Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft

Herausgegeben von Bernhard Külp und Heinz-Dieter Haas

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 92/I

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 92/I

Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik - in Augsburg vom 13. - 15. September 1976

Herausgegeben von

Bernhard Külp

und

Heinz-Dieter Haas

Erster Halbband

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Augsburg 1976

Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft

Erster Halbband

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik ... — Berlin : Duncker und Humblot.

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

1976. In Augsburg vom 13. - 15. September 1976. → Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft

Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft : Verhandlungen auf d. Arbeitstagung d. Vereins für Socialpolitik, Ges. für Wirtschafts- u. Sozialwiss. in Augsburg 1976 / hrsg. von Bernhard Külp u. Heinz-Dieter Haas. — Berlin : Duncker und Humblot.

ISBN 3-428-03891-6

NE: Külp, Bernhard [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Bd. 1. — 1. Aufl. — 1977.

(Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik ; 1976) (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften : N. F. ; Bd. 92)

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1977 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 03891 6

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Die Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik, die vom 13. bis 15. September 1976 in Augsburg stattfand, stand unter dem Generalthema „Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft".

Nachdem auf den vorhergehenden Jahrestagungen vorwiegend wirtschaftspolitische Fragen im Vordergrund standen, befaßt sich die diesjährige Tagung wiederum stärker mit sozialpolitischen Problemen und mit der sozialen Frage im engeren Sinne; der Verein setzt hiermit eine Tradition fort, die er bereits auf seiner Aachener Arbeitstagung 1975 „Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen" wieder aufgenommen hatte, und die vor allem in den Anfangsjahren der Gesellschaft im Zentrum der Diskussion stand und den Namen des Vereins (Verein für Socialpolitik) geprägt hat.

Allerdings hat sich gegenüber früher ein entscheidender Wandel in der wissenschaftlichen Behandlung sozialer Probleme ergeben. Die methodologischen Auseinandersetzungen mit dem Neopositivismus und Kritizismus haben die Wirtschaftswissenschaftler gelehrt, in der Bewertung sozialer Probleme wesentlich engere Grenzen als bisher anzuerkennen. Das Eingangsreferat von Jan Tinbergen macht deutlich, daß der Hauptbeitrag der Theorie der Wirtschaftspolitik zwar in der Entwicklung geeigneter Methoden zur Erreichung vorgegebener Ziele liegt, daß die Wirtschaftswissenschaft jedoch auch einen entscheidenden Beitrag zur Formulierung von gesellschaftspolitischen Zielen, insbesondere auch zu der Frage, was Gerechtigkeit darstellt, leisten kann (Frage nach der Zielformulierung).

Gleichzeitig haben sich auch die Probleme gewandelt, die es im Rahmen der sozialen Frage zu lösen gilt. Während in der Anfangsphase der Industrialisierung vor allem die Arbeiterfrage und die existentielle Absicherung des Arbeitnehmers zur Diskussion standen, geht es in modernen Industriegesellschaften um Probleme wie strukturelle Arbeitslosigkeit, Umweltschutz, Verstädterung, Geburtenrückgang u. ä. Inwieweit und in welchem Umfang ein solcher Wandel der sozialen Fragen in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften eingetreten ist, wird in einem zweiten Referat von Wolfram Fischer aufgezeigt. Mit den einzelnen angesprochenen Problembereichen befassen sich die Refe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rate der Arbeitskreise 1 - 4 (Frage nach dem Wandel der sozialen Ziele).

Auch in der Beurteilung der Leistungsfähigkeit sozial- und gesellschaftspolitischer Einrichtungen ist man heute skeptischer als früher. Dieser Problemkreis wird in den Referaten der Arbeitskreise 5 - 8 angesprochen, in denen die Effizienz der Systeme der sozialen Sicherheit, der Lohnaushandlung durch die Tarifpartner, der Bildungseinrichtungen und der Entscheidungen des Staates, in seiner Eigenschaft als Träger der Verteilungspolitik, kritisch untersucht wird. In diesen Arbeitskreisen werden unter anderem Fragen wie Kostenexplosion im Gesundheitswesen und Problematik des „dualen" Bildungssystems analysiert (Frage nach der Effizienz von Mitteln und Institutionen der Gesellschaftspolitik).

Die Frage nach den Grenzen der sozialpolitischen Einrichtungen wurde auch in einem sozialpolitischen Forum angesprochen. Inhalt des sozialpolitischen Forums war ein Streitgespräch zwischen Persönlichkeiten aus den Parteien über die Belastbarkeit der Einrichtungen der sozialen Sicherheit (Frage nach der Belastbarkeit der sozialpolitischen Einrichtungen).

Die Diskussion über soziale Fragen hat sich auch insofern gewandelt, als gegenüber früher in viel stärkerem Maße neben der Wirtschaftswissenschaft auch andere sozialwissenschaftliche Disziplinen beteiligt sind. Gewisse soziale Probleme sind heutzutage sogar in erster Linie Gegenstand der nichtwirtschaftswissenschaftlichen Sozialwissenschaften. Allerdings sind auch vor allem in den beiden letzten Jahrzehnten im Rahmen der Wirtschaftswissenschaften fruchtbare Ansätze entwickelt worden, um nichtökonomische Probleme im engeren Sinne mit wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtungsweisen anzugehen. Der Vortrag von Guy Kirsch untersucht den Beitrag eines dieser Ansätze, nämlich den der Ökonomischen Theorie der Politik (Frage nach der politischen Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele).

Schließlich wird auch in wesentlich stärkerem Maße als früher berücksichtigt, daß von sozialpolitischen Maßnahmen unerwünschte Nebenwirkungen ausgehen können und daß sozialpolitische Maßnahmen sich auch in die Wirtschaftsordnung einordnen müssen.

Diese Probleme sind Gegenstand der Schlußreferate. Das Referat von Willi Albers befaßt sich mit unerwünschten Nebenwirkungen des Wohlfahrtsstaates, das Referat von Christian Watrin behandelt schließlich die ordnungspolitischen Aspekte des Sozialstaates (Frage nach Nebenwirkungen und Systemkonformität sozialpolitischer Maßnahmen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Gegensatz zur bisherigen Übung haben sich die Herausgeber entschlossen, als Anhang die Tischrede von Erich Streissler abzudrucken, in der er sich in besonders charmanter und kritischer Form mit einigen Vorträgen aus dem wissenschaftlichen Programm der Tagung auseinandersetzt.

Eine wissenschaftliche Tagung kann nur unter Mitwirkung Vieler realisiert werden. Unser besonderer Dank gilt an dieser Stelle dem Vorstand und der Vorstandskommission für die Mithilfe bei der Auswahl der Referate, den Referenten und Sitzungsleitern sowie den zahlreichen Diskussionsteilnehmern, die zum Gelingen dieser Tagung beigetragen haben. Schließlich danken wir dem örtlichen Organisationsleiter, den Mitarbeitern in Freiburg und den Mitgliedern der Geschäftsstelle für die organisatorische Durchführung. Besonders herzlich bedanken wir uns bei Trudi Brauers und Wolfgang Rensonet, die mit gewohnter Sorgfalt die Druckfahnen gelesen und die Umbruchkorrekturen vorgenommen haben.

Freiburg und Köln, im März 1977

Bernhard Külp
Heinz-Dieter Haas

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

ERSTER HALBBAND

Plenum

Eröffnungsveranstaltung 1

Leitung: *Heinz Lampert*, Augsburg

Begrüßung der Teilnehmer durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, *Wilhelm Krelle*, Bonn 3

Jan Tinbergen, Den Haag:
Gerechtigkeit als gesellschaftspolitisches Ziel. Der Beitrag der Theorie der Wirtschaftspolitik zur Entwicklung gesellschaftspolitischer Zielsysteme 9

Diskussionszusammenfassung 30

Wolfram Fischer, Berlin:
Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften 35

Diskussionszusammenfassung 69

Arbeitskreise 1 - 4

Soziale Probleme als Folgeerscheinung des Industrialisierungsprozesses

Arbeitskreis 1

Strukturelle Arbeitslosigkeit

Leitung: *Horst Sanmann*, Hamburg

Heinz-Dieter Hardes, Augsburg:
Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. Theoretische Analyse .. 73

Helmut Maneval, München:
Probleme der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit und Probleme der wirtschaftlichen Beeinflussung struktureller Arbeitslosigkeit 111

Diskussionszusammenfassung 130

Bibliographie 133

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 2

Umweltschutz

Leitung: *Alois Oberhauser*, Freiburg

Horst Siebert, Mannheim:
Die Grundprobleme des Umweltschutzes. Eine wirtschaftstheoretische Analyse 141

Martin Pfaff und *Anita B. Pfaff*, Augsburg:
Verteilungspolitische Auswirkungen der Umweltverschmutzungen und Umweltschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verursacherprinzips 183

Harald Jürgensen, Hamburg:
Das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Umweltschutzpolitik. Analyse und Koordinationsmöglichkeiten 221

Diskussionszusammenfassung 250

Bibliographie 254

Arbeitskreis 3

Verstädterungstendenz

Leitung: *J. Heinz Müller*, Freiburg

Paul Klemmer, Bochum:
Ursachen des Verstädterungsprozesses. Der Beitrag der Ökonomie 265

Detlef Marx, München:
Soziale Probleme der heutigen Verstädterungstendenzen. Bestandsaufnahme und Folgerungen 289

Gerhard Kleinhenz, Köln:
Die Verstädterung als sozialpolitisches Problem 339

Diskussionszusammenfassung 374

Bibliographie 379

Arbeitskreis 4

Geburtenrückgang und Bevölkerungsprozeß

Leitung: *Ingeborg Esenwein-Rothe*, Nürnberg

Gustav Feichtinger, Wien:
Ursachen und Konsequenzen des Geburtenrückganges 393

Max Wingen, Bonn/Bochum:
Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion 435

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung 474

Bibliographie 481

ZWEITER HALBBAND

Arbeitskreise 5 - 8

Zur Frage der Effizienz gesellschaftspolitischer Maßnahmen und Institutionen

Arbeitskreis 5

Die Systeme der sozialen Sicherheit

Leitung: *Theo Thiemeyer*, Bochum

Franz-Xaver Kaufmann, Bielefeld:
Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung 489

Winfried Schmähl, Frankfurt:
Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung 519

Philipp Herder-Dorneich, Köln:
Kostenexplosion im Gesundheitswesen 577

Diskussionszusammenfassung 598

Bibliographie 602

Arbeitskreis 6

Die Systeme der Tarifpartner

Leitung: *Erik Boettcher*, Münster

Ulrich Teichmann, Frankfurt:
Bestimmungsgründe des Organisationsgrades der Tarifverbände und ihr Einfluß auf die Tarifpolitik 609

Fritz-Heinz Himmelreich, Köln:
Der Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik aus der Sicht der Arbeitgeberverbände 639

Gerhard Himmelmann, Braunschweig-Volkmarode:
Der Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik aus der Sicht der Gewerkschaften 649

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung 698

Bibliographie 703

Arbeitskreis 7

Die Bildungseinrichtungen

Leitung: *Theodor Dams*, Freiburg

Reimut Jochimsen und *Dirk Beckerhoff*, Bonn:
Bedarfsorientierung eines expandierenden Bildungssystems? 709

Horst Albach, Bonn:
Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen und gesamtwirtschaftlichen (-gesellschaftlichen) Erfordernissen im Bildungssystem 731

Heinrich Mäding, Freiburg:
Effizienz und Effektivität — Kriterien zur Beurteilung des beruflichen Ausbildungssystems und der Ausbildungspolitik 759

Diskussionszusammenfassung 786

Bibliographie 791

Arbeitskreis 8

Der Staat als Träger der Verteilungspolitik

Leitung: *Horst Zimmermann*, Marburg

Werner Steden, Berlin:
Die Finanzpolitik im Konflikt zwischen verteilungs- und stabilisierungspolitischen Zielen 797

Hermann Berié, Bonn:
Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik 829

Diskussionszusammenfassung 869

Bibliographie 874

Plenum

Politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele und Sekundärwirkungen gesellschaftspolitischer Maßnahmen 877

Leitung: *Helmut Meinhold*, Frankfurt

Guy Kirsch, Fribourg:
Die politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele — ein Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik 879

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialpolitisches Forum
Diskussionszusammenfassung 928

Schlußveranstaltung

Leitung: *Theodor Pütz*, Wien 933

Willi Albers, Kiel:
Grenzen des Wohlfahrtsstaates 935

Diskussionszusammenfassung 961

Christian Watrin, Köln:
Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates 963

Schlußwort 986

Anhang: Tischrede 989

Verzeichnis der Referenten 995

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Eröffnungsveranstaltung

Leitung: Heinz Lampert, Augsburg

Kongreßhalle Augsburg

Montag, 13. September 1976, 14.00—18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Begrüßungsansprache

Von *Wilhelm Krelle*, Bonn

Hiermit eröffne ich die Augsburger Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik — und heiße Sie alle herzlich willkommen. Insbesondere begrüße ich die neuen Mitglieder unserer Gesellschaft, die hier zum ersten Mal bei einer Tagung der Gesellschaft anwesend sind. Wir freuen uns auf ihre Mitarbeit.

Gestatten Sie mir, zumindest einige unserer Gäste namentlich zu begrüßen. Ich heiße den Präsidenten der Universität Augsburg, Herrn Prof. Dr. Knöpfle, herzlich willkommen und danke ihm für die Zurverfügungstellung der Räume im Universitätsbereich für unsere Tagung. Ebenso begrüße ich den Kanzler der Universität Augsburg, Herrn Dr. Köhler. Ich danke Ihnen, Herr Bürgermeister Dr. Fischer, daß Sie zur Eröffnung der Tagung unserer Gesellschaft hierher gekommen sind. Ich darf mich für die Hilfe, die Sie denjenigen, die die Tagung vorbereiteten, stets haben zukommen lassen, herzlich bedanken und bitte Sie, diesen Dank auch Herrn Oberbürgermeister Breuer zu übermitteln. Ich heiße Sie, Herr Ministerialdirektor Bayer, herzlich willkommen. Sie sind als Vertreter von Herrn Minister Jaumann hier, der leider am persönlichen Erscheinen verhindert ist. Unsere Gesellschaft hat sich immer bemüht, bei ihrer wissenschaftlichen Arbeit die Verbindung mit den Stellen von Staat und Wirtschaft zu halten, damit neue wissenschaftliche Erkenntnisse baldmöglichst in die Praxis umgesetzt werden können und damit die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler umgekehrt möglichst schnell von dringenden Problemen der Praxis erfahren, um sie wissenschaftlich analysieren und vielleicht lösen zu helfen. Ich darf Sie bitten, der Bayerischen Staatsregierung unseren Dank für den Empfang zu übermitteln, den sie heute abend für die Kongreßteilnehmer geben wird.

Bitte haben Sie Verständnis dafür, daß ich nicht alle Gäste aus dem In- und Ausland namentlich hier begrüßen kann. Sie sind uns alle gleich herzlich willkommen.

Das Tagungsthema „Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft" ist für unsere Gesellschaft mit dem alten Namen „Verein für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Socialpolitik" besonders passend. Die Gesellschaft ist ja unter diesem Namen 1873 gegründet worden und hat nicht nur durch wissenschaftliche Diskussionen auf dem ihr anvertrauten Gebiet der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zur Weiterentwicklung ihres Faches beigetragen, sondern insbesondere auch bedeutende Anregungen zur sozialen Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft gegeben. Für die Zeit nach der Neugründung des Vereins im Jahre 1948 bis jetzt darf ich hier nur auf die Untersuchungen zum Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem zu Anfang der 50er Jahre, auf die Untersuchungen zur Problematik der Sozialinvestitionen (Bd. 40 der Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik) oder die Untersuchungen über Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik (Bd. 72 der Schriftenreihe) hinweisen. Im letzten Jahr hat die Gesellschaft auf einer Arbeitstagung in Aachen, die angesichts des Themas den Charakter einer großen Tagung hatte, die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen behandelt. Die jetzige Tagung ist in gewisser Hinsicht eine Fortsetzung und Ausweitung der dort behandelten Problematik. Lassen Sie mich hierzu einige Bemerkungen vorausschicken.

Unter Sozialpolitik hat man früher ausschließlich die Gesamtheit der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen zugunsten der Armen, Alten, Behinderten, Kranken u. a. verstanden, die sozusagen unter die Räder des Omnibusses der gesellschaftlichen Entwicklung geraten sind. Das Gleichnis hierfür ist der Mann, der nach dem Lukas-Evangelium von Jerusalem nach Jericho ging, dabei unter die Räuber fiel und halb totgeschlagen von einem vorübergehenden Bürger aus Samaria, eben dem Samariter, gerettet und gesundgepflegt wurde. Solche Hilfe für Benachteiligte und Opfer ist immer notwendig. Es ist leider eine Illusion, anzunehmen, daß diese Hilfen mit höherem Lebensstandard oder durch eine irgendwie geartete Änderung des sozialen Systems überflüssig würden. Sie sind aber nur noch ein Teil von dem, was man heute „Sozialpolitik" nennt und stehen auch nicht im Zentrum der jetzigen Tagung. Um auf das Gleichnis von dem Mann, der unter die Räuber fiel, zurückzukommen: Ist es nicht viel günstiger und wirkungsvoller, das Räuberunwesen zu steuern, als den Opfern dann zu helfen? Sollte man nicht die sozialen Verhältnisse so ändern, daß Menschen nicht zu Räubern werden, so daß die Straßen und Wege sicher sind? Das ist allerdings schwierig. Derartigen Bemühungen wird auch, wie wir aus leidiger Erfahrung wissen, nie voller Erfolg beschieden sein. Trotzdem müssen die Bemühungen der Gesellschaft um soziale Verbesserungen bei der Verhütung der Entstehung solcher Probleme konzentriert werden. So beschäftigen sich dann die einzelnen Arbeitskreise dieser Tagung mit den wichtigsten Ursachen persönlicher und sozialer Not: der strukturellen Arbeitslosigkeit, der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verstädterung, den Problemen der Bevölkerungsentwicklung, den Verteilungsproblemen im weitesten Sinn, dabei insbesondere natürlich mit der Lohnpolitik, dem Bildungssystem und anderem. Nur ein Arbeitskreis ist dem System der sozialen Sicherheit, also sozusagen dem Verbinden der entstandenen Wunden, gewidmet. Trotzdem ist dieser Arbeitskreis und seine Thematik von großer Bedeutung. Es ist nicht zu vermeiden, daß Menschen verschuldet oder unverschuldet in Not geraten, und je komplizierter unsere Lebensverhältnisse werden, umso eher ist das möglich. Die industrielle Produktionsweise verlangt Konzentration, Disziplin, Fähigkeit zur Zusammenarbeit und Einordnung und einen nicht zu niedrigen Intelligenzgrad. Ohne das kann man einen vollwertigen Arbeitsplatz heutzutage nicht ausfüllen. Diese Anforderungen werden steigen, und damit wird wohl auch der Prozentsatz derjenigen, der ihnen nicht gerecht werden kann oder will, zunehmen. Daher dürfen wir trotz oder gerade wegen unseres steigenden Wohlstandes das System der sozialen Sicherheit nicht vernachlässigen: Paradoxerweise werden immer mehr Personen darauf angewiesen sein.

Die sozialen Probleme einer entwickelten Industriegesellschaft lassen sich, wie ich glaube, unter zwei Hauptgesichtspunkten erfassen: dem der Verteilung (das ist im wesentlichen die ökonomische Seite) und dem der sozialen Stabilität (das ist im wesentlichen die soziale und politische Seite der Probleme). Die Einkommensverteilung steht seit dem Beginn unserer Wissenschaft mit in ihrem Zentrum, und das zu Recht. Leider ist dabei vor allem die funktionelle Einkommensverteilung, und noch dazu die *Bruttoverteilung,* also vor Steuerabzug und vor Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, behandelt worden. Für den sozialen Status kommt es aber weit mehr auf die *Nettoverteilung* (nach Berücksichtigung von Steuer- und Transferzahlungen) an, und hierbei nicht so sehr auf die *funktionelle,* als vielmehr auf die *personelle Verteilung,* und diese hängt von der Vermögensverteilung und von der Verteilung der beruflichen Fähigkeiten, diese wieder bei gegebenen Begabungsgrenzen vom Bildungssystem ab. Die zahlreichen Vorschläge, die *Vermögensverteilung* in der Bundesrepublik gleichmäßig zu gestalten, sind bisher zwar vielfach erörtert, aber nur zum geringen Teil realisiert worden. Hier sollten die politischen Anstrengungen ansetzen. Was das Bildungssystem anlangt, das uns ja ganz besonders interessiert, so ist wohl unbestritten, daß eine geringere Spannweite der Bildungsunterschiede die Einkommensverteilung gleichmäßiger machen würde. Die Ausweitung des Bildungssystems, die sicher als eine der großen Leistungen unserer Generation in die Sozialgeschichte eingehen wird, ist ein guter Schritt auf diesem Wege. Er führt aber allein nicht zum Ziel. Mit der Ausweitung des Bildungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

systems muß eine Strukturänderung verbunden werden, bei der die natürlichen Anlagen der jungen Leute bestmöglich entwickelt und sie auf die zukünftige Lebensaufgabe vorbereitet werden. Es hat ja keinen Sinn, eine Fülle halbgebildeter Theoretiker zu schaffen, die weder für die Forschung noch für das praktische Leben brauchbar sind. Diese Strukturänderungen des Bildungssystems stehen noch aus.

Man darf auch die so erwünschte Verringerung der Spannbreite der Fähigkeiten von Personen nicht dadurch herbeiführen, daß man die Begabten an der Entfaltung ihrer Fähigkeiten hindert, um den Abstand zu den weniger Begabten zu verringern. Vielmehr muß man den weniger Begabten genügend Hilfen und Chancen geben, um möglichst nah an die Spitzengruppe heranzukommen. Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung eines Volkes hängt eben ganz wesentlich von den Spitzenleistungen ab. Es ist von entscheidender Bedeutung für die Chancen der jetzigen und aller zukünftigen Generationen, daß in der Bildungspolitik sozusagen nicht „vorn" gebremst, sondern „hinten" geschoben wird.

Was die *soziale Stabilität* angeht, so sind die Probleme, die hier auf der Tagung verhandelt werden sollen, durch die Stichworte „Verstädterung", „Geburtenrückgang", „Kriminalität", „Verwahrlosung", „Aggressivität" umschrieben. Diese Tagung wird hoffentlich auch einige Wege aus diesen Schwierigkeiten zeigen können. In jeder Gesellschaft scheint die Kriminalität und Verwahrlosung, wie ich die angesprochenen Probleme einmal partes pro toto zusammenfassend nennen darf, prozentual mit der Größe der Städte zuzunehmen. Zwischen den verschiedenen Regionen und Staaten gibt es allerdings im absoluten Niveau ganz erhebliche Unterschiede. Zum Beispiel beträgt die Verbrechensrate in Toronto (Kanada) etwa $^1/_{10}$ derjenigen des nahe gelegenen Detroit (USA), bei etwa gleich großer Bevölkerungszahl. Hier liegen ernsthafte Probleme einer freien Gesellschaft. Man sollte jedenfalls die prozentuale Zunahme dieser negativen Erscheinungen bei Zunahme des Wirtschaftswachstums in einer freien Gesellschaft nicht als unvermeidliche Begleiterscheinung wirtschaftlicher Entwicklung in einer freien Gesellschaft hinnehmen. Personen, die einen gewissen Grad von Degradation und körperlichem und geistigem Verfall erreicht haben, ist sehr schwer oder vielleicht gar nicht mehr zu helfen. Man muß hier den Anfängen wehren.

Im Grunde handelt es sich bei allem, was wir hier auf der Tagung verhandeln wollen, um das alte Problem: Was ist eine gerechte Sozialordnung? Man kann das Problem versuchen zu lösen, indem man axiomatisch vorgeht, z. B. von den Grundprinzipien der Ethik. Das ist ein Weg. Oder man kann den Ansatz mit einer sozialen Präferenzfunktion versuchen, der bei wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen meist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewählt wird: Wie sollte eine gesamtgesellschaftliche Zielfunktion aussehen, deren Maximierung unter Einhaltung der wirtschaftlichen und sozialen Restriktionen, die die Technik und politische und soziale Nebenbedingungen auferlegen, dann den optimalen sozialen Zustand ergibt? Beides wird nicht zum gleichen Ergebnis führen. Wir sind sicher alle gespannt, was unser verehrter Kollege und Nobelpreisträger Tinbergen uns anschließend hierzu sagen wird. Ist es z. B. gerecht, die natürliche Ungleichheit der Menschen sozial soweit zu kompensieren, daß alle Personen, gerechnet in Nutzeneinheiten, gleichgestellt werden? Ist es gerecht, das Einkommen von der Arbeitsleistung zu lösen und nur von den individuellen Bedürfnissen eines Individuums abhängig zu machen? Wie mißt man solche Bedürfnisse, also die Nutzengrößen, und wie macht man sie vergleichbar? Sollen die Effizienzverluste, die zweifellos bei einer extremen Gleichheit der Einkommensverteilung eintreten würden, in Kauf genommen werden? Was soll als sozial optimal gelten, wenn wir uns über diese und andere Probleme nicht einigen können und keine konsistente soziale Präferenzordnung existiert? Das sind einige der Probleme, mit denen wir uns auf dieser Tagung beschäftigen müssen. Hier kann man jedenfalls die *Ansätze,* wie ich meine, klar formulieren. Beim Problem der sozialen Stabilität ist es weit schwieriger, klare Ansätze zu formulieren und zu Lösungen zu kommen, da hier ein ähnlich ausgebauter theoretischer Apparat wie bei den Wirtschaftswissenschaften nicht oder noch nicht existiert.

Wenn sich beim Hören und Diskutieren der Referate neue Ansätze und bessere Lösungen oder neue Möglichkeiten der Verwirklichung einer besseren Sozialordnung ergeben, so daß jedenfalls ein kleiner Fortschritt bei der Lösung der sozialen Probleme einer modernen Industriegesellschaft gemacht wird, hat sich die große Mühe gelohnt, die alle an der Vorbereitung dieser Tagung Beteiligten auf sich genommen haben. In diesem Sinne wünsche ich der Tagung einen guten Erfolg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gerechtigkeit als gesellschaftspolitisches Ziel

Der Beitrag der Theorie der Wirtschaftspolitik zur Entwicklung gesellschaftspolitischer Zielsysteme

Von *Jan Tinbergen*, Den Haag

1. Hauptgegenstand der Theorie der Wirtschaftspolitik

Damit wir, wie verlangt, den Beitrag der Theorie der Wirtschaftspolitik zu unserem Thema besprechen können, sollten wir uns zuerst klarmachen, was den *Hauptgegenstand dieser Theorie* bildet. Ich möchte diesen Hauptgegenstand als Antwort auf folgende Frage definieren: Wie kann man gewisse vorgegebene Ziele einer Wirtschaftspolitik erreichen? In dieser Frage gibt es zwei Elemente, die wir weiter erläutern sollten.

Erstens möchte ich etwas über das Wort *„vorgegebene"* sagen. Tatsächlich sind in der Theorie der Wirtschaftspolitik die Ziele als gegeben anzunehmen und zwar als von den Wirtschaftspolitikern gewählt. Die Gruppen der gewählten Ziele sollten jedoch einigen Bedingungen genügen, nämlich: (1) die Ziele sollen *mit einander kompatibel* sein und (2) wenn den anzuwendenden Mitteln der betrachteten Wirtschaftspolitik gewisse Beschränkungen auferlegt werden, soll auch zwischen den *Zielen und diesen Beschränkungen* Kompatibilität bestehen.

Zweitens möchte ich über das Wort „wie" einiges ausführen. In den einfachereren Fassungen der Theorie der Wirtschaftspolitik wird damit gemeint: (a) mit Hilfe *welcher Mittel* bzw. *Instrumente*, und, soweit über Instrumente gesprochen wird, (b) in welchem *Ausmaß?* Dabei benutze ich die von mir vorgeschlagene Unterscheidung von Mitteln der Wirtschaftspolitik in qualitative und quantitative Mittel, wobei letztere auch als Instrumente bezeichnet werden. Ein qualitatives Mittel mag die Aufhebung einer Rationierung der eines Kartells, ein quantitatives Mittel die Änderung irgendeiner Steuer oder des Diskontsatzes sein. Es gibt *Grenzfälle*, bei denen dieselbe Maßnahme entweder qualitativ oder quantitativ gedeutet werden kann: Die Herabsetzung eines Einfuhrzolls auf Null kann auch als die Aufhebung desselben beschrieben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *Natur der Mittel* kann entweder von den Wirtschaftspolitikern auf eine gewisse Reihe von Mitteln beschränkt oder der freien Wahl des Wirtschaftswissenschaftlers überlassen werden, der diese Frage beantworten soll, etwa eines Beraters oder einer beratenden Instanz der Wirtschaftspolitiker. In vielen konkreten Fällen kann eine Reihe von schon üblichen Mitteln als selbstverständlich bei der Auswahlentscheidung angenommen werden. Es können aber für gewisse Instrumente — wie Steuersätze — Grenzen von den Politikern vorgegeben werden, die nicht überschritten werden können. Praktische Argumente dafür können *technischer* Natur sein, wie etwa Steuerflucht. Mehr generell kann man auch so verfahren, daß nicht nur die Ziele, sondern auch die *Mittel* die Sozialnutzenfunktion mitbeeinflussen, wodurch das Problem eine Abwägung etwaiger Zielvorteile gegen etwaige Mittelnachteile umfaßt.

Die Ziele, die wir zuerst als vorgegeben eingeführt haben, können zwar in Form einer Liste dargestellt werden, anscheinend ohne eine weitere Begründung. Meistens aber bilden die Einzelziele ein *System von Zielen*. Ein solches Zielsystem wird den Hauptbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen müssen, wie diese von den Wirtschaftspolitikern gesehen werden. Das System soll eine gewisse Harmonie zeigen: Die verschiedenen Aspekte des menschlichen Wohlergehens sollen vertreten sein und auch quantitativ eine gewisse Harmonie aufweisen. Je nach dem sozialen System kann die *Zahl der Ziele* jedoch sehr stark variieren; so werden in Planwirtschaften osteuropäischer Prägung Tausende von Zielen, in westlichen Wirtschaften eine viel geringere Zahl explizit formuliert. In beiden Fällen hängt es übrigens von der Höhe der Ebene innerhalb des politischen Gebildes ab, wieviele Ziele im System erwähnt werden. Ich meine damit folgendes: Auf der höchsten Ebene der Koordination wurden z. B. in meinem Lande fünf Hauptziele angestrebt und bei der indikativen Planung benutzt: Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzgleichgewicht, Wachstumsrate der Wirtschaft, Arbeitseinkommensquote und Preisstabilität. (Daß heute viele Ziele davon nicht erfüllt wurden, wissen wir alle.) Auf der Ebene eines einzigen Ministeriums wird eine schon viel größere Zahl von Zielen formuliert; im Finanzministerium etwa die verschiedenen Steueraufkommen und etwa die Gesamtausgaben jedes Ministeriums. Im Unterrichtsministerium hat man Ziele für jeden Schultypus, diese darüberhinaus regional oder örtlich spezifiziert.

Das bringt uns gleich auf die Tatsache, daß nicht nur die Rede sein kann von Zielen und Mitteln schlechthin, sondern daß vielmehr eine oft lange *logische Kette* vom eigentlichen Mittel, d. h. dem Eingriff der Behörde, über eine Reihe von Zwischenzielen zum Endziel besteht. Die Ermöglichung gewisser Gesamtausgaben der einzelnen Ministerien mag

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vom Finanzminister als eine Reihe von Zielen betrachtet werden; diese Ausgaben sind Zwischenziele auf einem Weg nach den letzten Zielen: den Elementen des Wohlergehens der Bevölkerung. Das Unterrichtsministerium finanziert den Bau einer Schule, deren Abiturienten später einen geeigneten Arbeitsplatz wählen werden, damit sie ein Einkommen haben und damit der Betrieb, in dem sie arbeiten, die notwendige Produktion zur Sättigung gewisser Bedürfnisse der Bevölkerung erreicht.

Das Zielsystem kann mittels einer *Reihe von Zahlen* für gewisse Größen beschrieben werden, die alle ihren Nutzen für die Bevölkerung haben und nach der Meinung der Wirschaftspolitiker die optimale Kombination bilden. In einem solchen Fall wollen wir von *„fixen Zielen"* sprechen. Man kann jedoch auch in einer allgemeineren und abstrakteren Weise verlangen, daß der *Gesamtnutzen* der Bevölkerung *maximiert* werden soll, ohne daß die Zahlenwerte der verschiedenen Komponenten des Gesamtnutzens der Bevölkerung, die diesem Maximum entsprechen, schon im voraus bestimmt sind. Durch diese Formulierung werden wir dann in einer klareren Weise mit der Frage konfrontiert, ob es eine solche Gesamtnutzen- oder Gesamtwohlergehensfunktion gibt. Wir sprechen in diesem Fall von *„flexiblen Zielen"*. Bekanntlich gibt es große Meinungsverschiedenheiten über die *Existenzfrage*. Ich vertrete einen Standpunkt, der sicherlich nicht von allen Fachkollegen geteilt wird. Zuerst möchte ich bemerken, daß die Entschlußfassung unserer Parlamente und Regierungen impliziert, daß ihre Mitglieder in irgendeiner Weise diesen Gesamtnutzen — im weitesten Sinne — zu kennen glauben. Daß manche hierbei die Interessen gewisser Gruppen der Bevölkerung zugunsten anderer Gruppen vernachlässigen, sei gleich zugegeben. Diese Tendenz versuchen wir in unseren Demokratien dadurch zu neutralisieren, daß das Parlament sich aus Abgeordneten der verschiedensten Gruppen der Bevölkerung zusammensetzt. Es gibt jedoch auch (Wirtschafts-)Politiker, die wirklich versuchen, den Interessen aller Gruppen zu dienen. Es besteht eine Parallele zwischen ihren Entscheidungen und den Entscheidungen innerhalb einer glücklichen Familie. Über die letzte könnte man sagen, daß eine gute Mutter oder ein guter Vater die Kunst beherrscht, die Interessen der verschiedenen Familienmitglieder durch *„Einfühlen"* (oder „Verstehen" nach Sombart[1]) zu einer Synthese zu führen und damit die „Unvergleichbarkeit" des Wohlergehens verschiedener Individuen zu überwinden. Hier ist bedeutungsvoll, daß bei schwierigen Rechtsentscheidungen verlangt wird, daß Entschlüsse „mit der Sorgfalt eines ordentlichen Hausvaters" zu treffen sind — wobei man leider die Mutter vergessen hat.

---

[1] *W. Sombart,* Die drei Nationalökonomien, München und Leipzig 1930.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei dieser Sachlage — im obigen bestimmt idealisiert dargestellt — halte ich es als Wissenschaftler aber für notwendig, daß wir darüberhinaus versuchen, *objektivere Methoden* zur Darstellung von sowohl Wohlergehensfunktionen für einzelne Personen als auch Gesamtwohlergehensfunktionen auszuarbeiten. Statt von einzelnen Personen zu reden, wäre es dabei wohl besser, von repräsentativen Personentypen zu sprechen. Das heißt, daß ich die Hoffnung der Möglichkeit einer Messung des Wohlergehens nicht aufgegeben habe und eine in Intensität zunehmende Tendenz in unserer Wissenschaft zu sehen meine, dieses Messen wieder zu versuchen, wobei schon einige Ergebnisse zur Verfügung stehen[2]. Ich möchte beide Versuche kurz charakterisieren. Sie beziehen sich auf die Messung von Nutzenfunktionen einzelner Personen. Ich komme später auf Gesamtnutzenfunktionen zurück.

Van Praag und Kapteyn haben einige Tausende von Verbrauchern (Mitglieder der Verbrauchervereine Belgiens und Hollands) *befragt* über Beruf, Ausbildung, Alter, möglicher Beruf der Frau, und deren Arbeitszeit im Beruf, und Einkommen nach Steuerzahlung. Dazu hat man gefragt, bei welchem Einkommen jeder dieser Konsumenten sich in einer schlechten, einer ungenügenden, gerade genügenden, ziemlich guten, guten und sehr guten Lage fühlen. Insgesamt wurden zehn verschiedene Antwortkategorien genannt. Auf Grund einer auffallenden Regelmäßigkeit der Antworten schließen die Autoren auf die Existenz einer bestimmten mathematischen Gestalt der Nutzenfunktion, wobei zwar einige *Parameter* für verschiedene Gruppen unterschiedliche Werte aufweisen, die Gestalt der Funktion jedoch mit dem Material stets in gutem Einklang steht. Die Grundhypothese, über die man offenbar streiten kann, ist dabei, daß mit den gewählten *Wörtern* (schlecht, usw. bis sehr gut) auch derselbe Befriedigungsgrad korrespondiert.

Meine eigene Methode basiert nicht auf Meinungen, sondern auf *Verhaltensweisen*, was mir ein Vorteil zu sein scheint. Diesem Vorteil steht der Nachteil gegenüber, daß ich weitere Hypothesen benötige, die beim Verfahren meiner Kollegen nicht notwendig sind. Ich muß nämlich eine Unterteilung sämtlicher betrachteten Personen vornehmen nach gewissen *angeborenen Eigenschaften*, die ich durch Parameter festzulegen versuche. Nennen wir die so erhaltenen Gruppen *Qualitätsgruppen*. Für jede Qualitätsgruppe ist eine Reihe von Berufen erreichbar, charakterisiert durch verschiedene *„Anstrengungen"* bei der Ausbildung sowie während der später gewählten Arbeit, und durch verschiedene Einkommen (im weitesten Sinne eines Nettoeinkommens). Diese „Anstrengungen" und das Einkommen werden als Variable gewählt. Das Individuum verfügt hier über eine *Wahl*möglichkeit; es gibt hier vollkommene Mobilität innerhalb dieser Reihe der Berufe. Demzufolge werden sich die Einkommen in diesen Berufen derart gestalten,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß ihre Unterschiede eine Entlohnung für die Anstrengung darstellen, derart, daß man sich in jedem dieser Berufe gleich befriedigt fühlt. Das heißt, daß für die Mitglieder einer einzigen Qualitätsgruppe Isonutzenoberflächen gefunden werden können, denen man eine Nutzenmeßzahl zuordnen kann. Algebraisch entspricht diesen Oberflächen eine *Nutzenfunktion,* für die dann die Koeffizienten für die Variablen bekannt sind. Es sollen jedoch auch die Koeffizienten der Parameter, also der angeborenen Eigenschaften, bekannt sein, wenn ein Vergleich zwischen Qualitätsgruppen ermöglicht werden soll. (Hier kommen meine weiteren *Arbeitshypothesen* hinzu.) Ich benutze diesen letzten Ausdruck in der Mehrzahl, weil ich an mehrere Alternativen denke. Alternative *I* besagt, daß die Parameter nur durch eine oder mehrere *Spannung(en)* die Befriedigung beeinflussen, nämlich durch die Spannung(en) zwischen den für einen Beruf *erwünschten* und *tatsächlich vorhandenen* Eigenschaften. Zur Erläuterung diene folgendes Beispiel. Nehmen wir an, eine der Eigenschaften, die eine Qualitätsgruppe charakterisiert, sei die *Ausbildungsdauer.* Jedes Mitglied derselben Gruppe zeigt dann dieselbe Ausbildungsdauer v. Für gewisse Berufe, die auch dieser Gruppe offenstehen, ist jedoch die optimale („erwünschte") Ausbildungsdauer s. Die Spannung zwischen v und s messe ich durch $(s - v)^2$, weil ich glaube, es sei ebenso unangenehm, wenn man ober-, wie wenn man unterhalb seines Könnens tätig ist. Man verlangt auch für diese Spannung ein zusätzliches Einkommen, ebenso wie für die schon besprochene Anstrengung. Einige der ausgeführten Messungen zeigen tatsächlich solche Einkommenskompensationen. Führt man in die Formel für die Nutzenfunktion Glieder mit $(s - v)^2$ ein — oder ähnliche „Spannungsglieder" —, so erscheint damit ein Parameter v in dieser Funktion. Akzeptiert man meine Arbeitshypothese I, nämlich daß dies die einzige Weise ist, worin sich der Parameter in der Nutzenformel zeigt, so haben wir unser Problem gelöst.

Bei dieser Methode sind Vergleiche zwischen Qualitätsgruppen im Hinblick auf ihre Befriedigung dadurch möglich, daß trotz ihrer unterschiedlichen Qualität Mitglieder der verschiedenen Gruppen doch in denselben Berufen arbeiten. Solche „Brückenberufe" eröffnen bei unserer Arbeitshypothese I die Vergleichsmöglichkeiten. Möglich ist aber auch folgende Vorgehensweise: Bei *Arbeitshypothese II* wird angenommen, daß die Mitglieder einer höheren Qualitätsgruppe bei gegebenen Werten der Variablen (z. B. Beruf und Anstrengung) jedenfalls nicht

[2] *B. M. S. van Praag,* The Welfare Function of Income in Belgium: An Empirical Investigation, in: European Economic Review, Vol. 2 (1971), S. 337. — *B. M. S. van Praag* and *A. Kapteyn,* Further Evidence on the Individual Welfare Function of Income: An Empirical Investigation in the Netherlands, in: European Economic Review, Vol. 4 (1973), S. 33. — *J. Tinbergen,* Income Distribution: Analysis and Policies, Amsterdam, Oxford, New York 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unglücklicher sind als die Mitglieder einer niedrigeren Qualitätsgruppe. Das bestimmt zwar nicht ihre Befriedigung, aber *begrenzt sie nach unten*, was für später zu machende Aussagen über Gerechtigkeit (siehe Abschnitt 3) wichtig ist.

Bevor wir diesen Teil unserer Ausführungen abschließen, möchte ich noch einiges betonen. Die genannten Untersuchungen und Hypothesen sind nur *erste Ansätze* und ihre Ergebnisse nur *sehr vorläufig* und *illustrativ*. Sie sollen vielmehr eine Herausforderung an die Profession zu weiteren Forschungsansätzen bilden. Weiter muß man damit rechnen, daß *etliche weitere Qualitäten* (Parameter) und *Anstrengungsarten* zu berücksichtigen sind; etwa nach dem Beispiel der *Arbeitsbewertung*. Es soll dann in Analogie zur Arbeitsbewertung, die die Berufe charakterisiert, ein Bewertungssystem nach denselben Maßstäben für Personen entwickelt werden. Ein Beispiel einer wichtigen Qualität, mit der ich weitere Versuche gemacht habe, ist die Fähigkeit, *unabhängige Entscheidungen* zu treffen. Schließlich möchte ich noch betonen, daß wesentlich weitergehende Untersuchungen über das Maß notwendig sind, in dem eine Qualität angeboren oder erlernbar und damit gewissermaßen wählbar ist.

Wenden wir uns jetzt wieder der Theorie der Wirtschaftspolitik zu. Nach ihrer Charakterisierung möchte ich jetzt ihr *Verfahren* in Hauptlinien skizzieren. Am leichtesten läßt sich das für den Fall beschreiben, daß fixe quantitative Ziele gewählt worden sind; aber auch für den Fall flexibler oder qualitativer Ziele ist die Verfahrensweise nicht sehr verschieden. Wir werden beide Fälle beschreiben. Ihre Behandlung ist insofern identisch, als immer ein sogenanntes *Modell der Wirtschaft* formuliert wird, d. h. eine Reihe von Gleichungen (oder Relationen), die die Zusammenhänge zwischen den relevanten Variablen der betrachteten Wirtschaft darstellen. Beispiele solcher Gleichungen sind Definitionen, Bilanzgleichungen, technische Gleichungen und Verhaltensgleichungen. Beispiele für die letzteren sind Nachfrage- und Angebotsgleichungen für die im Modell betrachteten Märkte.

Bekanntlich gibt es Modelle, die eine nur grobe Beschreibung des Wirtschaftsablaufes und andere, die eine in Einzelheiten gehende Beschreibung geben. Sie werden wohl als *Makro- und Mikromodelle* unterschieden, aber die Grenze zwischen den zwei Typen ist Geschmacksache. Was im Westen Europas schon als Mikromodell, wird wahrscheinlich in Osteuropa als Makromodell betrachtet; z. B. ein Modell von einigen Hunderten von Gleichungen. Modelle können weiter *(komparativ) statisch* oder *dynamisch* sein, abhängig davon, ob man den Wirtschaftsablauf als eine Reihe von Gleichgewichtszuständen oder als eine Folge von Anpassungsprozessen an Datenänderungen auffaßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Modell sollte *ökonometrisch überprüft* werden, bevor es für die Lösung einer wirtschaftspolitischen Frage benutzt wird. In Kürze bedeutet das, daß Koeffizienten wie Konsumneigung, Elastizitäten vieler Arten und technische Koeffizienten so gewählt werden, daß für eine gewisse frühere Periode die Bewegungen der Wirtschaft ungefähr richtig dargestellt werden.

Die *Variablen,* die in einem Modell verwandt werden, werden in folgende Kategorien *unterteilt:* Zielvariable, Instrumentvariable, exogene Variable und sonstige Variable. Letztere kann man auch irrelevante Variable nennen, in dem Sinne, daß sie weder Ziel- noch Instrumentvariable sind. Ein Modell kann grundsätzlich in zwei Weisen benutzt werden. Es wird (1) *analytisch* oder *erklärend* benutzt, wenn man als gegeben (als „Daten") die exogenen und die Instrumentvariablen betrachtet. Es wird (2) *normativ* oder *politisch* benutzt, wenn als gegeben die exogenen und die Zielvariablen betrachtet werden.

Seit den Anfängen der ökonomischen Modellbildung um 1936 haben die Ökonometriker eine Unzahl von Modellen konstruiert. Man findet eine gute Übersicht in dem von Fromm und Klein herausgegebenen Buch „The Brookings Model: Perspective and Recent Developments"[3], wo u. a. die europäischen Modelle von unserem belgischen Kollegen Jean Waelbroeck besprochen werden. Ich möchte hier noch besonders ein Modell für Südkorea erwähnen, das von S. I. Cohen entworfen wurde und einen eindrucksvollen Versuch bildet, soziale und wirtschaftliche Aspekte zu integrieren[4].

Damit mit einem Modell der bisher beschriebenen Art, also mit fixen Werten der Zielvariablen, eine Lösung erreicht werden kann, soll im allgemeinen die Zahl der Unbekannten zumindest der Zahl der Gleichungen entsprechen. Ist das Modell ein normales analytisches Modell, so ist die Zahl der Gleichungen gleich der Summe der Zahlen der Zielvariablen und sonstigen Variablen. Wird es für die Lösung eines politischen Problems angewandt, so sind die Unbekannten die Instrumentvariablen und die sonstigen Variablen. Daraus läßt sich schließen, daß die *Zahl der Instrumentvariablen mindestens der Zahl der Zielvariablen gleich sein soll.* In gewissen Fällen gibt es Variable, die zugleich als Ziel und als Instrument aufgefaßt werden können. In einem politischen Problem sind die Werte solcher Variablen gegeben und also nicht zu den Unbekannten zu rechnen.

---

[3] G. Fromm and L. R. Klein (eds.), The Brookings Model: Perspective and Recent Developments, Amsterdam, Oxford, New York 1975.

[4] *S. I. Cohen,* Production, Manpower and Social Planning, Rotterdam 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Zahl der Instrumentvariablen sollte bisweilen *größer* als die Zahl der Ziele gewählt werden; dann nämlich, wenn die Lösungen bei Gleichheit beider Zahlen außerhalb des für die Instrumentvariablen zugelassenen Raumes fallen würden. In solchen Situationen wird eine oder werden mehrere der Restriktionen „aktiv" und es sind dementsprechend eine oder mehrere Instrumentvariable vorgegeben. Dann müssen neue Instrumentvariable als Unbekannte zugefügt werden. Ein Beispiel wäre, daß man für einen Steuersatz eine Höchstgrenze vorgeschrieben hat. Um eine gewünschte Abbremsung der Gesamtausgaben zu erreichen, kann es notwendig sein, eine zusätzliche Steuer als Instrument einzusetzen. Wir kommen auf ähnliche Sachlagen in Abschnitt 2 zurück.

Zur Erläuterung des Verfahrens bei *flexiblen Zielen* ist im Anhang ein Modell ausgearbeitet worden, in dem eine Gesamtnutzenfunktion maximiert werden soll. Als Mittel wird hier ein Steuersystem gesucht, das zu einem wirtschaftlichen Optimum führt. Es handelt sich dabei nicht nur um die quantitativen Aspekte, sondern auch um die *Natur der Steuern,* namentlich die Steuerbasis. Mathematisch ist das Problem als ein Maximumproblem mit Nebenbedingungen anzusehen. Die Nebenbedingungen sind den vorgegebenen Gleichungen des Modells ähnlich. Es kommen dann die (beschränkten) Maximumbedingungen als Gleichungen hinzu. In solchen Problemen ist die Zahl der Gleichungen automatisch gleich der Zahl der Unbekannten. Ist die Zahl der unbekannten Variablen N, die Zahl der Nebenbedingungen $M < N$, so wird automatisch die Zahl der Maximumbedingungen N, wobei mit jeder Nebenbedingung ein Lagrange-Multiplikator eingeführt werden muß.

Allerdings kann es hier weitere Komplikationen geben, wenn zusätzliche Restriktionen für die Werte gewisser Unbekannten gelten. Es muß dann die Kuhn-Tucker-Methode angewandt werden, auf die ich jedoch nicht weiter eingehe.

Ich schließe diesen Abschnitt mit der Bemerkung, daß es weitere Probleme der Theorie der Wirtschaftspolitik gibt, die bei jeder Theorie auftreten können. Eine tiefere Analyse eines Problems führt ja oft zur Notwendigkeit, neue, *verfeinerte Begriffe* den schon üblichen hinzuzufügen. Als Beispiel wiederhole ich den schon genannten Unterschied zwischen angeborenen und angelernten Eigenschaften und die notwendigen Verfeinerungen dieser Unterschiede.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Rückwirkung der Theorie auf die Formulierung der Ziele

Wie wir besprochen haben, sind im einfachsten Fall die Ziele einer Wirtschaftspolitik als vorgegeben zu betrachten. Im Prinzip bedeutet das, daß die Theorie der Wirtschaftspolitik nicht als ein wissenschaftliches Verfahren zur Erzeugung von Zielen angesehen werden kann; die Ziele sind autonom. Bei genauerer Analyse ist das Verhältnis jedoch weniger einfach. In einer Vielzahl von Situationen leistet die Theorie trotzdem bei der Formulierung von Zielen einen wesentlichen Beitrag. Wir haben davon schon kurz gesprochen, nehmen jedoch diese Rückwirkung als Untersuchungsgegenstand jetzt nochmals und etwas erschöpfender auf.

An erster Stelle kann sich herausstellen, daß eine Gruppe von Zielen *in sich* schon inkompatibel ist. Dieses Problem kann in verschiedenen Formen auftreten. Einige Ziele können inkompatibel sein, weil sie sich schon mit einer *einzigen Gleichung* des Modells nicht vertragen, z. B. mit einer Definitionsgleichung. So ist es klar, daß man die drei Ziele Steuerermäßigung, Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und Erhaltung des Budgetgleichgewichts (angenommen letzteres bestehe in der Ausgangslage) nicht simultan verwirklichen kann. Die Definition des Budgetgleichgewichts kann nämlich als „Steuereinnahmen gleich öffentlichen Ausgaben" spezifiziert werden. Die beiden zuletztgenannten Variablen können dann nur entweder beide steigen, beide fallen oder beide gleich bleiben.

Die Inkompatibilität kann sich auch erst bei der *Kombination* mehrerer Gleichungen herausstellen. Das einfachste Beispiel dieser Art wäre wohl, daß — in einer graphischen Darstellung — zwei Gleichungen durch Parallellinien dargestellt werden. Man denke an das bekannte Keynessche Schema, in dem eine Linie die Identität: „Einkommen gleich Ausgaben" in einer einfachen geschlossenen Wirtschaft darstellt. Die andere Linie gebe die Ausgaben als Funktion des Einkommens an und habe auf Grund gewisser Zielsetzungen bezüglich der öffentlichen Ausgaben die Neigung eins, verlaufe aber nicht durch den Ursprung des Koordinatensystems. Eine Lösung des Problems erfordert die Existenz eines Schnittpunktes; einen solchen gibt es in diesem Falle aber nicht. Charakteristisch für diese Form der Inkompatibilität ist, daß sie abhängig ist vom *Modell* der Wirtschaft, mit dem wir arbeiten, und möglicherweise durch Änderung des Modells ausgeschaltet werden kann. Ob letzteres sich empfiehlt, hängt dann offenbar auch davon ab, ob das neue Modell realistischer ist.

Eine dritte Form der Inkompatibilität kann dann auftreten, wenn eine zahlenmäßige Lösung für die Instrumentvariablen zwar besteht, jedoch *außerhalb ihrer zugelassenen Werte* liegt; dadurch z. B., daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höhere Steuersätze notwendig sind, als von den Wirtschaftspolitikern für erwünscht oder technisch möglich gehalten werden.

Wir können die bisher besprochenen Beispiele der möglichen Inkompatibilität als *quantitative Inkompatibilität* andeuten. Die Rückwirkung der Theorie auf die ursprüngliche Formulierung des Problems kann in verschiedene Richtungen erfolgen. Eine Möglichkeit ist, daß man die Ziele ändert, um die Inkompatibilität aufzuheben. Das ist jedoch nicht die einzig mögliche Weise. Dies kann auch durch die Aufnahme weiterer Instrumentvariabler geschehen. Ein aktuelles Beispiel wäre, daß man — um weiterer Inflation vorzubeugen — den Lohnsätzen eine Grenze setzt, die jedoch für die Gewerkschaften unakzeptabel ist. In einer solchen Lage ist es denkbar, daß gewisse von den Arbeitnehmern zu zahlende Steuern oder Sozialbeiträge erniedrigt werden.

Neben quantitativer gibt es auch *qualitative Inkompatibilität.* Es kann sein, daß — um bestimmte Ziele zu erreichen — gewisse Strukturen geändert werden müssen und dazu entweder die Bereitschaft oder gar die objektive Möglichkeit fehlt. Ich nenne wieder einige Beispiele. Nehmen wir an, eines der Ziele der Wirtschaftspolitik sei eine weniger ungleiche Einkommensverteilung. Nehmen wir weiter an, daß gewisse hohe Einkommen, etwa der *Ärzte* in den Vereinigten Staaten, einer monopoloiden Struktur des Arbeitsmarktes für Ärzte zuzuschreiben sind. Eine erhöhte Konkurrenz auf dem Markt der Ärzte wäre dann ein Mittel zur Verringerung der Einkommensunterschiede. Ob die Bereitschaft für eine solche Strukturänderung besteht, ist aber gar nicht sicher.

Ein zweites Beispiel dafür, daß Strukturen zur Lösung eines wirtschaftspolitischen Problems geändert werden müssen, wird im Anhang behandelt. Das Problem ist, in einer durch ein einfaches Modell beschriebenen Wirtschaft das Optimum zu erreichen. Letzteres wird als die Lage beschrieben, bei der der Gesamtnutzen der Bevölkerung maximal ist, wobei gewisse natürliche Beschränkungen wie die Produktionsfunktion, und gewisse Bilanzgleichungen gegeben sind. Die Lösung verlangt, daß die Steuern sogenannte *„lump-sum taxes"* sind, die in unserem Beispiel nicht vom Einkommen abhängen, sondern von angeborenen Qualitäten der Steuerzahler. So lange es jedoch keine genügend zuverlässigen Methoden zur Messung dieser Eigenschaften gibt, ist diese Lösung objektiv unmöglich.

Es gibt noch weitere Möglichkeiten, wie die Theorie der Wirtschaftspolitik die Ziele derselben beeinflussen kann. Sie kann *neue Ziele vorschlagen.*

Wie ich an anderer Stelle ausgeführt habe[5], ist die Einkommensverteilung mitbestimmt von der technischen Entwicklung — kein Nationalöko-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nom würde das im Prinzip verneinen —, und zwar wahrscheinlich in nicht geringem Maße: Das ist weniger Gegenstand nationalökonomischer Forschung gewesen. Der erwähnte Zusammenhang kann Anlaß sein, die *technische Entwicklung als Gegenstand* gewisser Zielsetzungen zu wählen. Während für längere Zeit diese Entwicklung als autonom betrachtet wurde, wissen wir seit einigen Jahrzehnten, daß ein großer Teil der Forschung auf die Zielfindung im Entwicklungsprozeß gerichtet wird. Weshalb sollten dabei nicht auch *soziale Ziele* formuliert werden? Heute ist es Entwicklungsökonomen ganz klar geworden, daß die Entwicklungsländer eine andere Technologie brauchen als entwickelte Länder. Es könnte aber auch für entwickelte Länder eine andere Technologie sozial erwünscht sein, etwa eine, bei der die Arbeitsfreude größer sein würde, oder auch die Einkommensverteilung eine bessere — was immer das bedeuten mag. Vergessen wir dabei nicht, daß im weitesten Sinne Technologie auch das Element der Organisation, also der *Zusammenarbeit zwischen Menschen*, einschließt.

Ich möchte einen einzigen Aspekt dieser Sache noch etwas ausführlicher ausarbeiten. Um die Einkommensverteilung zugunsten der Arbeit zu beeinflussen, soll die Technologie relativ weniger Kapital beanspruchen. Ist das ein mögliches Ziel? Es hat den Anschein, daß dies nicht der Fall ist; daß vielmehr die Entwicklung in Richtung einer höheren Kapitalintensität die natürliche ist. Arbeitsersparnisse waren schon für Robinson Crusoe ein Ziel. Darüberhinaus sind sie für Länder mit hohen Lohnsätzen anscheinend die einzige Weise, konkurrenzfähig zu bleiben.

Trotzdem sind wir heute damit einverstanden, daß *energiesparende Prozesse* erforscht werden. Wir wissen aus Erfahrung und mit Hilfe von ökonometrischen Analysen, daß Energieintensität und Kapitalintensität von Prozessen positiv korreliert sind. Werden dann nicht auch Energie-Ersparnisse zu Kapitalersparnissen führen? Es kann doch sein, daß neue Umstände einer immer weiteren Vergrößerung von Schiffen, Lastwagen und Flugzeugen eine Grenze setzen würden — z. B. wegen der Risiken größerer Umweltschäden, aber auch wegen einer Überbelastung der menschlichen Verantwortung. Eine zu stark vorgetriebene Megalomanie könnte schließlich Widerstände hervorrufen. Versuche, die Technik in diesem Sinne zu ändern, können vielleicht aber nur in internationaler Zusammenarbeit Erfolg haben.

Die Wirtschaftslehre kann schließlich versuchen, den im Rechtsbewußtsein lebendigen, aber nur vage umschriebenen Zielen einen *genaueren Inhalt* zu geben. Diesen letzten Beitrag, den ich in diesem Zusammenhang besprechen möchte, werde ich am Beispiel des Begriffs

[5] *J. Tinbergen,* a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Gerechtigkeit zu erläutern versuchen. Im Laufe der Geschichte ist dieser Begriff oft genannt worden. Verschiedene Versuche sind gemacht worden, ihm einen genauen Inhalt zu geben. Darüber möchte ich jetzt einige Bemerkungen machen.

3. Einige alternative Definitionen einer gerechten Verteilung

Bei der folgenden Erörterung des Begriffs der Gerechtigkeit werde ich mich hauptsächlich auf die quantitative Seite desselben konzentrieren. Damit will ich nicht verneinen, daß es auch interessante qualitative Aspekte gibt. Für wirtschaftliche Probleme ist die quantitative Seite jedoch besonders wichtig; und dabei steht im Mittelpunkt wohl die Frage nach einer gerechten *Verteilung*. Das Verteilungsproblem enthält zwei Dimensionen: Nicht nur die Verteilung der Einkommen, sondern auch eine Verteilung der Berufe, oder allgemeiner der Tätigkeiten steht zur Diskussion. Die Verteilung kann mehr als zwei Dimensionen aufzeigen, wenn die Tätigkeiten mehr als eine Dimension aufzeigen: etwa die Art und die Länge der Arbeit, oder noch weitere Dimensionen. Ich beschränke mich auf Grund von Datenmangel auf die Verteilung von Einkommen und Berufen, wobei ich annehme, daß ein Beruf wenigstens durch eine Variable charakterisiert werden kann: Hier soll dafür die Ausbildungsdauer gewählt werden. Ich wähle diese übervereinfachte Beschreibung, weil ich nur eine Methode erläutern will; ich bin damit beschäftigt, andere Variable miteinzubeziehen, vor allem die schon erwähnte Unabhängigkeit der Entschlußfassung.

Eine Definition, die längere Zeit hindurch verteidigt worden ist und auch jetzt noch von vielen Liberalen verteidigt wird, ist folgende. Eine Verteilung ist gerecht, wenn *Gleichheit* besteht zwischen dem Einkommen und dem im Beruf *geschaffenen Produkt*, womit dann noch oft das Grenzprodukt gemeint wird. Bei freier Konkurrenz auf den Produktionsfaktormärkten wäre dann automatisch die gerechte Einkommensverteilung verwirklicht. Ungerecht wären dann zwar schon Monopoleinkommen und durch ähnliche monopoloide Eingriffe erreichte zusätzliche Einkommen.

Demgegenüber möchte ich eine wesentlich andere Definition verteidigen, und zwar als eine gerechte Verteilung der Einkommen und der Berufe eine solche betrachten, bei der für alle repräsentativen Gruppen in der Bevölkerung die *Befriedigung gleich* ist. Befriedigung ist dann als Synonym mit einer weitest möglichen Fassung des Nutzens aufzufassen. Ich lehne die zuerstgenannte Definition auf Grund des Arguments ab, daß die Produktivität verschiedener Personen stark von ihren angeborenen Eigenschaften abhängt und daß letztere von der Natur gar nicht in „gerechter" Weise über die Bevölkerung verteilt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind. Darüberhinaus trägt auch noch die Struktur unserer Sozialordnung dazu bei, daß die einzelnen Individuen in sehr ungleichem Maße ihre Veranlagung entwickeln können.

Meine Definition hat offenbar nur dann einen Sinn, wenn wir die Befriedigung verschiedener Personen, oder wenigstens repräsentativer Personengruppen vergleichen können. Über diese Möglichkeit habe ich mich schon geäußert. Ich gebe zu, daß nur unvollkommene Methoden zur Verfügung stehen. Die einzige Möglichkeit zu beurteilen, ob wir uns einer weniger ungerechten Verteilung annähern, oder ob wir sie schon erreicht haben, besteht heute in einer Befragung entweder der Bevölkerung oder ihrer parlamentarischen Vertreter oder auch einer ähnlichen Gruppe von kulturellen Vertretern. Vielleicht können wir darüberhinaus noch bessere wissenschaftliche Messungsmethoden entwickeln, wie ich schon ausgeführt habe.

Die von mir vorgeschlagene Definition impliziert, daß eine gerechte Verteilung nicht notwendigerweise *Gleichheit* etwa aller *Einkommen* verlangt. Eben weil die Befriedigung von vielen anderen Größen abhängt, wie Art der Arbeit, Verhältnis zu anderen Menschen, Gesundheit, Familiengröße, ist vielmehr eine gerechte Einkommensverteilung dort realisiert, wo Einkommensunterschiede etwaige *Kompensation* darstellen für unangenehme oder schwierige Arbeit, für mangelnde Gesundheit oder für eine große Familie. Die Einkommensunterschiede sollen aber auch *nicht mehr* als eine solche Kompensation sein und sollen nicht etwa *Knappheitsprämien* für besondere angeborene Eigenschaften und noch viel weniger Monopolgewinne umfassen. Solche Knappheitsprämien werden innerhalb der Marktwirtschaft automatisch geschaffen; sie haben auch eine gewisse Funktion für den Ablauf des Wirtschaftsprozesses, sind aber damit nicht notwendigerweise gerecht[6].

Es gibt eine Reihe von Einzelfragen, wenn man meine Definition auf Einkommensunterschiede verschiedener Quellen anzuwenden versucht. Namentlich die Frage der Gerechtigkeit unterschiedlicher Einkommen aus Kapital wäre dabei näher auszuarbeiten. Ich neige dazu, Kapital aus eigenen Ersparnissen als gerecht anzuerkennen, insoweit die Ersparnisse aus einem gerechten Einkommen stammen und durch Verzicht auf Verbrauch entstanden sind. Eine offene Frage ist für mich, ob nicht auch ein bescheidenes Kapitaleinkommen aus von den Eltern für gewisse, besonders benachteiligte Kinder angesammelten Ersparnissen als gerecht anzusehen ist. Das hängt vom Sozialsystem ab, in dem man lebt.

---

[6] Siehe auch *N. Bouma, B. M. S. van Praag* and *J. Tinbergen,* Testing and Applying a Theory of Utility, in: European Economic Review, 1976 (forthcoming).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Besprechung möglicher Definitionen einer gerechten Verteilung soll man sich auch noch darüber klar werden, daß Einigung auf eine Definition nicht garantiert, daß eine *Verwirklichung* einer gerechten Verteilung mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln der sozialökonomischen Politik möglich ist. Ich glaube im Gegenteil zeigen zu können, daß eine Verwirklichung heute (noch) nicht möglich ist: Im Anhang wird ein Versuch zu einem solchen Beweis unternommen.

Weiter sollte bedacht werden, daß eine *optimale Verteilung* etwas anderes sein kann als eine *gerechte*. Optimalität verlangt, daß der *Sozialnutzen* maximal sei und das braucht nicht mit einem Zustand zu korrespondieren, bei dem alle persönlichen Nutzenfunktionen den gleichen Wert annehmen, obgleich die Möglichkeit dazu besteht (siehe Anhang). Es ist jedoch wohl möglich, daß man ein Optimum bestimmt mit der *zusätzlichen Nebenbedingung,* daß die Verteilung gerecht ist. Durch die Hinzufügung einer zusätzlichen Nebenbedingung wird im allgemeinen das Optimum einen niedrigeren Wert des Sozialnutzens aufweisen als ohne diese Nebenbedingung. Im Falle, daß im vorher berechneten Optimum schon eine gerechte Verteilung besteht, findet dann selbstverständlich eine solche Reduzierung des Sozialnutzens nicht statt.

Es stehen also wenigstens zwei verschiedene Gerechtigkeitsdefinitionen einander gegenüber, und wahrscheinlich noch mehrere. Es stellt sich nun die Frage, ob man zwischen ihnen auf Grund von wissenschaftlichen Argumenten wählen kann. Es ist klar, daß solche Argumente nicht der Wirtschaftswissenschaft allein entnommen werden können, sondern wenigstens auch der Ethik, wenn man diese als eine Wissenschaft betrachtet. Über letztere Frage möchte ich keine Aussage machen. Wohl aber über die Notwendigkeit, daß ein Ethiker bei seiner Wahl auch gewisse nationalökonomische Einsichten braucht. Er sollte nämlich wissen, was die wirtschaftlichen Folgen irgendeines von ihm gewählten ethischen Prinzips sind. Nur dann kann er nämlich die Bedeutung eines solchen Prinzips beurteilen.

Wenn jetzt über die Möglichkeit, eine *Brücke* zwischen den zwei wichtigsten von mir erwähnten Definitionen herzustellen, diskutiert werden soll, so sollte das Wort Brücke nicht falsch verstanden werden. Damit meine ich nicht, daß ich bereit bin, die liberale These, die jetzige Einkommensverteilung sei gerecht, zu unterschreiben. Ich möchte nur untersuchen, *unter welchen Bedingungen* eine Einkommensverteilung entstehen könnte, die nach beiden Definitionen als gerecht betrachtet werden kann.

Hauptgrund für diese weiterführende Analyse ist für mich, daß das Ergebnis des idealen Marktmechanismus (ohne Monopole) *nicht eine unveränderliche* Verteilung ist. Durch eine Reihe von Datenänderungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ändert sich nämlich die von den Marktkräften bestimmte Verteilung. Das ist namentlich der Fall für Änderungen in der Anzahl von Personen mit verschiedenen Typen von Ausbildung und für Änderungen in der Produktionstechnik. Darüber hinaus sind natürlich auch Änderungen in den Steuer- und Sozialversicherungssystemen für die Verteilung wichtig. Bei genügend starken Änderungen in diesen Daten *könnte* eine Verteilung erreicht werden, die auch nach der von mir bevorzugten Definition gerecht wäre. Beispiele dafür sind an anderer Stelle von mir errechnet worden[7]. Bei der dort angenommenen Produktionsfunktion (deren Realitätsgehalt angezweifelt werden kann) und bei der für 1962 geltenden Technik und unter weiteren dem Modell zugrunde gelegten Annahmen wäre sogar eine völlige Einkommensgleichheit möglich gewesen, wenn statt 3 % der Berufsbevölkerung 8 % eine „höhere" Ausbildung (nach der niederländischen Terminologie) gehabt hätten. Alternativ würde die Ungleichheit der Einkommen vor Steuerzahlung sich um 80 % verringert haben, wenn nicht 8 %, sondern 6 % eine „höhere" Ausbildung gehabt hätten. Diese Ergebnisse sind nicht mehr als Illustrationen eines theoretischen Gedankengangs und Anregungen zu weiteren Untersuchungen. Mit Hilfe anderer Produktionsfunktionen werden zwar qualitativ ähnliche Ergebnisse, aber quantativ zum Teil sehr unterschiedliche Ergebnisse erreicht. Anders formuliert: Es ist *nicht unmöglich, daß in einer sozialen Marktwirtschaft mit Hilfe marktkonformer Maßnahmen* die Einkommensverteilung beträchtlich weniger ungleich gestaltet werden kann, als sie es heute ist. Diese Einsicht könnte als Ausgangspunkt zielgerichteter weiterer Forschung zur Änderung der Verteilung dienen, die ich sehr befürworte.

Leider müssen wir Europäer dabei feststellen, daß in den Vereinigten Staaten in dieser Hinsicht viel mehr geleistet wird als in Europa. Nationalökonomen verschiedenster politischer Präferenzen haben umfassende Stichprobenanalysen durchgeführt, die uns helfen können, die besten Mittel zur Änderung der Verteilung ausfindig zu machen. Als Beispiele erwähne ich die Arbeiten von Frau Adelman und Frau Taft[8], von Bowles und Gintis[9], Chiswick[10], Havemann[11], Jencks[12], Mincer[13],

---

[7] *J. Tinbergen*, a. a. O., S. 112.

[8] *J. Adelman* and *C. Taft-Morris*, Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford, Cal. 1973. — *J. Adelman, C. Taft-Moris* and *S. Robinson*, Policies for Equitable Growth, Paper Presented to the Conference on Economic Development and Income Distribution, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, April 1976 (mimeographed).

[9] *S. Bowles* and *H. Gintis*, Schooling in Capitalist America, New York 1976.

[10] *B. R. Chiswick*, Income Inequality; Regional Analysis within a Human Capital Framework, N.B.E.R., New York 1974.

[11] *R. Haveman*, persönliche Unterhaltungen, 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schultz[14], Taubman[15], Thurow[16] und Frau Ullman-Chiswick[17], ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Es gibt natürlich auch einige ausgezeichnete europäische Untersuchungen, z. B. Husens Arbeiten[18], und allmählich werden wir etwas nachholen können; es wird schwierig sein, die relative Position Europas in dieser Hinsicht zu verbessern. Hoffentlich wird uns das gelingen.

Anhang

Ein stark vereinfachtes Modell zur Erläuterung einer qualitativen Bedingung, der die optimale Sozialordnung genügen muß

In einer Volkswirtschaft werden als Produktionsfaktoren Kapital und fünf Arbeitstypen angenommen. Die Kapitalmenge wird als gegeben betrachtet und gehört nicht zu den hier betrachteten Variablen. Die fünf Segmente des Arbeitsmarktes werden durch zwei Indizes charakterisiert, von denen der erste Berufsgruppen, der zweite Ausbildungsstufen andeutet. Es werden die üblichen drei Ausbildungsstufen unterschieden, 1. die gesetzlich verpflichtete, 2. eine mittlere und 3. die obere Stufe. Die Berufe sind mit der Zahl derjenigen Ausbildungsstufe angegeben worden, die am besten jeder Berufsgruppe entspricht. Der Anteil der Berufsbevölkerung in einem Segment wird mit φ_{BA} angedeutet, wobei B die Berufsgruppe und A die Ausbildungsstufe sei. Es wird weiter angenommen, daß $\varphi_{BA} = 0$ für $B < A$, wodurch es in dieser Kategorie nur die Variablen φ_{11}, φ_{21}, φ_{22}, φ_{32} und φ_{33} gibt. Die Größe, Verteilung und Verwendung des Kapitaleinkommens werden nicht spezifiziert; die verschiedenen Möglichkeiten, die es hier gibt, werden annahmegemäß in diesem Modell nicht berücksichtigt. Diese Möglichkeiten bestünden einerseits in einer völlig sozialisierten Volkswirtschaft, andererseits in einer Gesellschaft, in der alles Kapitaleinkommen investiert wird oder in einer, in der das Kapitaleinkommen deshalb vernachlässigbar ist, weil eine Kapitalsättigung erreicht ist. Es wäre wahr-

---

[12] *C. Jencks,* Inequality, New York 1972.

[13] *J. Mincer,* Schooling, Experience and Earnings, N.B.E.R., New York 1974.

[14] *T. P. Schultz,* The Distribution of Income: Case Study of the Netherlands, Ph. D. Dissertation M.I.T. 1965.

[15] *P. Taubman,* Sources of Inequality in Earnings, Amsterdam, Oxford, New York 1975.

[16] *L. C. Thurow* and *R. E. B. Lucas,* The American Distribution of Income: a Structural Problem; A Study prepared for the Use of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington 1972.

[17] *C. J. Ullman-Chiswick,* The Growth of Professional Occupations in the American Labor Force: 1900 - 1963. World Bank paper based on Columbia University dissertation, 1972.

[18] *T. Husén,* Ability, Opportunity and Career; A 26 year follow-up, in: Education Research, Vol. 10, 1968, S. 170.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheinlich auch nicht schwer, das Kapitaleinkommen im Modell zu berücksichtigen. Außerdem ist im hier behandelten Modell „menschliches Kapital" (human capital) berücksichtigt. Für jede der betrachteten Gruppen gibt es noch drei andere Größen, nämlich das Bruttoeinkommen l_{BA}, die Steuerabgabe t_{BA} und das Nettoeinkommen x_{BA}. Weiter wird noch das Gesamtprodukt y aller Arbeitsarten (Nationalprodukt minus Kapitaleinkommen) aufgeführt. Als Nutzenfunktionen ω werden Funktionen mit einem Parameter A und zwei Variablen x_{BA} und B angenommen, und zwar:

$$\omega = \ln (x_{BA} - c_0 B - c_1 A) \qquad (BA = 11, 21, 22, 32, 33) \ ,$$

wobei c_0 und c_1 Koeffizienten sind, die für alle Qualitätsgruppen A gleich sind. Als Gesamt- oder Sozialnutzenfunktion Ω wird die Summe aller persönlichen Nutzenfunktionen angenommen, also:

$$\Omega = \Sigma \varphi_{BA} \ln (x_{BA} - c_0 B - c_1 A) \ .$$

Das Problem ist, Ω zum Maximum zu machen unter einer Reihe von Nebenbedingungen, die zusammen das Wirtschaftsmodell bilden. Wir werden dabei zehn Variable und zehn Gleichungen von vornherein außerhalb der Formulierung des Maximumproblems halten können mit Hilfe geeigneter Eliminationen, zur vollständigen Formulierung des Modells sie aber später erwähnen als Gleichungen (12) bis zu (21). Die übrigen Nebenbedingungen bleiben dann:

(I) $$F_1 = \varphi_{11} + \varphi_{21}$$

(II) $$F_2 = \varphi_{22} + \varphi_{32}$$

(III) $$F_3 = \varphi_{33}$$

(IV) $$\ln y = \text{prod}\, f\,(\varphi_{BA}) \qquad BA = 11, 21, 22, 32, 33$$

(V) $$y = \Sigma \varphi_{BA} x_{BA} + T$$

Die Gleichungen (I), (II) und (III) sind Bilanzgleichungen, wobei die Gesamtzahl der Personen mit Ausbildung 1 gleich F_1 ist, und ähnliches gilt für die zwei anderen Ausbildungsstufen. Gleichung (IV) ist eine Produktionsfunktion, wobei man gegebenenfalls an eine Translogfunktion denken könnte, aber auch sonstige Produktionsfunktionen einsetzen kann. Gleichung (V) ist die Bilanzgleichung zwischen Arbeitseinkommen und der Verwendung desselben, wobei T den Gesamtertrag der Steuern aus Arbeitseinkommen angibt.

Bekanntlich wird eine Lösung eines Maximumproblems mit Nebenbedingungen zuerst mit Hilfe von Lagrange-Multiplikatoren angesetzt, wobei später noch Überprüfungen nach Kuhn-Tucker notwendig sind. Wir werden die letzteren jedoch nicht ausführen, weil es jedenfalls eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kategorie von Konstellationen gibt, wofür das nicht notwendig ist. Die genannte Lagrange-Methode verlangt die Maximierung des Ausdrucks:

$$\Sigma\, \varphi_{BA} \ln (x_{BA} - c_0 B - c_1 A) + \lambda (F_1 - \varphi_{11} - \varphi_{21}) + \mu (F_2 - \varphi_{22} - \varphi_{32}) + \\ + \nu (F_3 - \varphi_{33}) + \pi \{\ln y - \operatorname{prod} f (\varphi_{BA})\} + \varrho (y - \Sigma\, \varphi_{BA}\, x_{BA} - T) \qquad (M)$$

Dazu soll die erste Ableitung nach allen in (M) erscheinenden Variablen gleich Null gesetzt werden. Das ergibt die elf Gleichungen:

$$(1) \qquad \ln (x_{11} - c_0 B_1 - c_1 A_1) - \lambda - \pi \frac{\partial \ln y}{\partial \varphi_{11}} - \varrho\, x_{11} = 0$$

$$(2) \qquad \ln (x_{21} - c_0 B_2 - c_1 A_1) - \lambda - \pi \frac{\partial \ln y}{\partial \varphi_{21}} - \varrho\, x_{21} = 0$$

$$(3) \qquad \ln (x_{22} - c_0 B_2 - c_1 A_2) - \mu - \pi \frac{\partial \ln y}{\partial \varphi_{22}} - \varrho\, x_{22} = 0$$

$$(4) \qquad \ln (x_{32} - c_0 B_3 - c_1 A_2) - \mu - \pi \frac{\partial \ln y}{\partial \varphi_{32}} - \varrho\, x_{32} = 0$$

$$(5) \qquad \ln (x_{33} - c_0 B_3 - c_1 A_3) - \nu - \pi \frac{\partial \ln y}{\partial \varphi_{33}} - \varrho\, x_{33} = 0$$

$$(6) \qquad \frac{\varphi_{11}}{x_{11} - c_0 B_1 - c_1 A_1} - \varrho \varphi_{11} = 0$$

$$(7) \qquad \frac{\varphi_{21}}{x_{21} - c_0 B_2 - c_1 A_1} - \varrho \varphi_{21} = 0$$

$$(8) \qquad \frac{\varphi_{22}}{x_{22} - c_0 B_2 - c_1 A_2} - \varrho \varphi_{22} = 0$$

$$(9) \qquad \frac{\varphi_{32}}{x_{32} - c_0 B_3 - c_1 A_2} - \varrho \varphi_{32} = 0$$

$$(10) \qquad \frac{\varphi_{33}}{x_{33} - c_0 B_3 - c_1 A_3} - \varrho \varphi_{33} = 0$$

$$(11) \qquad \frac{\pi}{y} + \varrho = 0$$

Zu diesen elf Gleichungen kommen dann noch zehn weitere, (12) bis (21). Davon sind (12) - (16) Definitionsgleichungen. Die l sind die Bruttoeinkommen der betreffenden Gruppe und die t die Steuerzahlungen. Die Gleichungen (17) - (21) bringen zum Ausdruck, daß die Bruttoeinkommen gleich der Grenzproduktivität der betreffenden Gruppe sind. Bekanntlich setzt das voraus, daß es zwischen den Unternehmungen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(12) $$t_{11} = l_{11} - x_{11}$$

(13) $$t_{21} = l_{21} - x_{21}$$

(14) $$t_{22} = l_{22} - x_{22}$$

(15) $$t_{32} = l_{32} - x_{32}$$

(16) $$t_{33} = l_{33} - x_{33}$$

(17) $$l_{11} = \frac{\partial y}{\partial \varphi_{11}}$$

(18) $$l_{21} = \frac{\partial y}{\partial \varphi_{21}}$$

(19) $$l_{22} = \frac{\partial y}{\partial \varphi_{22}}$$

(20) $$l_{32} = \frac{\partial y}{\partial \varphi_{32}}$$

(21) $$l_{33} = \frac{\partial y}{\partial \varphi_{33}}$$

Zusammen mit den Gleichungen (I) - (V) haben wir jetzt 26 Gleichungen mit 26 Unbekannten. Letztere sind die fünf x, fünf φ, fünf t, fünf l und fünf Multiplikatoren λ, μ, ν, π und ϱ, sowie y. Die fünf Multiplikatoren lassen sich zuerst eliminieren. Es kommt nämlich ν überhaupt nur in Gleichung (5) vor; π läßt sich aus (11) in ϱ und y ausdrücken. Subtraktion der Gleichungen (2) und (4) von resp. (1) und (3) eliminiert λ und μ; außerdem können wir die Gleichungen (6) bis (10) durch die vier Gleichungen (22) - (25) ersetzen, wobei ϱ eliminiert wird:

(22) bis (25) $$x_{11} - c_0 B_1 - c_1 A_1 = x_{21} - c_0 B_2 - c_1 A_1 = x_{22} - c_0 B_2 - c_1 A_2 = x_{32} - c_0 B_3 - c_1 A_2 = x_{33} - c_0 B_3 - c_1 A_3 \,.$$

Dabei ist allerdings angenommen worden, es sei keines der φ gleich Null. (Die Behandlung solcher Fälle ist nicht schwer, wird jedoch hier unterlassen.) Mit Hilfe der setzten vier Gleichungen lassen sich die sonstigen x in x_{11} ausdrücken. Die schon erwähnte Subtraktion der Gleichung (2) von (1) und gleichfalls die Subtraktion (4) - (3) vereinfachen das Ergebnis mit Hilfe von (11) zu:

(26) $$y\,\varrho\left(\frac{\partial \ln y}{\partial \varphi_{11}} - \frac{\partial \ln y}{\partial \varphi_{21}}\right) = \varrho\,(x_{11} - x_{21}) \,,$$

wofür sich schreiben läßt:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{\partial y}{\partial \varphi_{11}} - \frac{\partial y}{\partial \varphi_{21}} = x_{11} - x_{21} \tag{27}$$

und analog:

$$\frac{\partial y}{\partial \varphi_{22}} - \frac{\partial y}{\partial \varphi_{32}} = x_{22} - x_{32} \,. \tag{28}$$

Zusammen mit (17) bis (20) ergibt das:

$$l_{11} - l_{21} = x_{11} - x_{21} \quad \text{oder} \quad t_{11} = t_{21} \tag{29}$$

$$l_{22} - l_{32} = x_{22} - x_{32} \quad \text{oder} \quad t_{22} = t_{32} \,. \tag{30}$$

Aus (22) bis (25) kann weiter noch abgeleitet werden, daß:

$$x_{11} - x_{21} = c_0 (B_1 - B_2) \tag{31}$$

und

$$x_{22} - x_{32} = c_0 (B_2 - B_3) \,. \tag{32}$$

Daraus können wir schließen, daß *die Steuern für Gruppen mit demselben Parameter A gleich* sein sollen, es sei nun A_1 oder A_2.

Mit anderen Worten: Die letzten vier Gleichungen zeigen, daß *die Einkommensunterschiede* — sowohl brutto wie netto — *zwischen Gruppen derselben Qualität A nur von den Unterschieden in den gewählten Berufen B abhängen* sollen, damit die Optimumbedingungen erfüllt werden.

Um die Struktur des Systems weiter zu beleuchten, sei noch erwähnt, daß die letzte Phase der Lösung des Optimumproblems die Lösung eines Systems von vier Gleichungen mit vier Unbekannten bildet. Die Unbekannten sind x_{11}, y, φ_{11} und φ_{22} und die Gleichungen:

(33) (IV), in dem φ_{21}, φ_{32} und φ_{33} mit Hilfe von (I), (II) und (III) in φ_{11} und φ_{22} ausgedrückt worden sind;

(34) (V), in dem alle x mit Hilfe von (22) bis (25) in x_{11} und φ_{21}, φ_{32} und φ_{33} gleichfalls mit Hilfe von (I), (II) und (III) in φ_{11} und φ_{22} ausgedrückt worden sind;

$$\frac{\partial y}{\partial \varphi_{11}} - \frac{\partial y}{\partial (F_1 - \varphi_{11})} = c_0 (B_1 - B_2) \tag{35}$$

abgeleitet aus (27) und (31), und

$$\frac{\partial y}{\partial \varphi_{22}} - \frac{\partial y}{\partial (F_2 - \varphi_{22})} = c_0 (B_2 - B_3) \tag{36}$$

abgeleitet aus (28) und (32).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Letzteres bedeutet, daß z. B. die Koeffizienten in der Produktionsfunktion (IV) oder in dem Gesamtsteueraufkommen T zwar die zuletztgenannten vier Unbekannten x, y, φ_{11} und φ_{22} ändern können, *aber nicht die Ergebnisse* (29) *und* (30), *die die Natur des Steuersystems* bestimmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Frage nach Grundlagen und Inhalt der im Referat von Tinbergen[1] enthaltenen Gerechtigkeitsnormen. Im besonderen wurden von den Herren *Hans Jürgen Ewers* (Münster), *Johannes Hackmann* (Berlin), *Gerhard Kleinhenz* (Köln), *Martin Pfaff* (Augsburg) und *Wolfgang Schmitz* (Wien) folgende kritische Einwendungen erhoben:

1. Die Bedeutung der in einer Gesellschaft geltenden Gemeinwohlkonzeption für den Inhalt der verfolgten Gerechtigkeitsvorstellung sei nicht hervorgehoben worden, das Problem der kommutativen Gerechtigkeit sei von Tinbergen nicht berücksichtigt worden;
2. die Zweckmäßigkeit des Versuches, eine Gesamtwohlfahrtsfunktion abzuleiten, sei fragwürdig;
3. die von Tinbergen gewählten Maßstäbe zur Messung von Gerechtigkeit seien nicht operational;
4. Tinbergens Gerechtigkeitskonzept habe beachtliche Implikationen, deren Berücksichtigung zu einer Modifikation seines Konzeptes führen könne.

(ad 1.)

Eine Diskussion über Gerechtigkeit setze Klarheit darüber voraus, welche Gemeinwohlkonzeption einer solchen Diskussion zugrunde gelegt werden soll. Die dem Tinbergenschen Referat zugrundeliegende Gemeinwohlkonzeption könne in Anlehnung an Hayeks Unterscheidung zwischen einer *teleokratischen* und *nomokratischen* Gemeinwohlkonzeption als teleokratisch bezeichnet werden. Nach dieser Konzeption gehe es bei der Verwirklichung von Gerechtigkeit darum, einen von der Gesellschaft akzeptierten Maßstab zur Verteilung der Realbedingungen der Freiheit bzw. geeignete Methoden zur Verwirklichung *distributiver Gerechtigkeit* zu finden. Zu diesem Problem geeigneter Methoden zur Realisierung distributiver Gerechtigkeit habe Tinbergen einen Beitrag geleistet. Dagegen habe er bei seinen Überlegungen zur Gerechtigkeit eine *nomokratische Gemeinwohlkonzeption* vernachlässigt. Im Rahmen einer nomokratischen Gemeinwohlkonzeption würden

[1] Dem Assistenten des Verfassers, Herrn Dipl.-Kfm. D. Schönwitz, gebührt für seine Mitwirkung an der Abfassung dieses Beitrages Dank.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesellschaftliche Werte nicht im Sinne eines zu realisierenden Zustandes, hinter dem ein gemeinsamer Wille steht, gedeutet, sondern als gemeinsame Meinung über den Unwert bestimmter Verhaltensweisen. In nomokratischer Sicht gelte *kommutative Gerechtigkeit* als sichergestellt, wenn es durch Definitionen und Durchsetzung geeigneter Verhaltensregeln gelingt, ungerechtes Handeln in der Gesellschaft zu verhindern — unabhängig davon, welche Distribution sich bei Einhaltung dieser Verhaltensregeln im einzelnen ergibt. Die Gefahr einer *rein* teleokratischen Gemeinwohlkonzeption bestehe in einer gewissen Offenheit auch für „unwertige" Verhaltensweisen wie z. B. Gewaltanwendung zur Realisierung distributiver Gerechtigkeit. Zweckmäßig sei eine beide Elemente enthaltende Gerechtigkeitskonzeption. Tinbergen grenzte seinen Standpunkt gegenüber dem einer rein teleokratischen Gemeinwohlkonzeption ab, indem er feststellte, daß nicht nur die Ziele, sondern auch die Mittel in der Gesamtnutzenfunktion zu berücksichtigen sind. Das bedeute, daß eine Abwägung zwischen Zielen und Mitteln stattfindet und daß nicht jedes Mittel erlaubt ist, um ein irgendwie definiertes Gemeinwohloptimum zu erreichen.

(ad 2.)

In Zusammenhang mit Tinbergens Versuch, aus individuellen Wohlfahrtsbestimmungen eine Gesamtwohlfahrtsfunktion abzuleiten, wurde die Zweckmäßigkeit solcher Ableitungen bestritten, vor allem angesichts gesellschaftlicher Wahlmechanismen, die soziale Wohlfahrtsfunktionen konkretisieren, auch wenn diese nicht im summativen Sinne aus individuellen Wohlfahrtsfunktionen ableitbar sind.

(ad 3.)

In bezug auf Tinbergens Vorschlag, die Verteilung von Gütern dann als gerecht anzusehen, wenn für alle Berufe und Gruppen die gleiche Zufriedenheit herrscht, wurde eingewendet:

a) Die Befriedigung sei ein zweifelhaftes Maß für Gerechtigkeit, da für sie zu vermuten sei, daß sie sich an den jeweiligen Umständen orientiert und von dritten Personen beeinflußbar ist.

b) Da erste Untersuchungen in bezug auf die durchschnittlichen Zufriedenheitsgrade in unterschiedlichen Ländern darauf hindeuten, daß selbst bei signifikanten Abweichungen bezüglich der absoluten Einkommensdifferenzen und der durchschnittlichen Einkommen die durchschnittlichen Zufriedenheitswerte gleich sein können, ergebe sich die Frage, ob die Einkommensverteilung tatsächlich das wichtigste Instrument ist, das die Veränderung der subjektiven Wohlfahrt und damit der Zufriedenheit beeinflußt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Zufriedenheit sei in psychometrischem Sinne ein Maß der Distanz zwischen den Erwartungen und den tatsächlich realisierten Attributen eines Bedarfsdeckungsmittels oder einer Gesamtlebenssituation, so daß aus dem Zufriedenheitsmaß nicht sofort eine monotonische Transformation über Nutzenhöhen erstellt werden könne. Wenn man des weiteren bedenke, daß Anspruchsniveaus und Bedürfnisniveaus akkulturiert und erlernt seien, lasse sich die Frage aufwerfen, ob es nicht sinnvoller ist, zusammen mit den subjektiven Indizes der Befriedigung traditionelle ökonomische Maße des Nutzens anzuwenden.

Tinbergen räumte ein, daß viele der von ihm benutzten Begriffe bisher kaum oder gar nicht operational sind. Seine Ausführungen seien als Anregung gedacht, die im Zusammenhang mit dem Gerechtigkeitsziel bestehende *interdisziplinäre* Forschungsaufgabe in Angriff zu nehmen. Bezüglich der Bedeutung der Einkommensverteilung für die Befriedigung wies Tinbergen auf eine Untersuchung in den Niederlanden hin, die zeige, daß die Frage nach dem Einkommen tatsächlich nicht mehr an erster Stelle steht. Auch dies sei ein Hinweis darauf, daß andere Faktoren in die Befriedigungsfunktion eintreten und daß man erst ganz am Anfang ihrer Messung steht.

(ad 4.)

Mehrere Diskussionsteilnehmer machten auf Implikationen des Tinbergenschen Gerechtigkeitskonzeptes in strategischer, in konjunktur- und wachstumspolitischer und in ordnungspolitischer Hinsicht aufmerksam. So wurde die Frage aufgeworfen, ob es nicht zweckmäßiger sei, in einer Welt, die politisch sehr geladen ist, mehr über Gleichheiten und Ungleichheiten der Verteilung statt über Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit zu sprechen. Die konjunktur- und wachstumspolitische Perspektive wurde unter Verweis auf — wachstumspolitisch gesehen — zu geringe Kapitalbildungsprozesse aufgenommen. Im Hinblick darauf sei es problematisch, daß Tinbergen nur solche vererbte Vermögen als gerechtfertigt anerkennt, die erstens nur bescheidene Kapitaleinkommen abwerfen und zweitens von Eltern für besonders benachteiligte Kinder angesammelt worden sind. Tinbergen gab seiner Überzeugung Ausdruck, daß viele der von ihm angesprochenen Probleme der Gerechtigkeit ordnungsunabhängig sind. Zum Beispiel seien auch in Osteuropa die Einkommensunterschiede noch beträchtlich. Die Arbeitseinkommensunterschiede seien bedeutsamer geworden als die Unterschiede zwischen Besitz- und Arbeitseinkommen.

Gegenüber dem Einwand, daß möglicherweise die Bedürfnisbefriedigungskapazitäten Ergebnis der Entwicklung der Individuen und an-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geborener Eigenheiten sind und daß dann die Erfüllung der Forderung Tinbergens nach einem Ausgleich unterschiedlicher Befriedigungsniveaus unmöglich werde, entgegnete Tinbergen, daß die Ordnung immer nur einen Rahmen bilde und daß innerhalb der Ordnung ein großer Teil der Befriedigungserhöhung durch die Individuen selbst erreicht werden müsse — also nicht durch die Gesellschaft organisierbar sei.

Heinz Lampert, Augsburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften

Von *Wolfram Fischer*, Berlin

Am 6. Februar 1976 meldete die New York Times auf der ersten Seite, daß in der Autoindustrie in Detroit trotz der Entlassungen der vorangegangenen zwei Jahre die unentschuldigte Abwesenheit vom Arbeitsplatz noch immer weit verbreitet sei: „Auto Worker Absenteeism Still High Despite Layoffs". Damit sprach sie ein Problem an, das nicht auf die USA beschränkt ist. So wie die Wirtschaftspolitiker in der letzten Rezession im Gefolge der Ölkrise einen fast unverminderten Inflationsdruck meldeten und sich fragten, ob ein lange gültiger Erfahrungssatz entwickelter Industriegesellschaften, daß mit der Abschwächung des Wirtschaftswachstums sich der Preisanstieg verringere, außer Kraft gesetzt sei, so müssen sich die Sozialpolitiker fragen, ob auf der heute erreichten Stufe sozialer Sicherung in fortgeschrittenen Industriegesellschaften der Erfahrungssatz, daß die Arbeitsmoral bei steigender Arbeitslosigkeit zunehme, nicht mehr durchweg gelte und ob dafür vielleicht ein Übermaß von Kaufkraftsicherung in allen Lebenslagen verantwortlich sein könne. Das Beispiel, das die New York Times anführt, mag das Problem illustrieren: „When Derrick Wolf, a 26-year-old apprentice electrician at the Ford Motor Company's stamping plant, gets into a cranky mood, feels tired or has put in four straight days at his job, he often just stays home. And when a plant foreman threatens to forbid him to come in for a day, he finds the discipline a joke and sometimes says: ‚Why a day, give me a week. Let's not play around.' When he was laid off last February and March he went to Florida, where he collected 95 percent of his pay, averaging more than $ 7 an hour."[1]

Für unser Thema, den Wandel der sozialen Frage beim Fortschreiten industrieller Entwicklung, ist dieses Beispiel in mehrfacher Hinsicht aufschlußreich. Der erste Satz, der sich auf das unentschuldigte Fernbleiben von der Arbeit bezieht, hätte nämlich, selbstverständlich mit anderer Berufs- und Firmenbezeichnung, auch von einem Beobachter

[1] *A. Salpukas*, Auto Worker Absenteeism Still High Despite Layoffs, in: New York Times, Vol. CXXV, no. 43, 112 vom 6. 2. 1976, S. 1 und 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer frühindustriellen Betriebsstätte im England des späten 18. oder im Deutschland des frühen 19. Jahrhunderts geschrieben werden können. Eine Antwort, wie im zweiten Satz, einem Vorarbeiter oder Meister um diese Zeit gegeben, hätte jedoch unweigerlich zur sofortigen Entlassung geführt, und eine zweimonatige Arbeitslosigkeit wäre zwar vielleicht mit ähnlicher Gelassenheit getragen worden, nicht aber, weil der Lebensunterhalt in dieser Zeit gesichert gewesen wäre, sondern weil man gewöhnt war, das Auf und Ab der Konjunkturen, das periodische Fehlen von Arbeitsmöglichkeiten als gott- oder naturgegeben hinzunehmen. Das vorgeführte Beispiel illustriert also, daß manche sozialen Probleme über mehr als ein Jahrhundert gleichgeblieben sind oder immer wieder hervortreten, während andere sich gewandelt haben. Der Wandel scheint stärker in unser Bewußtsein gedrungen zu sein als die Beständigkeit. Von beidem muß hier jedoch die Rede sein.

I.

Beginnen wir mit einer Klärung des Begriffs. Was meinen wir, wenn wir von der „sozialen Frage" in industriellen Gesellschaften sprechen? Wie kann sie definiert werden? Gibt es überhaupt eine zureichende Definition? Wie können reale soziale Veränderungen durch sie erfaßt werden, d. h. läßt sie sich in einer Weise operationalisieren, wie wir es als Sozialwissenschaftler heute von einem wissenschaftlich brauchbaren Begriff fordern?

Die Rede von einer, ja *der* „sozialen Frage" scheint ähnlich wie die von der „industriellen Revolution" zuerst in Frankreich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufgekommen zu sein. So wie französische Sozialphilosophen und Sozialkritiker seit den 1810er Jahren von der „industriellen Revolution" in England sprachen, um der eigenen Nation zu demonstrieren, daß man selbst über der politischen Revolution von 1789 die wichtigere technologische und ökonomische im Gewerbe verpaßt habe, so brachten sie auch die verschiedenen sozialen Krisenerscheinungen, die im Übergang zu einer sich industrialisierenden, von ständischen Bindungen gelösten Gesellschaft auftraten, auf die Formel von der „question sociale"[2]. Der erste nachgewiesene Gebrauch des Terminus im Deutschen stammt von Heinrich Heine, der ihn in seiner Pariser Korrespondenz für die Augsburger Allgemeine Zeitung 1840 benutzte, und bis zur Revolution von 1848 ist er in Deutschland vor

[2] Zum Aufkommen des Begriffs der „industriellen Revolution" s. *C. Fohlen*, Qu'est-ce que la révolution industrielle?, Paris 1971, S. 15 - 30.

Zum Aufkommen des Begriffs der „sozialen Frage" in Deutschland nach französischem Vorbild s. *E. Pankoke*, Sociale Bewegung — Sociale Frage — Sociale Politik. Grundfragen der deutschen „Socialwissenschaft" im 19. Jahrhundert, in: Industrielle Welt, Bd. 12, Stuttgart 1970, S. 49 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allem zur Bezeichnung westeuropäischer Zustände verwandt worden. Erst danach, vor allem in der Debatte der siebziger und achtziger Jahre um Wege zur adäquaten Bewältigung der Probleme, die mit der beschleunigten Industrialisierung entstanden, z. B. der Sicherung der industriellen Arbeiterschaft gegen die Wechselfälle des Lebens, wurde der Terminus zu einer Standardformel in den deutschen sozialphilosophischen und sozialpolitischen Diskussionen und dabei weitgehend auf die gewerbliche „Arbeiterfrage" reduziert. Während man ursprünglich eher im Plural von *den* sozialen Fragen der Gegenwart sprach, verfestigte sich der Sprachgebrauch allmählich zum Singular, zu *der* sozialen Frage, was darauf hindeutet, daß man etwas allen sozialen Problemen Gemeinsames, so etwas wie einen Kern oder eine letzte Ursache zu erkennen glaubte. Fragt man allerdings nach, worin dieser Kern bestehe, so werden die Antworten merkwürdig vage. Der Münsteraner Moraltheologe Franz Hitze, einer der führenden katholischen Soziallehrer und sozialpolitischer Sprecher der Zentrumspartei im Reichstag, antwortete 1890 so: „Die ‚soziale Frage' ist die Frage des *richtigen,* den Gesetzen der Gerechtigkeit und der Billigkeit entsprechenden *Verhältnisses* der verschiedenen wirtschaftlichen Berufsgruppen (*Stände*) in der ‚Gesellschaft'. Insofern dieses Verhältnis in der bestehenden Gesellschaftsordnung als *nicht* den Gesetzen der Gerechtigkeit und Billigkeit entsprechend erachtet wird, ist die ‚soziale Frage' die Frage einer entsprechenden *Reform* dieses Verhältnisses. Die ‚soziale Frage' umfaßt so viele soziale Fragen, als es wirtschaftliche Berufsgruppen gibt (Agrarfrage, Handwerkerfrage, Frage des Handelsstandes, des industriellen Unternehmerstandes, Arbeiterfragen etc.)."[3] Kürzer hatte schon 1871 Hans von Scheel, der spätere Präsident des Statistischen Reichsamtes, die soziale Frage als „den zum Bewußtsein gekommenen Widerspruch der volkswirtschaftlichen Entwicklung mit dem als Ideal vorschwebenden und im politischen Leben sich verwirklichenden gesellschaftlichen Entwicklungsprinzip der Freiheit und Gleichheit"[4] definiert, und darauf aufbauend bestimmte noch kürzlich Albert Müßiggang in seiner Untersuchung „Die soziale Frage in der historischen Schule der deutschen Nationalökonomie" kurz und bündig: „Die soziale Frage ist das Ergebnis der Nichtübereinstimmung von sozialer Idee und vorgefundener Wirklichkeit."[5]

---

[3] *F. Hitze,* Die Arbeiterfrage und die Bestrebungen zu ihrer Lösung. Als Manuskript gedruckt (1890), S. 3. Zitiert nach W. Fischer und G. Bajor (Hrsg.), Die Soziale Frage. Neuere Studien zur Lage der Fabrikarbeiter in den Frühphasen der Industrialisierung, Stuttgart 1967, S. 3 (Hervorhebungen im Original).

[4] *H. v. Scheel,* Die Theorie der sozialen Frage, Jena 1871, S. 16.

[5] *A. Müßiggang,* Die soziale Frage in der historischen Schule der deutschen Nationalökonomie, Tübinger Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 2, Tübingen 1968, S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allen diesen Definitionen ist gemeinsam, daß sie nicht eine analytische Kategorie zur Überprüfung der in der sozialen Wirklichkeit vorgefundenen Daten konstituieren, sondern eine normative zur Bewertung der sozialen Wirklichkeit an Hand eines vorgegebenen moralischen oder politischen Wertmaßstabes, des *„richtigen,* den Gesetzen der Gerechtigkeit und Billigkeit entsprechenden Verhältnisses der verschiedenen Berufsgruppen in der ‚Gesellschaft'", wie Hitze es formulierte. Die Frage, wie dieses richtige Verhältnis aussehe, mußte daher zum entscheidenden Kriterium in der Debatte um „die soziale Frage" und ihre Lösungsmöglichkeiten werden. Hans von Scheel gibt das Ziel in der anzustrebenden Freiheit und Gleichheit aller an, also einem liberal-demokratischen politischen Prinzip; die konservativen und katholischen Sozialpolitiker sehen die anzustrebende Norm eher in der Wiederherstellung vermeintlich früher vorhanden gewesener harmonischer Beziehungen zwischen Ständen unterschiedlicher Rangordnung und damit unterschiedlichen Ansprüchen an das Sozialprodukt, während Marx, Engels und ihre Schüler Maßregeln forderten, „die dem ganzen sozialen System eine neue Basis geben", wie es Engels im Vorwort zu seiner Darstellung der „Lage der arbeitenden Klasse in England" 1845 noch sehr allgemein formulierte[6].

Es ist evident, daß eine solche auf Werturteilen aufbauende Definition sich zwar vorzüglich für die sozialpolitische Debatte eignet, kaum aber für eine leidenschaftslose wissenschaftliche Analyse. Das hat der Begriff der „sozialen Frage" mit anderen Kategorien gemeinsam, die aus der tagespolitischen Auseinandersetzung in die sozialphilosophische und schließlich sozialwissenschaftliche Debatte übernommen wurden. Sie sind meist von einer bestimmten Partei in einer bestimmten politischen Situation als wirksame Schlagworte geprägt und erst später quasi-wissenschaftlich verwendet worden. Die großen -ismen: Feudalismus, Kapitalismus, Sozialismus und Imperialismus sind auf diese Weise in die Sozial- und Geschichtswissenschaft gekommen und trotz aller Anstrengungen kaum daraus zu verbannen[7]. Auch

[6] *F. Engels,* Die Lage der arbeitenden Klasse in England. Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen (1845), zitiert nach der dtv-Ausgabe, München 1973, S. 16.

[7] Über die Einführung des Begriffs des Feudalismus am Ende der sog. feudalen Periode der Geschichte unterrichtet vorzüglich *O. Brunner,* „Feudalismus". Ein Beitrag zur Begriffsgeschichte. Akademie der Wissenschaften und der Literatur, Abhandlungen der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Klasse, Jahrgang 1958, Nr. 10, Wiesbaden 1959. Inwieweit es sinnvoll ist, von einem „Zeitalter des Feudalismus" als bestimmter historischer Epoche zu sprechen, diskutiert neuerdings *G. Duby,* The Early Growth of the European Economy. Warriors and Peasants from the Seventh to the Twelfth Century, London 1974, S. 155 ff. (franz. Original: Paris 1973). Zum Begriff des „Imperialismus" s. *R. Koebner* u. *H. D. Schmidt,* Imperialismus. The Story and Significance of a Political Word, 1840 - 1960, Cambridge 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Bemühungen Max Webers und seiner Freunde, die schließlich im Werturteilsstreit gegen die normative Sozialwissenschaft rebellierten[8] und werturteilsbeladene Begriffe zu „Idealtypen", zu methodischen Hilfsmitteln, umdeuteten, haben daran wenig geändert.

Diese politisch-normative Prädetermination sozialwissenschaftlicher Grundbegriffe hat in Ländern mit einer pragmatischeren Wissenschaftstradition, vor allem den angelsächsischen und den skandinavischen, weniger Schaden angerichtet, und interessanterweise hat hier der Terminus „Die soziale Frage" nicht so stark Fuß gefaßt wie in Deutschland und anderen Ländern mit stark ideologisch bestimmter politischer Entwicklung. Der englische Imperialismuskritiker J. A. Hobson, der bestimmt kein Protagonist bestehender Zustände war, fragte 1902: „Gibt es eine Soziale Frage?" Und er antwortete darauf: „Die unvermeidliche Vagheit der Sozialen Frage hat die allgemeine Einbildungskraft so stark beeindruckt, daß nur wenige glauben können, es müsse darauf eine Antwort geben, oder die sogenannte Frage könne überhaupt in eine vernünftige Form gebracht werden ... der Gelehrte, der Präzision durch genaue Spezialisierung sucht, verneint, daß es eine Soziale Frage gibt." Und ein Jahr später fragt der Amerikaner J. G. Brooks skeptisch: „Man sieht zahllose soziale Fragen, aber was soll ‚Die Soziale Frage' heißen? Als ob ein einziger Fragenkomplex alle anderen beherrschte, als ob die Gesellschaft von einem einzigen Leiden gequält würde."[9]

Bezeichnenderweise hat sich demgegenüber der Terminus vor allem da gehalten, wo ganzheitliche Auffassungen und Lösungsversuche für soziale Probleme beibehalten wurden, selten zwar in der sozialistischen, um so häufiger jedoch in der konservativen kontinentalen Tradition, vor allem aber bei den Vertretern der katholischen Soziallehre. Hier finden wir bis weit ins 20. Jahrhundert hinein eine internationale Diskussion, die von den französischen und deutschen Moraltheologen des 19. Jahrhunderts ausgehend auch die südeuropäische und lateinamerikanische Diskussion um die soziale Gestaltung industrieller Gesellschaften mitbestimmt hat[10]. In der angelsächsischen politischen

---

[8] S. dazu nun *D. Lindenlaub,* Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik. Wissenschaft und Sozialpolitik im Kaiserreich vornehmlich vom Beginn des „Neuen Kurses" bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges (1890 - 1914), Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beihefte 53 und 54, Wiesbaden 1967.

[9] *J. A. Hobson,* The Social Problem. Life and Work, London 1902, S. 1.

J. G. Brooks, The Social Unrest. Studies in Labor and Social Movements, New York 1903, S. 107. Beide zitiert nach W. Fischer und G. Bajor (Hrsg.), a. a. O., S. 4 f.

[10] Einen Überblick über diese Diskussion im 19. und 20. Jahrhundert gibt *W. Fischer,* Social Tensions at Early Stages of Industrialization, in: Comparative Studies in Society and History IX (1966), S. 64 - 83. Eine überarbeitete

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ökonomie findet sich der Terminus hingegen kaum noch, und in der marxistischen wird er vorwiegend mit einem pejorativen „sogenannt" versehen, um seine „bürgerliche", harmonisierende, auf Integration statt auf Klassenkampf zielende Perspektive zu kennzeichnen.

Ähneln sich so Liberale und Marxisten in ihrer Skepsis gegenüber der Brauchbarkeit des Terminus, so ähneln sich die sozialistischen, konservativen und katholischen Auffassungen hingegen in der Bezeichnung der Ursache des damit bezeichneten Phänomens. Für alle drei war zumindest im 19. Jahrhundert — und ist z. T. noch heute — die industrielle Revolution unter kapitalistischen Vorzeichen mit ihrer Freisetzung einer lohnabhängigen Arbeiterklasse der Verursacher einer neuen, so bisher nicht gekannten sozialen Problematik. Hier widersprachen die Liberalen, indem sie darauf hinwiesen, daß Lohnabhängigkeit, vor allem aber Arbeitslosigkeit in den vorindustriellen Gesellschaften seit langem vorhanden gewesen und als gottgegeben hingenommen worden sei, durch die Industrialisierung aber allmählich überwunden werde. Ich muß mir an dieser Stelle versagen, den gegenwärtigen Forschungsstand zu dem Problem des Lebensstandards der sozialen Unterschichten in vor- und frühindustrieller Zeit darzulegen, und begnüge mich mit dem Hinweis, daß darüber eine ausgedehnte internationale sozialhistorische Debatte existiert, die m. E. — wenn man von dem erklärbaren Festhalten der meisten marxistischen Forscher an den sakrosankten Urteilen ihrer Klassiker absieht — eher die liberale These stützt, jedenfalls aber einen sehr komplexen Sachverhalt aufgedeckt hat, der nicht leicht auf eine Formel zu bringen ist, weil weiter bestehende alte Armut und neue, spezifisch industriell bedingte Notlagen sich oft überschneiden oder gegenseitig verdecken[11].

---

deutsche Fassung in: *W. Fischer,* Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung. Aufsätze — Studien — Vorträge, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 1, Göttingen 1972, S. 224 - 241.

[11] Eine Einführung bietet die von G. Bajor und mir herausgegebene Aufsatzsammlung: Die Soziale Frage (1967), in der besonders die englische Debatte über den Lebensstandard der Arbeiter in der Frühindustrialisierung berücksichtigt ist, aber auch z. T. vergleichende Studien über Rußland, Deutschland, England und die USA zu finden sind. Für Deutschland s. u. a. C. Jantke und D. Hilger (Hrsg.), Die Eigentumslosen. Der deutsche Pauperismus und die Emanzipationskrise in Darstellungen und Deutungen der zeitgenösssischen Literatur, Orbis Academicus. Geschichte der politischen Ideen in Dokumenten und Darstellungen, Freiburg/München 1965. — *W. Abel,* Der Pauperismus in Deutschland am Vorabend der industriellen Revolution, Gesellschaft für Westfälische Wirtschaftsgeschichte, Vortragsreihe, Heft 14, Dortmund 1966. — *Ders.,* Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa. Versuch einer Synopsis, Hamburg/Berlin 1974. Für England gibt es ausgezeichnete Untersuchungen auch von marxistischen Historikern, z. B.: *E. P. Thompson,* The Making of the English Working Class, London 1963 (seitdem mehrfache Paperback-Ausgaben), oder *E. J. Hobsbawm,* Labouring Men. Studies in the History of Labour, London 1964 (ebenfalls mehrfache Paperback-Ausgaben). Für Frankreich vor allem *L. Chevalier,* Classes Laborieuses

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu betonen ist in unserem Zusammenhang jedoch, daß die in der liberalen Tradition stehende Sozialwissenschaft in den angelsächsischen Ländern bis heute soziale Probleme des industriellen Zeitalters im Plural, ohne Rekurs auf eine letzte Ursache pragmatisch zu behandeln pflegt, d. h. in analytischen Kategorien denkend, jeweils empirisch vorfindbare Phänomene zu beschreiben und zu erklären sucht und daher eine Fragestellung unter dem Titel „Der Wandel der sozialen Frage in fortgeschrittenen Industriegesellschaften" mit Skepsis gegenübersteht. Man braucht nur ein beliebiges englischsprachiges Textbuch über die sozialen Probleme oder Sozialpathologie aufzuschlagen, um zu sehen, wie komplex das Thema gesehen wird und wo die Schwerpunkte liegen. Ich wähle drei „Reader" als Beispiele: einen vielbenützten amerikanischen über „Contemporary Social Problems", herausgegeben von Robert K. Merton und Robert A. Nisbet, zuerst erschienen 1961, einen ebenfalls vorwiegend, aber nicht ausschließlich von Amerikanern bestrittenen über „Comparative Social Problems" (herausgegeben von dem Israeli S. N. Eisenstadt) aus dem Jahre 1964 und einen englischen „Problems of Modern Society" aus dem Jahre 1972[12].

Merton und Nisbet gliedern ihr Buch in zwei Hauptabschnitte: Abweichendes Verhalten und Soziale Desorganisation. Unter dem ersten Abschnitt handeln sie von Geisteskranken, Straffälligkeit von Jugendlichen, Kriminalität, Drogenabhängigkeit, Alkoholismus, Selbstmord und Sexualverhalten — alles Probleme, die, wenn auch in anderen Größenordnungen und in teilweise anderem Kontext, in vorindustriellen oder sozialistischen Gesellschaften existieren. Im zweiten Teil handeln sie von der Bevölkerungskrise, rassischen und ethnischen Beziehungen, der Auflösung der Familienstruktur, der Arbeitswelt und der Automation, von Armut und Schande (disrepute), der Auflösung von Gemeinschaften (community disorganization) und schließlich von Krieg und Abrüstung. Einige, wenn auch nicht alle dieser Kapitel könnten sich auch in einem deutschen Buch über die „Soziale Frage" aus dem Jahre 1900 finden, mit dem bemerkenswerten Unterschied, daß in der amerikanischen Problemübersicht der 1960er Jahre weder

---

et Classes Dangereuses à Paris pendant la Première Moitié du XIXe Siècle, Paris 1958. Für die Schweiz das ausgezeichnete und umfassende Werk von *E. Gruner*, Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert. Soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat, Bern 1968. Eine bequeme Zusammenfassung für Europa bietet *P. N. Stearns*, European Society in Upheaval. Social History since 1800, London/New York 1967.

[12] R. K. Merton und R. A. Nisbet (Hrsg.), Contemporary Social Problems, New York u. a. 1961, 2. Aufl. 1966.

S. N. Eisenstadt (Hrsg.), Comparative Social Problems, New York, London 1964.

P. Worsley (Hrsg.), Problems of Modern Society. A Sociological Perspective, Harmondsworth 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Arbeiterschaft als Klasse noch eine Institution wie die Sozialversicherung in der Gliederung auftauchten, während sie in jeder klassischen kontinentaleuropäischen Behandlung der „sozialen Frage" oberste Priorität genossen hätten.

Auch der international vergleichende Problemaufriß von Eisenstadt ist ähnlich aufgebaut und enthält nur am Ende zusätzlich zwei Kapitel, die an die klassische „Soziale Frage" im kontinentaleuropäischen Sinne erinnern. In vier Teilen wird der Rückzug der Individuen aus sozialen Rollen behandelt: Selbstmord, Alkoholismus, Krankheit und Geisteskrankheit; dann folgen die „Krise der Lebenszyklen, der Identität der Geschlechter und der Familie", also Jugend und Alter, Frauen- und Familienfragen; der nächste Hauptteil handelt von „Arbeit, Freizeit und Gemeinschaftsleben" — und erst am Schluß kommt die Gesellschaftspolitik, in deren Rahmen Geisteskrankheiten und soziale Fragen, verschiedene Konzeptionen des Wohlfahrtsstaates und als einzige Institution der nationale Gesundheitsdienst in Großbritannien abgehandelt werden. Zwar betrifft knapp die Hälfte des Buches Probleme, die in Deutschland unter dem Stichwort der „sozialen Frage" behandelt würden, aber auch hier findet sich kein Kapitel über die Arbeiterschaft oder andere soziale Klassen.

Etwas näher kommt dem kontinentalen Modell der englische „Reader". Er beginnt zumindest mit vier gesamtgesellschaftlichen Problemfeldern, auf denen Europäer traditionell die Ursachen für soziale Probleme suchen: 1. Bevölkerung, Ressourcen und Umweltverschmutzung, 2. Industrialisierung: die Menschen an der Arbeitsstätte, 3. Urbanisierung: das Leben in kleinen und großen Städten, 4. die Politik der Ungleichheit. Aber auch hier ist die zweite Hälfte Problemen gewidmet, die in deutschen Büchern über ‚die soziale Frage' höchstens als sekundär behandelt worden wären, nämlich der Familie, der Ungleichheit und sozialem Wandel, Kriminalität und abweichendem Verhalten, Krankheit und Gesundheit, Rassenbeziehungen und Religion. Ich möchte diese Beispiele nicht strapazieren. Selbstverständlich könnte man auch auf deutsche Lehrbücher und Textsammlungen zur Soziologie aus den sechziger Jahren verweisen, die ähnlich aufgebaut sind, zum anderen muß man berücksichtigen, daß die spezifisch ökonomischen Probleme sozialer Beziehungen und sozialer Sicherung in der angelsächsischen Sozialwissenschaft nicht unter Soziologie, sondern unter „Industrial Relations" und „Welfare Economics" rangieren und daß auch in Deutschland diese Zuordnung nun wohl überwiegt[13].

[13] Die von J. Habermas betreute Reihe „Soziologie" der Neuen Wissenschaftlichen Bibliothek fächert die sozialen Probleme sogar noch weiter auf als die einbändigen Arbeitsbücher des englischen Sprachraums. Familie, Krankheit, Freizeit, Sozialer Wandel etc. werden in separaten Bänden be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier zeigt sich, daß inzwischen auch die deutschen Sozialwissenschaften — mit Ausnahme der Marxisten — auf die angelsächsische Tradition eingeschwenkt sind. Wenn heute ein wesentlicher Unterschied in der westlichen Sozialwissenschaft kaum mehr besteht, so bleibt doch festzuhalten, daß in der anglo-amerikanischen Literatur auch der zwanziger und dreißiger Jahre, ja selbst des späteren 19. Jahrhunderts eine Analogie zu der umfangreichen kontinentalen Literatur über „die soziale Frage" oder „die Arbeiterfrage" kaum existiert, weil sie die sozialen Probleme zwar in einem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang, nicht aber in einem auf die Konfrontation von „Kapital" und „Arbeit" reduzierten Klassenkonfliktmodell behandelte[14].

II.

Ich habe diese begriffs- bzw. wissenschaftsgeschichtliche Einleitung der Behandlung des Problems selbst vorangestellt, weil die Identifizierung des zu diskutierenden Problemkreises von der gewählten Perspektive abhängt. Mein eigenes Verständnis der „sozialen Frage" steht der angelsächsischen Tradition sehr viel näher als der deutschen. Ich sehe das Auftreten sozialer Probleme in verschiedenen Phasen der industriellen Gesellschaft weder als vollkommen von dem jeweiligen Stand der „Produktivkräfte" oder „Produktionsverhältnisse" determiniert, noch glaube ich, daß es in einer pluralistischen Gesellschaft eine allgemein akzeptierte Norm für eine anzustrebende ideale Gesellschaft gibt, die es uns erlaubt, die jeweils vorgefundene soziale Wirklichkeit eindeutig zu bewerten. Auch „Gerechtigkeit" ist nur eine relative Norm, denn was gerecht ist, wird in historischen Perioden, aber auch von unterschiedlichen Positionen aus verschieden beurteilt. Daß größere Gleichheit in der Verteilung von Lebenschancen und Lebensumständen ein in allen modernen Industriegesellschaften anzustrebendes Ziel sei, bezweifle ich nicht, wohl aber, daß optimale Gleichheit mit optimaler

---

handelt. Interessanterweise sind jedoch die zwei von B. Külp und W. Schreiber herausgegebenen Bände über „Soziale Sicherheit" (Bd. 40) und „Arbeitsökonomik" (Bd. 48) nicht dem Bereich der Soziologie, sondern der Ökonomie zugerechnet, ein Zeichen, daß die klassischen sozialen Probleme der Industriegesellschaft auch in Deutschland Teil der „Politischen Ökonomie" geblieben und nicht in die Soziologie übergegangen sind.

[14] Diese Aussage kann natürlich mit dem Hinweis auf die zahlreichen Veröffentlichungen der Fabian Society bestritten werden. Aber selbst diese, vorwiegend den sozialen Problemen der Arbeiterschaft gewidmeten Untersuchungen gehen doch sehr viel weniger von einem Modell eines durch die kapitalistische Industrie geschaffenen einmaligen Problems, einer alles umfassenden „sozialen Frage" aus als die gleichzeitigen kontinentaleuropäischen, insbesondere deutschen Arbeiten. Man vergleiche nur das klassische Werk von *S.* und *B. Webb*, Industrial Democracy, 2 Bde., London 1897, 2. Aufl. 1902, mit dem deutschen Klassiker *H. Herkner*, Die Arbeiterfrage, Berlin/Leipzig 1894, 8. Aufl. 1922.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gerechtigkeit identisch ist. Wie in der Wirtschaftspolitik so gibt es auch in der Gesellschaftspolitik Zielkonflikte, die in keinem magischen Vieleck vollständig aufzulösen sind. Prioritäten müssen stets gesetzt werden, wo sich Konflikte zwischen den Zielen ergeben. Nach meiner Kenntnis der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der nun fortgeschrittenen Industrienationen glaube ich, daß Milderung, wenn nicht Ausmerzung der jeweils krassesten sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheit ein durchgehendes Thema sozialpolitischer Bemühungen gewesen ist, gleichgültig ob es sich, wie in den Vor- und Frühphasen der Industrialisierung um den „Pauperismus" der ländlichen und städtischen Unterschichten, der Arbeitslosen, Bettler, Land- und Eigentumslosen handelte, oder ob, wie in der nächsten Phase der Industrialisierung Europas, die Integration der industriellen Arbeiterschaft in die bürgerliche Gesellschaft im Vordergrund stand[15], oder ob, wie in den unmittelbaren Nachkriegsperioden, die Sorge für Kriegsgeschädigte, Flüchtlinge und Vertriebene Priorität genoß, oder ob, wie heute, es sich dabei um eine Mischung von sehr unterschiedlich gelagerten Problemen handelt, z. B. die weiter fortbestehende Aufgabe, den jeweils untersten Einkommensgruppen Einkommenshilfen zu gewähren, für Randgruppen mit ‚abweichendem Verhalten' sinnvolle Therapie bereitzustellen, strukturelle oder regionale Ungleichgewichte zu beseitigen, angemessen Vorsorge und Umverteilung für die wachsende Zahl der Alten, aus dem Arbeitsprozeß Ausgeschiedenen zu treiben, der Jugend eine brauchbare Ausbildung zur Bewältigung zukünftiger Aufgaben zu sichern oder im Arbeitsprozeß Stehende für neue Aufgaben auszubilden oder ausreichende Gesundheitsdienste für alle bereitzustellen und mögliche Umweltschäden rechtzeitig zu erkennen, um sie vermeiden oder wenigstens nachträglich abmildern zu können, oder um die m. E. schwierigste Aufgabe, neue soziale Gruppen, hauptsächlich ausländische Arbeitskräfte und ihre Familien, in eine national homogene Gesellschaft einzugliedern. Ich meine, daß es Ungleichheiten und Probleme dieser Art in allen fortgeschrittenen Industriegesellschaften gibt, — mehr noch freilich in den hier nicht zu behandelnden Entwicklungsländern — gleichgültig, ob sie eine liberale oder eine sozialistische Gesellschaftsordnung besitzen.

Meine wichtigste These lautet daher, daß bei allem Wandel im einzelnen, bei allen Schwerpunktverlagerungen die gesellschaftlichen Grundprobleme sich im letzten Jahrhundert nicht völlig verwandelt haben, die Zielgruppen, denen die besondere Aufmerksamkeit zu gelten

[15] Hier ist einzuschränken, daß diese „klassische" Phase der „sozialen Frage" in Übersee nicht so stark ausgeprägt war wie in Europa, denn in Nordamerika, Australien und Neuseeland, aber auch in Japan war die Integration der Arbeiterschaft zu keiner Zeit das alles beherrschende Thema der Sozialpolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hat, sich jedoch ständig verändern. Galten die Bauern im 19. Jahrhundert als eine nicht der Hilfe bedürfende soziale Schicht, so sind sie seit den dreißiger Jahren in den USA und seit dem zweiten Weltkrieg auch in Europa ein bevorzugtes Objekt gesellschaftlicher Politik, auch wenn man traditionell diesen Teil der Sozialpolitik unter Agrarpolitik faßt. Sah man im Europa im späteren 19. Jahrhundert die industrielle Arbeiterschaft als die eigentliche Zielgruppe spezieller Maßnahmen, so sind sie heute in allen industriellen Ländern zu dem Kern der Gesellschaft geworden, dessen institutionelle Sicherung in allen Lebenslagen die Norm und nicht die Ausnahme bildet. Daß in Wirklichkeit auch im 19. Jahrhundert nicht die Industriearbeiter, sondern die Land- und Heimarbeiter, die Tagelöhner und andere Unterschichten die am dringendsten des Schutzes Bedürftigen waren, kann ich hier nur am Rande erwähnen, ebenso daß die Agrarschutzpolitik mit hohen Zöllen oder indirekten Subventionen in vielen Ländern, darunter Deutschland, schon seit den 1880er Jahren die Bauern faktisch zu Objekten gesellschaftlicher Schutzpolitik gemacht hat.

Auch die zu bewältigenden Sachprobleme haben sich nicht vollständig gewandelt. Nach wie vor stehen alle industriellen Gesellschaften vor der Aufgabe, bestimmte Lebensrisiken abzusichern: Unfall, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter und Nachkommen, um nur die wichtigsten zu nennen. Auch die Bereitstellung genügenden und angemessenen Wohnraums sind durchgehende Themen in allen wachsenden, sich urbanisierenden Gesellschaften geblieben, so sehr sich die Wohnstandards, die als angemessen gelten, auch verändert haben. Alle industriellen Gesellschaften verwenden für diese Standardleistungen bei weitem den größten Teil ihres Sozialbudgets. Innerhalb dieser Standardleistungen haben sich jedoch die Gewichte verschoben, z. B. in Deutschland in den letzten Jahren zu einem höheren Anteil der Krankheits- und Altersversorgung oder in Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg in Richtung auf Familienbeihilfen.

Zwei durchgehende Trends lassen sich dabei feststellen: Einmal steigen die Kosten der klassischen Teile der Sozialen Sicherung infolge kontinuierlicher Leistungsverbesserungen und der Aufnahme neuer Bevölkerungsgruppen, z. B. der Seeleute, Landarbeiter, der Angestellten, selbständigen Landwirte oder der Gesamtbevölkerung in zunächst für einzelne Bevölkerungsgruppen vorgesehenen Sozialversicherungen an, zum anderen wächst der Umfang des Systems durch das Hinzufügen neuer Sachverhalte. Hier ist vor allem an die Arbeitslosenversicherung zu denken, die im 19. Jahrhundert den meisten Sozialpolitikern zwar als wünschenswert, aber nicht realisierbar erschien. Während bei der Unfall-, Krankheits-, Invaliden- und Altersversicherung Deutschland bekanntlich mit einem das ganze Reich, wenn auch nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die ganze Nation umspannenden System den Anfang machte, hinkte Deutschland in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung beträchtlich nach. Die staatliche Subvention freiwilliger Arbeitslosenversicherung begann in Frankreich 1905, in Norwegen 1906, in Dänemark 1907. Während des ersten Weltkrieges wurde sie in den Niederlanden und in Finnland eingeführt, 1919 in Spanien, 1920 in Belgien, 1921 in der Tschechoslowakei und 1924 in der Schweiz. Obligatorische staatliche Arbeitslosenversicherung begann, wenngleich nur für einige Wirtschaftszweige, 1911 in Großbritannien, 1919 folgte Italien, 1920 Österreich, 1922 die UdSSR, aber erst 1927 das Deutsche Reich[16].

Der bewußte Schritt zur Umverteilung von Einkommen außerhalb des zunächst dominierenden Bereichs der industriellen Arbeit wurde im wesentlichen erst nach dem Zweiten Weltkrieg getan, nachdem Lord Beveridge 1942 in seinem Sozialplan dem deutschen gruppen- bzw. klassenspezifischen Sozialversicherungsmodell ein anderes, die gesamte Nation umfassendes Modell der sozialen Sicherung gegenübergestellt hatte, das in England vor allem zur Schaffung des nationalen Gesundheitsdienstes, in anderen Ländern wie Neuseeland aber zur Staatsbürgerrente oder wie in Frankreich zur Ausarbeitung von Familien- und Wohnbeihilfen führte. Beveridges Grundprinzip war, jedem Einwohner ein Minimaleinkommen zu garantieren, um seine Subsistenz zu garantieren. Mit seinen „flat subsistence benefits", die unabhängig sein sollten von früheren Beitragsleistungen, stellte er dem Versicherungsprinzip das Umlageprinzip entgegen und der Armenfürsorge, die aus Gnade und Barmherzigkeit gewährt wird, das Bürgerrecht auf Versorgung, an dem jeder als Beitragender und als Versorgter partizipiert. Lord Beveridges Plan, der nach dem Zweiten Weltkrieg eine zweite Welle sozialer Sicherungsbemühungen rund um die Erde einleitete, trug im Unterschied zu der Sozialversicherung deutschen Typs einen ausgesprochenen egalitären Zug, geboren teilweise aus der Not des Zweiten Weltkrieges, in dem soziale Unterschiede zusammenzuschmelzen tendierten. Sein Prinzip war, „that in compulsory insurance all men should stand together on equal terms". Jeder sollte gleiche Beiträge zahlen und gleiche Leistungen erhalten. Darüber hinaus aber folgte Lord Beveridge der liberalen Tradition, den einzelnen zu ermutigen, zusätzlich individuelle Vorsorge zu treffen[17].

---

[16] Internationales Arbeitsamt (ILO), Einkommenssicherung in Europa angesichts struktureller Änderungen, Genf 1973, S. 79. Eine genauere Zusammenstellung der Entstehung der einzelnen Teile der Sozialen Sicherung und der durch sie erfaßten Personen gibt *J. Alber*, Social Security I: Participants of Social Insurance Systems in Western Europe, HIWED (Historical Indicators of Western European Democracies), Report No. 4, Universität Mannheim, Lehrstuhl für Soziologie III, 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Sozialversicherungssysteme in industriellen Gesellschaften der Gegenwart stellen meist einen Kompromiß zwischen dem älteren (deutschen) Typ der Versicherung spezieller Lebensrisiken für bestimmte Klassen der Gesellschaft und dem späteren (englischen oder schwedischen) Typ der Versorgung für alle dar, wobei eine deutliche Tendenz erkennbar ist, die allgemeine Staatsbürgerversorgung zwar als das leitende Prinzip anzuerkennen, aus praktischen und finanziellen Erwägungen aber spezielle Sicherungssysteme für bestimmte Risiken sozialer Gruppen einzubauen. So können die Nachteile beider Systeme abgebaut und ihre Vorteile genutzt werden. Der Nachteil des klassen- und risikospezifischen Systems ist es, daß es viele Löcher im Netz der Sozialen Sicherheit läßt, durch das gerade die Bedürftigsten durchzufallen pflegen. Ein gravierendes Beispiel war in Deutschland das Versagen der jungen Arbeitslosenversicherung in der Weltwirtschaftskrise, als Millionen von Arbeitslosen sehr bald der Arbeitslosenfürsorge zur Last fielen, weil sie überhaupt noch nicht oder nach kurzer Zeitspanne nicht mehr durch die Versicherung gedeckt waren. Der Nachteil der allgemeinen Staatsbürgerversorgung ist, daß sie aus finanziellen Gründen, aber auch der Arbeitsmoral wegen nur relativ geringe Leistungen vorsehen kann, so daß vielleicht eben die nackte Subsistenz, nicht jedoch ein wohlerworbener Lebensstandard erhalten werden kann. Fast alle industriellen Nationen bauen daher heute auf einer allgemeinen Grundlage spezielle Leistungen gegen spezielle Beiträge auf oder sichern umgekehrt spezielle, wohlerworbene Leistungen durch eine allgemeine Einwohnerversorgung, in Deutschland heute Sozialhilfe genannt, gegen Lücken ab.

Auch bei der Aufbringung der finanziellen Mittel hat sich nach jahrzehntelangen heißen Debatten fast durchweg ein Mischsystem durchgesetzt, bei dem die speziellen Leistungen im wesentlichen durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber oder eine der beiden Gruppen — bei der Unfallversicherung fast überall der Arbeitgeber, bei der Krankenversicherung oft nur der Arbeitnehmer — aufgebracht werden, zusätzlich und vor allem für die Zwecke der Staatsbürgerrente oder der Familienumverteilung aber allgemeine Steuermittel in Anspruch genommen werden.

Für einen Beobachter aus dem 19. Jahrhundert wäre es erstaunlich zu sehen, wie weit heute in allen Industriegesellschaften der Konsensus

---

[17] *W. Beveridge*, Insurance for All and Everything, London 1924; *Sir W. Beveridge*, Social Insurance and Allied Services, London 1942. Vgl. *G. Rimlinger*, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York/London 1971, S. 149 ff., und *G. Bremme*, Freiheit und soziale Sicherheit, Motive und Prinzipien sozialer Sicherung, dargestellt an England und Frankreich, Stuttgart 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über die soziale Sicherung reicht. Zunächst ist die Notwendigkeit eines allgemeinen Versicherungszwanges, ob als einheitliche Zwangsversicherung oder dezentralisiert, ob als Versicherungs- oder als Umlagesystem konzipiert, durchweg anerkannt. Sodann bestreitet wohl niemand mehr, daß zu diesem Zweck eine Umverteilung von den Einkommensstarken zu den Einkommensschwächeren stattfinden muß. Strittig ist lediglich die Frage über die zweckmäßigsten Formen, das tragbare Ausmaß und empirisch umstritten, in welchem Umfang die existierenden Systeme Umverteilung wirklich leisten und in welcher Weise sie sie bewerkstelligen können, ohne den Leistungsanreiz als Motor gesellschaftlichen Fortschritts lahmzulegen. Dabei ist übrigens durchweg festzustellen, daß zwar in der Beitragsaufbringung regressive Elemente enthalten sein mögen in Form von Obergrenzen der Versicherungspflicht oder sinkenden Anteilen der Sozialabgaben bei steigenden Einkommen, daß aber auf der Ausgabenseite deutlich das progressive Element überwiegt, d. h. daß die Einkommensschwächeren in Relation zu ihrem Einkommen höhere Anteile aus den Sozialversicherungssystemen ausgezahlt bekommen als die Bürger mit höheren Einkommen und daß im ganzen gesehen dieses progressive Element überwiegt.

Konsensus herrscht auch weitgehend in Bezug auf die Finanzierung. Zwar kann aus Zweckmäßigkeitserwägungen der einen oder anderen Finanzierungsform der Vorrang gegeben werden, aber die Überzeugung, daß im Prinzip sowohl der Versicherte wie sein Arbeitgeber wie die Gesamtheit der Steuerzahler zur Kasse gebeten werden müssen, hat sich weitgehend durchgesetzt. Zwar gibt es Kritiker, meist linker Provenienz, die behaupten, in der Sozialversicherung und Sozialversorgung finanzierten die Armen die Armen, da sie entweder die Beiträge selber aufbringen oder die Arbeitgeberbeiträge in Form höherer Preise zahlen oder die Steuern, insbesondere die indirekten Steuern, überwiegend aufbringen, aber dieses Argument trifft nur dann zu, wenn a) nur die Armen und nicht — wie in Europa — mehr als 80 % der berufstätigen Bevölkerung sozialversichert und b) progressive Einkommens-, Vermögens- oder Erbschaftssteuern entweder nicht existieren oder leicht zu umgehen sind[18].

[18] Die genaue Feststellung, wie hoch der Prozentsatz der Sozialversicherten ist, macht erhebliche Schwierigkeiten wegen der Kompliziertheit der Versicherungssysteme. So waren nach einer Aufstellung *J. Albers*, Social Security I, a. a. O., S. 86 ff., wegen der Möglichkeit von Zusatzversicherungen bzw. Mehrfachversicherungen in der Schweiz 1970 187 % (!) aller Erwerbstätigen und 78 % der Bevölkerung krankenversichert, in Deutschland aber nur 97 % der Erwerbstätigen und 43 % der Bevölkerung, obwohl Deutschland eine Zwangsversicherung hat, die Schweiz aber vorwiegend freiwillige Versicherungen. Die mitversicherten Familienangehörigen werden bei Albers offensichtlich nicht voll erfaßt. Inwiefern Steuervermeidung möglich ist, kann hier nicht untersucht werden; es mag aber angemerkt werden, daß diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Umfang der sozialen Sicherungssysteme, sowohl was die durch sie gedeckten Lebensrisiken als auch die von ihnen erfaßten Bevölkerungsteile betrifft, unterscheiden sich die Systeme allerdings noch beträchtlich, und daher schwankt auch ihr Anteil am Sozialprodukt oder den öffentlichen Ausgaben erheblich — zwischen mehr als einem Viertel des BSP wie in Holland, Deutschland oder Österreich und unter 10 % wie in Japan und den USA. Der amerikanische Soziologe Harold Wilensky hat kürzlich die Sozialleistungen von über 100 Ländern, darunter 22 fortgeschrittenen Industriegesellschaften, einer vergleichenden Analyse unterzogen und die Bestimmungsgründe für Art und Höhe mit Hilfe verschiedener Korrelationsrechnungen und Pfadanalysen zu ergründen versucht. Leider sind seine Daten, da er der Vergleichbarkeit wegen hauptsächlich auf Veröffentlichungen des Internationalen Arbeitsamtes aufbaut, nicht mehr neuesten Datums, obwohl seine Untersuchung erst 1975 erschienen ist[19]. Das letzte Vergleichsjahr, das alle 22 Industrieländer umfaßt, ist 1966, für einige westeuropäische Länder hat er Daten bis 1970. Ich werde sie hier an einzelnen Stellen zumindest für Deutschland auf Grund der Sozialberichte der Bundesregierung und anderer Quellen bis 1975 fortschreiben, um auch die neuesten Tendenzen wenigstens anzudeuten.

Auf den ersten Blick fallen vor allem Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten auf. In allen Ländern, ob westeuropäischen, überseeischen oder kommunistischen, steigt der Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs kontinuierlich an, wenngleich in unterschiedlichem Tempo[20]. In einigen Ländern hat er sich zwischen 1949 und 1966 mehr als verdoppelt, nämlich in Israel, in Australien, in Finnland, in Italien und in den Niederlanden. Israel, Australien und Finnland lagen 1949 eher am unteren Ende der Skala der Industrieländer; sie zogen also deutlich gegenüber anderen Industrieländern nach. Von Italien und den Niederlanden kann man das nur mit Einschränkungen sagen, da sie sich schon 1949 im Mittelfeld befanden. Beide sind nun in die mittel- und westeuropäische Spitzengruppe aufgerückt, und 1970 hatten die Niederlande mit einem Anteil

---

Umgehung um so attraktiver wird, je stärker diese Steuern in den Bereich der Konfiskation rücken, und daß hier die nationalen Unterschiede, auch in bezug auf Steuermoral und Effizienz des Steuereinzugs, beträchtlich zu sein scheinen.

[19] *H. L. Wilensky*, The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure, Berkeley/Los Angeles/London 1975. Auf Westeuropa beschränkt sich eine ähnliche, noch nicht abgeschlossene Untersuchung von P. Flora und Mitarbeitern, s. vorläufig *P. Flora*, On the Development of the Western European Welfare States, HIWED (Historical Indicators of Western European Democracies), Report No. 5, Universität Mannheim: Lehrstuhl für Soziologie III (1976).

[20] *H. L. Wilensky*, a. a. O., S. 30, Tabelle 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von 23 % sogar die absolute Spitze erreicht, die 1949 mit 13,7 % bei der Bundesrepublik und 1966 mit 21 % bei Österreich lag. Zu dieser Spitzengruppe gehören eindeutig und über die ganze Periode hin noch Belgien und Frankreich, nicht jedoch die oft als Muster-Wohlfahrtsstaaten bezeichneten Länder Schweden und Großbritannien. Schweden verwandte 1949 nur 9,1 % seines Sozialprodukts für Sozialleistungen und 1966 mit 17,5 % genau den gleichen Prozentsatz wie das Nachholland Italien. Das Vereinigte Königreich befand sich zwar 1949 mit 10,4 % in der oberen Gruppe, 1966 mit 14,4 % jedoch nur im Mittelfeld. Das Ende des Feldes bildeten über den ganzen Zeitraum die beiden größten marktwirtschaftlichen Industrienationen, die USA mit 7,9 % im Jahre 1966 und Japan mit 6,2 % im gleichen Jahr. Interessant ist auch — und die Gründe werden gleich noch zu erläutern sein —, daß von den in die Liste aufgenommenen sozialistischen Staaten die Sowjetunion mit 10,1 % in 1966 am unteren Ende der Mittelgruppe, die CSSR mit 17,2 % und die DDR mit 16,4 % jedoch am unteren Ende der Spitzengruppe standen.

Schaut man sich die Wachstumsraten an, so sind keineswegs, wie man zunächst vermuten möchte, die der ursprünglichen Nachzügler durchweg die höchsten. Auch die der alten Sozialversicherungsländer Deutschland, Österreich, Belgien und Frankreich liegen nur unwesentlich unter denen der Niederlande, Australiens oder Israels. Auf der anderen Seite sind sie am geringsten in einigen Ländern der Mittelgruppe, nämlich Neuseeland, Irland, Großbritannien und, interessanterweise, der Sowjetunion[21].

Welches sind nun die Bestimmungsgründe für die Höhe und die Wachstumsraten, aber auch die Art der nationalen Ausgaben für Soziale Sicherheit? Wilensky hat die Frage mit Hilfe zahlreicher Korrelationsrechnungen und verwandter statistischer Methoden zu beantworten gesucht. Die Grenzen solcher Methoden bei der Beantwortung von Fragen nach den Ursachen sind bekannt. Trotzdem geben sie eine Reihe höchst interessanter Hinweise und Anhaltspunkte. Ich kann hier nur die wichtigsten herausgreifen. Obwohl man meinen möchte, daß das Gewicht des Sozialproduktriesen und Wohlfahrtszwerges USA und auch das nicht unbeträchtliche Gewicht des Wohlfahrtsnachzüglers Japan einen solchen Schluß nicht erlaube, besteht eine deutliche Korrelation zwischen der Höhe der Sozialleistungen und der absoluten Höhe

[21] Die Frage der Vergleichbarkeit der Daten kann hier nicht behandelt werden. Wilensky verläßt sich auf die Berechnungen und Zurechnungen des Internationalen Arbeitsamtes und in bezug auf die DDR auf den Bericht zur Lage der Nation der Bundesregierung von 1971, in dem die DDR-Daten den BRD-Daten vergleichbar gemacht wurden. Zu den Daten s. ILO, The Cost of Social Security, 1964 - 66, Geneva 1972, S. 1 - 11 und S. 385 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung. Mit anderen Worten: Wohlfahrtsstaaten sind die, die es sich leisten können, eine Feststellung, die auch Achinger machte[22]. Dieses Ergebnis muß zwar für einzelne Fälle variiert werden, und es wird natürlich besonders deutlich, wenn man nicht nur die 22 Industriestaaten miteinander vergleicht, sondern, wie Wilensky es getan hat, noch fast 100 Entwicklungsländer hinzufügt; aber es ist — alles in allem — der generellste statistische Zusammenhang, den Wilensky finden konnte.

Diese Beobachtung ist nicht nur für wirtschaftspolitische Strategien für Entwicklungsländer von Bedeutung, sondern auch für die Interpretation der Wirtschaftsgeschichte Europas. Sie stützt nämlich die These, daß der Versuch, die „soziale Frage" mit Hilfe von Versicherungssystemen zu lösen, in Europa nicht deswegen erst Jahrzehnte nach dem Beginn der industriellen Revolution Gestalt annahm, weil erst dann neue soziale Tatbestände entstanden waren oder gar weil diese Revolution erst eine größere Armut als bisher geschaffen hätte, sondern weil erst von einer gewissen Höhe des Sozialprodukts und seines Wachstums an Versicherungen und Vorsorgesysteme für größere Bevölkerungsgruppen mit einer ausreichenden finanziellen Fundierung rechnen können. Das hat nicht zuletzt die Sowjetunion im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens erfahren, als die sozialen Leistungen im wesentlichen Programm blieben. Zwar hatten alle Betriebe seit 1921 Sozialabgaben abzuführen, aber zunächst wurden Unterstützungen nur für Krankheit oder Mutterschaft gezahlt, ab 1924 auch bei Invalidität, ein Jahr später Altersrenten für Lehrer, dann für Ärzte und Tierärzte, aber erst ab 1928 für Arbeiter und wiederum zunächst nur für einzelne Gruppen, vor allem Textilarbeiter[23].

Das 17. oder 18. Jahrhundert kannte nur genossenschaftliche und kommunale Hilfsorganisationen; zentralstaatliche Fürsorge beschränkte sich auf extreme Fälle, z. B. Getreidebeschaffung bei ungewöhnlichen Mißernten, nicht etwa weil damals weniger Armut vorhanden gewesen wäre als am Ende des 19. Jahrhunderts, sondern weil niemand sich vorstellen konnte, daß ein Millionen von Menschen umfassendes soziales Sicherungssystem möglich sei. Gewiß fehlten neben Phantasie auch unsere Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, denn man glaubte ja weithin, daß Arme arm bleiben müßten, um einen Anreiz zur Ar-

[22] „Länder, welche die europäisch-amerikanische Produktivitätssteigerung noch nicht kennen, solche, die moderne Wirtschaftsweise erst erstreben, sind zur Sozialpolitik im europäischen Sinne noch nicht mächtig." *H. Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Deutscher Verein für öffentliche und Private Fürsorge (Hrsg.), Frankfurt 1953, 2. Aufl. 1971, S. 37.

[23] Art. „Soziale Sicherheit", in: Sowjetsystem und Demokratische Gesellschaft, Freiburg 1972, Bd. 5, S. 966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beit zu haben; es fehlten auch Vorbilder und Techniken; in erster Linie aber fehlten die materiellen Mittel. Es ist daher kein Zufall, daß die Sozialversicherungen nicht als allgemeine Staatsbürgerrentensysteme begannen, sondern für spezielle Gruppen geschaffen wurden und zunächst nicht für die Ärmsten — sie überließ man nach wie vor der kommunalen Fürsorge oder privater Mildtätigkeit oder sich selbst —, sondern für Gruppen in wachsenden Sektoren mit leistungsfähigen Arbeitgebern und Löhnen, die es bereits ermöglichten, Beiträge einzuziehen, ohne die Existenz der Arbeitnehmer unmittelbar zu gefährden. Preußen und Österreich verordneten drei Jahrzehnte vor dem Beginn der Bismarckschen Arbeiterversicherung den traditionell privilegierten Bergleuten in einer Phase stürmischen Aufschwungs ihrer Industrie in den Knappschaftsgesetzen von 1854 die Zugehörigkeit zu einer obligatorischen Versicherung, die dann das Vorbild für die größeren Systeme für alle Industriearbeiter abgaben. Landarbeiter und Heimarbeiter blieben hingegen nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen Ländern, auch der Sowjetunion, zunächst ausgeschlossen. In England, Belgien, Frankreich, der Schweiz, den USA und anderen überseeischen Gebieten, aber auch in Deutschland, schlossen sich nach dem Vorbild mittelalterlicher Genossenschaften die Gewerkschaften der gelernten und besser verdienenden Arbeiter, die oft noch direkt aus der Handwerkstradition kamen, zuerst zu freiwilligen Versicherungsgemeinschaften zusammen. Und es ist auch kein Zufall, daß in vielen Ländern, in den USA bis weit in das 20. Jahrhundert hinein, gerade die Gewerkschaften sich auf das entschiedenste gegen allgemeine Zwangsversicherungen sträubten, nicht nur weil sie fürchteten, daß damit ihre eigenen Versicherungssysteme, denen sie den Mitgliederstand und damit die kollektive Verhandlungsmacht der Organisation wesentlich verdankten, mediatisiert würden, sondern auch weil sie meinten, daß die zwangsweise Einführung minder Leistungsfähiger die Fähigkeit des Systems zur Zahlung angemessener Prämien an die Gewerkschaftsmitglieder beeinträchtigen könnte. Samuel Gompers, der bedeutende Gründer und Führer der „American Federation of Labor" (AFL), argumentierte noch 1916, daß eine Sozialversicherung nicht in der Lage sei, Armut zu beseitigen oder zu verhindern: „It is not fundamental and does not get at the causes of social injustice. The only agency that does get at the cause of poverty is the organized labor movement." Und in einem Pamphlet von 1920 über die Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen schreibt er den erstaunlichen Satz: „I would rather help in the inauguration of a revolution against compulsory insurance ... than submit. As long as there is one spark of life in me ... I will help in crystallizing the spirit and sentiment of our workers against the attempt to enslave them by the well-meaning siren songs

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of philosophers, statisticians and politicians."[24] Gompers sah in dem Wunsch, sich an den Staat um Hilfe zu wenden, eine Art von „moral flabbiness", einen Verrat an den Charaktereigenschaften, die die Amerikaner befähigten, „to get results"[25].

Aber auch dort, wo diese Abneigung gegen Staatsintervention nicht bestand wie in England oder in Deutschland, wo die sozialistischen Parteien ursprünglich von den Arbeitgebern oder dem Staat alimentierte, für Arbeitnehmer aber beitragsfreie Systeme wünschten, gehörten die Gewerkschaften lange zu den Gegnern von Zwangsversicherungen, an deren Stelle sie staatliche Subventionen für ihre eigenen Versicherungen forderten. G. Rimlinger kommentiert die Haltung der amerikanischen und deutschen Gewerkschaften mit dem Satz: „The bald fact is that in both countries the labor leaders showed more concern for the welfare of their organizations than for the welfare of the working class[26]." In Deutschland ist dieser Widerstand infolge der Gewöhnung an die Bismarcksche Sozialversicherung früh erlahmt, auch in England ließ er in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts nach, die amerikanischen Gewerkschaften änderten ihren Kurs jedoch erst unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise, als sie begannen, F. D. Roosevelts Sozialversicherungspläne zu unterstützen.

Dieser für uns heute erstaunlichen Feindseligkeit der organisierten Arbeiterbewegung gegen Sozialversicherungen entweder im allgemeinen oder in bestimmten Formen entspricht die nicht minder überraschende Tatsache, daß zumindest in einigen Ländern die Großindustrie früh für Sozial- oder Arbeiterversicherungen eintrat. Im kaiserlichen Deutschland und im zaristischen Rußland bildeten sich so Koalitionen zwischen progressiven Sozialpolitikern und eher konservativen Industrieverbänden, und auch in den USA stand die *American Association of Manufacturers* den Bemühungen der akademischen Sozialreformer aus der Schule der institutionellen Ökonomie positiver gegenüber als die Gewerkschaften. Zumindest befürworteten sie die „workman's compensation", also Unfall- und Invaliditätsversicherung[27].

Autoritäre Regierungen waren eher in der Lage, die partiellen Interessen einzelner Gruppen und Organisationen zu überwinden als demokratische Regierungen in Ländern mit liberaler Grundhaltung, zumal sie ihre patriarchalische Fürsorge für die Armen zur politischen Stabilisierung zu nutzen suchten, was z. B. der Bismarckschen Sozialpoli-

---

[24] Zitiert bei *G. V. Rimlinger,* Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia, New York etc. 1971, S. 83.

[25] Ebd., S. 80.

[26] Ebd., S. 80, vgl. auch S. 60, 128 f.

[27] Ebd., S. 9. In bezug auf die Vermögensbildung zeichnet sich heute interessanterweise eine ähnliche Koalition ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tik die bekannte „Doppelgesichtigkeit" verlieh — repressiv und progressiv zugleich zu sein. Daher kamen größere Versicherungssysteme eher in den Obrigkeitsstaaten zustande, vor allem in Deutschland und Österreich-Ungarn, aber auch im zaristischen Rußland.

Das hat bis heute Folgewirkungen. Wilensky fand nämlich eine zweite interessante Korrelation zwischen der Quote der Sozialausgaben am Sozialprodukt und dem Alter des Sozialversicherungssystems. Hier war der Korrelationskoeffizient ‚r' mit 0,85 sogar sehr viel höher als bei der Korrelation mit der Höhe des Sozialprodukts pro Kopf, wo ‚r' nur 0,67 betrug.

Auch dieses Ergebnis entspricht einem allgemeinen Erfahrungssatz, der am besten als Parkinsonsches Gesetz bekannt ist, wonach Institutionen dazu tendieren, zu wachsen und sich selbst neue Aufgaben zu schaffen. In bezug auf die Sozialversicherungssysteme spiegeln sich in diesem Ergebnis die Bemühungen um die Schließung von Lücken, um die Verfeinerung und Abrundung, die aus der Geschichte der deutschen Sozialgesetzgebung hinreichend bekannt sind. Es weist aber auch auf eine Gefahrenquelle für entwickelte Industriegesellschaften hin, auf die Verfestigung und Verkrustung einmal existenter Institutionen, die die Flexibilität und die Fähigkeit zur Lösung neu auftauchender Probleme erschweren.

Die strengste Korrelation mit r = 0,89 fand Wilensky jedoch zwischen der Höhe der Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung und dem Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Dies bestätigt die sowohl in Europa wie in den USA zu machende Beobachtung, daß die Sozialleistungen mit entstehenden Rentenbergen und den damit ebenfalls überproportional wachsenden Krankenkassenausgaben sich besonders schnell ausdehnen, so daß z. B. in der Bundesrepublik Deutschland der Anteil der sozialen Leistungen am Bruttosozialprodukt von rund 20 % 1968/69 auf 26 % 1972/73 und auf 32,2 % 1975 gestiegen ist, wobei der Anstieg der Ausgaben für Krankheit von 23,4 Mrd. DM 1967 auf 78,8 Mrd. DM 1975 (oder von 18 % auf 23,6 % des Sozialbudgets) allerdings noch stärker ins Gewicht fiel als der Anstieg der Ausgaben für Alte und Hinterbliebene, die im gleichen Zeitraum von 43,4 Mrd. DM auf 121 Mrd. DM stiegen (oder von 33,3 % des Sozialbudgets auf 36,2 %, nachdem ihr Anteil 1969 vorübergehend sogar bei 39 % gelegen hatte). Sie erreichten schon 1975 die Höhe, die der Sozialbericht der Bundesregierung von 1973 erst für 1977 prognostiziert hatte. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 14,2 % für Krankheitskosten und 13,7 % für Altersversorgung übertraf in den Jahren 1967 bis 1975 nicht nur das nominelle Wachstum des Sozialprodukts von 9,7 %, sondern auch das des gesamten Sozialbudgets, das bei 12,5 % lag. Da der Anteil der über 65jährigen im gleichen Zeitraum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von 12,6 % auf 14,1 % (1974) stieg, bestätigt sich die von Wilensky gefundene Korrelation zwischen Altersquote und Sozialleistungsquote auch für die jüngste Zeit[28].

Mit 55 Rentenfällen auf 100 Pflichtversicherte im Jahr 1974[29] und einem zunächst noch weiter wachsenden „Rentenberg" stehen Bundesregierung und Bundestag bekanntlich nun vor der schwierigen politischen Entscheidung, ob die Rücklagen aufgelöst und damit der letzte Rest des Kapitaldeckungsverfahrens zugunsten des Umlageverfahrens aufgegeben, ob die Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln drastisch erhöht werden oder die aktiv im Berufsleben Stehenden noch höhere Sozialabgaben zahlen oder die Rentner eine verlangsamte Anpassung ihrer Renten oder wieder Krankenversicherungsbeiträge in Kauf nehmen sollen bzw. welche Kombination von Maßnahmen getroffen werden kann. Ich widerstehe der Versuchung, auf Grund der historischen Erfahrung eine Prognose zu wagen, wie die Politiker sich schließlich entscheiden werden, doch sei dem Historiker der Hinweis erlaubt, daß diese gelegentlich als „Neue soziale Frage" apostrophierte Problematik das Ergebnis der Lösung alter sozialer Fragen im Fortschreiten des Industrialisierungsprozesses ist, nämlich der ständigen Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung infolge der Verbesserung des Lebensstandards, insbesondere besserer Ernährung, Hygiene und medizinischer Versorgung, aber auch geringerer Arbeitslast. Wenn ich vorhin sagte, daß die vor- und frühindustrielle Gesellschaft sich zahlreiche, heute selbstverständliche Sozialansprüche nicht leisten konnte, so ist dem nun modifizierend hinzuzufügen, daß sie manche sich nicht zu leisten brauchte, solange die Mehrzahl der Menschen, besonders der Armen, in den Sielen starb. Noch 1870 betrug der Anteil der über 65jährigen in Deutschland mit 4,6 % weniger als ein Drittel der heutigen Quote, und sogenannte Junge Nationen kommen auch deshalb mit geringen Sozialleistungsquoten aus, weil ihr Altenanteil erheblich niedriger liegt.

Kehren wir zu unserem internationalen Vergleich zurück, so sehen wir, daß die andersgeartete Alterspyramide der Bevölkerung und das geringe Alter des Sozialversicherungssystems den relativ niedrigen Stand der USA und Japans in der Wohlfahrtspyramide der Industrienationen teilweise erklären — in Japan liegt die Altenquote z. B. nur halb so hoch wie in der Bundesrepublik. Auch das Zurückbleiben der Sowjetunion gegenüber der DDR und der CSSR läßt sich teilweise

[28] Bundesregierung, Sozialbericht 1973, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/1167, S. 44, 51, 72, 78. Bundesregierung, Sozialbericht 1976, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/4953, S. 92 f., 99, 106 f., 120 f. Vgl. auch das Schaubild bei *H. Berié*, Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik, S. 864 dieses Bandes.

[29] Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Jg. 27, Nr. 11, Nov. 1975, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dadurch erklären, obwohl natürlich auch ihr geringeres Pro-Kopf-Produkt eine Rolle spielt.

Um die Frage zu klären, wie sich die bisher behandelten drei Variablen — Pro-Kopf-Einkommen, Alter des Sozialversicherungssystems und Altenanteil an der Bevölkerung — in bezug auf Höhe der Sozialausgaben zueinander verhalten, verwandte Wilensky die Pfadanalyse. Er fand, daß die Höhe des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung die grundlegende Determinante darstellt, aber im wesentlichen durch das Alter des Versicherungssystems und den Anteil der Alten an der Bevölkerung vermittelt wird, so daß unter etwa gleich reichen Nationen diese Unterschiede stärker hervortreten. Im ganzen resumiert er: „This confirms previous theories that economic growth is the ultimate cause of welfare-state-development[30]." Damit ist zugleich die im 19. Jahrhundert weit verbreitete Ansicht widerlegt, daß soziale Hilfeleistungen vorübergehender Natur seien und abnehmen würden, sobald die größte Not beseitigt sei. Das genaue Gegenteil ist der Fall!

Fast ebenso interessant wie die signifikanten sind die insignifikanten Korrelationen in Wilenskys Untersuchung. Wenig signifikant war die Relation zwischen Sozialausgaben und politischem System, wo die Werte für ‚r' zwischen + und −0,4 streuen; absolut nicht bestätigt wurde die Vermutung, daß eine negative Korrelation zwischen der Höhe der Militär- und Sozialausgaben bestehe. Hier hatte ‚r' den extrem niedrigen Wert von 0,08. Militärausgaben hängen viel stärker von spezifisch politischen und strategischen Situationen ab, was auch eine Aufstellung derjenigen 16 Länder bestätigt, in denen 1966 die Militärausgaben höher waren als die Sozialabgaben. Nur drei Industriestaaten gehören dazu, die Sowjetunion, die USA und Israel, in Europa außerdem noch das Portugal Salazars, alle übrigen sind Entwicklungsländer, und jeder Name, der ein besonderes Mißverhältnis zuungunsten der Sozialausgabe zeigt, signalisiert einen politischen Spannungsherd: Syrien und der Irak, Taiwan, Indien, Pakistan und Burma[31]. Interessante Unterschiede fand Wilensky schließlich in den Beziehungen zwischen Ideologie und Wirklichkeit. Nicht jeder Staat, dessen Regierung stark egalitäre Ideale proklamiert, betont in seinem sozialen Sicherungssystem tatsächlich die egalitäre Komponente. Die größe Übereinstimmung von Ideologie und Wirklichkeit fand Wilensky in Schweden, die größte Nichtüberstimmung in der Sowjetunion.

Ich muß mir versagen, weitere Ergebnisse der Studie Wilenskys vorzuführen, etwa in Bezug auf die Hindernisse, die der Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates entgegenstehen oder die Rolle der Gewerkschaf-

---

[30] *H. L. Wilensky*, a. a. O., S. 22 und Tabelle 5, S. 135.

[31] Ebd., S. 122 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten, die heute wesentlich anders ist als vor der Weltwirtschaftskrise. Alle bestätigten Hypothesen zusammengenommen und alle unbestätigten ausgeschaltet, kommt er zu dem Ergebnis, daß unter den reichen Ländern der Wohlfahrtsstaat dort am entwickeltsten und die Wohlfahrtsideologie dort am mächtigsten ist, wo folgende Bedingungen zusammentreffen: Eine relativ starke Zentralregierung ist in der Lage, eine gut organisierte Arbeitnehmerschaft zu mobilisieren bzw. muß auf ihre Forderungen reagieren; die soziale Mobilität ist relativ gering; die Mittelschichten empfinden ihre Steuerlast nicht als grob unfair gegenüber den Reichen oder oberen Mittelschichten und andererseits den sozialen Abstand zu den Armen nicht allzu groß; das Steuersystem ist nicht sehr sichtbar, die Quote der Selbständigen gering, und private Versicherungs- und Versorgungseinrichtungen sind begrenzt. Das ergibt erstaunliche Ähnlichkeiten zwischen kapitalistischen und sozialistischen Ländern insbesondere in Kontinentaleuropa. Wilensky findet daher, soweit die Systeme sozialer Sicherung und die Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates in Frage stehen, die Konvergenztheorie bestätigt, und zwar stärker, als er offenbar selbst erwartete.

Hier kann man nun die Frage stellen, inwieweit diese Tendenz zur Konvergenz in fortschreitenden industriellen Gesellschaften Ergebnis einer statistisch-vergleichenden Methode ist, die historische Besonderheiten leicht durch das Netz schematischer Hypothesenüberprüfung fallen läßt. Es ist daher reizvoll, Wilenskys Ergebnisse mit der hier schon mehrfach zitierten historisch-vergleichenden Studie eines anderen Amerikaners, des aus dem Elsaß stammenden Ökonomen Gaston Rimlinger zu konfrontieren, der die englische und amerikanische, am Rande auch die französische Wohlfahrtspolitik als Antwort auf die Probleme der industriellen Gesellschaft aus einer liberalen Grundhaltung der deutschen und der russischen, die durch patriarchalisch-autoritäre Züge geprägt sei, gegenüberstellt und die unterschiedlichen Schwerpunkte, vor allem aber den unterschiedlichen zeitlichen Beginn aus nationalen Traditionen zu erklären sucht. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die ursprüngliche Anlage eines Sozialversicherungsystems und einer Wohlfahrtspolitik ein eigenes Schwergewicht entwickelt, das auch über politische Zäsuren, in Rußland die von 1917, in Deutschland sowohl die von 1918 wie 1933 wie 1945, zu überdauern pflegt, daß in der jüngsten Zeit hingegen Annäherungen stattfinden, indem die Systeme voneinander lernen und Kompromisse schließen. Ursprünglich egalitäre Bürgerversorgungssysteme finden es nötig, für spezifische Gruppen Sonderleistungen zu erbringen oder anzubieten, die auf speziellen Beiträgen beruhen. Ursprünglich gruppen- oder klassenspezifische Systeme sehen sich gezwungen, eine Grundversorgung für alle zu unterlegen und damit egalitäre Elemente einzubauen. Bei aller Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tonung der Besonderheiten ist doch auch bei ihm ein hervorstechendes Forschungsergebnis der Hinweis auf konvergierende Tendenzen. Das rührt z. T. daher, daß zur Lösung ähnlicher sozialer Probleme nur eine begrenzte Zahl von Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung steht, daß nach den Erfahrungen eines Jahrhunderts oder wenigstens einiger Jahrzehnte die Vor- und Nachteile der möglichen Lösungen erkennbar sind und daß überdies die Notwendigkeit, politische Kompromisse zu schließen, die zumindest in parlamentarisch regierten Ländern besteht, die Ausbildung einseitiger Lösungen erschwert.

III.

Trotz aller starken Kräfte, die auf eine Konvergenz hinsteuern, bleiben jedoch genug nationale Eigenarten und Bedingungen übrig, die es erlauben, zumindest charakteristische Unterschiede, wenn nicht bestimmte Typen von sozialen Fragen zu unterscheiden. Ich möchte im letzten Teil dieses Referats wenigstens auf einige hinweisen. Wenn soziale Integration das wichtigste Ziel jeder Wohlfahrtspolitik ist, so hängen die Erfolgsmöglichkeiten natürlich von dem Maß vorhandener Integration, von der sozialen Homogenität einer Gesellschaft ab, und hier bestehen bis heute große Unterschiede zwischen den Industrieländern. Elemente der Inhomogenität sind nicht nur, wie man in relativ homogenen Ländern meinte, die Klassenunterschiede, sondern auch die offenbar viel schwerer zu überwindenden Unterschiede zwischen ethnischen und sprachlichen Gruppen und Konfessionsgemeinschaften. Nicht nur Nord-Irland oder der Libanon sind virulente Beispiele dafür, sondern auch die USA. Allein kann der Grad der sozialen Heterogenität, das Vorhandensein von „internal cleavages" jedoch in Bezug auf die Sozialleistungen wenig erklären, denn wir finden sowohl sehr homogene Gesellschaften wie Japan und sehr heterogene wie die USA unter den Ländern mit niedrigen Sozialleistungen als auch homogene wie Schweden und heterogene wie Belgien unter denen mit hohen Sozialleistungsquoten[32]. Religiös oder sprachlich inhomogene Länder können, wenn sie wie Belgien oder Holland ihre Klassenunterschiede weitgehend eingeebnet haben, zu den Führern der modernen Wohlfahrtsstaaten zählen; die Schweiz kann einen hohen Grad von sozialem Konsensus trotz ethnischer und sprachlicher Unterschiede und niedriger Sozialleistungsquote vorweisen, wobei die politische Dezentralisation eine erhebliche Rolle spielt. Charakteristisch ist nur, daß in rassisch, ethnisch oder religiös inhomogenen Ländern soziale Affinitäten und Spaltungen zwischen diesen Bevölkerungsgruppen Klassenunterschiede überlagern, manchmal verstärken, oft aber verdrängen. So sind in rassisch gemischten Gesellschaften oft Rassenprobleme zu der dominie-

[32] Ebd., S. 53 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

renden sozialen Frage geworden, gleichgültig ob die offizielle Politik des Landes der Integration wie in den USA oder der Apartheid wie in Südafrika dient. Besondere kulturelle oder nationale Traditionen können überdies ganz spezifische Konstellationen schaffen. So scheint in Japan, wenn ich die Literatur richtig verstehe[33], in einer Atmosphäre rapiden kulturellen und sozialen Wandels das wichtigste soziale Problem nicht in Klassengegensätzen, auch nicht mehr in einem Stadt-Land-Gegensatz, sondern im Vorhandensein einer „dual economy" zu bestehen, in deren einem Teil, den großen Konzernen, Lohnniveau, freiwillige Sozialleistungen und soziale Identität alle Statusgruppen zu einem gemeinsamen Solidarverband zusammenfügt, während im Kleingewerbe Arbeitnehmer wie Arbeitgeber noch weiterhin in frühindustriellen Bedingungen und Beziehungen stehen, und die lange Zeit stationäre, erst in den letzten zwanzig Jahren schrumpfende Landbevölkerung einerseits das Rekrutierungsfeld für beide gewerbliche Sektoren, andererseits aber einen weiterhin starken Familien- und damit Solidarverband darstellt. 1950 verzeichnete die japanische Beschäftigtenstatistik noch ein Viertel (25,6 %) aller Beschäftigten als selbständige Gewerbetreibende im kleingewerblichen Sektor, und auch 1970 war ihr Anteil mit 19 % noch fast doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik, zweieinhalb mal so hoch wie in den USA und mehr als dreimal so hoch wie in Großbritannien 1966. Nur Frankreich hatte mit 21 % einen etwas höheren Anteil dieses „alten Mittelstandes" an der Beschäftigtenzahl[34]. 1966 arbeiteten noch fast 70 % der in der japanischen Industrie Tätigen in Firmen mit weniger als 300 Beschäftigten, in denen freiwillige Sozialleistungen, ein hervorstechendes Merkmal der Großbetriebe, kaum vorhanden und auch die Löhne deutlich niedriger waren. Doch beginnt sich auch in Japan die Schere der „dual economy" zu schließen, was durch das relative Ansteigen der Löhne in den kleineren Betrieben signalisiert wird. Lagen sie in Firmen mit unter 100 Beschäftigten 1954 erst bei 59 % der Löhne in Firmen mit mehr als 1000 Beschäftigten, so waren sie zehn Jahre später immerhin auf 80 %

[33] Ich beziehe mich hier u. a. auf Werke wie: *J. Abegglen*, The Japanese Factory: Aspects of its Social Organization, Glencoe, Ill. 1958. M. B. Jansen (Hrsg.), Changing Japanese Attitudes Toward Modernization, Princeton 1965, 3. Aufl. 1972. *R. E. Cole*, Japanese Blue Collar: The Changing Tradition, Berkeley etc. 1971. *R. Dore*, British Factory - Japanese Factory: The Origins of National Diversity in Industrial Relations, London 1973. *K. Ohkawa* and *H. Rosovsky*, Japanese Economic Growth. Trend Acceleration in the Twentieth Century, Stanford 1973, bes. Kap. 6: Demand and Supply for Labor in a Dualistic Economy. E. F. Vogel (Hrsg.), Modern Japanese Organization and Decision-Making, Berkeley etc. 1975. H. Patrick and H. Rosovsky (Hrsg.), Asia's New Giant. How the Japanese Economy Works, Washington, D. C. 1976, darin bes. *N. Glazer*, Social and Cultural Factors in Japanese Economic Growth, S. 815 - 896. *R. M. Marsh* and *H. Mannari*, Modernization and the Japanese Factory, Princeton 1976.

[34] *N. Glazer*, in: H. Patrick and H. Rosovsky (Hrsg.), a. a. O., S. 892.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angestiegen, und selbst die Löhne in den Kleinbetrieben mit weniger als 30 Beschäftigten standen 1964 bei 73 %[35].

N. Glazer vergleicht die japanische Großfabrik in Bezug auf die soziale Integrationskraft mit der israelischen Armee und meint: „Rank and level are important, class is not."[36] So gibt es z. B. keinen förmlichen Unterschied zwischen Arbeitern und Angestellten, wohl aber den von Lebensalter und Seniorität im Betrieb; die Solidarität mit der Firma ist noch immer hoch, die soziale Kommunikation findet wesentlich zwischen Angehörigen des gleichen Betriebes, nicht der sozialen Klasse oder des Stadtviertels statt, und die ländliche Familie übt oft noch die soziale Kontrolle über ihre Branchen in der Stadt aus. Nach westlichen Maßstäben dominieren also traditionelle Elemente des Sozialverhaltens. Auch andere westliche Beobachter, z. B. Ezra F. Vogel, sind zu der Auffassung gekommen, daß Urbanisierung und Industrialisierung in Japan nicht zu dem gleichen Grad von sozialer Desorganisation führten wie in Westeuropa und den Vereinigten Staaten, daß der Übergang vom Land- zum Stadtleben „nicht-traumatisch" war und die sozialen Unterschiede (social cleavages) daher nicht zwischen unterschiedlichen sozialen Klassen, sondern zwischen den Angehörigen verschiedener Organisationen (corporate groups) bestehen. Wenn diese Beobachtungen und Analysen richtig sind, so trägt „die soziale Frage" in Japan also ein deutlich anderes Gesicht, und doch bildet auch Japan Instrumente zur Lösung sozialer Probleme aus, die ebenso wie seine Technologie vom Westen übernommen sind, nämlich betriebliche und allgemeine Sozialversicherung, Gewerkschaften, die sich allerdings ebenso an den Firmen orientieren wie die Arbeiter, Arbeitsgerichte und anderes mehr. Und einzelne moderne Elemente der „sozialen Frage" wie die Umweltbelastung sind zweifallos in Japan stärker ausgeprägt als selbst in den dicht besiedelten Regionen Westeuropas, so daß nicht ausgeschlossen erscheint, daß hier Lösungsmöglichkeiten erarbeitet werden, von denen wiederum der Westen lernen kann, wenngleich bisher Japan in Bezug auf die Umweltbelastung wenig getan hat.

Ob Japan in Zukunft sich stärker den westlichen Formen in den sozialen Beziehungen annähern oder eher seine kulturellen Traditionen stärker betonen wird, ist eine offene Frage. Westliche Beobachter scheinen eher anzunehmen, daß das letztere der Fall sein wird, da es sich herausgestellt hat, daß technischer Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum mit nationalen Eigenarten nicht unvereinbar sind. Anzunehmen ist jedoch, daß Westeuropa und Nordamerika sich in ihren Antworten auf soziale Probleme stärker angleichen werden. Die USA werden nachholen müssen, was Kanada, Australien und Neusee-

[35] *R. E. Cole*, a. a. O., S. 37 ff.

[36] In: H. Patrick and H. Rosovsky, a. a. O., S. 887.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

land schon länger getan haben: umfassende Systeme sozialer Sicherung zu entwickeln, die stärker uniformiert und zentralisiert sind als die bisherigen. Zum Beispiel hat die Ungleichheit der Fürsorgezahlungen, die bisher im wesentlichen den Kommunen und Einzelstaaten überlassen sind, zu „welfare"-bedingten Wanderungen der Armen, besonders Farbigen, in Bezirke, in denen es leicht ist, auskömmliche Fürsorge zu erhalten, geführt und damit zu einer Überbürdung sozial progressiver Großstädte wie New York und Chicago mit Fürsorgelasten. Ein nationaler Rahmen und finanzieller Ausgleich erscheint daher auf die Dauer unumgänglich zu sein. Schon die nächste Legislaturperiode könnte einen entscheidenden Schritt in dieser Richtung bringen, vergleichbar mit der Einführung der „Social Security" durch Präsident Roosevelt und von „Medicare" und „Medicaid" durch Präsident Johnson. Der anhaltende Inflationsprozeß, in dieser Kombination von Höhe und Dauer neu in den Vereinigten Staaten, tendiert zudem dazu, die immer noch überwiegend der privaten Initiative überlassene Altersversicherung auszuhöhlen, und wird dazu zwingen, die Altersvorsorge nach dem Umlagesystem, wie sie in der Social-Security-Gesetzgebung der dreißiger Jahre angelegt ist, weiter auszubauen.

Umgekehrt aber wird Westeuropa von den überseeischen Gebieten europäischer Besiedlung, voran den USA, lernen müssen, wie ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten auf die Dauer in eine ursprünglich ethnisch und sprachlich homogene Gesellschaft integriert werden können. Da vorauszusehen ist, daß die Wanderungsbewegung aus Südeuropa, Nordafrika und Teilen Asiens, zumindest der Türkei, in die Länder der europäischen Gemeinschaft anhalten wird, wenn vielleicht auch administrativ verlangsamt, werden sich die westeuropäischen Industrieländer — und langfristig möglicherweise auch die zentraleuropäischen sozialistischen Länder — darauf einrichten müssen, auf Jahrzehnte hinaus mit ethnischen Minderheiten zu leben. Die daraus entstehenden sozialen Probleme werden wahrscheinlich weniger ökonomischer als kultureller und sozialer Art sein.

Die Gewährung gleicher Löhne für gleiche Arbeit und der Einbezug in die Sozialversicherung und in die Gewerkschaften genügen auf die Dauer nicht. Lebensstile, Erziehungssitten, Freizeitgewohnheiten und religiöse Gebräuche, das Nebeneinander verschiedener Sprachen am gleichen Ort, freiwillige Ghettobildungen können soziale Probleme hervorrufen, für deren Lösung die Europäer wenig Erfahrung besitzen und von den Amerikanern lernen können, die erkannt haben, daß der Schmelztiegel Grenzen hat[37]. Ob „positive Diskriminierung", die Min-

[37] Vgl. dazu das sehr anregende Buch von *N. Glazer* und *D. Moynihan*, Beyond the Melting Pot. The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians and Irish of New York City, Cambridge/Mass. 1963, 2. Aufl. 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derheiten bessere Chancen als dem normalen Bürger einräumt, der richtige Weg ist, wird sich erst noch erweisen müssen. Die Erfahrungen, die die USA damit machen, scheinen nicht unbedingt den Vorschlag des Internationalen Arbeitsamtes zu rechtfertigen, auch in Europa systematisch eine rechtlich fundierte Privilegierung zuwandernder Minoritäten anzustreben. Denn das soziale Problem muß nicht darin liegen, daß die Ausländer immer die am geringsten bezahlten Arbeiten verrichten, unter schlechten Wohnverhältnissen, Diskriminierung oder Arbeitslosigkeit leiden, kurz, daß sie auch zu einer sozialen Unterschicht werden, sondern es ist vorstellbar, daß bei sich verbessernder Lage vorwärtsstrebender und lernbegieriger Ausländer Ressentiments konkurrenzunfähiger Einheimischer entstehen, die der Mentalität der „Armen Weißen" im Süden der USA ähneln. Soziale Spannungen, ja Explosionen können daraus ebenso erwachsen, besonders wenn eine Politik der positiven Diskriminierung der Einwanderer sehr sichtbar sein sollte. Daß das Problem der Minderheiten auch quantitativ nicht vernachlässigbar ist, mag daraus erhellen, daß die Immigration in die Bundesrepublik Deutschland, deren Behörden noch immer meinen, daß sie kein Einwandungsland sei, bezogen auf die Bevölkerung und Landesgröße nach Angaben des Internationalen Arbeitsamtes zu Beginn der 1970er Jahre tausendmal (!) höher war als die Einwanderung in die USA, die sich noch immer als Immigrationsland verstehen, und daß von den rund 4 Mill. Ausländern, die 1975 in der Bundesrepublik gezählt wurden, 20 %, d. h. 800 000, schon länger als zehn Jahre hier lebten[38].

Nach meinem Eindruck werden diese Minderheiten-Probleme von längerer Dauer sein als die zur Zeit vieldiskutierten Fragen wie strukturelle Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit oder regionale Entwicklungsgefälle, zumal sie auch Folgewirkungen auf dem noch weithin unbekannten Gebiet der Umweltbelastung haben. Diese ökologischen Probleme als „neue soziale Frage" zu bezeichnen, zögere ich jedoch, einmal weil sie uralt sind — schon im Altertum sind Wälder abgeholzt worden, primitive Völker haben in Unkenntnis, was sie tun, ihre Umwelt und damit ihre Existenzgrundlage vernichtet, bis ins 19. Jahrhundert hinein haben Verschmutzungsprozesse zu Seuchen und Bevölkerungskatastrophen geführt, und vom Beginn der Industrialisierung an standen Nachbarschaften neuer Industrieanlagen unter erhöhter Gefahr der Luft- und Wasserverschmutzung, was die Regierung auch sehr früh zur Entwicklung von wirtschaftspolitischen Grundsätzen und administrativen Kontrollen führte[39] —, zum anderen, weil

[38] ILO, Einige aktuelle Beschäftigungsprobleme in Europa, Genf 1974, S. 83.

[39] Über den Grundsatz des Römischen Rechts „Aerem corrumpere non licet" und seine Anwendung in Preußen vor 1870 s. *I. Mieck*, „Aerem corrumpere non licet". Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Preußen bis zur Gewerbeordnung 1869, in: Technikgeschichte 34 (1967), S. 36 - 78.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihre Bewältigung nicht nur eine Aufgabe der Sozialökonomie, sondern mehr noch der Natur- und Ingenieurwissenschaften ist, vor allem aber, weil sie nicht so sehr die Balance zwischen sozialen Gruppen in der Gesellschaft als vielmehr die Gesellschaft als Ganze betreffen. Das schließt nicht aus, daß die Umweltfragen für die nächsten Jahrzehnte den gleichen ersten Rang unter den gesellschaftlichen Problemen einnehmen können wie die „soziale Frage" zumindest in Westeuropa im 19. Jahrhundert. „Die Einsicht in die Zusammenhänge, Gefährdungen und Begrenzungen des ökoindustriellen Systems der modernen Weltzivilisation hat eine Veränderung im Bewußtsein bewirkt, hinter die auf die Dauer niemand mehr wieder zurück kam", schreibt der Vorsitzende des Senatsausschusses für Umweltforschung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Klaus Scholder, in einer Übersicht über die Probleme der Umweltforschung[40]. „Es verhält sich mit diesen Problemen ähnlich wie mit der sozialen Frage im 19. Jahrhundert. Man konnte diese Frage damals für irrelevant erklären, ignorieren, lächerlich machen: Der Zustand vor der Formulierung dieser Frage war gleichwohl nicht wiederherzustellen. Inzwischen haben die Industriegesellschaften längst begriffen, daß sie ihre Probleme nicht ohne oder gegen die soziale Frage, sondern nur mit ihr lösen können. Auch hier wird sich die Einsicht durchsetzen, daß sich die Probleme der industriellen Gesellschaften nicht ohne oder gegen die Umwelt, sondern nur mit ihr lösen lassen. Dies sagt noch nichts aus über die Lösungswege, die so verschieden sein können wie die Versuche, die soziale Frage zu bewältigen. Es bedeutet nur, daß sich die Umweltfrage als neue Randbedingung gegenwärtigen und zukünftigen Lebens in modernen Gesellschaften behaupten und durchsetzen wird."

Das wird besonders dann der Fall sein, wenn die Kosten von technisch möglichen Abhilfen so große Dimensionen annehmen, daß sich das Problem stellt, ob wir bei der Knappheit unserer Ressourcen uns weiterhin ein so überproportionales Wachstum der klassischen Sozialleistungen werden erlauben können wie in den letzten drei Jahrzehnten. Wenn die Sozialleistungsquote in 18 Industrieländern zwischen 1949 und 1966 im Durchschnitt um 5,9 Prozentpunkte (von 8,1 % auf 14 %) gestiegen ist und sich seitdem, d. h. in einem Jahrzehnt, z. T. noch einmal verdoppelt hat, wenn sie, wie in der Bundesrepublik, fast ein Drittel des Sozialprodukts ausmachte und die Sozialausgaben und Lohnsteuern mehr als ein Viertel der Bruttolohn- und Gehaltssummen betragen, werden Grenzen der Leistungsfähigkeit auch fortgeschrittener Industriegesellschaften sichtbar[41].

---

[40] Deutsche Forschungsgemeinschaft, Beiträge zur Umweltforschung, Boppard 1976, S. 12.

[41] *H. L. Wilensky*, a. a. O., S. 30 f.; Tabelle 2. Sozialbericht 1976 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/4953, S. 198. Danach stieg zwischen 1950

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich sagte früher, Wohlfahrtsstaaten sind die, die es sich leisten können. Einen Sozialhilfeaufwand in Höhe von 0,85 % des BSP 1975 scheint auf den ersten Blick vernachlässigbar, besonders wenn sein Anteil an dem Sozialbudget nur 2,7 % beträgt im Vergleich zu den 26,6 %, die die Fürsorge an den allerdings anders zusammengesetzten Sozialleistungen des Jahres 1913 ausmachte[42]. Ob sich aber die Bundesrepublik oder ein vergleichbarer Industriestaat bei wachsendem Wohlstand pro Kopf auf die Dauer Wachstumsraten der Sozialhilfe in Höhe von 20 % pro Jahr leisten sollte, wie wir sie von 1969 bis 1975 gehabt haben — allein von 1973 auf 1974 stieg der Aufwand für sie um 28,2 % und von 1974 auf 1975 noch einmal um 19,2 % auf 8,8 Mrd. Mark im letzten Jahr[43] —, noch dazu bei nur zweiprozentiger Steigerung der Sozialhilfeansätze im Vergleich zu den Arbeitseinkommen, scheint mir doch fraglich zu sein. Aber diese Zahlen zeigen an, daß auch bei steigendem durchschnittlichem Wohlstand in fortgeschrittenen Industriegesellschaften elementare Armutsprobleme fortbestehen oder sich neu bilden können. Wenn es richtig ist, daß 1974 rund 9 % aller Haushalte in der Bundesrepublik mit 5,8 Mill. Personen über ein monatliches Netteinkommen verfügten, das unter den Bedarfssätzen der Sozialhilfe lag — darunter 14,5 % aller Rentnerhaushalte, 8,4 % aller Arbeiterhaushalte und 5,9 % aller Angestelltenhaushalte[44] —, so heißt das, daß auch heute die „alte soziale Frage" noch nicht voll aus der Welt geschafft ist, es sei denn, man nimmt an, daß die Sozialhilfesätze zu hoch angesetzt sind. Auch in den USA wurden 1974 nach dem offiziellen Armutsstandard 9,2 % der Bevölkerung als „arm" klassifiziert, knapp halb soviel wie 1959[45]. Daß der

---

und 1975 die Belastung der Bruttolohn- und Gehaltssummen mit Lohnsteuern von 4,6 % auf 15,1 % (1974 = 16,0 %) und mit Sozialabgaben von 7,9 % auf 12,3 %, zusammen also von 12,5 auf 27,4 %.

[42] *E. Liefmann-Keil,* Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1961, S. 153, Tabelle 19 (für 1913) und Sozialbericht 1973 der Bundesregierung, S. 44.

[43] Bundesregierung, Sozialbericht 1976, Bundestagsdrucksache 7/4953, Übersicht 20, S. 120 f. Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Hrsg.), Armut 1975 — Soziale Sicherheit und Armutspotential, Bad Godesberg 1975. *H. Geissler,* „Neue Soziale Frage" — Zahlen, Daten, Fakten — Stand vom 5. 11. 1975, Kurzfassung S. 6, in: „Süddeutsche Zeitung" vom 4. 9. 1976 (nach Angaben des Statistischen Bundesamtes).

[44] *H. Geißler,* a. a. O., S. 9.

[45] Nach einer etwas anderen Berechnung, die 124 verschiedene Armutsgruppen für verschiedene Haushaltstypen gewichtet, wären bei einer Armutsgrenze von $ 5,038 für einen 4-Personen-nichtlandwirtschaftlichen-Haushalt im gleichen Jahr 24,3 Mill. Personen oder 12 % der Bevölkerung zu den Armen zu zählen. Legte man, wie verschiedentlich vorgeschlagen, die Armutsgrenze dort an, wo das Familieneinkommen 50 % unter dem durchschnittlichen Einkommen aller Familien lag, so wären in den letzten 15 Jahren durchweg rund 19 % der US-Bevölkerung als arm zu bezeichnen, allerdings bei stetiger Erhöhung der realen Armutsgrenze. Zu beachten sind in den USA auch die großen regionalen Unterschiede. So stellte die Finanzkommission des US-Senats in den frühen 70er Jahren fest, daß bei einheitlicher Fest-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anteil der kinderreichen Familien an dieser Gruppe in beiden Ländern besonders hoch ist — in Deutschland gehören die Hälfte aller Sechspersonen-Arbeiterhaushalte und ein Drittel aller Sechspersonen-Angestelltenhaushalte dazu —, weist auf eine offensichtliche Lücke in den Sozialleistungen der USA und der Bundesrepublik Deutschland, z. B. im Vergleich zu Frankreich hin, den Familienlastenausgleich. Nachdem die Bundesrepublik inzwischen zu dem Land mit der geringsten Geburtenrate in der Welt geworden ist — noch vor der DDR, Österreich, Finnland und Schweden —, sprechen auch bevölkerungspolitische Argumente dafür, bei zukünftigen Umschichtungen im Sozialbudget nicht nur auf die Alters-, sondern auch auf die Quote der Jugendlichen zu achten. Denn was vorübergehend als Entlastung der öffentlichen Haushalte, z. B. im Bildungssektor, erscheint, wird auf die Dauer zu einer höheren sozialen Last für die nachkommende Generation. Langfristig gesehen könnte sich so die „neue soziale Frage" als eine Frage der Balance zwischen den Generationen stellen, so wie die soziale Frage in ihrer klassischen Form eine Frage der Balance zwischen den sozialen Klassen war. Daß seit langem das Gewicht der intertemporalen Einkommensumverteilung an Gewicht gegenüber der interpersonalen Umverteilung gewinnt, stützt dieses Argument.

Es kann nicht die Aufgabe eines historischen Überblicks sein, Vorschläge für die politische Lösung sozialer Probleme zu machen. Einige Folgerungen drängen sich jedoch auf. Wenn ich am Beginn dieses Vortrages darauf hinwies, daß „die soziale Frage" immer eine normative, wertbezogene gewesen ist und daß die dominanten Werte sich im Laufe der letzen 200 Jahre mehrfach gewandelt haben, so spricht alles dafür, daß sie sich auch in Zukunft ändern werden. In jüngster Zeit sind unter dem Druck der wachsenden Kosten für Krankenversorgung Änderungen vor allem bei der Bewertung der medizinischen Dienste zu erkennen. Was heute in allen politischen Lagern als sozialer Fortschritt angesehen wird, z. B. die Verkürzung der Verweildauer in Krankenhäusern — unabhängig davon, was aus medizinischen Gründen dafür oder dagegen zu sagen sein mag —, wäre vor fünfzig Jahren als äußerster reaktionärer Zynismus bezeichnet worden, als Entzug von sozialen Leistungen für die Bedürftigsten. Ebenso scheint es mir nicht unmöglich, daß in absehbarer Zeit die flexible Altersgrenze nicht deswegen als sozialer Fortschritt gelten wird, weil sie erlaubt, das Arbeitsleben früher zu beenden, sondern umgekehrt, weil sie die Möglichkeit gibt, es zu verlängern. Denn, so wird man argumentieren, da-

---

setzung des Minimaleinkommens 35 % der Bevölkerung Mississippis, aber nur 7 % der von Illinois unter das Minimum fielen. (US Department of Health, Education and Welfare, The Measure of Poverty. A Report as Mandated by the Education Amendments of 1974, Washington, D. C., US Dep. of HEW o. D., 1976, S. XXI, XXIV, 11 ff., 27, 72.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit wird zugleich das Alter lebenswerter gemacht und seine sozialen Kosten werden verringert. Gleichfalls läßt sich denken, wo nicht voraussehen, daß der immer spätere Eintritt in das Erwerbsleben durch verlängerte Ausbildung in Kürze nicht mehr als sozialer Fortschritt, als größere Bildungschance der Jugend angesehen, sondern daß umgekehrt der frühere Eintritt in das Erwerbsleben als soziale Reform ausgewiesen werden wird, weil er die Ziellosigkeit junger Menschen verringert, ihnen hilft, ihrem Leben einen Sinn und Zweck zu geben und zugleich die sozialen Lasten der Familien- und Jugendhilfe vermindert. Die Tendenz, an die Stelle einer einmaligen, eineinhalb bis zweieinhalb Jahrzehnte umfassenden Ausbildung das lebenslange Lernen und Umlernen zu propagieren, weist bereits in diese Richtung. Ausbildungschancen und -zeiten lassen sich dann ebenso sozialversichern wie Arbeitslosigkeit, insbesondere wenn ein Teil der Ausbildungskosten durch nachträgliche Beitragszahlungen zurückerstattet werden kann.

Daß zur sozialen Chancengleichheit vor allem die Chance auf Erwerb von Bildung gehöre, ist uns allen seit 15 Jahren zur Genüge gesagt worden. Daß dazu auch die Chance zur Bildung von Eigentum gehöre, wird jedoch nicht von allen mit gleicher Schärfe gesehen oder angestrebt. Im 19. Jahrhundert galten jedoch „Besitz *und* Bildung" als Charakteristika des Bürgertums im Vergleich zur Masse, zum Proletariat. Daß zur Einbürgerung der Unterschichten Eigentumserwerb gehöre, war dem 19. Jahrhundert selbstverständlich. Heute bezeichnet man statt dessen oft die soziale Sicherung als Eigentumsersatz. Ob diese Tendenz des Ersatzes von individuellem Eigentum durch kollektive Haftung aller für alle endlos fortgesetzt werden oder ob nicht eine wenigstens teilweise Umkehr möglich sei, ist eine letzte Frage, die ich hier nur noch anschneiden kann. Sie weist auf einen Aspekt der „sozialen Frage" hin, der nur in wenigen Ländern, darunter der Bundesrepublik, ernsthaft zum Gegenstand von Gesellschaftspolitik gemacht worden ist. Daß eine gerechtere Eigentumsverteilung anzustreben sei, wird bei uns wohl nur von engagierten Sozialisten im strengen Sinne des Wortes bestritten. Ob und wie sie möglich sei, ist jedoch nach zwanzig Jahren Spar- und Vermögensbildungsförderung immer noch weitgehend unklar. Die Untersuchungen von Krelle und Siebke, die für die 50er und 60er Jahre zwar eine breitere Verteilung von nicht-produktivem Eigentum, aber eine fortdauernde Konzentration des Produktiveigentums in wenigen Händen nachweisen, zeigen, wo die Probleme liegen[46]. Und die Bundesregierung hat in ihrem letzten Sozialbericht re-

[46] *W. Krelle* und *J. Siebke*, Vermögensverteilung und Vermögenspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Überblick, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 129 (1973), S. 478 - 503.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

signierend mitgeteilt, „daß eine ausgewogene und rationelle Gesamtlösung wegen rechtlicher und technischer Gründe auf zur Zeit nicht lösbare Schwierigkeiten stößt"[47]. Bei der Durchforstung der Sozialleistungen auf Entbehrliches sind die Hilfen zur Eigentumsbildung, z. B. die verschiedenen Sparförderungen, die 1973 mit 1,12 % des Bruttosozialprodukts immerhin mehr als doppelt so hoch lagen wie die Sozialhilfe mit rund einem halben Prozent, erste Kandidaten auf Kürzung, weil man davon ausgeht, daß dabei nichts Existenznotwendiges beschnitten werde. Sieht man nicht auf die Ursachen, sondern auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Sozialleistungen, gehören jedoch gerade sie zu den produktivsten, weil sie mindestens mittelfristig Investitionen darstellen und nicht Konsum, aber das mindert nicht den Verdacht, daß hier Geschenke an Nichtbedürftige gemacht werden.

Es mag eine Definitionsfrage sein, ob man die Fragen der Vermögensbildung in modernen Industriegesellschaften zu den sozialen oder vorwiegend zu den volkswirtschaftlichen rechnet. Daß sie zumindest in marktwirtschaftlichen Gesellschaften drängend sind, steht außer Zweifel. Hier wird die Bundesrepublik zu entscheiden haben, ob sie eher einer Kollektivlösung von der Art des schwedischen Meidner-Modells oder der marktkonformen Bildung von großen institutionellen Vermögensträgern in den amerikanischen Pensionsfonds folgen will, oder ob sie den wohl schwierigsten Weg zu gehen gedenkt, dem einzelnen bzw. der Familie genügend direkte Vermögensbildungschancen zu eröffnen. Folgt sie der Tradition der „deutschen Ideologie" in der Gesellschaftspolitik, wird sie diesen dritten Weg zu beschreiten versuchen, in Wirklichkeit steht sie wahrscheinlich dem zweiten näher, während der erste wie in Schweden heftige politische Auseinandersetzungen hervorrufen würde, die dann wahrscheinlich wie bei der Mitbestimmung mit einem Kompromiß enden könnten, bei dem auch die anderen Modelle berücksichtigt werden. Es kann nicht meine Aufgabe sein, hier Prognosen abzugeben oder Vorschläge zu entwickeln. Ich möchte aber daran erinnern, daß auch diese soziale Frage keine ganz neue ist. In der Theorie der „sozialen Frage" hat sie seit jeher eine große Rolle gespielt. Liberale, Konservative und Katholiken haben Vermögensbildung für alle stets als erstrebenswert angesehen. Für die Vermögensbildung gilt jedoch noch mehr als für die Arbeitslosenversicherung, daß sie im 19. Jahrhundert außer Reichweite schien. Daher blieb es bei Appellen an den Fleiß, die Sparsamkeit und (gelegentlich) an die freiwillige Mitbeteiligung durch Arbeitgeber. Hier war der Einfluß von Marx und mancher seiner Zeitgenossen, die die zwangsläufige Enteignung der großen Massen als ein Naturgesetz der kapitalistischen Entwicklung sahen, besonders spürbar, obwohl in Wirklichkeit die Spar-

[47] Bundesregierung, Sozialbericht 1976, Bundestagsdrucksache 7/4953, S. 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fähigkeit sogar der Arbeiterschaft, wie neuere Forschungen einer Heidelberger Historikergruppe zeigen, sehr viel größer als vermutet war[48]. Die Inflationen haben in Deutschland einen langfristig möglichen Prozeß zweimal abgebrochen und damit die Chancen für die Milderung sozialer Probleme mit Hilfe von Eigentumsbildung verzögert. Andere, glücklichere Länder wie Großbritannien, Frankreich oder die USA sind dabei, in einem langsamen Inflationsprozeß diesen Vorteil, den sie 1945 klar vor uns hatten, zu verspielen. Wird diese Chance jedoch nicht gewahrt, bleibt nur noch kollektive Sicherung als Eigentumsersatz.

Manchem mag das als der einzige Weg zu sozialer Gerechtigkeit erscheinen, da Eigentum immer Ungleichheit erzeuge. Wenn wir aber auf individuelles und Familien- oder organisiertes Privateigentum an Kapital verzichten, liefern wir uns voll dem Kollektiv „Gesellschaft" aus, das die Regeln für unsere Wohlfahrt nach einem alten Topos, der tief im Menschen eingegraben zu sein scheint, setzen wird, einem Topos, der Jahrtausende überdauert, über verschiedene Kulturen sich verbreitet und selbst die größte Revolution des 20. Jahrhunderts überstanden hat. Er findet sich ebenso im 2. Brief des Paulus an die Thessalonicher wie bei den Advokaten der Reform der Armengesetze im England des 18. Jahrhunderts wie in der Verfassung der Sowjetunion von 1936 und lautet: „Wer aber nicht arbeiten will, der soll auch nicht essen."[49] Es ist die Chance moderner Industriegesellschaften, ihn zwar nicht außer Kraft zu setzen, wohl aber zu mildern zu können.

---

[48] Siehe die vorläufigen Ergebnisse eines Forschungsprojekts der DFG unter Leitung von W. Conze zum Thema „Arbeitskräftepotential, Berufsdifferenzierung und soziale Lage der Arbeitskräfte im Industrialisierungsprozeß des Königsreichs Württemberg 1820 - 1914", z. B. *H. Schomerns*, Ausbildung und Aufstiegsmöglichkeiten württembergischer Metallarbeiter 1850 - 1914 am Beispiel der Maschinenfabrik Eßlingen, in: U. Engelhardt, v. Gellin, H. Stuke (Hrsg.), Soziale Bewegung und politische Verfassung. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt (Conze-Festschrift), Stuttgart 1976, S. 372 - 393.

[49] Zitiert nach G. V. Rimlinger, a. a. O., S. 18 und 255.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung[1]

In einem ersten Diskussionsbeitrag nahm *Hans-Joachim Rüstow* (Allmannshausen) zum Problem der Ungleichheit der Verteilung der Einkommen Stellung. Entgegen der herrschenden Meinung vertrat er die Auffassung, daß die Gewinnbildung und Gewinnrealisierung eine der Existenzbedingungen privatwirtschaftlich organisierter Wirtschaftssysteme und demzufolge eine bestimmte Einkommensverteilung eine systemnotwendige Erscheinung sei. Man müsse sich mit dieser Einkommensverteilung im wesentlichen abfinden und entsprechende Konsequenzen auf sozialpolitischem Gebiet ziehen. *Wolfram Fischer* (Berlin) teilte diesen Standpunkt nicht: Die Verwirklichung einer ausgewogeneren Einkommensverteilung sei technisch sicherlich ein sehr schwieriges Problem, grundsätzlich aber erreichbar.

Nach einem Beitrag von *Dimitros Delivanis* (Athen), in dem ergänzend zu dem Referat W. Fischers Beispiele für sozialpolitische Problemgruppen in fortgeschrittenen Industriegesellschaften gegeben wurden (z. B. Bezieher fester Einkommen, Landwirte), konzentrierte sich die Diskussion mit Ausführungen von *Hans-Jürgen Krupp* (Darmstadt) und *Anita Pfaff* (Augsburg) auf die Armut in entwickelten Industriegesellschaften, speziell in der Bundersrepublik Deutschland. Beide vorgenannten Diskussionsteilnehmer bezogen sich dabei auf die im Referat aus der sogenannten Geißler-Studie übernommene Zahl von rund 9 % aller Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland, die im Jahr 1974 ein monatliches Nettoeinkommen hatten, das unter den Bedarfssätzen der Sozialhilfe lag. Es wurde darauf hingewiesen, daß der größte Teil dieses Armutspotentials auf Annahmen zurückgeht, die über die Wohnungsversorgung der Armen gemacht wurden. Es bestehe die Gefahr, daß durch solche Annahmen Formen von Armut gleichsam „produziert" würden, die mit dem, was früher einmal Armut genannt wurde, nichts zu tun haben. W. Fischer entgegnete, daß es ihm fernliege, zu bestreiten, daß die heutige Armut in fortgeschrittenen Industriegesellschaften nicht mit der Armut des 18. oder des 19. Jahrhunderts vergleichbar ist. Das sachlich hinter der Zahl von 9 % stehende Problem des Mangels an preiswerten Wohnungen sei allerdings eines der durchgehenden sozialen Probleme, das bis heute in allen wachsenden Industriegesellschaften nicht vollständig gelöst worden sei.

---

[1] Dem Assistenten des Verfassers, Herrn Dipl.-Kfm. D. Schönwitz, gebührt für seine Mitwirkung an der Abfassung dieses Beitrages Dank.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegenüber der von Frau Pfaff angesprochenen Problematik internationaler Vergleiche sozialpolitischer Leistungsstandards anhand von Sozialleistungsquoten räumte W. Fischer ein, daß die Bedeutung nichtöffentlicher Sozialausgaben in den von ihm berücksichtigten Ländern unterschiedlich groß ist. Seines Wissens seien jedoch im Rahmen internationaler Vergleiche derartige Einflußfaktoren noch nicht erfaßt worden.

Abschließend wurde von *Heinz Lampert* (Augsburg) unter Hinweis auf die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik von einer reinen Arbeiterschutzpolitik zu einer gesellschaftsgestaltenden Politik, auf die Einführung der parlamentarischen Demokratie, auf die Zulassung der Koalitionsfreiheit, auf den Übergang vom individuellen zum kollektiven Arbeitsrecht und auf den Abbau von Bildungsprivilegien die Frage gestellt, wieweit die Thesen Fischers, daß sich erstens die gesellschaftlichen Grundprobleme nicht völlig gewandelt haben und daß zweitens die zu bewältigenden Sachprobleme sich nicht vollständig verändert haben, haltbar sind.

W. Fischer sah in seiner Antwort die Unterschiedlichkeit der Standpunkte mehr als Akzentuierungsproblem. Ihm habe angesichts der Feststellung, daß viele Sozialwissenschaftler davon ausgehen, daß sich alles völlig verändert hat, daran gelegen, zu zeigen, daß gewisse Grund- und Sachprobleme, wenn auch in gewandelten Formen und auf ein höheres Niveau gehoben, in ihrer Substanz noch bestehen. Eines sei in dem Referat vielleicht nicht deutlich genug betont worden: der Umstand nämlich, daß in allen heutigen fortgeschrittenen Industriegesellschaften etwas besteht, was noch im 18. Jahrhundert vehement verneint worden wäre und nicht hätte eingelöst werden können: der Rechtsanspruch auf Hilfe an die Gesellschaft im Gegensatz zu der Gewährung von Hilfen als hoheitlicher Gnadenakt.

Heinz Lampert, Augsburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreise 1-4

Soziale Probleme als Folgeerscheinung des Industrialisierungsprozesses

Arbeitskreis 1

Strukturelle Arbeitslosigkeit

Leitung: Horst Sanmann, Hamburg

Universität Augsburg

Dienstag, 14. September 1976, 9.00—12.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. Theoretische Analyse

Von *Heinz-Dieter Hardes,* Augsburg

Die Identifikation struktureller Arbeitslosigkeit bildet im Hinblick auf geeignete beschäftigungspolitische Maßnahmen ein grundsätzliches Problem. Das herkömmliche Verständnis versucht insbesondere eine Abgrenzung gegenüber der konjunkturellen Arbeitslosigkeit: Beruht eine zunehmende Unterbeschäftigung auf einem Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage oder auf größeren Änderungen in der Struktur der Nachfrage nach Arbeit? Im Fall von strukturellen Ursachen zunehmender Arbeitslosigkeit werden konjunkturelle Expansionsmaßnahmen allein für ungeeignet gehalten, gefordert werden primär Maßnahmen der Struktur-, vor allem der Arbeitsmarktpolitik. Wir bezeichnen dieses Verständnis als herkömmlich, weil es sich im wesentlichen an einer Auseinandersetzung in den sechziger Jahren orientiert.

Einige Ansätze der jüngeren Zeit betreffen dagegen die Abgrenzung gegenüber der friktionellen Arbeitslosigkeit. Das Interesse verlagert sich außerdem von einer Zunahme der Unterbeschäftigung, einem dynamischen Problem, zur Struktur der Arbeitslosigkeit als einem dauerhaft vorhandenen Problem zu Lasten bestimmter Gruppen.

Damit wird der geplante Aufbau bereits angedeutet: Wir beginnen mit einer begrifflichen Analyse. Im zweiten Teil werden strukturelle Ursachen einer zunehmenden Arbeitslosigkeit entsprechend dem herkömmlichen Verständnis behandelt. Der dritte Teil beschäftigt sich schließlich mit einigen neueren Konzepten.

Entsprechend der thematischen Absprachen werde ich mich im folgenden nicht damit befassen, das konkrete Maß an struktureller Arbeitslosigkeit etwa in der gegenwärtigen Situation der Bundesrepublik Deutschland zu bestimmen. Eine theoretische Analyse schließt jedoch im Sinne der Popperschen Scheinwerfertheorie das empirische Leitinteresse nicht aus[1]. Die grundsätzliche Frage, wie man empirisch das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit erfassen kann, bildet

[1] Demnach hat die Theorie quasi die Funktion eines Scheinwerfers für die empirische Arbeit; vgl. *K. R. Popper,* Naturgesetze und theoretische Systeme, in: H. Albert (Hrsg.), Theorie und Realität, Tübingen 1964, S. 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deshalb den Hintergrund der folgenden Analyse. Angestrebt wird vornehmlich ein Literaturüberblick. Dabei wird sich zeigen, daß der Versuch einer theoretischen Analyse zum Teil scheitert, weil verschiedene Ansätze in der Literatur wegen ihres tautologischen Charakters einen Mangel an Theorie aufweisen.

1. Zum Begriff struktureller Arbeitslosigkeit

Beim Versuch einer begrifflichen Klärung ist zunächst festzustellen, daß in den Lehrbüchern regelmäßig verschiedene Arten der Arbeitslosigkeit unterschieden werden, darunter auch die strukturelle Arbeitslosigkeit. Die Definitionen sind jedoch häufig verschieden und unklar, z. T. beschränken sie sich auf eine Aufzählung. Wir wollen deshalb zuerst versuchen, anhand einiger Beispiele verschiedene Begriffsmerkmale zu erkennen und zu einer allgemeinen Definition vorzudringen.

Eine erste Gruppe von Autoren definiert den fraglichen Begriff als jene Arbeitslosigkeit, die nicht auf fehlender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage, sondern auf größeren Strukturänderungen der Arbeitsmarktnachfrage beruht. Solche Strukturänderungen können durch sektorale Verschiebung der Nachfrage, durch technischen Fortschritt und/oder regionale Standortverschiebungen bewirkt sein[2]. Charakteristisch für diese Art der Definition ist — neben einer negativen Abgrenzung — die Angabe der Ursachenfaktoren, die sich hier sämtlich auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes beziehen.

Ein weiteres Begriffsmerkmal wird in anderen Definitionen herausgestellt: Struktureller Art ist jene Arbeitslosigkeit, die Personengruppen mit bestimmten Berufen, bestimmter Qualifikation, in einzelnen Regionen oder Sektoren überdurchschnittlich trifft, obwohl anderswo ausreichend offene Stellen vorhanden sind[3]. Hier wird der Begriff durch eine auf Teilmärkte konzentrierte Struktur der Arbeitslosigkeit beschrieben. Der Hinweis auf das Vorhandensein offener Stellen bedeutet wiederum eine Abgrenzung gegenüber rezessionsbedingter, konjunk-

---

[2] Vgl. *L. C. Hunter* and *D. J. Robertson*, Economics of Wages and Labour, London 1969, S. 174; *E. G. Gilpatrick*, Structural Unemployment and Aggregate Demand, Baltimore 1966, S. 4; vgl. auch *A. Stobbe*, Gesamtwirtschaftliche Theorie, Berlin u. a. 1975, S. 389, dessen Definition außerdem auf die partielle Konzentration der Arbeitslosigkeit abstellt. Bei Lord *Beveridge* (Full Employment in a Free Society, London 1944 [reprint 1967], S. 19, 409 f.) fehlt das Abgrenzungskriterium der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, er beschränkt sich auf das Definitionsmerkmal „Arbeitslosigkeit durch größere Strukturveränderungen der Arbeitsnachfrage".

[3] Ähnlich: *K. Lancaster*, Modern Economics, New York u. a. 1973, S. 576; *N. J. Simler*, Longterm Unemployment, the Structural Hypothesis and Public Policy, in: The American Economic Review, Vol. 54 (1964), S. 987 f.; *B. R. Bergmann* and *D. E. Kaun*, Structural Unemployment in the United States, (The Brookings Institution) Washington 1966, S. 4 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tureller Arbeitslosigkeit. Auch Begriffe wie Jugend- oder Frauenarbeitslosigkeit gehören in diese Kategorie, da sie vielfach eine Konzentration von Arbeitslosen bei den genannten Gruppen behaupten. Das zweite Begriffsmerkmal orientiert sich folglich an der Struktur der Arbeitslosen und versucht, bestimmte Problemgruppen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit zu identifizieren.

Das Kriterium der Arbeitslosenstruktur enthält implizit eine Differenzierung des Arbeitsmarktes in Teilmärkte. Ein gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarkt ist gewiß eine modelltheoretische Fiktion. In der Realität bestehen verschiedene Teilarbeitsmärkte, z. B. in regionaler, beruflicher, sektoraler und demographischer Hinsicht. Zwischen den Teilmärkten müssen Bedingungen vorhanden sein, die eine Angleichung der Arbeitslosenquoten oder der Löhne verhindern. Bei vollkommener Information sowie Mobilität der Arbeitnehmer oder vollkommener Flexibilität der Arbeitsnachfrage andererseits gäbe es keine Teilmärkte bzw. keine strukturelle Arbeitslosigkeit. Teilarbeitsmarktbedingungen herrschen bei beschränkter Mobilität der Arbeitslosen und/oder beschränkter Nachfrageflexibilität; sie bilden eine notwendige Voraussetzung struktureller Arbeitslosigkeit. Je ausgeprägter die Teilmarktbedingungen, um so mehr verschärfen sich die strukturellen Probleme.

Ein viertes Merkmal, die Dauer der Erwerbslosigkeit, hängt mit den konkreten Teilmarktbedingungen zusammen. Ältere Arbeitnehmer z. B. besitzen im allgemeinen eine relativ geringe Mobilität, so daß eine langfristige Periode bis zur Wiederbeschäftigung vermutet werden muß, wenn vornehmlich ältere Arbeitnehmer zu den betroffenen Problemgruppen gehören. Bei den Jugendlichen besteht eher eine umgekehrte Tendenz. Strukturelle Arbeitslosigkeit kann somit im Prinzip sowohl ein langfristiges wie auch ein kurzfristiges, jedoch relativ häufiges Problem für die betroffenen Gruppen darstellen.

Eine weitere Definition betont die Art der wirtschaftspolitischen Therapie[4] als Kriterium zur Abgrenzung struktureller gegenüber friktioneller und konjunktureller Arbeitslosigkeit. Die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen bilden offenbar den eigentlichen Grund für die Differenzierung: Die friktionelle Komponente erfordert keine politischen Gegenmaßnahmen, da sie als normale Folge des Strukturwandels mit vorübergehender Dauer empfunden wird. Die konjunkturelle Komponente erfordert Maßnahmen zur Erhöhung der gesamt-

[4] Diese Definition findet man z. B. bei *R. G. Lipsey*, Structural and Demand-Deficient Unemployment Reconsidered, in: A. M. Ross (ed.), Employment Policy and the Labor Market, Berkeley 1965, S. 211 ff. *W. W. Heller*, Statement Before the Subcommittee on Employment and Manpower of the Senate Committee on Labor and Public Welfare, October 28, 1963, wieder abgedruckt in: Council of Economic Advisers (CEA), Annual Report 1964, S. 167.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Nachfrage. Die strukturelle Arbeitslosigkeit verlangt hingegen gezielte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik wie spezielle Qualifizierung, Regionalprogramme u. a.[5].

Aus den verschiedenen Begriffsmerkmalen läßt sich nun eine allgemeine Definition zusammenfügen: Strukturelle Arbeitslosigkeit bedeutet konzentrierte Arbeitslosigkeit bei bestimmten Problemgruppen aufgrund von Ungleichgewichten in der Struktur zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot (partiellen Angebotsüberschüssen) unter der Voraussetzung von Teilarbeitsmärkten mit geringer Flexibilität und Mobilität. Die Problemgruppen sind durch eine langfristige Dauer oder/und ein relativ häufiges Risiko von Arbeitslosigkeit besonders hart betroffen, so daß spezielle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik für notwendig gehalten werden. Diese allgemeine Definition verlangt eine Konkretisierung verschiedener Aspekte:

— die Frage nach den relevanten *Ursachen,*
— die Identifikation der *Problemgruppen,*
— eine Analyse der *Teilmarktbedingungen,*
— der durchschnittlichen *Dauer* der Arbeitslosenzeit und
— der geeigneten *Gegenmaßnahmen.*

Die verschiedenen Merkmalsausprägungen sind zum Teil nicht unabhängig voneinander. Die Art der Immobilität z. B. beeinflußt die durchschnittliche Dauer und die Wahl geeigneter Maßnahmen. Wir verzichten jedoch auf eine intensive Analyse potentieller Beziehungen, da wir den Merkmalskatalog im folgenden vorwiegend zu systematischen Zwecken verwenden, um verschiedene Arten struktureller Arbeitslosigkeit einzuordnen.

Das herkömmliche Verständnis konzentriert sich auf einen Ursachenkomplex, Strukturänderungen der Arbeitsnachfrage. Wir stellen zunächst die Version der Strukturalisten vor, die in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion der sechziger Jahre Bedeutung hatte und die gängige Auffassungen zur strukturellen Arbeitslosigkeit weitgehend geprägt hat.

2. Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit durch Strukturänderungen der Arbeitsnachfrage

Die Diskussion um strukturelle Ursachen der Unterbeschäftigung beginnt regelmäßig, wenn sich die Arbeitslosenquote gegenüber dem Trend der Vorjahre deutlich erhöht hat. Da im Verlauf des konjunkturellen Zyklus die Arbeitslosenquoten in der Rezession ihren Höhepunkt

[5] Die konkrete Frage nach geeigneten politischen Maßnahmen bleibt dem Referat von *H. Maneval* (S. 111 - 129 dieses Bandes) überlassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haben, beginnt die Diskussion jeweils zur Zeit der Rezession. Es ist deshalb naheliegend, daß die Abgrenzung zur konjunkturellen Arbeitslosigkeit häufig kontrovers ist. Die einen betonen zyklische, die anderen strukturelle Ursachen der *Zunahme* der Arbeitslosigkeit. Die Diskussion bezieht sich also häufig weniger auf ein Niveauproblem, sondern auf den dynamischen Aspekt.

2.1 Zur Kontroverse zwischen dem Council of Economic Advisers (CEA) und den Strukturalisten

Das Thema einer zunehmenden strukturellen Arbeitslosigkeit war insbesondere zu Beginn der sechziger Jahre in den USA Gegenstand der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die nationale Arbeitslosenrate war seit 1957 deutlich gegenüber den früheren Jahren angestiegen: Sie hatte während der Dekade 1948 - 57 im langfristigen Durchschnitt 4,3 Prozent betragen und die 4-Prozent-Marke nur zu Zeiten von Rezessions- und frühen Wiederaufschwungphasen deutlich überschritten. Demgegenüber stieg die Arbeitslosenquote im Durchschnitt des anschließenden Fünfjahreszeitraums auf 6,0 Prozent, lediglich in einem Monat lag die Quote unter 5 Prozent[6].

Nach Auffassung des CEA waren die höheren Arbeitslosenraten durch eine geringe Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bedingt: Vor allem die „built-in"-Flexibilität des Steuersystems führte im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums zu einer überproportionalen Entwicklung der Steuereinnahmen im Vergleich zu den Staatsausgaben und den notwendigen Staatsaktivitäten. Diese als „fiscal drag" bezeichnete Tendenz zu einem Vollbeschäftigungsüberschuß bewirkte einen restriktiven Einfluß und deshalb eine zunehmende Abweichung vom Vollbeschäftigungspfad der US-Wirtschaft[7]. Als „interim full employment target" galt eine Arbeitslosenrate von 4 Prozent, d. h. man hielt eine Quote knapp unterhalb der Durchschnittsquote der Dekade bis 1957 durch globale Nachfrageexpansion kurzfristig für erreichbar. Als geeignete Therapie wurde eine umfangreiche Steuersenkung empfohlen. Hinsichtlich der längerfristigen Entwicklung der Beschäftigung war man optimistisch: „If we move firmly to reduce the impact of structural unemployment, we will be able to move the unemployment target steadily

[6] CEA, Annual Report 1963, S. 23.

[7] "In a growing economy, periodic budget adjustments are required to maintain adequate expansion of total demand. The volume of tax revenues rises as incomes grow if tax rates remain unchangend ... If program needs do not require expenditures to grow at the same rate, tax rates must be reduced, or a growing full-employment surplus will result, with increasingly restrictive effects on the economy. In the past this very process has been a major factor in slowing expansions and precipitating downturns ..." (CEA, Annual Report 1964, S. 42).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

from 4 percent to successively rates."[8] Kurzfristig sollte jedoch die Priorität der Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei der Expansion der allgemeinen Nachfrage liegen.

Die Gegenposition wurde von den sogenannten Strukturalisten vertreten. Diese meinten, das vom CEA vorgeschlagene Beschäftigungsziel sei mittels Nachfrageexpansion nicht erreichbar. Die angestrebte Expansion wäre trotz der hohen nationalen Arbeitslosenquote durch Engpässe an Teilarbeitsmärkten behindert bzw. von einer nicht tolerierbaren Inflationswelle begleitet[9]. Die Strukturalisten neigten deshalb — im Vergleich zum CEA — zu weniger expansiven Maßnahmen der Nachfragesteuerung, sie empfahlen eine größere Priorität zugunsten der Arbeitsmarktpolitik. Als theoretische Basis diente die These, die strukturelle Arbeitslosigkeit habe im Verlauf der fünfziger Jahre zugenommen[10].

Diagnose und Therapie waren somit umstritten. Nach Ansicht der Strukturalisten waren die höheren Arbeitslosenquoten Ausdruck eines zunehmenden Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt in der Struktur der nachgefragten und angebotenen Qualifikationen: Einem Überangebot an Arbeitskräften mit geringer beruflicher und formaler Ausbildung stand demnach eine steigende Nachfrage bei höher qualifizierten Berufen gegenüber. Die These des strukturellen Arbeitsmarktungleichgewichts wurde begründet durch verschiedene Aspekte eines *beschleunigten Strukturwandels* der US-Wirtschaft in der Nachkriegszeit:

— die Land-Stadt-Wanderung vor allem ungelernter Arbeitskräfte durch eine massive Freisetzung in der Landwirtschaft;

— die Änderung der Beschäftigungsstruktur im verarbeitenden Gewerbe zugunsten der „white collar"-Berufe in den fünfziger Jahren,

---

[8] CEA, Annual Report 1962, S. 46.

[9] Ein prominenter Vertreter dieser These der Strukturalisten war z. B. Myrdal: "American unemployment is ... increasingly structural ... This structural character of unemployment in America means, first, that already at the present high and rising level of unemployment there is a scarcity of educated and skilled labor which shows up in the high figures for overtime among employees belonging to this elite. A rising trend of business activity would very soon be bottlenecked by a lack of this type of worker ... Expansion simply cannot proceed very far before it meets its physical limitation, which must be also have inflationary effects since wages must tend to rise" (*G. Myrdal*, zit. nach *R. M. Solow*, The Nature and Sources of Unemployment of the United States, Wicksell Lectures, Stockholm 1964, S. 16 f.).

[10] In der Auseinandersetzung um die These der Strukturalisten wurde diese z. T. fälschlich als ein plötzlicher Strukturwandel am Arbeitsmarkt um das Jahr 1957 dargestellt; vgl. *E. D. Kalachek* and *J. W. Knowles*, Higher Unemployment Rates, 1957 - 60: Structural Transformation or Inadequate Demand, Subcommittee on Economic Stat. of the Joint Economic Committee, 87th Congress, 1st Session, Washington 1961, S. 55 ff.; *R. M. Solow*, a. a. O., S. 37; *W. W. Heller*, a. a. O., S. 174 ff.; zur Kritik vgl. *R. G. Lipsey*, Structural and Demand-Deficient Unemployment Reconsidered, a. a. O., S. 247 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedingt u. a. durch die Wirkungen der Automation im produzierenden Bereich;

— der sektorale Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors; die wachstumsstärksten Dienstleistungsbereiche, das Ausbildungs- und Gesundheitswesen, benötigen dabei besonders hohe Anteile an ausbildungsintensiven Arbeitskräften;

— schließlich die regionalen Strukturverschiebungen, die zu Lasten der traditionellen Industriezentren im Norden und Nordosten der USA gingen sowie die verstärkte Industrieansiedlung in Stadtrandregionen außerhalb der cities[11].

Die verschiedenen Aspekte des Strukturwandels der Beschäftigten wurden der kombinierten Wirkung eines beschleunigten technologischen Fortschritts und einer verstärkten Strukturänderung der Güternachfrage zugeschrieben. Nach dem eingangs entwickelten Kriterienkatalog haben wir damit den *Ursachenkomplex* beschrieben.

Zu den *Problemgruppen* gehörten die im Produktionsbereich beschäftigten Industriearbeiter (blue collar workers). Nach Auffassung der Strukturalisten konzentrierte sich die Automation vor allem im produzierenden Bereich und führte dort verstärkt zu Freisetzungen. Der sektorale Strukturwandel zugunsten des tertiären Sektors unterstützte diese Entwicklung. Weiterhin wurde angenommen, daß das Arbeitsplatzrisiko bei den unteren Qualifikationen, also bei ungelernten und angelernten Industriearbeitern besonders hoch sei. Da das Niveau der beruflichen und formalen Ausbildung bei älteren im Vergleich zu jüngeren Arbeitnehmern allgemein niedriger war, hielt man die älteren Industriearbeiter für die am meisten betroffene Problemgruppe, die sich regional in den nördlichen und östlichen Industriegebieten der USA konzentrierte[12].

Die *Teilarbeitsmarktstrukturen* basierten vornehmlich auf den Kriterien beruflicher Qualifikation und Region. Hinsichtlich der Berufsqualifikation bestand die Vorstellung einer Hierarchie, an deren Spitze die sogenannten akademischen Berufe und an deren Ende die ungelernten Industrie- und Landarbeiter standen. Diese Hierarchie schien durch Art

[11] Vgl. u. a. *C. C. Killingsworth,* Structural Unemployment in the United States, in: J. Stieber (ed.), Employment Problems of Automation and Advanced Technology. An International Perspective, London 1966, S. 128 ff.; *ders.,* Full Employment and the New Economics, in: The Scottish Journal of Political Economy, Vol. 16 (1969), S. 8 f.

[12] *N. J. Simler,* a. a. O., S. 990 ff., verwendet z. B. den Anteil älterer Arbeitnehmer an den Erwerbspersonen als Regressionsvariable zur Bestimmung des steigenden Trends der langfristigen Arbeitslosigkeit; vgl. auch *C. C. Killingsworth,* Full Employment and the New Economics, a. a. O., S. 9. Der empirische Nachweis blieb allerdings umstritten. Vgl. ebenda; *E. G. Gilpatrick,* a. a. O., S. 175 ff.; dagegen *E. D. Kalachek* and *J. W. Knowles,* a. a. O., S. 49 ff.; *R. M. Solow,* a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Dauer der Ausbildung weitgehend determiniert zu sein. Die berufliche Mobilität war gering, insbesondere die zwischen „blue-collar"- und „white-collar"-Berufen. Die arbeitslosen Industriearbeiter schienen kaum in der Lage, die Engpässe in der oberen Hierarchie der technischen Berufe auszufüllen, da die Besetzung qualifizierter Arbeitsplätze Spezialausbildung und Erfahrungen am Arbeitsplatz (on the job training) voraussetzten. Der allgemeine Trend zu längerer und höherer Ausbildung schien außerdem die Jugendlichen relativ gegenüber den älteren Arbeitnehmern zu begünstigen.

In ähnlicher Weise wirkten auch die regionalen Mobilitätsbedingungen. Denn nach allgemeiner Ansicht nimmt gewöhnlich die Bereitschaft zur regionalen Mobilität mit dem Alter ab, während sie in der beruflichen Hierarchie tendenziell zunimmt. Dies mußte sich folglich zu Lasten der Ungelernten, vor allem der älteren Arbeitnehmer auswirken.

Nach Meinung der Strukturalisten war die Arbeitslosigkeit der genannten Gruppen überwiegend ein Problem von langfristiger *Dauer*[13]. Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot schien auf ein Defizit an beruflicher Qualifikation, dies vornehmlich bei älteren Arbeitnehmern, hinzudeuten. Der Mangel an Qualifikationen konnte langfristig kaum überwunden werden, zudem waren die Wiederbeschäftigungschancen, allein bedingt durch das überdurchschnittliche Alter der Betroffenen, gering. Die These der strukturellen Arbeitslosigkeit der Strukturalisten behauptete somit eine steigende Dauerarbeitslosigkeit. Das Kriterium der Dauer erlaubte daher zunächst eine relativ unproblematische Abgrenzung zwischen friktioneller und struktureller Arbeitslosigkeit[14].

Das herkömmliche Verständnis orientiert sich an der Auffassung der Strukturalisten. Im Vordergrund steht vielfach das Kausalitätsmerkmal, wir werden deshalb im folgenden drei Ursachenfaktoren von Strukturveränderungen der Arbeitsnachfrage analysieren, den technischen Wandel sowie den sektoralen und regionalen Wandel.

2.2 Technologische Arbeitslosigkeit

Die Diskussion zur technologischen Arbeitslosigkeit ist vor allem mit dem Stichwort „Automation" verknüpft. Wegen der beinahe immensen Literatur zur Automationsdebatte möchten wir uns auf wenige Aspekte beschränken, die in den nachfolgenden Thesen genannt werden:

---

[13] Vgl. *R. M. Solow*, What Happened to Full Employment?, in: Quarterly Review of Economics and Business, Vol. 13 (1973), Nr. 2, S. 10 ff.; *N. J. Simler*, a. a. O., S. 985 ff.

[14] Die Therapie, das fünfte Definitionsmerkmal, haben wir oben bei der Darstellung der Debatte um die Thesen der Strukturalisten bereits erwähnt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Es wird behauptet, der technische Wandel tendiert in der Nachkriegszeit zu einem beschleunigten Tempo (Beschleunigungsthese).
2. Die technische Entwicklung bewirkt eine wachsende Freisetzung von Arbeitskräften (Freisetzungsthese).
3. Der technische Wandel hat selektiven Charakter im Hinblick auf die Beschäftigungsstruktur (Selektionsthese).

Die *Beschleunigungsthese* orientiert sich häufig an spektakulären technischen Erscheinungen wie der inzwischen allerdings auf Eis gelegten Entwicklung der Raumfahrt, der Kernenergie u. a. Weitere Indizien bilden die Zahl der Computer, der numerisch gesteuerten Werkzeugmaschinen und andere Beispiele fortgeschrittener Produktionsanlagen. Außerdem wird darauf verwiesen, daß die Ausgaben für Forschung und Entwicklung überproportional gestiegen sind und daß sich der Zeitraum der Innovation und Diffusion technischer Neuerungen verringert hat[15]. Die genannten Indikatoren sind jedoch unbefriedigend, weil sie lediglich Teilaspekte des technischen Wandels erfassen.

Im Rahmen der Automationsdebatte wurde z. T. die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität als Maßstab des ökonomisch-technischen Wandels verwendet[16]. Dieses Vorgehen läßt sich begründen mit der Annahme limitationaler Produktionsbedingungen bei relativer Knappheit des Faktors Arbeit. Nach der neoklassischen Produktionstheorie muß dieser Maßstab hingegen als ungeeignet gelten, da die partielle Faktorproduktivität sowohl von einer Kapitalintensivierung wie vom technischen Fortschritt beeinflußt wird. Folglich setzt die Verwendung der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität als Indikator des technischen Wandels eine konstante Kapitalintensität voraus. Diese Voraussetzung widerspricht jedoch der Realität, weil allgemein eine steigende Kapitalintensität zu beobachten ist. Andererseits hat aber auch die empirische Schätzung der Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität im Rahmen neoklassischer Produktionsfunktionen bisher kaum Fortschritte gemacht. Weder die Residualmethode noch die Methoden simultaner Parameterschätzung haben das Grundproblem der Trennung zwischen Substitutions- und Fortschrittseffekt zu lösen vermocht[17].

---

[15] Vgl. den Bericht der National Commission on Technology, Automation, and Economic Progress, in: *K. O. Pöhl*, Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Fortschritts in den USA, Göttingen 1967, S. 54 ff.

[16] Vgl. ebenda; *E. D. Katuchek* and *J. W. Knowles*, a. a. O., S. 25 ff.; *G. Friedrichs*, Technischer Wandel und seine Auswirkungen auf Beschäftigung und Lohn, in: H. Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 51, Berlin 1969, S. 634 ff.; *P. Huber* u. a., Technischer Fortschritt, Arbeitsproduktivität und Freisetzung in der Bundesrepublik Deutschland und in acht Bundesländern, Studie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Tübingen 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Solange dieses Problem nicht befriedigend gelöst ist, scheint es — trotz der theoretischen Mängel — immerhin vertretbar, die Entwicklung der Arbeitsproduktivität neben der Kapitalintensität als einen Indikator für das Tempo des technischen Wandels zu nehmen. Dabei wird allerdings aus produktionstheoretischer Sicht implizit und ungeprüft angenommen, daß sich die partiellen Produktionselastizitäten nicht wesentlich verändern[18].

Mit entsprechenden Vorbehalten lassen sich zumindest einige Argumente anführen, die für die mittelfristige Zukunft der Bundesrepublik — im Gegensatz zur Beschleunigungsthese — eher auf eine Verlangsamung des ökonomisch-technischen Wandels gegenüber den beiden letzten Jahrzehnten hindeuten:

Nach der These der kapitalgebundenen Fortschritts bilden vor allem die Bruttoinvestitionen das Vehikel der technischen Entwicklung. Ein überproportionales Wachstum der Arbeitsproduktivität geht folglich mit überproportionalem Anstieg der Kapitalintensität einher. Für die siebziger Jahre ist jedoch eine abnehmende Rate der Kapitalintensivierung wahrscheinlich, einmal wegen der Stagnation der realen Investitionen in der jüngsten Vergangenheit; außerdem wird das Potential primärer Erwerbspersonen[19] reichlicher zur Verfügung stehen, so daß die Arbeitsmarktlage weniger einen Anreiz zur Kapitalintensivierung bildet als in den sechziger Jahren.

Selbst bei gleicher Investitionstätigkeit würde zudem der Kapazitätseffekt der Nettoinvestitionen geringer, da das Durchschnittsalter des Kapitalbestandes im Vergleich zu den vorherigen Dekaden zunehmen und der Ersatzbedarf dadurch höher wird. Außerdem wird ein größerer Teil der Investitionen mit zunehmender Dauer für den Umweltschutz und andere Zwecke der Wachstumssicherung erforderlich. Beide Tendenzen haben zur Folge, daß die Investitionen zu einem geringeren Ausbau der Produktionskapazitäten führen. Der Kapitalkoeffizient wird dadurch stärker zunehmen.

---

[17] Vgl. *G. Bombach, N. Blattner* u. a., Technischer Fortschritt. Kritische Beurteilung von Meß- und Prognosekonzepten. Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 95, Göttingen 1976, S. XLII, 264; *B. Gahlen* unter Mitarbeit von *F. Rahmeyer,* Einführung in die Wachstumstheorie, Bd. 1: Makroökonomische Produktionstheorie, Tübingen 1973, S. 15, 90.

[18] Bei Annahme einer homogenen Produktionsfunktion entspricht die Fortschrittsrate der gewichteten Summe von Arbeits- und Kapitalproduktivität. Die Gewichte entsprechen den partiellen Produktionselastizitäten. Die Kapitalproduktivität ergibt sich aus der tautologischen Beziehung von Arbeitsproduktivität und Kapitalintensität (vgl. *B. Gahlen,* a. a. O., S. 22, 91).

[19] Nichtausländische, männliche Personen etwa im Alter zwischen 25 und 55 Jahren, die langfristig voll erwerbstätig sind, vgl. den Begriff „primary workers" in der angelsächsischen Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schließlich wird für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität ein negativer Struktureffekt wirksam sein, wenn sich die Produktions- und Beschäftigungsstruktur zu Lasten des sekundären Sektors verändert. Solange Niveau und Wachstum der industriellen Arbeitsproduktivität überschnittlich hoch sind, vermindert sich durch den Strukturwandel die Zunahme gesamtwirtschaftlicher Arbeitsproduktivität.

Zur Freisetzungsthese: Die Wirkungen des technischen Wandels auf den Arbeitskräftebedarf werden häufig durch die Ermittlung theoretischer Freisetzungen darzustellen versucht. Dabei wird regelmäßig von folgender Definitionsgleichung ausgegangen:

Produktionsvolumen ≡ Beschäftigte · durchschnittliche Arbeitszeit · Arbeitsproduktivität/Stunde

In entsprechenden Wachstumsraten formuliert, lautet die Definitionsgleichung:

$$W_Q \equiv W_L + W_h + W_y \qquad \text{bzw.}$$
$$-W_L \equiv -W_Q + W_h + W_y$$

Man versucht, den Zusammenhang zwischen Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung zu isolieren. Dabei wird hypothetisch von Veränderungen der Arbeitszeit und der Produktionsmenge abgesehen. Ist nun die Entwicklung der Arbeitsproduktivität ein Indikator des technischen Wandels, kann nach häufiger Interpretation die theoretische Freisetzung oder die potentielle, technologisch bedingte Arbeitslosigkeit bei Nullwachstum ermittelt werden[20].

Zwei Grundprobleme machen den Versuch jedoch weitgehend unbrauchbar: Das erste Problem, die Messung des technischen Wandels, wurde bereits erwähnt; das zweite betrifft die Verwendung der tautologischen Grundgleichung. Man erhält aus dieser Identitätsformel — bei Annahme von Nullwachstum und konstanter Arbeitszeit — lediglich den (negativen) Wert des Wachstums der Arbeitsproduktivität, also kein neues empirisches Ergebnis. Die statistische Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird somit zunächst als Indikator des technischen Wandels interpretiert; danach dieselbe Größe als Freisetzung bezeich-

[20] Zur Ermittlung und Interpretation der Freisetzungen (oder Einsparungen) vgl. *L. Uhlmann, G. Huber,* Technischer und struktureller Wandel in der wachsenden Wirtschaft, RKW (Hrsg.), Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Frankfurt/M. 1971, S. 69 ff.; *G. Friedrichs,* a. a. O., S. 654 ff.; *O. Mühlhäuser,* Beschäftigungseffekte des technischen Wandels, RKW-Schriftenreihe Technischer Fortschritt und struktureller Wandel, München 1970, S. 23 ff.; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Soziale Auswirkungen des technischen Fortschritts, Berlin 1962, S. 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

net. Der Ausdruck „technologisch bedingte Arbeitslosigkeit" liegt dann nahe. Unzulässigerweise werden damit Begründungszusammenhänge angedeutet, die Anlaß zu Mißverständnissen bieten.

Die dritte These behauptet einen selektiven Einfluß der technologischen Entwicklung auf die Struktur der Arbeitsnachfrage, insbesondere nach dem Kriterium der Qualifikation der Arbeitskräfte. Die Strukturalisten hatten angenommen, daß die Automation den Bedarf an qualifiziertem Personal erhöht, während Ungelernte freigesetzt und z. T. arbeitslos werden. Diese These wurde aus einem speziellen Charakter der Automation begründet: Der Produktivitätsfortschritt der Vergangenheit hätte seine Ursachen vor allem in der verstärkten Arbeitsteilung gehabt, welche allgemein eine Vereinfachung individueller Tätigkeiten ermöglicht hätte. Der Automation wurde demgegenüber eine reintegrative Wirkung auf die Produktionsprozesse zugeschrieben, die umgekehrt wieder zu einer Komplizierung von Tätigkeiten und damit zu einem verstärkten Bedarf an höheren Qualifikationen führe[21]. Besonders der Anteil der Handarbeit in der Produktion würde reduziert; dadurch würden vornehmlich ungelernte Arbeitskräfte freigesetzt und z. T. entlassen[22]. Ungelernte hätten zudem bei einem erhöhten Qualifikationsbedarf größere Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden, so daß eine Zunahme technologischer Arbeitslosigkeit bei der Gruppe der Ungelernten vermutet wurde.

Der den Strukturalisten zugeschriebenen Auffassung technologischer Arbeitslosigkeit liegt somit eine Hypothese über den dynamischen Zusammenhang zwischen Technologie und Qualifikation zugrunde. Hierzu einige kritische Anmerkungen: In der Literatur findet man vielfach alternative Hypothesen über den genannten Zusammenhang. Nach der Untersuchung vieler Fallbeispiele in automatisierten Betrieben wurde beispielsweise die gegenläufige These vertreten, daß Automation in der Tendenz einen geringeren Bedarf an Qualifikationen bewirke[23].

---

[21] Vgl. z. B. *E. D. Kalachek* and *J. W. Knowles*, a. a. O., S. 11; *B. B. Seligman*, Technischer Fortschritt und Beschäftigung in den USA, in: G. Friedrichs (Hrsg.), Automation und technischer Fortschritt in Deutschland und den USA, Frankfurt/M. 1963, S. 57.

[22] *C. C. Killingsworth*, Structural Unemployment in the United States, a. a. O., S. 136; ähnlich Ifo, a. a. O., S. 46 f.

[23] „. . ., es gab mehr Beweise für eine *Verringerung* der beruflichen Anforderungen des Bedienungspersonals und gelegentlich sogar der gesamten Belegschaft einschließlich des Instandhaltungspersonals durch Automation." „Insgesamt zeigen diese begrenzten Beobachtungen . . ., daß zunehmende Automation nicht notwendigerweise die allgemeine Höherstufung der beruflichen Anforderungen bewirkt. Tatsächlich tendiert die Automation häufig dahin, die Fertigkeiten und die Ausbildung für einzelne Aufgaben zu reduzieren" (*J. R. Bright*, Lohnfindung an modernen Arbeitsplätzen in den USA, in: G. Friedrichs (Hrsg.), Automation und technischer Fortschritt in Deutschland und in den USA, a. a. O., S. 139 und S. 166).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine andere Hypothese behauptet schließlich eine Tendenz zur Polarisierung der Qualifikationsanforderungen, bei der einfache und repetitive Arbeiten erhalten bleiben und andererseits neue qualifizierte Tätigkeiten erforderlich werden[24]. Das Feld der logischen Möglichkeiten ist damit beinahe vollständig erfaßt.

Die Alternativen verdeutlichen die Schwierigkeit und Unsicherheit genereller Aussagen zum Einfluß der Technik auf die qualitative Beschäftigungsstruktur. Ein Problem bildet beispielsweise die unterschiedliche Bestimmung des Begriffs Qualifikation. Die Kriterien Ausbildung und Berufsgruppe sind ohne Zweifel unscharf, eine analytische Bewertung der Tätigkeitsmerkmale andererseits trägt normativen bzw. subjektiven Charakter oder sie scheitert häufig an dem erforderlichen Aufwand. Ähnlich wie bei der technischen Entwicklung besteht also ein Problem der Messung der Qualifikation. Technik und Qualifikation bilden in der Realität komplexe Phänomene, so daß man nicht leicht zu generellen Aussagen kommt. Einzelbeispiele oder Ergebnisse von Fallstudien haben daher den Nachteil mangelnder Repräsentanz. Die Komplexität mag auch erklären, warum man in diesem Forschungsbereich zu sehr unterschiedlichen Hypothesen gelangt ist. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die qualitative Beschäftigungsstruktur nicht allein von der Technik determiniert wird, sondern auch von der globalen Arbeitsmarktsituation und der Struktur des verfügbaren Arbeitspotentials abhängt. Aus der Entwicklung der Beschäftigungsstruktur kann daher nicht unmittelbar auf den autonomen Einfluß der Technik geschlossen werden[25].

Zusammenfassend läßt sich somit für den Aspekt der technologischen Arbeitslosigkeit feststellen, daß der Ursachenkomplex des technischen Wandels als ein möglicher Ansatzpunkt der Analyse der strukturellen Arbeitslosigkeit signifikante Ergebnisse kaum erwarten läßt. Das Problem liegt wohl darin begründet, daß — trotz aller Bemühungen — eine empirisch gehaltvolle sozialwissenschaftliche Theorie technischen Wandels noch nicht vorhanden ist.

---

[24] Vgl. *H. Kern, M. Schumann,* Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein, RKW (Hrsg.), Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1969, S. 138 f., sowie *M. Baethge* u. a., Produktion und Qualifikation. Eine Vorstudie zur Untersuchung von Planungsprozessen im System der beruflichen Bildung, Bd. 14 der Schriften zur Berufsbildungsforschung, Hannover 1974, S. 50 ff. sowie die dort diskutierten Arbeiten.

[25] Diese Kritik richtet sich z. B. gegen *M. Baethge* u. a., a. a. O., S. 43 ff., sowie *F. Gerstenberger,* Produktion und Qualifikation. Technisch-organisatorischer Wandel und die Veränderung der Qualifikationsforderungen, in: Leviathan (Zeitschrift für Sozialwissenschaft), 3. Jg. (1975), S. 270, 272.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.3 Durch sektoralen Strukturwandel bedingte Arbeitslosigkeit

Eine Beschleunigung des sektoralen Strukturwandels führt nach herkömmlichem Verständnis zu einer Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit, wenn in bestimmten Sektoren Arbeitskräfte freigesetzt und entlassen werden, die in anderen Sektoren trotz vorhandener Arbeitsnachfrage nur geringe Beschäftigungschancen haben. Diese Definition enthält einige Komplikationen; wir werden hierzu drei Aspekte behandeln; erstens die Abgrenzung zur technologischen Arbeitslosigkeit, zweitens den Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Arbeitslosigkeit und drittens die Tendenzen des sektoralen Strukturwandels.

Zum ersten Punkt: Die Unterscheidung verschiedener Arten struktureller Arbeitslosigkeit nach den Ursachen technischer und sektoraler Wandel ist reichlich fiktiv. Diese These wird deutlich, wenn man sich zunächst die zuvor erwähnten tautologischen Beziehungen in Erinnerung ruft. Demnach entspricht die Zahl der Beschäftigten dem Produkt aus Produktionsvolumen und Arbeitsproduktivität (je Beschäftigten). Mißt man den Strukturwandel an der Veränderung der sektoralen Beschäftigtenanteile, läßt sich entsprechend die Beschäftigungsstruktur in zwei Komponenten aufteilen, die Produktions- und Produktivitätsstruktur. Veränderungen der Produktivitätsstruktur werden konventionsgemäß dem Einfluß des technischen Wandels zugerechnet. In der Beschäftigtenstruktur schlagen sich folglich technischer Wandel und sektorale Wachstumsunterschiede gemeinsam nieder.

Nur unter der Annahme einer konstanten Produktivitätsstruktur oder unter der Annahme eines gleichgerichteten Zusammenhangs zwischen Produktions- und Produktivitätswachstum kann aus der Entwicklung der Beschäftigtenstruktur auf den sektoralen Strukturwandel der Produktion geschlossen werden. Beide Annahmen sind jedoch nur teilweise möglich. Die industrielle Produktivitätsstruktur erwies sich zwar in einigen Untersuchungen als relativ stabil[26]. Die Rangfolge der sektoralen Arbeitsproduktivitäten muß sich jedoch bei großen Unterschieden im Niveau trotz unterschiedlicher Wachstumsraten der Produktivität nicht ändern. Hier aber kommt es auf die Wachstumsraten an. Für die zweite Annahme findet man im theoretischen Bereich zwar einige Thesen[27], doch die empirische Wirtschaftsforschung zeigt, daß sich auch

---

[26] *W. G. Hoffmann,* Die Produktivitätsstruktur der Industrie in verschiedenen Entwicklungsstadien, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 115 (1959), S. 536 ff.; *G. Bombach,* Die Stabilität der industriellen Produktivitätsstruktur, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 116 (1960), S. 18 ff. Der Satz gilt nur für die Wertproduktivität.

[27] Schmookler z. B. behauptet einen engen Zusammenhang zwischen Investitionstätigkeit und Erfindungsaktivitäten (inventions), die Investitionen ihrerseits seien von den sektoralen Wachstumschancen abhängig. Weiterhin wird auf eine enge Korrelation zwischen sektoralen Forschungsausgaben und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schrumpfende Sektoren unter den Spitzenreitern der Produktivitätsskala befinden[28]. Die exakte Unterscheidung struktureller Arbeitslosigkeit nach den Ursachen Technologie und Strukturwandel der Produktion bleibt also ungelöst.

Der zweite Problemkreis betrifft den Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Arbeitslosigkeit. Zunächst ist festzustellen, daß eine Beschleunigung des Strukturwandels, gemessen an der Veränderung der sektoralen Beschäftigungsstruktur, nicht notwendig zu einer Zunahme der Arbeitslosen führt. Dies gilt sicher nicht, wenn die These zutrifft, daß gesamtwirtschaftliches Wachstum und Strukturwandel positiv korrelieren[29]. Wenn sich nämlich der sektorale Strukturwandel in Zeiten schnellen Wachstums beschleunigt, wird das Tempo des Strukturwandels vornehmlich durch eine unterschiedliche Expansion der Beschäftigung in den Sektoren bestimmt sein. Der Strukturwandel wird dann, abgesehen von der intersektoralen Fluktuation der Arbeitskräfte, durch die Zugänge zur Beschäftigung bewältigt. Der Strukturwandel im Zuge einer starken Expansion führt daher insgesamt zur Reduktion, nicht zur Zunahme der Arbeitslosigkeit.

Dieser Fall war ohne Zweifel — mit Ausnahme der Landwirtschaft — charakteristisch für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den fünfziger Jahren. Wenn nun zwei wissenschaftliche Institutionen, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), feststellen, daß sich das Tempo sektoralen Strukturwandels gegenüber der Nachkriegszeit tendenziell verringert habe[30],

Wachstumsraten der Produktion hingewiesen. Vgl. hierzu die Darstellung bei *E. Görgens*, Wandlungen der industriellen Produktionsstruktur im wirtschaftlichen Wachstum, Sozioökonomische Forschungen, Bd. 3, Bern und Stuttgart 1975, S. 220 ff.

[28] Vgl. u. a. RKW, Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Frankfurt/M. 1970, S. 29 ff. und 95 ff.

[29] „In der Tat scheint die Wirtschaftsgeschichte zu zeigen, daß sich die Struktur der Volkswirtschaft fortwährend zu ändern pflegt, am auffallendsten oft gerade in Perioden besonders schnellen Wachstums" (*J. Niehans*, Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme, in: F. Neumark [Hrsg.], Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 30/I, Berlin 1964, S. 24).

[30] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im folgenden: Sachverständigenrat), Jahresgutachten 1975 (Bundestagsdrucksache 7/4326), Tz 361; *U. Cramer* u. a., Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 9 (1976), S. 77 ff. Der empirischen Aussage wird allerdings von Fels widersprochen, der eine Beschleunigung des Strukturwandels in den siebziger Jahren feststellt (vgl. *G. Fels*, Der Standort Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb, in: Institut für Weltwirtschaft [Hrsg.], Weltwirtschaft im Übergang, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 45, Kiel 1976, S. 9). Umstritten dürfte die Frage sein, ob die Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit einen veränderten Trend oder zyklische Einflüsse widerspiegelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entspricht das Ergebnis der erwähnten Korrelation von Wachstum und Strukturwandel. Es widerlegt jedoch in keiner Weise die Befürchtung einer Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit, weil der Strukturwandel der fünfziger Jahre unter dem Aspekt Arbeitslosigkeit nicht mit der Entwicklung bei stagnierender oder rückläufiger Beschäftigung zu vergleichen ist.

Eine Veränderung der sektoralen Beschäftigtenanteile kann neben der natürlichen Fluktuation (Zu- und Abgänge bei Beginn und Ende der Erwerbsphase) durch intersektorale Fluktuation erfolgen.

Beide Arten der Fluktuation können z. T. mit kurzen Perioden von Arbeitslosigkeit verbunden sein (friktionelle A.). Eine Beschleunigung des sektoralen Strukturwandels kann deshalb eine Zunahme von Arbeitslosigkeit bewirken, die jedoch nach herkömmlichem Verständnis nicht struktureller Art ist, solange die Arbeitslosen nach kurzer Zeit in anderen Sektoren wiederbeschäftigt werden. Hier wird das Kriterium der Dauer der Erwerbslosigkeit oder der Chancen der Wiederbeschäftigung entscheidend.

Die Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten schließlich hängen von den Teilmarktbedingungen ab. Der Zusammenhang zwischen Strukturwandel und struktureller Arbeitslosigkeit wird stärker, je strenger die sektoralen Teilarbeitsmärkte abgegrenzt sind. Nach Auffassung der Strukturalisten handelt es sich hier vor allem um ein Problem fehlender Fachqualifikation. Wenn diese Auffassung zutrifft, lassen sich generell zwei Aussagen machen: Das Risiko durch den Strukturwandel bedingter Arbeitslosigkeit ist erstens größer, je höher der Anteil betriebs- oder wirtschaftszweigspezifischer Qualifikation. Facharbeiter mit spezieller Qualifikation wie Bergleute, Schneider, Bäcker sind somit einem höheren Risiko struktureller Arbeitslosigkeit ausgesetzt. Auf ein größeres Risiko ist zweitens bei den Gruppen zu schließen, die eine unterdurchschnittliche berufliche Qualifikation besitzen, z. B. ältere Arbeitnehmer oder Frauen. Das Kriterium der Qualifikation bildet allerdings nicht die einzige Teilmarktbedingung. Hinzu kommen häufig bei älteren Arbeitnehmern und Frauen regionale Immobilität und berufliche Diskriminierung.

Wegen der Fluktuationsströme kann somit aus dem sektoralen Wandel der Beschäftigtenstruktur nicht unmittelbar auf strukturelle Arbeitslosigkeit geschlossen werden. Der Strukturwandel wird erst unter der Voraussetzung einer Stagnation oder einer Wachstumsreduktion zu Entlassungen größeren Umfangs in den Schrumpfungssektoren führen, so daß sich in der Regel strukturelle und konjunkturelle Effekte überlagern. Der Wandel der Beschäftigtenstruktur bietet deshalb lediglich einen Hinweis auf Arbeitsplatzverluste, die sich bei schlechter Kon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

junkturlage oder allgemeiner Stagnation beschleunigen und dann zu Schwerpunkten von Arbeitslosigkeit führen. Selbst wenn man vom Zusammenhang zwischen dem Tempo des Strukturwandels und der Konjunkturentwicklung absieht, also etwa eine konstante Geschwindigkeit des Strukturwandels annimmt, ist folglich eine Trennung zwischen Wachstum und Konjunktur einerseits und struktureller Arbeitslosigkeit andererseits nicht möglich.

Die aktuelle Diskussion um strukturelle Arbeitslosigkeit hängt ohne Zweifel mit einem verbreiteten Wachstumspessimismus zusammen. Realiter mangelt es jedoch vielfach an der Fähigkeit zuverlässiger Wachstumsprognosen. Häufig werden deshalb alternative Wachstumsprojektionen angenommen[31]. Hier genügt, die Möglichkeit eines geringeren Wirtschaftswachstums als in der Vergangenheit anzunehmen. Die Tendenzen des Strukturwandels werden dann aus der Perspektive des Arbeitsmarktes zum größeren Problem.

Ich komme damit zum dritten Problemkreis, der Frage nach den Tendenzen des Strukturwandels. Die Strukturalisten nahmen zur Begründung ihrer These Bezug auf die Drei-Sektoren-Hypothese[32], die einen typischen Verlauf der Beschäftigten- und Produktionsstruktur im Entwicklungsprozeß behauptet. Dieser Bezug lag besonders für die US-Wirtschaft nahe, da diese bereits zu Anfang der fünfziger Jahre das Maximum des Anteils der Industriebeschäftigten überschritten hatte. Die USA schienen das Reifestadium der Entwicklung mit einer Verschiebung der Dominanz vom sekundären zum tertiären Sektor erreicht zu haben[33].

Einen aktuellen Bezug der gegenwärtigen strukturpolitischen Diskussion zeigt die These der „Überindustrialisierung" der Bundesrepublik Deutschland. Diese These basiert auf einer internationalen Querschnittsanalyse der Produktions- und Beschäftigtenstruktur von OECD-Ländern im Jahr 1971, in der das Drei-Sektoren-Theorem bestätigt wurde. Dem durchschnittlichen Strukturmuster der OECD-Länder wurde eine Zeitreihenanalyse des Strukturverlaufs der drei Sektoren in der Bundesrepublik Deutschland (1950 - 73) gegenübergestellt. Gemessen am internationalen Querschnitt erwies sich der Industrie-

---

[31] So verfahren beispielsweise *W. Klauder* u. a., Zur Arbeitsmarktentwicklung bis 1980. Modellrechnungen unter Berücksichtigung der „Energiekrise", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 7. Jg. (1974), S. 1 ff.

[32] Vgl. u. a. die Darstellungen von *F. Kneschaurek,* Wachstumsbedingte Wandlungen der Beschäftigungsstruktur im industriellen Produktionssektor, in: F. Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 30/II, Berlin 1964, S. 721 ff., sowie *E. Görgens,* a. a. O., S. 5 ff.

[33] *C. C. Killingsworth,* Structural Unemployment in the United States, a. a. O., S. 130 ff.; vgl. auch *E. D. Kalachek* and *J. W. Knowles,* a. a. O., S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anteil bei vergleichbarem Pro-Kopf-Einkommen als überdurchschnittlich hoch; der Industrieanteil der Beschäftigten schien zudem erst relativ spät (beim Entwicklungsstand um 1970) sein Maximum erreicht zu haben[34]. Die empirischen Ergebnisse sollten allerdings nicht unmittelbar für den zukünftigen Strukturwandel überinterpretiert werden. Überindustrialisierung bedeutet hier zunächst lediglich eine statistische Beschreibung im Lichte der Drei-Sektoren-Hypothese. Nach den bisherigen Analysen hat sich zwar der für den primären und tertiären Sektor behauptete kontinuierliche Trend allgemein bestätigt. Der Eintritt der Reifephase, in der der Industrieanteil rückläufig und der Dienstleistungssektor zum dominierenden Bereich wird, bleibt jedoch unklar (vgl. auch das Beispiel Japan). Außerdem schließt die Querschnittsanalyse Abweichungen vom durchschnittlichen Strukturbild nicht aus, wenn etwa nationale Faktoren wie Standort, Exportorientierung u. a. maßgeblich sind. Notwendig ist also eine zuverlässige Diagnose des relativen Industrieanteils, auf deren Basis eine Prognose der zukünftigen Entwicklung des Industriesektors möglich wird. Häufig wird die Unterbewertungsthese als Diagnose angeboten: „In der Nachkriegszeit hatte die deutsche Exportwirtschaft dank einer sich über längere Zeit erstreckenden Unterbewertung der D-Mark keine nennenswerten Schwierigkeiten, sich trotz oftmals rascher Veränderungen auf den Weltmärkten zu behaupten, ja ihre Position ständig auszubauen. Seit Anfang der siebziger Jahre ist dies jedoch zunehmend schwieriger geworden."[35] Die außenhandelsintensive Industrie wurde demnach durch währungsbedingte Preisvorteile im internationalen Handel begünstigt; diese Vorteile verschwanden mit einer Reihe von Aufwertungen und dem Übergang zu teils flexiblen Wechselkursen.

Ein weiterer relevanter Erklärungsfaktor für die Entwicklung des industriellen Sektors dürfte — ähnlich wie in Japan — der Höhe der Investitionsausgaben zuzuschreiben sein, da sich die Investitionsnachfrage primär an den Industriesektor (incl. Bauwirtschaft) richtet. Die Investitionsquote war in der Nachkriegszeit bis zum Ende der sechziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zum internationalen Querschnitt der OECD-Länder relativ hoch[36]. Die Gründe hierfür sind komplexer Natur: der nachkriegsbedingte Nachholbedarf, die massive Investitionsförderung des Staates, die zurückhaltende Lohnpolitik, die Expansion der Außenwirtschaft u. a. Mit der realen Stagnation

---

[34] *G. Fels, K. W. Schatz,* Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1/1974, S. 57; *K. W. Schatz,* Wachstum und Strukturwandel der westdeutschen Wirtschaft im internationalen Verbund. Analysen und Prognosen, Kieler Studien Nr. 128, hrsg. von H. Giersch, Tübingen 1974, S. 204 ff. u. a.

[35] Sachverständigenrat, a. a. O., Tz 319.

[36] *K. W. Schatz,* a. a. O., S. 122 f., 137.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Investitionen in den frühen siebziger Jahren war schließlich eine Reduktion des Industrieanteils verbunden.

Beide Erklärungen, die sich nicht gegenseitig ausschließen, scheinen insbesondere mit Bezug auf die Entwicklung des Industrieanteils vor und nach 1970 nicht ohne Plausibilität. Die Konsequenzen sind allerdings verschieden. Folgt man der These einer Investitionskrise, hängt der weitere Industrialisierungsprozeß davon ab, ob die Investitionskrise überwunden wird. Man betrachtet dies vornehmlich als ein gesamtwirtschaftliches Problem der Wachstums- und Konjunkturpolitik.

Folgt man dagegen der These des endgültigen Abbaus von Preisvorteilen im internationalen Handel, wird ein Strukturwandel zu Lasten der außenhandelsabhängigen Industrie (Export- und Importsubstitutionssektor) unausweichlich. Tempo und Ausmaß des außenwirtschaftlich bedingten Strukturwandels bleiben jedoch ungewiß. Um den Wandel der Beschäftigtenstruktur quantitativ abzuschätzen, bedarf es zuerst einer Entwicklungsprognose des gesamtwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens. Außerdem muß das durchschnittliche Entwicklungsmuster der Drei-Sektoren-Hypothese zur Norm erhoben werden. Beides ist höchst problematisch und nach dem vorher Gesagten widersprüchlich, da alternative Thesen zur Erklärung des Strukturverlaufs nicht ausgeschlossen werden können.

Die Thesen zum außenhandelsbedingten Strukturwandel differenzieren ferner zwischen einzelnen Industriesektoren. Auf der Basis der Theorie der komparativen Kosten bzw. des Faktorproportionentheorems wird eine verstärkte Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern erwartet und empfohlen. Den Entwicklungsländern wird zu einer exportorientierten Industrialisierung bei arbeitsintensiven Verbrauchsgütern sowie rohstofforientierter Verarbeitung geraten, den Industrieländern zu einer forcierten Aufhebung ihrer Schutzmaßnahmen zugunsten der von der Importkonkurrenz betroffenen Bereiche. Zu den Schwerpunkten anpassungsbedrohter Bereiche werden demnach insbesondere die Branchen Bekleidungsindustrie, Leder- und Schuhindustrie, Textilindustrie sowie Holzbearbeitung und arbeitsintensive Investitionsgüterbereiche (Elektrotechnik, Feinmechanik und Büromaschinen) gehören. Die genannten Bereiche besitzen überwiegend Produktionsbedingungen mit einer relativ geringen Kapitalintensität; sie erfordern insbesondere einen geringen Bedarf an Ausbildungskapital oder, anders formuliert, einen geringen Bedarf an qualifiziertem Personal[37].

[37] Vgl. *G. Fels*, The Choice of Industry Mix in the Division of Labour between Developed and Developing Countries, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 108 (1972), S. 71 ff.; *G. Fels* und *E. J. Horn*, Der Wandel der Industriestruktur im Zuge der weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1 (1972), S. 107 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der außenwirtschaftlich bedingte Strukturwandel in den einzelnen Branchen wird teilweise von Binnenfaktoren überlagert. Eine bekannte Hypothese behauptet, daß sich im Verlauf verschiedener Industrialisierungsstadien das Übergewicht des industriellen Sektors von Konsum- zu Kapitalgüterindustrien verlagert. Neben angebotsseitigen Faktoren wird dieser Strukturwandel vor allem durch die Entwicklung der inländischen Nachfrage nach einzelnen Gütergruppen im Verlauf des wirtschaftlichen Wachstums begründet[38]. Empirisch ermittelte Wachstums- oder Einkommenselastizitäten für Industriesektoren deuten außerdem auf eine Rangfolge hin, an deren unterem Ende sich die Nahrungs- und Genußmittelindustrien sowie die Verbrauchsgütersektoren Textil, Leder und Bekleidung befinden[39]. Die innerhalb des industriellen Strukturwandels schrumpfenden Sektoren werden also in relativer Übereinstimmung genannt.

Dennoch bestehen einige Vorbehalte gegenüber dem Negativkatalog des sektoralen Strukturwandels: Beim weltwirtschaftlichen Aspekt wird die theoretische Basis, d. h. die Aussagefähigkeit des Faktorproportionentheorems, bestritten. Verschiedene Prämissen des Theorems widersprechen offenbar der Realität. Die Annahme identischer Nachfragestrukturen und Produktionsbedingungen schließt nachfrageabhängige und technologische Divergenzen aus. Beide sind jedoch bei unterschiedlicher Produkt- und Faktorqualität zwischen Entwicklungs- und Industrieländern wahrscheinlich[40]. Qualitative und technologische Merkmale sind vielfach auf der Ebene der Produktgruppen für die Struktur des Welthandels entscheidend[41]. Dies bedeutet, daß die Strukturanalyse für einzelne Produkte und Produktgruppen fortgeführt werden müßte. Ähnliches gilt für die Beurteilung der Thesen zum binnenwirtschaft-

[38] *W. G. Hoffmann,* Stadien und Typen der Industrialisierung. Ein Beitrag zur quantitativen Analyse historischer Wirtschaftsprozesse, Jena 1931; *ders.,* Stadien und Typen der Industrialisierung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 103 (1969), S. 321 ff.

[39] *E. Görgens,* a. a. O., S. 127.

[40] Außerdem bleibt die Frage umschlagender Faktorintensitäten ungeklärt, ebenso das Problem von Marktmachtunterschieden; vgl. *K. Rose,* Theorie der Außenwirtschaft, 4. Aufl., München 1972, S. 263 ff.; *H. R. Hemmer,* Probleme einer Spezialisierung der Entwicklungsländer auf arbeitsintensive Erzeugnisse, in: das wirtschaftsstudium (wisu), 4. Jg. (1975), S. 585 ff.

[41] Auf Produktebene wird unterschieden zwischen „Heckscher-Ohlin-Gütern", die eine ausgereifte und in andere Länder übertragbare Produktionstechnik besitzen (für die das Faktorproportionentheorem gilt), und „Produktzyklus-Gütern", die technisches Know-how und qualifiziertes Personal erfordern (für die das Theorem nicht gilt). Die Unterscheidung weist auf die Bedeutung der Produktebene hin, dürfte aber en praxi schwierig anzuwenden sein, da eine Prognose der jeweiligen Produkttechnologie erforderlich ist. Zur Definition der beiden Gütergruppen vgl. *S. Hirsch,* Hypothesen über den Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: H. Giersch und H.-D. Haas (Hrsg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 78, Berlin 1974, S. 71 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Strukturwandel. Die empirisch ermittelten Elastizitäten liefern lediglich globale Aussagen über Trendzusammenhänge in der Vergangenheit. Der auf der Ebene der Produktgruppen maßgebliche qualitative Aspekt wird erneut vernachlässigt.

Der Negativkatalog des sektoralen Strukturwandels liefert somit aus verschiedenen Gründen keine zuverlässigen Informationen zur strukturellen Arbeitslosigkeit. Immerhin wird ein Indiz zur Strukturanalyse möglicher Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit gegeben.

2.4 Regionaler Strukturwandel

Eine Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit kann ferner ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage in bestimmten Regionen bedeuten. Dabei ist eine Abgrenzung regionaler oder lokaler Teilarbeitsmärkte grundlegend, zwischen denen eine relativ geringe Faktormobilität besteht[42]. Nach allgemeinem Verständnis gilt eine wachsende regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit als augenfälliges Beispiel des strukturellen Charakters der Unterbeschäftigung.

Auch die wissenschaftliche Analyse orientiert sich gewöhnlich beim regionalen Aspekt der strukturellen Arbeitslosigkeit an deren Verteilung zwischen verschiedenen Regionen[43]. Zur Klarstellung ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, daß hier nach der oben entwickelten begrifflichen Systematik ein Wechsel zwischen den Kriterien bzw. Merkmalen vorgenommen wird. Die Analyse setzt hier beim Kriterium „Struktur der Arbeitslosigkeit" an, während vorher entsprechend dem Verständnis der Strukturalisten die Ursache „Strukturwandel der Arbeitsnachfrage" im Vordergrund stand[44]. Nach der Logik des bisherigen

---

[42] Das konkrete Problem der Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen wird hier nicht erörtert. In empirischer Hinsicht hat dieses Problem allerdings — ebenso wie beim sektoralen Strukturwandel — eine zentrale Bedeutung, da die jeweilige Abgrenzung die Ergebnisse beeinflußt. Zur grundsätzlichen Problematik vgl. *P. Klemmer, D. Kramer,* Regionale Arbeitsmärkte. Ein Abgrenzungsvorschlag für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1 der Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, hrsg. von P. Klemmer, Bochum 1975, S. 10 ff.

[43] Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *U. Cramer* u. a., a. a. O., S. 74 ff.; für die USA vgl. *L. E. Gallaway,* Labor Mobility, Resource Allocation and Structural Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 53 (1963), S. 712 ff.; *O. Eckstein,* Aggregate Demand and the Current Unemployment Problem, in: A. M. Ross (ed.), Unemployment and the American Economy, New York 1963, S. 120 ff.; *A. L. Sorkin,* Education, Unemployment, and Economic Growth, Lexington 1974, S. 61 ff.

[44] Derselbe Wechsel in der Untersuchungsmethode liegt vor bei *U. Cramer* u. a., a. a. O., S. 73 ff.: Die Untersuchung beginnt mit der Analyse der *Struktur* der Arbeitslosigkeit nach Berufen und Regionen. Diese Analyse konnte auf sektoraler Ebene nicht fortgesetzt werden, da die Arbeitsmarktstatistik der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verständnisses muß sich dieser Abschnitt zunächst mit dem Ursachenkomplex befassen, d. h. mit einer möglichen Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit durch regionalen Strukturwandel.

Der Auffassung der Strukturalisten entspricht insbesondere ein Strukturwandel zu Lasten „wirtschaftsschwacher Gebiete" und „industrieller Problemgebiete"[45], wenn sich deren Beschäftigungsmöglichkeiten weiter relativ verschlechtern.

Zu den wirtschaftsschwachen Gebieten zählen vornehmlich landwirtschaftlich strukturierte Regionen, bei denen der primäre Sektor noch einen relativ großen Beitrag zur Wertschöpfung leistet. Diese Regionen bieten zwar im allgemeinen freie Arbeitskraftreserven, ein niedriges Lohnniveau, billige Grundstücke und staatliche Subventionen. Dennoch mag sich die Industrieansiedlung verstärkt in den Ballungsgebieten und deren Randzonen konzentrieren. Die Standortvorteile dieser Gebiete mögen die Kosten der Ballung weiterhin übertreffen. Im Raumordnungsbericht 1974 urteilt die Bundesregierung hierzu: „Die Industrie investierte in den zurückliegenden Jahren vor allem an Standorten mit leistungsfähigen Arbeitsmärkten, guter Infrastrukturausstattung und guten Erreichbarkeitsverhältnissen, oder anders ausgedrückt, im wesentlichen entsprechend der regionalen Beschäftigungsverteilung in der Bundesrepublik, d. h. aber vorwiegend in den großen Verdichtungsräumen."[46] Die regionale Struktur der Beschäftigten des tertiären Sektors deutet ferner darauf hin, daß die Agglomerationsvorteile dort noch größer als im industriellen Bereich sind[47]. Somit ist ein weiterer Strukturwandel der Beschäftigten zu Lasten inländischer Gebiete möglich.

Die Auswirkungen dieses regionalen Strukturwandels auf die Struktur der Arbeitslosigkeit hängen u. a. von den Wanderungsströmen zwischen den Regionen ab. In mehreren empirischen Untersuchungen wurde festgestellt, daß sich die Richtung der Nettowanderungsströme

---

Bundesrepublik Deutschland sektorale Arbeitslosenquoten nicht ermittelt. Die weitere Analyse konzentrierte sich deshalb auf das Tempo des sektoralen Strukturwandels, eine potentielle *Ursache* struktureller Arbeitslosigkeit.

[45] Zur Terminologie vgl. *J. H. Müller* u. a., Überprüfung der Eignung des Arbeitsplatzes als Zielgröße regionaler Strukturpolitik einschließlich des Problems der Qualität des Arbeitsplatzes, Bd. 17 der Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, hrsg. von J. H. Müller und Th. Dams, Berlin 1975, S. 9. Das in den USA gravierende Unterbeschäftigungsproblem der cities paßt nicht in diesen Zusammenhang, da der Grund allgemein nicht in einem örtlichen Mangel an Arbeitsplätzen, also einem Defizit an Arbeitsnachfrage gesehen wird (*A. L. Sorkin*, a. a. O., S. 65 ff.).

[46] Bundesregierung, Raumordnungsbericht 1974 (Bundestagsdrucksache 7/3587), S. 68.

[47] Vgl. *D. Schröder* u. a., Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum, prognos studien, Nr. 3, Stuttgart u. a. 1968, S. 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im allgemeinen arbeitsmarktkonform verhält, d. h. Gebiete mit niedriger Arbeitslosenquote besitzen meist einen Wanderungsüberschuß, während Gebiete mit relativ hoher Arbeitslosigkeit einen negativen Wanderungssaldo aufweisen[48]. Folglich tendieren die Wanderungsströme unmittelbar zu einer Verschiebung des regionalen Arbeitsangebots in Richtung auf einen Ausgleich der regionalen Arbeitslosenquoten. Langfristig wirken die Wanderungsverluste jedoch eher umgekehrt. Eine permanente Abwanderung bewirkt allmählich eine „soziale Erosion" der peripheren Gebiete, da die Mobilitätsbereitschaft eine deutliche Altersschichtung enthält[49]. Das Arbeitsangebot der ländlichen Regionen verschiebt sich vor allem zu Lasten der Gruppe der 25- bis 35jährigen männlichen Arbeitnehmer. Langfristig verschlechtern also die Wanderungsverluste die Struktur des regionalen Arbeitsangebots, wodurch sich die Standortnachteile ländlicher Regionen weiter verstärken. Der Einfluß der Wanderungen auf die Beziehung zwischen regionalem Strukturwandel und Arbeitslosigkeit tendiert folglich in zwei Richtungen: kurzfristig auf einen Ausgleich, langfristig jedoch eher auf eine Verstärkung des regionalen Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt.

Die Relation der Arbeitslosenquoten gibt zudem das relative Arbeitsmarktungleichgewicht der ländlichen Gebiete nur unzureichend wieder, da in diesen Gebieten ein relativ starkes Maß an „versteckter Arbeitslosigkeit" zu vermuten ist[50]. Häufig läßt sich nämlich beobachten, daß das Angebot vor allem an weiblichen Arbeitskräften im Zuge einer Industrieansiedlung erheblich zunimmt. Im Umkehrschluß ist dann anzunehmen, daß bei einem Arbeitsplatzmangel versteckte Reserven in Form eines reduzierten Arbeitsangebots vorhanden sind.

Industrielle Problembereiche mit hoher Arbeitslosigkeit besitzen eine ungünstige Branchenstruktur mit einem geringen Grad an Diversifika-

---

[48] Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *H. Hofbauer, E. Nagel,* Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6. Jg. (1973), S. 268; für die USA *A. L. Sorkin,* a. a. O., S. 78; für England *L. C. Hunter* and *D. J. Robertson,* a. a. O., S. 470.

[49] Vgl. *R. Mackensen* u. a., Probleme regionaler Mobilität, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 19, Göttingen 1975, S. 86 ff.; *L. C. Hunter* and *D. J. Robertson,* a. a. O., S. 473.

[50] In Großbritannien scheint aus institutionellen Gründen die versteckte Arbeitslosigkeit bei Frauen besonders hoch zu sein. Empirische Analysen zeigten, daß das Wachstum der regionalen Beschäftigung und die regionalen Arbeitslosenquoten nur eine geringe negative Korrelationsbeziehung aufweisen. Ein wesentlicher Grund wird in den unterschiedlichen Erwerbsquoten der Frauen in verschiedenen Regionen in Abhängigkeit vom jeweiligen Wachstum gesehen (*A. J. Brown,* Regional Economics, With Special Reference to the United Kingdom, in: The Royal Economic Society (ed.), Surveys of Applied Economics, Vol. I, London 1973, S. 12).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion. Es handelt sich in der Regel um monostrukturierte Räume, in denen sich schrumpfende Sektoren mit einem hohen Produktions- und Beschäftigungsanteil konzentrieren. Wegen des hohen Anteils führt der Schrumpfungsprozeß absolut zu einem hohen Rückgang der Beschäftigten in der Region und damit zu hohen Zugängen zur Arbeitslosigkeit. Wegen der geringen Diversifikation der Branchen sind außerdem die Chancen der Wiederbeschäftigung schlecht, insbesondere bei den Gruppen mit geringer Mobilitätsneigung. Ältere Arbeitnehmer und Frauen werden folglich überproportional betroffen sein.

Der Fall industrieller Problemgebiete macht erneut Abgrenzungsschwierigkeiten deutlich: Der sektorale Strukturwandel wirkt sich mit der regionalen Monostruktur überproportional auf einzelne Regionen aus, so daß zwei Ursachefaktoren der strukturellen Arbeitslosigkeit zusammenwirken, der sektorale Strukturwandel und regionale Standortfaktoren. Im Rahmen der Shift-Analyse gibt es zwar ein bekanntes Verfahren der Komponentenzerlegung. Demnach läßt sich das Wachstum der regionalen Beschäftigung im Vergleich zur Gesamtwirtschaft in einen Struktureffekt (bei hypothetischer Konstanz der regionalen Verteilung der Branchen) und einen Standorteffekt (durch Veränderung der regionalen Anteile der Branchen) zerlegen[51]. Da es sich wiederum um eine tautologische Beziehung handelt, hat das Verfahren lediglich definitorischen Charakter. Die Frage nach den Ursachen bleibt unbeantwortet. Wegen der Interdependenzen zwischen sektoralem und regionalem Strukturwandel kann in kausaler Hinsicht nicht zweifelsfrei differenziert werden. Folglich kann keine exakte Abgrenzung zwischen sektoralen und regionalen Ursachen vorgenommen werden, wenn Rückgänge des Beschäftigtenanteils von Regionen zu einer Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit führen.

Es folgt eine abschließende Rückschau zum zweiten Teil: Wir sind bisher dem Verständnis der Strukturalisten gefolgt und haben uns im wesentlichen mit dem Ursachenkomplex „Strukturwandel der Arbeitsnachfrage" beschäftigt. Die Kausalanalyse schien von grundsätzlicher

---

[51] Die Komponentenzerlegung entspricht der folgenden Beziehung:

$$\frac{\sum c_1^i B_1^i}{\sum B_1^i} \Big\backslash \frac{\sum c_0^i B_0^i}{\sum B_0^i} \equiv \left(\frac{\sum c_0^i B_1^i}{\sum B_1^i} \Big/ \frac{\sum c_0^i B_0^i}{\sum B_0^i} \right) \frac{\sum c_1^i B_1^i}{\sum c_0^i B_1^i}$$

Summiert wird über die verschiedenen Branchen i; B_0 bzw. B_1 bezeichnet die Beschäftigten in der Anfangs- bzw. in der Endperiode; c_i den Anteil der Region an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung in verschiedenen Branchen. Der Ausdruck in der Klammer beschreibt den Struktureffekt, der folgende Ausdruck den Standorteffekt; vgl. hierzu *H. Gerfin*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum und Regionale Entwicklung, in: Kyklos, Vol. 17 (1964), S. 585 f.; *D. Schröder* u. a., a. a. O., S. 62 - 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedeutung, da das Hauptproblem der Strukturalisten darin bestand, zwischen strukturellen und konjunkturellen Ursachen einer zunehmenden Unterbeschäftigung zu unterscheiden.

Auf Abgrenzungsprobleme sind wir an verschiedenen Stellen der vorliegenden Untersuchung gestoßen. Schwierigkeiten zeigten sich erstens bei der Abgrenzung und Identifikation des technischen Wandels, des sektoralen und regionalen Strukturwandels. Eine Unterscheidung verschiedener Arten struktureller Arbeitslosigkeit nach der jeweiligen Ursache wird dadurch hinfällig. Zweitens, eine zweifelsfreie Differenzierung des Strukturwandels und des gesamtwirtschaftlichen Wachstums bzw. der Konjunktur erwies sich als unmöglich. Die Trennung zwischen wachstums- oder konjunkturbedingter Unterbeschäftigung und struktureller Arbeitslosigkeit bleibt daher problematisch[52].

Außerdem fällt auf, daß die Strukturalisten den Strukturwandel lediglich auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes beziehen. Arbeitsangebotsbezogene Hypothesen zur Erklärung struktureller Arbeitslosigkeit werden vernachlässigt. Aktuelle Möglichkeiten wie demographische Änderungen der Erwerbspersonenstruktur (höherer Anteil Jugendlicher) oder Änderungen des Erwerbsverhaltens (Teilzeitbeschäftigung) bleiben dadurch außer Betracht.

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich nach unserer Ansicht eine Schlußfolgerung für die empirische Analyse: Da die einzelnen Faktoren des Ursachenkomplexes Strukturwandel nicht getrennt werden können und da zudem die Abgrenzung gegenüber konjunkturellen Ursachen Schwierigkeiten bereitet, bildet der Ursachenkomplex einen wenig geeigneten Ansatzpunkt. Die Empirie zur strukturellen Arbeitslosigkeit sollte daher zunächst bei einem anderen Merkmal, der Struktur oder der Dauer der Arbeitslosigkeit, ansetzen. Eine Abgrenzung gegenüber konjunktureller Arbeitslosigkeit könnte durch Wahl eines längerfristigen, zyklenunabhängigen Zeitraumes oder vergleichbarer zyklischer Perioden versucht werden.

3. Neuere Konzepte

Zuvor lag das Schwergewicht der Erklärungsversuche bei der Frage nach den Ursachen einer *Zunahme* struktureller Arbeitslosigkeit. Nun verschiebt sich das Hauptinteresse zum Merkmal der *Struktur* der Arbeitslosigkeit: Beobachtet wurde eine ungleiche Verteilung der Arbeitslosen unter verschiedenen Personengruppen, die unabhängig von der jeweiligen Phase des konjunkturellen Zyklus bestand und sich lang-

[52] Dem entspricht die Definition bei Lord *Beveridge*, a. a. O., S. 409 ff., der auf eine exakte Abgrenzung verschiedener Arten von Arbeitslosigkeit verzichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fristig nicht grundlegend veränderte. Selbst eine übermäßige Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage schien die ungleiche Struktur zu Lasten der Problemgruppen nicht wesentlich zu verbessern[53].

Ein überdurchschnittliches Niveau der Arbeitslosigkeit bei bestimmten Gruppen kann im Prinzip nach dem Kriterium der *Dauer* zwei unterschiedliche Ausprägungen haben:

— eine langfristige Dauer der Arbeitslosigkeit, wenn jemand arbeitslos geworden ist oder
— eine relative Häufigkeit von Perioden der Arbeitslosigkeit bei geringer Dauer.

Die erste Alternative wurde von den Strukturalisten angenommen, das Problem der Dauerarbeitslosigkeit einer steigenden Zahl von Arbeitnehmern mit Qualifikationsmängeln und/oder regionaler Immobilität. Die zweite Alternative wird demgegenüber in den neueren Konzepten herausgestellt. Arbeitslos zu sein, gilt als ein vorübergehendes Phänomen, das bei den Problemgruppen jedoch relativ häufig auftritt, so daß die gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten überdurchschnittlich hoch bleiben. Häufige kurzfristige Arbeitslosigkeit oder, anders formuliert, ein relativ hohes Risiko, arbeitslos zu werden, bei geringer durchschnittlicher Arbeitslosenzeit kennzeichnen nach dieser Auffassung die betroffenen Gruppen. Damit wird die eingangs erwähnte Abgrenzung zur friktionellen Arbeitslosigkeit, die vorher nach dem Merkmal der Dauer möglich schien, zu einem zusätzlichen Problem.

Die betroffenen Gruppen werden vor allem durch demographische Kriterien des Arbeitspotentials identifiziert. Alter, Geschlecht und Rasse dienen zur Bestimmung von *Problemgruppen* mit einem überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenrisiko: Jugendliche, Frauen und Farbige. Als weitere Problemgruppen kommen zugewanderte bzw. ausländische Arbeitnehmer in Betracht, die den örtlichen bzw. nationalen Arbeitsmarkt nur wenig kennen und in ihre neue soziale Umgebung nur wenig integriert sind.

Die *Teilarbeitsmarktbedingungen* werden unterschiedlich interpretiert. Neoklassisch orientierte Theoretiker neigen dazu, die gruppenbezogene Arbeitslosigkeit aus einem Defizit an Arbeitsmarktinformation sowie „natürlichen" Verhaltensunterschieden zu erklären, die an

[53] "Perhaps the most important characteristic of our current unemployment is the differences in unemployment experience among demographic groups. The unemployment rates in certain groups are not only very high but also quite unresponsive to changes in the aggregate demand for labor" (*M. Feldstein*, The Economics of the New Unemployment, in: The Public Interest, No. 33, 1973, S. 7).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

demographische Merkmale der Bevölkerungsgruppen gebunden sind. Die kurzfristige Dauer der Arbeitslosigkeit gilt als Indikator hoher Arbeitsplatzmobilität, hoher Transparenz und geringer Schranken zwischen den Teilmärkten. Dagegen meinen Vertreter der dualen Strukturansätze, daß die Teilarbeitsmärkte in zwei Kategorien mit völlig unterschiedlicher Qualität der Arbeitsplätze und geringer vertikaler Mobilität getrennt sind. Gesellschaftliche Diskriminierung schlägt sich auf Seiten der Arbeitsnachfrage nieder. Benachteiligte Gruppen werden dadurch an die Kategorie schlechter Arbeitsplätze gebunden. Traditionelle Maßnahmen der *Arbeitsmarktpolitik*, die auf Qualifizierung oder Mobilitätserhöhung abzielen, bleiben deshalb für die Problemgruppen relativ wirkungslos.

Im folgenden werden wir zunächst einen Ansatz der Arbeitsmarktfluktuation erläutern, um die zwei unterschiedlichen Aspekte hoher Arbeitslosigkeit aufzuzeigen. Danach werden wir kurz zwei theoretische Konzepte zur Erklärung der Struktur der Arbeitslosigkeit darstellen.

3.1 Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktfluktuation

Zur Beschreibung der Vorgänge am Arbeitsmarkt wird vielfach auf Arbeiten von C. C. Holt u. a. zurückgegriffen, die den Arbeitsmarkt als Kreislaufschema von Bestands- und Stromgrößen darstellen[54]. Unter Vernachlässigung der offenen Stellen als Bestandsgröße läßt sich das folgende Schema der Arbeitsmarktfluktuation[55] verwenden.

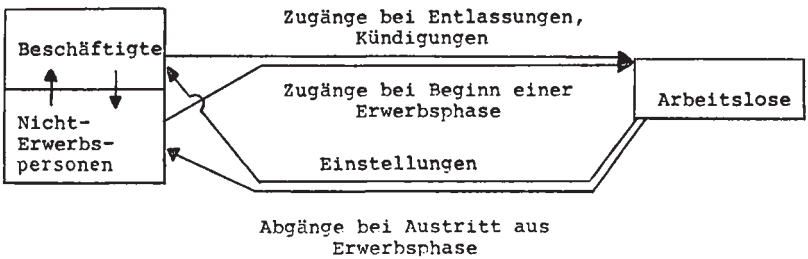
---

[54] Vgl. *C. C. Holt* and *M. H. David*, The Concept of Job Vacancies in a Dynamic Theory of the Labor Market, in: NBER, The Measurement and Interpretation of Job Vacancies, New York 1966, S. 79; *C. C. Holt*, Improving the Labor Market Trade-off between Inflation and Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 59, Papers and Proceedings, May 1969, S. 136; *ders.*, Job Search, Phillip's Wage Relation, and Union Influence: Theory and Evidence, in: E. S. Phelps (ed.), Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970, S. 57; *C. C. Holt* et al., The Unemployment-Inflation Dilemma: A Manpower Solution, Washington 1971, S. 48. Holt verwendet das Kreislaufschema zur Ableitung der Hyperbelrelation zwischen Offene-Stellen- und Arbeitslosenrate; vgl. eine ähnliche Ableitung bei *R. G. Lipsey*, The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom (1862 - 1957): A Further Analysis, in: Economica, Vol. 27 (1960), S. 15. Die Hyperbelrelation kann als globaler Ausdruck der Friktionen zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen betrachtet werden.

[55] Ein solches Schema wird in verbaler Form beschrieben bei *G. L. Perry*, Unemployment Flows in the U.S. Labor Market, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 3 (1972), S. 247 ff., und *R. E. Hall*, Why is Unemployment Rate so High at Full Employment?, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1 (1970), S. 714 ff. Der Begriff „Arbeitsmarktfluktuation" dient hier als Übersetzung des Ausdrucks „Labor market turnover". Das begriffliche Verständnis unterscheidet sich hier von der eingeschränkten Bedeutung der „zwischenbetrieblichen Mobilität" (*H. Adebahr*, Die Fluktuation der Arbeitskräfte. Voraussetzungen und wirtschaftliche Wirkungen eines sozialen Prozesses, Berlin 1971, S. 15 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1: Fluktuation des Arbeitslosenbestandes



Ein zentrales Kriterium der Arbeitsmärkte in den Industrieländern bildet demnach eine hohe Fluktuation des Arbeitslosenbestandes. In jeder Periode erfolgt ein breiter Strom von neuen Zugängen zur Arbeitslosigkeit, die — mit Ausnahme der Abgänger aus der Erwerbsphase — eine Stelle suchen. Die arbeitslosen Stellensuchenden finden im Durchschnitt nach einigen Wochen (Monaten) eine Stelle, so daß dem Strom der Zugänge ein hoher Strom von Einstellungen (Abgängen aus der Arbeitslosigkeit) gegenläuft. Der Bestand an Arbeitslosen befindet sich daher in einem ständigen Wechsel[56].

Der Arbeitsmarkt gilt weiterhin generell als typisches Beispiel eines heterogenen Marktes mit begrenzter Information. Die Stellensuchenden besitzen unterschiedliche Eigenschaften hinsichtlich Qualifikation u. a. sowie unterschiedliche Präferenzen; andererseits ist die Struktur der Stellenangebote ebenfalls sehr stark differenziert. Das Informationsvermögen ist außerdem dadurch beschränkt, daß die Stellensuche keine tagtägliche Erfahrung des einzelnen darstellt. Für den individuellen Prozeß der Stellensuche oder die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit kann man daher kaum generalisierte Aussagen machen. Der Strom der Einstellungen oder die Dauer der Arbeitslosigkeit können bestenfalls als Zufallsprozeß betrachtet werden, so daß stochastische Aussagen möglich sind[57].

Mit Ausnahme von hohen kurzfristigen Schwankungen des Arbeitslosenbestandes wird ein stetiges Gleichgewicht der Fluktuation ange-

---

[56] "Since unemployment is viewed as a transitory state through which most workers pass rather than an experience suffered only by some particular kinds of people, it is relevant to examine the tremendous turnover of workers that keeps the labor market in a continual state of flux" (*C. C. Holt*, Improving the Labor Market Trade-off between Inflation and Unemployment, a. a. O., S. 135).

[57] "The stochastic (probalistic) nature of the labor market is a result of the heterogenity of workers and jobs and the imperfection of knowledge" (*L. Slifman*, Occupational Mobility of Low Income Workers, Ph. D. Washington University 1971, S. 11).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nommen. Da die Stromgrößen/Jahr im allgemeinen ein Vielfaches der Bestandsgröße Arbeitslose darstellen, bedeutet eine relative Konstanz oder eine stetige Veränderung der Zahl der Arbeitslosen, daß der Strom der Zugänge zur Arbeitslosigkeit etwa dem Strom der Abgänge entspricht bzw. nur wenig differiert. Gleiches gilt für gruppenspezifische Teilarbeitsmärkte unter der Annahme einer relativ konstanten Struktur der Arbeitslosigkeit. Holt bezeichnet diese Annahmen als stochastisches Arbeitsmarktgleichgewicht: „If the labor market were in stochastic equilibrium, the expected (mathematical expectation of) levels and composition of stocks would be constant, and the expected flows into and flows out of each stock would be equal in level and composition."[58] Unter der Annahme dieses Gleichgewichts gilt eine Beziehung zwischen den Zugängen und der wahrscheinlichen Dauer der Arbeitslosigkeit:

$$\text{Arbeitslose} = \text{Zugänge/Zeiteinheit} \cdot \text{Dauer der Arbeitslosigkeit.}$$

Die Zugänge/Zeiteinheit lassen sich als Produkt der Häufigkeit (des durchschnittlichen Risikos) der Arbeitslosigkeit und der Personen der Bevölkerungsgruppe auffassen. Damit erscheinen die zuvor erwähnten zwei Aspekte als Determinanten des Arbeitslosenbestandes, die wahrscheinliche Dauer der Arbeitslosigkeit und deren Häufigkeit.

Bei hoher Fluktuation des Arbeitslosenbestandes kann die wahrscheinliche Dauer der Arbeitslosigkeit gering sein. Verschiedene statistische Berechnungen zeigen, daß die Dauer, die ein durchschnittlicher Arbeitsloser zu erwarten hat, allgemein geringer sein dürfte als nach den offiziellen Querschnittsdaten vermutet wurde[59]. Ein durchschnittlich geringer Erwartungswert für die Arbeitslosendauer schließt allerdings die Existenz langfristig Arbeitsloser nicht aus. Der Anteil der langfristigen Arbeitslosigkeit wird von den Vertretern des Ansatzes für gering gehalten[60].

---

[58] *C. C. Holt,* Job Search, Phillip's Wage Relation, and Union Influence, a. a. O., S. 58.

[59] Vgl. für die USA *H. B. Kaitz,* Analyzing the Length of Spells of Unemployment, in: Monthly Labor Review, Vol. 93, Nr. 11 (1970), S. 12; für England *R. F. Fowler,* Duration of Unemployment on the Register of Wholly Unemployed, Studies in Official Statistics, Research Paper No. 1, London 1968; *T. F. Cripps* and *R. J. Tarling,* An Analysis of the Duration of Male Unemployment in Great Britain 1932 - 73, in: The Economic Journal, Vol. 84 (1974), S. 306. Die Angaben für die erwartete durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit schwanken zwischen ca. 1 bis 2 Monaten. Die amtlichen Daten messen die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit im Querschnitt des Stichtagsbestandes an Arbeitslosen. Die durchschnittlichen Erwartungswerte liegen unterhalb der Querschnittsdaten, wenn mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit die Chancen des Abgangs geringer werden.

[60] Vgl. *C. C. Holt* u. a., The Unemployment-Inflation Dilemma, a. a. O., S. 49; *R. E. Hall,* Why is Unemployment so high?, a. a. O., S. 384 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach dem eben erläuterten Modell der Arbeitslosenfluktuation wurden die isolierten Teilarbeitsmärkte der Problemgruppen untersucht. Die Ergebnisse (für USA) fassen wir kurz zusammen:

— Die wahrscheinliche Dauer der Arbeitslosigkeit verhält sich deutlich in positiver Korrelation zum Alter. Jugendliche haben somit eine geringere Arbeitslosenzeit zu erwarten als erwachsene Arbeitnehmer. Eine Konzentration der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen folgt daher aus einem überproportionalen Risiko, arbeitslos zu werden[61].

— Die gruppenspezifische Dauer der Arbeitslosenzeit bei Frauen ist nach den vorliegenden Ergebnissen weniger eindeutig, da die Zeit z. T. geringer, z. T. aber auch höher als bei den Männern angegeben wird[62]. Die relativen Abweichungen sind jedoch gering, so daß die höhere Arbeitslosigkeit der Frauen primär durch relativ häufige Zugänge bedingt ist.

— Für Farbige gilt ähnliches im Vergleich zu den weißen Bevölkerungsgruppen[63].

Insgesamt wird die oben formulierte These bestätigt, daß die genannten Problemgruppen stärker von der hohen Arbeitslosenfluktuation betroffen sind. Die Konzentration der Arbeitslosigkeit scheint vornehmlich ein Problem der Häufigkeit kurzer Perioden der Arbeitslosigkeit. Zu beachten bleibt allerdings, daß der vorliegende Ansatz wegen versteckter Arbeitslosigkeit (Abgänge aus der offiziellen Arbeitslosenstatistik zu den Nicht-Erwerbspersonen nach der Entmutigungshypothese) die effektive Dauer der Nichtbeschäftigung unterschätzt. Die nach dem Fluktuationskonzept ermittelte relative Dauer der Arbeitslosigkeit darf daher nicht unmittelbar mit der relativen Chance, einen Arbeitsplatz zu finden, gleichgesetzt werden.

— Beim internationalen Vergleich scheint die wahrscheinliche Dauer der Arbeitslosigkeit im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt in den USA niedriger als in europäischen Ländern zu sein. Die relativ hohen Arbeitslosenquoten der USA scheinen somit auf einer besonders hohen Fluktuation der Arbeitslosen zu beruhen[64].

---

[61] *G. L. Perry*, a. a. O., S. 269; *R. E. Hall*, Turnover in the Labor Force, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 3 (1972), S. 716; *R. S. Toikka*, The Economics of Information: Labor Markets Aspects, in: The Swedish Journal of Economics, Vol. 76 (1974), S. 63 f.; *N. S. Barret* and *B. Södersten*, Unemployment Flows, Welfare and Labor Market Efficiency in Sweden and the United States, in: The Swedish Journal of Economics, Vol. 77 (1975), S. 300; die unterschiedlichen Methoden der Messung werden vernachlässigt.

[62] *R. E. Hall*, Turnover in the Labor Force, a. a. O., S. 721; *R. S. Toikka*, a. a. O., S. 70; *N. S. Barret* and *B. Södersten*, a. a. O., S. 297.

[63] *R. E. Hall*, Turnover in the Labor Force, a. a. O., S. 716 und 720; *R. S. Toikka*, a. a. O., S. 70.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

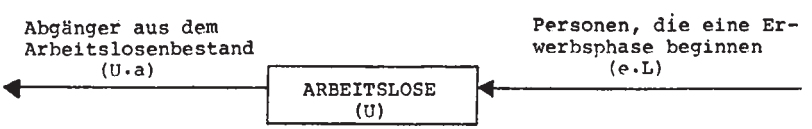
Die letzte These ist empirisch allerdings bisher wenig abgesichert, da die Vergleichbarkeit der Arbeitsmarktdaten beschränkt ist bzw. vergleichbare Zahlen zur wahrscheinlichen Dauer der Arbeitslosigkeit nicht vorliegen. Wir verzichten darauf, die Ergebnisse in Frage zu stellen, sondern fragen im folgenden nach theoretischen Ansätzen zur Erklärung der beobachteten Ergebnisse.

3.2 Suchttheoretische Aspekte struktureller Arbeitslosigkeit

Neoklassisch orientierte Modelle der Sucharbeitslosigkeit wurden insbesondere im Zusammenhang mit der Phillipskurvendiskussion entwickelt[65]. Vorübergehende Arbeitslosigkeit gilt nach diesem Konzept als rationales Verhalten der Suche nach einem Arbeitsplatz. Sucharbeitslosigkeit bedeutet bei heterogenem Arbeitsmarkt mit geringer Transparenz Informationsgewinnung. Dieser Prozeß erfordert einerseits Zeit und verursacht Kosten, macht aber andererseits zukünftige Erträge in Form höherer Einkommen wahrscheinlich. Die beobachtete Arbeitslosigkeit hat folglich nach den Basisannahmen dieses Konzeptes freiwilligen Charakter. Die ungleiche Struktur der Arbeitslosigkeit ergibt sich demnach aus einer normalen Verteilung der Arbeitslosenfluktuation: Die Gruppen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenrate hätten im allgemeinen eine relativ hohe Neigung zum Arbeitsplatzwechsel und zur Fluktuation in bzw. aus der Erwerbsphase.

Den zweiten Aspekt verdeutlicht ein sehr einfaches Strommodell des Arbeitsmarktes, daß im folgenden Schaubild in Anlehnung an Mortensen[66] gezeigt wird.

Schaubild 2: Arbeitslosigkeit und Eintritte in die Erwerbsphase



Dabei bedeuten: a die Wahrscheinlichkeit pro Periode, daß ein Arbeitsloser eine Beschäftigung findet;
b Anteil der Personen, die in einer Periode ihre Erwerbsphase beginnen, an den Erwerbspersonen (L).

---

[64] *R. J. Flanagan,* The U.S. Phillips Curve and International Unemployment Rate Differentials, in: The American Economic Review, Vol. 63 (1973), S. 121; *R. S. Toikka,* a. a. O., S. 67; *N. S. Barret* and *B. Södersten,* a. a. O., S. 293 ff.

[65] Siehe hierzu verschiedene Beiträge in: E. S. Phelps et al., The Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970.

[66] *D. T. Mortensen,* Job Search, the Duration of Unemployment, and the Phillips Curve, in: The American Economic Review, Vol. 60 (1970), S. 884 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieses Strommodell nimmt an, daß Personen, die eine Erwerbsphase beginnen, zunächst eine Zeit der Sucharbeitslosigkeit durchlaufen, bevor sie eine Beschäftigung finden. Unter der Annahme eines stetigen Gleichgewichts (U= konstant) gilt:

$$U \cdot a = e \cdot L$$

$$U/L = e/a$$

Die Arbeitslosenquote[67] wird folglich um so höher sein, je größer der Anteil der Personen ist, die ihre Erwerbsphase beginnen und je geringer die durchschnittlichen Beschäftigungschancen sind.

Da die Dauer der Arbeitslosenzeit offenbar nicht das gruppenspezifische Problem darstellt, lassen wir hier die Chancen zur Beschäftigung unberücksichtigt. Allein die höhere „extra labor force"-Mobilität der Jugendlichen und der Frauen bedingt nach suchtheoretischen Vorstellungen eine höhere Arbeitslosenquote: Jugendliche sind quasi ex definitione Berufsanfänger, so daß der Anteil der Sucharbeitslosigkeit notwendig relativ hoch sein muß. Frauen scheiden vielfach nach einer ersten Erwerbsphase aus, um familiäre Aufgaben zu übernehmen; ein großer Teil von ihnen sucht später wieder eine bezahlte Beschäftigung.

Sucharbeitslosigkeit wird darüber hinaus bei zwischenbetrieblicher Mobilität angenommen. Die individuelle Kündigungsneigung bei verschiedenen Gruppen sei durch ein Ertrags-Kosten-Kalkül bestimmt: Je größer die Differenz zwischen den erwarteten Nettoerträgen eines Stellenwechsels und den Kosten der Stellensuche, um so höher sei die Neigung zur Kündigung und zur zwischenbetrieblichen Mobilität. Mit diesem Ertrags-Kosten-Kalkül lassen sich verschiedene Hypothesen zum Kündigungsverhalten ableiten. Jugendliche haben demnach eine hohe Kündigungs- bzw. Mobilitätsneigung, weil u. a. die zukünftige Beschäftigungsdauer und damit der mögliche Ertragsstrom relativ lang sind, so daß Arbeitsplatzwechsel lohnend erscheinen, um berufliche Erfahrungen zu sammeln[68]. Bei den anderen Gruppen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit (Frauen, Farbige, Ausländer) ist der Anteil der Ungelernten hoch, insbesondere fehlt eine betriebsspezifische Qualifikation[69]. Dadurch werden die Mobilitätskosten reduziert bzw. die

---

[67] Die Definition der Arbeitslosenquote entspricht hier der US-Statistik; in der deutschen Arbeitsmarktstatistik erscheinen lediglich die abhängigen Erwerbspersonen im Nenner.

[68] Vgl. *M. Reder*, The Theory of Frictional Unemployment, in: Economica, Vol. 36 (1969), S. 20; den Einfluß der erwarteten Beschäftigungsdauer betont auch *G. J. Stigler*, Information in the Labor Market, in: The Journal of Political Economy, Vol. 70 (Suppl. Oct. 1962), S. 98: "The most direct implication of the formal analysis is that the gains from search are larger the longer the prospective period of employment."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mobilitätsneigung wird erhöht, weil Lohn- und Karriereverluste beim Betriebswechsel kaum eintreten.

Schließlich wird behauptet, die im internationalen Vergleich relativ hohen Arbeitslosenquoten in den USA seien kein Kriterium eines relativ ineffizienten Arbeitsmarktes. Nach suchtheoretischer Meinung spricht vielmehr die relativ geringe Dauer der Arbeitslosigkeit für eine größere Effizienz des US-Arbeitsmarktes im Vergleich zu europäischen Arbeitsmärkten. Die relativ hohe Arbeitslosenzahl sei im wesentlichen eine normale Folge der hohen Fluktuation; diese wiederum werde durch eine geringe Dauer der Sucharbeitslosigkeit, also geringe Kosten der Stellensuche, begünstigt[70]. Eine hohe Arbeitsmarktfluktuation sei unter dem Aspekt der Allokationseffizienz positiv zu beurteilen.

Gegen die zuvor skizzierten Thesen der Sucharbeitslosigkeit lassen sich allerdings einige kritische Einwände erheben. Insbesondere kann nicht a priori auf den freiwilligen Charakter einer kurzfristigen Arbeitslosigkeit geschlossen werden. Freiwillig bedeutet hier, daß Sucharbeitslosigkeit auf rationalen Entscheidungen des Arbeitnehmers beruht. Hierzu gehören die Stellensuche bei Eintritt in die Erwerbsphase und bei Kündigung des bisherigen Arbeitsverhältnisses. Beide Prozesse der Stellensuche führen jedoch nicht notwendig zur registrierten Arbeitslosigkeit[71]. Der Übergang von der Schule zur Berufswelt oder die Rückkehr der Frauen in das Erwerbsleben bringen lediglich ein besonderes Arbeitslosenrisiko, wenn es an speziellen Stellen mangelt. Der Stellenmangel aber hat nichts mit Sucharbeitslosigkeit zu tun. Außerdem führen Kündigungen bei der zwischenbetrieblichen Mobilität erheblich seltener zur Arbeitslosigkeit als Entlassungen. Entlassungen beruhen nicht auf Entscheidungen des Arbeitnehmers. Die Theorie der Sucharbeitslosigkeit nimmt an, die Stellensuche sei ein zeitraubender Prozeß, der effizienter bei Arbeitslosigkeit als während des Beschäftigungsverhältnisses durchzuführen sei[72]. Diese grundlegende Annahme

---

[69] Zur Unterscheidung zwischen allgemeiner und betriebsspezifischer Qualifikation vgl. *G. S. Becker*, Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, in: The Journal of Political Economy, Vol. 70 (Suppl. Oct. 1962), S. 9 ff.; zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Qualifikation siehe Beckers zweite These (ebenda, S. 10).

[70] Vgl. *N. S. Barret* and *B. Södersten*, a. a. O., S. 295 ff.

[71] Die Argumentation unterstellt eine Statistik der bei der Arbeitsvermittlung registrierten Arbeitslosen. Hier zeigt sich, daß das theoretische Konzept der Sucharbeitslosigkeit z. T. einfach mit der statistischen Praxis verknüpft ist. Nach der US-Arbeitsmarktstatistik bildet die aktive Arbeitsplatzsuche das entscheidende Kriterium der Zuordnung zu arbeitslosen Erwerbspersonen oder Nicht-Erwerbspersonen. Eine Sucharbeitslosigkeit beim Arbeitsmarktzugang wird dadurch zwangsläufiger.

[72] *A. A. Alchian*, Information Costs, Pricing, Resource Unemployment, in: E. S. Phelps et al., The Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970, S. 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erweist sich jedoch überwiegend als falsch, da Arbeitslosigkeit eher ein belastendes Merkmal bei der Bewerbung bedeutet[73].

Die Annahme einer freiwilligen, kurzfristigen Sucharbeitslosigkeit kann wegen des fehlenden Realitätsbezugs nicht aufrecht erhalten werden. Mit dieser Annahme schwindet die Basis der suchtheoretischen Ansätze. Folglich werden die Schlußfolgerungen zur Beurteilung der Struktur der Arbeitslosigkeit und zur Effizienz des Arbeitsmarktes höchst zweifelhaft. Wenn a priori nicht mehr freiwillige rationale Fluktuation der Arbeitskräfte anzunehmen ist, kann z. B. nicht von einer relativ hohen Fluktuation der Arbeitslosen am US-Arbeitsmarkt auf die relative Effizienz geschlossen werden.

3.3 Segmentierungstheorien

Die als Segmentierungstheorien bezeichneten Ansätze versuchen, Teilarbeitsmarktstrukturen darzustellen und möglichst zu erklären. Die Ansätze stehen prinzipiell im Gegensatz zur These eines Marktgleichgewichts. Statt einer allgemeinen Tendenz zum Gleichgewicht und zur Angleichung der Teilmärkte durch den Lenkungsmechanismus der Löhne wird hier eine Tendenz zu einem fortbestehenden strukturellen Ungleichgewicht zwischen den Segmenten behauptet[74]. Wir beschränken uns hier auf einige Argumente dualer Arbeitsmarkttheorien[75], die eine Polarisierung der Arbeitsmärkte in zwei Typen mit guten (bevorzugten) Arbeitsplätzen einerseits sowie instabilen (sekundären) Beschäftigungsmöglichkeiten andererseits annehmen.

Das Problem häufiger, kurzfristiger Arbeitslosigkeit bei bestimmten Gruppen wird hier gänzlich anders interpretiert als bei den suchtheoretischen Ansätzen. Es wird festgestellt, die überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten der Farbigen z. B. könnten nicht als Folge einer normalen Arbeitsmarktfluktuation erklärt werden. Das Hauptproblem

---

[73] Vgl. die Kritik bei *J. Tobin,* Inflation and Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 6 ff.; *J. P. Mattila,* Job Quitting and Frictional Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 64 (1974), S. 235 ff.

[74] Freiburghaus und Schmid sprechen von einem Wechsel des neoklassischen Paradigmas (*D. Freiburghaus* und *G. Schmidt,* Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten: Darstellung und Kritik eines „neuen" Paradigma unter besonderer Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Konsequenzen, in: Seminar Proceedings of the Conference on Active Labor Market Policy in Selected Countries, Reprint Series of the International Institute of Management [Wissenschaftszentrum Berlin], Berlin 1975, S. 117); vgl. auch *D. M. Gordon,* Theories of Poverty and Underemployment, Lexington/Mass. 1972, S. 43.

[75] Vgl. die Darstellungen bei *P. B.Doeringer* and *M. J. Piore,* Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington/Mass. 1971; *D. M. Gordon,* a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bilde vielmehr eine exzessive Fluktuation oder instabile Beschäftigung einzelner Gruppen[76]. Die geringe Beschäftigungsstabilität sei zum wesentlichen Teil unfreiwillig. Zur Begründung wird darauf verwiesen, daß die Häufigkeit der Entlassungen den wichtigsten Grund für Arbeitslosigkeit bei zwischenbetrieblichem Wechsel bildet. Ein hoher Anteil von Kündigungen der Arbeitnehmer könne außerdem nicht als Kriterium freiwillig begonnener Arbeitslosigkeit gelten, da der Wechsel vor allem durch schlechte Arbeitsbedingungen und fehlende Arbeitszufriedenheit bedingt sei[77]. Auch das Ausscheiden aus der Erwerbsphase geschehe zum großen Teil nicht freiwillig[78]. Diese Interpretation der statistischen Ergebnisse zur Häufigkeit und Dauer der Arbeitslosenzeiten der Gruppen entspricht dem Konzept dualer Arbeitsmarktstrukturen.

Nach diesem Konzept lassen sich die Arbeitsplätze in fortgeschrittenen Industrieländern zwei verschiedenen Sektoren zuordnen:

Der bevorzugte Sektor wird charakterisiert durch das Vorherrschen unternehmensinterner Arbeitsmärkte mit hierarchischer Arbeitsplatzstruktur. Extern werden lediglich bestimmte Positionen (entry jobs) durch Neueinstellungen besetzt; die übrigen Arbeitsplätze dagegen vorzugsweise durch Beförderung innerhalb des Unternehmens bzw. Betriebs[79]. Innerhalb des Unternehmens besteht eine hohe Arbeitsplatzmobilität. Die externe Mobilitätsneigung wird jedoch mit längerer Zugehörigkeit zum Unternehmen sehr stark eingeschränkt, da die Arbeitnehmer mit langer Beschäftigungsdauer Vorteile (Aufstiegsmöglichkeiten, Einkommensvorteile, relativen Schutz vor Entlassungen) gegenüber Neueingestellten genießen. Wegen der betriebsspezifischen Ausbildung wird die geringe Mobilitätsneigung von den Unternehmen verstärkt und gefördert.

Der sekundäre Sektor ist demgegenüber durch eine Kumulation verschiedener Nachteile gekennzeichnet. Es handelt sich um Arbeitsplätze mit vergleichsweise niedrigen Löhnen, schlechten Arbeitsbedingungen, geringen Karrierechancen und instabiler Beschäftigung. Löhne und Arbeitsbedingungen bieten den Arbeitern wenig Anreiz zu ständiger Arbeit, so daß die Kündigungsrate relativ hoch ist. Die Erwerbsphase wird häufig unterbrochen. Auch das Risiko von Entlassungen ist hoch,

---

[76] *R. E. Hall*, Why is Unemployment Rate So High at Full Employment, a. a. O., S. 389 ff.; ähnlich für Jugendliche *G. L. Perry*, a. a. O., S. 269.

[77] *R. E. Hall*, Turnover in the Labor Force, a. a. O., S. 710, 713.

[78] *G. L. Perry*, a. a. O., S. 270 f.

[79] Ähnliche Vorstellungen enthalten bereits die Arbeiten von *C. Kerr* (The Balkanization of Labor Markets, Labor Mobility and Economic Opportunity, Cambridge 1954, S. 105) und *J. T. Dunlop* (Job Vacancy Measures and Economic Analysis, in: NBER, The Measurement and Interpretation of Job Vacancies, New York 1966, S. 31 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

da die Unternehmen nach dem Prinzip „last in — first out“[80] verfahren. Im sekundären Sektor herrscht deshalb eine hohe Fluktuation, verbunden mit relativ hoher Arbeitslosigkeit.

Die hohe Arbeitslosigkeit im sekundären Sektor bildet nach Ansicht der Dualisten kein Problem fehlender Nachfrage, also fehlender Arbeitsplätze. Sie bildet vielmehr ein strukturelles Problem, das wesentlich durch die mangelhafte Qualität der Arbeitsplätze des sekundären Sektors bedingt ist. In der Literatur wird diese Interpretation als „neue strukturelle Arbeitslosigkeit“ bezeichnet[81].

Wenn nun das vorliegende Konzept von Teilarbeitsmärkten einen Beitrag zur Erklärung von struktureller Arbeitslosigkeit leisten will, muß es annehmen, daß ein überdurchschnittlicher Anteil der vorher genannten Gruppen an den sekundären Sektor des Arbeitsmarktes gebunden ist. Vor allem müssen die Mechanismen herausgestellt werden, die eine relativ starke Zuordnung der Problemgruppen zu den sekundären Arbeitsplätzen bewirken.

Ein wesentlicher Grund liegt bei der hohen Fluktuationsneigung vieler Mitglieder der Problemgruppen. Das instabile Beschäftigungsverhalten verhindert betriebliche Ausbildungs- und Karrieremöglichkeiten, da die Arbeitgeber die Kosten des „on the job training“ wegen der geringen Beschäftigungsdauer nicht amortisieren können. Die geringe Beschäftigungsdauer erhöht zudem nach dem „lifo“-Prinzip das Risiko der Entlassungen. Durch wiederholte Perioden von Arbeits- oder Erwerbslosigkeit werden folglich die Chancen, zu einem Arbeitsplatz im primären Sektor zu kommen, reduziert. Dabei wirken Feedback-Mechanismen. Denn durch instabile Arbeitsverhältnisse werden Arbeiter zu einem tatsächlich schlechten Arbeitsverhalten veranlaßt[82].

Das Beschäftigungsverhalten ist nicht individuell determiniert, sondern von der sozialen Umwelt abhängig. Gegen die Problemgruppen wirken vielfältige Prozesse gesellschaftlicher Diskriminierung, die sich am Arbeitsmarkt auswirken. Durch einen Komplex von institutionellen Hemmnissen, Ghettobedingungen, Vorurteilen und sozialen Verhaltensmustern werden Teilarbeitsmarktbedingungen geschaffen. Dadurch werden viele Mitglieder der benachteiligten Gruppen von bevorzugten Berufen und Arbeitsplätzen ferngehalten, obwohl kein indivi-

---

[80] *R. E. Hall*, Turnover in the Labor Force, a. a. O., S. 713.

[81] Vgl. *M. L. Wachter*, Primary and Secondary Labor Markets: A Critique of the Dual Approach, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 4 (1974), S. 665 ff.

[82] Vgl. *P. B. Doeringer* and *M. J. Piore*, a. a. O., S. 172; *D. M. Gordon*, a. a. O., S. 46 f.; *M. L. Wachter*, a. a. O., S. 661.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dueller Mangel an Qualifikation besteht. Lohndiskriminierungen führen zu einer Konzentration in Niedriglohngruppen[83].

In der Kritik der dualen Arbeitsmarkttheorie ist zunächst darauf hinzuweisen, daß es sich um ein idealtypisches Strukturmodell handelt. Die Literatur liefert keine operationale Definition bevorzugter und sekundärer Arbeitsplätze, so daß eine generell akzeptierte Zuordnung der Arbeitsplätze nicht existiert. Ein strikte Zweiteilung der Arbeitsmärkte wird außerdem von den Dualisten nicht beibehalten. Das Strukturmodell ist daher kaum der empirischen Überprüfung zugänglich[84]. Lediglich einzelne Aspekte, wie die zwischenbetriebliche Mobilität verschiedener Gruppen, erlauben empirische Evidenz. Auch die Ursachefaktoren, z. B. Diskriminierung, sind wegen ihres komplexen Charakters empirisch schwer zu erfassen. Die dualen Ansätze öffnen jedoch den Weg zu einem neuen Verständnis struktureller Arbeitslosigkeit.

Die Ansätze wurden aus der Beobachtung von Arbeitsmärkten in den USA entwickelt. Wir fragen abschließend, ob sie auf europäische Verhältnisse übertragbar sind[85]. Zur Beantwortung dieser Frage müßten die Struktur der Arbeitslosigkeit, ihre Dauer und die Mobilität bestimmter Gruppen näher untersucht werden. Zu vermuten ist zunächst, daß die neue strukturelle Arbeitslosigkeit weniger gravierend ist, da vor allem die Rassendiskriminierung kein verbreitetes Problem darstellt. Hierauf deuten auch die vorliegenden Schätzungen zur relativen Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen USA und Europa hin. Bei Frauen, Ausländern und Ungelernten scheinen allerdings zum Teil ähnliche Probleme vorhanden zu sein. Diese gehören allgemein zu den Gruppen, die überdurchschnittlich arbeitslos werden. Ihre Beschäftigungsdauer in einem Betrieb scheint im allgemeinen relativ gering. Nach einer Studie des IAB korrelieren betriebliche Fluktuation und Qualifikation bei männlichen Arbeitnehmern negativ, d. h. Hilfsarbeiter haben eine relativ hohe Fluktuation[86]. Zu den Gruppen mit hoher Fluktuation gehören ferner Frauen (unter Berücksichtigung des Wechsels zwischen Erwerbs- und Haushaltstätigkeit) und ausländische Arbeitsnehmer[87].

---

[83] Der soziale Bezug des Problems der strukturellen Arbeitslosigkeit wird herausgestellt von *P. B. Doeringer* and *M. J. Piore*, Unemployment and the "dual labor market", in: The Public Interest, No. 38, 1975, S. 72 f.

[84] Vgl. *M. L. Wachter*, a. a. O., S. 652 f.

[85] Für einen Vergleich zwischen den USA und Großbritannien vgl. *N. Bosanquet* and *P. B. Doeringer*, Is There a Dual Labor Market in Great Britain?, in: The Economic Journal, Vol. 83 (1973), S. 421 ff.

[86] *H. Hofbauer* u. a., Betriebszugehörigkeitsdauer bei männlichen deutschen Arbeitnehmern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 7 (1974), S. 288 ff.

[87] *B. Lutz* und *W. Sengenberger*, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Eine kritische Analyse von Zielen und Instrumenten,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach einer Regionalstudie des Arbeitsmarktes im Augsburger Raum[88] gibt es empirische Evidenz für das Vorhandensein interner oder betriebsspezifischer Teilarbeitsmärkte. Die duale Struktur der Arbeitsmärkte wird allerdings um fachspezifische Teilarbeitsmärkte erweitert. Diese Erweiterung scheint im Vergleich zu USA notwendig, da ein fachlich gegliedertes berufliches Ausbildungssystem dort nicht einheitlich vorhanden ist.

Das System der dualen Berufsausbildung sorgt andererseits bei den Jugendlichen für eine im Vergleich zu USA relativ starke Stabilität der Beschäftigung zumindest während der Ausbildungszeit. Vergleichbare Probleme instabiler Beschäftigung scheinen hier auf die Gruppe der Jungarbeiter konzentriert.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß in neueren Konzepten die traditionelle Abgrenzung struktureller gegenüber friktioneller Arbeitslosigkeit nach dem Kriterium der Dauer aufgehoben wird. Geringe Beschäftigungsstabilität bzw. hohe Arbeitsplatzfluktuation belasten trotz eines allgemein hohen Beschäftigungsstandes bestimmte Problemgruppen überdurchschnittlich. In unterschiedlicher Interpretation wird die Struktur der Arbeitslosigkeit teils als „normal", teils als pathologisches Problem von Bevölkerungsgruppen betrachtet.

Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 26, Göttingen 1974, S. 80.

[88] *B. Lutz* und *W. Sengenberger*, a. a. O., S. 10 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit

Von *Helmut Maneval*, München

A. Von der Theorie zur Empirie

Der erste Teil des Themas gemahnt zunächst an die Warnungen von Kennern, die sich mit der Erfassung der strukturellen Arbeitslosigkeit beschäftigt haben: Warnungen allgemeiner[1] und Warnungen spezifischer Art[2]. Diese Äußerungen werden gewiß durch die Beobachtungen bestätigt, daß entsprechende empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik Seltenheitswert haben und daß es, abgesehen von den Schwierigkeiten der quantitativen Erfassung der strukturellen Arbeitslosigkeit, grundsätzliche Meinungsunterschiede gibt darüber, ob die hohe Arbeitslosigkeit der letzten Jahre vorwiegend strukturell oder vorwiegend konjunkturell bedingt sei. So kann man als Illustration für die kontrastierenden Auffassungen einmal eine Angabe von Besters nennen, nach dessen Meinung „infolge der aufgelaufenen Strukturverwerfungen — selbst bei konjunktureller Erholung —" mit einem Arbeitslosensockel von 600 000 bis 800 000 bis Ende dieses Jahrzehnts zu rechnen ist. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dagegen beziffert — mit rechnerischer Begründung, die bei Besters fehlt — die maximale Zahl strukturell Arbeitsloser für Oktober 1975 mit etwa 125 000 Personen[3].

---

[1] „Strukturelle und konjunkturelle Arbeitslosigkeit sind schwer trennbar und diagnostizierbar. Schwer trennbar, weil die konjunkturelle Arbeitslosigkeit den Grad der strukturellen beeinflußt: In der Hochkonjunktur werden auch die letzten Arbeitsreserven mobilisiert, ist also kaum jemand strukturell arbeitslos; in der Depression ‚vermischen' sich beide Arten von Arbeitslosigkeit, weil sich neben den Wirtschaftsschwankungen gleichzeitig strukturelle Arbeitslosigkeit auslösende Veränderungen der Wirtschaftsstruktur geltend machen" (*H. Lampert*, Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch des Personalwesens, Stuttgart 1975, Sp. 199).

[2] „Niemand vermag heute das genaue Ausmaß der strukturellen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik auch nur annähernd sicher abzuschätzen, weil die neuen Rahmenbedingungen erst seit zwei Jahren wirksam sind und weil zur Zeit konjunkturelle und strukturelle Phänomene untrennbar miteinander verknüpft sind. Wir alle neigen zudem dazu, uns bei der Abschätzung von künftigen Trends an der jeweiligen Konjunkturlage zu orientieren: In den Boomphasen herrscht ungebrochener Optimismus, in der Talsohle beschleicht uns die Krisenangst" (*D. Schröder*, Strukturpolitische Probleme der nächsten Jahre, in: Wirtschaftsdienst, Hamburg, Juli 1976, S. 341).

[3] Vgl. *H. Besters*, Krise der Marktwirtschaft oder Krise der staatlichen Wirtschaftspolitik, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft, September 1976,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Basis der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit kann normalerweise allein die amtliche Arbeitsstatistik sein. Nur in speziellen Fällen ist es möglich, zusätzliches empirisches Material zu beschaffen[4]. Für die nachfolgenden Überlegungen ist die Arbeitsstatistik ausschließliche Datenquelle. Obwohl dieser statistische Bereich als einer der am schnellsten verfügbaren und als einer der zuverlässigsten gilt, unterliegen verschiedene der gemessenen Größen der Kritik. Erinnert sei nur an die Arbeitslosenquote und an die Statistik der Offenen Stellen; gegen die erste Größe, die „registrierte Arbeitslosigkeit", wird beispielsweise häufig eingewandt, daß sie kein exakter Ausdruck für das Ausmaß der tatsächlichen Arbeitslosigkeit sei, da durch sie verschiedene für das Arbeitsmarktgeschehen wesentliche Vorgänge nicht erfaßt würden (etwa Abgang vom Arbeitsmarkt ohne Registrierung, Heimkehr ausländischer Arbeitskräfte)[5]. Trotz dem prinzipiellen Einverständnis mit dieser Kritik scheint es für die Zwecke der nachfolgenden Überlegungen ausreichend zu sein, als Datenbasis die Angaben der Arbeitsstatistik unverändert zu übernehmen.

B. Die Ausgangslage

„Die Diskussion um strukturelle Ursachen der Unterbeschäftigung beginnt regelmäßig, wenn sich die Arbeitslosenquote im Trend deutlich erhöht hat. Da im Verlauf des konjunkturellen Zyklus die Arbeitslosenquoten in der Rezession ihren Höhepunkt haben, beginnt die Diskussion jeweils zur Zeit der Rezession" (H.-D. Hardes 1976). Diese Aussage zur Terminierung von Diskussionen über strukturelle Arbeitslosigkeit sei zum Ausgangspunkt genommen für eine kurze Charakterisierung der Arbeitsmarktentwicklung der Bundesrepublik in verschiedenen Phasen[6].

S. 214, und *U. Cramer* u. a., Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1 (1976), S. 72.

[4] Ein interessantes Beispiel für solche zusätzlichen Möglichkeiten bietet der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vorgelegte Teil 3 der Dokumentation für die Diskussion in diesem Arbeitskreis (vgl. *C. Brinkmann, K. Schober-Gottwald,* Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart u.a., Heft 2 (1976), S. 91 - 116).

[5] Zur Behandlung grundsätzlicher Fragen der sogenannten versteckten Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik vgl. *F. Egle, A. Ernst, P. Schnur,* Verdeckte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und Möglichkeiten ihrer Messung, Nürnberg 1975. Aus dem gleichen Grund werden in empirischen Analysen für spezielle Zwecke spezielle Arbeitslosenquoten berechnet und verwendet (als Beispiel vgl. *H. König* und *W. Franz,* Unemployment Compensation and the Rate of Unemployment in the Federal Republic of Germany, Discussion Paper, Mannheim 1975/76).

[6] Die verwendeten Jahresdaten sind dem Gutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und (für 1975) den Monatsberichten der Bundesbank entnommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gesamtzeit sei zerlegt in die Unterperioden 1950 - 1959, 1960 - 1969 und 1970 - 1975. In der ersten Phase dieser Zeiteinteilung war die Arbeitslosigkeit ganz sicher keine trendfreie Variable. Setzt man eine reine Trendgleichung (nur die Zeit als erklärende Variable) an, dann erhält man[7]

$$(1) \qquad q^U_{50-59} = \underset{(77.61)}{11{,}060} - \underset{(-\,17.92)}{0{,}889}\, t \qquad R^2 = 0{,}98$$

wobei q^U = (jährliche) Arbeitslosenquote
t = Zeit

Die Arbeitslosenquote war von 1950 bis 1959 von 10,4 auf 2,5 Prozent gesunken, zudem ziemlich kontinuierlich, und dies kommt in der hohen Korrelation zwischen den Daten zum Ausdruck. Der ökonomische Tatbestand, der sich hier widerspiegelt, ist prinzipiell unumstritten: Es handelt sich um den Abbau struktureller Arbeitslosigkeit, die sich als Folgeerscheinung des Zweiten Weltkriegs in der Bundesrepublik gebildet hatte. Am Ende dieser ersten Arbeitsmarktphase war eine Situation erreicht, die man nach ebenfalls herrschender Meinung als Übergang zur „Vollbeschäftigung" bezeichnen kann. Der Trend der Arbeitslosenquote konnte sich also nicht weiter wie bisher fortsetzen. Dies zeigt sich sogleich, wenn man für die Jahre 1960 - 1969 denselben Gleichungsansatz schätzt:

$$(2) \qquad q^U_{60-69} = \underset{(69.66)}{0{,}840} + \underset{(5.61)}{0{,}036}\, t \qquad R^2 = 0{,}04$$

Die Variable Arbeitslosenquote war in diesem Zeitabschnitt eine trendfreie Variable.

Kann man daraus umgekehrt schließen, daß die Arbeitslosigkeit nunmehr konjunkturell bedingt war? Nehmen wir zur Stützung unserer Überlegungen auch hier eine Regressionsgleichung zu Hilfe: Die *Veränderung* der Arbeitslosenquote (dq^U) sei nunmehr durch die *Wachstumsrate* des Bruttosozialprodukts (w_y) erklärt (im statistischen Sinne). Dann erhält man für die Jahre 1959 - 1971 (also für drei vollständige Wachstumszyklen, nämlich den dritten bis fünften) folgende Schätzung:

$$(3) \qquad dq^U = \underset{(12.62)}{1{,}020} - \underset{(-\,7.22)}{0{,}236}\, w_y \qquad R^2 = 0{,}82$$

Das ist kein völlig überzeugendes Ergebnis für den gesamten Zeitraum, auch wenn die statistischen Eigenschaften für eine Beziehung zwischen Veränderungsgrößen recht gut sind. Trotzdem sollen an dieser

[7] Unter den geschätzten Werten stehen die t-Werte in Klammer; R ist der Korrelationskoeffizient.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stelle keine stärkeren Schlußfolgerungen auf die Bedingtheit der Arbeitslosigkeit gezogen werden[8].

Wir kommen zur dritten unterschiedenen Phase, zu den Jahren 1970 - 1975. Wiederum sei überprüft, wie stark der Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Zeitvariablen ist:

$$q^{U}_{70-75} = \underset{(-\,2.05)}{-\,0{,}700} + \underset{(3.64)}{0{,}729\,t} \qquad R^2 = 0{,}77 \tag{4}$$

Ist die Beziehung zwischen den Variablen trendfrei oder nicht? Die Antwort ist jetzt nicht so einfach zu geben wie in den beiden anderen Fällen: weder ist die Korrelation so stark wie im ersten, noch so schwach wie im zweiten Fall. Einerseits ist der Zusammenhang ganz stramm, andererseits ist die statistische Sicherung nicht sehr stark. Trotzdem könnte man geneigt sein, die Arbeitslosigkeit erneut als Trendgröße (diesmal mit positivem Vorzeichen) zu interpretieren, wenn dem nicht der grundsätzliche Einwand entgegenstünde, ob es überhaupt berechtigt ist, aus einer Zeitspanne von sechs Jahren einen Trend zu diagnostizieren. Selbst wenn man diese Frage bejahte, wäre damit natürlich noch keine Entscheidung in der Sache „strukturelle oder konjunkturelle Arbeitslosigkeit" gefallen. Die Überlegungen dieses Abschnitts sollten zunächst nur die empirische Ausgangslage, von der historischen Entwicklung her gesehen, charakterisieren.

C. Das Grundproblem der Erfassung

Die Arbeitsstatistik stellt nach ihrem heutigen Stande in der Bundesrepublik Deutschland eine Fülle von Daten, die für die Messung der Arbeitslosigkeit wichtig sind, zur Verfügung. Neben die regelmäßig veröffentlichten Angaben über die registrierten Arbeitslosen treten weiterhin spezielle Erhebungen, die im besonderen der Herausarbeitung

---

[8] Es zeigt sich auch, daß die Sachlage in den *einzelnen* Wachstumszyklen unterschiedlich gewesen ist. Trotz der statistischen Bedenken gegen die wenigen Stützwerte der einzelnen Schätzungen seien diese angeführt:

$$dq^{U}_{59-63} = \underset{(5.19)}{0{,}976} - \underset{(-\,8.71)}{0{,}264\,w_y} \qquad R^2 = 0{,}31 \tag{3a}$$

$$dq^{U}_{64-67} = \underset{(5.22)}{1{,}092} - \underset{(-\,2.69)}{0{,}211\,w_y} \qquad R^2 = 0{,}78 \tag{3b}$$

$$dq^{U}_{68-71} = \underset{(8.75)}{0{,}653} - \underset{(-\,4.25)}{0{,}161\,w_y} \qquad R^2 = 0{,}90 \tag{3c}$$

Man könnte im Hinblick auf die numerischen Ergebnisse vielleicht die These aufstellen, daß die Arbeitslosigkeit in den aufeinanderfolgenden Wachstumszyklen drei bis fünf zunehmend stärker auf die konjunkturelle Entwicklung reagiert habe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der *Struktur der Arbeitslosigkeit* gewidmet sind. Dagegen ist ein Begriff wie die strukturelle Arbeitslosigkeit — ebenso wie beispielsweise die konjunkturelle oder die Sucharbeitslosigkeit — eine begriffliche Konstruktion auf der Grundlage theoretischer Überlegungen. Hinsichtlich der strukturellen Arbeitslosigkeit kann auf den Beitrag von Hardes verwiesen werden, der die einzelnen Elemente der Definition herausgearbeitet hat.

Nun gibt es allerdings keine unmittelbare Verbindung zwischen dem theoretischen Begriff und der Arbeitsstatistik: Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist grundsätzlich keine direkt beobachtbare Größe. Will man sie quantitativ bestimmen oder zumindest abschätzen, so ist dies nur aufgrund von Rechenverfahren möglich, die ihrerseits wieder auf theoretische Vorstellungen zurückgehen. Insofern die Rechenverfahren unterschiedliche theoretische Auffassungen oder Annahmen enthalten, sind natürlich auch unterschiedliche Ergebnisse dieser Meßmethoden möglich — gleichgültig ob sie im einzelnen auf kardinale oder ordinale Messung abzielen. Unsere Fähigkeit, die Größenordnung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu ermitteln, hängt also ganz wesentlich davon ab, wie leistungsfähig die empirisch angewandten Rechenmethoden im einzelnen sind. Wie problematisch die Anwendung solcher Verfahren sein kann, soll im nächsten Abschnitt gezeigt werden.

Zuvor sei noch darauf hingewiesen, daß es stets ein wesentliches Problem bei der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit ist, einen Kompromiß zwischen Empirie und Theorie zu finden; das bedeutet praktisch immer einen Kompromiß zwischen aus der Theorie gespeisten Datenwünschen und den gegebenen (institutionellen, erhebungstechnischen usw.) Möglichkeiten der Arbeitsstatistik — ein Kompromiß, der sich oftmals als Zuschnitt des Rechenverfahrens auf die vorhandenen Daten herausstellt.

D. Die Anwendung einiger Rechenverfahren auf arbeitsstatistische Daten[9]

1. Der Zweck der folgenden Berechnungen

Angewendet wird eine Stichprobe von fünf Verfahren, die in der Literatur entwickelt worden sind. Daraus wird sofort ersichtlich, daß es sich auch nicht annähernd um eine auf Vollständigkeit zielende Darstellung handelt. Die Anwendung verschiedener Verfahren soll unsere These belegen, daß die Ergebnisse in starkem Maße von der verwendeten Methode abhängen und daß nur schwer zu entscheiden ist, welches Verfahren einem anderen tatsächlich eindeutig überlegen ist. Die an-

[9] Ich danke Herrn W. Naggl für seine Unterstützung vor allem bei Abschnitt D.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fallenden numerischen Ergebnisse haben daher ausschließlich illustrativen Charakter.

Der verfügbare Platz erlaubt keine ausführlichen Darstellungen und auch kritische Anmerkungen nur in Stichworten. In den meisten Fällen wird der oder ein Grundgedanke einer Methode benutzt, so daß der häufig zu beobachtenden Subtilität des Vorgehens keine Gerechtigkeit widerfährt.

Um die Resultate der verschiedenen Verfahren miteinander vergleichbar zu machen, sollten die Verfahren alle auf den gleichen und nicht zu kurzen Zeitraum angewendet werden. Dies führt zu Schwierigkeiten, weil die erforderlichen Daten nur für unterschiedliche Beobachtungszeiträume verfügbar sind. Quoten der Arbeitslosigkeit und der Offenen Stellen nach Wirtschaftszweigen liegen allein für die Jahre 1974 und 1975 (jeweils September) vor. Praktisch wird daher so vorgegangen, daß alle Rechenverfahren auf diese beiden Jahre angewendet werden und der Untersuchungszeitraum in einigen Fällen, in denen es das statistische Material erlaubt, ausgedehnt wird[10].

2. Die Verfahren

a) Die disaggregierte Gegenüberstellung von Arbeitslosen und Offenen Stellen

Dieses Verfahren, das auf Arbeiten von Perlman und Thirlwall zurückgeht, wird ausführlich dargestellt in einem Aufsatz von Hughes[11]. Die gesamte Arbeitslosigkeit wird in konjunkturelle, friktionelle und strukturelle gegliedert. Konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist definiert als der gesamtwirtschaftliche Überschuß der Zahl der Arbeitslosen über die Zahl der Offenen Stellen. Strukturell arbeitslos ist, wer nicht die erforderliche Qualifikation für einen angebotenen Arbeitsplatz (Offene Stelle) hat. Er kann also auf dem Teilarbeitsmarkt, dem er zuzurechnen ist, nicht beschäftigt werden. (Als friktionell arbeitslos ist entsprechend definiert, wer die geforderte Qualifikation besitzt, den Arbeitsplatz aber nicht besetzt.)

---

[10] Quellen sind: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik — Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, verschiedene Jahrgänge.

In einigen der angewandten Methoden wird die Reihe der offenen Stellen herangezogen, obwohl ihr eher der Charakter eines Konjunkturindikators als eines Ausdrucks für die (absolute) Höhe der Arbeitsnachfrage bzw. des Arbeitsplatzangebots zugesprochen wird (vgl. *J. Kühl*, Zum Aussagewert der Statistik der offenen Stellen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart u. a., Heft 3 [1970], S. 250 - 276).

[11] Vgl. *J. J. Hughes*, The Use of Vacancy Statistics in Classifying and Measuring Structural and Frictional Unemployment in Great Britain 1958 - 72, in: Bulletin of Economic Research, Vol. 26 (1974), S. 12 - 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die strukturell Arbeitslosen gilt auf einem Teilarbeitsmarkt i: $U_i - V_i > O$, wobei U_i = Zahl der Arbeitslosen auf dem Teilarbeitsmarkt i, V_i = Zahl der Offenen Stellen auf dem Markt i. Gleichzeitig gibt es einen oder (je nach dem Disaggregationsgrad) mehrere Teilarbeitsmärkte, für die die Konstellation $V_i - U_i > O$ gilt. Beide Konstellationen müssen als Bedingung für strukturelle Arbeitslosigkeit gleichzeitig vorkommen[12].

Die Zahl der strukturell Arbeitslosen wird dann so bestimmt:

1. im Falle $\Sigma U_i > \Sigma V_i$ durch die Zahl der überschüssigen Offenen Stellen $(V_i - U_i)$ für $(V_i - U_i) > O$,
2. im Falle $\Sigma V_i > \Sigma U_i$ durch $(U_i - V_i)$ für $(U_i - V_i) > O$.

Bei der empirischen Überprüfung konnte die Bildung von Teilarbeitsmärkten einmal nach Wirtschaftszweigen, zum anderen nach Berufsabschnitten erfolgen:

1. *nach Wirtschaftszweigen* ergab sich nur in einer der auf 29 zusammengefaßten Gruppen[13] eine positive Differenz zwischen Offenen Stellen und Arbeitslosen: im September 1974 ein Überschuß von rund 7 600, im September 1975 von rund 3 800.
2. *nach Berufsabschnitten* ergab sich für das Jahr 1974 ein Überschuß von rund 32 000, für 1975 verschwand er vollständig[14].

Dies sind die nach dieser Methode jeweils errechneten strukturell Arbeitslosen.

Kritisch ist zu diesem Rechenverfahren zu sagen: Zunächst fällt die Diskrepanz zwischen den numerischen Ergebnissen auf, je nachdem wie man die Teilarbeitsmärkte bildet. Außerdem erscheint das Verschwinden der strukturellen Arbeitslosigkeit im Jahre 1975 bei der Abgrenzung nach Berufsabschnitten ganz unplausibel, wie überhaupt

---

[12] Der Index i läuft also beispielsweise von 1 ... n für Märkte mit der ersten, von n + 1 ... z für Märkte mit der zweiten Konstellation.

[13] Diese Aggregation war notwendig, da die Reihe der Arbeitslosen etwas anders klassifiziert ist als die Reihe der offenen Stellen

[14] Bei der Bildung der Teilarbeitsmärkte nach Berufsabschnitten kann der Untersuchungszeitraum auf die Jahre ab 1965 ausgedehnt werden. Folgende weiteren Zahlen wurden errechnet:

Jahr	strukturell Arbeitslose
1965	7 180
1966	13 003
1967	71 579
1968	60 142
1969	13 742
1970	5 208
1971	13 609
1972	22 361
1973	20 384

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die berechneten Zahlen sich neben der beobachteten Gesamtarbeitslosigkeit von rund 600 000 bzw. 1 100 000 sehr gering ausnehmen. Merkwürdig ist auch, daß die strukturelle Arbeitslosigkeit in einem negativen Zusammenhang zur Entwicklung der Gesamtarbeitslosigkeit steht.

Der Grund für diese Schwächen liegt im Bezug auf die gerade vorhandenen Offenen Stellen. Stehen den nicht-friktionell Arbeitslosen ($U_i - V_i$) auf einem Teilarbeitsmarkt überschüssige Offene Stellen auf einem anderen Markt gegenüber ($V_j - U_j$), so werden sie als strukturell arbeitslos angesehen. Verschwinden diese Offenen Stellen, z. B. infolge der konjunkturellen Entwicklung, so wird die gleiche Gruppe konjunkturell arbeitslos; dies auch dann, wenn zu erwarten ist, daß ein Aufschwung wieder eine ähnliche Struktur von Offenen Stellen schafft. In diesem Fall wären sie erneut bei den strukturell Arbeitslosen einzuordnen. Ferner setzt diese Methode einen hohen Homogenitätsgrad der Teilarbeitsmärkte voraus, was für die hier verwandten Daten nur mit erheblichen Einschränkungen zutrifft.

b) Methoden zur Berechnung des durchschnittlichen Grades der nicht-konjunkturellen Arbeitslosigkeit in einer Periode[15]

Man definiert $U - V$ (U = Arbeitslosigkeit auf dem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarkt, V = Offene Stellen auf dem Gesamtmarkt) als konjunkturelle Arbeitslosigkeit und die restliche Arbeitslosigkeit als nicht-konjunkturell[16].

1. Regression von $V - U$ auf U

Bei Annahme eines linearen Zusammenhangs zwischen der Überschußnachfrage nach Arbeitskräften, $V - U$, und der Arbeitslosigkeit, U, lautet der Ansatz für die Regressionsgleichung: $U = a + b\,(V - U)$. Bei $V = U$ bzw. $(V - U) = O$ ist die restliche Arbeitslosigkeit nicht-konjunkturell. Die Konstante a in der Regressionsgleichung gibt also die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit an. Mit saisonbereinigten Monatswerten ergab sich beispielsweise für die Jahre 1974 und 1975 eine nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit von 379 000 und 343 000.

Die Regressionsgleichungen für den Zeitraum 1965 - 1975 lauten:

---

[15] *A. P. Thirwall,* Types of Unemployment: With Special Reference to 'Non-Demand-Deficient' Unemployment in Great Britain, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 16 (1969), S. 20 - 49.

[16] Die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit setzt sich aus einer saisonalen, einer friktionellen und einer strukturellen Komponente zusammen. Das Verfahren zielt also hauptsächlich auf die grundsätzliche Zerlegung in konjunkturelle und nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit. Um zur strukturellen Arbeitslosigkeit zu gelangen, müßten die beiden Teilmengen saisonale und friktionelle Arbeitslosigkeit abgezogen werden. Die zu diesem Zweck erforderlichen zusätzlichen Berechnungen bleiben hier außer Betracht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahr	$\hat{a}$	$\hat{b}$	R^2	D. W.
1965	217,4 (2,4)	− 0,14 (− 0,8)	0,06	0,72
1966	304,6 (33,8)	− 0,36 (−15,7)	0,96	0,43
1967	319,6 (45,9)	− 0,92 (−26,9)	0,99	0,57
1968	380,0 (87,6)	− 0,39 (−21,1)	0,98	1,32
1969	345,4 (34,3)	− 0,30 (−17,8)	0,97	2,0
1970	178,9 (4,0)	− 0,05 (− 0,73)	0,05	0,81
1971	317,3 (60,1)	− 0,28 (−24,2)	0,98	1,20
1972	412,2 (5,71)	− 0,57 (− 2,4)	0,37	2,86
1973	401,6 (140,6)	− 0,43 (−45,3)	0,99	1,27
1974	379,1 (123,1)	− 0,67 (−85,6)	0,99	1,00
1975	343,7 (9,2)	− 0,87 (−29,0)	0,98	1,58

Werte mit Dach sind geschätzte Werte. In Klammern darunter die t-Werte. In der letzten Spalte die Werte aus dem Durbin-Watson-Test.

Schaubild 1 zeigt ergänzend das Streuungsdiagramm der Werte von 1974 und 1975 sowie die zugehörigen Regressionsgeraden. Es zeigt sich, daß die Annahme eines linearen Zusammenhangs für diese beiden Jahre durch das empirische Material bestätigt wird. Dies gilt nicht für alle Jahre. So fallen im besonderen die Werte für 1965, 1970 und 1972 aus dem Rahmen insofern, als hier die im Wert von R^2 zum Ausdruck kommende Stärke des überprüften Zusammenhangs ganz erheblich zurückgeht.

Kritisch ist zu bemerken, daß die Anwendung dieser Methode schon Vorkenntnisse über strukturelle Veränderungen voraussetzt. Man sollte wissen, ob verschiedene (U — V), U-Realisationen auf derselben Kurve liegen (konjunkturelle Bewegung) oder eine Verschiebung der Kurve bedeuten (strukturelle Veränderung), um den Schätzzeitraum sinnvoll abzugrenzen. Ein mittlerer Wert der nicht-konjunkturellen Arbeitslosigkeit für einen Schätzzeitraum, in dem Strukturbrüche stattgefunden haben, ist wenig informativ. Hier kann mitunter ein Streuungsdiagramm bereits erste Aufschlüsse geben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

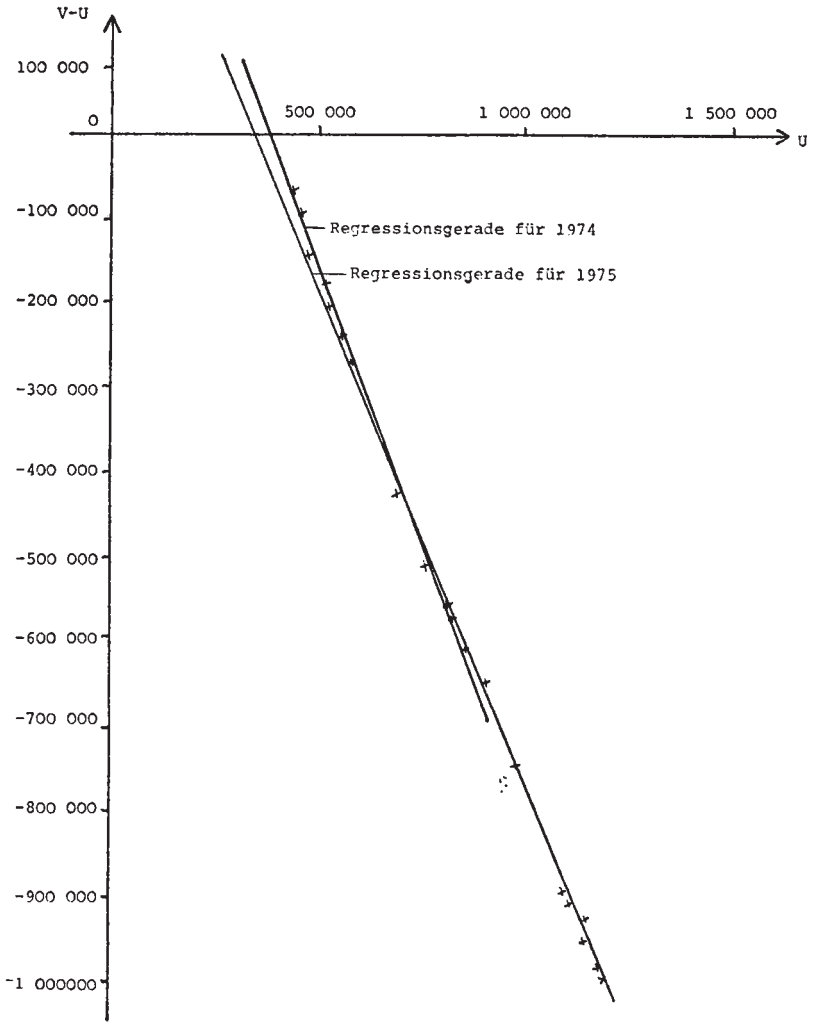


Schaubild 1: (V — U)- und U-Realisationen für 1974 und 1975

Schließlich sei angemerkt, daß die hohen Werte von R^2 in den meisten Jahren natürlich auch dadurch mitbestimmt sind, daß die erklärte Variable U zugleich auf der rechten Seite der Gleichung steht. Die Verwendung der erklärenden Variablen (V — U) dient aber genau dem Zweck, im geschätzten Wert für das Absolutglied die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu erfassen für den Fall, daß U = V.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Verschiebung der (U, V)-Relation*

Im günstigsten Falle kann man aus einem Streuungsdiagramm unmittelbar ersehen, ob Verschiebungen *auf der* Kurve oder *der* Kurve stattgefunden haben. So läßt sich z. B. für die Monatsdaten bei angenommenem nicht-linearem Verlauf der Kurve eine Verschiebung der (U, V)-Relation von 1974 auf 1975 vermuten. Dies würde bedeuten, daß eine Verlängerung der Kurve von 1975 die 45°-Linie (U = V) oberhalb der Kurve von 1974 schneiden würde, d. h. die Gleichheit von U und V wäre erst bei größeren Werten erfüllt. Es wäre für 1975 im Vergleich zu 1974 eine größere nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit festzustellen (vgl. Schaubild 2). Dies ist allerdings nur eine intuitive Abschätzung.

Unterstellt man andererseits einen linearen Verlauf der beiden Kurven, was den linearen Regressionen von V — U auf U entspricht (vgl. den vorhergehenden Abschnitt b 1), so würden sich die Geraden, welche man durch die Punktwolken für die beiden Jahre legen kann, schneiden, die Reihenfolge der Schnittpunkte der beiden Kurven mit der 45°-Linie wäre vertauscht. Eine angenommene Linearität würde also eher zu dem Schluß führen, daß von 1974 auf 1975 die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit angenommen hat (vgl. ebenfalls Schaubild 2).

c) (U, V)-Relation mit Querschnittsdaten[17]

Unterteilt man die gesamte Arbeitslosigkeit und die gesamten Offenen Stellen zu einem bestimmten Zeitpunkt in verschiedene Untergruppen, z. B. in Regionen oder in Wirtschaftszweige, dann liefert die Darstellung der (U, V)-Werte in einem Streuungsdiagramm ein Bild von der Struktur der Arbeitslosigkeit in bezug auf die gewählte Einteilung. Strukturelle Veränderungen lassen sich aus dem Vergleich zweier solcher Diagramme, die sich auf verschiedene Zeitpunkte beziehen, ersehen. Man vergleiche die Schaubilder 3 und 4.

Mögliche Bewegungen sind:

(1) Horizontale Ausdehnung (Verengung des Streuungsdiagramms) = (un)gleichmäßigere Struktur der Arbeitslosigkeit (entsprechend Methode 2 e).

(2) Horizontale Verlagerung = konjunkturelle Veränderung der Arbeitslosigkeit (entsprechend Methode 2 e).

(3) Vertikale Ausdehnung (Verengung) = Zunahme (Abnahme) der strukturellen Arbeitslosigkeit (entsprechend Methode 2 a).

(4) Vertikale Verlagerung: hier ist im Einzelfall zu prüfen, ob strukturelle Veränderungen stattgefunden haben (entsprechend Methode 2 a).

---

[17] Vgl. etwa *R. A. Gordon,* The Goal of Full Employment, New York u. a. 1967, Kap. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

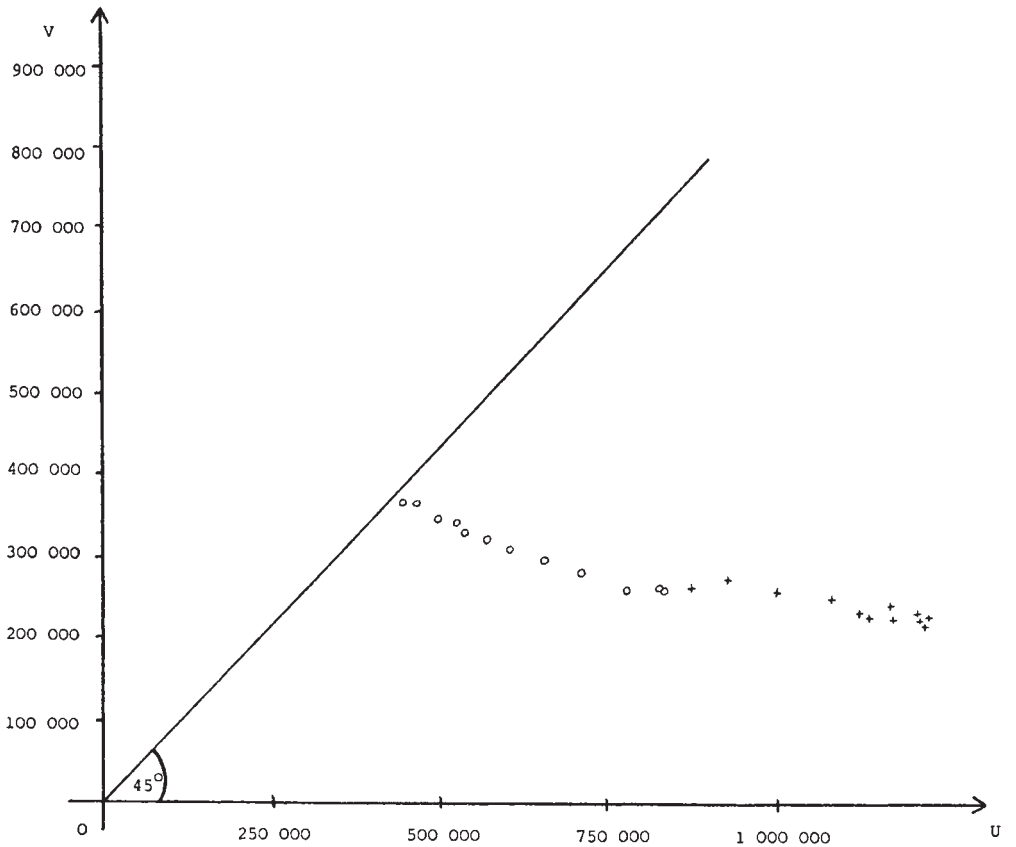


Schaubild 2: Die (U, V)-Relation für die Jahre 1974 und 1975 auf der Basis von Monatswerten

(5) Bewegung zur 45°-Linie (von der 45°-Linie weg) = Abnahme (Zunahme) der strukturellen Arbeitslosigkeit und Zunahme (Abnahme) der friktionellen Arbeitslosigkeit. Dies setzt wiederum Teilarbeitsmärkte mit hohem Homogenitätsgrad voraus (entsprechend Methode 2 a).

Der Vorteil dieser Methode beruht auf ihrer Anschaulichkeit, der Nachteil liegt darin, daß sie ebenfalls keine Zahlenwerte über die einzelnen Komponenten der Gesamtarbeitslosigkeit liefert. Die Beurteilung der Entwicklung von 1974 auf 1975 aufgrund bloßer Inspektion scheint für den zweiten Fall zu sprechen; d. h. es zeichnet sich eine horizontale Verlagerung der Punktewolke ab, die ein Indikator für eine Änderung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit wäre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

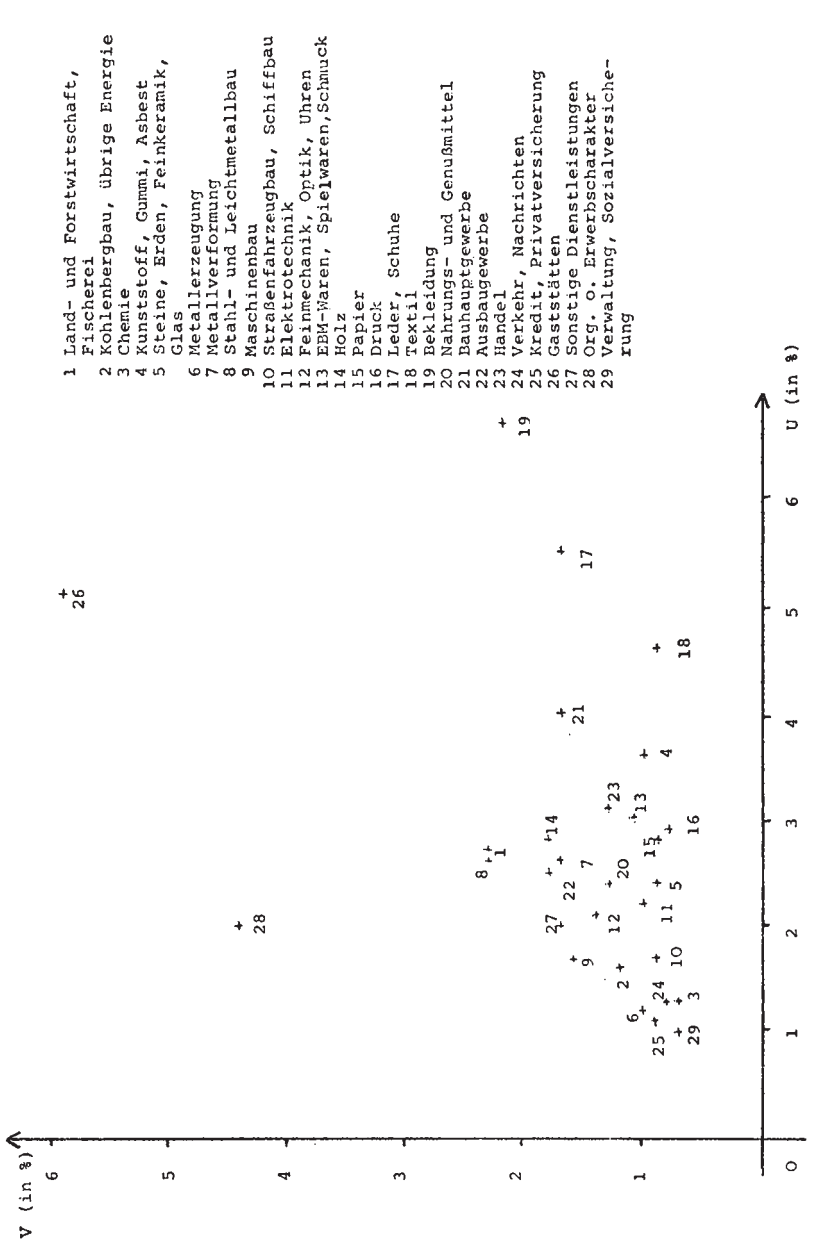


Schaubild 3: (U, V)-Relation der Wirtschaftszweige 1974 (V_i und U_i in Prozent)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

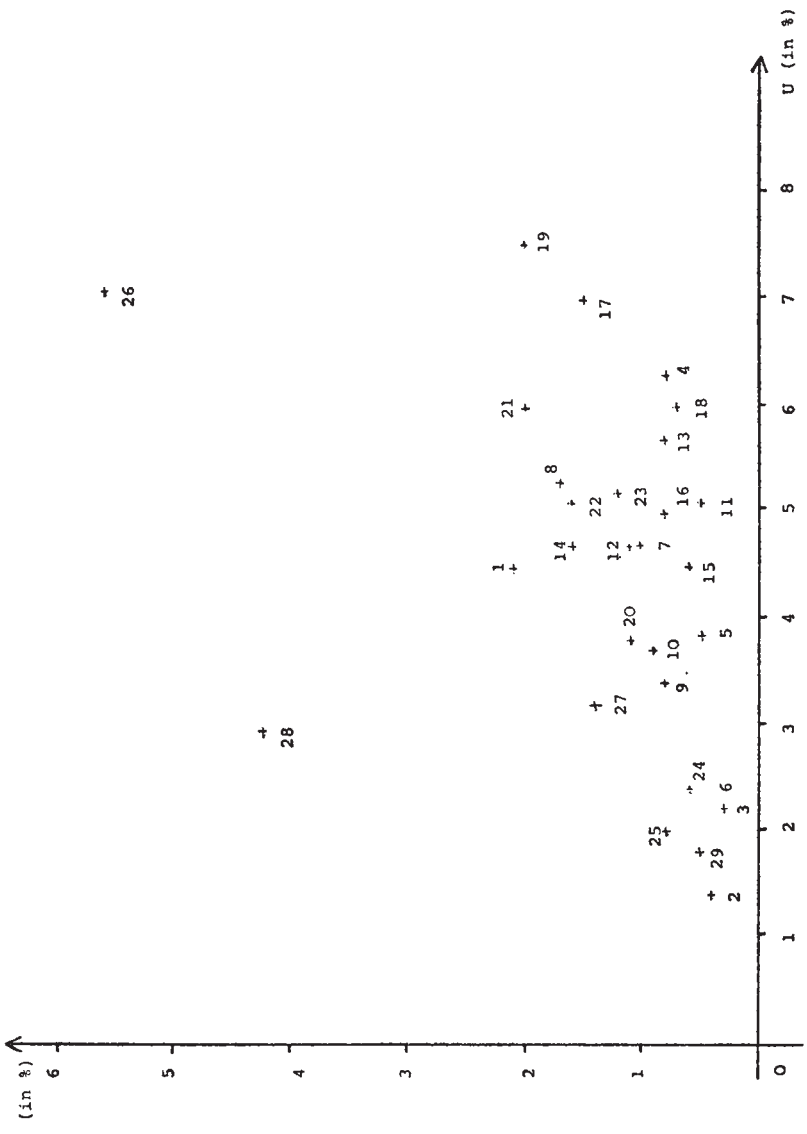


Schaubild 4: (U, V)-Relation der Wirtschaftszweige 1975 (V_i und U_i in Prozent)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unbefriedigend ist an diesem Verfahren allerdings — ähnlich wie bei den Methoden a und b — der ausschließliche Bezug der Offenen Stellen auf die Gegenwart. Falls die Qualifikation der Arbeitslosen bei einer Ausdehnung der Arbeitskräftenachfrage den Anforderungen der Offenen Stellen nicht entspricht, ist es möglich, daß bei konstanter Arbeitslosigkeit die Zahl der Offenen Stellen wächst, somit die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit zunimmt. Thirwall nennt deshalb so gewonnene Schätzungen der nicht-konjunkturellen Arbeitslosigkeit minimale Ex-ante-Schätzungen[18].

d) Die Dauer der Arbeitslosigkeit als Maßstab für friktionelle, saisonale, konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit

Dem Grundgedanken, wie er in einer Untersuchung von Lampert[19] näher ausgeführt ist, entnehmen wir eine Überlegung, die ebenfalls einen Versuch zur Messung der strukturellen Arbeitslosigkeit darstellt. Der Kern dieser Methode besteht darin, kurz-, mittel- und langfristige Arbeitslosigkeit mit friktioneller, saisonaler und struktureller Arbeitslosigkeit gleichzusetzen. Ferner wird jede dieser Komponenten (oder zumindest die ersten beiden) in einen Sockelbetrag, der aus dem Minimalwert während der Beobachtungsperiode gewonnen wird, und einen konjunkturabhängigen Betrag zerlegt. Letzterer ergibt sich z. B. als Differenz zwischen friktioneller (kurzfristiger) Arbeitslosigkeit in der laufenden Periode und geringster friktioneller (kurzfristiger) Arbeitslosigkeit im Beobachtungszeitraum.

Definiert man die strukturelle Arbeitslosigkeit als Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von einem halben Jahr und länger, dann kommt man für September 1974 und September 1975 auf Werte von rund 136 000 bzw. 372 000. Die minimale langfristige Arbeitslosigkeit betrug zwischen 1967 und 1975 rund 23 000. Würde man den Gedanken der Zerlegung in (minimalen) Sockelbetrag und Restgröße auch auf die längerfristige Arbeitslosigkeit anwenden, dann käme man zu einer („nicht-konstanten") strukturellen Arbeitslosigkeit von jeweils 113 000 bzw. 349 000[20].

---

[18] *A. P. Thirwall*, a. a. O., S. 31.

[19] Vgl. *H. Lampert*, Die Arbeitslosigkeit in den USA (1948 - 1966), Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Sozialpolitik, Köln, 2 (1968), S. 2 - 53.

[20] Bei einer Ausdehnung des Untersuchungszeitraums bis 1967 errechnet man folgende weiteren Zahlen für die „nicht-konstante" strukturelle Arbeitslosigkeit:

Jahr	strukturelle Arbeitslosigkeit
1967	66 720
1968	51 562
1969	10 675
1970	0
1971	9 989
1972	27 511
1973	35 301

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gewisse Bedenken sind hier bei der Definition der Arten der Arbeitslosigkeit durch deren Dauer am Platze. Eine gewisse Willkürlichkeit ist unvermeidlich, und die numerischen Resultate sind sensitiv gegenüber der zeitlichen Abgrenzung. Außerdem wird die konjunkturelle Arbeitslosigkeit sozusagen auf die anderen Komponenten aufgeteilt. Denn die Trennung in eine strukturbedingte und eine konjunkturell bedingte Komponente gelingt wegen des zeitlichen Rückwärtsbezuges nur auf nicht ganz befriedigende Weise. Interessant ist doch vor allem, wie hoch diese Komponenten jetzt sind oder in Zukunft sein werden. Dafür den minimalen Wert der Vergangenheit einzusetzen, ist im Grunde nur zulässig, wenn keine strukturellen Veränderungen stattgefunden haben. Gerade wenn solche Veränderungen stattgefunden haben, würde man sie gerne erfassen, und dieses Problem ist mit der Methode nur schwer in den Griff zu bekommen.

e) Bestimmung der strukturellen Arbeitslosigkeit aus der Abweichung der Arbeitslosenquoten auf Teilmärkten von der Gesamtquote der Arbeitslosigkeit oder der Beschäftigten[21]

Wäre die Gesamtarbeitslosigkeit auf alle Teilarbeitsmärkte in gleichen Quoten verteilt, so gäbe es im eigentlichen Sinne des Wortes keine Struktur der Arbeitslosigkeit. Geht man indessen von der in der Realität zumeist gegebenen Lage aus, kann man strukturelle Arbeitslosigkeit messen; z. B.

(1) durch den Ausdruck $\Sigma L_i \cdot (U_i - U)$, für $U_i > U$[22] (L_i = Beschäftigung auf dem Teilarbeitsmarkt i, L = Beschäftigung auf dem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarkt) oder

(2) durch den Ausdruck

$$\left[\frac{L_i}{L}\left(\left|\frac{U_i - U}{U}\right|\right)\right]$$

oder

(3) man kann sie durch eine Lorenzkurve messen, welche den kumulierten Arbeitslosenanteil dem kumulierten Beschäftigungsanteil von Teilmärkten gegenüberstellt.

Verfahren (1) ergibt ein kardinales Maß der strukturellen Arbeitslosigkeit. Verfahren (2) zählt auch die negativen Abweichungen vom Mittel der Arbeitslosigkeit, gewichtet die relative Dispersion

---

Man erkennt, daß die in dieser Weise definierte strukturelle Arbeitslosigkeit mit dem Konjunkturzyklus schwankt; die Bewegungen dieser Größe folgen der gesamten Arbeitslosigkeit mit einer gewissen Verzögerung.

[21] Vgl. auch hierzu *R. A. Gordon,* a. a. O.

[22] U wird als Arbeitslosen*quote* gemessen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\left(\frac{U_i - U}{U}\right)$$

mit dem Anteil jedes zugehörigen Teilarbeitsmarktes und führt zu einem ordinalen Maß. (3) stellt eher ein ordinales Maß dar.

Rechnet man den Ansatz (1) unterteilt nach Wirtschaftszweigen empirisch durch, dann ergeben sich für 1974 rund 79 000 strukturell Arbeitslose und ungefähr 66 000 für 1975. Die Gesamtarbeitslosigkeit war demnach 1975 gleichmäßiger verteilt als 1974.

Ein Nachteil dieser Methode liegt darin, daß aufgrund der Nichtberücksichtigung der Offenen Stellen wenig über das Zustandekommen der Gesamtarbeitslosigkeit ausgesagt wird. Ist nämlich die Quote der Offenen Stellen jedes Teil-Arbeitsmarktes ebenso verteilt wie die Quote der Arbeitslosen, so würde man vermuten, daß der Gesamtarbeitslosigkeit eher konjunkturelle Ursachen zugrundeliegen; in dem Maße, wie dies nicht der Fall ist, strukturelle.

Die Einbeziehung der Offenen Stellen durch die Abweichung der überschüssigen Arbeitslosen $U_i - V_i$ auf jedem Markt von der gesamten überschüssigen Arbeitslosigkeit $\Sigma L_i [(U_i - V_i) - (U - V)]$ für $(U_i - V_i) - (U - V) > O$, führt empirisch zu einem ähnlichen Ergebnis wie die vorhergehende Rechnung. Rund 69 000 strukturell Arbeitslose 1974 gegenüber 50 000 im Jahr 1975.

Es ist klar, daß die Feinheit der Untergliederung in Teilmärkte diese Maße beeinflußt. Je mehr Untergliederungen, um so mehr Möglichkeiten zu Abweichungen, so daß auch den kardinalen Maßen dann eher ein ordinaler Charakter zukommt.

f) Schlußbemerkung zu den Rechenverfahren

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß im Rahmen der Berechnungen einer Zunahme der strukturellen (bzw. nicht-konjunkturellen) Arbeitslosigkeit von 1974 auf 1975 durch Methode b 2 unter der Nichtlinearitätshypothese eine Abnahme durch Methoden a, b 1, b 2 unter der Linearitätshypothese und 5 gegenübersteht, während mit Methode 4 die „nicht-konstante" strukturelle Arbeitslosigkeit ebenfalls zunimmt. Wo kardinale Werte für die strukturelle Arbeitslosigkeit errechnet wurden, liefern die einzelnen Methoden stark divergierende Ergebnisse.

Es ist nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich, daß einerseits das recht „mechanistische" Vorgehen bei der Anwendung einiger Rechenverfahren zur Ermittlung der strukturellen Arbeitslosigkeit, andererseits die weitgehende Beschränkung auf die unmittelbar zurückliegenden Jahre 1974 und 1975 mit ihren besonderen Problemen zu einer Überpointierung der Darstellung in negativer Richtung geführt hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit einer entsprechenden Verfeinerung der Methoden gegenüber dem Zahlenmaterial wären gegebenenfalls günstigere Ergebnisse zu erwarten; günstiger in dem Sinne, daß die Resultate etwas stärker konvergieren.

Als Fazit sei die zu Beginn dieses Abschnitts aufgestellte *These* wiederholt: Es ist keine unmittelbare Beobachtung der strukturellen Arbeitslosigkeit möglich; es ist der Umweg über Rechenverfahren nötig, die immer Kompromiß zwischen Theorie (bzw. wirtschaftspolitischer Fragestellung) und der Basis statistischer Daten ist; es gibt eine Fülle von Verfahren, aber nicht *das* Verfahren; es wird bis auf weiteres unterschiedliche Resultate geben, und als Folge davon unterschiedliche Auffassungen über das Ausmaß der strukturellen Arbeitslosigkeit.

E. Höhere zukünftige „Sockelarbeitslosigkeit" in der Bundesrepublik?

Noch vor wenigen Jahren hat die Bundesanstalt für Arbeit eine interessante Zerlegung der Gesamtarbeitslosigkeit im Rahmen einer „Arbeitslosenzielprojektion" vorgenommen[23]. Ausgehend von dem wirtschaftlichen Postulat „Vollbeschäftigung = Quote registrierter Arbeitsloser von 1 Prozent" ermittelte sie folgende Komponenten (entsprechend der Verursachung) dieser Arbeitslosenquote: Die friktionelle Arbeitslosigkeit (definiert als Arbeitslosigkeit von höchstens einem Monat Dauer; Durchschnitt der Jahre 1969 - 1972) beträgt 31 %; die saisonale Arbeitslosigkeit (ohne nähere Angabe der Berechnungsmethode, aber als längerfristiger Durchschnittswert bezeichnet) beträgt 28 %; die Residualgröße von ca 40 % wird als strukturbedingt angesehen. Die konjunkturbedingte Komponente wird nicht erwähnt, ist aber implizit als gleich Null anzusehen.

Reflektiert diese Zielprojektion eine heile Arbeitsmarktwelt der Vergangenheit, ist sie als arbeitsmarktpolitische Zielsetzung heute zu ehrgeizig oder läßt sie sich (natürlich unter Einsatz geeigneter wirtschaftspolitischer Mittel der Globalsteuerung) immer noch als realistische Zielgröße ansteuern? Diese Frage wird — wie zu Beginn belegt — heute in der Bundesrepublik sehr kontrovers beantwortet — es ist die Renaissance einer Diskussion, die in den Vereinigten Staaten vor 10 bis 15 Jahren die nationalökonomischen Gemüter belebte. Die Fronten haben sich jetzt hierzulande ganz ähnlich gebildet wie seinerzeit in den USA. Kraß schlagwortartig: „Strukturalisten" und „Konjunkturalisten" — sit venia verbo — stehen einander gegenüber; die erste Gruppe ist überzeugt von oder glaubt an die große Strukturkrise der

[23] Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974, S. 54.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesrepublik, die zweite Gruppe sieht eine eher vertraute Stabilitäts- oder Wachstumskrise. In der Dimension des Arbeitsmarkts wird dann die Arbeitslosigkeit unterschiedlichen Ursachen zugeschrieben. Entsprechend der Diagnose folgt die vorgeschlagene Therapie: Während wohl niemand mehr Konjunktur- oder Strukturpolitik für Alternativen hält, liegt der Akzent je nach Zugehörigkeit zur einen oder anderen Gruppe auf der Konjunkturpolitik oder auf der Strukturpolitik.

Die Kontroverse beruht zu einem großen Teil auf Schwierigkeiten der Diagnose. Darum also noch einmal zurück zur diagnostischen Frage: Hat die strukturelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik *wesentlich* zugenommen? Die erste Attacke auf dieses Problem in größerem Stil hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geführt. Relevante Untersuchungsergebnisse liegen inzwischen vor[24].

Bei aller Kritik im Detail, die an derartigen Berechnungen möglich und nötig ist (und auf die hier nicht eingegangen werden kann), ist die den Analysen zugrundeliegende Strategie richtig: von verschiedenen Punkten aus (lies: mit verschiedenen Verfahren) zur zentralen Frage vorzustoßen. Das sich aus den bisherigen Untersuchungen abzeichnende Bild ist in der Tat „eindeutig": Aus den zur Messung herangezogenen Methoden ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine wesentliche Steigerung der strukturellen Arbeitslosigkeit oder ihres Anteils an der Gesamtarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Das ist nicht notwendig ein definitives Ergebnis, aber, abgestützt durch die Heranziehung von einem halben Dutzend Rechenmethoden, ein solider diagnostischer Ausgangspunkt.

---

[24] Vgl. vor allem *U. Cramer* u. a. a. a. O., und *U. Cramer*, Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit — Ein Nachtrag zum Meßproblem, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2 (1976), S. 221 - 224.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

Die Diskussion nimmt ihren Anfang beim herkömmlichen Verständnis von struktureller Arbeitslosigkeit, also bei der auf Abgrenzung der strukturellen von (insbesondere) der konjunkturellen Arbeitslosigkeit abzielenden Indentifikation der Ursachen. Zusätzlich zu den von Hardes im Referat behandelten Kausalfaktoren (technischer Fortschritt, sektoraler Strukturwandel, regionaler Strukturwandel), die sämtlich auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes liegen, werden Kausalfaktoren auf der Angebotsseite genannt: Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau mit drastischer Steigerung der Erwerbspersonenzahl, sinkende Leistungsfähigkeit bei zunehmendem Lebensalter, qualitativ nicht hinreichende Ausbildung, an den Erfordernissen des Marktes vorbeigehende Ausbildung. Auch institutionelle Ursachen werden zur Sprache gebracht, so die um intersektoralen Gleichschritt bemühte Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien im Falle arbeitsintensiver Branchen unter Konkurrenzdruck aus Niedriglohnländern (Beispiel: Textil- und Bekleidungsindustrie), die arbeitskostensteigernde Politik der Sozialen Sicherung mit der Folge von Faktorsubstitution oder internationaler Konkurrenzunfähigkeit, schließlich die Sozialpolitik der gruppenspezifischen Schutzvorschriften (z. B. zugunsten der Frauen, der Jugendlichen, der älteren Arbeitnehmer), die gegenüber arbeitslosen Gruppenangehörigen als Eintrittsbarriere wirken. Am Rande wird auch der Monopolgrad erwähnt: Er sei nicht nur kurzfristig strukturell gegeben und daher Ursache struktureller Arbeitslosigkeit insofern, als er Nachfragestimulierungen, die auf Hebung des Beschäftigungsgrades abzielen, in Inflation verpuffen lasse.

An diese Explikationen anschließend wird dann, wie nicht anders zu erwarten, die Frage aufgeworfen, ob es überhaupt sinnvoll sei, von Strukturarbeitslosigkeit zu reden, ob es sich dabei um einen brauchbaren oder unbrauchbaren Sammel- bzw. Oberbegriff zu höchst heterogenen Gliederungsbegriffen handele. Diese Frage wird überwiegend bejaht und das Interesse auf die vom Erstreferenten gegebenen Definitionsbestandteile zurückgelenkt: (1) Arbeitslosigkeit infolge partieller Gleichgewichtsstörungen zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot, (2) Konzentration der Arbeitslosigkeit auf Angehörige bestimmter Problemgruppen, (3) überdurchschnittlich lange Dauer oder überdurchschnittlich große Häufigkeit der Arbeitslosigkeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Diskussion wendet sich dann der Frage der Ermittlung struktureller Arbeitslosigkeit zu. Es wird auf die Unterschiede in den Erhebungs- und Registrierungsverfahren zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland aufmerksam gemacht. Die im Zusammenhang damit erhobene Behauptung, in Deutschland gebe es eine hohe versteckte Arbeitslosigkeit, wird lebhaft bestritten, ohne daß für das eine oder das andere Belege beigebracht werden. Nachdrücklich bezweifelt wird die Zuverlässigkeit des von der Bundesanstalt für Arbeit angewandten Berechnungsverfahrens. Es wird jedoch auch die Zuverlässigkeit der anderen, vom Zweitreferenten vorgetragenen Verfahren in Frage gestellt. Und schon die Vorfrage bleibt ungeklärt, ob Strukturarbeitslosigkeit jederzeit oder vielleicht nur in bestimmten Konjunkturphasen, und im letztgenannten Fall, ob nur bei guter oder nur bei schlechter Konjunktur meßbar sei.

Infolgedessen bleibt auch kontrovers, was als Befund im Hinblick auf die derzeitige Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland erhoben werden kann. Zwar besteht noch Einigkeit darüber, daß sich die Beschäftigungsstruktur insofern verschlechtere, als die Zahl der Wirtschaftszweige mit trendmäßig sinkenden Beschäftigtenzahlen zunehme, so daß sich insoweit der Umfang struktureller Arbeitslosigkeit vergrößern könne. Aber zugleich wird, ebenfalls einvernehmlich, darauf hingewiesen, daß die Wirtschaftszweige mit expandierenden Beschäftigungszahlen zunehmend binnen- und/oder auslandskonjunkturabhängig seien, so daß insoweit Konjunkturarbeitslosigkeit an Gewicht zunehmen könne. Was schließlich den Ausschlag geben werde, strukturelle Verschlechterung oder konjunkturelle Anfälligkeit, sei offen. Doch bezieht sich diese Übereinstimmung in den Auffassungen auf die künftige Entwicklung, nicht auf den gegenwärtigen Stand der Arbeitslosigkeit.

Dieser lasse zwar strukturelle Komponenten deutlich erkennen, wie etwa die Konzentration der Arbeitslosigkeit bei bestimmten Problemgruppen und die Verursachung der Arbeitslosigkeit durch technischen Fortschritt. Aber ebenso unverkennbar sei, daß diese Arbeitslosigkeiten auch eine konjunkturelle Komponente hätten: Schwächen von Problemgruppen und Freisetzung durch technischen Fortschritt schlügen sich eben besonders dann in „struktureller" Arbeitslosigkeit nieder, wenn die Konjunktur nachlasse und die Konjunktur- und Beschäftigungspolitik nicht genügend stark dagegenhalte.

In diesem Zusammenhang wird darauf aufmerksam gemacht, daß die Bundesrepublik Deutschland innerhalb weniger Jahre eine überaus drastische Senkung der — im internationalen Vergleich gesehen: überhöht gewesenen — Investitionsquote zu verzeichnen gehabt habe. Hier sei die Hauptursache der gegenwärtigen Schwierigkeiten und also auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der hohen Arbeitslosigkeit zu suchen; die strikte, möglicherweise überzogene Stabilitätspolitik habe diese Entwicklung noch verstärkt. Insoweit habe man es also mit konjunktureller Arbeitslosigkeit zu tun, die folglich mit konjunkturpolitischen Mitteln (Globalsteuerung) zu bekämpfen sei, und nur die dann noch verbleibende Arbeitslosigkeit sei, von Saisonarbeitslosigkeit abgesehen, tatsächlich Strukturarbeitslosigkeit, deren Bekämpfung strukturpolitische Mittel (Arbeitsmarktpolitik) erfordere. Dieser Argumentation wird expressis verbis nicht widersprochen. Widerspruch erhebt sich allerdings auch nicht gegen die abschließende Feststellung, daß die Anteile struktureller und konjunktureller Arbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit mit hinreichender Zuverlässigkeit nicht zu ermitteln seien, also beträchtliche Unsicherheit in der Diagnose bestehe, und daß daher nach wie vor erhebliche Unklarheit über die anzuwendende Therapie herrsche.

Horst Sanmann, Hamburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliographie

Adebahr, H., Die Fluktuation der Arbeitskräfte. Voraussetzungen und wirtschaftliche Wirkungen eines sozialen Prozesses, Berlin 1971.

Alchian, A. A., Information Costs, Pricing, Resource Unemployment, in: E. E. Phelps et al., The Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970.

Baethge, M., u. a., Produktion und Qualifikation. Eine Vorstudie zur Untersuchung von Planungsprozessen im System der beruflichen Bildung, Bd. 14 der Schriften zur Berufsbildungsforschung, Hannover 1974.

Barret, N. S., and *B. Södersten*, Unemployment Flows, Welfare, and Labor Market Efficiency in Sweden and the United States, in: The Swedish Journal of Economics, Vol. 77 (1975).

Becker, G. S., Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, in: The Journal of Political Economy, Vol. 70 (Supplement Oct. 1972).

Bergmann, B. R., and *B. E. Kaun*, Structural Unemployment in the United States (The Brookings Institution), Washington 1966.

Besters, H., Krise der Marktwirtschaft oder Krise der staatlichen Wirtschaftspolitik?, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft, September 1976, S. 203 - 228.

Lord *Beveridge*, Full Employment in a Free Society, London 1944 (reprint 1967).

Bolle, M. (Hrsg.), Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1976.

Bombach, G., Die Stabilität der industriellen Produktivitätsstruktur, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 116 (1960).

Bombach, G., N. Blattner u. a. Technischer Fortschritt. Kritische Beurteilung von Meß- und Prognosekonzepten, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 95, Göttingen 1976.

Bosanquet, N. and *P. B. Doeringer*, Is there a Dual Labor Market in Great Britain, in: The Economic Journal, Vol. 83 (1973).

Bright, J. R., Lohnfindung an modernen Arbeitsplätzen in den USA, in: G. Friedrichs (Red.), Automation und technischer Fortschritt in Deutschland und USA, Frankfurt/M. 1963.

Brinkmann, C., und *K. Schober-Gottwald*, Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 9 (1976), Heft 2, S. 91 - 116.

Brown, A. J., Regional Economics, With Special Reference to the United Kingdom, in: The Royal Economic Society (ed.), Surveys of Applied Economics, Vol. I, London 1973.

Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974.

Bundesregierung, Raumordnungsbericht 1974 (Bundestags-Drucksache 7/3582).

Council of Economic Advisers (CEA), Annual Report, 1962 - 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Cramer, U., u. a., Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 9 (1976).

Cramer, U., Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit — Ein Nachtrag zum Meßproblem, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 9 (1976) Heft 2, S. 221 - 224.

Cripps, T. F., and *R. J. Tarling*, An Analysis of the Duration of Male Unemployment in Great Britain 1932 - 73, in: The Economic Journal, Vol. 84 (1974).

Doeringer, P. B., and *M. J. Piore*, Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington/Mass. 1971.

Dies., Unemployment and the "dual labor market", in: The Public Interest, No. 38, 1975.

Dunlop, J. T., Job Vacancy Measures and Economic Analysis, in: NBER, The Measurement and Interpretation of Job Vacancies, New York 1966.

Egle, F., *A. Ernst*, *P. Schnur*, Verdeckte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und Möglichkeiten ihrer Messung, Nürnberg 1975.

Eckstein, O., Aggregate Demand and the Current Unemployment Problem, in: A. M. Ross (ed.), Unemployment and the American Economy, New York 1963.

Feldstein, M., The Economics of the New Unemployment, in: The Public Interest, No. 33, 1973.

Fels, G., The Choice of Industry Mix in the Division of Labour between Developed and Developing Countries, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 108 (1972).

Ders., Der Standort Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb, in: Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltwirtschaft im Übergang, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 45, Kiel 1976.

Fels, G., und *E. J. Horn*, Der Wandel der Industriestruktur im Zuge der weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer, in: Die Weltwirtschaft, I/1972.

Fels, G., und *K.-W. Schatz*, Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980, in: Die Weltwirtschaft, I/1974.

Flanagan, R. J., The U. S. Phillips Curve and International Unemployment Rate Differentials, in: The American Economic Review, Vol. 63 (1973).

Fowler, R. F., Duration of Unemployment on the Register of Wholly Unemployment, Studies in Official Statistics, Research Paper No. 1, London 1968.

Freiburghaus, D., und *G. Schmid*, Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten: Darstellung und Kritik eines „neuen" Paradigma unter besonderer Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Konsequenzen, in: Seminar Proceedings of the Conference on Active Labor Market Policy in Selected Countries, Reprint Series of the International Institute of Management (Wissenschaftszentrum Berlin), Berlin 1975.

Friedrichs, G., Technischer Wandel und seine Auswirkungen auf Beschäftigung und Lohn, in: H. Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 51, Berlin 1969.

Gahlen, B., unter Mitarbeit von *F. Rahmeyer*, Einführung in die Wachstumstheorie, Bd. 1: Makroökonomische Produktionstheorie, Tübingen 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gallaway, L. E., Labor Mobility, Resource Allocation and Structural Unemployment, in: American Economic Review, Vol. 53 (1963).

Gerfin, H., Gesamtwirtschaftliches Wachstum und Regionale Entwicklung, in: Kyklos, Vol. 17 (1964).

Gerstenberger, F., Produktion und Qualifikation. Technisch-organisatorischer Wandel und die Veränderung der Qualifikationsforderungen, in: Leviathan (Zeitschrift für Sozialwissenschaft), 3. Jg. (1975).

Gilpatrick, E. G., Structural Unemployment and Aggregate Demand, Baltimore 1966.

Görgens, E., Wandlungen der industriellen Produktionsstruktur im wirtschaftlichen Wachstum, Sozioökonomische Forschungen, Bd. 3, Bern und Stuttgart 1975.

Gordon, D. M., Theories of Poverty and Underemployment, Lexington/Mass. 1972.

Gordon, R. A., The Goal of Full Employment, New York u. a. 1967.

Hall, R. E., Why is Unemployment Rate So High at Full Employment?, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1 (1970).

Ders., Turnover in the Labor Force, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 3 (1972).

Heller, W. W., Statement Before the Subcommittee on Employment and Manpower of the Senate Committee on Labor and Public Welfare, Oct. 28, 1963, wiederabgedruckt in: CEA, Annual Report, 1964.

Hemmer, H. R., Probleme einer Spezialisierung der Entwicklungsländer auf arbeitsintensive Erzeugnisse, in: das wirtschaftsstudium (wisu), 4. Jg. (1975).

Hirsch, S., Hypothesen über den Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: H. Giersch und H.-D. Haas (Hrsg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 78, Berlin 1974.

Hoffmann, W. G., Stadien und Typen der Industrialisierung. Ein Beitrag zur quantitativen Analyse historischer Wirtschaftsprozesse, Jena 1931.

Ders., Die Produktivitätsstruktur der Industrie in verschiedenen Entwicklungsstadien in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 115 (1959).

Ders., Stadien und Typen der Industrialisierung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 103 (1969).

Hofbauer, H., und *E. Nagel*, Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6. Jg. (1973).

Hofbauer, H., u. a., Betriebszugehörigkeitsdauer bei männlichen deutschen Arbeitnehmern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 7 (1974).

Holt, C. C., Improving the Labor Market Trade-off between Inflation and Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 59, Papers and Proceedings, May 1969.

Ders., Job Search, Phillip's Wage Relation, and Union Influence: Theory and Evidence, in: E. S. Phelps (ed.), The Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Holt, C. C., and *M. H. David*, The Concept of Job Vacancies in a Dynamics Theory of the Labor Market, in: NBER, The Measurement and Interpretation of Job Vacancies, New York 1966.

Holt, C. C., et al., The Unemployment-Inflation Dilemma: A Manpower Solution, Washington 1971.

Huber, P., u. a., Technischer Fortschritt, Arbeitsproduktivität und Freisetzung in der Bundesrepublik Deutschland und in acht Bundesländern, Studie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Tübingen 1971.

Hughes, J. J., The Use of Vacancy Statistics in Classifying and Measuring Structural and Frictional Unemployment in Great Britain 1953 - 72, in: Bulletin of Economic Research, Vol. 26 (1974), S. 12 - 33.

Hunter, L. C., and *D. J. Robertson*, Economics of Wages and Labour, London 1969.

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Soziale Auswirkungen des technischen Fortschritts, Berlin 1962.

Kaitz, H. B., Analysing the Length of Spells of Unemployment, in: Monthly Labor Review, Vol. 93, Nr. 11 (1970).

Kalacheck, E. D., and *J. W. Knowles*, Higher Unemployment Rates, 1957 - 60: Structural Transformation or Inadequate Demand, Subcommittee on Economic Stat. of the Joint Economic Committee, 87th Congress, 1st Session, Washington 1961.

Kern, H., und *M. Schumann*, Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein, RKW (Hrsg.), Wirtschaftliche und Soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1969.

Kerr, C., The Balkanization of Labor Markets, Labor Mobility and Economic Opportunity, Cambridge 1954.

Killingsworth, C. C., Structural Unemployment in the United States, in: J. Stieber (ed.), Employment Problems of Automation and Advanced Technology. An International Perspective, London 1966.

Ders., Full Employment and the New Economics, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 16 (1969).

Klauder, W., u. a., Zur Arbeitsmarktentwicklung bis 1980. Modellrechnungen unter Berücksichtigung der „Energiekrise", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 7. Jg. (1974).

Klemmer, P., und *D. Kraemer*, Regionale Arbeitsmärkte. Ein Abgrenzungsvorschlag für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1 der Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, hrsg. v. P. Klemmer, Bochum 1975.

Kneschaurek, F., Wachstumsbedingte Wandlungen der Beschäftigungsstruktur im industriellen Produktionssektor, in: F. Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 30/II, Berlin 1964.

König, H., und *W. Franz*, Unemployment Compensation and the Rate of Unemployment in the Federal Republic of Germany, Discussion Paper, Mannheim 1975/76.

Kühl, J., Zum Aussagewert der Statistik der Offenen Stellen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart u. a., Heft 3 (1970), S. 250 - 276.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lampert, H., Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch des Personalwesens, Stuttgart 1975, Sp. 194 - 203.

Ders., Die Arbeitslosigkeit in den USA (1948 - 1966), Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Sozialpolitik, Köln, 2 (1968), S. 2 - 53.

Lancaster, K., Modern Economics, New York u. a. 1973.

Lipsey, R. G., The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom (1862 - 1957): A Further Analysis, in: Economica, Vol. 27 (1960).

Ders., Structural and Demand-Deficient Unemployment Reconsidered, in: A. N. Ross (ed.), Employment Policy and the Labor Market, Berkeley 1965.

Lutz, B., und *W. Sengenberger*, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Eine kritische Analyse von Zielen und Instrumenten, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 26, Göttingen 1974.

Mackensen, R., u. a., Probleme regionaler Mobilität, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 19, Göttingen 1975.

Mattila, J. P., Job Quitting and Frictional Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 64 (1974).

Mertens, D., Rationale Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/Main 1970.

Mortensen, D. T., Job Search, the Duration of Unemployment, and the Phillips Curve, in: The American Economic Review, Vol. 60 (1970).

Mühlhäuser, O., Beschäftigungseffekte des technischen Wandels, RKW-Schriftenreihe Technischer Fortschritt und struktureller Wandel, München 1970.

Müller, J. H., u. a., Überprüfung der Eignung des Arbeitsplatzes als Zielgröße regionaler Strukturpolitik einschließlich des Problems der Qualität des Arbeitsplatzes, Bd. 17 der Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, hrsg. von J. H. Müller und Th. Dams, Berlin 1975.

Pöhl, K. O., Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Fortschritts in den USA, Göttingen 1967.

Niehans, J., Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme, in: F. Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 30/I, Berlin 1964.

Perry, G. L., Unemployment Flows in the U. S. Labor Market, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 3 (1972).

Phelps, E. S., et al., The Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970.

Popper, K. R., Naturgesetze und theoretische Systeme, in: H. Albert (Hrsg.), Theorie und Realität, Tübingen 1964.

Reder, M., The Theory of Frictional Unemployment, in: Economica, Vol. 36 (1969).

Reyher, L., Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen, 1975, S. 63 - 72.

RKW (Hrsg.), Wirtschaftliche und Soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Frankfurt/M. 1970.

Rose, K., Theorie der Außenwirtschaft, 4. Aufl., München 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975 (Bundestags-Drucksache 7/4326).

Schatz, K.-W., Wachstum und Strukturwandel der westdeutschen Wirtschaft im internationalen Verbund, Analysen und Prognosen, Kieler Studien, Nr. 128, hrsg. von H. Giersch, Tübingen 1974.

Schröder, D., Strukturpolitische Probleme der nächsten Jahre, in: Wirtschaftsdienst, Juli 1976, S. 341 - 344.

Schröder, D., u. a., Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum, prognos studien, Nr. 3, Stuttgart u. a. 1968.

Seligman, B. B., Technischer Fortschritt und Beschäftigung in den USA, in: G. Friedrichs (Red.), Automation und technischer Fortschritt in Deutschland und den USA, Frankfurt/M. 1963.

Simler, N. J., Longterm Unemployment, the Structural Hypothesis and Public Policy, in: The American Economic Review, Vol. 54 (1964).

Slifman, L., Occupational Mobility of Low Income Workers, Ph. D. Washington University 1971.

Solow, R. M., The Nature and Sources of Unemployment in the United States, Wicksell Lectures, Stockholm 1964.

Ders., What happened to Full Employment?, in: Quarterly Review of Economics and Business, Vol. 13 (1973), Nr. 2.

Sorkin, A. L., Education, Unemployment, and Economic Growth, Lexington 1974.

Stigler, G. J., Information in the Labor Market, in: The Journal of Political Economy, Vol. 70 (Supplement Oct. 1962).

Stobbe, A., Gesamtwirtschaftliche Theorie, Berlin u. a. 1975.

Thirwall, A. P., Types of Unemployment: With Special Reference to 'Non Demand-Deficient' Unemployment in Great Britain, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 16 (1969), S. 20 - 49.

Tobin, J., Inflation and Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 62 (1972).

Toikka, R. S., The Economics of Information: Labor Markets Aspects, in: The Swedish Journal of Economics, Vol. 76 (1974).

Uhlmann, L., G. Huber, Technischer und struktureller Wandel in der wachsenden Wirtschaft, RKW (Hrsg.), Wirtschaftliche und Soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Frankfurt/M. 1971.

Wachter, M. W., Primary and Secondary Labor Markets: A Critique of the Dual Approach, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 4 (1974).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 2
Umweltschutz

Leitung: Alois Oberhauser, Freiburg

Universität Augsburg

Dienstag, 14. September 1976, 9.00 - 12.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Grundprobleme des Umweltschutzes. Eine wirtschaftstheoretische Analyse

Von *Horst Siebert*, Mannheim*

I. Problemstellung

Das Umweltproblem existiert, weil die Umwelt — d. h. die Gesamtheit der den menschlichen Lebensraum definierenden natürlichen Gegebenheiten — für konkurrierende Verwendungen genutzt werden kann[1]. Die Umwelt dient 1. als öffentliches Konsumgut (Luft, Schönheit der Landschaft), 2. als Aufnahmemedium von Schadstoffen (inkl. Abfall), die in den Aktivitäten Konsum und Produktion als Kuppelprodukte anfallen, 3. als Lieferant von regenerierbaren oder nicht regenerierbaren Rohstoffen im weitesten Sinn und 4. als Standortboden für ökonomische Aktivitäten. Konkurrenz besteht nicht nur zwischen diesen vier Grundfunktionen der Umwelt, sondern bei entsprechender Disaggregation der Grundfunktionen auch innerhalb jeder einzelnen Grundfunktion. (Z. B.: Die Verwendung eines Flußsystems für Kühlzwecke am Oberlauf beeinträchtigt die Kühlkapazität am Unterlauf.)

Das Konzept der Verwendungskonkurrenz impliziert Umweltknappheit. Ist Umwelt „reichlich" vorhanden, so beeinträchtigen sich die oben beschriebenen Funktionen nicht, und es besteht keine Verwendungskonkurrenz. Konkurrenz der Verwendungen zwischen den Grundfunktionen der Umwelt setzt also voraus, daß die Nachfrage nach Umweltdiensten das vorhandene Angebot übersteigt. Tabelle 1 stellt — ohne Anspruch auf Vollständigkeit — die wichtigsten in der Literatur diskutierten Beispiele von Verwendungskonkurrenzen zusammen.

Tabelle 1 enthält die folgenden fünf, nicht exakt voneinander trennbaren Probleme:

---

* Für kritische Hinweise zu einer ersten Fassung des Manuskripts danke ich meinen Mitarbeitern Dipl.-Volksw. R. Gronych und Dipl.-Volksw. W. Vogt. Ferner bin ich Herrn Dr. R. Pethig für eine kritische Stellungnahme zu der in Augsburg vorgelegten Fassung dankbar.

[1] *H. Siebert*, Das produzierte Chaos. Ökonomie und Umwelt, Stuttgart 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: Konkurrierende Verwendungen und Problemstruktur

	Öffentliches Konsumgut	Aufnahmemedium für Schadstoffe	Lieferant von öffentlichen Inputs, Rohstoffen/Standortboden
Öffentliches Konsumgut	1. Die Anzahl der Benutzer beeinträchtigt bei einem einzigen Verwendungszweck die Qualität eines öffentlichen Gutes Problem der Überfüllung öffentlicher Güter		
Aufnahmemedium für Schadstoffe	2. Die an die Umwelt abgegebenen Schadstoffe beeinflussen die Qualität öffentlicher Umweltgüter	3. Die von einer Aktivität an die Umwelt abgegebenen Schadstoffe reduzieren die Assimilationskapazität und damit die (wirtschaftspolitisch) zulässigen Emissionsmengen anderer Aktivitäten Problem der Umweltverschmutzung	
Lieferant von öffentl. Inputs, Rohstoffen/Standortboden	4. Der Abbau von Rohstoffen zerstört ein öffentliches Konsumgut (z.B. Schönheit der Landschaft) Problem der Erhaltung von Natur und Landschaft (Naturschutz) Problem der Raumnutzung	5. Schadstoffe beeinflussen die Regeneration von Rohstoffen	6. Die Qualität von öffentlichen Inputs beeinflußt die Produktionsbedingungen 7. Die Nutzung eines Rohstoffs (heute) verhindert eine andere Nutzung (in der Zukunft) Rohstoffproblem 8. Die Nutzung des Bodens für einen Zweck schließt seine Verwendung für einen anderen Zweck aus

1. Überfüllung öffentlicher Güter (Congestion)

Bei dieser Fragestellung wird ein einziger Verwendungszweck eines Umweltmediums betrachtet und die Frage gestellt, inwieweit die Qualität des öffentlichen Gutes durch die Anzahl der Benutzer beeinträchtigt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reine öffentliche Güter sind dadurch definiert, daß sie entweder wegen mangelnder Ausschlußtechnologie oder aus normativen Erwägungen von allen Individuen in gleichem Ausmaß genutzt werden (sollen). Bezeichne z. B. u_l^A die Qualität u des öffentlichen Gutes l, die durch Individuum A genutzt wird, so gilt für das reine öffentliche Gut[2]

$$u_l^A = u_l^B = \ldots . = u_l^Z = u_l \, .$$

Das Überfüllungsproblem ist dagegen dadurch charakterisiert, daß Umweltgüter eine Kapazitätsgrenze haben, bei deren Überschreiten ihre Qualität negativ beinflußt wird. Kennzeichne N die Anzahl der Benutzer und $\overline{N}$ die Kapazitätsgrenze, so wirkt sich ein zusätzlicher Benutzer $N > \overline{N}$ auf die Qualität des öffentlichen Gutes negativ aus (z. B. Qualität eines Nationalparks bei großer Anzahl von Besuchern), also

$$\frac{du_l^A}{dN} = \frac{du_l^B}{dN} = \ldots . = \frac{du_l^Z}{dN} = \frac{du_l}{dN} \{\leqq\} \, 0 \text{ für } N \{\geqq\} \, \overline{N} \tag{1}$$

Bei Überfüllung gilt zwar weiterhin die Definition, daß ein öffentliches Gut von allen gleichzeitig genutzt werden kann (oder soll), aber das zu nutzende öffentliche Gut hat sich in seiner Qualität verändert. Das Problem ist also durch eine *qualitative Knappheitsrestriktion* gekennzeichnet. Bei merit goods kann zwar eine Restriktion in additiver Form formuliert werden, eine solche additive Restriktion wird jedoch aus normativen Vorstellungen nicht gehandhabt[3].

Das Überfüllungsproblem öffentlicher Güter kann auf einzelne, räumlich begrenzte Umweltgüter (z. B. Nationalpark) oder auf den gesamten menschlichen Lebensraum bezogen werden. Bei dieser zweiten, globalen Betrachtung kann die Umweltfrage als ein Congestion-Problem interpretiert werden, das durch das Bouldingsche[4] Paradigma des Raumschiffs Erde beschrieben wird: Die Zunahme der Weltbevölkerung beeinträchtigt bei gleichzeitig starker umweltbelastender Aktivität des ökonomischen

---

[2] *J. C. Milleron,* Theory of Value with Public Goods, in: Journal of Economic Theory, Vol. 5, 1977, S. 419 - 477.

[3] Im übrigen kann die Behandlung einer Reihe von Umweltgütern als öffentliche Güter (im Sinne von technologischer Nichtausschließbarkeit) durch die Ökonomen möglicherweise auf mangelndes technisches Wissen zurückzuführen sein. So läßt sich z. B. der Sauerstoffbedarf von Verbrennungsprozessen dem gesamten Sauerstoffangebot auf der Erde gegenüberstellen. Die Atemluft wird jedoch immer ein öffentliches Gut bleiben, zumindest als „merit good". Zur Klassifikation des Congestion-Problems vgl. *W. J. Baumol* und *W. E. Oates,* The Theory of Environmental Policy, Englewood Cliffs, N. J. 1975, S. 27, die den Fall abrupter und allmählicher Überfüllung unterscheiden.

[4] *K. E. Boulding,* The Economics of the Coming Spaceship Earth, Environmental Quality in a Growing Economy. Ed. by H. Jarrett, Baltimore 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Systems, bei begrenztem Raum und gegebenen nicht erneuerbaren Rohstoffen und bei gegebenen Veränderungsfunktionen der erneuerbaren Rohstoffe die Qualität des menschlichen Lebensraums. Für dieses globale Überfüllungsproblem sind zwei Komponenten konstitutiv: Einmal steigt die Nachfrage nach dem global interpretierten Gut Umwelt infolge Bevölkerungswachstums, infolge der wirtschaftlichen Entwicklung (wenn die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Umwelt größer eins ist) und infolge Präferenzverschiebungen zugunsten des öffentlichen Gutes Umwelt im Gefolge von Entwicklungsprozessen. Zum anderen ist das Angebot an diesem Gut Umwelt begrenzt.

Die Umweltfrage als globales Überfüllungsproblem wird im folgenden durch eine differenziertere Betrachtung einer Reihe von (quantitativen und z. T. qualitativen) Restriktionen, d. h. Verwendungskonkurrenzen erklärt. Diese Verwendungskonkurrenzen sind vor dem Hintergrund einer steigenden Nachfrage nach Umweltgütern zu betrachten. Ferner ist bei einer disaggregierten Betrachtungsweise die Überfüllung einzelner, räumlich begrenzter Umweltgüter als *eine* Ursache des globalen Überfüllungsproblems anzusehen.

2. Naturschutz (Erhaltung öffentlicher Konsumgüter für zukünftige Generationen)

Es besteht eine Verwendungskonkurrenz zwischen der Nutzung der Umwelt als öffentliches Konsumgut (z. B. ästhetische Werte von Natur und Landschaft) und ihrer Inanspruchnahme als Standort für ökonomische Aktivitäten und für den Abbau von Rohstoffen. Besonders in den (von der Bewegung des Conservationism inspirierten) Arbeiten Krutillas[5] wird an der Hells-Canon-Problematik untersucht, ob ein Naturraum wegen des Abbaus von Rohstoffen aufgegeben werden soll. Im übrigen kann nicht ausgeschlossen werden, daß auch Verwendungskonkurrenzen innerhalb der Grundfunktion „öffentliches Konsumgut" auftreten (See als Trinkwasserspeicher oder für Motorboote). Bezeichnet u_l wieder die Qualität eines Umweltgutes l, z. B. eines Nationalparks (wobei u_l auch von der (Mindest-) Größe beeinflußt wird und damit u_l auch für eine bestimmte Mindestgröße steht), m_k die Menge eines Standortbodens der Art k und r_h die Menge einer Ressource r_h, und u_L ein anderes Umweltgut L, so kann die Verwendungskonkurrenz geschrieben werden als

[5] *A. C. Fisher, J. V. Krutilla, Ch. J. Cichetti,* The Economics of Environmental Preservation: A Theoretical and Empirical Analysis, in: American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 605 - 614. — *J. V. Krutilla,* Conservation Reconsidered, in: American Economic Review, Vol. 57 (1967), S. 777 - 786. — *J. V. Krutilla* u. *A. C. Fisher,* The Economics of Natural Environments: Studies in the Valuation of Commodity and Amenity Resources, Baltimore 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$u_l \geq \bar{u}_l \longrightarrow \begin{cases} dm_k < 0 \\ dr_h < 0 \\ u_L = 0 \end{cases} \tag{2}$$

d. h. die Bereitstellung einer bestimmten Mindestqualität $\bar{u}_l$ (und auch Mindestgröße) schließt die Nutzung als Standortboden, als Abbauboden und die Bereitstellung eines anderen öffentlichen Gutes aus. Diese Verwendungskonkurrenz ist binär im Sinn eines „Entweder-Oder", hat also *ausschließenden Charakter.* Sie kann auch als Restriktion[6] im Sinne der Bodennutzung formuliert werden, die — bezogen auf die genutzten Quadratmeter — als *quantitative Restriktion* zu fassen ist, wobei diese Restriktion intertemporal interpretiert werden muß. Eines der Spezifika dieser Verwendungskonkurrenz besteht aufgrund der Mindestgrößen des öffentlichen Gutes darin, daß die Konkurrenz zwischen in sich nicht mehr teilbaren Verwendungen gegeben ist. Ein anderes *qualitatives* Spezifikum dieser Restriktion ist, daß die Allokationsentscheidungen einseitig oder wechselseitig irreversibel sein können. Der Abbau von Rohstoffen im Hells-Canon (heute) macht seine Nutzung als Nationalpark (später) unmöglich; die Nutzung als Nationalpark verhindert (technologisch) nicht die Möglichkeit, später Rohstoffe abzubauen. Diese (intertemporale) Irreversibilität ist bei den Allokationsentscheidungen zu berücksichtigen.

3. Raumnutzung

Die Umwelt, die über den Raum definiert ist, stellt dem ökonomischen System (außer Abbauboden) Standortboden zur Verfügung. Eine Reihe verschiedener ökonomischer Verwendungen konkurrieren um den Faktor Boden (landwirtschaftlicher Standortboden, industrieller Standortboden, Boden für Wohnzwecke und Infrastruktur, Abbauboden). Bezeichnet j die verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten des Bodens der Art k, so gilt für die Bodennutzung die *additive (d. h. quantitative) Restriktion*

$$\sum_k \sum_j m_{kj} \leq m \ . \tag{3}$$

Auch bei dieser additiven Restriktion, die das Naturschutzproblem zumindest in seinem Bodennutzungsaspekt einschließt, treten Irreversibilitäten auf, da die Raumstruktur als Verkörperung vergangener Standortentscheidungen, als im Raum „erstarrte" Entscheidungen vergangener Perioden, die aktuelle Standortwahl beeinflußt. Folglich muß auch diese Restriktion zeitlich interpretiert werden. Ansätze zur Erklärung

[6] Diese Restriktion ist also nicht aus der Knappheit öffentlicher Finanzmittel abzuleiten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Raumstruktur und -nutzung — wie z. B. von Thünens[7] landwirtschaftliche Standorttheorie und Christallers[8] System der zentralen Orte — stellen deshalb im weitesten Sinne eine umweltökonomische Fragestellung dar. Heute ist noch nicht erkennbar, welchen Stellenwert die Raumtheorie in der Umweltökonomie einmal einnehmen wird und welchen Betrag sie für die Umweltökonomie zu leisten vermag.

4. Rohstofffrage

Die Forderung, natürliche Systeme für die Zukunft zu erhalten, kann in Konkurrenz zur Rohstofflieferantenfunktion der Umwelt stehen. Dies gilt etwa, wenn die aus der Umwelt entnommenen Rohstoffe im Umweltsystem regeneriert werden müssen. Bei regenerierbaren wie auch nicht regenerierbaren Rohstoffen stellt sich zudem die Frage, welchen alternativen Verwendungen die in der Regel knappen Ressourcen zugeführt werden sollen. Dabei steht nicht so sehr die statische Verwendungskonkurrenz als die alternative Nutzung der Rohstoffe in der Zeit im Mittelpunkt des theoretischen Interesses[9]. Als ein Sonderfall der nicht regenerierbaren Ressourcen kann der Faktor „Boden" betrachtet werden. Das Spezifikum der Rohstofffrage besteht darin, daß sich für die Rohstoffe im Gegensatz zu einem öffentlichen Konsumgut immer eine *additive Knappheitsrestriktion* der Form

$$\sum_i r_{hi} \leq r_h \tag{4}$$

angeben läßt. Bei nicht regenerierbaren Ressourcen ist (4) entweder pro Periode oder für einen Planungszeitraum aufzufassen, wobei die Entnahmen von Rohstoffen über die Zeit zu summieren sind und r_h den Gesamtbestand der Ressource kennzeichnet. Bei erneuerbaren Rohstoffen ist r_h durch eine Veränderungsfunktion zu erklären. Im Gegensatz zu dem öffentlichen Konsumgut Umwelt können Rohstoffe (ähnlich wie Boden) den einzelnen Subsystemen einer Ökonomie zugerechnet werden und sind damit privatisierbar. Die Privatisierung erfolgt entweder bei der Produktion der Güter (Wald) oder bei ihrer Entnahme aus der Umwelt (Fische)[10].

---

[7] *J. H. von Thünen*, Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Rostock 1850, Neudruck: Stuttgart 1966.

[8] *W. Christaller*, Theorie der zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.

[9] Die wirtschaftspolitische Frage der internationalen Allokation der Rohstoffe wird von den wirtschaftspolitischen Akteuren wohl eher wie ein statisches Allokationsproblem behandelt.

[10] Die Wiederverwendung von Rohstoffen (recycling) macht deutlich, daß Rohstoffproblem und Umweltverschmutzung interdependente Fragen sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Umweltverschmutzung (Pollution)

In den ökonomischen Aktivitäten Konsum und Produktion entstehen Kuppelprodukte, die unerwünscht sind (ohne wirtschaftspolitischen Eingriff mit einem Preis von Null bewertet werden) und die an die Umwelt abgegeben werden (Emissionen). Der in der Umwelt befindliche Schadstoffpool (Immissionen) kann u. a. die Qualität des öffentlichen Konsumgutes Umwelt tangieren, die Qualität von aus der Umwelt (in der Regel frei) entnommenen Produktionsinputs (Sauerstoff für Verbrennungsprozesse) negativ beeinflussen oder die Regeneration von Ressourcen beeinträchtigen. Die zentrale Verwendungskonkurrenz liegt hier in der Nutzung der Umwelt als öffentliches Konsumgut und als Aufnahmemedium von Schadstoffen.

Das Umweltproblem ist ein Problem konkurrierender Verwendungen und damit eine Frage der Knappheit im weitesten Sinn. Folglich stellt sich das Umweltsystem für den Ökonomen in erster Linie als ein Allokationsproblem dar. Im folgenden abstrahieren wir von dem Problem der Überfüllung öffentlicher Güter, der Naturschutzproblematik, der Raumnutzung und der Rohstofffrage und konzentrieren uns auf das Problem der Umweltverschmutzung (Umweltschutzproblematik im engeren Sinn). Dabei wird ein statischer (II), ein dynamischer (III) und ein räumlicher Allokationsaspekt (IV) unterschieden. Abschließend wird auf diejenigen Aspekte des Umweltschutzproblems eingegangen, die sich nicht aus dem Allokationsziel, sondern aus anderen wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen ergeben.

II. Statischer Allokationsaspekt

1. Problemstruktur

Das Problem der Umweltverschmutzung wird durch die folgenden Komponenten gekennzeichnet:

Die *Emissionsfunktion*

$$s^e = \alpha\,(q, r, c) \tag{5}$$

gibt an, welche Emissionen $s^e = \{s^{ek}\}$ der Arten k[11] in den ökonomischen Aktivitäten Produktion und Konsum ($c = \{c_j\}$) entstehen. $q = \{q_i\}$ kennzeichnet das in der Volkswirtschaft erstellte Güterbündel, $r : (r_i, r_a)$ den Faktoreinsatz in der $i = 1 \ldots I$ Produktion (r_i) und in der noch zu erörternden Schadstoffbeseitigung (r_a). Zusätzlich kann berück-

[11] $k = 1, \ldots, K$. Analog gilt für $i = 1, \ldots, I$ und $j = 1, \ldots, J$. r kann als Vektor interpretiert werden oder es wird zur Vereinfachung unterstellt, daß nur eine Ressource betrachtet wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichtigt werden, daß Schadstoffe bei der Nutzung öffentlicher Güter anfallen. Die Schadstoffentstehung in der Produktion, auf die wir uns im folgenden konzentrieren, ist sektorspezifisch[12]. Wir unterscheiden schadstoffintensiv produzierende (umweltfeindliche) und nicht schadstoffintensiv produzierende (umweltfreundliche) Sektoren. Die sektorale Emissionsfunktion für die Schadstoffart k lautet

$$s_i^{ek} = h_i^k(q_i), \quad h_i^{k'} > 0, \quad h_i^{k''} > 0 \tag{5.1}$$

Die *Schadstoffbeseitigungsfunktion*

$$s_a^k = \eta_k(r_a), \quad \eta_k' > 0, \quad \eta_k'' < 0 \tag{5.2}$$

kennzeichnet die Beziehung zwischen beseitigten Schadstoffen und dem Ressourceneinsatz (Entsorgung). Die Entsorgung ist in zweierlei Weise möglich: Einmal kann die Schadstoffbeseitigung dann ansetzen, wenn unerwünschte Kuppelprodukte an die Umwelt abgegeben werden. Diese Form der Schadstoffbeseitigung ist den einzelnen ökonomischen Aktivitäten zurechenbar und damit unternehmensbezogen oder sektorspezifisch. Beispiele sind unternehmenseigene Kläranlagen oder Filterverfahren (in Schornsteinen). Andererseits können bereits an die Umwelt abgegebene Schadstoffe nachträglich beseitigt werden (kommunale Kläranlagen), allerdings ist diese nachträgliche Beseitigung von Immissionen des Umweltmediums Luft bisher nicht möglich. Die Gesamtemissionen s^{ek} der Art k einer Volkswirtschaft sind gegeben durch[13]

$$s^{ek} = \sum_i s_i^{ek} - s_a^k \,. \tag{5.3}$$

Die *Diffusionsfunktion*

$$s = \Phi(s^e)$$

beschreibt die Diffusionsprozesse in den Umweltmedien (z. B. Streeter-Gleichung[14]), kennzeichnet also die Transformation von Emissionen in Immissionen ($s : \{s^m\}$), z. B. im Fall von Synergismen. Eine ausführ-

---

[12] Diese Aussage stellt eine Vereinfachung dar. Bei Disaggregation eines Sektors sind ähnlich wie der Frage des technischen Niveaus eines Sektors unterschiedliche Emissionstechnolgien für die einzelnen Unternehmen zu unterscheiden. Zu der unterstellten Emissionsfunktion vgl. *H. Siebert*, Environmental Control, Economic Structure and International Trade, in: I. Walter (Hrsg.), International Economic Dimension of Environmental Management, New York 1976, S. 29 - 56.

[13] Diese Funktion geht davon aus, daß die Schadstoffbeseitigung nicht sektorspezifisch ist.

[14] Vgl. dazu *A. V. Kneese* u. *O. C. Herfindahl*, Economic Theory of Natural Resources, Columbus, Ohio 1974, S. 314.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichere Kennzeichnung der Diffusionsfunktion muß die Assimilationskapazität der Umweltsysteme berücksichtigen, also die Fähigkeit der Umweltsysteme, Schadstoffe aufzunehmen und abzubauen, ohne daß sich die Qualität öffentlicher Umweltgüter langfristig ändert. Die Bestimmungsfaktoren dieser Assimilationsfähigkeit (z. B. bei Flußsystemen Fließgeschwindigkeit, Sauerstoffgehalt, Temperatur, Schadstoffmenge) und die zeitliche Variation der Assimilationsfähigkeit entziehen sich der Kenntnis des Ökonomen. Im folgenden wird davon abgesehen, daß durch Ressourceneinsatz die Assimilationskapazität der Umwelt beeinflußt werden kann (Sauerstoffanreicherung von Gewässern, Aufforstung). Ferner wird die Diffusionsproblematik nicht weiter betrachtet, so daß $s = s^e$. s bezeichnet im folgenden die Immissionen, $\sum_i s_i^{ek}$ die gesamten Emissionen.

Die *Schadensfunktion*

$$u_l = g_l(s), \quad g_l' < 0, \quad g_l'' < 0 \tag{5.4}$$

gibt an, wie sich Immissionen auf die Qualität der Umweltgüter auswirken. Dabei handelt es sich einmal um die Beeinflussung solcher öffentlicher Umweltgüter, die mengenmäßig in privaten Konsumaktivitäten eingesetzt werden (Atemluft, Wasser) und zum anderen um öffentliche Konsumgüter, die einen nicht mengenmäßigen Input in Konsumaktivitäten darstellen (Schönheit der Landschaft, ökologische Stabilität). Neben diesen Schäden beim öffentlichen Konsumgut kann man sich auch andere Schadensfunktionen vorstellen: Immissionen beeinflussen die Qualität von Inputs in Produktionsprozessen, die Produktionsverfahren selbst[15], bereits erstellte Güter (Vermögensschäden) usw.

Eine *Produktionsfunktion*

$$q_i = f_i(r_i) \quad f_i' > 0, \quad f_i'' < 0 \tag{5.5}$$

gibt die Produktionstechnologie an. Eine *Ressourcenrestriktion*

$$\sum r_i + r_a \geq \bar{r} \tag{5.6}$$

begrenzt die Produktions- und Entsorgungsmöglichkeiten der betrachteten Ökonomie.

Die Gleichungen (5.1) - (5.6) beschreiben die für die Umweltverschmutzung relevante Restriktion oder Verwendungskonkurrenz: Will

[15] Produktionsschäden können erfaßt werden, indem unterstellt wird, daß die Immissionen die Menge des Outputs beeinflussen, also $q_i = f_i(r_i, s)$. Vgl. *H. Siebert*, Resource Withdrawal, Productivity Effect and Environmental Policy: Comment, in: Weltwirtschaftliches Archiv, . . ., S. 569 - 572.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

man mehr produzieren, so steigen die Emissionen und die Umweltqualität sinkt. Gleichzeitig müssen Ressourcen der Entsorgung entzogen werden, damit die Produktion der Güter 1 und 2 gesteigert werden kann. Eine Vermehrung der Produktion bedeutet bei gegebener Entsorgungstechnologie also einen Verzicht auf die Güter 1 und/oder 2. Es wird deutlich, daß die zentrale Verwendungskonkurrenz im Fall der Umweltverschmutzung zwischen der Umwelt als öffentlichem Konsumgut und als Aufnahmemedium für Schadstoffe besteht. Die Restriktion (5) hat sowohl *quantitative* als auch *qualitative* Komponenten. Der Umweltverschmutzung (Umweltproblem im engeren Sinn), die durch 5.1 bis 5.6 dargestellt wird, sind die anderen Verwendungskonkurrenzen gegenüber zu stellen: Überfüllung (Restriktion 1), Naturschutz (Restriktion 2), Raumnutzung (Restriktion 3) und Rohstofffrage (Restriktion 4). Die Gesamtheit dieser Restriktionen begründet das Umweltproblem.

Aussage: Verwendungskonkurrenzen in der Umweltnutzung sind durch unterschiedliche Arten von Knappheitsrestriktionen gekennzeichnet. Das Problem der Überfüllung ist durch eine qualitative Restriktion, das Naturschutzproblem durch eine binäre, und Raumnutzungs- sowie Rohstofffragen sind durch additive (d. h. quantitative) Restriktionen charakterisiert. Das Umweltschutzproblem im engeren Sinn enthält quantitative und qualitative Restriktionen.

2. Graphische Darstellung des Allokationsproblems

Schaubild 1 stellt graphisch für eine Zwei-Güter-Wirtschaft die in den Gleichungen (5.1) - (5.6) beschriebene Restriktion dar. Für die Argumentation wird im folgenden angenommen, daß nur ein Schadstoff betrachtet wird, von Diffusionsprozessen abgesehen werden kann und Sektor 1 der schadstoffintensiv produzierende Sektor[16] ist.

Bei Nullproduktion in beiden Sektoren wird die maximale Umweltqualität (OA), sozusagen der natürliche Urzustand, erreicht. Wird die Produktion des Gutes 1 bei $q_2 = 0$ ausgedehnt, so kann man sich eine solche Ressourcenallokation (r_1, r^a) vorstellen, bei der alle in der Produktion von 1 entstehenden Schadstoffe beseitigt werden (Strecke AG). Analog gibt AH diejenigen Produktionsmengen des Gutes 2 für $q_1 = 0$ an, bei der die Umweltqualität maximal bleibt. $AG < AH$ bringt zum Ausdruck, daß Gut 1 das schadstoffintensiv produzierte Gut ist[17]. Auf

[16] Zur Definition des schadstoffintensiven Sektors vgl. *H. Siebert*, Die Umwelt in neoklassischen Außenhandelsmodellen, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, 1975, No. 63.

[17] Wegen des Dimensionierungsproblems der Gütermengen hat diese Darstellung in bezug auf AG und AH nur heuristischen Wert. Die Form des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

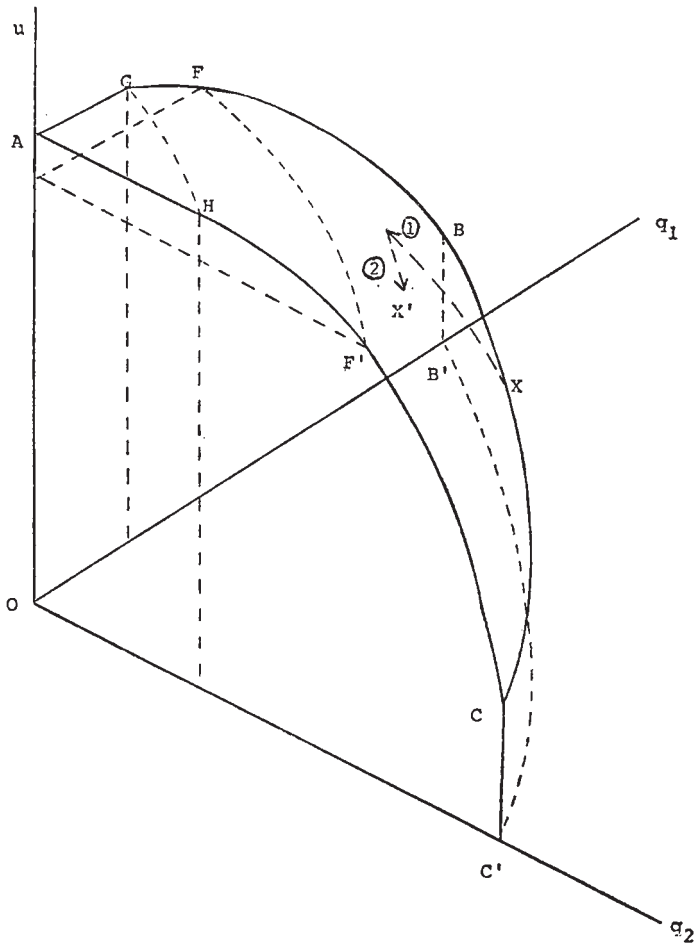


Schaubild 1

der Strecke *GH* ist die Ressource vollbeschäftigt. Mit Ausnahme der Strecke *GH* stellt das horizontale Dach eine Ökonomie mit gleicher Umweltqualität und Unterbeschäftigung dar.

Transformationskörpers in Schaubild 1 ändert sich, wenn die Entsorgungstechnologie sektorspezifisch ist. Ferner wird nicht berücksichtigt, daß sich der Schadstoffpool auf die Produktionsfunktionen der Sektoren oder auf die Qualität der Ressource auswirkt. Zu dieser Frage vgl. *Ch. Pearson*, International Trade and Environmental Controls: Comment, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 111 (1975), S. 564 - 567; *H. Siebert*, Resource Withdrawal, Productivity Effect and Environmental Policy: Comment, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wird in Punkt G für $q_2 = 0$ die Produktion des Gutes 1 ausgedehnt, so steigt die Menge von Emissionen, und gleichzeitig wird die Menge der beseitigten Emissionen zurückgehen, da Ressourcen aus der Entsorgungsbranche abgezogen werden müssen. Die Emissionen nehmen progressiv zu, die Grenzproduktivität in der Entsorgung steigt. Absolut muß jedoch wegen der Reallokation der Faktoren aus der Entsorgung in die Produktion des Gutes 1 die Schadstoffmenge steigen und die Umweltqualität sinken. Es läßt sich zeigen (Anhang A), daß diese Kurve GB konkav ist. Auch die Kurve HC für $q_1 = 0$ ist konkav.

Die Strecke BB' kennzeichnet diejenige Umweltqualität, die sich bei einer vollständigen Spezialisierung auf das Gut 1 und Vollbeschäftigung ergibt. Die Strecke CC' stellt diejenige Umweltqualität dar, die der vollständigen Spezialisierung auf Gut 2 zugeordnet ist. Da Gut 1 annahmegemäß das schadstoffintensiv erzeugte Gut ist und da in der Entsorgung nicht zwischen den Gütern 1 und 2 differenziert wird, gilt $CC' > BB'$.

Es läßt sich zeigen, daß die Isoquanten gleicher Umweltqualität $(u\,[g\,(\bar{s})])$ konkav sind, d. h. der Transformationskörper ist nach außen gewölbt. Dies gilt auch für $\bar{s} = 0$, so daß auch die Kurve GH konkav ist (Anhang A). Als Bedingung für die Konkavität ergibt sich (vgl. Anhang A, A9) $h'_1 f'_1 > h'_2 f'_2$. Diese Bedingung besagt, daß die Grenzemissionsneigung des Ressourceneinsatzes in Sektor *1* höher liegt als in Sektor 2. Sektor *1* ist also der schadstoffintensiv produzierende Sektor. Diese Bedingung tritt systematisch in anderen Arbeiten zum Allokationsproblem auf[18].

Die Kurve BC stellt das Transformationsproblem für den Fall dar, daß die Ressource nicht in der Entsorgung eingesetzt wird ($r_a = 0$). Die Projektion der BC-Kurve in den q_1 - q_2-Raum, also die Kurve $B'C'$ stellt die traditionelle Transformationskurve dar, wobei das Güterbündel und damit die Faktorallokation $\{r_1, r_2\}$ durch das Güterpreisverhältnis p_2/p_1 bestimmt wird (Punkt X).

Punkt X in Schaubild 1 kennzeichnet damit eine Volkswirtschaft ohne Umweltpolitik. Die Ökonomie orientiert sich an einer Wohlfahrtsfunktion, in der lediglich das traditionelle Güterbündel, nicht jedoch die Umweltqualität als Argumentvariable erscheinen. Die Umweltpolitik stellt sich nun als der Versuch dar, eine Wohfahrtsfunktion[19]

---

[18] *H. Siebert*, Environmental Control, Economic Structure and International Trade, a.a.O.; *ders.*, Environmental Protection and International Specialization, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 110 (1974), S. 494 - 508; *ders.*, Resource Withdrawal, Productivity Effect and Environmental Policy: Comment, a.a.O. — Zu einer ausführlichen Interpretation dieser Bedingung vgl. *H. Siebert*, Die Umwelt in neoklassischen Außenhandelsmodellen, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$w = w(q, u) \quad \frac{\partial w}{\partial u} > 0, \quad \frac{\partial^2 w}{\partial u^2} < 0, \tag{6}$$

$$\frac{\partial w}{\partial q} > 0, \quad \frac{\partial^2 w}{\partial q_i^2} < 0,$$

zu maximieren, wobei die Umweltqualität explizit als eine Argumentvariable der Wohlfahrtsfunktion ist. Diese Wohlfahrtsfunktion kann durch eine Schar von konvexen Indifferenzdeckeln dargestellt werden. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, daß ein solcher Indifferenzdeckel in X tanigert, etwa, wenn die Umweltqualität nicht sehr hoch bewertet wird, wenn die Umweltbelastung in der Ökonomie gering ist oder wenn c. p. die marginalen Beseitigungskosten sehr hoch sind. Von diesen Sonderfällen abgesehen, bedeutet Umweltpolitik in der Regel, daß ein Punkt X' auf dem Transformationsraum gewünscht wird. Die Bewegung von X nach X' kann analytisch aus zwei Komponenten erklärt werden:

a) Entsorgungseffekt. Der Produktion der Güter 1 und 2 werden bei konstantem Güterpreisverhältnis (Produzentenpreis) und damit bei konstanter Sektorstruktur infolge der Umweltpolitik, d. h. infolge eines positiven Entsorgungspreises Ressourcen entzogen, die in der Beseitigung von Schadstoffen eingesetzt werden und die Umweltqualität verbessern (Pfeil①). Mit zunehmender Umweltqualität nimmt die Menge der Güterbündel ab.

b) Sektoreffekt. Mit einer positiven Bewertung der Umweltqualität und der Zurechnung der sozialen Zusatzkosten auf den Verursacher (Emissionssteuerlösung) ändert sich das Güterpreisverhältnis, und der schadstoffintensive Sektor wird zurückgedrängt (Pfeil②). Mit der Umweltpolitik muß also in der Regel eine Änderung der Sektorstruktur und eine Reallokation der Faktoren zugunsten des umweltfreundlichen Sektors einhergehen.

Der Übergang von X nach X' verursacht Kosten. Diese bestehen in dem Verlust von Gütern, den man wegen der in der Entsorgung gebundenen Ressourcen in Kauf nehmen muß. Werden in der Wohlfahrtsfunktion neben der Bereitstellung privater Güter und der Umweltqualität auch andere Ziele der Wirtschaftspolitik berücksichtigt (Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, Zahlungsbilanzausgleich usw.), so kann die Bewegung von X nach X' auch Einbußen in den Erfüllungsgraden dieser Zielvariablen bedingen (Kosten der Umweltpolitik als Zielverzicht (Hansmeyer[20], Zimmermann[21]).

---

[19] Die Frage nach der Existenz der Wohlfahrtsfunktion und das Aggregationsproblem können hier nicht verfolgt werden. Die Wohlfahrtsfunktion sei separabel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Optimale Umweltnutzung und institutionelle Regelungen

Bei der wirtschaftspolitischen Lösung der im Gleichungssystem (5) beschriebenen Verwendungskonkurrenz der Umweltnutzung muß der Ökonom über institutionelle Regelungen nachdenken, die eine optimale Umweltnutzung gestatten — eine Aufgabe, deren Vernachlässigung eine gewisse wirtschaftspolitische Blutarmut der ökonomischen Theorie bewirkt hat. Sieht man von Subventionen, moral suasion, staatlichen Investitionen und einer Emissionsnormierung aus hier nicht zu untersuchenden Gründen ab[22], so kommen als institutionelle Regelungen Emissionssteuern und Verhandlungslösungen in Betracht.

(1) Maximiert man die Wohlfahrtsfunktion (6) unter Beachtung der Restriktion (5), so ergibt sich für die Setzung des Schattenpreises für Emissionen (p) im statistischen Allokationsproblem (vgl. Anhang B).

$$p = \frac{\partial w}{\partial u} \; g' = - \frac{\lambda_3}{f'_a} < 0 \tag{7}$$

und für die Güter

$$\lambda_i = \frac{\partial w}{\partial q_i} + h'_i \, p \tag{7'}$$

Aussage: Der Schattenpreis für Emissionen ist so zu setzen, daß die Grenzschäden einer Emissionseinheit und die Grenzkosten der Schadstoffbeseitigung einander entsprechen. Der Schattenpreis der Güter (Produzentenpreis) wird um die sozialen Zusatzkosten einer Produkteinheit (marginale Emmission pro Produkteinheit multipliziert mit dem Schattenpreis der Emissionen) nach unten korrigiert[23].

Über die Informationsvoraussetzungen und Erfolgsbedingungen der wirtschaftspolitischen Anwendung einer solchen Regelung wird an anderer Stelle berichtet[24]. Das erzielte Resultat steht zwar in der Pigouschen Tradition, geht aber in der wirtschaftspolitischen Anwendung

---

[20] *K. H. Hansmeyer,* Volkswirtschaftliche Kosten des Umweltschutzes, in: H. Giersch (Hrsg.), Das Umweltproblem in ökonomischer Sicht, Tübingen 1974.

[21] *K. Zimmermann,* Die Last des Umweltschutzes: Überlegungen zum Konzept der „volkswirtschaftlichen Kosten" des Sachverständigenrats für Umweltfragen, in: Kyklos, Vol. 23 (1974), S. 840 - 867.

[22] Vgl. *H. Siebert* (unter Mitarb. von W. Vogt), Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen 1976.

[23] Zur weiteren Interpretation vgl. z. B. *H. Siebert,* Externalities, Environmental Quality and Allocation, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1975, S. 17 - 32.

[24] *H. Siebert,* Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über die Resultate von Pigou hinaus. Die traditionelle Analyse der externen Effekte begnügte sich damit, die technologische Interdependenz z. B. zwischen Produktionsaktivitäten in der allgemeinen Form $\partial q_i/\partial q_l \neq 0$ zu untersuchen. Folglich bezogen sich die Handlungsanweisungen dieser Analyse auf wirtschaftspolitische Maßnahmen, die an einer Produkteinheit ansetzen, z. B. Ermittlung der sozialen Zusatzkosten pro Produkteinheit. Die empfohlenen Maßnahmen scheitern jedoch entweder an den nicht zu erfüllenden Informationsvoraussetzungen (Unmöglichkeit der Berechnung der sozialen Zusatzkosten pro Produkteinheit) oder sie stellen in der wirtschaftspolitischen Praxis Lösungen des Zweitbesten dar. Dies folgt daraus, daß z. B. eine nicht jeweils den geänderten Bedingungen angepaßte Produktsteuer falsche Allokationssignale setzt[25]. Die Umweltökonomie hat dagegen für die Theorie der externen Effekte die Erkenntnis gebracht, daß es im Interesse wirtschaftspolitischer Lösungen des externality-Problems fruchtbar ist, diejenigen technologischen Systeme — wie hier das Umweltsystem — näher zu analysieren, über welche externe Effekte ablaufen[26]. Diese Analyse bringt durch die Einführung zusätzlicher Variablen (Emissionen) zugleich Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Maßnahmen (Emissionssteuern), die in der Pigouschen Analyse noch nicht enthalten waren. Es kann die Vermutung geäußert werden, daß die Messung der Emissionen im Produktionsbereich sowohl für das Medium Wasser als auch für Luft mit vertretbaren Kosten möglich ist[27].

Aussage: Die Analyse der technologischen Systeme, über die externe Effekte ablaufen, bringt zusätzliche Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Maßnahmen.

(2) Die beiden Sätze der Wohlfahrtsökonomie, daß a) jedes totale Marktgleichgewicht bei vollständiger Konkurrenz pareto-optimal ist und daß b) jedem Pareto-Optimum ein totales Marktgleichgewicht bei vollständiger Konkurrenz entspricht, gelten auch für eine Ökonomie mit Emissionen, wenn der Schattenpreis für Emissionen nach den verhinderten Grenzschäden gesetzt wird.

Aussage: Werden die Schattenpreise nach den verhinderten Grenzschäden gesetzt, gelten die beiden Hauptsätze der Wohlfahrtsökonomie[28].

Baumol und Oates zeigen auch, daß — außer einer Pauschalsteuer oder -subvention — die Pareto-Lösung nur durch ein System von

---

[25] Ebenda.

[26] *H. Siebert,* Externalities, Environmental Quality and Allocation, a.a.O.

[27] *H. Siebert,* Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, a.a.O.

[28] *W. J. Baumol* and *W. E. Oates,* a.a.O., S. 41 f.; *T. H. Tietenberg,* Specific Taxes and the Control of Pollution: A General Equilibrium Analysis, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 87 (1973), S. 503 - 522, hier: S. 516 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schattenpreisen bei Kompensationszahlungen von Null aufrechterhalten werden kann. Diese sehr „starke" Aussage verlangt grenzschadensorientierte Schattenpreise und widerspricht den Aussagen über die Notwendigkeit von Kompensationszahlungen bei der Coase-Lösung[29].

(3) Die wirtschaftspolitische Anwendung des Schattenpreissystems setzt voraus, daß der Schattenpreis für Emissionen entweder bei reduzierten Informationserfordernissen im Sinn des Standard-Preis-Ansatzes, und zwar unter Verzicht auf die Optimaleigenschaft[30], oder nach den verhinderten Grenzschäden zu setzen ist. Hinter dieser Informations- und Bewertungsfrage verdeckt sich das Freifahrerproblem bei öffentlichen Gütern und die daraus folgende Schwierigkeit, die Zahlungsbereitschaft von Individuen aufzudecken. Diese Schwierigkeit existiert auch bei der Verhandlungslösung, die aus dem Coase-Vorschlag[31] erwachsen ist und erhebliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat[32]. Außer im Fall der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung muß jedoch aus einer Reihe von Gründen[33] bezweifelt werden, ob die Verhandlungslösung ein zweckmäßiges Organisationsprinzip für eine Volkswirtschaft sein kann. Einige Autoren bemühen sich um Verfahren zur Aufdeckung der individuellen Zahlungsbereitschaft[34]. Pethig wendet

---

[29] *W. J. Baumol* und *W. E. Oates*, a.a.O., S. 43. Der Beweisgang von (9) auf (10) ist m. E. jedoch nicht schlüssig. Aus (3a) und (3c) bei Baumol und Oates folgt

$$\lambda_j = \frac{w_i^+}{u_i^{j+}} = \frac{p_i^+}{u_i^{j+}} = \lambda_j - \frac{t_i^{j+}}{u_i^{j+}}$$

und (10) gilt nur, wenn $t_i^{j+} = 0$. Es kann jedoch nicht a priori unterstellt werden, daß die Kompensationszahlungen nicht mit der Muße variieren. Ein analoger Einwand gilt für (11) bei Baumol u. Oates.

[30] *H. Siebert*, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, a.a.O.

[31] *R. Coase*, The Problem of Social Coast, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1 - 44.

[32] Coase Theorem Symposium, in: Natural Research Journal, Part 1, Vol. 13, Oct. 1973, S. 557 - 716, Part 2, Vol. 14, Jan. 1974, S. 1 - 86. — *B. Külp*, Entwicklung und Verbesserung steuerlicher und anderer Maßnahmen, um Unternehmen zu größerer Rücksicht auf die von ihrer wirtschaftlichen Aktivität ausgehenden, externen Nachteile zu zwingen, erstellt im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (Bonn), Bochum 1971. — *R. Windisch*, Coase-Paradigma versus Pigou-Paradigma: Über Information und Motivation als Grundfragen dezentralisierter Umweltkontrolle, in: Zeitschrift für Nationalökonmie, Bd. 35 (1975), S. 345 - 390.

[33] *K. Littmann*, Umweltbelastung — sozialökonomische Gegenkonzepte, Göttingen 1974.

[34] *P. Bohm*, An Approach to the Problem of Estimating the Demand for Public Goods, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 73 (1971), S. 55 - 66. — *K. G. Mäler*, Environmental Economics, Baltimore 1974. — *R. Pethig*, Environmental Management in General Equilibrium: A New Incentive Compatible Approach, Discussion Paper, The Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, Northwestern University, Evanston/Ill. 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Groves-Ledyard-Mechanismus auf dieses Problem an: Es wird ein Kommunikationsprozeß zwischen Individuen und Regierung betrachtet, der sicherstellt, daß es im Eigeninteresse des Individuums liegt, seine Präferenzen für das öffentliche Konsumgut „Umwelt" aufzudecken. Zentraler Bestandteil dieses Ansatzes ist eine Meldefunktion der einzelnen Individuen und eine Transferfunktion, in welcher der Transfer von einem (oder an ein) Individuum u. a. auch von der Abweichung der individuellen Ansprüche an das öffentliche Gut von einer „Leitlinien"-nachfrage abhängt, die als Durchschnittsgröße aufgefaßt werden kann[35].

III. Dynamische Allokationsprobleme

Betrachtet man die Frage der Umweltnutzung nicht zu einem einzigen Zeitpunkt (statische Analyse), sondern über einen Planungszeitraum (dynamische Analyse), so ergeben sich eine Reihe zusätzlicher zu berücksichtigender Faktoren[36]. Dabei ist zwischen ökologischen Prozessen in der Zeit, dem zeitlichen Aspekt einer status-quo-Analyse der Beziehungen zwischen Ökonomie und Umwelt und schließlich den dynamischen Aspekten wirtschaftspolitischer Lösungsansätze zu unterscheiden. Zu den ökologischen Prozessen, die in der Zeit verlaufen, zählt die Diffusion, Akkumulation und der Abbau von Schadstoffen. So werden eine Reihe von Schadstoffen wie DDT in den Umweltmedien akkumuliert; oder die Assimilationskapazität einzelner Umweltmedien unterliegt saisonalen Schwankungen oder langfristigen Entwicklungen. Bei der status-quo-Analyse des Umweltsystems (gegebener Instrumenteneinsatz) sind einmal alle Verwendungskonkurrenzen intertemporal zu interpretieren, wobei auch die Frage der Langfristwirkung von Schadstoffen auftritt; zum anderen wird die Frage relevant, wie sich das

---

[35] Der unterstellte Mechanismus bewirkt die Harmonisierung der Ansprüche der Individuen. Es muß hier offen bleiben, wie streng dieser Mechanismus im Vergleich zu weniger strengen Mechanismen zur Ermittlung der gesellschaftlichen Nachfrage nach öffentlichen Gütern ist (Koalitionsbildung, Referenden, Wahlen) und inwieweit er individuell rational ist.

[36] Wir beschränken uns auf den Aspekt der Umweltverschmutzung und gehen nicht auf die Frage der Rohstoffnutzung in der Zeit ein. Zur Problemstellung vgl. *K. P. Anderson*, Optimal Growth When the Stock of Resources Is Finite and Deplatable, in: Journal of Economic Theory, Vol. 4 (1972), S. 256 - 267; *A. O. Converse*, Environmental Controls and Economic Growth, in: Journal of Economic Theory, Vol. 7 (1974), S. 411 - 417; *E. Keeler, M. Spence, R. Zeckhauser*, The Optimal Control of Pollution, in: Journal of Economic Theory, Vol. 4, 1972, S. 19 - 34; *K. G. Mäler*, a.a.O.; *A. Ocker*, Wachstum und Wohlfahrt in isolierter Umwelt, Tübingen 1975, insbesondere aber *F. R. Førsund*, The Polluter Pays Principle and Transitional Period, Measures in a Dynamic Setting, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 77 (1975), S. 56 - 68; und *V. L. Smith*, Dynamics of Waste Accumulation: Disposal versus Recycling, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 86 (1972), S. 600 - 616.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Umweltsystem bei gegebenem Instrumenteneinsatz in der Zeit verhält. Erst die Kontrastierung des status-quo mit einer normativen Vorstellung begründet wirtschaftspolitisches Eingreifen. Schließlich gibt es eine Fülle von Problemen, die aus wirtschaftspolitischen Lösungsansätzen resultieren: Wie soll der Preis der Umweltnutzung in der Zeit gesetzt werden? Wie kann man vermeiden, daß der Preis oszilliert und diese Oszillationen ähnlich wie beim Cobweb-Theorem Fehlinvestitionen verursachen? Wieviel Kapital soll in den einzelnen Perioden in der Entsorgungsaktivität gebunden sein? Für welchen Planungszeitraum soll eine Umweltbehörde die Wohlfahrt maximieren? Inwieweit müssen für die zukünftigen Generationen nicht zu verletzende Nebenbedingungen, z. B. für die Qualität der Umweltmedien, formuliert werden? Welche gesellschaftliche Diskontrate ist anzusetzen? Welche Verschiebungen in der Nachfrage nach dem öffentlichen Gut „Umwelt" ergeben sich in der Zeit, z. B. durch Präferenzverschiebungen oder infolge Einkommenssteigerungen? Wie hoch ist die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Umweltqualität? Wie wirken sich Nachfrageänderungen auf den Preis der Umweltnutzung aus? Welche Anpassungsprozesse setzen bei den Emittenten ein, wenn umweltpolitische Maßnahmen ergriffen werden, z. B. technologische Anpassungsprozesse oder Standortverlagerungen? Wie rechtzeitig muß der Zeitpfad der Preise bekannt sein, damit die gewünschten Anpassungsprozesse ohne Fehlinvestitionen zustande kommen?

1. Dynamischer Ansatz und Implikationen

Das Grundproblem der dynamischen Allokationsaspekte der Umweltnutzung kann wie folgt umschrieben werden: Die Wirtschaftspolitik will die gesellschaftliche Wohlfahrt über die Zeit maximieren, wobei die Wohlfahrt zukünftiger Generationen infolge der Gegenwartspräferenz mit einer Rate $\delta > 0$ abdiskontiert wird.

$$\tilde{w} = e^{-\delta t} \int_0^\infty w\,(q, u)\, dt. \tag{8}$$

Die Maximierung unterliegt bei gegebenen Anfangsbedingungen für jede Periode den aus dem statischen Allokationsproblem bekannten Restriktionen.

Das Maximierungsproblem muß mindestens einen Zusammenhang enthalten, der die Variablen verschiedener Perioden miteinander verknüpft. Im folgenden wird unterstellt, daß

$$\dot{s} = s^e - s_a - \bar{z} \tag{9}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Bewegungsgleichung gibt die Veränderung der akkumulierten Schadstoffmengen ($\dot{s}$) aus den Emissionen einer Periode (s^e), den beseitigten Schadstoffmengen (s_a) und den assimilierten Schadstoffmengen ($\bar{z}$) an[37].

Implikationen des Ansatzes sind in Anhang B abgeleitet. Die Fragestellung lautet, eine solche Allokation der Umwelt auf die Nutzung als öffentliches Konsumgut und als Aufnahmemedium von Schadstoffen in der Zeit zu finden, daß die Wohlfahrtsfunktion maximiert wird. Diese optimale Allokation der Umweltnutzung über die Zeit und die damit einhergehende optimale Allokation der Ressource auf Produktion und Entsorgung wird durch ein geeignetes Zeitprofil des Schattenpreises sichergestellt. Gleichzeitig wird damit die Verwendungskonkurrenz in der Zeit explizit in das Kalkül des ökonomischen Systems eingeführt. Die Resultate bestätigen einerseits die Implikationen des statischen Allokationsproblems für die einzelnen Planungsperioden und erlauben andererseits eine Aussage über die zeitliche Veränderung des Schattenpreises für Emissionen.

(1) Der Schattenpreis der Güter (λ_i) muß so gesetzt werden, daß er der gesellschaftlichen Bewertung minus den sozialen Zusatzkosten entspricht[38].

(2) Die Ressource ist sowohl in der Gütererstellung als auch in der Entsorgungsbranche nach ihrem Grenzwertprodukt zu entlohnen.

(3) Die Hilfsvariable $p(t)$, die im vorliegenden Ansatz als Periodenwert definiert ist, kann wie folgt interpretiert werden. ${}^0p(t)$ bezeichne den auf den Zeitpunkt 0 abdiskontierten Wert von $p(t)$, so daß ${}^0p(t) = p(t)\,e^{-\delta t}$. Die Hilfsvariable ${}^0p(t)$ mißt den marginalen Beitrag der Zustandsvariablen s im Zeitpunkt t zu dem optimalen Wert des Wohlfahrtsfunktionals. ${}^0p\dot{s}$ gibt damit die Veränderung der Wohlfahrt infolge der in t erfolgenden Variation der Zustandsvariablen s an. Und $p(t) = {}^0p(t)\,e^{\delta t}$ bezeichnet die (vom Zeitpunkt 0) auf die Periode t aufdiskontierte Veränderung des Wertes des Wohlfahrtsfunktionals[39].

---

[37] Zusätzlich könnten Bewegungsgleichungen über die Kapitalbildung in Produktion und Entsorgung, über die (Zeit in Anspruch nehmende) Mobilität der Faktoren Kapital und Arbeit, über die Variation der Assimilationskapazität, technischen Fortschritt usw. berücksichtigt werden.

[38] In Bedingung B 7.i sind die Schattenpreise und Grenznutzen der Güter in laufenden Werten notiert. Die Aussage gilt auch für abdiskontierte Werte, wobei die Abdiskontierung lediglich die Funktion hat, die Werte gleichmäßig auf ein niedrigeres Niveau herunterzufahren.

[39] *K. J. Arrow*, Applications of Control Theory to Economic Growth, Lectures in Applied Mathematics, Vol. 12 (Mathematics of the Decision Sciences, Part 2), Providence 1968, S. 87 mit der Interpretation von S. 93/94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Schattenpreis für Emissionen ist nichtpositiv[40]; die Bewegungsgleichung für die Hilfsvariable p

$$-\dot{p} = -\delta p + \frac{\partial w}{\partial u} g' \tag{10}$$

bringt zum Ausdruck, daß die Veränderung des Schattenpreises (in Periodenwerten) in einer Periode t von der Diskontrate, der Höhe des Schattenpreises und dem Grenzschaden in einer Periode abhängt. Aus (10) folgt:

$$-\dot{p} \gtreqless 0 : -p \gtreqless -\frac{\partial w}{\partial u} \frac{g'}{\delta} \quad \text{oder} \tag{10a}$$

$$-\dot{p} \gtreqless 0 : -{}^0p = -p(t)\, e^{-\delta t} \gtreqless -\frac{\partial w}{\partial u} \frac{g'}{\delta} e^{-\delta t} \tag{10b}$$

In (10b) kennzeichnet ${}^0p$ den marginalen Gesamtperiodenschaden (d. h. den Schaden der Periode t und den Zukunftsschaden), also die Veränderung des Wohlfahrtsfunktionals bei Vermehrung einer Schadstoffeinheit in t, abdiskontiert auf die Periode 0. Auf der rechten Seite steht der (auf Null abdiskontierte) „Kapital"wert der Umwelt in Periode t, und zwar ergibt sich der „Kapital"wert der Umwelt zu Anfang der Periode t aus dem Nutzungsstrom (verhinderter Grenzschaden) dieser Periode dividiert durch die Diskontrate[41]. Dieser Kapitalwert ist jedoch allein aus dem Nutzenstrom der Periode t berechnet, berücksichtigt also nicht wie $-p$ die Schäden zukünftiger Perioden. Die rechte Seite kann als kapitalisierter Periodenschaden interpretiert werden, d. h. als eine perioden-egoistische Bewertung der Umwelt. Der Schattenpreis $-p$ berücksichtigt dagegen zukünftige Perioden.

Aussage: Wenn der marginale Gesamtperiodenschaden größer ist als der kapitalisierte Schaden der Periode t, muß der Schattenpreis der Emissionen steigen (Fall eines hohen Zukunftsschadens). Wenn dagegen der marginale Gesamtperiodenschaden kleiner ist als der kapitalisierte Schaden der Periode t, muß der Schattenpreis der Emissionen sinken (Fall eines niedrigen Zukunftsschadens).

(4) Das Zeitprofil des Schattenpreises der Emissionen beeinflußt die Schattenpreise der anderen Variablen und damit die Anpassungsprozesse des Systems. Bei hohem Zukunftsschaden z. B. steigt der Schatten-

---

[40] Die ökonomische Argumentaion legt nahe $d\tilde{w}/ds\,(t) = {}^0p\,(t) < 0$ und damit $p\,(t) \leq 0$.

[41] Die Bestimmung des Kapitalwerts erfolgt analog zur Zinsrechnung. Aus dem Diskontsatz und den Zinseinnahmen (Nutzungsstrom) läßt sich auf den Kapitalwert zu Anfang einer Periode schließen. Bei einem Zinssatz von 6 v. H. und Zinseinnahmen von 12,— DM in einer Periode ist der Kapitalwert zu Anfang der Periode 200,— DM.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

preis für Emissionen, d. h. die Produzentenpreise sinken, die Produktion insbesondere des schadstoffintensiven Gutes wird zurückgedrängt, und der Anreiz für die Entsorgung wird höher (vgl. Bedingungen B 7. i - iii). Die zeitliche Variation des Schattenpreises erweist sich damit als Steuerungselement des ökonomischen Systems. Für diese Steuerung ist das „bias" im Zeitprofil des Schattenpreises zugunsten hoher Gegenwarts- oder hoher Zukunftspreise relevant. Ein „bias" z. B. zugunsten relativ hoher Gegenwartspreise bedingt im Fall einer Politik eines steigenden Schattenpreises eine starke Strukturänderung zwischen Entsorgung und Produktion und zuungunsten des umweltschädlichen Sektors und verlangt entsprechend starke Anpassungsprozesse (vgl. Fußnote 41).

2. Drei Strategien der dynamischen Umweltnutzung

Die kanonischen Gleichungen (9) und (10) des in Anhang B formulierten Optimierungsproblems erlauben eine Aussage über den optimalen Zeitpfad des Schattenpreises $p(t)$ bei alternativen Ausgangssituationen s_0 (Verschmutzungsniveaus). In Schaubild 2 sind die Bewegungsgleichungen $-\dot{p} = 0$ und $\dot{s} = 0$ dargestellt. Die $-\dot{p} = 0$-Kurve steigt progressiv (vgl. Anhang B). Unterhalb dieser Kurve gilt $-\dot{p} < 0$, und $-p$ nimmt ab. Oberhalb gilt $-\dot{p} > 0$, und $-p$ steigt (Anhang B).

Die Bewegungsgleichung (9) kann wie folgt interpretiert werden: Der Ressourceneinsatz in den Sektoren und in der Entsorgungsaktivität ist abhängig von der Höhe des Schattenpreises $-p$. Im folgenden wird unterstellt: Mit steigendem $-p$ nimmt der Ressourceneinsatz in der Entsorgung zu und in beiden Sektoren ab. Setzt man zur Vereinfachung die Assimilationskapazität Null, so gilt

$$\dot{s} = \sum h_i [f_i \{r_i(-p)\}] - f_3 [r_3(-p)] \; . \tag{11}$$

Ein sehr hohes $-p$ reduziert die Schadstoffproduktion und läßt die Menge der beseitigten Schadstoffe zunehmen. Ein niedriges $-p$ bedingt eine größere Schadstoffproduktion und eine geringere Entsorgung. Man kann also ein $-p^+$ erwarten, bei dem $\dot{s} = 0$, d. h.

$$\dot{s} \gtreqless 0 : \sum h_i [f_i \{r_i(-p)\}] \gtreqless f_3 [r_3(-p)] \Leftrightarrow -p \gtreqless p^+ . \tag{11'}$$

Die Kurve $\dot{s} = 0$ ist also eine Horizontale mit dem Achsenschnitt $-p^+$. Oberhalb der $-p^+$-Geraden gilt $\dot{s} < 0$, d. h. s sinkt; unterhalb der Geraden gilt $\dot{s} > 0$, d. h. s steigt[42].

[42] Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, daß mit steigendem $-p$ der Ressourceneinsatz im umweltfreundlichen Sektor steigt ($dr_2 > 0$) und dadurch die Emissionen zunehmen. Aber wenn der gesamte Ressourceneinsatz in der Produktion ($r_1 + r_2$) sinkt und falls $dr_2 > 0$, muß der Ressourcenein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

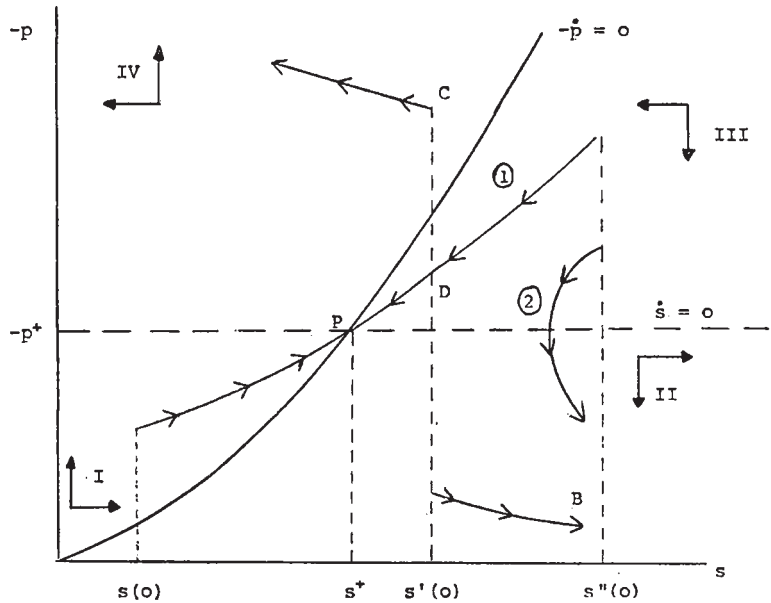


Schaubild 2

In Schaubild 2 kennzeichnet P eine Situation, in der sich $-p$ und s nicht verändern. Bei gegebenem Anfangsniveau der Verschmutzung sichert der Pfad zum steady-state $(-p^+, s^+)$ die Maximierung des Wohlfahrtsfunktionals. Die beiden Kurven in Schaubild 2 teilen den ersten Quadranten in vier Felder. Die Felder II und IV stellen nicht-optimale Politiken dar, die Felder I und III enthalten einen stabilen Pfad.

Feld IV kennzeichnet den Weg ins *„ökologische Paradies mit Hungertod"*. Angenommen bei einer Ausgangssituation $s'(0)$ wähle die Wirtschaftspolitik eine Steuer, die über der $\dot{p} = 0$-Kurve liegt, mit dem zugeordneten möglichen Pontryagin-Pfad. Die Produktion der Güter wird zurückgedrängt und die Entsorgung angeregt, bis schließlich die Produktion auf Null gesunken ist.

Feld II beschreibt den Pfad in den *„Umweltkollaps mit forcierter Produktion"*. Wählt die Umweltpolitik bei einer Ausgangslage $s'(0)$ einen Schattenpreis, der unterhalb der $\dot{p} = 0$-Kurve liegt, mit dem zu-

---

satz im schadstoffintensiv produzierenden Sektor absolut stärker fallen. Per Saldo muß dann die Menge der Emissionen abnehmen. Da für $-p > -p^+$ die Emissionen abnehmen und die beseitigten Emissionen zunehmen, muß s sinken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geordneten möglichen Zeitpfad, so wird die Entsorgung zurückgedrängt und die Produktion nimmt zu. Die Menge der Schadstoffe steigt, und die Umweltqualität geht zurück.

Die Felder I und III enthalten je einen stabilen Pfad. Bei einer Ausgangslage $s''(0)$ wird eine Politik des langfristig sinkenden Schattenpreises verfolgt, bis die Immissionsmenge der Ausgangslage $s''(0)$ auf s^+ heruntergedrückt ist. Bei einer Ausgangslage $s(0)$ dagegen ist das Zeitprofil des Schattenpreises so zu wählen, daß die Volkswirtschaft in der Zeit in die (in der Ausgangslage noch nicht ausgeschöpfte) Immissionsnorm hineinwächst. Wählt der Wirtschaftspolitiker eine Steuer in Feld III (oder I) und den zugeordneten Zeitpfad, so ist damit noch nicht sichergestellt, daß die langfristige Optimalsituation erreicht wird. Eine Steuer neben dem stabilen Pfad (z. B. Pfeil ②) führt vom optimalen Weg ab. Damit illustriert Schaubild 2 sehr schön, daß die richtige Setzung des Schattenpreises für die intertemporale Nutzung der Umwelt einen Weg über einen spitzen Grad darstellt[43]. Kommt der Schattenpreis vom Pfad ab, stürzt das System in die nicht erwünschten Felder (nicht optimalen) II oder IV. Die Strategie der Felder I und III muß deshalb als ein *„behutsames Hineinwachsen in eine Immissionsnorm"* interpretiert werden.

Für die wirtschaftspolitische Praxis ist nicht auszuschließen, daß der Wirtschaftspolitiker in der Zeit zwischen den Feldern des Phasendiagramms „springt". Angenommen das System hat in der Ausgangslage eine Immissionsmenge $s'(0)$. Wählt die Wirtschaftspolitik eine zu niedrige Steuer für Emissionen, bewegt sich das System nach B. In B wird das Problem der Öffentlichkeit bewußt, und der Wirtschaftspolitiker wird gezwungen zu reagieren. Wählt er jetzt einen dem Punkt C (Feld IV) entsprechenden Steuersatz, bewegt sich das System in die falsche Richtung. Die in Feld II anzuwendende Steuer (Punkt D) macht deutlich, daß diese Steuer höher zu setzen ist als in der Ausgangslage. Dies bringt zum Ausdruck, daß der Wirtschaftspolitiker durch seine Maßnahme die Problemlage im Vergleich zur Ausgangslage $s'(0)$ verschlechtert hat. Die höhere Steuer im Vergleich zur Ausgangslage zeigt die verfehlte Politik an. Der Unterschied zwischen den Steuersätzen in den Punkten B und D weist zudem darauf hin, daß falsche Preissignale gesetzt worden sind und läßt vermuten, daß die Revision des Steuersatzes Anpassungskosten verursacht.

---

[43] Die Relevanz dieser Fragestellung für andere dynamische Allokationsprobleme (z. B. EG-Agrarmarkt) ist allzu deutlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Weitere Bestimmungsfaktoren des Schattenpreises für Emissionen

Neben den bereits erwähnten Bestimmungsfaktoren des Zeitprofils des Schattenpreises sollen im folgenden eine Reihe anderer Determinanten erörtert werden. Dabei werden auch solche Faktoren betrachtet, die nicht im Modell enthalten sind, aber deshalb nicht weniger relevant sind. Auf eine formale Absicherung der Aussagen wird verzichtet[44].

(1) Diskontrate. Die Wahl einer geeigneten Diskontrate bei öffentlichen Investitions- und Allokationsentscheidungen ist seit Pigou[45] ein heftig umstrittenes Thema. Aus Gleichung 10 folgt für das steady-state ($\dot{p} = 0$): Je höher die Gegenwartspräferenz (die Diskontrate), um so niedriger ist in einer Periode t absolut der Schattenpreis für Emissionen zu setzen. Je niedriger die Gegenwartspräferenz (die Diskontrate), um so höher ist absolut der Schattenpreis zu setzen. Die Reduzierung von δ verschiebt die $-\dot{p} = 0$-Kurve nach oben (vgl. Schaubild 3a). Die Umweltpolitik hat den Pfad ② mit höheren Schattenpreisen zu wählen. Betrachtet man den stabilen Pfad ① in Feld III für eine gegebene Diskontrate δ als Referenzsystem, so gilt:

Aussage: Bei einer Politik eines sinkenden Schattenpreises für Emissionen bewirkt eine Reduzierung der Diskontrate eine Erhöhung des Schattenpreises in jeder Periode (außer für $t = \infty$).

Bei einer Ausgangslage $s'(0)$ und einer Politik des steigenden Schattenpreis (Pfad ③) kann eine Änderung des Diskontsatzes eine Umkehrung der Politik bewirken. Anstelle eines steigenden Schattenpreises muß jetzt die Politik des sinkenden Schattenpreises auf Pfad ② gewählt werden. Zugleich wird deutlich, daß eine niedrigere Diskontrate eine geringere Immissionsmenge in der Zukunft bewirkt (größerer Schutz zukünftiger Generationen).

Ein Sonderfall ergibt sich, wenn überhaupt keine Gegenwartspräferenz existiert, d. h. die Diskontrate gegen Null geht. Die Nutzen zukünftiger Generationen werden in diesem Fall nicht abdiskontiert und dem Gegenwartsnutzen gleichgestellt. Die $-\dot{p} = 0$-Kurve verläuft mit kleiner werdendem δ immer steiler; und für $\delta \to 0$, gilt aus Gleichung (10), daß $-p$ immer abnimmt.

---

[44] Auch für das vorliegende Modell ist das Zeitprofil des Schattenpreises nicht stringent gezeigt worden. Die Krümmung des stabilen Pfades erlaubt eine Ausage über das Zeitprofil des Schattenpreises. Bei konkavem optimalem Zeitpfad liegt eine „bias" im Zeitprofil zugunsten hoher Gegenwartspreise vor; bei konvexem Zeitpfad ist das Zeitprofil zugunsten eines hohen Zukunftspreises verzerrt.

[45] *A. C. Pigou*, The Economics of Welfare, 4th ed., London 1932.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

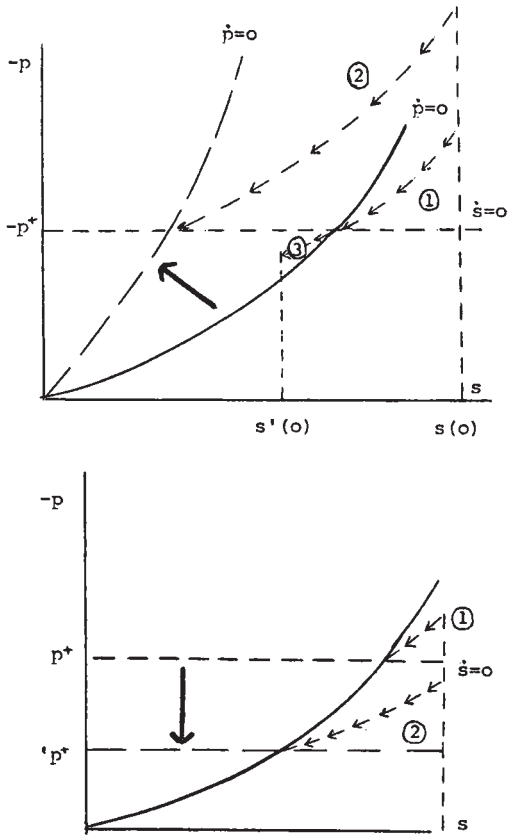


Schaubild 3

(2) Assimilierte Menge. Nimmt die Menge der von der Umwelt assimilierten Schadstoffe ($\bar{z}$) parametrisch zu, so verschiebt sich die $\dot{s} = 0$-Kurve nach unten (Schaubild 3 b). Der bei größerer Assimilationskapazität zu wählende Zeitpfad des Schattenpreises bedingt niedrigere Steuern in Gegenwart und Zukunft, muß aber nicht das „bias" im Zeitprofil des Schattenpreises ändern.

Die Bestimmungsfaktoren „Diskontrate" und „assimilierte Mengen" konnten durch eine parametrische Variation exogener Größen unseres dynamischen Allokationsmodells erläutert werden. Im folgenden werden eine Reihe nicht im Modell enthaltener Bestimmungsfaktoren diskutiert[46].

[46] Die Berücksichtigung dieser Faktoren kann sowohl die $-\dot{p}$- als auch die $\dot{s}$-Kurve verändern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Reichtum zukünftiger Generationen. Zukünftige Generationen sind möglicherweise reicher als wir heute. Unbeschadet der Berücksichtigung von Irreversibilitäten bei öffentlichen Allokationsentscheidungen kann das Argument des Reichtums zukünftiger Generationen in der Wahl einer hohen Diskontrate Eingang finden. Die hohe Diskontrate korrigiert in diesem Fall die gestiegene Nachfrage etwa infolge zunehmenden Einkommens bei einer großen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Umweltdiensten oder Präferenzverschiebungen zugunsten der Umwelt[47].

(4) Technischer Fortschritt. Reichtum zukünftiger Generationen kann sich auch in einem verbesserten technischen Wissen ausdrücken. Würde man etwa erwarten, daß die Ressourcen in der traditionellen Produktion effizienter eingesetzt werden und gleichzeitig die Emissionstechnologie weniger schadstoffintensiv ist, so kann man — wieder im Vergleich zu Pfad ① in Schaubild 2 — den Schattenpreis heute niedriger setzen.

Auch technischer Fortschritt in der Entsorgungsbranche erlaubt es, den Schattenpreis heute niedriger zu setzen. Technischer Fortschritt sorgt dann dafür, daß trotz hohen Verschmutzungsniveaus in den Anfangsperioden ein niedriges Immissionsniveau in der Zukunft gefunden wird.

Aussage: Schadstoffreduzierender technischer Fortschritt in der Produktion und die Verbesserung der Entsorgungstechnologie erlauben (im Vergleich zu Pfad ①) einen niedrigeren Steuersatz in der Gegenwart.

Unterstellt man, daß technischer Fortschritt in der Entsorgung abhängig ist von der Höhe der Emissionssteuer, so muß die obige Aussage bei entsprechend großem time-lag[48] in der technologischen Anreizwirkung einer Emissionssteuer korrigiert werden.

Aussage: Die Endogenisierung des technischen Fortschritts in der Entsorgungs- und Emissionstechnologie (in Abhängigkeit von der Höhe der

[47] „Reichtum" zukünftiger Generationen kann sich möglicherweise auch in einer größeren Ressourcenmenge ausdrücken. In diesem Fall ist intuitiv keine Aussage über die Veränderung von $-p^+$ möglich. Mit zunehmender Ressourcenmenge steigt bei gegebener Emissionstechnologie die Menge der Emissionen, und ceteris paribus muß p^+ steigen. Andererseits kann man den Ressourcenzuwachs in der Entsorgung einsetzen, und die Immissionen nehmen ab. Insbesondere ist zu klären, wie sich λ_3 mit der Zunahme des Ressourcenbestandes verändert. Sind die Ressourcen Arbeitskräfte, ist mit einer Pro-Kopf-Wohlfahrtsfunktion zu argumentieren und die $\dot{p} = 0$-Kurve verschiebt sich ebenfalls. Grundsätzlich ergibt sich die Frage, ob die heutige Generation nicht einen Teil des Ressourcenwachstums zukünftiger Generationen vorwegnehmen sollte, indem der Schattenpreis heute relativ niedriger gesetzt wird.

[48] Die hier gemachten Aussagen variieren mit den times-lags der Anpassungsprozesse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Emissionssteuer) bedingt eine Änderung des Zeitprofils des Schattenpreises zugunsten höherer Gegenwartspreise.

Die Entsorgungstechnologie ist umweltmedien- und sektorspezifisch. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, daß technischer Fortschritt in der Entsorgung zwischen den Sektoren (und Umweltmedien) differiert.

Aussage: Begünstigt technischer Fortschritt in der Entsorgung in der Zukunft den schadstoffintensiven Sektor, so kann der Schattenpreis für Emissionen niedriger gesetzt werden.

(5) Kapitalbildung in der Entsorgungsbranche. Wird eine Politik des sinkenden Schattenpreises für Emissionen in der Zeit verfolgt, erwarten Wirtschaftssubjekte aber die Konstanz von $-p$, so wird in der Entsorgungsbranche zu viel Kapital gebunden. Dieser Fehlleitungseffekt gebundenen, aber temporär nicht mobilisierbaren Kapitals ist um so stärker, je länger die Abschreibungszeiten sind. Ein analoges Argument gilt in bezug auf den in der Entsorgungsbranche eingesetzten Produktionsfaktor Arbeit, wenn Arbeit temporär immobil ist und die Arbeitsmobilität mit Kosten verbunden ist (Umschulungs- und Wanderungskosten, Kosten der friktionellen Arbeitslosigkeit). Ferner gilt ein analoges Argument für den Faktoreinsatz bei der Verbesserung der Assimilationskapazität.

Aussage: Kapitalbildung in der Entsorgungsbranche und partielle Immobilität der in der Entsorgungsbranche eingesetzten Arbeitnehmer legen (im Vergleich zu Pfad ①) einen niedrigeren Schattenpreis in den Anfangsperioden nahe[49].

(6) Sektorstruktur und Immobilität der Faktoren. Betrachtet man ein Zwei-Sektoren-Modell mit einem schadstoffintensiv und einem umweltfreundlich produzierenden Sektor, so bedeutet eine Politik der sinkenden Schadstoffsteuer, daß in der Ausgangslage der umweltintensiv produzierende Sektor zurückgedrängt wird, wobei Kapital und Arbeit in den umweltfreundlichen Sektor wandern (und Friktionskosten anfallen). Im Verlauf der Zeit wird jedoch die Schadstoffsteuer gesenkt, so daß die Geschäftsgrundlage des zeitraubenden Reallokationsprozesses zugunsten des umweltfreundlichen Sektors geändert wird, während der Reallokationsprozeß noch läuft. Mit sinkender Steuer muß die Reallokation teilweise wieder rückgängig gemacht werden.

Aussage: Die temporäre Immobilität gebundenen Kapitals und von Arbeit und die mit einer Änderung der Sektorstruktur einhergehenden

[49] Im übrigen wird an dieser Stelle die Bedeutung von Ankündigungseffekten deutlich. Es scheint jedoch besser, die privaten Investitionen durch die richtige Setzung des Schattenpreises zu beeinflussen, als die Effekte einer falschen Setzung von Schattenpreisen durch „Ankündigungen" zu mildern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anpassungskosten wirken sich dahingehend aus, den Schattenpreis der Emissionen in der Gegenwart niedriger zu setzen.

(7) Assimilationskapazität und Immissionen. Auch die Veränderung der Assimilationskapazität in der Zeit, sei diese Variation saisonaler oder langfristiger Art, wirkt sich auf die Setzung des Schattenpreises aus. Ferner kann unterstellt werden, daß bei einer Politik des sinkenden Schattenpreises und abnehmender Schadstoffmengen die Assimilationskapazität mit abnehmender Immissionsmenge zunimmt. Ein solcher Zusammenhang muß sich ceteris paribus darin auswirken, daß der Schattenpreis für alle Perioden niedriger gesetzt wird.

Aussage: Berücksichtigt man, daß die Assimilationskapazität mit der Menge der Schadstoffe negativ variiert, so muß der Schattenpreis infolge dieses Zusammenhangs niedriger gesetzt werden (bei einer Politik eines sinkenden Schattenpreises)[50].

(8) Langlebigkeit der Schadstoffe. Der in einer Periode in der Umwelt befindliche Schadstoffpool besteht aus kurzfristig abbaubaren und langlebigen Immissionen, die auch in zukünftigen Perioden noch Schäden verursachen.

Aussage: Ändert sich ceteris paribus die Zusammensetzung der Immissionen, indem langlebige Immissionen relativ zu den kurzfristigen abbaubaren Immissionen zunehmen, muß der Schattenpreis in der Gegenwart höher gesetzt werden.

(9) Assimilationskapazität und Rohstoffentnahme. Es gibt eine Reihe von Beispielen dafür, daß die Assimilationskapazität auch mit der Entnahme von erneuerbaren Rohstoffen variiert. So kann die Abholzung von Wäldern die Assimilationskapazität für Schadstoffe der Luft beeinträchtigen. Umgekehrt reduziert die Menge von Schadstoffen die Bereitstellung von Rohstoffen durch ökologische Systeme, z. B. die Verschmutzung der Weltmeere schränkt möglicherweise die Sauerstoffproduktion ein. Da auch die erneuerbaren Rohstoffe durch eine Bewegungsgleichung zu beschreiben sind, zeigt sich hier ein Zusammenhang zwischen Rohstoffnutzung und Umweltverschmutzung. Angenommen es besteht eine Abhängigkeit der Art, daß die Umweltverschmutzung die Bereitstellung von Rohstoffen negativ tangiert.

Aussage: Bei einer hohen Gegenwartspräferenz im Zeitprofil der Ressourcennutzung muß der Schattenpreis der Emissionen am Anfang hoch sein und kann später sinken. Andererseits muß eine Verlagerung

[50] Bei einer Politik des steigenden Schattenpreises, d. h. bei $s(0) < s(t)$ muß dagegen der Schattenpreis höher gesetzt werden, da mit zunehmender Immissionsmenge die Assimilationskapazität in der Zukunft zurückgeht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Zeitprofils der Ressourcennutzung in die Zukunft auch den Schattenpreis der Emissionen steigen lassen.

(10) Recycling. Führt man gedanklich eine Recycling-Technologie in die Ökonomie ein, und wird auch eine Rohstoffrestriktion in das System einbezogen, so ergibt sich die Frage, ob der Schattenpreis der Umweltnutzung bereits aus dem Umweltschutzaspekt heraus hinreichend ist, um eine in bezug auf die Wohlfahrtsfunktion optimale Wiederverwendung der Ressourcen zu stimulieren. Denkbarerweise wird die Höhe des Schattenpreises $-p$ nicht allein von den Umweltschäden, sondern auch von der Bewertung der Ressourceneinsparung beeinflußt. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß bei endogenisiertem technischem Fortschritt die Höhe des Schattenpreises für Emissionen eine Anreizfunktion für die Auffindung von Recycling-Technologien ist.

(11) Nachfrage. Die zeitliche Variation in der Bewertung des öffentlichen Gutes Umwelt (vgl. Punkt 3) und die Änderung in der Struktur der Endnachfrage nach den mit unterschiedlicher Emissionsintensität produzierten Gütern wirken sich auf den Schattenpreis aus.

Aussage: Mit höherer Bewertung des Umweltgutes (Präferenzverschiebung, hohe Einkommenselastizität bei Wachstum) und bei einer Umstrukturierung der Konsumnachfrage zugunsten des schadstoffintensiv produzierten Produkts muß der Schattenpreis für Emissionen (bei gegebener Diskontrate!) höher gesetzt werden.

(12) Die bisherigen Überlegungen, die außerhalb des einfachen Modells laufen, weisen auf eine Vielzahl von Einflußfaktoren für die Setzung des Schattenpreises von Emissionen hin[51]. Insbesondere machen sie deutlich, daß sich andere Felder und andere stabile Pfade als in Schaubild 2 ergeben können. Schaubild 4 enthält neben Pfad ① (der Pfad ① aus Schaubild 2 entspricht) eine Reihe anderer Pfade, die zumindest denkbar sind. Pfad ③ etwa könnte den Fall darstellen, in dem zunächst bei gegebener Technologie $-p$ sinkt und s steigt, bis infolge einer Änderung in der Technologie s weniger stark zunimmt und ab einer bestimmten Höhe der Schadstoffsteuer wieder abnimmt. Zusammenfassend erhalten wir:

Aussage: Tendenziell kann ceteris paribus ein um so geringerer Schattenpreis der Emissionen in der Gegenwart gesetzt werden[52],

a) je höher die Gegenwartspräferenz (Diskontrate),

---

[51] Weitere Einflußfaktoren sind z. B. das Risiko unbekannter Zukunftsschäden und Standortverlagerungen.

[52] Bei einer Politik mit finitem Planungshorizont T und vorgegebenem $s(t)$ kann ein um so geringerer Schattenpreis in der Gegenwart gesetzt werden, je großzügiger die Imissionsnorm für den Planungsendpunkt T gesetzt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) je größer die gegebene Assimilationskapazität,

c) je stärker der technische Fortschritt in Produktion und Entsorgung in der Zukunft,

d) je geringer das time-lag in der technologischen Anreizfunktion der Emissionssteuer,

e) je stärker der technische Fortschritt in der Entsorgung den schadstoffintensiv produzierenden Sektor begünstigt,

f) je länger die Kapitalbindung in der Entsorgungsbranche, bei der Vergrößerung der Assimilationskapazität und in der Produktion,

g) je geringer die Mobilität der Arbeit in der Produktion und in der Entsorgung,

h) je stärker sich in Zukunft die Struktur der Konsumnachfrage zugunsten des umweltfreundlich produzierten Gutes verschiebt.

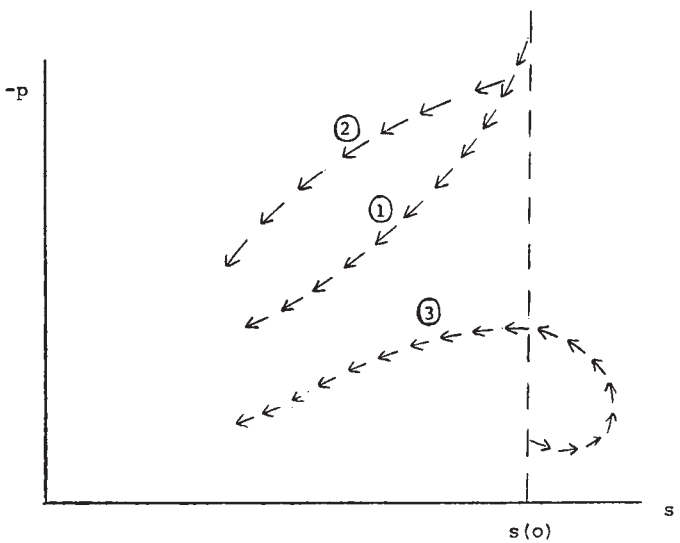


Schaubild 4

Aussage: Tendenziell muß ceteris paribus ein um so höherer Schattenpreis gesetzt werden,

a) je stärker die Präferenzverschiebung zugunsten des öffentlichen Gutes Umwelt in der Zeit bzw. je höher die Einkommenselastizität nach Umwelt in einer wachsenden Wirtschaft,

b) je stärker der negative Einfluß der Immissionen auf die Assimilationsfähigkeit der ökologischen Systeme (bei $s(0) > s^{+}$),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) je langlebiger die Schadstoffe,

d) je stärker der Einfluß der Immissionen auf die Regenerationsfähigkeit von Rohstoffen bei gegebenem Zeitprofil der Rohstoffentnahme,

e) je stärker das Zeitprofil der Rohstoffentnahme zukünftige Generationen begünstigen soll.

Als Resultat ergibt sich, daß auch für den Fall $s(0) > s^+$ a priori nicht ausgeschlossen werden kann, daß eine behutsame Politik der langsamen Erhöhung des Schattenpreises für Emissionen die intertemporal optimale Umweltallokation findet.

IV. Räumlicher Allokationsaspekt[53]

Umweltprobleme haben immer eine räumliche Dimension, denn Umweltmedien sind über den Raum definiert. Nach der räumlichen Dimension des Umweltmediums kann man die folgenden Umweltgüter unterscheiden:

— globale internationale Umweltgüter, wie die Erdatmosphäre (z. B. zunehmender Kohlendioxidgehalt)

— internationale, jedoch auf räumliche Subsysteme der Welt begrenzte, öffentliche Umweltgüter (Mittelmeer, Ostsee)

— grenzüberschreitende Umweltsysteme, bei denen Schadstoffe über ein Umweltsystem von einem Land in ein anderes Land transportiert werden (Rhein, „Säure"-regen in Schweden)

— nationale Umweltgüter

— regionale Umweltgüter, wobei Region als ein räumliches Subsystem einer Volkswirtschaft aufgefaßt wird.

Aussage: Die Klassifikation der Umweltgüter ist relevant für das Auffinden von Lösungsansätzen. Die räumliche Allokation der Umwelt und anderer Ressourcen variiert mit den institutionellen Regelungen zur Lösung des Umweltproblems.

1. Internationale öffentliche Umweltgüter sind dadurch gekennzeichnet, daß viele Emittenten (Länder) Schadstoffe an ein internationales

[53] Der räumliche Allokationsaspekt ist vom Verfasser bereits in anderen Artikeln ausführlicher behandelt worden. Auf formale Darstellungen wird hier deshalb verzichtet. Vgl. *H. Siebert*, Environment and Regional Growth, in: Zeitschrift für Nationalökonmie, Bd. 33 (1973), S. 79 - 85. — *Ders.*, Instrumente der Umweltpolitik, a.a.O. — *Ders.*, Regional Aspects of Environmental Allocation, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 131. Bd. (1975), S. 496 - 513. — *Ders.*, Regional Planning-Land Use Approaches to Environmental Quality Management, Symposium of World Health Organization: Regional Planning in Environmental Pollution Control, Katowice (Polen), Oktober 1975, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, 1975, No. 67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentliches Gut abgeben und Schaden vielen Ländern, jedoch nicht in der gleichen Intensität, erwächst. Bei Lösungsansätzen treten u. a. die folgenden Probleme auf:

(1) Es existiert keine internationale Exekutivgewalt, die Maßnahmen ergreifen könnte. Die Institutionalisierung von Regelungen erfordert deshalb bargaining-Prozesse zwischen Verursachern und Betroffenen.

(2) Die Verwendungskonkurrenz kann kaum nachgewiesen werden, da insbesondere keine Information über Diffusionsprozesse vorliegt. Politische Lösungsversuche gehen deshalb immer mit Diskussionen über die Zurechnung der Schadensverursachung einher.

(3) Die Nutzungsintensität unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Ländern, z. B. weil einzelne Länder einen besseren Zugang zu dem öffentlichen Gut haben (Strandlänge) oder durch verschiedene Präferenzen, Bevölkerungsdichte und verschiedene Pro-Kopf-Einkommen gekennzeichnet sind. Folglich werden das tolerierbare Verschmutzungsmaß und die Zahlungsbereitschaft und die Verhandlungsposition der Länder differieren.

(4) Jedes Land kann eine Position des Freifahrers am internationalen öffentlichen Gut einnehmen und sich nicht bereit zeigen, zur Finanzierung beizutragen.

(5) Schwierigkeiten treten bei der Abgrenzung von Problemregionen auf (z. B. internationale Luftbecken).

(6) Teile der internationalen Umweltgüter sind „privatisierbar" (200-Meilen-Zone). Bei internationalem „spill-over" wird die Nationalisierung keine Lösung der Umweltprobleme bringen. Ob in der Zukunft, z. B. für die Weltmeere „Wassergütegenossenschaften" geschaffen werden können, muß hier offen bleiben.

2. *Grenzüberschreitende Umweltgüter,* seien sie einbahnig oder wechselseitig, stellen eine internationale Verwendungskonkurrenz dar, indem ein Land ein Umweltsystem z. B. als Empfangsmedium für Schadstoffe und das andere Land als öffentliches Konsumgut verwendet. Eine Lösung kann nach dem Victim-Pays-Principle erwartet werden.

3. *Nationale Umweltgüter,* deren Qualität definitionsgemäß durch eine nationale Umweltpolitik kontrolliert werden kann, stellen ebenfalls ein räumliches Allokationsproblem der Umwelt- und Ressourcennutzung dar. Die Umwelt als Empfangsmedium für Schadstoffe ist ein Bestimmungsfaktor komparativer Kosten- und Preisvorteile. Die Reichlichkeit oder Knappheit der Assimilationskapazität wird von den folgenden vier Faktoren beeinflußt:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— der natürlichen Assimilationskapazität,
— der Nachfrage nach assimilativen Diensten der Umwelt, gemessen an der Menge der an die Umwelt abgegebenen Emissionen,
— dem Wert, der dem öffentlichen Konsumgut zugerechnet wird, abhängig von Präferenzen, Einkommensniveau, Bevölkerungsdichte usw.,
— den öffentlichen oder privaten Investitionen zur Erhöhung der Assimilationskapazität oder zur Verringerung der Nachfrage nach Assimilationsdiensten.

Es läßt sich zeigen, daß das Heckscher-Ohlin-Theorem auch auf die internationalen Warenströme von Gütern, die mit unterschiedlicher Umweltfreundlichkeit produziert werden, angewandt werden kann.

Aussage: Das umweltreiche Land exportiert das schadstoffintensiv erzeugte Produkt[54].

Angenommen das umweltarme Land betreibt Umweltpolitik und verschlechtert damit die Produktions- und Standortbedingungen der schadstoffintensiv produzierenden Sektoren. Seine Nachfrage nach schadstoffintensiv produzierten Gütern steigt. Umweltpolitik im Land A führt ceteris paribus zu einem Export von Schadstoffen über Handel (Pollute-thy-neighbour policy via trade[55]). Das Land, das über die Handelsspezialisierung Schadstoffe „importiert", kann sich allerdings gegen den Schadstoffimport schützen, indem es selbst Umweltpolitik betreibt. Zugleich bewirkt die Umweltpolitik über die Änderung der internationalen Arbeitsteilung (z. B. Verhältnis Industrienationen und Entwicklungsländer) die internationale Allokation des Raumes und der anderen Produktionsfaktoren.

Aussage: Umweltpolitik in einem Land beeinflußt über die komparativen Preis- und Standortvorteile und über die internationalen Warenströme die Umweltqualität in anderen Volkswirtschaften und die internationale Allokation der Ressourcen.

---

[54] *R. Pethig,* Pollution, Welfare and Environmental Policy in the Theory of Comparative Advantage, in: Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 2 (1976), S. 160 - 169; *H. Siebert,* Comparative Advantage and Environmental Policy. A Note, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 34 (1974), S. 397 - 402; *ders.,* Die Umwelt in neoklassischen Außenhandelsmodellen, a.a.O.; *ders.,* Environmental Control, Economic Structure and International Trade, a.a.O.; *ders.,* Environmental Protection and International Specialization, a.a.O.; *ders.,* Trade and Environment, in: H. Giersch (ed.), The International Division of Labour, Problems and Perspectives, Kiel 1974, S. 108 - 121.

[55] *H. Siebert,* Environmental Control, Economic Structure and International Trade, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. *Regionale Umweltgüter* sind räumliche Teilsysteme einer Volkswirtschaft, z. B. Flußsysteme oder Luftbecken. Sieht man von internationalen und grenzüberschreitenden Umweltproblemen ab, so kann man die These vertreten, daß die Umweltprobleme einer Volkswirtschaft regionalen Charakter haben, denn das Ziel der Umweltpolitik, die Erreichung oder Aufrechterhaltung bestimmter Umweltqualitäten, kann nur für einzelne Umweltmedien definiert werden — und diese sind in der Regel Teilräume von Volkswirtschaften. Die Wassergüte der Ruhr oder die Luftqualität im Rhein-Neckar-Raum sind treffende Beispiele. Die folgende Aussage faßt einige Resultate bisheriger Überlegungen zusammen.

Aussage: Die Abgrenzung von Umweltregionen verlangt andere Kriterien als die traditionellen Abgrenzungskriterien von Regionen in der Regionalplanung. Es ergibt sich deshalb die Frage, ob Umweltpolitik und Regionalplanung konsistent sein können[56]. Die Abgrenzung von Umweltregionen differiert nach den Umweltmedien. Folglich stellt sich auch die Frage nach der Konsistenz der Umweltpolitik.

(1) Die Zielvariable der Umweltpolitik bezieht sich auf die Immissionen einer Region; die Instrumentvariablen müssen jedoch an den Emissionen ansetzen. Folglich tritt die Frage auf, ob eine optimale Umweltallokation im Sinn eines gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsmaximums (und nicht im Sinn autonom maximierter regionaler Wohlfahrtsfunktionen) national uniforme oder regional differenzierte umweltpolitische Instrumente erfordert.

Aussage: Bei einer Maximierung der Gesamtwohlfahrt eines Mehr-Regionen-Systems sind umweltpolitische Maßnahmen regional zu differenzieren[57].

(2) Sowohl bei der regionalen wie auch der internationalen Umweltallokation tritt die Frage auf, ob entweder im Sinn einer großräumigen Funktionsteilug der Fläche (z. B. Differenzierung zwischen Industrieregionen und Naturschutz- oder Erholungsgebieten) oder als interregionale Distributionsnorm (Ähnlichkeit der Lebensverhältnisse) die Zielwerte der Umweltpolitik regional differenziert werden sollen. Es läßt sich zeigen, daß interregionale distributive Restriktionen über die Umweltqualitäten in der Regel Effizienzverluste bedingen (Zielkonflikt equity vs. efficiency) und eine Korrektur der Schattenpreise erfordern[58]. Ferner entsteht die Frage, ob die zu regionalisierenden umweltpoliti-

[56] *H. Siebert,* Regional Planning-Land Use Approaches to Environmental Quality Management, a.a.O.

[57] *H. Siebert,* Specific Taxes and the Control of Pollution, a.a.O.

[58] *H. Siebert,* Regional Aspects of Environmental Allocation, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Instrumente regional autonomen Behörden übertragen werden können[59].

Aussage: Interregionale distributive Restriktionen über Umweltqualitäten bedingen gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste und erfordern eine Revision der Schattenpreise für Emissionen.

Agglomerationsvorteile sind ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Raumstruktur. Man kann die These vertreten, daß ein Teil der Agglomerationsvorteile darauf zurückzuführen ist, daß den Verursachern die (in agglomerierten Regionen relativ hohen) sozialen Zusatzkosten nicht voll zugewiesen werden[60].

Aussage: Umweltpolitik beseitigt die Überschätzung von Agglomerationsvorteilen.

Schließlich läßt sich darauf hinweisen, daß Umweltreichlichkeit nicht nur ein Bestimmungsfaktor der Raumstruktur, sondern auch der regionalen Entwicklung ist. Akzeptiert man die These, daß die Assimilationskapazität in hoch entwickelten Ländern relativ erschöpft ist, daß die Grenzschäden progressiv mit der Menge von Schadstoffen steigen und deshalb stark entwickelte Regionen hohe Grenzschäden haben, daß ferner auch die Grenzkosten der Beseitigung progressiv steigen, und daß schließlich auch die Mobilität der Arbeitskräfte und nicht standortgebundener Industrien von der Umweltqualität abhängt, so kann man erwarten:

Aussage: Umweltpolitik wird die Wachstumschancen hoch entwickelter Regionen im Vergleich zu anderen Räumen beschränken.

V. Nicht-allokative Aspekte des Umweltproblems

Die Umweltfrage ist zwar vorwiegend, aber nicht allein ein Allokationsproblem. Sowohl die Umweltnutzung als auch die Bereitstellung einer bestimmten Umweltqualität haben z. B. Auswirkungen auf die Verteilung. Die Beseitigung von Schadstoffen verursacht Opportunitätskosten im Sinn von Ressourcenentgängen aus der Produktion (Reduzierung des Sozialprodukts) als auch im Sinn von Einbußen in den Erfüllungsgraden anderer Ziele (Auswirkung auf Beschäftigung, Preisniveau, Zahlungsbilanzsituation, Autarkie bestimmter Produktionen, gewünschte Sektorstruktur). Diese Fragen sind in dem vorliegenden Artikel ausgeklammert[61].

---

[59] Ebenda; *ders.*, Regional Planning-Land Use Approaches to Environmental Quality Management, a.a.O.

[60] Zu einer ausführlichen Begründung vgl. *H. Siebert*, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, a.a.O.; *ders.*, Regional Planning-Land Use Approaches to Environmental Quality Management, a.a.O.

[61] Vgl. dazu die anderen Referate dieses Bandes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang A. Transformationsraum mit Umweltqualität

a) Der Transformationsraum ist für den Zwei-Güter-Fall durch das folgende Gleichungssystem beschrieben:

(A 1)
$$u = g(s)$$
$$s^e = h_1(q_1) + h_2(q_2)$$
$$q_i = f_i(r_i) \qquad i = 1,2$$
$$s = s^e - s^a$$
$$s^a = f_3(r_3)$$
$$\bar{r} \geq r_1 + r_2 + r_3$$

b) Für Punkt G in Schaubild 1 gilt wegen $q_2, h_2(q_2), r_2 = 0$, daß r_1 maximal so groß gewählt werden kann, daß $s = 0$ oder $h_1[f_1(r_1)] = f_3(\bar{r} - r_1)$.

Eine analoge Bedingung gilt für Punkt H. In den Punkten G und H herrscht Vollbeschäftigung. Der durch die Fläche $GHCB$ begrenzte Transformationsraum ist konkav, wenn die Strecken GE und HC konkav sind (c), wenn die Isoquante $\bar{u}$ konkav ist (d), und wenn $u = \Psi(q_2)$ für ein beliebiges konstantes $\alpha = q_1/q_2$ konkav ist (f).

c) Die Strecke GB (d. h. $q_2 = 0$) ist konkav, wenn

(A 2)
$$\frac{\partial u}{\partial q_1} < 0 \text{ und } \frac{\partial^2 u}{\partial q_1^2} < 0 \,.$$

Es gilt

$$\frac{\partial u}{\partial q_1} = g' \frac{ds}{dq_1}$$

$$\frac{\partial^2 u}{\partial q_1} = g''\left(\frac{ds}{dq_1}\right)^2 + g' \frac{d^2 s}{dq_1^2}$$

Da $g' < 0$, $g'' < 0$, ist die Kurve AG konkav, wenn

(A 3)
$$\frac{ds}{dq_1}, \quad \frac{d^2 s}{dq_1^2} > 0 \,.$$

Für die Strecke GB, d. h. für $q_2, h_2(q_2), r_2 = 0$ gilt

$$s = h_1(q_1) - f_3(r_3) = h_1(q_1) - f_3(\bar{r} - r_1) \text{ und}$$

$$ds = h_1' \, dq_1 + f_3' \, dr_1 = h_1' \, dq_1 + (f_3'/f_1') \, dq_1$$

(A 4)
$$\frac{ds}{dq_1} = h_1' + f_3'/f_1' > 0$$

$$\frac{d^2 s}{dq_1^2} = h_1'' + \frac{1}{(f_1')^2}\left(f_1' \frac{df_3'}{dq_1} - f_3' \frac{df_1'}{dq_1}\right)$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da

$$\frac{df_3'}{dq_1} = \frac{df_3'}{dr_3}\,\frac{dr_3}{dr_1}\,\frac{dr_1}{dq_1} = -\,f_3''\,\frac{1}{f_1'} > 0 \text{ und}$$

$$\frac{df_1'}{dq_1} = \frac{df_1'}{dr_1}\,\frac{dr_1}{dq_1} = f_1''\,\frac{1}{f_1'} < 0$$

ergibt sich

$$\text{(A 5)} \qquad \frac{d^2s}{dq_1^2} = f_1'' + \frac{1}{(f_1')^2}\left[-f_3'' - f_3'\,f_1''/f_1'\right] > 0\ .$$

Aus den Gleichungen (A 1) - (A 5) folgt: Die Strecke *GB* ist konkav. Die analoge Aussage gilt für die Strecke *HC*.

d) Eine beliebige Isoquante mit gleicher Umweltqualität $\bar{u}$ und — wegen $u = g(s)$ — mit gleicher Immissionsmenge $\bar{s}$ ist nach außen gekrümmt. Es gilt

$$\text{(A 6)} \qquad \bar{s} = h_1(q_1) + h_2(q_2) - f_3(r_3)$$

$$d\bar{s} = 0 = h_1'\,dq_1 + h_2'\,dq_2 - f_3'\,(-\,dr_1 - dr_2)$$

$$0 = h_1'\,dq_1 + h_2'\,dq_2 + f_3'/f_1'\,dq_1 + f_3'/f_2'\,dq_2$$

$$\text{(A 7)} \qquad \frac{dq_1}{dq_2} = \frac{h_2' + f_3'/f_2'}{h_1' + f_3'/f_1'} < 0$$

$$\frac{d^2q_1}{dq_2^2} = -\frac{1}{(h_1' + f_3'/f_1')^2}\left[(h_1' + f_3'/f_1')\left(h_2'' + \frac{1}{(f_2')^2}\left(f_2'\,\frac{df_3'}{dq_2} - f_3'\,\frac{df_2'}{dq_2}\right)\right) - (h_2' + f_3'/f_2')\left(\frac{dh_1'}{dq_2} + \frac{1}{(f_1')^2}\left(f_1'\,\frac{df_3'}{dq_2} - f_3'\,\frac{df_1'}{dq_2}\right)\right)\right]$$

Es gilt

$$\frac{df_3'}{dq_2} = \frac{df_3'}{dr_3}\,\frac{dr_3}{dr_2}\,\frac{dr_2}{dq_2} = f_3''\,\frac{dr_3}{dr_2}\,\frac{1}{f_2'} = f_3''\,\frac{1}{f_2'}\left(-\,\frac{dr_1}{dr_2} - 1\right)$$

$$\frac{dh_1'}{dq_2} = \frac{dh_1'}{dq_1}\,\frac{dq_1}{dq_2} = h_1''\,\frac{dq_1}{dq_2} < 0$$

$$\frac{df_2'}{dq_2} = f_2''\,\frac{1}{f_2'}$$

$$\frac{df_1'}{dq_2} = \frac{df_1'}{dr_1}\,\frac{dr_1}{dr_2}\,\frac{dr_2}{dq_2} = \frac{f_1''}{f_2'}\,\frac{dr_1}{dr_2}\ .$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deshalb folgt

$$\frac{d^2q_1}{dq_2^2} = -\frac{1}{(h_1' + f_3'/f_1')}\left[(h_1' + f_3'/f_1')\left\{h_2'' + \frac{1}{(f_2')^2}\left(-f_3'' - \frac{f_3' f_2''}{f_2'}\right)\right\}\right.$$

$$-(h_2' + f_3'/f_2')\left\{\frac{dh_1'}{dq_1}\frac{dq_1}{dq_2} + \frac{1}{(f_1')^2}\left(-\frac{f_1'}{f_2'}f_3'' - \frac{f_3' f_1''}{f_2'}\frac{dr_1}{dr_2}\right)\right\}$$

$$-(h_1' + f_3'/f_1')\, f_3''\, \frac{1}{(f_2')^2}\frac{dr_1}{dr_2}$$

$$\left. + (h_2' + f_3'/f_2')\, f_3''\, \frac{1}{f_1' f_2'}\frac{dr_1}{dr_2}\right].$$

Da $h_2'' > 0, h_1''\dfrac{dq_1}{dq_2} < 0, -f_3' f_2''/f_2' > 0$ und $-\dfrac{f_3' f_1''}{f_2'}\dfrac{dr_1}{dr_2} < 0,$

gilt

(A 8)
$$\frac{d^2q_1}{dq_2^2} < 0: \left[-(h_1' + f_3'/f_1')\frac{f_3''}{(f_2')^2} + (h_2' + f_3'/f_2')\frac{f_3''}{f_1' f_2'}\right.$$

$$\left. -(h_1' + f_3'/f_1')\frac{f_3''}{(f_2')^2}\frac{dr_1}{dr_2} + (h_2' + f_3'/f_2')\frac{f_3''}{f_1' f_2'}\frac{dr_1}{dr_2}\right] > 0$$

(A 9)
$$\frac{d^2q_1}{dq_2^2} < 0: \text{a)}\ \ h_1' f_1' > h_2' f_2' \ \text{ und}$$

$$\text{b)}\ \left(1 + \frac{dr_1}{dr_2}\right) > 0$$

Bedingung a) besagt, daß die Grenzemissionsneigung des Ressourceneinsatzes in Sektor *1* höher liegt als in Sektor 2. Sektor 1 ist also der schadstoffintensiv produzierende Sektor[62].

Gilt Bedingung a), so ist auch b) erfüllt. Denn der zusätzliche Einsatz einer Ressourceneinheit in dem umweltfreundlicheren Sektor 2 bedingt für $\bar{s}$, daß aus Sektor 1 weniger als eine Ressourceneinheit abgezogen werden muß, denn die Reallokation der Ressource von *1* nach 2 bedingt eine Abnahme der Emissionen und damit für $\bar{s}$ auch eine Abnahme von r_3. Diese Aussagen folgen auch aus der Differentiation der Definitionsgleichung für $\bar{s}$.

(A 10)
$$\frac{dr_1}{dr_2} = -\frac{(h_2' f_2' + f_3')}{(h_1' f_1' + f_3')} < 0$$

und für $h_1' f_1' > h_2' f_2'$ gilt $|dr_1/dr_2| < 1$.

---

[62] Da keine a-priori-Unterscheidung der Güter vorgenommen wurde, können die Güterindices vertauscht werden, falls Gut 2 das schadstoffintensiv produzierte Gut ist. Das Resultat A 9 gilt analog auch für diesen Fall.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

e) Aus der Überlegung zu d) folgt auch, daß die Isoquante für $\bar{s} = 0$ bei $r = r_1 + r_2 + r_3$ (Kurve GH) nach außen gekrümmt ist.

f) Die Kurve $u = \Psi(q_2)$ für ein konstantes, beliebiges Verhältnis $\alpha = q_1/q_2$ ist konkav. Es ist

(A 11)
$$u = g\,[h_1(\alpha\, q_2) + h_2(q_2) - f_3(\bar{r} - r_1 - r_2)]$$

$$\frac{\partial u}{\partial q_2} = g'\left(h_1'\,\alpha + h_2' + f_3'\left(\frac{dr_1}{dq_2} + \frac{1}{f_2'}\right)\right.$$

$$\frac{dr_1}{dq_2} = \frac{dr_1}{dq_1}\,\frac{dq_1}{dq_2} = \frac{1}{f_1'}\,\alpha\,,$$

gilt

(A 12)
$$\frac{\partial u}{\partial q_2} = g'\left(h_1'\,\alpha + h_2' + f_3'\right)\left(\frac{1}{f_1'}\,\alpha + \frac{1}{f_2'}\right) < 0$$

(A 13)
$$\frac{\partial^2 u}{\partial q_2^2} = g''\left(h_1'\,\alpha + h_2' + f_3'\left(\frac{1}{f_1'}\,\alpha + \frac{1}{f_2'}\right)\right)^2 +$$

$$+ g'\left\{h_1''\,\alpha + h_2'' + \frac{1}{(f_1')^2}\left[f_1'\,f_3''\left(\frac{1}{f_1'}\,\alpha + \frac{1}{f_2'}\right) - f_3'\,f_1''\right]\right.$$

$$\left. + \frac{1}{(f_2')^2}\left[f_1'\,f_3''\left(\frac{1}{f_1'}\,\alpha + \frac{1}{f_2'}\right) - f_3'\,f_1''\right]\right\} < 0$$

wegen

$$\frac{df_3'}{dq_2} = \frac{df_3'}{dr_3}\,\frac{dr_3}{dr_2}\,\frac{dr_2}{dq_2} = f_3''\left(-\frac{dr_1}{dq_2} - \frac{dr_2}{dq_2}\right) = -\,f_3''\left(\frac{1}{f_1'}\,\alpha + \frac{1}{f_2'}\right).$$

Da $\dfrac{\partial u}{\partial^2 u} < 0$ und $\dfrac{\partial^2 u}{\partial q_2^2} < 0$ für $q_1/q_2 = \bar{\alpha}$, ist die Kurve $u = \Psi(q_2)$ für $\bar{\alpha}$ konkav.

Aus den Eigenschaften c) - f) folgt die Konkavität des Transformationsraums, der durch die Fläche $GHCB$ begrenzt wird.

Anhang B. Allokationsmodell der Umweltnutzung

1. Ansatz. Das Allokationsproblem bei der Nutzung der Umwelt stellt sich in seinem dynamischen Aspekt durch die Maximierung eines Wohlfahrtsfunktionals als

(B 1)
$$\widetilde{w} = \int_0^\infty e^{-\delta t}\, w\,(q, u)\,dt$$

unter den folgenden Restriktionen dar:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(B 2) $$s = s^e - s_a - \bar{z} \,,$$

wobei $\bar{z}$ die pro Periode assimilierte Schadstoffmenge kennzeichnet. Die Anfangsbedingung des Systems ist gegeben mit

(B 3) $$s\,(0) = \bar{s} \,.$$

Ferner gelten für jede Periode die Restriktionen des statischen Allokationsansatzes

(B 4) $$\begin{aligned} f_i\,(r_i) - q_i &\geq 0 \\ \bar{r} - r_1 - r_2 - r_3 &\geq 0 \\ f_3\,(r_a) - s_a &\geq 0 \\ g\,(s) - u &\geq 0 \\ s^e - h_i\,(q_i) &\geq 0 \end{aligned}$$

Formuliert man das Problem in Periodenwerten, so lautet das Maximierungsproblem[63]

(B 5) $$\begin{aligned} L = w\,(q, u) &+ p\,(s^e - s_a - \bar{z}) \\ &+ \Sigma\lambda_i\,(f_i\,(r_i) - q_i) \\ &+ \lambda_3\,(\bar{r} - r_1 - r_2 - r_3) \\ &+ \lambda_4\,(f_3\,(r_a) - s_a) \\ &+ \lambda_5\,(g\,(s) - u) \\ &+ \lambda_6\,(s^e - h_i\,(q_i)) \\ &+ \lambda_7\,(s\,(0) - \bar{s})\ \text{Max!} \end{aligned}$$

Notwendige Bedingungen[64] für ein Optimum sind

(i) $$\dot{p} = \delta\,p - \lambda_5\,g'$$

(ii) $$\frac{\partial L}{\partial q_i} = \frac{\partial w}{\partial q_i} - \lambda_i - \lambda_6\,h_i' \leq 0 \qquad q_i \geq 0 \qquad q_i \frac{\partial L}{\partial q_i} = 0$$

(iii) $$\frac{\partial L}{\partial r_i} = \lambda_i\,f_i' - \lambda_3 \leq 0 \qquad r_i \geq 0 \qquad r_i \frac{\partial L}{\partial r_i} = 0$$

(iv) $$\frac{\partial L}{\partial r_a} = \lambda_4\,f_a' - \lambda_3 \leq 0 \qquad r_a \geq 0 \qquad r_a \frac{\partial L}{\partial r_a} = 0$$

---

[63] Das Problem läßt sich auch schreiben als

$$L = w\,[f_1\,(r_1), f_2\,(r_2), u\,(s)] + q\,(\sum h_i\,[f_i\,(r_i)] - f_3\,(\bar{r} - \Sigma\,r_i) - \bar{z}) + \alpha\,[s\,(0) - \bar{s}]$$

Hier ist die ausführlichere Schreibweise gewählt worden, um explizit auch die Implikationen des statischen Allokationsansatzes zu erhalten. Ferner ist unterstellt, daß $s \geq \bar{z}$.

[64] Die Ableitungen in bezug auf die Multiplikatoren werden nicht ausgeschrieben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(v) (B 6) $\frac{\partial L}{\partial s^e} = p + \lambda_6 \leq 0 \qquad s^e \geq 0 \quad s^e \frac{\partial L}{\partial s^e} = 0$

(vi) $\frac{\partial L}{\partial s_a} = -p - \lambda_4 \leq 0 \qquad s_a \geq 0 \quad s_a \frac{\partial L}{\partial s_a} = 0$

(vii) $\frac{\partial L}{\partial s(0)} = \lambda_5 g'[s(0)] + \lambda_7 \geq 0 \qquad s(0) \geq 0 \quad s(0) \frac{\partial L}{\partial s(0)} = 0$

2. Zeitpunktbezogene Implikationen. Im folgenden wird unterstellt, daß der Umweltqualitätsindex nicht auf Null absinkt, also $u > 0$. Ferner wird angenommen, daß beide Sektoren produzieren, so daß

$$r_i, q_i, s^e > 0 \ .$$

Dann folgt, daß in den Restriktionen (ii), (iii) und (vi) - (vii) das Gleichheitszeichen gilt. Unterstellt man ferner, daß Umweltpolitik betrieben wird und deshalb $\lambda_4 > 0$ und $r^a > 0$, so folgt aus den Restriktionen (ii) - (vi) für jede Periode

(B 7.i) $$\lambda_i = \frac{\partial w}{\partial q_i} + p h_i'$$

(B 7.ii) $$\lambda_3 = \lambda_i f_i'$$

(B 7.iii) $$\lambda_3 = -p f_a'$$

Diese Implikationen entsprechen den Implikationen des statischen Allokationsmodells[65]. Setzt man in einer statischen Analyse anstelle der Bewegungsgleichung für s die Definitionsgleichung für die Immissionen $s = s^e - s_a - \bar{z}$ ein, so reduziert sich der dynamische Ansatz B 6 auf das statische Allokationsmodell. Aus

(B 8) $$p\,[s - s_e + s_a + \bar{z}]$$

ergeben sich die Implikationen

(B 8.ii) $$p = \frac{\partial w}{\partial u} g' < 0$$

(B 8.iii) $$p = -\lambda_4 < 0$$

3. Implikationen über den Zeitpfad von p. Aus B 6.i folgt

$$-\dot{p} = 0 : -\delta p + \frac{\partial w}{\partial u} g' = 0$$

$$-p \Big|_{\dot{p} = 0} = -\frac{1}{\delta} \frac{\partial w}{\partial u} g'$$

[65] Vgl. z. B. *H. Siebert*, Externalities, Environmental Quality and Allocation, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{d(-p)}{ds} = -\frac{1}{\delta}\left(g'^2 \frac{\partial^2 w}{\partial u^2} + \frac{\partial w}{\partial u} g''\right) > 0$$

$$\frac{d^2(-p)}{ds^2} = -\frac{1}{\delta}\left(2 \frac{\partial^2 w}{\partial u^2} g' g'' + g'^3 \frac{\partial^3 w}{\partial u^3} \frac{\partial w}{\partial u} + g''' + \frac{\partial^2 w}{\partial u^2} g' g''\right) > 0 \,,$$

da $g''' < 0$ und $\frac{\partial^3 w}{\partial u^3} > 0$.

Die $-\dot{p} = 0$-Kurve hat einen progressiv steigenden Verlauf. Da bei gegebenem $\bar{s}$ für

$$-\dot{p} < 0 \colon -p < -\frac{1}{\delta} \frac{\partial w}{\partial u} g'(\bar{s}) \,,$$

liegen die Fälle $-\dot{p} < 0$ *unterhalb* der Kurve $-\dot{p}$. Da $-\dot{p} < 0$, muß $-p$ abnehmen. Die Fälle $-\dot{p} > 0$ liegen oberhalb der $-\dot{p} = 0$-Kurve; $-p$ steigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verteilungspolitische Auswirkungen der Umweltverschmutzungen und Umweltschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verursacherprinzips

Von *Martin Pfaff* und *Anita B. Pfaff*, Augsburg

1. Verteilungsaspekte der Umweltverschmutzung und Umweltschutzpolitik

1.1. Die einführenden Fragen

In diesem Referat werden die folgenden Fragen aufgegriffen:

(1) Was versteht man unter Umweltverschmutzung und Umweltschutzpolitik aus der Sicht der ökonomischen Theorie?

(2) Welche Hypothesen bezüglich der Verteilung der Umweltverschmutzung sowie der Kosten und Nutzen ihrer Beseitigung können insbesondere aus der internationalen aber auch bundesdeutschen Literatur entnommen werden?

(3) Kann ein Modell und eine Forschungssequenz formuliert werden, um der komplexeren Realität der räumlichen verteilungspolitischen Wirkungen gerecht zu werden? (Teil 3)

(4) Welche Ergebnisse sind aus einzelnen Fallstudien zu erwarten?

(5) Welche Schlußfolgerungen können aus den empirischen Untersuchungen gezogen werden über die Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes?

Die Reichweite dieser Fragen mag schon andeuten, daß sie im Rahmen eines Referats nicht erschöpfend beantwortet werden können. Dennoch scheint es unumgänglich, eine breitere Leinwand heranzuziehen, wenn es darum geht, die Frage der vielfältigen und komplexen verteilungspolitischen Auswirkungen der Umweltverschmutzung und Umweltschutzpolitik zu skizzieren.

Einerseits stellt die natürliche Umwelt des Menschen eine nicht-erneuerbare Ressource dar, die alternativen Nutzungen unterliegt[1] und für die der Markt eine ungenügende Vorsorge trifft, weil die privaten

[1] *A. C. Fisher* und *F. M. Petersen*, The Environment in Economics: A Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. XIV, No. 1, März 1976, S. 1 - 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und sozialen Ertragsraten der Nutzung voneinander abweichen[2]. Andererseits jedoch wird die Umwelt — im Hinblick auf die Umweltverschmutzung — auch als erneuerbare Ressource betrachtet. Die erste Perspektive betont den Bestands- und die zweite den Flußcharakter der Umwelt[3]. Die letztere ist von besonderem Interesse für die Problemstellung dieses Referates.

Die Prozesse der Produktion und des Konsums materieller Güter schaffen gleichzeitig einen Strom von materiellen Residuen. Die Umweltverschmutzung kann als ein Problem des Stromes der materiellen Residuen betrachtet werden[4], vor allem, wenn man die gesamte Erde als ein geschlossenes System — ähnlich einem Raumschiff — ansieht[5].

Die reale Wohlfahrt der Individuen und Gruppen wird aus der ökonomischen Sicht erhöht, wenn ihnen intendierte oder nichtintendierte Ströme von Gütern zugute kommen, bei denen die privaten und sozialen Nutzen der Produktion und des Konsums die privaten und sozialen Kosten übersteigen. In vielen Fällen ist eine klare Trennung in Netto-Nutznießer und Netto-Kostenträger nicht gegeben.

Die Umwelt obliegt nicht nur verschiedenen Nutzungen, ihre Verwendung und Erfahrung kommt auch verschiedenen Nutzern in unterschiedlichem Ausmaß zugute. Die erste Fragestellung ist vor allem unter Allokations- und Wachstums- und die zweite unter Verteilungsgesichtspunkten von Interesse.

1.2. Das Verursacherprinzip aus der wirtschafts- und sozialpolitischen Sicht

Die Anwendung des Verursacherprinzips kann beträchtliche Probleme auf der regionalen und kommunalen Ebene schaffen[6].

Diese Probleme resultieren einerseits aus den unterschiedlichen Bedingungen, die schon *vor* der Einführung des Verursacherprinzips galten: (1) Vom Grad der Entwicklung; (2) von sozialen und politischen Präferenzen; (3) von Umweltmedien und (4) von der Absorptionsfähigkeit der Umwelt.

---

[2] *J. V. Krutilla*, Conservation Reconsidered, in: American Economic Review, Vol. 57 (4), September 1967, S. 779 - 782.

[3] *A. C. Fisher* und *F. M. Petersen*, a.a.O., S. 2.

[4] *R. U. Ayres* und *A. V. Kneese*, Production, Consumption and Externalities, in: American Economic Review, Vol. 59 (3), Juni 1969, S. 282 - 297.

[5] *K. E. Boulding*, The Economics of the Coming Spaceship Earth, in: H. Jarret (Hrsg.), Environmental Quality in a Growing Economy, Baltimore 1966, S. 3 - 14.

[6] *M. Pfaff* und *W. Baur*, Some Social and Regional Effects of the Polluter-Pays-Principle, The Environment Directorate, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris, 15. November 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Andererseits entsteht noch eine weitere Kategorie von Problemen *nach* der Anwendung des Verursacherprinzips, z. B. durch dessen Auswirkungen auf (1) die Verteilung der Realeinkommen; (2) die Produktions- und Konsumstruktur; (3) den Grad der Beschäftigung; (4) das regionale Kapitalangebot und (5) die fiskalische Basis der Kommune und Region.

Zweifelsohne werden sich die regionalen Regierungen in einer offenen oder versteckten Form gegen diese Folgerungen zur Wehr setzen, selbst wenn die Anwendung des Verursacherprizips als nationale politische Maßnahme akzeptiert wird. Schon allein deshalb ist es von Interesse, diese Probleme zu antizipieren und Maßnahmen zu entwickeln, die eine Bereitschaft zur Annahme dieses wichtigen ökonomischen Prinzips auch von Seiten der Regionalregierungen wahrscheinlich erscheinen lassen.

Selbst die OECD[7], die für die allgemeine Durchsetzung des Verursacherprinzips in den Mitgliedsländern eintritt, befürwortet Ausnahmen für begrenzte Situationen: Wenn die Auswirkungen des Verursacherprinzips den regionalen Zielen zuwiderlaufen, können im Ausmaß und in der Zeitdimension ihrer Wirksamkeit begrenzte Ausnahmen gerechtfertigt erscheinen.

Im Prinzip ist es zweifelsohne möglich, eine Intervention entweder über Anreize oder Zwangsmittel so zu gestalten, daß die gewünschten Verhaltensformen erreicht werden. Jedoch ist es nach Baumol und Oates äußerst unwahrscheinlich, daß Subventionen tatsächlich die selbe Wirksamkeit haben werden wie die impliziten Steuern, die den Umweltverschmutzern im Rahmen des Verursacherprinzips auferlegt werden[8].

Den Auffassungen der regionalpolitischen Entscheidungsträger scheint eine Art von regionaler Nutzen-Kosten-Erwägung zu unterliegen. Das Argument für den Einsatz von subventionspolitischen Instrumenten zur Durchführung der Umweltverbesserungen wird daher nicht leicht vom Tisch zu fegen sein.

Tatsächlich gehen die rein ökonomischen Überlegungen zur Anwendung des Verursacherprinzips von der absoluten Dominanz des engen Effizienzzieles aus. Baut man jedoch auf der realistischen Annahme auf, daß die Wirtschafts- und Sozialpolitik mehrere oft im Konflikt stehende Ziele gleichzeitig zu verfolgen sucht, dann sind die sog. „zweitbesten" oder gar „drittbesten" Lösungen der Effizienzökonomie

---

[7] OECD, ENV (73) 32 (Final) Scale 2, 1. Januar 1974, Note on the implementation of the Polluter-Pays-Principle, S. 4.

[8] *W. J. Baumol* und *W. E. Oates*, a.a.O., S. 174 und *A. M. Freeman, R. H. Haveman* und *A. V. Kneese*, The Economics of Environmental Policy, New York 1973, S. 147.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durchaus nicht von der Hand zu weisen: Dies gilt besonders, wenn das Verteilungsziel bei der Gestaltung der Umweltpolitik explizit berücksichtigt werden soll.

2. Einige verteilungspolitische Hypothesen

Wie sehen die Verteilungswirkungen tatsächlich aus? Wem schadet die Umweltverschmutzung am meisten, wer trägt die Kosten und wem kommen die Nutzen der Umweltpolitik — vor allem auf der regionalen Ebene — tatsächlich zugute? Bevor wir zur empirischen Untersuchung dieser Fragen anhand eines einfachen Modells sowie von Fallstudien übergehen, sollen die Hypothesen aus der kleinen aber wachsenden Literatur zu Fragen der Verteilungswirkungen des Umweltschutzes zunächst erfaßt werden. Manche dieser Hypothesen wurden aus Modellrechnungen, andere wieder aus einzelnen Fallstudien diverser Industrien, Regionen und Länder abgeleitet. Es ist daher nicht verwunderlich, daß kein voller Konsens zu finden ist.

2.1. Zur Verteilung der Umweltqualität und Umweltverschmutzung

(1) Die Nachfrage nach Umweltqualität — wie die für andere „normale" Güter — steigt mit dem Einkommen[9].

(2) Der Ruf nach einer verbesserten Umwelt kann als eine „Bewegung der Oberschichten" betrachtet werden[10]. (Diese Gruppen befürworten auch mehr Investitionen für Umweltverbesserungen.)

(3) Die Errichtung umweltbelastender Industrie wird von den niederen sozioökonomischen Gruppen oft eher als Schaffung von lukrativeren Arbeitsplätzen betrachtet[11]. (Diese Gruppen befürworten weniger die Ausweitung von Umweltinvestitionen, da sie mehr Einkommen zum Konsum anderer Güter bevorzugen.)

(4) Höhere Einkommensgruppen drücken ihre Präferenzen für Umweltqualitäten durch die Wahl eines Wohn- und Arbeitsplatzes aus, der weniger Luft-, Wasser- und Lärmbelästigungen aufweist[12]. Die Verteilung der qualitativ besseren Umwelt geht eher zugunsten der Reichen als der Armen[13]. Dies trifft auch zu auf die Nutzung von Freizeiteinrichtungen im Freien[14].

---

[9] *W. J. Baumol* und *W. E. Oates*, a.a.O., S. 174 und *A. M. Freeman, R. H.*

[10] *J. Harry, R. Gale* und *J. Hendee*, Conservation: An Upper Class Social Movement, in: Journal of Leisure Research I (Sommer 1969), S. 246.

[11] *W. J. Baumol* und *W. E. Oates*, a.a.O., S. 191.

[12] *R. Ridker* und *J. Henning*, The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution, in: Review of Economics and Statistics, Vol. XLIX (Mai 1967), S. 246 - 257.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(5) Niedere Einkommensgruppen leben in den Gebieten der Innenstädte der USA, die durch die größte Umweltverschmutzung gekennzeichnet sind. Von Luftverschmutzung stärker betroffen sind die niederen Einkommensgruppen als die höheren und die Schwarzen als die Weißen. Desweiteren ist in den Gebieten mit der höchsten Luftverschmutzung das Verhältnis von Mietern zu Besitzern von Wohnungen und Häusern am größten[15].
Auch für die BRD — insbesondere das Ruhrgebiet — lassen sich ähnliche Verteilungsmuster erkennen.

(6) Die Gruppe der Arbeiter ist aufgrund der Immissionsverhältnisse am Wohnort sowie auch in ihrem Freizeitverhalten größeren Umweltbelastungen ausgesetzt als Angestellte, Beamte und Selbständige[16].

(7) Arbeiter sind am Arbeitsplatz größerer Gesundheitsgefährdung ausgesetzt als Angestellte, Beamte und Selbständige[16].

(8) Die Erwerbsbevölkerung der besonders luftverunreinigten Gebiete im Ruhrgebiet sind auch am Arbeitsplatz überdurchschnittlich Gesundheitsrisiken ausgesetzt[16].

(9) Unterschiede in der Umweltqualität der Großstädte kommen in den Grundstückspreisen zum Ausdruck: Je höher die Umweltqualität, desto höher sind c. p. auch die Grundstückspreise[17].

2.2. Zu den Nutzen der Umweltpolitik

Viel weniger eindeutige Aussagen werden über die Verteilungswirkungen der Nutzen der Umweltpolitik gemacht:

(1) Falls keine besonderen verteilungspolitischen Maßnahmen, wie z. B. ungleiche Verteilung der Finanzierungskosten, mit einem Umweltschutzprogramm verbunden werden, kann erwartet werden, daß dessen Nutzen vor allem den Reichen zugute kommt. Dies träfe gerade dann zu, wenn dessen physische Auswirkung auf Arme und Reiche gleich wäre: Denn die Reichen bewerten eine zusätzliche

---

[13] *A. M. Freeman,* The Distribution of Environmental Quality, in: A. Kneese und B. Bower, Hrsg., Environmental Quality Analysis: Theory and Method in the Social Sciences, Baltimore 1972, S. 264.

[14] *C. J. Cicchetti, J. J. Seneca* und *P. Davidson,* The Demand and Supply of Outdoor Recreation, Washington, D. C., U. S. Dept. of the Interior 1969.

[15] *A. M. Freeman,* Grants and Environmental Policy, in: K. E. Boulding und M. Pfaff, Hrsg., Transfers in an Urbanized Economy, Belmont, Cal., S. 315.

[16] *H. Jürgensen, K.-P. Jaeschke* und *J. Jarre,* Die volkswirtschaftlichen Umweltschäden und ihre Verteilung auf soziale Schichten, Projekt 138, Untersuchung erstellt für die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel im Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, Juni 1974, S. 95 - 96.

[17] *R. Ridker* und *J. Henning,* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einheit von Umweltqualität höher (z. B. durch ihre Zahlungsbereitschaft) als die Armen[18].

(2) Falls geographische Segmentierung der Reichen und Armen durch die Wohnortwahl erfolgt, können umweltpolitische Maßnahmen so gestaltet werden, daß sie entweder den Reichen oder den Armen, oder beiden, zugute kommen[19].

2.3. Zu den Kosten der Umweltpolitik

Auch die Verteilung der Kosten der Umweltverbesserung ist sowohl für die Übergangsphase und auch für die längerfristigen Auswirkungen nicht gleichförmig:

(1) Die Kosten der Übergangsphase — von einem Stand der Umweltqualität zu einem anderen, verbesserten Stand — werden viel stärker auf bestimmte Industrien, Kommunen, Regionen und soziale Gruppen fallen als auf andere[20].

(2) Die Kosten, die durch die Anwendung des Verursacherprinzips entstehen, verursachen signifikante Umverteilungen vor allem im Raum und schwächer zwischen sozialen Gruppen[21].

(3) Die sozialen Kosten einer Betriebsschließung können die Kosten einer Subventionierung der Umweltinvestition bei weitem übersteigen[22].

(4) Selbst wenn die Einführung des Verursacherprinzips nicht zu so dramatischen Konsequenzen wie Betriebsstillegungen führt, kann noch immer ein Sinken der Nachfrage, eine Minderung der Beschäftigung, eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und ein Verlust von Steuereinnahmen der Kommune und Region auftreten[23].

(5) Die Kosten der Übergangsphase treffen wahrscheinlich die Armen viel härter als die Reichen. Umweltschutzmaßnahmen werden von den Reichen daher eher begrüßt und von den Armen abgelehnt werden[24].

(6) Die Auswirkungen längerfristiger Kosten, vor allem wenn sie über Gebühren finanziert werden, sind nach dem jetzigen Stand des Wis-

---

[18] *W. J. Baumol* und *W. E. Oates*, a.a.O., S. 202.

[19] Ebenda, S. 202.

[20] *M. Pfaff* und *W. Baur*, Some Social and Regional Effects of the Polluter Pays Principle, Final Report, OECD, 15. November 1975, S. 97.

[21] Ebenda, S. 4.

[22] Ebenda, S. 4.

[23] Ebenda.

[24] *W. J. Baumol* und *W. E. Oates*, a.a.O., S. 207.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sens kaum abzuschätzen[25]. Jedoch kann vermutet werden, daß die Armen einen höheren Anteil ihres Einkommens für Güter ausgeben, deren Preise durch die Auswirkungen der Umweltkosten erhöht werden.

Im allgemeinen werden die Armen also durch diese längerfristigen Kosten stärker belastet als die Reichen. Die Inzidenz der Umweltpolitik ist deshalb wahrscheinlich regressiv[26].

(7) Die Verteilung der Kosten des amerikanischen Umweltschutzprogramms 1973 wurde von N. S. Dorfman und A. Snow für die Jahre 1972, 1976 und 1980 auf der Grundlage des Brookings MERGE Files geschätzt:

(a) „Das Muster der gesamten Verteilung (der Umweltkosten als Prozent des Familieneinkommens) ist regressiver als das einer allgemeinen Umsatzsteuer."

(b) „Nur eine Weitergabe der Kosten an den Bund oder die Länderregierungen könnte eine signifikante Milderung der Regressivität der gesamten Verteilung erzielen."

(c) „Es ist unwahrscheinlich, daß eine wesentliche Erhöhung der Progressivität in der Verteilung der Belastung erzielt werden kann, ohne daß Verluste in der Allokationseffizienz in Kauf genommen werden."[27]

2.4. Zu den regionalen und sozialen Verteilungswirkungen der Nutzen und Kosten der Umweltpolitik

Mehrere Studien haben eine „Regionalisierung" der Belastung sowie der Kosten des Umweltschutzes[28] oder eine optimale regionale Verteilung der ökonomischen Aktivitäten in der Region zum Ziel[29]. Da unser Hauptinteresse den interpersonellen Verteilungswirkungen innerhalb der Region oder Kommune gilt, soll den Hypothesen zu den allokativen oder aggregativen Aspekten nicht besondere Beachtung geschenkt werden.

---

[25] *R. Freeman*, Distribution of Environmental Quality, a.a.O., S. 259.

[26] *W. J. Baumol* und *W. E. Oates*, a.a.O., S. 209.

[27] *N. S. Dorfman* und *A. Snow*, Who will Pay for Pollution Control? The Distribution by Income of the Burden of the National Environmental Protection Program 1972 - 1980, in: National Tax Journal, Vol. 28, März 1975, S. 101 - 115.

[28] Siehe z. B.: *T. R. Lakshmanan* und *F.-C. Lo*, A Regional Economic Model for the Assessment of Effects of Air Pollution Abatement, in: Environment and Planning, 1972, Vol. 4, S. 73 - 88.

[29] Z. B.: *R. Thoss* und *K. Wiik*, An Empirical Linear Model for Water Quality Management — Pilot Study for Four Regions in the Ruhr Basin, in: J. Rothenberg und J. C. Heggie (Hrsg.), The Management of Water Quality and the Environment, London and Basingstoke 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Zeit läuft eine Studie über die Auswirkungen der Anwendung *einheitlicher* Normen und Standards für Luftqualität auf Regionen und Territorien der USA mit unterschiedlichen Strukturen, Präferenzen und Absorptionsfähigkeit.

Aus einem noch unveröffentlichten Bericht von Gianessi, Peskin und Wolff geht hervor[30]:

(1) Die Verteilungswirkungen von einheitlichen Normen und Standards sind, wenn die Nutzen zusammen mit den Kosten betrachtet werden, keineswegs einheitlich: Falls die daraus resultierenden Ungerechtigkeiten kompensiert werden sollten, müßten Einkommenstransfers von gewissen Gebieten des Landes an andere stattfinden.

(2) Auf der Grundlage der EPA (U. S. Environmental Protection Agency) Schätzungen über nationale Umweltschäden und die Kosten der Maßnahmen, die entwickelt werden müssen, um diese Schäden zu beheben, kommt man zu dem Schluß, daß diese Politiken nur einer Minderheit der Bevölkerung und einer Minderheit der Bezirke und städtischen Gebiete zugute kommen.

(3) Die Nutznießer der Maßnahmen würden mehr gewinnen als die Verlierer verlieren ... Ob ein Individuum ein „Gewinner" oder ein „Verlierer" ist, hängt viel eher von seinem Wohnplatz als von seinem Einkommen ab ...

(4) Die Tatsache, daß Leute mit Monatseinkommen zwischen US-Dollar 1 000 und 5 000 von der Umweltpolitik mehr Nutzen ziehen als diejenigen mit geringerem Einkommen kommt daher, daß Leute mit den niedrigsten Einkommen in relativ unverschmutzten ländlichen Gebieten wohnen. Sie haben wenig (durch weitere Luftverbesserungen) zu gewinnen und durch die gleichmäßigen Automobilmaßnahmen (zur Regelung der Abgabe) relativ viel zu verlieren.

(5) Die Tatsache, daß per Saldo die Maßnahmen zur Beseitigung der Luftverschmutzung den Nicht-Weißen eher zugute kommt als den Weißen, ist der Konzentration der nicht-weißen Bevölkerung in den industriellen Gebieten des Ostens (der USA) zuzuschreiben.

(6) Es besteht ein grobes Gleichgewicht zwischen den gesamten Nutzen und den gesamten Kosten der Politik der USA zur Verbesserung der Luftverschmutzung ... Für die meisten Leute besteht jedoch dieses Gleichgewicht nicht; vielmehr sind die Nettonutznießer in der Minderheit[31].

---

[30] *L. P. Gianessi, H. M. Peskin* und *E. Wolff*, The United States Air Pollution Policy: The Distribution of Costs and Benefits, Draft Paper, Resources for the Future, Washington, D. C.; und National Bureau of Economic Research, Inc., New York, 23. Juni 1976, S. 1.

[31] Ebenda, S. 1 - 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Die Emissionen eines Punkt-Quellen-Verschmutzers in räumlicher Sicht: Ein einfaches Modell

3.1. Die physische Belastung findet „im Raum" statt. Deshalb sei eine physische Belastungsfunktion auf ein zweidimensionales räumliches Raster definiert, das zweckmäßigerweise in Intervalle in jeder Dimension unterteilt ist. R_{ij} ist demgemäß die Zone, die in einer Dimension eines geographischen Rasters wie einer Landkarte oder eines Stadtplanes der i'ten Reihe und j'ten Spalte entspricht.

In einem solchen Raster sei an der Stelle R_{00} ein Punktemittent k von Schmutzstoffen. Je nach Art der Verschmutzung (Luft, Abwasser oder Abfälle) kann auf dem räumlichen Raster eine physische Verschmutzungsfunktion definiert werden, die von unterschiedlichen Umweltfaktoren abhängig ist.

Für den Fall einer spezifischen Art der Luftverschmutzung könnten z. B. die Faktoren Entfernung von Emittenten, durchschnittliche Windgeschwindigkeit und Abweichung von der Hauptwindrichtung Hauptbestimmungsfaktoren für die physische Einwirkung der Emission (P_{ij}) auf einen Raum R_{ij} sein, d. h.

$$P_{ij}\, f\,(D_{ijk}, V, \gamma_{ij}) \;, \tag{1}$$

$$D_{ijk} = \sqrt{(R_{io} - R_{00})^2 + (R_{0j} - R_{00})^2} \;,$$

die Entfernung von R_{ij} zum Emittenten;

V ist die durchschnittliche Windgeschwindigkeit und γ_{ij} die Winkelabweichung einer gedachten Linie $\overline{R_{00}\, R_{ij}}$ von der Hauptwindrichtung. Auf diese Weise könnte analog zu Isobaren, Isothermen, Indifferenzkurven und ähnlichem eine Isoverschmutzungskarte einer Region gezeichnet werden, wie sie schematisch in Abb. 1 dargestellt ist.

Die Position R_{00} kennzeichnet den Emittenten. Das Rasterquadrat R_{25}, gekennzeichnet durch das gestrichelte Quadrat bei A, liegt z. B. in einem Bereich des Verschmutzungsgrades P^4.

Die Schädigung, die einen Bewohner in einer verschmutzten Region trifft, kann sich aus vielfältigen, oft schwer zu bewertenden Komponenten zusammensetzen, wie Gesundheitsschädigung, Belästigung durch Gestank, Beeinträchtigung von Gütern durch Verschmutzung usw. (auf die Problematik der umfassenden Bewertung von Schädigungen wie z. B. Herabsetzung der Lebenserwartung sei hier nicht näher eingegangen). In jedem Fall kann unterstellt werden, daß die Schädigung n_{ij} einer Person in der Zone R_{ij} mit dem Grad der physischen Verschmutzung steigt, d. h.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

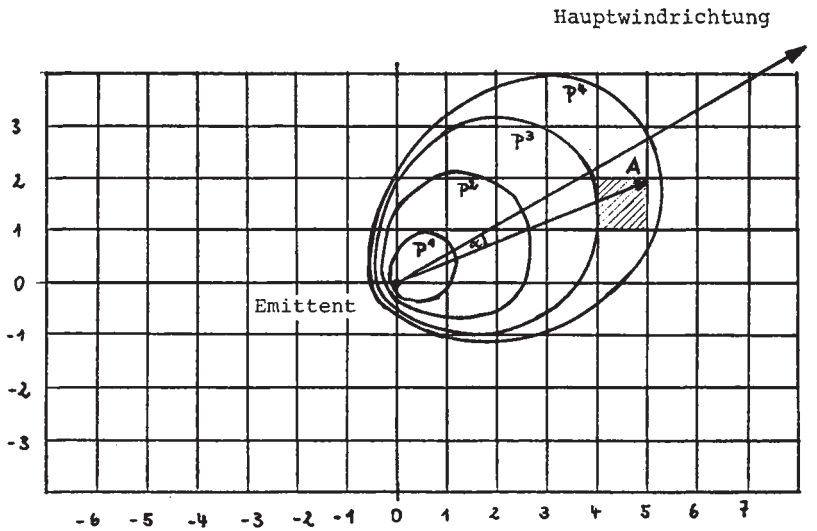


Schaubild 1: Hypothetische Isoverschmutzungskurven für eine Region

$$n_{ij} = g\,(P_{ij})\ ,\quad \frac{dn_{ij}}{dP_{ij}} > 0 \tag{2}$$

Die Gesamtschäden, die einer Zone zuzurechnen sind, sind schließlich von der Bevölkerungsdichte abhängig; je mehr Personen in der Zone, um so größer der Gesamtschaden, der dieser Region zuzurechnen ist. Läßt man einen eventuellen Interaktionseffekt zwischen Verschmutzung und Bevölkerungsdichte außer acht, so ist der einer Zone zuzurechnende Gesamtschaden N_{ij} proportional zur Bewohnerzahl[32] B_{ij}, d. h.

$$N_{ij} = B_{ij}\, n_{ij} = B_{ij}\, g\,(P_{ij}) \tag{3}$$

3.2. Die Nutzen und Kosten der Umweltpolitik

Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse einer Umweltschutzinvestition, die eine Umweltschädigung gänzlich beseitigt, müßte nun folgende Aspekte berücksichtigen:

1. Nutzen und Kosten, die in der Phase der Erstellung der Investition anfallen;

[32] Ein genaueres Modell könnte unterscheiden nach Wohnbevölkerung der Zone und nach der in der Zone arbeitenden Bevölkerung; oder für den Fall, daß Emissionen verschiedene Altersstufen unterschiedlich schädigen, nach Alter.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Nutzen und Kosten, die in der Phase des Einsatzes der Investition zum Tragen kommen und
3. Folgekosten und Folgenutzen.
4. Darüber hinaus interessiert in diesem Zusammenhang die Verteilung dieser Komponenten auf den räumlichen Raster bzw. seine Bevölkerung.

(1) Die Nutzen und Kosten der Erstellungsphase werden in Analysen weniger berücksichtigt. Sie sollen auch hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden. Hierunter fallen insbesondere die Kosten und Nutzen, die nicht primär im investierenden Betrieb und bei seinen Abnehmern anfallen wie geschaffene Nachfrage — und Einkommens- und Beschäftigungseffekte — in der Investitionsgüterindustrie. Die dem Betrieb einmalig anfallenden Kosten der Investition werden aufgrund der innerbetrieblichen Behandlung dieser Kosten gemeinsam mit im Betrieb laufend anfallenden Kosten des Umweltschutzes behandelt.

(2) Nutzen und Kosten treten aber vor allem in der Phase des Einsatzes einer Umweltmaßnahme auf. Beseitigt eine Investition die laufende Umweltschädigung zur Gänze, so würde an sich die Verteilung der Nutzen auf Zonen gleich der Verteilung N_{ij} entsprechen.

Es könnte davon ausgegangen werden, daß für jede Einheit eines umweltschädigenden Stoffes die Pro-Kopf-Schäden pauschaliert werden, und so die relative Verteilung der physischen Verschmutzung jener der relativen Verteilung der Schädigung entspricht. Dieser Ansatz weist zweifelsohne die Schwäche auf, daß kumulative Effekte der Verschmutzung unerfaßt bleiben. Vielmehr wäre es nötig, eine verobjektivierte Pro-Kopf-Schadenserfassung bei verschiedener Intensität von Emissionen zu erstellen, die eventuell nach Alter und anderen relevanten Merkmalen differenziert ist. Die objektive Erfassung soll gleichmäßige Anforderungsniveaus für alle garantieren.

Die Bewertung der Schäden ist jedoch mit großen Schwierigkeiten verbunden, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.

3.3. Die Bewertung der Kosten

Auf Seiten der Kosten einer Umweltschutzinvestition ist die Bewertung und Zurechnung nicht viel einfacher. Wie bei jedem theoretischen Ansatz müssen auch hier oft recht heroische Annahmen gemacht werden, um annähernd die theoretische Inzidenz der Kosten ermitteln zu können.

In der Folge sollen aufbauend auf einen Satz von Annahmen und Hypothesen die Auswirkungen von Umweltschutzinvestitionen untersucht werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A. 1: Ein luftverschmutzendes Unternehmen produziert ein Gut.

A. 2: Die Produktion verursacht vor der Umweltschutzinvestition konstante Grenzkosten und Fixkosten.

A. 3: Die Umweltschutzmaßnahmen verursachen Fixkosten (z. B. Abschreibungen) und variable Kosten (Chemikalien, Materialien). Diese durchschnittlichen variablen Kosten sind konstant.

A. 4: Die Kosten werden zur Gänze auf die Konsumenten überwälzt.

A. 5: Die Bevölkerung der Zone R_{ij} ist im Ausmaß l_{ijk} vom Arbeitsplatz bei dem luftverschmutzenden Unternehmen k abhängig. l_{ijk} nimmt monoton mit der Entfernung vom Unternehmen k ab und erreicht bald den Wert Null.

A. 6: Das Produkt von k ist nur Endprodukt.

A. 7: Die von k gekaufte Menge q ist nur vom Einkommen, nicht vom Preis abhängig. Mit steigendem Einkommen steigt der Konsum von k. Die Nachfragefunktion lautet $q = aY$, wobei Y das verfügbare Einkommen und a die marginale Konsumneigung nach Gut q darstellt.

A. 8: Kapitaleigner und Belegschaft sind nicht identisch.

A. 9: Das durchschnittliche verfügbare Einkommen einer Zone Y_{ij} ist in den verschiedenen Zonen unterschiedlich.

A. 10: Konkurrenten des Unternehmens k sind gleichfalls gezwungen, ähnliche Umweltschutzinvestitionen vorzunehmen oder Steuern zur Beseitigung der Umweltschäden in gleicher Höhe zu bezahlen.

A. 11: Die Preisbildung erfolgt durch Preisaufschlag auf die Kosten.

A. 12: In der Ausgangssituation herrscht Gleichgewicht im Gütermarkt.

A. 13: Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, bleiben in der gleichen Zone ansässig. Alle Personen unter 50 finden sofort Arbeit, die über 50 bleiben arbeitslos, bis sie das Rentenalter erreichen. Es werden über die Zeit der Arbeitslosigkeit (egal wie lange) rY $(0 < r < l)$ als Arbeitslosengeld (-hilfe, Sozialhilfe) gezahlt. Die Institutionen des Sozialbudgets werden nicht unterschieden. Alle Altersgruppen werden zum gleichen Teil von den Entlassungen betroffen.

Wird nun eine Umweltinvestition getätigt, so verteilen sich die damit verbundenen fixen und variablen Kosten je nach den Möglichkeiten, diese Kosten zu überwälzen.

Die Konsumenten tragen diese Kosten, falls sie aufgrund der Nachfragestruktur und Marktposition auf sie überwälzt werden können. Dies ist durch die Annahmen A. 7 (gänzliche Preisunelastizität) und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A. 10 (Konkurrenten unterliegen der gleichen Kostensteigerung) möglich und in A. 4 speziell unterstellt.

Die Kosten entfallen unter diesen Annahmen unterschiedlich auf die Zonen und die Bewohner dieser Zonen.

Die Absatzmenge q_{ij} des Produktes in der Region R_{ij} beträgt gemäß Annahme A. 7:

$$q_{ij} = a \cdot Y_{ij} \cdot B_{ij} \tag{4}$$

Die Kostenfunktion der Unternehmung vor Investitionen lautet gemäß Annahme A. 2.

$$C^0 = q\,c + F^0 \tag{5}$$

c sind die (konstanten) variablen Durchschnittskosten vor Investition, F^0 die Fixkosten vor der Umweltschutzinvestition. Die Preisbildung nach Annahme A. 11 führt zu einem Produktpreis p^0.

$$p^0 = \left(c + \frac{F^0}{q}\right)(l + g) \tag{6}$$

Der Parameter g ist hier der Prozentsatz des Preisaufschlags. Wird nun die Investition durchgeführt, werden laut Annahme A. 3 die einmalig anfallenden Kosten auf eine bestimmte Zahl von Jahren in die Fixkosten des Unternehmens als Abschreibungen eingehen. Für einen betrachteten Zeitraum (z. B. ein Jahr) erhöhen sich damit die Fixkosten bei linearer Abschreibung um $\frac{I}{T}$ (I ist der Betrag der Investition, T die Zahl der Jahre, über die abgeschrieben wird). Die neuen Fixkosten sind nunmehr

$$F^1 = F^0 + \frac{I}{T} \tag{7}$$

Die variablen Kosten steigen laut A. 3 um einen konstanten Betrag u pro Ausbringungseinheit. Die neue Gesamtkostenfunktion lautet nunmehr

$$C^1 = q\,(c + u) + F^0 + \frac{I}{T} \tag{8}$$

Laut Annahme A. 11 beträgt der neue Produktpreis p^1

$$\begin{aligned} p^1 &= \left(c + u + \frac{F^0}{q} + \frac{I/T}{q}\right)(l + g) \\ &= \left(c + \frac{F^0}{q}\right)(l + g) + \left(u + \frac{I/T}{q}\right)(l + g) \\ &= p^0 + \left(u + \frac{I/T}{q}\right)(l + g) \end{aligned} \tag{9}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Kosten, die einer Person durch diese Investition erstehen, sind laut Annahme A. 7 von seinem Einkommen abhängig, da dieses seine Konsummenge bestimmt.

Die Kosten K_{ij}, die in einer Zone R_{ij} zu tragen sind, hängen vom Absatz in der Zone und somit vom Einkommen und der Bevölkerungszahl ab.

$$K_{ij} = \left(u + \frac{I/T}{q}\right)(l + g)\, q_{ij} \tag{10}$$
$$= \left(u + \frac{I/T}{q}\right)(l + g)\, aY_{ij}\, B_{ij}$$

3.4. Verteilungseffekte einer Umweltschutzinvestition in der Leistungsabgabephase

Die Verteilungseffekte einer Umweltschutzinvestition werden folgende sein:

W. 1: Bei einem fixen Prozentaufschlag auf die Kosten sind die Gewinne des Unternehmens um $\left(u + \frac{I/T}{q}\right) gq$ absolut gestiegen.

W. 2: Ob auch die Lohnsumme gestiegen ist, hängt davon ab, ob der Betrieb der Umweltschutzanlage Personalbedarf mit sich bringt.

W. 3: Die Kosten werden proportional zum Einkommen verteilt. Stellt man die Nutzen gegenüber, ist davon auszugehen, daß sie wahrscheinlich räumlich stärker beschränkt auftreten als der Verbrauch der Güter und somit eine Umverteilung zugunsten der umliegenden Bewohner stattfindet, die nicht die gesamten Kosten zu tragen haben.

W. 4: Die Steuerbemessungsgrundlage für Umsatz- und Körperschaftsteuern haben sich erhöht; somit sind auch höhere öffentliche Einnahmen zu erwarten.

W. 5: Dies käme einer mehr als 100%igen Kostenüberwälzung auf die Konsumenten gleich, da auch die Gewinne gestiegen sind.

Einige der bisherigen — sehr restriktiven — Annahmen sollen nun durch andere ersetzt werden. Die erste alternative Annahme soll allerdings eher einer Vereinfachung dienen, wenngleich sie mitunter nicht unbedingt unrealistisch sein mag:

(1) A. 11 a: Die Preisbildung erfolgt aufgrund eines fixen absoluten Aufschlags auf die Kosten. Somit wird der Preis p:

$$p^0 = c + \frac{F}{q} + g \tag{6}$$

und p^1 ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(9a) $$p^1 = p^0 + u + \frac{I/T}{q} + g$$

Folgende Änderungen in den Verteilungswirkungen sind gegenüber den ursprünglichen Annahmen zu vermerken:

W. 1 a: Die Gewinne bleiben unverändert.

W. 4 a: Die gewinnbezogenen Steuern haben sich durch die Investition nicht verändert. Die indirekten Steuern sind weniger gestiegen.

W. 5 a: Die Kosten werden zu genau 100 % auf die Konsumenten überwälzt.

(2) Die Annahme, daß die Nachfrage gänzlich preisunelastisch sei (A 7), soll wie folgt modifiziert werden:

A. 7 a: Die nachgefragte Menge steigt mit dem Einkommen und sinkt mit dem Preis. $q = q\,(Y, p)$, $\frac{dq}{dY} > 0$, $\frac{dq}{dp} < 0$.

Es soll in allen Zonen der gleiche Preis gelten.

Die Nachfragesituation bewirkt einen preisbedingten Absatzrückgang, der zu einem Anstieg der Stückkosten führen muß (da nun die Fixkosten auf eine geringere Absatzmenge verteilt werden und außerdem Fixkosten und variable Kosten gestiegen sind).

Der neue Preis steigt also stärker an als unter der Annahme totaler Preisunelastizität.

(9b) $$p^1 = c + u + \frac{F}{q^1} + \frac{I/T}{q^1} + g, q^1 < q^0$$

q^1 stellt die nunmehr geringere Absatzmenge dar, die sich nach der Preiserhöhung ergibt. q^0 sei die Absatzmenge vor der Investition.

Schaubild 2 erläutert die Situation. Aus den Annahmen über die Produktionskosten und Umweltschutzkosten sowie die Preisbildung (A. 2, A. 3 und A. 11 a) kann man folgern, daß die Angebotskurve im relevanten Bereich sinkend verläuft. A^0 stellt die alte Angebotskurve dar, $\frac{F^0}{q}$ die durchschnittlichen Fixkosten vor Investition, $\frac{F^0}{q} + \frac{I/T}{q}$ die durchschnittlichen Fixkosten nach der Investition, c die durchschnittlichen variablen Kosten vor der Investition, $c + u$ nach der Investition, N die Nachfragekurve. Während in der Ausgangssituation die Menge q^0 zum Preis p^0 angeboten und nachgefragt wurde, ergibt sich ein neues Gleichgewicht bei p^1 und q^1. (Wie leicht ersichtlich, wird es zu einem neuen Gleichge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicht allerdings nur dann kommen, wenn die Nachfragekurve steiler als die Angebotskurve verläuft, da im umgekehrten Fall kein stabiles Gleichgewicht vorliegt.)

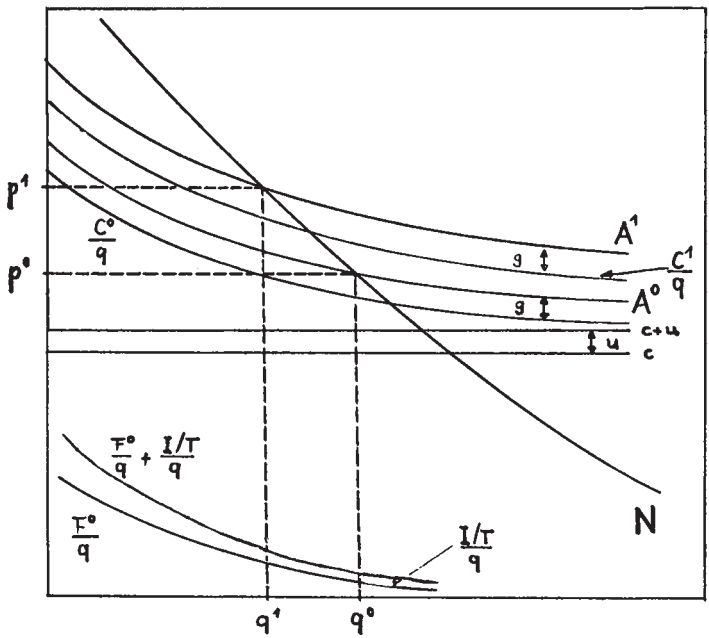


Schaubild 2. Kosten, Angebots- und Nachfragefunktionen vor und nach Einsatz von Umweltschutzmaßnahmen

Eine partialanalytische Betrachtung läßt also zunächst schon folgende Auswirkungen erkennen.

W. 1 b: Die Gewinne sind gesunken, da der mengenmäßige Umsatz zurückgegangen ist.

W. 4 b: Das Steueraufkommen aus Körperschaft- und möglicherweise aus Umsatzsteuer ist zurückgegangen.

3.5. Folgekosten: Auswirkung auf das Niveau der Beschäftigung

Die notwendige Senkung der Ausbringung zieht aber weitere Auswirkungen nach sich, was die Beschäftigungslage — und möglicherweise die Einkommenssituation — betrifft:

Bei geringerer Ausbringungsmenge kann Arbeit eingespart werden, Kapitalgüter liegen zum Teil brach, Ersatzinvestitionen werden nicht vorgenommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Teil der Entlassenen wird sofort oder in absehbarer Zeit — je nach konjunktureller Lage und regionaler Wirtschaftsstruktur — einen neuen Arbeitsplatz finden, ein anderer Teil wird für lange Zeit — möglicherweise bis zum Rentenalter — arbeitslos bleiben. In den reinen Investitionskosten der Umweltschutzmaßnahme müssen nun auch diese produktionsexternen privaten und sozialen Kosten hinzugerechnet werden. Gemäß Annahme A. 13 wird vereinfachend angenommen, daß alle über 50jährigen Entlassenen keine Arbeit finden, alle unter 50jährigen sofort Arbeit finden.

Unterstellt man, daß die Wahrscheinlichkeit der Entlassung für die Bewohner jeder Zone die gleiche ist und im gleichen Prozentsatz wie die Ausbringung sinkt, so ergibt sich eine Beschäftigungszahl L_{ij}^1 nach Berücksichtigung des preisbedingten Absatzrückganges von

$$L_{ijk}^1 = L_{ijk}^0 \frac{q^1}{q^0} = l_{ijk} B_{ij} \frac{q^1}{q^0} \tag{12}$$

Die Zahl der Entlassenen E_{ij}^1 in Zone R_{ij} beträgt

$$E_{ij}^1 = L_{ij}^0 - L_{ij}^1 = B_{ij} l_{ij} \left(1 - \frac{q^1}{q^0}\right) \tag{13}$$

3.6. Folgekosten: Soziale Kosten und Verbrauchsrückgang durch Einkommensminderung

Um den Einkommensverlust der privaten und öffentlichen Haushalte und die Kosten für die Sozialversicherungsträger zu ermitteln, bedarf es weiterer Annahmen. Annahme A. 13 spezifiziert diese Situation. Um die genaueren Auswirkungen auf Zonen festzulegen, muß die Altersstruktur (Anteil der Bevölkerung zwischen 50 und Rentenalter und unter 50 Jahren) bekannt sein.

In Region R_{ij} sei α_{ij} der Anteil der Belegschaft der Unternehmung über 50 Jahre alt, β_{ij} unter 50 Jahre ($\alpha_{ij} + \beta_{ij} = 1$). Die Zahl der Entlassenen, die sofort anderweitig Arbeit finden (E_{ij}^{*1}), ist entsprechend der Annahme A. 13.

$$E_{ij}^{*1} = E_{ij}^1 \beta_{ij} = B_{ij} l_{ij} \left(1 - \frac{q^1}{q^0}\right) \beta_{ij}, \tag{14}$$

die der arbeitslos werdenden (A_{ij})

$$A_{ij} = B_{ij} l_{ij} \left(1 - \frac{q^1}{q^0}\right) \alpha_{ij} \tag{15}$$

Es sei r der Anteil am letzten Einkommen, der als Arbeitslosengeld und später als Arbeitslosenhilfe usw. gezahlt wird. Das neue Einkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men in der Region R_{ij} beträgt, falls alle Einkommensgruppen gleichermaßen von der Arbeitslosigkeit betroffen werden

$$B^1_{ij} \cdot Y^1_{ij} = B_{ij} Y^0_{ij} - A_{ij} Y^0_{ij} (1 - r) = Y^0_{ij} (B_{ij} - A_{ij} + rA_{ij}) \tag{16}$$

Laut Annahme A. 7 b wird unterstellt, daß die Einkommenselastizität der Nachfrage positiv ist; des weiteren unterstellen wir, daß auch die Belegschaft der Unternehmung zu den Konsumenten des Produktes gehört. Der Einkommensrückgang wird einen erneuten — diesmal einkommensbedingten — Nachfragerückgang nach sich ziehen. Dieser wiederum führt, wegen der gleichbleibenden Fixkosten, zu Preissteigerung und demgemäß zu einer weiteren Reduktion der Nachfrage; dies drückt wiederum auf die Beschäftigung usw. — ein negativer Multiplikatoreffekt tritt auf.

Würde die genaue Form der Nachfragefunktion sowie die Produktionsfunktion spezifiziert, könnte ein neues Gleichgewichtsniveau von Ausbringung, Beschäftigung, Preis und Einkommen ermittelt werden. Dies trifft zu, falls für die gegebene Situation ein solches bei positiver Ausbringungsmenge existiert. Es könnte aber auch die Spirale von Absatzverringerung und Preissteigerung und Entlassung durchaus dazu führen, daß aus Rentabilitätsgründen die Produktion gänzlich eingestellt würde.

Ohne die Nachfragefunktion, die Produktionsfunktion und die Einkommensverteilung innerhalb von Zonen genau zu spezifizieren, sollen nun die tendenziellen Auswirkungen kurz zusammengefaßt werden. Nachträglich sollen diese Ergebnisse noch qualifiziert werden.

W. 1 c: Die Gesamtgewinne haben sich aufgrund der verringerten Produktion stark reduziert.

W. 2 c: Die Lohnsumme ist aufgrund der Entlassungen stark gesunken. Ein Teil der Entlassenen hat keine neue Arbeit gefunden, und somit sind die Einkommen aus unselbständiger Arbeit in den Wohnzonen der Belegschaft gesunken.

W. 3 c: Im Fall der absolut unelastischen Nachfrage kommen die Nutzen der Umweltverbesserung den näherliegenden Zonen zugute, während die Kosten auch entfernteren Zonen zufallen. Für den Fall der elastischen Nachfrage kommen gerade auf die umliegenden Zonen, in denen die Belegschaft wohnt, sehr hohe Kosten über den zu erwartenden Einkommensverlust insbesondere der älteren Bevölkerung hinzu.

W. 4 c: Die öffentlichen Einnahmen aus Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer und Lohn- bzw. Einkommensteuer sind gesunken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

W. 6: Die Transfereinkommen sind aufgrund der Arbeitslosigkeit in den Wohnregionen der Belegschaft gestiegen, aber nicht genug, um den unter W. 2 angesprochenen Einkommensverlust zu kompensieren.

W. 7: Die Einnahmen der Sozialversicherungsträger sind durch die Zahl der Arbeitslosen gesunken. Ihre Ausgaben sind gestiegen.

W. 8: Die von den Arbeitslosen zu erwartenden Rentenzahlungen sind niedriger, als wenn das Arbeitsverhältnis angedauert hätte.

W. 9: Die Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen treffen einerseits die Kommune insbesondere über die Minderung der Gewerbesteuer als gewinnbezogene Steuer, andererseits z. T. übergeordnete Regionaleinheiten wie Bund und Land über die Einkommen, evtl. Umsatz- und Körperschaftsteuer.

W. 10: Regional gesehen fallen die Kosten der Transferzahlungen nicht primär im Kommunalbereich an.

3.7. Qualifikation der theoretischen Schlußfolgerungen

Rüttelt man weiter an Annahmen des Modells, muß man manche der Auswirkungen qualifizieren.

A. 1 d: Geht man davon aus, daß die Unternehmung mehrere Produkte produziert, können die durch die Umweltschutzmaßnahme anfallenden Kosten unterschiedlich verschiedenen Produkten angelastet werden. Durch solche über die Fixkostenzurechnung erfolgenden intrabetrieblichen Transfers können unterschiedliche Marktpositionen und Nachfragesituationen genutzt werden. Dadurch können eventuell sogar die Konsumenten nichtverschmutzender Produkte die Kosten der Investition tragen. Je nachdem wie die regionale Absatzstruktur beschaffen ist, können die Kosten so aus der Nutzenregion ausgelagert werden.

A. 2 d: Unterstellt man steigende Grenzkosten der Produktion — und damit steigende variable Durchschnittskosten —, so weist die Angebotsfunktion einen schließlich steigenden Verlauf auf. Die kosteninduzierte Verschiebung der Angebotskurve bewirkt in diesem Fall wohl einen Preisanstieg und eine Mengenreduktion, die allerdings nicht so stark sind wie bei einer fallenden Angebotskurve. Somit sind die oben angeführten Auswirkungen auf die Einkommens- und Beschäftigungslage wesentlich abgeschwächt. Ähnliches gilt für die Auswirkung auf die öffentlichen Einnahmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weisen hingegen die Grenzkosten und die variablen Durchschnittskosten im relevanten Bereich einen fallenden Verlauf auf, so sind die kontraktiven Effekte auf mengenmäßigen Umsatz, Einkommen, Beschäftigung, Steueraufkommen und Sozialversicherungsbeiträge stärker als bei konstanten Grenzkosten.

A. 4 d: Werden die Umweltschutzmaßnahmen nicht hunderprozentig auf die Konsumenten überwälzt, sondern zur Gänze durch Gewinnminderung getragen, tritt eine schwächere Nachfrageminderung auf, da nur die einkommensinduzierte Nachfrageminderung der Gewinnbezieher — soweit die ausgeschütteten Gewinne gemindert werden — zum Tragen kommt. Diese Minderung dürfte in der Praxis schwächer sein als die im oben erläuterten Fall, da die Konsumneigung der Selbständigen an sich — ceteris paribus — geringer ist, somit ein schwächerer negativer Multiplikatoreffekt ausgelöst wird. Die öffentlichen Einnahmen aus Körperschaftsteuer und/oder Einkommensteuer und Gewerbesteuer werden zurückgehen. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer können im Endeffekt höher liegen als vorher oder auch sinken, je nachdem ob die Preiselastizität der Nachfrage im relevanten Bereich unter oder über 1 liegt. Eine weitere Überwälzungsmöglichkeit ist gegeben, wenn Löhne gedrückt werden bzw. — was in der jetzigen Situation realistischer ist — nur geringe oder keine Lohnsteigerungen durchgesetzt werden können. Die Auswirkungen auf die Nachfrage hängen hier davon ab, ob durch die nicht erfolgte Lohnsteigerung ein realer Einkommensverlust aufgetreten ist, und der Konsument frei von Geldillusion handelt. Wenn das der Fall ist, kann es zu einem Nachfragerückgang und in der Folge zu einem Beschäftigungs- und Einkommensrückgang, zu einer Minderung der öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und einem Ansteigen der öffentlichen Transferzahlungen kommen. Ansonsten sind höchstens keine Zuwächse zu erwarten oder niedrigere, als wenn die Umweltschutzinvestition nicht erfolgt wäre.

A. 6 d: Umweltschutzinvestition bei Zwischenprodukten oder Investitionsgütern können in ihren Verteilungseffekten und Allokationseffekten nur bewertet werden, wenn detaillierte Information vorhanden ist — oder Annahmen gemacht werden — über die Markt- und Kostenstrukturen der Abnehmer des Produktes. Auf weitere Ausführungen sei deshalb hier verzichtet.

A. 7 c: Zweifelsohne können vielfältige Annahmen über die Form der Nachfragefunktion gemacht werden. Allerdings müssen zu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sätzlich die Einkommensverteilung der Zonen bekannt sein, um die Verteilungswirkungen analytisch genauer abzuleiten. Generell läßt sich nur bemerken, daß üblicherweise, d. h. bei Gütern mit „normalen" Nachfragefunktionen, die Preiselastizität der Nachfrage bei höheren Einkommen geringer ist als bei niedrigen. Ist die Steuerung der Einkommen in allen Zonen in etwa gleich, so könnte man erwarten, daß der preisinduzierte Nachfragerückgang in Zonen mit höherem Einkommen geringer ist und diese damit einen relativ höheren Anteil der Umweltschutzinvestitionskosten tragen als Zonen mit niedrigerem Einkommen. Anders wird dies natürlich bei inferioren Gütern sein, die möglicherweise (bei nicht positiver Einkommenselastizität) niedrige Einkommenszonen besonders stark belasten würden.

A. 10 c: Unterstellt man, daß die Konkurrenten einer Unternehmung keine ähnlichen Belastungen durch Umweltschutzmaßnahmen und/oder Umweltschutzsteuern zu tragen haben, so kann sich ein Unternehmen, wenn es nicht im Bereich stark steigender Grenzkosten produziert oder im Vergleich zu seinen Konkurrenten wesentlich rationeller produzieren kann, kaum auf Umweltschutzinvestitionen einlassen können, da nur bei sehr starker Produktdifferenzierung eine stärkere Preissteigerung möglich wird, ohne daß die Käufer die Konkurrenzprodukte kaufen.

Die hier angeführten Kausalketten haben sich auf eine mikroökonomische Betrachtung beschränkt. Zweifelsohne sind jedoch makroökonomische Beziehungen von sehr grundlegender Bedeutung insofern die mikroökonomischen Abläufe, wie sie dargestellt sind, von gegenläufigen Entwicklungen in anderen Branchen und Regionen begleitet sein können, so daß sie sich — in der Aggregation — gegenseitig mindestens teilweise aufheben.

Abschließend sei erwähnt, daß sich ein solches Modell prinzipiell auch dahingehend modifizieren läßt, daß andere Arten von Umweltschädigungen und ihre Beseitigung untersucht werden. Es werden in diesen Fällen andere Umweltschädigungsfunktionen gelten. Auch können unterschiedliche Kausalketten (d. h. Folgekosten) ausgelöst werden, wenn es sich beispielsweise um eine Beseitigung der vom Konsum ausgelösten Umweltschädigung handelt.

Diese theoretischen Überlegungen haben gezeigt, daß umweltpolitische Maßnahmen über das Verursacherprinzip eine Fülle von verteilungspolitisch relevanten Auswirkungen nach sich ziehen können. Diese können die Wünschenswertigkeit der Anwendung des Verursacherprinzips in konkreten Fällen durchaus in Frage stellen. Ob und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in welcher Form diese in der Tat auftreten, kann aber nur durch empirische Fallstudien abgeschätzt werden.

Im folgenden Teil werden die Resultate einer Fallstudie exemplarisch und im Detail geschildert, darüber hinaus neun Fallstudien summarisch dargestellt.

4. Fallstudien zu den räumlichen Verteilungswirkungen

4.1. Ein exemplarisches Fallbeispiel auf dem Gebiet der Luftreinhaltung

Dieses Fallbeispiel soll exemplarisch und empirisch die Arbeitsabschnitte belegen, die zur Beantwortung der folgenden Fragen nötig sind:

(1) Wie wirkt sich die Verschmutzungsquelle auf die Verteilung der Belastung im Raum aus?

(2) Wie ist die Bevölkerung im Raum verteilt?

(3) Wie verhält sich die räumliche Verteilung der Umweltverschmutzung zur räumlichen Verteilung der Bevölkerung, gegliedert nach Einkommen und sozialem Status?

(4) Spezifisch, besteht eine klare Beziehung zwischen Einkommen (sowie sozialem Status) und dem Grad der Betroffenheit durch die Umweltverschmutzung?

(5) Wie sind die Nutzen der Umweltschutzmaßnahmen verteilt?

(6) Wie sind die Kosten dieser Maßnahmen verteilt? Und:

(7) Wie ist die Verteilung der Nettonutzen bzw. -kosten dieser Umweltmaßnahmen?

4.1.1. Die räumliche Verteilung der Umweltverschmutzung

Phenolemissionen, wie sie von dem untersuchten Unternehmen, das im Großraum Augsburg liegt, verursacht werden, können bereits in geringer Konzentration festgestellt und als Belästigung empfunden werden. Die objektive Erfassung der Geruchsstoffe mit Hilfe von Meßinstrumenten ist aber nur unter großem Aufwand möglich und wurde nicht durchgeführt.

Die räumliche Verteilung der Emissionen wurde daher anhand der beiden folgenden Kriterien geschätzt:

(1) Grad der subjektiven Belästigung: Dieser Indikator resultiert aus der Häufigkeit der Beschwerden über die Geruchsbelästigung beim Unternehmen selbst bzw. bei der zuständigen Immissionsschutzbehörde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf der Grundlage der relativen Häufigkeit der Beschwerden wurden 5 Belastungszonen gebildet und ihnen subjektive Wahrscheinlichkeiten der Belästigung durch Phenolemissionen des untersuchten Unternehmens zugeordnet (vgl. Schaubild 3).

(2) Grad der objektiven Belästigung; dieser Indikator wurde aufgrund der meteorologischen Gegebenheiten, insbesondere aufgrund der Häufigkeit der Windrichtungen und der Windgeschwindigkeiten im Raum Augsburg ermittelt. Die Daten stellten ebenfalls die zuständige Umweltschutzbehörde und der Deutsche Wetterdienst zur Verfügung.

Windrichtung und Windgeschwindigkeit sind die wesentlichen meteorologischen Determinanten der räumlichen Verteilung einer Luftverschmutzung.

Für die räumliche Verteilung der Geruchsstoffemissionen des untersuchten Unternehmens sind folgende meteorologische Daten von Bedeutung:

(a) An 14 % aller Tage herrscht Windstille. Während dieser Zeit dehnten sich die Geruchsstoffe gleichmäßig in konzentrischen Kreisen um die Emissionsquelle aus.

(b) An fast 50 % aller Tage kommt der Wind aus Westen, Südwesten oder Süden. Da die Emissionsquelle im Südwesten von Augsburg lag, wurden die Geruchsstoffe also in Richtung Stadtzentrum und nordöstliche Stadtteile transportiert.

(c) An ungefähr 35 % aller Tage war der größere Teil des Stadtgebiets frei von Emissionen des untersuchten Unternehmens. Dies gilt insbesondere für die Stadtteile im Nord-Westen, Norden, Nord-Osten und Osten.

Bei einem Vergleich zwischen dem Grad der subjektiven und objektiven Geruchsbelästigung ist festzustellen, daß

die Gebiete, die aufgrund der meteorologischen Gegebenheiten vor allem belastet wurden, weitgehend mit denen identisch sind, aus denen die größten Häufigkeiten an Beschwerden zu verzeichnen waren (Zonen A, B und C).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

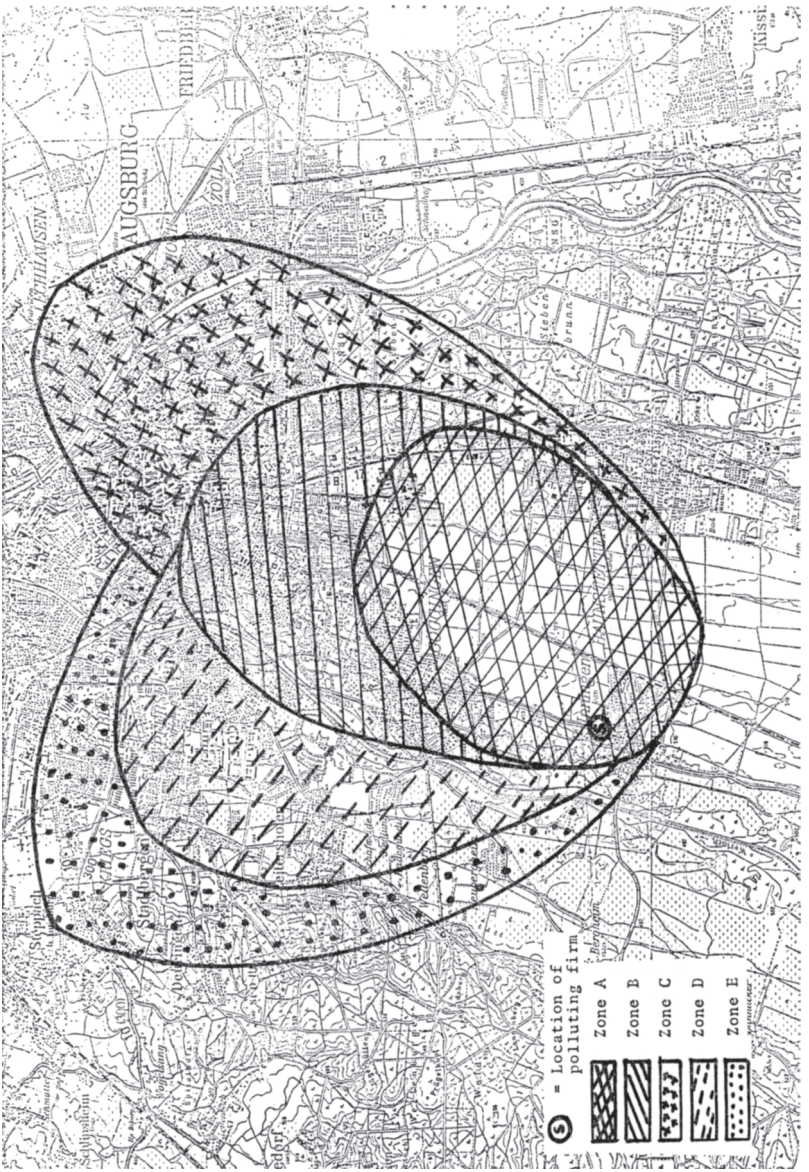


Schaubild 3. Belastungszonen im Raum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.1.2. *Die sozio-ökonomische Struktur des Großraums Augsburg und der einzelnen Belastungszonen*

Die sozio-ökonomische Struktur des Großraumes Augsburg kann durch die Aufgliederung der einzelnen Stadtteile nach Einkommens- und Berufsgruppen dargestellt werden[33]. Die Ergebnisse der Zuordnung der Berufs- und Einkommensgruppen auf die Belastungszonen zeigen die Tabellen 1 und 2. Aus den letzteren Tabellen ist folgendes Muster ersichtlich:

(1) Fast die Hälfte der Beschäftigten (46,1 %) lebt in den Zonen mit hoher Belastung (Zonen A und B).

(2) Alle Einkommensgruppen werden ungefähr gleichmäßig von der Umweltbelastung betroffen.

4.1.3. *Die Verteilung der Nutzen und Kosten der Umweltschutzinvestition*

Das Unternehmen errichtete zur Beseitigung der Geruchsstoffemissionen eine Luftverbrennungsanlage mit einem Investitionsaufwand von ca. DM 2,5 Mio. Die Kosten für die Umweltschutzmaßnahme konnten nach Auskunft von Vertretern der Unternehmensleitung nicht überwälzt werden, sondern führten zu Gewinnminderungen.

Eine ausführliche Wirkungsanalyse wirft die bekannten Probleme der Nutzen-Kosten-Analyse auf — direkte, indirekte, primäre, sekundäre und tertiäre, tangible und intangible, private und soziale Nutzen und Kosten, externe Effekte, „spillovers" usw. Für Zwecke dieser illustrativen Fallanalyse genügen wohl folgende Annahmen:

(1) Die privaten Nutzen und Kosten der Umweltinvestition können als Schätzgröße für die gesamten Nutzen und Kosten der Umweltinvestition angenommen werden. Dies bedeutet, daß soziale Nutzen und Kosten, externe Effekte usw. nicht berücksichtigt werden.

(2) Die Gesamtnutzen, die von dieser Investition entstehen, werden den gesamten Kosten der Investition gleichgesetzt.

Diese Annahmen findet man oft in Nutzen-Kosten-Analysen. Da unser Interesse vor allem den räumlichen Unterschieden in der Verteilung der gesamten Nutzen und Kosten gilt und die gesamten Nutzen durch die gesamten Kosten approximiert werden können, sind weitere Feinheiten in der Schätzung der Nutzen und Kosten von sekundärem Interesse.

---

[33] Diese Tabellen können auf Wunsch von den Verfassern zur Verfügung gestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Nutznießer dieser Investitionen sind die Bürger des Großraumes Augsburg, die vor der Durchführung der Maßnahme von der Geruchsbelästigung betroffen waren. Wie nun kann die Verbesserung ihrer realen Wohlfahrt, die der Umweltschutzinvestition der Firma zuzuschreiben ist, in quantitativen Größen ausgedrückt werden? Da wir nur eine nominale Skala zur Messung des Grades der Belastung durch die Umweltverschmutzung angewandt haben (d. h. wir teilten das Gesamtgebiet nur in 5 Verschmutzungs- oder Belastungszonen ein), muß diese nominale Skala in einen numerischen Index der Intensität der Umweltbelastung transformiert werden. Zunächst soll hier darauf hingewiesen werden, daß dieses Verfahren nicht nötig wäre, wenn wir die tatsächliche Belastung durch technische Messungen auf der Basis von Intervallskalen zur Verfügung hätten.

Tabelle 1

Verteilung der Beschäftigten auf Belastungszonen

Beschäftigte	Gesamt-Augsburg	Belastungszone				
		A	B	C	D	E
Absolut	141 697	13 169	52 198	8 147	27 190	17 251
in Prozent	100 %	9,3 %	36,8 %	10,1 %	19,2 %	17,2 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Volkszählung 1970.

Tabelle 2

Verteilung der durchschnittlichen Nettoeinkommen auf Belastungszonen

Durchschnittseinkommen je Beschäftigter	Gesamt-Augsburg	Belastungszone				
		A	B	C	D	E
Durchschnittseinkommen DM pro Jahr	10 194	9 897	10 736	9 621	10 322	10 055
Durchschnittseinkommen in der Belastungszone als % des Durchschnitts von Gesamt-Augsburg	100 %	97 %	105 %	94 %	101 %	98 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Volkszählung 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Verteilung der Gesamtnutzen der Umweltschutzmaßnahme nach Berufsgruppen und Belastungszonen**

Berufsgruppen	Nutzen in DM					Gesamt	pro Kopf DM
	Zone A	Zone B	Zone C	Zone D	Zone E		
Selbständige	55 000	55 333	37 500	22 333	12 833	182 999	14,4
mithelfende Familienangehörige	24 167	15 333	13 000	6 667	4 500	63 667	14,9
Angestellte/Beamte	370 000	304 000	221 000	146 666	70 000	1 111 666	29,0
Arbeiter	384 166	292 000	228 500	157 667	79 335	1 141 668	28,2
Gesamt	833 333	666 666	500 000	333 333	166 668	2 500 000	

Quelle: Amt für Statistik und Stadtforschung der Stadt Augsburg und eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Verteilung der Gesamtnutzen der Umweltschutzmaßnahme nach Einkommensgruppen und Belastungszonen**

Durchschnitts-einkommen in DM/Jahr	Belastungszone A	B	C	D	E	Gesamt
6 000 - 6 500			23 500			23 500
6 501 - 7 000						
7 001 - 7 500						
7 501 - 8 000			81 000	16 000		97 000
8 001 - 8 500				11 000		11 000
8 501 - 9 000		25 333		71 000		96 333
9 001 - 9 500					72 500	72 500
9 501 - 10 000	560 833	232 666				793 499
10 001 - 10 500	272 500	54 666	395 500		23 666	545 732
10 501 - 11 000		80 666		147 333	70 502	298 501
11 001 - 11 500				56 000		56 000
11 501 - 12 000		273 335		32 000		305 335
Gesamt	833 333	666 666	500 000	333 333	166 668	2 500 000

Quelle: Eigene Berechnungen nach Unterlagen des Amtes für Statistik und Stadtforschung der Stadt Augsburg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine einfache lineare Transformation der nominalen Skalen wurde angewandt, die der Zone A ein Gewicht von 5, der Zone B ein Gewicht von 4, C von 3, D von 2 und E von 1 zuteilt. Zweifelsohne könnte man sich komplexere Gewichtsschemata vorstellen. In diesem Zusammenhang genügt jedoch, darauf hinzuweisen, daß dadurch den einzelnen Zonen sich die folgenden Nutzen zurechnen ließen: Zone A DM 833 333, Zone B DM 666 666, Zone C DM 500 000, Zone D DM 333 333 und Zone E DM 166 688. Der Gesamtnutzen aller Zonen zusammen beträgt DM 2,5 Mio., d. h. entspricht den gesamten Kosten der Investition. Da die Verteilung der Einkommens- und Berufsgruppen im Raum bekannt ist, können diese Nutzen verschiedenen Einkommens- und Berufsgruppen zugerechnet werden. Die daraus resultierenden Verteilungsmuster können aus den Tabellen 1 und 2 ersehen werden.

Wie sind nun die Kosten der Umweltschutzinvestition verteilt? Die Vertreter der Firma konnten überzeugend argumentieren, daß diese Kosten von den Anteilseignern getragen werden, die außerhalb des Großraumes Augsburg angesiedelt sind. Es besteht also keine räumliche Überschneidung zwischen denjenigen, die aus der Umweltinvestition den Nutzen ziehen und denjenigen, die die Kosten für diese Investition tatsächlich getragen haben. Falls die Konsumenten oder Arbeitnehmer die Lasten dieser Investitionen zu tragen hätten, würde sich eine viel größere Überschneidung im Raum zwischen den Nutznießern und den Kostenträgern dieser umweltpolitischen Maßnahme ergeben.

Aus diesen Gründen kann auch die Frage nach der Verteilung der Nettonutzen und Nettokosten schnell beantwortet werden: Da die Nutznießer und Kostenträger in diesem Fall nicht identisch sind, erübrigt sich die Berechnung der Nettonutzen pro Bevölkerungsgruppe im Raum, diese wären als Differenz zwischen Gesamtnutzen und Gesamtkosten für bestimmte Gruppen zu berechnen.

4.2. Ein globaler Überblick über die Fallstudien

Um die Verteilungswirkungen des Verursacherprinzips empirisch zu schätzen, wurden die folgenden Fälle aus dem süddeutschen Raum analysiert:

(1) Abluftreinhaltung bei einem Unternehmen der technischen Schichtpreßstoffindustrie

(2) Abwasserentsorgung bei einem Unternehmen der technischen Textilveredelungsindustrie

(3) Abwasserentsorgung einer Großstadt (Augsburg)

(Fortsetzung auf Seite 215)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Neun Fallstudien — eine Zusammenschau**

untersuchtes Unternehmen	Größenkennzahlen		Branche Produkte Verwendung	ökonomische Ausgangslage		ökologische Ausgangslage	Auswirkungen	Umweltschutzmaßnahmen			ökologische Auswirkungen/Verbesserung	ökonomische Auswirkungen	Finanzierung	Kostenträger	Nutznießer
	Beschäftigte	Umsatz DM		Marktanteil	Markt-Struktur	Verschmutzungsgrad		Art	Anschaffkosten (DM)	Betriebskosten DM/Jahr					
1. Unternehmen d. techn. Schichtpr. St. Industrie Luftreinhaltung	400	50 Mio	Hartplastik-Prod. Verw.-Möglichk. nehmen laufend zu, vor allem Basismaterial für gedruckte Schaltkreise	ca. 12 % in BRD	5 Untern. teilen sich den dtsch. Markt zu 80 % etwa gleichmäßig auf	die Geruchsstoffe, vor allem Phenol, konnten nur zu 75 % ausgefiltert werden	Geruchsbelästigung, nicht gesundheitsschädlich	Luftverbrennungsanlage	2,5 Mio. 5 %	im Bereich Luftreinhaltung und Energieversorgung Steigerung von 38 %	vollkommene Beseitigung der Geruchsbelästigung	Steigerung der Gesamtkosten um 0,8 % Wettbewerbsnachteile *Besonderheit:* Steigerung der Grundstückspreise, Spekulationen	aus Eigenmitteln	bei Überwälzungsmöglichkeit auf die Preise nicht abgrenzbar. Zur Zeit keine Überwälzungsmöglichkeiten, Träger d. Kosten: Anteilseigner in USA	Einwohner im Raum Augsburg-Süd, nicht gleich Kostenträger
2. Unternehmen d. techn. Textilveredlungsindustrie Abwasserentsorgung	620 (gesamt) im untersuchten Werk 270	27 Mio (Lohnauftragsverfahren) voller Textilumsatz ca. 200 Mio.	Textilveredelung	mit an der Spitze in BRD, je nach Ausrüstungsgruppe unterschiedlich		chemische Verschmutzung der Abwässer	keine, da im unterirdischen Kanalnetz, dann Reinigung in kommunaler Kläranlage	Industr.-Kläranlage Eindampfanlage für Mercerisierablauge	1,6 Mio. + 400 000 DM Forsch.- u. Entw.-Kosten 380 TDM 8,8 % (1,19 %) ges. Textilumsatz	150 TDM 100 TDM	chemischer Sauerstoffbedarf (CSB) pro m³ Wasser sinkt von 1 000 bis 1 500 g auf 300 - 400 g vollständige Absorption von Ätznatron aus dem Abwasser	Recycling von 20 - 30 % des betrieblichen Abwassers	aus Eigenmitteln	keine Überwälzungsmöglichkeit aufgrund der Marktsituation Anteilseigner tragen Kosten → ertragsmindernd, Kommune, da weniger Steueraufkommen	Keine, da Kanalnetz unterirdisch, Reinigung der Abwasser in städt. Kläranlage

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Unternehmen der Knochenverarb. Industrie Betriebsschließung durch Luft- u. Abwasserreinhaltungsauflagen	170	10 Mio.	Verarbeitung von Tierknochen zu Knochenmehl und Gelatine			Geruchsbelästigung, hohes Abwasseraufkommen bei geringem Reinigungsgrad		Betr.-Schließung, da die Auflagen von 5 - 6 Mio. wirtsch. nicht tragbar waren			Beseitigung sämtlicher Verschmutzungen und Belästigungen	Kaufkraftschwund durch Einkommensminderung, Kaufkraftschwund durch Wegfall der Investition, Verminderung der Einkünfte des Staates und der Kommune, Belastung der Versicherungsträger		Staat, Arbeitnehmer, Versicherungsträger	Bürger der Gemeinde Memmingen (Standortgemeinde)
4. Unternehmen der chem. Grundstoffindustrie (Staubbeseitigung)	993	11 658 Mio.	Bleicherde Bentonit vielfältige Verwendung: Nahrungsmittel-, Bohr-, Gießerei-Industrie	bei Bleicherde in BRD führend, ausländische Wettbewerber		Staubemissionen 250 mg/N m³	nicht schädlich	Filteranlagen	insges. 2,4 Mio.	keine	Verringerung der Staubemissionen auf 15 mg/Nm³	Wettbewerbsnachteile durch intensivere Filterung Produktzugewinn von 90 t/Jahr = 0,09 % der Produktion	Preiserhöhung und Gewinnminderung	nicht abgrenzbar	Bewohner der Standortgemeinde, vor allem eigene Arbeitnehmer nicht gleich Kostenträger
5. Unternehmen der chem.-pharmazeutischen Industrie	700	100 Mio.	85 % pharmaz. 10 % kosmet. 5 % chemische Produkte	12. Stelle am Pharmamarkt		in allen ökologischen Bereichen geringer Verschmutzungsgrad		Tanks f. Abwässer abtr.-port flüssiger u. fester Abf. Kontrollmaßn.	0,02%	ca. 40 000/Jahr = 0,02 % des Umsatzes	Beseitigung der geringen Verschmutzungen	unerheblich	aus Eigenmitteln	unerheblich	unerheblich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fortsetzung *Tabelle 5*

untersuchtes Unternehmen	Größenkennzahlen		Branche Produkte Verwendung	ökonomische Ausgangslage		ökologische Ausgangslage	Auswirkungen	Umweltschutzmaßnahmen			ökologische Auswirkungen/Verbesserung	ökonomische Auswirkungen	Finanzierung	Kostenträger	Nutznießer
	Beschäftigte	Umsatz DM		Marktanteil	Markt-Struktur	Verschmutzungsgrad		Art	Anschaffungskosten (DM)	Betriebskosten DM/Jahr					
6. Erdölverarbeitende Industrie a) Petrochemisches Werk			Äthylen Propylen C 4-Mischkohlenwasserstoffe			bei Betr.-Störungen, Ruß, ölhaltige Abwasser									
b) Raffinerie			Propan, Butan, Flüssiggas, Normal-, Superbenzin, Düsentreibstoff, Diesel, Heizöl			ellipsenf. Schadstoffemissionen in die Luft Abwässer		Abwasserreinigung, Fakkeln						Distributionsgebiet vorwiegend Bayern	Region Ingolstadt, gleich teilweise Kostenträger
7. Unternehmen der Papierindustrie	2 325 (in 3 Werken)	409 Mio.	verschiedene Papierarten	40 % des BRD-Papiermarktes werden aus inländischer Produktion versorgt, davon hält das Unternehmen den größten Teil		schwebstoffhaltiges Abwasser, Zellstoffreste		biolog. Reinig. (Projektiert)			höherer Reinigungsgrad	Wettbewerbsnachteile	Eigenmittel		
8. Unternehmen der Textilchemikalienindustrie	508	72 Mio.	Textilchemikalien	bedeutend		Staubemissionen Abwasser		Staubfilt. NH_3 Absorptionsanl.	900 000 1,25 %	64 500,—		unerheblich	Eigenmittel	unerheblich	umliegende Bewohner

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4) Betriebsschließung bei einem Unternehmen der Knochenverarbeitungsindustrie aufgrund von Luft- und Abwasserreinhaltungen

(5) Staubbeseitigung bei einem Unternehmen der chemischen Grundstoffindustrie

(6) Umweltschutzproblem bei einem Unternehmen der chemisch-pharmazeutischen Industrie

(7) Umweltschutzproblem der erdölverarbeitenden Industrie in Süddeutschland

(8) Abwasserbeseitigung in einem Unternehmen der Papierindustrie

(9) Luftreinhaltung bei einem Unternehmen der Textilchemikalien-Industrie

Ein Überblick über 9 Fallstudien ist aus Tab. 5 ersichtlich. Dieser Überblick kann nur die wichtigsten Resultate und Aspekte zusammenfassen:

(1) Die Unternehmen variierten in der Zahl der Mitarbeiter, im Umsatz, in der Branche, in der Marktstruktur, in der ökologischen Ausgangslage — im Verschmutzungsgrad und seinen Auswirkungen —, in den Kosten der Umweltschutzmaßnahmen und deren ökologischen und ökonomischen Auswirkungen, in der Art der Finanzierung sowie in den daraus resultierenden Kostenträgern und Nutznießern.

(2) Für einige Fälle absorbierten die Kapitalseigner die Kosten der Umweltmaßnahmen, in anderen wurden diese an Konsumenten weitergeleitet oder vom Staat über Zuschüsse mitgetragen. In einem Fall führten die Umweltauflagen zu einer Betriebsschließung, deren Kosten von Anteilseignern, Mitarbeitern und dem Staat getragen wurden.

(3) Die Nutzen der Umweltinvestitionen kamen den Gruppen zugute, die im räumlichen Bereich der ursprünglichen Belastung angesiedelt waren.

(4) Für eine beträchtliche Zahl der Fälle besteht *keine* Identität zwischen Nutznießern und Kostenträgern, d. h. die Umweltinvestition führte zu eindeutigen Verteilungswirkungen.

Jeder dieser Fälle vermittelte also besondere Einsichten in die spezifischen Auswirkungen der Umweltschutzpolitik. Es soll aber davon Abstand genommen werden, diese Resultate über Gebühr zu verallgemeinern oder gar deren Ergebnisse auf größere Einheiten hochzurech-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen. Dies würde schon den obig erörterten theoretischen Einsichten zu den spezifischen Eigenheiten der räumlichen und sozialen Auswirkungen widersprechen.

5. Zum Abschluß

5.1. Einige Einschränkungen und Schlußfolgerungen aus den Fallbeispielen

Die wichtigsten Einschränkungen der empirischen Untersuchungen können wie folgt zusammengefaßt werden:

(1) Die Bereitschaft der Unternehmen und Kommunen zur Bereitstellung von Informationen stellt wohl den bedeutendsten Engpaß bei der Untersuchung dar. Zweifelsohne war es nicht möglich, die Parameterwerte des Modells der verteilungspolitischen Auswirkungen der Umweltschutzpolitik exakt zu schätzen, einfach weil betriebsinterne Daten zur Kostensituation, Preisbildung, Überwälzung usw. nicht geliefert wurden. Die Folgerungen der Fallanalysen mußten sich also auf globalere Informationen stützen, die teilweise nur von den betroffenen Kommunen selbst zu erfahren waren.

(2) Der Grad der Varianz in den Branchen, den Firmen, deren Marktmacht, der Abhängigkeit der Kommune usw. konnte nicht beliebig variiert werden, wie es für einen quasi-experimentellen Design zur statistischen Abschätzung der individuellen und gemeinsamen Effekte der Determinanten der Verteilungswirkungen wünschenswert wäre.

(3) Die Bereitschaft der Unternehmen und Kommunen zur Zusammenarbeit bestimmte die Zusammensetzung des „Convenience Sample". Dessen Repräsentativität ist also unter formalen statistischen Gesichtspunkten nicht zu überprüfen.

Dennoch wählten wir Fälle aus, die nicht als untypisch zu betrachten sind.

(4) Die Auswirkungen der Umweltpolitik auf die Überwälzung von Kosten konnte nicht von makroökonomischen und politischen Faktoren getrennt werden. (Inwiefern die Betriebsschließung in einem Fallbeispiel tatsächlich den Umweltauflagen und inwieweit der allgemeinen wirtschaftlichen Situation zuzuschreiben ist, kann nicht ermittelt werden.)

Nach diesen bedeutenden Einschränkungen scheint die Frage nicht unberechtigt, was wohl noch Positives über das Resultat der empirischen Untersuchungen gesagt werden kann. Dazu folgendes:

(1) Es konnten sowohl qualitative als auch quantitative Einsichten bezüglich der räumlichen und sozialen Verteilungswirkungen der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Umweltmaßnahmen sowie deren Auswirkung auf die Beschäftigung erarbeitet werden.

(2) Es wurde eine Methodologie zur exakteren Erfassung dieser Wirkungen konzipiert und zumindest im Prinzip in der Anwendung demonstriert.

(3) Obwohl die Informationsbasis beschränkt war, ist die Stoßrichtung der regionalpolitischen Empfehlungen der Umweltpolitik offensichtlich.

Zu den spezifischen Verteilungsmustern sei noch folgendes erwähnt: Es ist offensichtlich, daß die Kosten und Nutzen der Umweltschutzmaßnahmen bei einer Analyse der räumlichen Verteilung *verschiedenen* Gruppen zuzurechnen sind und daß keine vereinfachende Schlußfolgerung formuliert werden kann, die auf alle Fälle gleich zutreffen würde. Es soll deshalb auch nicht der Versuch gemacht werden, die Vielfalt der erfaßten Strukturen mit den obig formulierten verteilungspolitischen Hypothesen en détaille zu konfrontieren. Einige Bemerkungen zu den räumlichen Aspekten scheinen jedoch angebracht:

(1) Die Verteilung der Umweltqualität begünstigt nicht so eindeutig die höheren und die Umweltbelastung benachteiligt nicht so offensichtlich die niederen Einkommens- und Statusgruppen, wie aus der amerikanischen Literatur und auch aus der Jürgensen-Studie über das Ruhrgebiet entnommen werden könnte. Da die Siedlungsmuster in den untersuchten Kommunen Bayerns nicht so offensichtlich nach Einkommen oder Beruf differenziert sind, wie dies für das Ruhrgebiet zuzutreffen scheint, ist die räumliche Verteilung der Belastung und damit der Nutzen einer Umweltschutzpolitik zur Reduktion der Belastung nicht so offensichtlich.

(2) Zweifelsohne ist die räumliche Struktur eine wichtigere Bestimmungsgröße der Wirkungen als Einkommen und sozialer Status. (Dieses Resultat geht konform mit einer der Schlußfolgerungen von Gianessi, Peskin und Wolff.)

(3) Andererseits wiederum besteht kein Grund anzunehmen, daß die Verteilung der Kosten über den Überwälzungsprozeß an Anteilseignern, Konsumenten, Arbeiter und Staat in den untersuchten Gebieten anders geartet sein sollte als in anderen Gebieten. Dies betont wieder die räumliche Auswirkung einer Punkt-Quelle, zusammen mit dem Siedlungsmuster, als Hauptdeterminanten der Verteilungswirkungen.

(4) Für die praktische Politik scheint dies zu implizieren, daß über die Beeinflussung der Standortwahl umweltbelastender Unternehmen auch die verteilungspolitischen Aspekte am besten berücksichtigt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden können: Umfangreiche und komplexe Analysen der Überwälzung der Kosten scheinen nur von zweitrangiger Bedeutung zu sein.

(5) Aufgrund der Modellüberlegungen und Fallbeispiele erscheinen Umweltschutzinvestitionen dann wenig bedenklich, wenn
- der Arbeitsmarkt eventuell entlassene Arbeitskräfte schnell wieder absorbieren kann;
- mit steigenden Grenzkosten produziert wird;
- die Wirtschaft sich in der Wachstumsphase befindet.

(6) Die Situationen, in denen die Anwendung des Verursacherprinzips aus regional-, sozial- oder verteilungspolitischen Gesichtspunkten (vor allem wegen ihrer Auswirkung auf Arbeitsplätze und Arbeitseinkommen auf Kapitalströme, auf die Konsumentenwohlfahrt und auf die Steuereinnahmen von Kommunen und Regionen) bedenklich erscheint, sollen hier nicht im Detail wiederholt werden. Wir sind jedoch überzeugt, daß extrem negative Auswirkungen auf Kommunen und Regionen, vor allem in der Anpassungsphase über das Gemeinkostenprinzip, d. h. über öffentliche Steuergelder, zumindest teilweise aufgefangen werden sollten[34].

5.2 Zur Beurteilung der Verteilungsmuster

Die Verteilungsmuster, die durch die Fallbeispiele erfaßt wurden, beantworten aber letztendlich nicht die Frage nach deren sozialer Bewertung: Nach Baumol und Oates würde eine relative Gleichverteilung der physischen Belastung noch immer den Reichen größeren Nutzen bringen, denn sie würden die Umwelt z. B. durch ihre Zahlungsbereitschaft „höher bewerten" als die Armen. (Fragen unterschiedlicher Finanzierungsbeiträge werden dabei ausgeklammert.)

Die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Neuen Wohlfahrtsökonomie werden jedoch offensichtlich, wenn man bedenkt, daß durch die Umweltpolitik die einen gewinnen und die anderen notwendigerweise verlieren. Nach den Kriterien von Kaldor und Hicks z. B. müßte diese Umweltpolitik befürwortet werden, wenn mindestens potentiell eine Kompensation erfolgen könnte. Jedoch wurde dieser Gesichtspunkt von Baumol und Haveman[35] ernsthaft angezweifelt: Nach ihrer Auffassung führt eine Politik nur dann zu einer Verbesserung der Gesamtwohlfahrt, wenn

---

[34] Siehe dazu: *A. M. Freeman, R. H. Haveman* und *A. V. Kneese*, a.a.O., S. 148.

[35] *R. H. Haveman* und *B. A. Weisbrod*, The Concept of Benefits in Benefit-Cost Analysis, in: H. Peskin und E. Seskin (Hrsg.), Cost-Benefit Analysis and Water Pollution Policy, Washington, D. C. 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— jeder durch explizite Einkommenstransfers besser gestellt wird; oder
— wenn die Umverteilungswirkungen, die durch die Benachteiligung einigen entstehen, als bewußtes Ziel der Sozialpolitik betrachtet werden.

Wir sind der Auffassung, daß der letztere Gesichtspunkt einer allgemeinen gesellschaftspolitischen Konzeption näher kommt, die auch verteilungspolitische Ziele berücksichtigt. Demnach soll nicht nur der hypothetischen, sondern der tatsächlichen Verteilungswirkung der Umweltschutzpolitik größere Beachtung geschenkt werden: Selbst eine Politik, deren „Kosten" größer sind als die Allokations-Nutzen, wäre dann wünschenswert, wenn daraus zusätzliche Verteilungs-Nutzen zugunsten bestimmter Zielgruppen erfolgen würden. Wir nehmen aber nicht an, daß diese Auffassung von allen Ökonomen geteilt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Umweltpolitik —Analysen und Koordinationsmöglichkeiten—

Von *Harald Jürgensen* unter Mitarbeit von *Jan Jarre* und *Peter Stamer*, Hamburg

I. Konzeptionelle Überlegungen zum Einsatz des umweltpolitischen Instrumentariums

§ 1 Zur Grundlegung einer zielorientierten Umweltsteuerung

A. Operationalisierung der Zielvorstellung

Mit dem Eintritt des Umweltschutzes als gleichrangiger Aufgabenstellung neben den bisher verfolgten gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen ist zugleich die Konkretisierung umweltpolitischer Zielstellungen angesprochen. In der wirtschaftstheoretischen Diskussion des umweltpolitischen Instrumentariums wird eine entsprechende Zielvorstellung meist als gegeben vorausgesetzt. Dabei wird im Rahmen wohlfahrtstheoretischer Überlegungen von einer Zielsetzung ausgegangen, die sich abstrakt in Form von „Wohlfahrtsfunktionen" darstellt[1]. Wohlfahrtsfunktionen sind nun allerdings unter dem Aspekt gestaltender Anforderungen praktisch inoperabel. Dabei sind derartige Konzeptionen zur Beurteilung von Instrumentenalternativen formal durchaus geeignet. Angesichts ihrer mangelnden praktischen Relevanz kommt ihnen aber in erster Linie didaktische Bedeutung zu[2].

In anderen Fällen wird von der Theorie ungeprüft unterstellt, daß die politischen Entscheidungsträger für Zielformulierungen sorgen, die eine zielorientierte Analyse von Instrumentenvariablen ermöglichen. Dabei muß für den Bereich der Umweltpolitik festgestellt werden, daß die verfügbaren Zielformulierungen[3] in keiner Weise ausreichen, das umweltpolitische Instrumentarium optimal zuzuordnen. Es mangelt

---

[1] Vgl. zu diesem Aspekt insbesondere auch *B. Frisch*, Zur Theorie und Systematik der volkswirtschaftlichen Kosten, in: G. Gäfgen (Hrsg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln — Berlin 1966, S. 193 ff.

[2] Vgl. dazu auch *A. V. Kneese*, Environmental Pollution: Economics and Policy, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 61 (1970), S. 155.

[3] Vgl. hierzu die bekannten Formulierungen aus dem Umweltprogramm der Bundesregierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vor allem an operationalen Vorstellungen, auf die als Voraussetzung jeder rationalen Instrumentenanalyse nicht verzichtet werden kann.

Die Operationalisierung der umweltpolitischen Zielvorstellung muß als Grundproblem einer rationalen Gestaltung der Umweltpolitik angesehen werden. Die Operationalisierung[4] ist dabei von zweifacher Bedeutung:

— zum einen müssen quantitativ strukturierte und empirisch definierte Zielbündel vorgegeben werden, um die optimale Mittelkombination ableiten zu können,
— zum anderen müssen Instrumente und politische Maßnahmen nach objektiven Maßstäben auf ihre Erfolgswirksamkeit überprüfbar sein[5].

Anknüpfend an diese Operationalisierungsfunktionen ist es die Aufgabe der *Wissenschaft,* entsprechende Basisinformationen (informatives Instrumentarium) zur Zielformulierung durch die politischen Entscheidungsträger bereitzustellen. Die Operationalisierungshilfen der Wissenschaft sind dabei nur durch Koordination im interdisziplinären Forschungsprozeß zu gewinnen.

Im systematischen Bereich beinhaltet der wirtschaftswissenschaftliche Beitrag in diesem Zusammenhang zunächst eine Aufspaltung der Zielebene in regionale und sektorale Problemfelder[6]. Die *sektorale* Zieldimension ergibt sich aus der Tatsache, daß Umweltbelastungen durch produktions- und konsumbedingte Emissionen induziert werden. Durch ihre Ausbreitung über die verschiedenen Umweltmedien erlangen diese Emissionen eine *regionale* Bedeutung, da sie sich als raum- und objektbezogene Immissionsbelastungen niederschlagen, vor denen bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte geschützt werden soll. Derartige Schwellenwerte für verschiedene Schadstoffe werden im humanökologischen Kontext nach medizinisch-gesundheitspolitischen Kriterien festgelegt[7]. Im sektoralen Zusammenhang bildet der „Stand der Technik"

---

[4] Unter Operationalisierung wird hierbei die quantitative und qualitative Erfaßbarkeit sowie Überprüfbarkeit von Objektstrukturen nach objektiven Meßvorschriften verstanden. Eine entsprechende Realisierung von operationalen Zielvorstellungen in *allen* Umweltbereichen muß allerdings für überschaubare Zeiträume als unrealistisches Vorhaben gekennzeichnet werden, da die vorhandenen naturwissenschaftlichen und ökonomischen Möglichkeiten hierfür nicht ausreichen.

[5] Bekanntermaßen ist dafür eine genaue Festlegung der zu verändernden Zielvariablen sowie die Bestimmung der Änderungsrichtung und des erwünschten Veränderungsgrades erforderlich.

[6] Vgl. dazu *P. Stamer,* Orientierungslinien der Umweltpolitik, erscheint als Heft 43 der Wirtschaftspolitischen Studien, Göttingen 1977.

[7] Die unterschiedliche Schadenssensibilität der diversen Akzeptoren (Menschen, Pflanzen, Tiere, Sachgüter) gestattet prinzipiell eine entsprechende Differenzierung von Schwellenwerten der Immissionsbelastung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das wesentliche Kriterium für die Bestimmung von Emissionsbegrenzungen. Die Interdependenz der regionalen und sektoralen Zielebenen ergibt sich daraus, daß die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für die sektorale Entwicklung umweltfreundlicher Techniken richtungsweisend ist. Eine Orientierung am Stand der Technik ist andererseits notwendig, um im Sinne einer Schadensprophylaxe bestimmte Immissionen zu vermeiden, die im Raum meßtechnisch unter vertretbarem Aufwand nicht erfaßbar sind, gleichwohl eine hohe Schadenswahrscheinlichkeit aufweisen.

Gleichzeitig bedeutet eine Berücksichtigung technischer Rahmenbedingungen, daß ein realistischer Bezug zwischen dem ökologisch Wünschbaren und dem ökonomisch Machbaren hergestellt wird.

Im Anschluß an diese Überlegungen scheint es möglich, auf regionaler und sektoraler Ebene zu operationalen Zielvorstellungen zu gelangen. Dazu sind die notwendigen informativen Instrumente (Emissions- und Immissionskataster, Simulationsmodelle, Wirkungsanalysen und Input-Output-Rechnungen u. a.) bereitzustellen sowie die vom Politiker zu berücksichtigenden sachadäquaten Restriktionen ökonomischer und ökologischer Art offenzulegen.

Im politischen Transformationsprozeß können in der Folge derartige Informationen systematisiert und gemäß der gesellschaftlichen Präferenzen als objektive Maßstäbe (so etwa als Umweltqualitätsnormen)[8] sanktioniert werden[9]. Auf diese Weise wird die für die praktische Arbeit ungeeignete, abstrakte *Wohlfahrtsfunktion* durch konkrete *Wohlfahrtskriterien* für einen Teilaspekt der wohlfahrtsrelevanten Wirklichkeit operational umschrieben. Zugleich wird durch diese operationalen Kenngrößen ein Definitionsbereich erwünschter Situationen geschaffen, innerhalb dessen sich das angestrebte Wohlfahrtsoptimum der Gesellschaft befindet. Der Definitionsbereich ist indes nicht in sich geschlossen, sondern stellt ein ausbaufähiges System von Punktfeldern dar, das im Einzelfall durch die jeweiligen umweltbezogenen Problemzusammenhänge bestimmt wird.

Für die politischen Entscheidungsträger kommt es im Rahmen der konkreten Zielformulierung in einem nächsten Schritt darauf an, über die ökonomischen Implikationen informiert zu werden, die mit der Entscheidung für bestimmte Mindestanforderungen im Bereich der Umweltqualität verbunden sind. Im wissenschaftlichen Kontext gilt es, derartige Interdependenzen zwischen umweltpolitischen Mindestanfor-

---

[8] Als Schwellenwerte definiert, geben derartige Normen Niveaus an, die das Ausmaß negativer externer Effekte limitieren.

[9] Jede Veränderung dieser Maßzahlen kann als Indikator für Wandlungen des gesellschaftlichen Wohlfahrtsniveaus angesehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derungen und ökonomischen Zielvorstellungen aufzuzeigen und dem Politiker so die Möglichkeit zu geben, sachlich fundiert eine rationale Koordination der verschiedenen Zielebenen und Anspruchsniveaus gemäß der gesellschaftlichen Präferenzen vorzunehmen. In diesem Sinne kommt der wissenschaftlichen Information in der Realität politischer Entscheidungsprozesse durchaus die Funktion zu, bereits im Entstehungsfeld von Zielvorgaben bestimmte Konflikte aufzudecken und den Realitätsbezug zu wünschbaren Zielen herzustellen, bevor eine Transformation in explizite Zielvorgaben erfolgt.

Vorrangig ergibt sich bei der Einbeziehung des Umweltschutzes in den gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog ein direktes Koordinationserfordernis[10] zwischen dem Ziel des angemessenen Wirtschaftswachstums und der anzustrebenden Umweltqualität[11]. Allgemein läßt sich bei Zielkonflikten feststellen, daß die Dominanz eines Zieles in der aktuellen Zielhierarchie das Tempo beeinflußt, mit dem ein vorliegendes Belastungsniveau den erwünschten Schwellenwerten zeitlich angepaßt wird[12]. Die Operationalisierung der Zielvorstellung und die Koordinierung der einzelnen Zielbereiche schafft die Voraussetzung dafür, das umweltpolitische Instrumentarium rational zuzuordnen und strategisch optimal einzusetzen.

B. Strategien und Systematik des verfügbaren Instrumentariums

Strategische Überlegungen zum Einsatz des Instrumentariums knüpfen an den umweltpolitischen Zielsetzungen sowie den verschiedenartigen umweltpolitischen Problemstellungen an. In letzter Zeit haben sich in der umweltpolitischen Diskussion zunehmend strategische Überlegungen durchgesetzt, die an das eigentliche Ziel einer Belastungs- und Schadensminderung anknüpfen und darauf abstellen, ob *präventiv* über die Regulierung des Emissionsverhaltens umweltbelastender Wirtschaftssubjekte eine Verminderung bzw. Vermeidung der Umweltschädigungen oder *nachträglich* eine Minderung der Umweltbelastungen bei gegebener Emissionssituation vorgenommen wird[13].

---

[10] Umweltschutzpolitik bindet unmittelbar Ressourcen, die dann zur Ausweitung des Produktivkapitals nicht mehr zur Verfügung stehen. Vgl. auch *H. Jürgensen*, Zielkonflikte zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz, in: Universitas, 31. Jg., Heft 1, 1976, S. 1 ff.

[11] Konflikte mit anderen Komponenten des Zielpolygons, wie etwa Preisniveaustabilität oder Verteilungsnormen, ergeben sich erst unter dem weiteren Aspekt einer Anlastung der bei umweltpolitischen Maßnahmen entstehenden Kosten oder einer Zurechnung der durch Umweltbelastungen entstehenden Schäden.

[12] Als aktuelles Beispiel kann in diesem Kontext die modifizierte Abwasserabgabe angeführt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ob präventive oder nachträgliche Strategien vorziehenswert sind, läßt sich unter ökonomischen Aspekten keineswegs generell, sondern nur von Fall zu Fall nach Maßgabe von Kostengesichtspunkten entscheiden. Vergegenwärtigt man sich, daß das umweltpolitische Ziel nach ökonomischen Kriterien zu gesamtwirtschaftlich minimalen Kosten erreicht werden soll, folgt aus den kosteninduzierten Auswirkungen alternativer Strategien, daß eine allgemeine Prioritätenfolge für die Anwendung bestimmter Vorgehensprinzipien nicht genannt werden kann. Vielmehr bedürfen die genannten Strategien einer Konkretisierung, die den einzel- und gesamtwirtschaftlichen Effekten entsprechender Interventionen Rechnung trägt.

Technologisch bedingte externe Effekte können in einer wachsenden Wirtschaft nur in dem Maße abgebaut werden, wie neue Technologien zum Einsatz kommen. In der praktischen Umweltpolitik ist festzustellen, daß administrative Regelungen in erster Linie die Durchsetzung eines gegebenen Standes umweltfreundlicher Techniken zum Gegenstand haben. Eine Umweltpolitik, die sich vornehmlich an einer exogen vorgegebenen technologischen Entwicklung orientiert, läßt außer acht, daß die Bestimmungsgründe technischer Neuerungen häufig nicht umweltpolitisch induziert sind. Die Verbesserung des Produktionsapparates wird vielmehr in erster Linie im Hinblick auf die kostenorientierte Einsparung von Produktionsfaktoren vorgenommen. Es ist daher eine weiterführende umweltpolitische Strategie notwendig, die auf eine aktive Beeinflussung der Entwicklung umweltfreundlicher Technologien zielt. Eine derartige Strategie sollte konsequent auf den Datenkranz, der die technologische Entwicklung bestimmt, abgestimmt werden. Dabei muß neben der produktivitätsorientierten auch die umweltpolitisch orientierte technologische Entwicklung forciert werden. Eine präventive Doppelstrategie, die einerseits auf die Anwendung möglicher umweltfreundlicher Techniken, andererseits auch auf die Weiterentwicklung dieser Techniken hinwirkt, entspricht einer Politik, die das technisch Mögliche mit dem umweltpolitisch Notwendigen verbindet.

Hinsichtlich einer Systematisierung des umweltpolitischen Instrumentariums läßt sich eine Gruppierung nach den Kriterien der Vorgehensweise vornehmen, die verdeutlicht, ob die Eingriffsart eine indirekte oder eine direkte Steuerung von Umweltbelastungen zum Gegenstand hat. Eine Systematisierung des Instrumentariums nach direkten und indirekten Steuerungsmöglichkeiten — wie sie in der Literatur üblich ist — reicht indes allein nicht aus, weil ein konkreter Bezug zu umwelt-

---

[13] Vgl. zu dieser Unterscheidung insbesondere auch *P. Lämmel*, Umweltschutz in Ballungsräumen — dargestellt am Beispiel des Hamburger Raumes, Göttingen 1974, S. 225, der in diesem Zusammenhang zwischen Strategien der *primären* und *sekundären* Umweltkontrolle unterscheidet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischen Problemfeldern nicht hergestellt wird. Vielmehr ist es — anknüpfend an die oben vorgenommene strukturpolitische Auffächerung der Zielebenen — sinnvoll, zusätzlich eine Zuordnung des Instrumentariums in Hinblick auf die *regionale* und *sektorale* Aufgabenstellung der Umweltpolitik vorzunehmen. Übersichtshalber werden diese instrumentellen Zusammenhänge in den Tabellen 1 und 2 verdeutlicht, wobei zusätzlich neben direkten und indirekten Maßnahmen die wichtige Kategorie informativer Instrumente berücksichtigt wird. Die Tabellen zeigen, daß bei der sektoralen und regionalen Umweltsteuerung eine teilweise Überschneidung des Instrumentariums vorliegt. Dies erklärt sich u. a. daraus, daß beide Aufgabenbereiche hinsichtlich ihrer Wirkungseffekte in einem komplementären Verhältnis stehen. Sektorale Umweltentlastungseffekte erlauben gewöhnlich noch keinen Rückschluß auf die regionale Immissionskonzentration. Zieladäquanz im Sinne einer Entlastung immissionsintensiver Ballungsräume können solche Maßnahmen erst im Rahmen der räumlichen Entwicklungsplanung erhalten.

Strategie und Systematik des Instrumentariums haben die Aufgabe, zur Übersichtlichkeit im Bereich der Umweltsteuerung beizutragen und dem politischen Entscheidungsträger informative Orientierungslinien zu liefern. Eine eigenständige Orientierungs*hilfe* für den konkreten Einsatz läßt sich aus einer systematischen Typisierung des Instrumentariums allein jedoch nicht ableiten. Es bedarf vielmehr darüber hinaus einer Reihe von Kriterien, mit deren Hilfe das Vorteilshaftigkeitsprofil einzelner Instrumente beurteilt werden kann.

§ 2 Kriterien zur Beurteilung umweltpolitischer Maßnahmen

Die Vorteilhaftigkeit eines Instruments läßt sich in der Regel nicht nach einem einzelnen Kriterium allein bestimmen. Meist ist eine Reihe von Aspekten zu berücksichtigen, die sich von der technischen Eignung einer Maßnahme über Probleme der ordnungspolitischen Zulässigkeit eines Instruments bis hin zu Fragen der administrativen Durchführbarkeit erstrecken. Im folgenden sollen daher Beurteilungskriterien vorgestellt werden, mit deren Hilfe die Vorteilhaftigkeitsprofile umweltpolitischer Instrumente ermittelt werden und die als Orientierungshilfe für den Instrumenteneinsatz hilfreich sein können[14].

Unterscheiden lassen sich dabei zum einen allgemeingültige Kriterien von solchen, die konkreter auf die politische Durchführungspraxis ge-

[14] Zu einer Zusammenstellung von Beurteilungskriterien vgl. u. a. *H. J. Schürmann*, Ökonomische Ansätze einer rationalen Umweltpolitik und wirtschaftliche Konsequenzen mit besonderer Berücksichtigung der Energiewirtschaft, Diss., Köln 1973, S. 405, sowie *E. Rehbinder*, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Berlin 1973, S. 42.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richtet sind. Der ersten Gruppe sind insbesondere die Prinzipien der Einheitlichkeit und der Widerspruchslosigkeit zuzurechnen. Das Kriterium der *Einheitlichkeit* bezieht sich zunächst auf die Forderung, gleiche umweltbelastende Aktivitäten mit jeweils den gleichen Instrumenten zu steuern. Neben diesem sachlichen Bezug beinhaltet dieses Kriterium zugleich einen institutionellen Aspekt:

Die im förderativen Staatsverband vorherrschende horizontale und vertikale Ressort- und Kompetenzverteilung führt zu Unübersichtlichkeiten und Koordinationsproblemen. Aus diesem Grunde ist auch im umweltpolitischen Kontext eine einheitliche Durchsetzungsebene von Planungs- und Exekutivfunktionen anzustreben.

Nach dem Kriterium der *Widerspruchslosigkeit* ergibt sich die Forderung, Maßnahmen derart auszugestalten und zu koordinieren, daß sich die verschiedenen Wirkungen nicht in unerwünschter Weise gegenseitig abschwächen oder aufgrund ihrer kombinierten Einflüsse über die beabsichtigte Wirkung hinausgehen.

Die Wirkungsrichtung des umweltpolitischen Instrumentariums zielt auf eine Verbesserung der ökologischen Situation. Eine konkrete Beurteilung des Instrumentariums erfordert daher, die *ökologische Wirksamkeit* alternativer Instrumente zu überprüfen. Bei diesem Kriterium handelt es sich um einen objektiven Maßstab. Seine Anwendung setzt allerdings Erfahrungen mit dem Einsatz verschiedener Instrumente voraus. Abgesehen von dem bisher nur wenig verfügbaren Anschauungsmaterial ergeben sich häufig Auswertungsprobleme, um eingetretene Umweltverbesserungen konkreten Steuerungsmaßnahmen zuordnen zu können.

Die ökologische Wirksamkeit ist indes kein a-priori-Kriterium, nach dem sich allein entscheiden läßt, welche Vorgehensweise günstiger ist; denn es bleiben verschiedene ökonomisch relevante Problembereiche wie z. B. Fragen der ökonomischen Effizienz oder der Wettbewerbskonformität unberücksichtigt.

Im Rahmen der weiteren Beurteilung müssen somit zunächst zusätzlich *Konformitätskriterien* herangezogen werden. Eine Zulässigkeitsprüfung von Maßnahmen wird dabei insbesondere unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftspolitischen *Systemkonformität* unter gleichzeitiger Berücksichtigung von ordnungs- und ablaufspolitischen Aspekten vorzunehmen sein. Demgegenüber bezieht sich das in der wirtschaftspolitischen Diskussion häufig verwendete Kriterium der Marktkonformität in erster Linie auf den reibungslosen Ablauf der Marktprozesse selbst, nicht jedoch auf seine Gestaltungsprinzipien[15].

[15] Vgl. dazu ausführlicher bei *E. Tuchtfeldt*, Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Konzeptionen, in: H.-J. Seraphim (Hrsg.), Zur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Zusammenhang mit den Prinzipien, Gesetzen und Regeln bestehender Wirtschaftsordnungen, in denen der Wettbewerb das vorherrschende Steuerungsprinzip darstellt, gewinnt darüber hinaus die Prüfung der Frage nach der *Wettbewerbskonformität* des Instrumenteneinsatzes besondere Bedeutung[16], um

— einerseits durch umweltpolitische Eingriffe die Funktionen des Wettbewerbs bei der Durchsetzung der übrigen wirtschaftspolitischen Ziele nicht zu beeinträchtigen,

— andererseits Wettbewerb zur Durchsetzung umweltpolitischer Ziele nutzbar zu machen.

Anknüpfend an das von Kantzenbach fortentwickelte Konzept der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs kommt auch im umweltpolitischen Kontext der Unterscheidung zwischen statischen und dynamischen Wettbewerbsfunktionen grundsätzlich Bedeutung zu. Im umweltpolitischen Zusammenhang ist diese Unterscheidung besonders wesentlich. Läßt doch die Theorie der externen Effekte — theoretischer Referenzpunkt vieler umweltpolitischer Maßnahmen — in ihrer statischen Betrachtungsweise die Grundbedingungen evolutorischer Wirtschaftsabläufe außer acht. Die dynamischen Aspekte besitzen aber gerade für die Umweltbelastungen im Zuge ihres z. T. rapiden Wachstums besonderen Erklärungswert.

Die umweltpolitische Relevanz der allokativen Wettbewerbsfunktionen ergibt sich aus der Zielsetzung einer Optimierung der Nutzungen von Umweltressourcen. Dieses Optimierungsproblem stellt sich sowohl auf sektoraler (Optimierung der Umweltbelastung *durch* einzelne Sektoren) als auch auf regionaler Ebene (Optimierung der Umweltbelastung *in* einzelnen Regionen). Dynamische Funktionen des Wettbewerbs für die Umweltpolitik folgen aus der durch Wettbewerbsprozesse begünstigten Förderung eines umweltfreundlichen technischen Fortschritts. Hierunter kann die Entwicklung solcher Produkte und Produktionsverfahren verstanden werden, die

— die Verwendung natürlicher Ressourcen verringern

— die Abgabe von unerwünschten Residuen an die Umwelt senken

— die Wiederverwendung von Residuen ermöglichen oder erhöhen

— die Regenerationsfähigkeit der Umweltmedien steigern.

Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 218 f.

[16] Zahlreiche nationale und internationale Beispiele belegen über die theoretische Relevanz des Wettbewerbsaspektes hinaus dessen praktische Bedeutung. Gleichwohl verzichtet u. a. auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen auf die explizite Berücksichtigung dieses Kriteriums. Vgl. dazu den Kriterienkatalog des Sachverständigenrates, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974, Wiesbaden 1974, S. 387 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben dem Kriterium der Wettbewerbskonformität ist unter allokationstheoretischen Gesichtspunkten weiter das Kriterium der *ökonomischen Effizienz* abzuleiten, zu dessen Überprüfung im umweltpolitischen Kontext die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Anpassung an die vorgegebenen Ziele interessieren[17]. Allgemein sind verschiedenartige Kostenkomponenten wie Schadenskosten, Ausweichkosten, Informations-, Planungs- und Überwachungskosten sowie Vermeidungs- und Beseitigungskosten zu unterscheiden. Sie alle sind bei der Beurteilung alternativer Instrumente zu berücksichtigen. Aus der volkswirtschaftlichen Ausrichtung des Kriteriums der ökonomischen Effizienz ergibt sich, daß die konkret zu treffende Auswahl von Maßnahmen nicht in jedem Fall mit der aus einzelwirtschaftlicher Sicht günstigsten Alternative übereinstimmen muß. Andererseits braucht ein Eingriff beim *Endverursacher* nicht immer die volkswirtschaftlich sinnvollste Möglichkeit darzustellen.

Das Kriterium der ökonomischen Effizienz muß allerdings zur Beurteilung der personellen Lastverteilung im Umweltschutz um ein *Verteilungskriterium* ergänzt werden, das in der bisherigen umweltpolitischen Diskussion zumeist durch Allokationsaspekte verdeckt wird. Die verteilungspolitische Relevanz der Lastverteilung im Umweltschutz ergibt sich über folgende Wirkungsebenen[18]:

— Verteilungseffekte im Zusammenhang mit der Wiederherstellung einer angemessenen Umweltqualität
— Verteilungseffekte in Zusammenhang mit vorhandenen Umweltschäden.

Dieser Wirkungskomplex betrifft zum einen die Frage der monetären Lastverteilung, die aus dem Einsatz des umweltpolitischen Instrumentariums über veränderte Kosten- und Preisstrukturen sowie weiterhin durch die Inzidenz bestehender Schadenskosten resultieren[19]. Zum anderen sind reale Verteilungseffekte interregionaler und interpersoneller Art zu beachten[20], so daß das Verteilungskriterium sowohl eine monetäre als auch eine reale Komponente enthält.

---

[17] Unter diesem Gesichtspunkt ist zu beachten, daß sich das Kriterium der ökonomischen Effizienz gleichfalls auf volkswirtschaftliche Zieleinbußen etwa in den Bereichen Wachstum oder Vollbeschäftigung bezieht.

[18] Vgl. *J. Jarre*, Verteilungspolitische Aspekte der Umweltproblematik, in: Wirtschaftsdienst, 35. Jg. (1975), S. 636.

[19] Darüber hinaus ergeben sich Verteilungseffekte aufgrund der unterschiedlichen föderalen Einsatzebene des Instrumentariums; vgl. ausführlicher bei *K. Zimmermann*, Die Last des Umweltschutzes: Überlegungen zum Konzept der „Volkswirtschaftlichen Kosten" des Sachverständigenrats für Umweltfragen, in: Kyklos, Vol. 27 (1974), S. 862.

[20] Dieser Sicht liegt die Auffassung zugrunde, daß die Einkommens- und Vermögensverteilung lediglich ein Segment eines komplexeren Verteilungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben diesen primär ökonomischen Kriterien sind zusätzlich Aspekte der Praktikabilität unterschiedlicher Eingriffsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Dabei sind insbesondere Probleme der *politischen Durchsetzbarkeit* von Bedeutung. Dieses Kriterium bezieht sich zum einen auf den Unternehmensbereich, zum anderen auf behördliche Instanzen, denen Durchführung und Überwachung von Maßnahmen obliegt.

Obschon durch direkte oder indirekte Maßnahmen unterschiedlich in die Dispositionsautonomie eingegriffen wird, gilt für den Unternehmensbereich, daß Widerstände gegen beide Maßnahmengruppen zumeist als Reflex der einzelwirtschaftlichen Anpassungsflexibilität verstanden werden können. Die Anpassungsflexibilität stellt sich dabei vor allem als Problem der Verfügbarkeit umweltfreundlicher Technologien und der betrieblichen Möglichkeit, diese im Zeitablauf einzusetzen. Es scheint daher in Hinblick auf Forschungs-, Investitions- und Produktionsprogramme sinnvoll, durch Ankündigung von zukünftigen umweltpolitischen Anforderungen frühzeitig Signale zu setzen, die dann von den Betroffenen rechtzeitig in ihren Wirtschaftsplänen berücksichtigt werden können.

Für die Beurteilung der politischen Durchsetzbarkeit des Instrumentariums kommt andererseits den Handhabungsmöglichkeiten der Behörden Bedeutung zu, vor allem den administrativen Bedingungen ihres Vollzugs. Maßgebend hierfür sind Organisation und personelle Besetzung, die das Tempo administrativer Lernprozesse bestimmen. Die administrative Praktikabilität hängt entscheidend von den Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten während des Vollzugs sowie von den Kostenbelastungen verschiedener Kontrollverfahren ab.

Sowohl für den Unternehmensbereich als auch für öffentliche Instanzen ist das Kriterium der *Reversibilität* eine Maßnahme von erheblicher praktischer Bedeutung. Dabei kommt es darauf an, umweltpolitische Maßnahmen möglichst flexibel den sich verändernden Situationen einer evolutorischen Wirtschaft anzugleichen. Da diskretionäre Maßnahmen der politischen Entscheidungsträger vielfach erst mit einer erheblichen Verzögerung den veränderten Umweltbedingungen Rechnung tragen, erscheint es sinnvoll, Instrumente einzusetzen, deren konkrete Ausgestaltung automatische Anpassungsmöglichkeiten zuläßt.

Die Beurteilung des Instrumentariums nach den hier vorgestellten Kriterien setzt indes informative Grundlagen voraus, auf deren Basis eine *Anwendung* der Kriterien erst möglich wird. So ist in Hinblick auf

---

prozesses darstellt, in dem die Nutzenposition eines Individuums nicht allein durch den Nutzen beschrieben wird, den es aus seinem monetären Einkommen und aus staatlichen Dienstleistungen zieht, sondern auch eine Berücksichtigung nicht marktmäßig erfaßter, realer Umweltlasten erfordert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Einsatz alternativer Instrumentengruppen zu beachten, daß die informativen Voraussetzungen ihrer Anwendung unterschiedlich strukturiert sind. Im Falle einer Steuerlösung müssen Informationen über die technisch-ökonomisch optimale Anpassung von Unternehmen selbst beschafft werden. Demgegenüber erfordern direkte Eingriffe, daß der politische Entscheidungsträger im voraus über eine Fülle von Informationen verfügt, die eine realistische Normensetzung ermöglichen.

Im übrigen beziehen sich die informativen Voraussetzungen nicht allein auf einzelne, isolierte Kriterien, sondern es sind darüber hinaus Informationen zu berücksichtigen, die Wirkungszusammenhänge zwischen den Kriterien offenlegen. Zu unterscheiden sind dabei gleichläufige und gegenläufige Verbindungslinien. So wird beispielsweise im Falle der administrativen Praktikabilität bei mangelnden Vollzugs- und Überwachungsmöglichkeiten das Kriterium der ökologischen Wirksamkeit tangiert. Andererseits zeigt die Beziehung zwischen ökonomischer Effizienz und dem Verteilungskriterium eine eher gegenläufige Tendenz. Beispielhaft sei hiermit angedeutet, daß auch zwischen anderen Kriterienkonstellationen ähnliche Verbindungslinien bestehen. Diese Zusammenhänge deuten darauf hin, daß der optimale Einsatz von Instrumenten im Bereich einer partiellen Erfüllung der genannten Kriterien zu suchen ist.

II. Zur Zieladäquanz des umweltpolitischen Instrumentariums

§ 3 Das Vorteilhaftigkeitsprofil umweltpolitischer Steuerungsalternativen

Der oben vorgelegte Kriterienkatalog dient im folgenden zur Analyse des Vorteilhaftigkeitsprofils alternativer Umweltsteuerung. Dabei kann nicht jedes verfügbare Einzelinstrument einbezogen werden. Vielmehr werden für bestimmte *Instrumentengruppen* grundlegende Vor- und Nachteile herausgearbeitet. Dabei soll auf die Instrumentengruppe der Marktlösungen[21] nicht weiter eingegangen werden. Diese zwar theoretisch interessante Konzeption muß vom Ansatz her von Prämissen ausgehen, deren mangelnde Realitätsnähe die Funktionsfähigkeit dieser Lösung in Frage stellt[22]. Anknüpfend an die oben vorgenommene Systematisierung sollen vielmehr Steuerungsmöglichkeiten durch direkte und indirekte staatspolitische Interventionen näher untersucht werden.

---

[21] Hierunter sind zum einen private Verhandlungen zu verstehen, in denen die Betroffenen einen Interessenausgleich selbst aushandeln; andererseits fällt unter diese Kategorie ebenfalls der Handel mit transferierbaren Emissionsrechten (Zertifikatlösungen).

[22] Vgl. auch *E. Rehbinder*, Wirtschaftsordnung und Instrumente des Umweltschutzes, in: H. Sauermann, E.-J. Mestmäcker (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1975, S. 505 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1. Direkte Instrumente

Das Bündel direkter Instrumente schreibt unmittelbar über Auflagen, Ge- und Verbote umweltrelevante Handlungsweisen vor[23]. Sind die direkten Maßnahmen derart strukturiert, daß sie den Betroffenen keine unerwünschten Ausweichgelegenheiten belassen, besteht die Anpassungsmöglichkeit der Handlungsträger lediglich darin, die Vorschrift einzuhalten oder auf die umweltbelastende Aktivität zu verzichten. Eine derartige instrumentelle Umsetzung umweltpolitischer Zielvorstellungen wird hinsichtlich der erreichbaren ökologischen Wirksamkeit hoch einzustufen sein[24].

Während Fragen der Systemkonformität bei der konkreten Ausgestaltung direkter Eingriffe regelmäßig Berücksichtigung finden[25], werden insbesondere Aspekte der Wettbewerbskonformität künftig verstärkt beachtet werden müssen. Da Verbote und Auflagen sich in erster Linie an gegenwärtigen Produktionsstrukturen und einem gegebenen Stand der Technik orientieren, genügen sie vornehmlich statischen Aufgabenstellungen. Solange aber das Unterschreiten derartiger Normen nicht prämiiert wird, bleiben dynamische Funktionen des Wettbewerbs außer acht, die gerade die Anpassungsflexibilität erhöhen sowie die Entwicklung und Durchsetzung eines umweltfreundlichen technischen Fortschritts induzieren.

Einen gleichfalls negativen Einfluß auf die dynamischen Komponenten übt die vielfach mangelnde Reversibilität direkter Eingriffe aus. Wie die Praxis zeigt, veralten die zunächst dem aktuellen wissenschaftlichen und technischen Fortschritt entsprechenden Normen nicht nur durch die üblichen Verzögerungen im legislativen und exekutiven Bereich. Es ist insbesondere die fortschreitende Entwicklung, die sie rasch veralten läßt. Für eine Revidierung der gesetzlich normierten Werte ist aber regelmäßig ein längerer Zeitbedarf anzusetzen[26].

Um derartige Funktionsschwächen zu beseitigen, bietet es sich an, aufgrund potentiell absehbarer Entwicklungen zukünftig angestrebte umweltpolitische Eckwerte bereits anzukündigen. Derartige Ankün-

---

[23] Systematische Anknüpfungspunkte für direkte Maßnahmen sind Inputs, Produktionsprozesse und hergestellte Güter, deren direkte Regulierung in den Bereich einer präventiven Umweltsteuerung fällt, während eine entsprechende Regelung zur Abfallbeseitigung beispielsweise der nachträglichen Umweltsteuerung zuzuordnen ist.

[24] Die Wirksamkeit solcher Auflagen hängt allerdings nicht zuletzt von den Sanktionen bei Nichtbefolgung ab.

[25] Die Erfüllung des Kriteriums der Marktkonformität ist allerdings aufgrund der eingeschränkten Dispositionsmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte eher negativ zu beurteilen.

[26] Vgl. hierzu die 10jährige Zeitspanne zur Verabschiedung einer neuen TA-Luft und die noch ausstehende Aktualisierung einer TA-Lärm.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

digungen erlauben den Wirtschaftssubjekten, ihre Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionstätigkeit auf die zukünftigen umweltpolitischen Anforderungen hin auszurichten[27]. Zudem wird frühzeitig die Realisierbarkeit derartiger Zielgrößen diskutiert. In vielen Fällen kann dies die mittel- und langfristige politische Durchsetzbarkeit erheblich erleichtern.

Derart vorzugehen, kommt zugleich der administrativen Praktikabilität zugute. Die Behörden werden in die Lage versetzt, rechtzeitig die instrumentelle Durchführung vorzubereiten. Eine der möglichen Ursachen für Vollzugsdefizite läßt sich dadurch vermeiden.

Dem Kriterium der ökonomischen Effizienz kann trotz dieser Verbesserungsmöglichkeiten nur bedingt Rechnung getragen werden. Insbesondere wird ein allokationstheoretisch optimaler Einsatz direkter Instrumente, der sich an den jeweiligen betriebsindividuellen Grenzkostenverläufen zu orientieren hätte, in der Praxis meist verhindert. Dies einmal, weil seitens der Unternehmen erhebliche Bedenken gegen die Offenlegung derartiger Informationen existieren[28], zum anderen stehen einer Ideallösung meist hohe zusätzliche Informationskosten und zusätzlicher Verwaltungsaufwand entgegen, so daß sich eine rationale Lösung aus dem Verhältnis zwischen administrativen Mehrkosten und gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnissen einer verbesserten Allokation bestimmt[29]. Gegenüber den bisher betrachteten Auflagenlösungen wird einer Konstruktion indirekter Instrumente häufig die quasi automatische Anpassung an ein gesamtwirtschaftlich kostenminimales und zugleich allokationstheoretisch optimales Ergebnis zugesprochen.

3.2. Indirekte Instrumente

Die Gruppe der indirekten Instrumente versucht über ökonomische Anreize die gewünschten umweltpolitischen Wirkungen zu erzielen. Es bleibt dabei dem Kalkül der Verursacher überlassen, ob und inwieweit sie eine Veränderung ihrer umweltrelevanten Verhaltensweisen vornehmen. Mithin ist die indirekte Steuerung von Umweltbelastungen in Hinblick auf das Kriterium der ökologischen Wirksamkeit mit Unsicherheitsfaktoren verbunden. Derartige ökologische Risiken ergeben sich bei Abgabenlösungen zum einen aus der Ausnutzung möglicher ökonomischer Überwälzungsspielräume, zum anderen aufgrund unter-

[27] Vgl. hierzu beispielsweise das Benzinbleigesetz vom 5. 8. 1971.

[28] Darüber hinaus ist in diesem Bereich generell das Problem der exakten Kalkulierung entsprechender Kostenverläufe zu beachten.

[29] Solange etwa keine Kenntnisse darüber vorliegen, inwieweit die zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnisse einer besseren Allokation die administrativen Zusatzkosten einer besseren Information aufwiegen, verbleibt ein nicht überprüfbarer Handlungsspielraum.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedlicher Vermeidungsreagibilitäten nach Maßgabe individueller Kostenverläufe der Abgabepflichtigen.

Diesem — in Bereichen mit hoher potentieller Schadensintensität besonders ernstzunehmenden — Nachteil steht andererseits der Vorteil eindeutiger System- und Marktkonformität gegenüber. Die Marktkonformität indirekter Eingriffe zeigt sich gerade darin, daß die Dispositionsautonomie der Wirtschaftssubjekte weitgehend erhalten bleibt. Dieser Gesichtspunkt wirkt sich insbesondere auf die Durchsetzbarkeit des Instrumentariums positiv aus.

Abgabenlösungen fördern zugleich dynamische Anpassungsprozesse und begünstigen einen umweltfreundlichen technischen Fortschritt. Diese im Zusammenhang mit dem Kriterium der Wettbewerbskonformität zu beobachtenden Wirkungen ergeben sich aus den permanenten finanziellen Anreizen, nach verbesserten umweltpolitischen Lösungen zu suchen und diese umgehend zu verwerten. Analog den Pionierleistungen auf dem herkömmlichen Feld der Produkt- und Kostengestaltung können diejenigen Verursacher, die am schnellsten verbesserte Produkte und Produktionsverfahren anbieten, gegenüber ihren Mitkonkurrenten ökonomische Vorteile realisieren.

Diese Vorteile können insbesondere deshalb unmittelbar realisiert werden, weil es keiner diskretionären Entscheidung bedarf, um den Verursacher entsprechend der von ihm vorgenommenen Belastungsminderung von der Abgabenzahlung zu befreien. Diese Erfüllung des Kriteriums der automatischen Reversibilität begünstigt auch die rechtzeitige Freisetzung von Ressourcen aus dem Umweltschutz, die der übrigen Wachstumsentwicklung wieder zugute kommen. Diesen Vorzügen stehen aber die gewichtigen Praktikabilitätshemmnisse entgegen, eine operationale Bemessungsgrundlage für die Abgabenerhebung auszuwählen[30], die Abgabenfestsetzung vorzunehmen sowie in der Folge die exakte Abgabenzahlung zu kontrollieren.

Ohne hier weiter auf die hinlänglich diskutierten Probleme der Ermittlung von materiellen Bemessungsgrundlagen[31] einzugehen, kommt im Anschluß an die Festsetzung der wertmäßigen Bemessungsgrundlage[32] der Bestimmung der „richtigen" Abgabenhöhe erhebliche Bedeutung zu. Die Abgabenhöhe steht im Mittelpunkt einer ökonomisch effizienten Ausgestaltung indirekter Instrumente. Referenzpunkt für die Abgabenermittlung ist in der Theorie zumeist die Höhe der sozialen

---

[30] Vgl. hierzu beispielhaft *C. R. Plott*, Externalities and Corrective Taxes, in: Economica, Vol. 33 (1966), S. 87.

[31] Wie etwa Inputs, Emissionen und Endprodukten.

[32] Z. B. Schadenkosten und Vermeidungskosten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusatzkosten. Dabei steht allerdings fest, daß die exakte Bestimmung der Schäden kaum möglich ist. Selbst approximierte Schadensermittlungen verursachen noch hohe Informationskosten[33]. Dadurch werden die Vorteile einer Allokationsverbesserung — in der Theorie zumeist unter der wirklichkeitsfremden Annahme kostenloser Informationsbeschaffung abgeleitet — tendenziell wieder abgebaut. Davon unabhängig kann eine exakte Kostenbelastung des Verursachers allenfalls in begrenztem Umfang vorgenommen werden. Fehlt es doch an einem funktional eindeutigen Zusammenhang zwischen Emissionen und den durch sie bewirkten Schäden[34].

Diese Kritikpunkte widerlegen keineswegs die theoretischen Vorzüge der Bezugsgröße „soziale Zusatzkosten". Sie belegen in ihrer Summierung allerdings deutlich, daß der Praktikabilität derartiger Lösungen noch weitgehend ungelöste Informationsprobleme entgegenstehen. Die Umweltpolitik hat noch weitgehend geeignete Referenzpunkte und Verfahren zur Abgabeerhebung zu ermitteln.

Eine erleichterte Vorgehensweise wird vielfach darin gesehen, daß im umweltpolitischen Zielbereich operationale Umweltnormen vorgegeben werden, auf die hin dann die Abgabenhöhe abzustimmen ist. Die Abgabenhöhe wird dann nicht mehr unmittelbar aus den sozialen Zusatzkosten abgeleitet, sondern orientiert sich an den einzelwirtschaftlichen Vermeidungskosten, die zur Einhaltung des Umweltqualitätsstandards aufgewendet werden müssen. Für die Beurteilung dieses Ansatzes kann wesentlich auf seine informativen Voraussetzungen abgestellt werden.

Zur Festsetzung der zieladäquaten Abgabenhöhe benötigt die staatliche Verwaltung Kenntnisse über den Verlauf der betriebsindividuellen Vermeidungskosten. Soweit derartige Informationen nicht schon an mangelnden unternehmensinternen Möglichkeiten scheitern, dürfte die Informationsbeschaffung in der Regel mit so hohen Kosten verbunden sein, daß Effizienzeinbußen in Kauf zu nehmen sind. Umweltqualitätsstandards stellen demnach eine praktikablere Bezugsgröße für Abgabenlösungen dar, jedoch führt das Standardsteuerverfahren zu informativen Ansprüchen, die vom Umfang her der Pigou-Lösung ähnlich sind. Strukturelle Unterschiede ergeben sich allerdings daraus, daß Probleme der Informationsbeschaffung zum Teil auf die Zielebene ver-

---

[33] Vgl. dazu vor allem Überlegungen zur Frage der Kosten-Nutzen-Analysen im Umweltschutz wie z. B. *H. Siebert,* Probleme von Nutzen-Kosten-Analysen umweltschützender Maßnahmen, in: Wirtschaftsdienst, 53. Jg. (1973), S. 131 ff.

[34] Dies gilt insbesondere aufgrund der Existenz synergetischer Effekte; darüber hinaus gewinnen auch Einwände an Bedeutung, die auf die Problematik der Bestimmung der Steuerfunktion im Falle nicht-seperabler externer Effekte zielen, da die aktuelle Umweltsituation häufig durch multilaterale nicht-seperable externe Effekte gekennzeichnet ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lagert werden[35] und die Notwendigkeit zur Ermittlung der sozialen Zusatzkosten von dem Erfordernis abgelöst wird, die entsprechenden Vermeidungskosten zu ermitteln.

Derartig hohe Informationsvoraussetzungen sind im Falle des modifizierten Standardsteueransatzes[36] nicht erforderlich. Im Zuge eines Iterationsverfahrens kann selbst bei Unkenntnis der Vermeidungskostenverläufe jene Abgabenhöhe ermittelt werden, die die Erfüllung vorgegebener umweltpolitischer Qualitätsstandards sicherstellt. Eine solche Vorgehensweise muß nicht notwendig zu einer pareto-optimalen Ressourcenallokation führen. Einwände in dieser Richtung sind indes zu relativieren, liegen doch bislang keine Kenntnisse darüber vor, inwieweit die zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnisse einer besseren Allokation die administrativen Zusatzkosten einer besseren Information aufwiegen.

Der modifizierte Standardsteueransatz kommt den staatlichen Entscheidungsträgern in zweierlei Hinsicht entgegen: Zum einen liegen vereinfachte Informationserfordernisse vor, zum anderen verbleibt durch das Iterationsverfahren ein erhöhter administrativer Handlungsspielraum. Eine flexible Anpassung der Steuersätze wird allerdings in der Regel durch time-lags und Rigiditäten aufgrund der Trennung von Exekutive und Legislative behindert.

Von diesen grundsätzlichen Überlegungen abgesehen ergeben sich im Unternehmensbereich weitere Bedenken gegen die Praktikabilität dieses Ansatzes. Das Iterationsverfahren führt zu betriebswirtschaftlichen Unsicherheiten hinsichtlich der technologischen Anpassungsstrategie. Unterschiedliche Abgabensätze bestimmen entscheidend die optimale Wahl zwischen alternativen Vermeidungstechnologien. Die Wirksamkeit einer Vermeidungsinvestition wird damit von der zeitlichen Stabilität des Steuersatzes tangiert. Die Einführung einer optimalen Technologie ist darüber hinaus nicht nur kontrollintern vom eigenen Vermeidungskalkül abhängig, sondern wird kontrollextern auch dadurch bestimmt, inwieweit Mitverursacher Vermeidungsaktivitäten zur Einhaltung des vorgegebenen Umweltstandards entfalten.

Es wird deutlich, daß den informativen Erleichterungen auf staatlicher Ebene zusätzliche informative Probleme im Unternehmensbereich gegenüberstehen. Die unvollständigen Informationsmöglichkeiten der

---

[35] Hier reichen in der Regel allgemeine Informationen über biologisch-gesundheitlicher Schadenswahrscheinlichkeiten aus, ohne daß in jedem Fall eine Bewertung der Schäden notwendig ist.

[36] Vgl. *W. J. Baumol, W. E. Oates*, The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 71 (1971), S. 42 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einzelverursacher führen in der Folge zu Dysfunktionalitäten, die sich vor allem in Effizienzverlusten niederschlagen[37].

Die bisher diskutierten Abgaben- und Steuerlösungen werden erst allmählich für den konkreten umweltpolitischen Einsatz aufbereitet. Die gleichfalls der Gruppe der indirekten Maßnahmen angehörenden Subventionen sind dagegen seit langem in die umweltpolitische Praxis integriert. Im folgenden wird dabei zwischen mittelbaren und unmittelbaren Subventionen unterschieden.

Kommunale Entsorgungsleistungen werden vielfach aus öffentlichen Mitteln subventioniert, indem von den Benutzern kostendeckende Gebühren nicht erhoben werden. Kommunale Infrastruktureinrichtungen stellen daher eine weit verbreitete Form *mittelbarer* Subventionierung produktions- und konsumbedingter Entsorgungskosten dar. Eine mittelbare Subventionierung der von Unternehmen in Anspruch genommenen Entsorgungsleistungen führt zu dem grundlegenden Nachteil, daß unvollständige Kostensignale gegeben werden. Mögliche Substitutionswirkungen, etwa in Hinblick auf Recyclinglösungen werden dadurch gebremst oder ganz verhindert. Zumindest kostendeckende Gebühren können Unternehmen veranlassen, bereits auf der Entstehungsseite nach Möglichkeiten für einen geringeren Entsorgungsbedarf zu suchen.

Eine *unmittelbare* Subventionierung eines Verursachers kann im Prinzip die gleiche Allokationswirkung haben wie umgekehrt eine entsprechende Zahlung des Verursachers[38]. Jedoch tritt dieses theoretische Argument gegenüber einer praxisorientierten Beurteilung von solchen Subventionsinstrumenten wie Sonderabschreibungen[39], Zuschüsse, zinsverbilligte Kredite usw. zurück.

Für die Auswirkung von Subventionen ist bedeutsam, daß in zahlreichen Fällen der Produktivitätseffekt einer Umweltschutzinvestition nur unzureichend von ihrem Umwelteffekt zu trennen sein wird. Somit

---

[37] Weiterhin sind bei diesem Verfahren wettbewerbspolitisch negative Effekte dann nicht ausgeschlossen, wenn der Einsatz von zumeist kapitalintensiven Vermeidungsverfahren eine bestimmte Unternehmensgröße voraussetzt. In diesem Fall sind allein Großunternehmen in der Lage, ihre Steuerlast zu vermindern. Bei dieser Ausgangslage ist darüber hinaus nicht ausgeschlossen, daß technologisch potente Unternehmen im Sinne einer Marktverdrängungsstrategie eine Manipulation der Steuersätze über das Ausmaß ihrer eigenen Vermeidungsaktivitäten anstreben.

[38] *R. H. Coase*, The Problem of Social Cost, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1 ff.

[39] Bei Abschreibungshilfen ist beispielsweise zu beachten, daß vor allem solche Unternehmen überdurchschnittlich profitieren, die noch am ehesten in der Lage wären, die notwendigen Vermeidungsinitiativen aus eigener Kraft zu finanzieren. Aus dem einkommensabhängigen Begünstigungseffekt einer Sonderabschreibung resultieren darüber hinaus prozyklische Effekte, da besonders bei konjunkturell steigenden Gewinnen Umweltschutzinvestitionen sinnvoll werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist nicht auszuschließen, daß Subventionen auch dann vergeben werden, wenn die Investition aus Produktivitäts- und Kapazitätsgründen sowieso getätigt worden wäre[40]. In diesen Fällen reicht eine umweltpolitische Begründung für eine fördernde Intervention unmittelbar bei den Emittenten nicht aus.

Gleichwohl ist zu fragen, inwieweit im Sinne von Strukturgestaltungszielen an eine Förderung von Forschung und Entwicklung in solchen Bereichen zu denken ist, die umweltfreundliche Technologien für einzelne Verursachergruppen entwickeln und bereitstellen. Förderungsmaßnahmen auf dieser Ebene scheinen hilfreich, um das angestrebte umweltpolitische Anspruchsniveau beschleunigt zu realisieren. Derartige Eingriffsmöglichkeiten setzen allerdings voraus, daß der Politik vielfältige Kenntnisse über Branchen und technologische Zusammenhänge zur Verfügung stehen.

Wie sich in den bisherigen Überlegungen gezeigt hat, spielen die informativen Grundlagen nicht nur bei Steuerlösungen und administrativen Regelungen eine wesentliche Rolle. Der sinnvolle Einsatz von Subventionsinstrumenten ist ebenfalls mit hohem Informationsbedarf verknüpft. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die informativen Anforderungen der betrachteten Instrumentengruppen jeweils unterschiedlich strukturiert sind. Für die Auswahl der einzelnen Instrumente kommt es darauf an, auf welcher Ebene das informative Wissen verfügbar ist oder am effizientesten bereitgestellt werden kann. Daß informatives Wissen unterschiedlich gestreut vorliegt, spricht ebenso für die Auswahl mehrerer Instrumente wie das Ergebnis, daß die generellen Vorteilhaftigkeitsprofile einzelner Maßnahmen je nach den Einzelcharakteristika umweltpolitischer Problemfelder unterschiedliche Dominanz besitzen. Wird mithin die umweltpolitische Gesamtstrategie durch den Einsatz zahlreicher Instrumente unterschiedlicher Eingriffsart geprägt, so treten Koordinationserfordernisse auf, die im folgenden Abschnitt behandelt werden sollen.

§ 4 Ansatzpunkte einer Koordination umweltpolitischer Steuerungsmöglichkeiten

Koordinationserfordernisse lassen sich im Umweltbereich auf verschiedenen Ebenen feststellen. Im Zielbereich ergibt sich eine erweiterte Koordinationsaufgabe. Die Aufnahme des Umweltschutzes in den gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog erfordert, die neue Zielsetzung durch aufeinander abgestimmte und operational gefaßte Unterziele

[40] Darüber hinaus führt die zeitliche Begrenzung von Förderungsmaßnahmen leicht zu suboptimalen Lösungen, da anspruchsvollere Entwicklungen nach Ablauf einer Förderungsfrist nicht mehr berücksichtigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

widerspruchsfrei in die gesamtwirtschaftliche Zielvorstellung einzugliedern. Im instrumentellen Bereich stellt die Koordination darauf ab, die Vorteilhaftigkeitsprofile unterschiedlicher Maßnahmen durch Kombination der jeweiligen Vor- und Nachteile derart zu ergänzen, daß ein höherer Zielerreichungsgrad als bei isolierter Einzelsteuerung realisiert wird.

In Hinblick auf den instrumentellen Bereich ergibt sich die Notwendigkeit der Koordination aufgrund folgender Sachverhalte:

— Einerseits sind aufgrund der Vielfalt produktions- und konsumbedingter Handlungsebenen mehrere Instrumente einzusetzen, die auch aufgrund interdependenter Verursachungsbedingungen sachlich aufeinander abzustimmen sind; hierbei handelt es sich vornehmlich um eine sektorale Aufgabenstellung.
— Weiter ist zu beachten, daß Umweltbelastungen neben der sektoralen auch eine regionale und zeitliche Dimension aufweisen, so daß die umweltpolitischen Aktivitäten gleichfalls auf die unterschiedlichen räumlichen Belastungspotentiale und die zeitlichen Anpassungsbedingungen auszurichten sind.
— Darüber hinaus ist es allerdings erforderlich, daß zwischen den unterschiedlichen politischen Entscheidungsebenen eine institutionelle Abstimmung herbeigeführt wird, die eine grundlegende Voraussetzung für die sachliche Koordination im Bereich objektiver umweltpolitischer Problemstellungen darstellt.

Mithin lassen sich als Ansatzpunkt zur Koordinierung umweltpolitischer Maßnahmen eine institutionelle, eine sektorale und eine regionale Ebene kennzeichnen.

4.1. Institutioneller Bereich

Eine zieladäquate Umweltsteuerung wird durch die bestehende verwaltungsmäßige Gebietsgliederung und Kompetenzverteilung vor allem dadurch erschwert, daß insbesondere der sektoralen und regionalen Problemweite häufig nicht Rechnung getragen werden kann. Zum einen überschreiten die Umweltbelastungen vielfach das jeweilige Kompetenzgebiet, zum anderen sind sektorale Belastungsschwerpunkte meist auf verschiedene Regionen verteilt. Hieraus ergibt sich ein interregionales Koordinationserfordernis zwischen den öffentlichen Aufgabenträgern verschiedener Gebiete, aber gleicher politischer Kompetenzebene.

Die unterschiedliche umweltpolitische Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden macht außerdem eine vertikale Koordination erforderlich. Solche Koordination dient insbesondere dazu, Widersprüche zu vermeiden, die sich innerhalb eines umweltpolitischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sachbereichs durch die Entscheidungen auf verschiedenen Kompetenzebenen einstellen können sowie nach Möglichkeit widersprüchlichen Auswirkungen zu begegnen, die aus unabgestimmten Entscheidungen unterschiedlicher Ressorts folgen.

Im Rahmen der Konkretisierung der Umweltplanung und des administrativen Vollzugs von Maßnahmen kommt einer horizontalen Koordination der Fachplanung besondere Bedeutung zu[41]. So hat der Bund vorbehaltlich anderer Regelungen keine Weisungsrechte oder Genehmigungsvorbehalte. Nachgelagerte Planungsinstanzen werden lediglich durch Rahmenrichtlinien gebunden, deren Ausfüllung jedoch zumeist von ihnen selbst zu leisten ist. Da auch auf Landesebene die Zielvorgaben einen breiten Interpretationsspielraum offenlassen, erfolgt die eigentliche Ausgestaltung erst auf kommunaler Ebene. Im Falle konkreter bundeseinheitlicher Regelungen wie etwa dem Bundesimmissionsschutzgesetz verbleibt der eigentliche Vollzug, der über die Wirksamkeit dieser Regelung entscheidet, ebenfalls im Bereich der Fachplanung.

Neben diesen nationalen Koordinationserfordernissen bedarf es schließlich zunehmend auch einer internationalen Koordination, um

— das Problem der grenzüberschreitenden Umweltbelastungen zu regeln

— eine Harmonisierung im Bereich des Warenverkehrs mit umweltbelastenden Produkten vorzunehmen

— durch eine Abstimmung nationaler Maßnahmen zur Steuerung von Umweltbelastungen unerwünschte Wettbewerbseffekte zu vermeiden.

4.2. Sektoraler Bereich

Umweltpolitische Maßnahmen zur Steuerung produktionsbedingter Umweltbelastungen knüpfen folgerichtig an sektoralen Produktionsstrukturen an[42]. Eine strukturpolitische Aufgabe besteht darin, Instrumente so einzusetzen, daß Substitutionsprozesse ausgelöst werden, die über eine Strukturverschiebung in der Güter- und Leistungserstellung

---

[41] Zur Unterscheidung von vertikalen und horizontalen Koordinierungsaufgaben vgl. *H. K. Schneider*, Plankoordinierung in der Regionalpolitik, in: E. Schneider (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 45, Berlin 1967, S. 239 f.

[42] Eine sektorale Umweltsteuerung weist den Vorteil auf, Umweltbelastungen, die durch gleichartige oder ähnliche Produktionsstrukturen zustande kommen, mit gleichen Instrumenten bzw. Instrumentengruppen steuern zu können. Dadurch wird eine erstrebenswerte Vereinheitlichung der Umweltpolitik gefördert. Gleichzeitig ist diese Vorgehen der Durchsetzung des Gleichbehandlungsprinzips dienlich, nach dem gleiche Tatbestände nicht unterschiedlich behandelt werden sollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine korrespondierende Strukturveränderung der Emissionsbelastung herbeiführen. Gleichzeitig kann bei gegebener Gütererstellung eine weitere Verbesserung der Emissionsbedingungen nur nach dem Stand der Technik erfolgen; eine Aufgabe, die sich vornehmlich auf Produktionsanlagen konzentriert.

Entsprechend diesen Beiden Aufgabenbereichen lassen sich Ansatzpunkte

— einer *strukturorientierten* sektoralen Umweltsteuerung, die bei gegebener Produktionstechnik zu einer Verbesserung der Emissionsstruktur im Wege einer Strukturverschiebung in der Gütererstellung beitragen sowie
— einer *niveauorientierten* sektoralen Umweltsteuerung, die bei gegebener Gütererstellung auf eine direkte oder indirekte Regulierung der Emissionsmengen und -arten abzielt,

unterscheiden. Beide Maßnahmenbereiche sind nicht unverbunden und bedürfen daher der Koordination.

Eine strukturorientierte Steuerung sektoraler Umweltbelastungen hat zu prüfen, ob und in welcher Weise ein sektoraler Transfer in der Leistungserstellung einen Beitrag zur Verbesserung der Emissionsstruktur leisten kann. Sind die Strukturmöglichkeiten ausgeschöpft, kann eine weitere Verbesserung der Emissionsbedingungen durch technischen Wandel innerhalb der Sektoren erreicht werden.

Wichtiger Angriffspunkt zur niveauorientierten Steuerung sektoraler Umweltbelastungen sind die Produktionsanlagen, deren qualitative Ausstattung und deren quantitative Beanspruchung Art und Ausmaß der Emissionen entscheidend beeinflussen. Da aber teilweise die Input- und teilweise die Outputverwendung die Anlagestruktur bestimmt, kann nicht generell abgeleitet werden, ob entsprechende Instrumente auf eine Veränderung der Anlagestruktur, der Inputstruktur oder der Zusammensetzung des Outputs gerichtet sein müssen.

Kann statt einer Modifizierung der Produktionsanlage die angestrebte Emissionsreduktion gleichfalls durch eine andere Zusammensetzung der Inputs erreicht werden, wird die Frage aufgeworfen, ob ein Instrumenteneinsatz innerhalb des Sektors ansetzen sollte, in dem sich die emissionsintensive Anlage befindet, oder in den Vorleistungssektoren, die die Inputs liefern[43]. Für einen Hebelansatz im Vorleistungssektor spricht in bestimmten Fällen auch, daß einer intersektoralen Zersplitterung von Instrumenten entgegengewirkt werden kann. Darüber hinaus

[43] Vgl. hierzu die Entscheidung, die beim Heizölverbrauch entstehenden Umweltbelastungen inputorientiert durch eine Schwefelminderung in den Brennstoffen zu regeln (3. BImSchV v. 23. 1. 1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weist eine Produktsteuerung strategisch wichtiger Vorleistungssektoren aufgrund ihrer Verflechtungsdominanz eine hohe gesamtwirtschaftliche Vermeidungstiefe von Schadstoffproduktionen auf. Über die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer Emissionsprophylaxe in potentiellen Verursachungssektoren informiert allerdings erst ein Vergleich der Vermeidungskosten der Anlagebetreiber mit den Modifizierungskosten des Vorleistungssektors.

Diese Überlegungen zeigen, daß nicht nur innerhalb eines Sektors Koordinationserfordernisse vorliegen, sondern daß darüber hinaus aufgrund der Verflechtungsbeziehungen ebenfalls eine Koordination des Instrumenteneinsatzes zwischen verschiedenen Sektoren notwendig ist.

Hierbei müssen allerdings mögliche Substitutionseffekte berücksichtigt werden, die sich in der Belastung unterschiedlicher Umweltmedien niederschlagen. Angesichts der Niveauprobleme bei einzelnen Umweltbelastungen kann die Substitution der Belastungsart dann sinnvoll sein, wenn die Emissionsreduktion einzelner Schadstoffkomponenten im zeitnahen Kontext zur Realisierung von Immissionsvorstellungen beiträgt, ohne daß dies zu einer Überschreitung anderer Schwellenwerte führt. Über die Vorteilhaftigkeit sektoraler Eingriffe kann mithin nur unter Hinzuziehung regionaler Gesichtspunkte geurteilt werden.

4.3. Regionaler Bereich

Ausgangspunkt einer regionalen Steuerung von sektoralen Emissionen ist zunächst die Tatsache, daß Schadstoffbelastungen als Immissionen im regionalen Bereich wirksam werden. Die korrespondierenden Schadeffekte lassen sich einerseits bei gegebener räumlicher Verteilung durch den Einsatz geeigneter Instrumente regulieren, andererseits kann auf eine optimale räumliche Verteilung der Aktivitäten selbst hingewirkt werden.

Eine optimale Verteilung umweltbelastender Aktivitäten in einer Region ist Sache der Raumordnungspolitik. Bereits durch die Raumplanung wird der äußere Rahmen gesetzt, innerhalb dessen sich die raumbedeutsamen Umweltaktivitäten vollziehen können. In der konkreten Planung fallen Entscheidungen, die für die Festlegung potentieller Wirkungsbereiche möglicher Umweltbeeinträchtigungen von erheblicher Bedeutung sind. Darüber hinaus wird eine zentrale Aufgabe zur Steuerung regionaler Umweltbelastungen durch jene Fachplanungen wahrgenommen, die kommunale Entsorgungstätigkeiten zum Inhalt haben.

Damit diese verschiedenen Aufgabenbereiche der regionalen Umweltsteuerung nicht unkoordiniert und nach unterschiedlichen Gesichtspunkten wahrgenommen werden, sind übergeordnete Orientierungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

linien notwendig. Sinnvoll erscheint hier ebenfalls eine Ausrichtung an Niveau- und Strukturaspekten. Schließlich sind für die regionale Umweltsteuerung nicht nur die unterschiedlich hohen Immissionsniveaus bedeutsam. Auswahl und Ausgestaltung der Instrumente haben auch die Belastungsstrukturen bei gleichzeitigem Auftreten zahlreicher Schadstoffe in das Kalkül einzubeziehen, wobei die funktionale Gliederung des Raumes berücksichtigt werden muß.

Entsprechend lassen sich Ansatzpunkte unterscheiden:

— einer strukturorientierten Umweltsteuerung, die bei gegebener Emissionslage zu einer Minderung der Schadenseffekte über deren veränderte räumliche Verteilung beiträgt,
— einer niveauorientierten Umweltsteuerung, die auf eine direkte bzw. indirekte Regulierung des Emissionsverhaltens bei gegebenen Standorten abzielt.

Maßnahmen zur räumlichen Verteilung von Umweltbelastungen verändern die Höhe lokaler Immissionskonzentrationen, die im Rahmen der Niveausteuerung weiter gesenkt werden können. Der Einsatz von niveauorientierten Instrumenten, abgestuft nach den gegebenen Belastungsniveaus, führt nicht nur zur Änderung regionaler Belastungsprofile, sondern kann insbesondere bei restriktiver Handhabung in Belastungsgebieten die Standortwahl mit der Folge einer räumlichen Entzerrung von Emissionsquellen beeinflussen. Somit ergibt sich aus dem kombinierten Einsatz von Instrumenten beider Maßnahmenbereiche erst die Möglichkeit zu einer optimalen Steuerung regionaler Umweltbelastungen.

Im Rahmen einer präventiven regionalen Umweltkontrolle kann bei Vorliegen entsprechender Informationen mit Hilfe von Diffusionsmodellen eine Prognose regionaler Umweltbelastungen vorgenommen und in der Folge entsprechende Standortentscheidungen sowie niveauorientierte Vorsorgemaßnahmen eingeleitet werden[44]. Derartige objektive Grundlagen zu Niveau und Struktur von Umweltbelastungen bieten allen Planungsebenen eine geeignete Orientierungsbasis für umweltpolitische Entscheidungen. Inwieweit allerdings diese objektiven Leitlinien in der konkreten Planungspraxis auf allen Ebenen Berücksichtigung findet, hängt entscheidend davon ab, wie innerhalb der Planungskette eine institutionelle Koordination gelingt.

Durch die Aufgabenteilung der Umweltpolitik in eine regionale und sektorale Umweltsteuerung kann Unterschieden der strukturellen Aus-

---

[44] Vgl. hierzu auch *M. Buck*, Luftqualitätsüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland — Konzept einer integrierten Imissionsüberwachung, in: Schriftenreihe der Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 33, Essen 1974, S. 114 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prägung des Umweltproblems Rechnung getragen werden. Innerhalb und zwischen beiden Steuerungsbereichen kann das umweltpolitische Instrumentarium teilweise komplementär und teilweise substitutiv eingesetzt werden. Durch die niveau- und strukturorientierte Umweltsteuerung wird ein Orientierungsrahmen für den koordinierten Instrumenteneinsatz gegeben, durch den einerseits erwünschte und unerwünschte regionale Belastungsvariationen sowie gleichfalls erwünschte und unerwünschte sektorale Substitutionseffekte ins Kalkül gezogen werden.

Die hierbei vorauszusetzenden ökologischen und ökonomischen Strukturbedingungen setzen jedoch einen derart hohen Informationsgrad voraus, daß an eine entsprechend koordinierte, niveau- und strukturorientierte Steuerung vorerst nur in strategisch wichtigen Sektoren dominanter Umweltbelastung gedacht werden kann. Beispielhaft für einen Instrumentenmix kann der Bereich Automobilverkehr herangezogen werden, der in der nachfolgenden Illustration als konkretes Fallbeispiel Gelegenheit gibt, die bisherigen Erkenntnisse über die Eignungsfähigkeit des Instrumentariums und seine Koordinationsmöglichkeiten anzuwenden.

4.4. Koordinationsbeispiel Automobilverkehr

Der Automobilverkehr verursacht verschiedene Schadstoffkomponenten, die sich sowohl auf die Reinhaltung von Luft und Wasser auswirken als auch die Bereiche Lärm und Abfall tangieren. Diese Vielfältigkeit unterschiedlicher Umweltbelastungen macht den Einsatz mehrerer Steuerungsinstrumente erforderlich. Der Kraftfahrzeugverkehr ist dabei insbesondere im Luftbereich exemplarisch für komplementäre regionale und sektorale Belastungsschwerpunkte, so daß sich bereits hier die Frage der umweltpolitischen Koordinationsmöglichkeit stellt.

Die Luftbelastungen erreichen vor allem in Ballungsgebieten aufgrund der hohen flächenbezogenen Fahrleistung beträchtliche Niveaus. Da eine Verbesserung der angestrebten Umweltqualität sich weder kurz- noch langfristig allein über eine Beeinflussung des Verkehrsvolumens erreichen läßt, ergeben sich generell zwei Aufgabenbereiche der Umweltsteuerung, die konzeptionell regionalen und sektoralen Ansatzmöglichkeiten zur Reduzierung straßenverkehrsbedingter Immissionsbelastungen zuzuordnen sind.

Eine Politik zur Herstellung einer optimalen räumlichen Verteilung von Umweltbelastungen bei gegebener Emissionslage läßt sich durch den Einsatz von Planungs- und Infrastrukturinstrumenten der Raumordnungs-, Landes- und Flächennutzungsplanung betreiben. Die Wirkung derartiger Instrumente entfaltet sich allerdings erst über längere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zeiträume. Kurzfristig können umweltpolitische Verbesserungen beispielsweise über die adäquate Revidierung der Verkehrswegeplanung erfolgen. Hierzu dienen Fußgängerzonen, Einbahnstraßen und befristete Fahrverbote. Diese Maßnahmen sind häufig mit umweltpolitisch erwünschten Komplementaritätseffekten verknüpft, weil die Entzerrung von Verkehrskonzentrationen nicht nur eine Verringerung der Luftbelastung induziert, sondern gleichfalls straßenverkehrsbedingte Lärmbelastungen reduziert.

Für eine strukturorientierte Umweltsteuerung können solche Instrumente eingesetzt werden, die über die Veränderung der Aufgabenteilung zwischen öffentlichem und privatem Nahverkehr eine Verbesserung der Belastungsstrukturen herbeiführen oder andererseits die Entwicklung neuer, umweltfreundlicher Antriebstechnologien — wie Gas- und Elektroantrieb — begünstigen.

Zur niveauorientierten Umweltsteuerung kommt der Einsatz solcher Instrumente in Frage, die — wie etwa entsprechende Verordnungen des StVZO — auf die Beschränkung der einzelnen Emissionen selbst gerichtet sind. Die Senkung der Emissionsvolumina des Automobilverkehrs kann indes nur im Rahmen der Vermeidungsmöglichkeiten nach dem Stand der Technik, den voraussichtlichen Reifephasen technologischer Lösungsangebote und ihrer technischen Verbundenheit vollzogen werden.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, daß sich die instrumentelle Koordinierungsaufgabe auf mehrere umweltpolitische Ebenen erstreckt. Darüber hinaus wird bereits zur Steuerung einer Einzelkomponente der Umweltbelastung eine Koordination instrumenteller Möglichkeiten erforderlich. Wie das aktuelle Beispiel des Benzinbleigesetzes zeigt, spielt das Vorteilhaftigkeitsprofil einzelner umweltpolitischer Instrumente im Zusammenspiel mit den spezifischen Charakteristika des Einsatzbereiches eine entscheidende Rolle.

Die Reduktion des Bleigehalts in Autoabgasen mit Hilfe der klassischen Lösung einer direkten Emissionssteuer weist den Nachteil auf, daß die Probleme der Emissionserfassung eine entsprechende Steuerveranlagung erheblich erschweren. Schon aus Gründen der praktischen Handhabung lag es deshalb nahe, eine Steuerung des Bleigehalts im Benzin vorzunehmen. Eine Inputsteuer auf den Bleigehalt wird allerdings nicht nur durch die mangelnde Verfügbarkeit geeigneter Substitutionsmöglichkeiten beeinträchtigt, sondern auch durch Rigiditäten, derartige Lösungen zu entwickeln.

Demgegenüber kann eine Standardisierung des Bleigehalts im Rahmen technologischer Möglichkeiten eine Emissionsreduktion pro verbrauchter Mengeneinheit sicherstellen, sofern geeignete Kontrollen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sanktionen verfügbar sind. Die Standardisierung ist insofern mit dem Verursacherprinzip vereinbar, als nunmehr der Hersteller von bleihaltigem Benzin als mittelbarer Verursacher diejenigen Kosten in sein Kalkül einbeziehen muß, die notwendig sind, um dem Bleistandard zu genügen. Hieran anknüpfende Preiseffekte werden als erwünscht angesehen, wenn sie über nachfrageinduzierte Rückwirkungen zu umweltfreundlichen Strukturveränderungen im Konsum- und Produktionsbereich beitragen. Derartige Auswirkungen können als *indirekte* Struktureffekte interpretiert werden[45]. Ein *direkter* Struktureffekt ergibt sich bei einer Standardlösung — anders als bei einer alternativen Steuerlösung — bereits aufgrund der Einhaltung des vorgegebenen Produktstandards.

Die Einhaltung des vorgegebenen Produktstandards erschien im Falle des Benzinbleigesetzes jedoch nicht allen Anbietern von Vergaserkraftstoffen gleichzeitig möglich. Besonders betroffen war der mittelständische Mineralölhandel, der vielfach auf ausländische Kraftstoffe angewiesen ist, deren Import, nicht aber deren Herstellung im Ausland unter den Geltungsbereich des Benzinbleigesetzes fällt. Um die volkswirtschaftliche Nebenbedingung einer hinreichenden Versorgung mit Vergaserkraftstoffen zu gewährleisten und die bekannte Preisregulierungsfunktion mittelständischer Unternehmen aufrechtzuerhalten, wurde das Benzinbleigesetz bei Einführung mit einer Ausnahmeregelung kombiniert.

Andererseits mußte die Ausnahmebewilligung im Ergänzungsgesetz zwingend mit einer Abgaberegelung verknüpft werden, die ihrerseits Wettbewerbsnachteile für solche Anbieter ausschließt, die bereits den gesetzeskonformen Superkraftstoff produzieren können. Eine Ausnahmeregelung ohne anschließende Abgabepflicht bedeutet einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil in Höhe der ersparten, zusätzlichen Produktions- oder Importkosten hochoktaniger Komponenten für jene Unternehmen, die nicht in der Lage oder nicht willens sind, gesetzeskonformen Kraftstoff auf den Markt zu bringen. Im übrigen würde ein derartiges Versäumnis eine Konterkarierung der umweltpolitischen Zielsetzung nach sich ziehen, da kein Anreiz bestünde, die Ausnahmeregelung nicht in Anspruch zu nehmen.

Bei der näheren Ausgestaltung des Benzinbleigesetzes konkretisierte sich ein Koordinationserfordernis auf verschiedenen Ebenen. Zunächst galt es, das Inkrafttreten der verschiedenen Stufen des Benzinbleigesetzes zeitlich mit den gegebenen Produktionsumstellungsmöglichkeiten

[45] Das Ausmaß dieser Struktureffekte wird z. B. hinsichtlich der Anteilsentwicklung von bleiarmem Normal- zu bleihaltigem Superbenzin ebenso durch Preisanhebungen beeinflußt werden, wie konstruktive Veränderungen an Fahrzeugen in Richtung einer Senkung der Motoransprüche.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abzustimmen. Weiterhin war die Höhe der Abgabe auf nicht gesetzeskonforme Ware so festzulegen, daß negative Wettbewerbseffekte weitgehend ausgeschlossen werden konnten. Darüber hinaus galt es, die Abgabenhöhe mit der zeitlichen Gültigkeit der Abgabenregelung derart zu koordinieren, daß sowohl für ausländische Anbieter ein Anreiz bestand, sich in ihren Lieferqualitäten an die Eckdaten des deutschen Marktes anzupassen, als auch dem mittelständischen Handel Gelegenheit zu bieten, sich Bezugsmöglichkeiten für gesetzeskonforme Ware mit der Zeit zu schaffen.

Im übrigen ist die Regulierung des Bleigehalts im Benzin ein Beispiel für internationale Koordinationsaufgaben bislang national unterschiedlicher Produktstandards. Eine Harmonisierung wäre insbesondere in der EG aus Gründen tendenziell gleicher automobilbedingter Umweltbelastungsstrukturen wünschenswert. Umweltpolitisch motivierte Produktstandards, die von den einzelnen Ländern autonom und unkoordiniert festgesetzt werden, bergen weiterhin die Gefahr des Mißbrauchs im Sinne der Errichtung verschleierter nichttarifärer Handelsschranken.

Der Automobilverkehr ist allerdings nicht alleiniger Verursacher von Bleibelastungen, sondern es müssen auch andere Sektoren (wie etwa bleiemittierende Hütten u. a.) zur Senkung des allgemeinen Emissionsniveaus herangezogen werden. Insofern bedarf es zur schadstoffbezogenen Steuerung der Koordination von Instrumenteneinsätzen in verschiedenen Sektoren. Andererseits ist eine sektorbezogene Koordination von Instrumenteneinsätzen deshalb erforderlich, weil von den verschiedenen Wirtschaftssektoren zumeist mehrere Umweltbelastungen ausgehen. Dabei müssen einerseits die ökonomische Belastungsfähigkeit des Sektors, andererseits die regionalen Immissionsverhältnisse zum Gegenstand einer entsprechenden Koordination gemacht werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: Steuerung regionaler Umweltbelastungen

	Instrumentengruppe		
Eingriffsart	informativ	indirekt	direkt
Präventive Umweltkontrolle	Lastpläne	abgabenpolitische Lösungen: regionale Abgaben auf — Emissionen — Faktoren — Produkte ausgabenpolitische Maßnahmen wie: — Beschränkung innerstädtischer Straßenbausubvention — Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs	Emissionstandards Verfahrensstandards Verbote bestimmter Produkte und Verfahren
Nachträgliche Umweltkontrolle	Emissionskataster Immissionskataster	Ausgabenpolitische Maßnahmen wie: — Ausweisung verbilligter Industrieansiedlungsflächen in emissionsarmen Gebieten	Maßnahmen der räumlichen Funktionstrennung und Zonenbildung: Bauleitplanung, insbesondere — Trennung von Wohn- u. emissionsintensiven Produktionsbereichen — Ausweisung partieller innerstädtischer Erholungs- und Fußgängerzonen — Bauliche Nutzungsbeschränkungen innerhalb bestimmter Belastungsgebiete — Umweltgerechte Verkehrswege und Industriestandortplanung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: Steuerung sektoraler Umweltbelastungen

	Instrumentengruppe		
Eingriffsart	informativ	indirekt	direkt
Präventive Umweltkontrolle	Umweltbilanzen	abgabenpolitische Lösungen: Abgaben auf — Emissionen — Faktoren — Produkte ausgabenpolitische Maßnahmen: — steuerliche Begünstigungen von Produktionsverfahren und Faktorverwendungen — Subventionierung umweltfreundlicher Investitionen	Emissionsstandards Verfahrensstandards Produktstandards Verbote umweltfeindlicher — Produkte — Verfahren — Faktoren
Nachträgliche Umweltkontrolle	Abfallbörsen	Maßnahmen zur Förderung des Recycling, z. B. — steuerliche Begünstigung, Subventionierung der Wiederverwendung von Abfallstoffen	z. B. Gebot der Wiederverwendung von Abfallstoffen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

Die Diskussion der drei Referate im Arbeitskreis „Umweltpolitik" erstreckte sich im wesentlichen auf ergänzende Hinweise und vertiefende Anregungen. Die Grundaussagen der Referenten wurden kaum in Zweifel gezogen.

1. Zum Referat von Herrn Siebert wurde hervorgehoben, daß der Begriff der Umweltverschmutzung zu eng gefaßt sei, da er den Lärm nicht umschließe. Nach Auffassung des Referenten sei dies jedoch nicht der Fall, da es sich auch beim Lärm um ein Kuppelprodukt handle.

Zudem seien, so wurde eingewandt, die erforderlichen interdisziplinären Informationsinputs noch nicht ausreichend, um konkrete Schlußfolgerungen für die Umweltpolitik zu ziehen, zumal kein geeigneter Bewertungsmaßstab für die unterschiedlichen Belastungsalternativen zur Verfügung stehe.

Die Allokationsproblematik, die von dem Referenten in den Vordergrund gestellt worden sei, müsse durch die Wachstumsproblematik ergänzt werden. Solle die Emissionsbelastung beispielsweise bei steigendem Sozialprodukt nicht zunehmen, müßten die Emissionsvorschriften oder andere Maßnahmen ständig verschärft werden, insbesondere weil die Vermeidungskosten überproportional ansteigen könnten. Dem entgegnete der Referent, daß es fraglich sei, ob mit ständig steigenden Grenzkostenverläufen im Zeitablauf gerechnet werden müsse, wenn man den technischen Fortschritt vor allem auch in der Entsorgungsindustrie berücksichtige.

Des weiteren wurde auf die Schadstoffe hingewiesen, die nicht beseitigt werden könnten und die im Ansatz von Siebert nicht erfaßt seien. Auch müsse die Schadstoffabgabe der Entsorgungsindustrie Beachtung finden. Ferner sei die Qualität der Produktionsfaktoren selbst abhängig von der Qualität des Gutes Umwelt. Überhaupt stelle das Referat zu sehr auf die Beseitigung und weniger auf die Vermeidung von Umweltbelastungen ab.

Den regionalen Aspekten komme ganz besondere Bedeutung zu, da alle Optima der Umweltpolitik regional bestimmt werden müßten. Hierbei handle es sich aber nicht nur um ein technisches Problem, da die Nutzen der Umwelt auch abhängig seien von der Einschätzung der Opportunitätskosten und damit auch vom regionalen Einkommens-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

niveau. Daraus folge, daß unterschiedliche Grade der Umweltqualität als optimal angesehen würden. Zur Lösung dieser Fragen vermöge vielleicht die ökonomische Theorie des Föderalismus einige Antworten zu geben.

In die gleiche Richtung zielte der Hinweis, daß die Raumwirtschaftstheorie zur Erfassung der regionalen Umweltproblematik besonders gut herangezogen werden könne. Diese Theorie erscheine sowohl zur Erklärung der Landschaftsstruktur, als auch der Interaktion der Wirtschaftssubjekte im Raum anwendbar, zumal empirisch getestete umfassende Raumordnungsmodelle vorlägen, die auch Ansatzpunkte zur Behandlung distributiver Aspekte böten.

Der Referent wies selbst noch auf drei Fragenkreise hin, die in Referat und Diskussion zu kurz gekommen seien, nämlich die Bewertung der Umweltgüter, die Weiterentwicklung der Theorie der Kuppelproduktion und die Rohstofffrage einschließlich des Recyclings.

2. Die Hinweise zu den Ausführungen von Frau und Herrn Pfaff richteten sich auf die Analysemethoden, den modelltheoretischen Ansatz und die empirischen Ergebnisse. Gegen die von den Referenten benutzte partialanalytische Betrachtung wurde eingewandt, daß nicht nur einzelne Unternehmen den umweltpolitischen Maßnahmen unterworfen würden, sondern vielfach auch die konkurrierenden Unternehmen, daß insbesondere aber auch eine makroökonomische Analyse speziell im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen hinzukommen müsse. Partialanalytische Argumente könnten — allein angewendet — zu Fehlschlüssen führen.

Von anderer Seite wurde betont, daß zur Erfassung der Umweltbelastungen die Nutzwertmethode wenig geeignet sei, dagegen die auch von den Referenten herangezogene Kosten-Nutzen-Rechnung eingesetzt werden könne, wenn sich auch erhebliche Schwierigkeiten bei der Quantifizierung und Monetärisierung der Kosten und Nutzen ergäben. Obwohl bei der Bewertung erhebliche Subjektivismen mitspielten, könne man das hinnehmen, sofern sie transparent gemacht würden. Von den Referenten wurde ergänzend hinzugefügt, daß es sich bei den Bewertungen um Konventionen handle und daß es nur darum gehe, sinnvolle Bewertungskonventionen zu finden.

Wenn aus den Annahmen des Modells und auch aus empirischen Untersuchungen folge, daß Umweltschutzmaßnahmen regressiv wirken würden, so dürfe daraus nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, daß auf Umweltpolitik verzichtet werden solle, denn schon aus allgemeinen gesundheitspolitischen Gründen sei Umweltschutz zu betreiben. Die Referenten wollten aus den regressiven Wirkungen und den möglichen negativen Beschäftigungseffekten auch eher ableiten, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem Verursacherprinzip nicht immer der Vorzug zu geben sei, sondern daß vielfach ein Kompromiß zwischen Verursacherprinzip und Gemeinlastprinzip getroffen werden müsse.

Zur Anwendung des Verursacherprinzips wurde hervorgehoben, daß darin kein Gegenargument zu sehen sei, daß unter Umständen die Unternehmen die Kosten des Umweltschutzes nicht weitergeben könnten, da ihnen bisher aufgrund unterlassenen Umweltschutzes externe Gewinne zugeflossen seien. Allerdings müsse berücksichtigt werden, daß vielfach das Verursacherprinzip wie zum Beispiel beim Fluglärm nicht oder nur mit Einschränkungen durchsetzbar sei.

Ein anderes Argument lief darauf hinaus, daß — zumindest langfristig — die Siedlungsstruktur nicht als gegeben angenommen werden könne, da die Konsumenten gegenüber unterschiedlichen Umweltqualitäten nicht gleichgültig seien und darauf reagierten.

Zur untersuchten Fallstudie Augsburg wurde angemerkt, daß die spezifischen Verhältnisse des Raumes Augsburg und die dort gegebene Einkommensverteilung in starkem Maße die Ergebnisse bestimmt hätten. Wegen des Einkommengefälles zum Umland würden nicht die untersten Einkommensschichten von umweltpolitischen Maßnahmen in besonderer Weise profitieren, doch könne dies nicht verallgemeinert werden.

3. Das Referat von Herrn Jürgensen wurde relativ knapp diskutiert. Außer der Bestätigung des aufgestellten Kriterienkataloges wurde lediglich auf die folgenden Einzelaspekte hingewiesen.

Es wurde bezweifelt, daß man in absehbarer Zeit zu für den politischen Entscheidungsprozeß anwendbaren Schadensbemessungs- und Schadensvermeidungsfunktionen gelangen könne. In noch stärkerem Maße als bei der Verschmutzung gelte dies für die Rohstoffproblematik, da dabei intertemporäre Nutzen- und Preisvergleiche im Vordergrund stehen müßten. Eine weitere Frage sei, ob die Schadensfunktionen kontinuierlich verlaufen oder Sprünge aufweisen. Sprungfunktionen schienen vor allem bei den Schadensfunktionen nicht allzu selten zu sein, da es sich häufig um Kumulierungen von Schadensfaktoren handle und der menschliche Organismus vielfach auf Überschreitungen von Grenzwerten reagiere.

Betont wurde auch, daß den Gewinnen bei der Allokationseffizienz aus der Anwendung umweltpolitischer Maßnahmen hohe Informationskosten gegenüberständen. Ferner sei zu berücksichtigen, daß beim Standardsteueransatz erhebliche Unsicherheiten für die Dispositionen der Unternehmen entstehen könnten und daß für die Anwendung von Iterationsverfahren in einer parlamentarischen Demokratie große Schwierigkeiten entständen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegen die frühzeitige Ankündigung von umweltpolitischen Maßnahmen wurde vorgebracht, daß damit auch Gegenkräfte der Betroffenen wachgerufen würden, wie sich aus den bisherigen Erfahrungen ableiten lasse.

Der Referent regte noch an, regionale und sektorale Profile der Umweltbelastung im Zusammenwirken der verschiedenen Wissenschaften zu erarbeiten — vor allem auch im Hinblick auf die zeitliche Entwicklung und unter Einbeziehung des technischen Fortschritts.

Alois Oberhauser, Freiburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliographie

Anderson, K. P., Optimal Growth When the Stock of Resources Is Finite and Depletable, in: Journal of Economic Theory, Vol. 4 (1972), S. 256 - 267.

d'Arge, R. C., und *K. C. Kogiku*, Economic Growth and the Environment, in: Review of Economic Studies, Vol. 46 (1973), S. 61 - 77.

Arrow, K. J., Applications of Control Theory to Economic Growth, Lectures in Applied Mathematics, Vol. 12 (Mathematics of the Decision Sciences, Part 2), Providence, R. I., American Mathematical Society, 1968.

Arrow, K. J., und *A. C. Fisher*, Environmental Preservation, Uncertainty and Irreversibility, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 88 (1973), No. 4, S. 312 - 319.

Ayres, R. U., und *A. V. Kneese*, Production, Consumption and Externalities, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969) 3, S. 282 - 297.

Ayres, R. U., R. C. d'Arge und *A. V. Kneese*, Economics and the Environment. Resources for the Future, Inc., Washington, D. C., 1970.

Baumol, W. J., und *W. E. Oates*, The Theory of Environmental Policy, Englewood Cliffs, N. J., 1975.

Baumol, W. J., und *W. E. Oates*, The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 71 (1971), S. 42 - 54.

Bender, D., Makroökonomik des Umweltschutzes, Göttingen 1975.

Bohm, P., An Approach to the Problem of Estimating the Demand for Public Goods, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 73 (1971), S. 55 - 66.

Bohm, P., und *A. V. Kneese*, The Economics of Environment, London 1971.

Bonus, H., Über Schattenpreise von Umweltressourcen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 23, 1972, S. 342 - 354.

Boulding, K. E., The Economics of the Coming Spaceship Earth, in: H. Jarret (Hrsg.), Environmental Quality in a Growing Economy, Baltimore 1966, S. 3 - 14.

Boulding, K. E., M. Pfaff und A. B. Pfaff (Hrsg.), Transfers in an Urbanized Economy, Belmont 1973.

Boulding, K. E., und M. Pfaff (Hrsg.), Redistribution to the Rich and the Poor, The Grants Economics of Income Distribution, Belmont 1972.

Brumm, H. J., und *T. D. Daniel*, Federal Environmental Policy and R & D on Water Pollution Abatement, in: American Economic Review, Vol. 66 (1961).

Buck, M., Luftqualitätsüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland — Konzept einer integrierten Immissionsüberwachung, in: Schriftenreihe der Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 33, Essen 1974, S. 114 - 125.

Bundesministerium des Innern, Überlegungen zur Anwendung des Verursacherprinzips, Stellungnahme des Planungsausschusses der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen, unveröffentlichtes Manuskript vom 11. 10. 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chesapeake Research Consortium, The Chesapeake Bay, I., angefertigt für The National Science Foundation, Januar 1972.

Christaller, W., Theorie der zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.

Cicchetti, A. J., J. J. Seneca und *P. Davidson*, The Demand and Supply of Outdoor Recreation, Washington, D. C., U. S. Dept. of the Interior 1969.

Converse, A. O., Environmental Controls and Economic Growth, in: Journal of Economic Theory, Vol. 7 (1974), S. 411 - 417.

Coase, R. H., The Problem of Social Cost, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1 - 44.

Coase Theorem Symposium, in: Natural Research Journal, Part 1, Vol. 13, Oct. 1973, S. 557 - 716, Part 2, Vol. 14, Jan. 1974, S. 1 - 86.

Council of Environmental Quality, Environmental Quality, The Fourth Annual Report of the Council, September 1973.

Cremeans, J. E., und *F. W. Segal*, National Expenditures for Pollution Abatement and Control, 1972, in: Survey of Current Business, Vol. 55 (1975) 2, U. S. Dept. of Commerce, Washington, D. C.

Cremeans, J. E., F. W. Segal und *G. L. Rutledge*, Capital Expenditures by Business for Air, Water, and Solid Waste Pollution Abatement, 1974 and Planned 1975, in: Survey of Current Business, Vol. 55 (1975).

Cumberland, J. H., und *B. N. Stram*, Effects of Economic Development upon Water Resources, University of Maryland, Bureau of Business and Economic Research, Technical Report No. 18.

Dales, H. J., Umweltschutz als ökonomisches Problem, in: M. Glagow (Hrsg.), Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, München 1972.

Dales, H. J., Pollution, Property & Prices, Toronto 1970.

Dietrichsen, U., Die Haftung für Umweltschäden, in: Der Betriebsberater (1973), Heft 11.

Dolan, E., TANSTAAFL, The Economic Strategy for Environmental Crisis, New York, London.

Doran, Ch. F., M. Hinz und *P. C. Mayer-Tasch*, Umweltschutz-Politik des peripheren Eingriffs, Darmstadt und Neuwied 1974.

Dorfman, N. S., und *A. Snow*, Who will Pay for Pollution Control — The Distribution by Income of the Burden of the National Environmental Protection Program, 1972 - 1980, in: National Tax Journal, Vol. 28 (1975), No. 1, S. 101 ff.

Eastman, C., I. Berry und *A. Randall*, Social Benefits and Costs of Pollution Control. The Four Corners Power Plant, in: New Mexico Business, Bureau of Business and Economic Research, University of New Mexico, Albuquerque, New Mexico, Vol. 28 (1975), No. 6.

Ehrlich, P. R., The Population Bomb, Ballantine 1968, 1971.

Ehrlich, P. R., und *A. H. Ehrlich*, Population Resources Environment: Issues in Human Ecology, San Francisco 1970.

Environment Committee, Sub-Committee of Economic Experts, The Economic Impact of Pollution Control: A Macro-Economic and Industry Study for the United States, OECD, Paris 1975.

Ethridge, D., The Inclusion of Wastes in the Theory of the Firm, in: Journal of Political Economy, Vol. 81 (1973), S. 1430 - 1441.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fedorenko, N., und *K. Gofman*, Problems of Optimalization in the Planning and Control of the Environment, in: Problems of Economics, Vol. 15 (1973), S. 37 - 51.

Fisher, A. C., I. V. Krutilla, Ch. J. Cichetti, The Economics of Environmental Preservation, A Theoretical and Empirical Analysis, in: American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 605 - 614.

Fisher, A. C., und *F. M. Peterson*, The Environment in Economics: A Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. 8 (1976), S. 1 - 33.

Førsund, F. R., The Polluter Pays Principle and Transitional Periphere Measures in a Dynamic Setting, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 77, 1975, S. 56 - 68.

Freeman, A. M., III, Distribution of Environmental Quality, in: A. W. Kneese und B. D. Bower (Hrsg.), Environmental Quality Analysis, Baltimore — London 1972.

Freeman, A. M., III, "Grants and Environmental Policy"; K. E. Boulding, M. Pfaff und A. Pfaff (Hrsg.), Transfers in an Urbanized Economy, Belmont, Calif., 1973.

Freemann, A. M., III, R. Haveman, A. V. Kneese, The Economics of Environmental Policy, New York/London/Sydney/Toronto 1973.

Frey, B. S., Umweltökonomie, Göttingen 1972.

Frisch, B., Zur Theorie und Systematik der volkswirtschaftlichen Kosten, in: G. Gäfgen (Hrsg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln und Berlin 1966, S. 177 - 207.

Gianessi, L. P., H. M. Peskin und *E. Wolff*, The United States Air Pollution Policy: The Distribution of Costs and Benefits, Draft Paper, Resources for the Future, Washington, D. C., und National Bureau of Economic Research, Inc., New York, 23. Juni 1976.

Giersch, H. (Hrsg.), Das Umweltproblem in ökonomischer Sicht, Symposium 1973, Tübingen 1974.

Guesnerie, R., Environnement et Redistribution, une note, in: Revue Economique, Paris, 27 (1974), S. 476 - 486.

Hansmeyer, K. H., Volkswirtschaftliche Kosten des Umweltschutzes, in: H. Giersch (Hrsg.), Das Umweltproblem in ökonomischer Sicht, Tübingen 1974.

Harrison, D., Jr., Who Pays for Clean Air?, Cambridge, Mass., 1975.

Harry, J., R. Gale und *J. Hendee*, Conservation: An Upper Class Social Movement, in: Journal of Leisure Research, Vol. 1 (Sommer 1969), S. 246.

Haveman, R., und *B. A. Weisbrod*, The Concept of Benefits in Benefit-Cost Analysis, in: H. Peskin und E. Seskin (Hrsg.), Cost-Benefit Analysis and Water Pollution Policy, Washington, D. C., The Urban Institute 1975.

Hufbauer, G. C., Environmental Quality, Income Distribution, and Factor Mobility. The Consequences of Local Action, in: Journal of Economic Issues, Department of Economics, Graduate School of Business Administration, Michigan State University, East Lansing, Vol. 7 (1973), S. 323 - 335.

Infas GmbH, Öffentliche Meinungsforschung zum Thema Probleme des Umweltschutzes, in: Umweltschutz, No. 13, Mai 1972.

Institut für Demoskopie, Allensbach, Für den Umweltschutz zu opfern bereit, in: Allensbacher Berichte, Nr. 24, 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Isard, W., Ch. L. Choguill, J. Kissin, R. H. Seyfarth und *R. Tatlock* in Zusammenarbeit mit *K. E. Bassett, J. G. Furtado* und *R. M. Izumita,* Ecological-Economic Analysis for Regional Development, New York 1972.

Jarre, J., Verteilungspolitische Aspekte der Umweltpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 35. Jg. (1975), S. 635 - 638.

Jöhr, A., Bedrohte Umwelt, Die Nationalökonomie vor neuen Aufgaben, in: V. Walterskirchen (Hrsg.), Umweltschutz und Wirtschaftswachstum, Frauenfeld 1972.

Jürgensen, H., Zielkonflikte zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz, in: Universitas, 31. Jg. (1976), Heft 1, S. 1 - 12.

Jürgensen, H., K.-P. Jaeschke und *R. Buhne,* Die internationale Verflechtung der Umweltproblematik — Lösungsansätze, Hemmnisse —, Untersuchung erstellt der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel im Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, Hamburg, Juni 1974.

Jürgensen, H., K.-P. Jaeschke und *J. Jarre,* Die volkswirtschaftlichen Umweltschäden und ihre Verteilung auf soziale Schichten, Untersuchung erstellt der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Hamburg, Juni 1974.

Kapp, K. W., The Social Costs of Private Enterprise, Cambridge, Mass., 1950.

Ders., Umweltkrise und Nationalökonomie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 108. Jg. (1972), S. 229 - 249.

Ders., Umweltzerstörung und soziale Kosten — eine Herausforderung an die Ökonomie, in: M. Glasgow (Hrsg.), Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, München 1972.

Karsten, D., Umweltpolitik, Argumente für die marktwirtschaftliche Lösung, in: Wirtschaftswoche, Nr. 20, 1972.

Keeler, E., M. Spence, R. Zeckhauser, The Optimal Control of Pollution, in: Journal of Economic Theory, Vol. 5 (1972), S. 19 - 34.

Kneese, A. V., Environmental Pollution: Economics on Policy, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 61 (1971), S. 153 - 166.

Kneese, A. V., und B. T. Bower (Hrsg.), Environmental Quality Analysis, Baltimore/London 1972.

Kneese, A. V., und *Bower, B. T.,* Managing Water Quality: Economics, Technology, Institutions, Baltimore 1968.

Kneese, A. V., und *O. C. Herfindahl,* Economic Theory of Natural Resources, Columbus, Ohio, 1974.

Kneese, A. V., und *K.-G. Mäler,* Bribes and Charges in Pollution Control, An Aspect of the Coase Controversy, in: Natural Resources Journal, Vol. 13 (1973), S. 705 - 716.

Kneese, A. V., und *Ch. L. Schultze,* Pollution, Prices and Public Policy, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1975.

Kramer, J. M., Prices and the Conservation of Natural Resources in the Soviet Union, in: Soviet Studies, University of Glasgow, Vol. 24 (1973), S. 364 - 373.

Krutilla, J. V., Conservation Reconsidered, in: American Economic Review, Vol. 57 (1967), S. 777 - 786.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krutilla, J. V., et al., The Economics of Environmental Preservation: A Theoretical and Empirical Analysis, in: American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 605 - 619.

Krutilla, J. V., und *A. C. Fisher*, The Economics of Natural Environments: Studies in the Valuation of Commodity and Amenity Resources, Baltimore 1975.

Külp, B., Entwicklung und Verbesserung steuerlicher und anderer Maßnahmen, um Unternehmen zu größerer Rücksicht auf die von ihrer wirtsch. Aktivität ausgehenden, externen Nachteile zu zwingen. Erstellt im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (Bonn), Bochum 1971.

Lämmel, P., Umweltschutz in Ballungsräumen — dargestellt am Beispiel des Hamburger Raumes —, Göttingen 1974.

Lakshmanan, T. R., und *F. Ch. Lo*, A Regional Economic Model for the Assessment of Effects of Air Pollution Abatement, in: Environment and Planning, Vol. 11 (1972), S. 73 - 79.

Lave, L. B., und *E. P. Seskin*, Air Pollution and Human Health, in: Science, 169, No. 3947 (August 1970), S. 723 - 733.

Lave, L. B., Air Pollution Damage: Some Difficulties in Estimating the Value of Abatement, in: A. V. Kneese und B. T. Bower (Hrsg.), Environmental Quality Analysis: Theory and Method in the Social Sciences, Baltimore 1972.

Leontief, W., Environmental Repercussions and the Economic Structure, an Input-Output Approach, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 52 (1970), S. 262 - 272.

Littmann, K., Umweltbelastung — sozialökonomische Gegenkonzepte, Göttingen 1974.

Lusky, R., Consumers Preferences and Ecological Consciousness, in: International Economic Review, Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, Vol. 16 (1975), S. 188 - 200.

Mäler, K. G., Environmental Economics, Baltimore 1974.

Ders., A Method for Estimating Social Benefits for Pollution Control, in: P. Bohm und A. V. Kneese (Hrsg.), The Economics of Environment, New York 1971, S. 106 - 118.

Mayer-Tasch, P., Umweltrecht und Umweltpolitik, in: *C. Doran, M. Hinz, P. Mayer-Tasch*, Umweltschutz — Politik des peripheren Eingriffs, Darmstadt 1974.

Messerschmitt-Bölkow-Blohm, Analyse der Auswirkungsweise der Instrumente zur Durchsetzung des Verursacherprinzips anhand von Beispielen aus der Branche der Elektrizitätsversorgung, Untersuchung erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Oktober 1974.

Michalski, W., Grundlegung eines operationalen Konzepts der social costs, Tübingen 1965.

Milbrath, L. W., und *R. C. Sahr*, Perceptions of Environmental Quality, in: Social Indicators Research, Boston, Vol. 1 (1975), S. 397 - 438.

Milleron, J. C., Theory of Value With Public Goods, in: Journal of Economic Theory, Vol. 5 (1972), S. 419 - 477.

Mills, E. S. (Hrsg.), Economic Analysis of Environmental Problems, New York 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mishan, E. J., The Cost of Economic Growth, New York 1967.

Ders., The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay, in: Journal of Economic Literature, Vol. 3 (1971), S. 1 - 28.

National Bureau of Economic Research, Inc., Issues for Research-Energy, the Environment, and the Economy, Inflation Accounting, 54th Annual Report, September 1974.

Ocker, A., Technologischer Fortschritt und Innovationsverhalten bei umweltbedingten Wachstumsrestriktionen, Discussion Paper No. 8, 1976, Fernuniversität Hagen.

Ders., Wachstum und Wohlfahrt in isolierter Umwelt, Tübingen 1975.

Odum, H. T., Environment, Power and Society, New York 1971.

Orr, L. D., Incentive for Innovation as the Basis for Effluent Charge Strategy, in: American Economic Review, Vol. 66 (1976).

Paelinck, J., Qualitative Multiple-Criteria Analysis, Environmental Protection and Multiregional Development, Foundations of Empirical Economic Research, Nr. 10, Netherlands Economic Institute, Rotterdam 1975.

Pearson, Ch., International Trade and Environmental Controls: Comment, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 111 (1975), S. 564 - 567.

Pethig, R., Environmental Management in General Equilibrium: A New Incentive Compatible Approach; Discussion Paper, The Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, Northwestern University, Evanston/Illinois 1976.

Ders., Umweltverschmutzung, Wohlfahrt und Umweltpolitik in einem Zwei-Sektoren-Gleichgewichtsmodell, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 35 (1975), S. 99 - 124.

Ders., Pollution, Welfare and Environmental Policy in the Theory of Comparative Advantage, in: Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 2 (1976), S. 160 - 169.

Pfaff, M., Regional Implications of the Polluter-Pays-Principle, submitted to the Environment Directorate, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 10. April 1974.

Pfaff, M., und *W. Asam*, Some Distributive Effects of Expenditures for Public Infrastructure, Beitrag beim Symposium „Income Distribution and Inequality", Bad Homburg, 28. - 30. Juni 1976 (wird im Kongreßband veröffentlicht).

Pfaff, M., und *W. Baur*, Some Social and Regional Effects of the Polluter-Pays Principle, The Environment Directorate, OECD, Paris, 15. November 1975.

Pigou, A. C., The Economics of Welfare (4th ed.), London 1932.

Plott, C. R., Externalities and Corrective Taxes, in: Economica, Vol. 33 (1966), S. 84 - 87.

Prosi, G., Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung, in: WiSt, Heft 2, Februar 1973.

Rat der europäischen Gemeinschaft, Empfehlungen über die Anwendung des Verursacherprinzips, unveröffentlichtes Manuskript vom 29. 11. 1974.

Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974, Wiesbaden 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rehbinder, E., Politische rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Berlin 1973.

Ders., Wirtschaftsordnung und Instrumente des Umweltschutzes, in: H. Sauermann, E.-J. Mestmächer (Hrsg), Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1975, S. 500 - 520.

Ridker, R., und *J. Henning*, The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution, in: Review of Economics and Statistics, Vol. XLIX (Mai 1967), S. 246 - 257.

Schneider, H. K., Plankoordinierung in der Regionalpolitik, in: E. Schneider (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 45, Berlin 1967, S. 239 - 275.

Schürmann, H. J., Ökonomische Ansätze einer rationalen Umweltpolitik und wirtschaftliche Konsequenzen mit besonderer Berücksichtigung der Energiewirtschaft, Diss. Köln 1973.

Schulze, W. D., The Optimal Use of Non-Renewable Resources: The Theory of Extraction, in: Journal of Environmental Economic Management, May 1974, S. 53 - 73.

Siebert, H., Allokationsaspekte des Umweltproblems, in: Wirtschaftsstudium, 3. Jg. (1974), S. 64 - 68.

Ders., Comparative Advantage and Environmental Policy. A Note, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 34 (1974), S. 397 - 402.

Ders., Das produzierte Chaos, Ökonomie und Umwelt, Stuttgart 1973.

Ders., Die Umwelt in neoklassischen Außenhandelsmodellen, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, 1975, No. 63.

Ders., Emissionssteuern im Monopol, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 132 (1976).

Ders., Environmental Control, Economic Structure and International Trade, in: I. Walter (Hrsg.), International Economic Dimension of Environmental Management, New York 1976, S. 29 - 56.

Ders., Environmental Protection and International Specialization, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 110 (1974), S. 494 - 508.

Ders., Environment and Regional Growth, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 33 (1973), S. 79 - 85.

Ders., Erfolgsbedingungen einer Abgabenlösung in der Umweltpolitik (Referat auf der Sitzung des wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften über „Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik", 11./12. 4. 1975 in Nürnberg), Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, 1975, No. 66.

Ders., Externalities, Environmental Quality and Allocation, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (1975), S. 17 - 32.

Ders., Gebühren als Instrument der Umweltpolitik, in: Wirtschaftsstudium, 3. Jg. (1974), S. 13 - 18.

Ders., (unter Mitarbeit von *W. Vogt*), Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ders., Ökonomie der Umwelt: Ein Überblick, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 188 (1974), S. 119 - 151.

Ders., Probleme von Nutzen-Kosten-Analysen umweltschützender Maßnahmen, in: Wirtschaftsdienst (1973), S. 131 - 135.

Ders., Regional Aspects of Environmental Allocation, in: Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft (1975), S. 496 - 513.

Ders., Regional Economic Growth. Theory and Policy, Scranton 1969.

Ders., Regional Planning-Land Use Approaches to Environmental Quality Management (Symposium of World Health Organization: Regional Planning in Environmental Pollution Control, Katowice/Polen, Oktober 1975), Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, 1975, No. 67.

Ders., Trade and Environment, in: H. Giersch (ed.), The International Division of Labour, Problems and Perspectives, Kiel 1974, S. 108 - 121.

Smith, V. L., Dynamics of Waste Accumulation: Disposal versus recycling, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 86 (1972), S. 600 - 616.

Stamer, P., Orientierungslinien der Umweltpolitik, erscheint voraussichtlich als Heft 43 der Wirtschaftspolitischen Studien, Göttingen 1976.

Thoss, R., und *K. Wiik*, An Empirical Linear Model for Water Quality Management — Pilot Study for Four Regions in the Ruhr Basin, in: J. Rothenberg und J. C. Heggie (Hrsg.), The Management of Water Quality and the Environment, London and Basingstoke 1974.

Tietenberg, T. H., Controlling Pollution by Price and Standard Systems: A General Equilibrium Analysis, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 75, S. 193 - 203.

Ders., Specific Taxes and the Control of Pollution: A General Equilibrium Analysis, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 87 (1973), S. 503 - 522.

Ders., On Taxation and the Control of Externalities: Comment, in: American Economic Review, Vol. 64 (1974), S. 462 - 466.

Tuchtfeld, E., Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Konzeptionen, in: H.-J. Seraphim (Hrsg.), Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 203 - 238.

Tulkens, H., und *F. Schoumaker*, Stability Analysis of an Effluent Charge and the 'Polluters Pay' Principle, in: Journal of Public Economics, Vol. 4 (1975), S. 245 - 269.

Vousden, N., Basic Theoretical Issues of Resource Depletion, in: Journal of Economic Theory, Vol. 6 (1973), S. 126 - 143.

Weber, W., Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Nr. 21, 1971.

Weinrobe, M., Accounting for Pollution, Pollution Abatement and the National Product, in: Land Economics, Madison, University of Wisconsin, Vol. 49 (1973), S. 115 - 121.

White, R. D., The Anatomy of Nonmarket Failure: An Examination of Environmental Policies, in: American Economic Review, Vol. 66 (1976).

Windisch, R., Coase-Paradigma versus Pigou-Paradigma: Über Information und Motivation als Grundfragen dezentralisierter Umweltkontrolle, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 35 (1975), S. 345 - 390.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wulf, J., Umweltpolitik: Probleme, Phasen, Forschungsstrategien, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 24 (1973).

Zeitel, G., Kosten des Umweltschutzes und Fragen ihrer Deckung, in: Energiewirtschaft und Umwelt, Tagungsberichte des energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität Köln von der 16. Arbeitstagung, 23. und 24. September 1971.

Zimmermann, K., Die Last des Umweltschutzes: Überlegungen zum Konzept der „volkswirtschaftlichen Kosten" des Sachverständigenrats für Umweltfragen, in: Kyklos, Vol. 23 (1974), S. 840 - 867.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 3

Verstädterungstendenz

Leitung: J. Heinz Müller, Freiburg

Universität Augsburg

Dienstag, 14. September, 9.00—12.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ursachen des Verstädterungsprozesses
Der Beitrag der Ökonomie

Von *Paul Klemmer*, Bochum

I. Abgrenzung des Themas

Definiert man die Stadt als ein in sich geschlossenes, zumeist monozentrisch strukturiertes Siedlungsgebilde, das sich durch intensive Bebauung, hohe Dienstleistungs- und Arbeitsplatzzentralität und heterogene Bevölkerungsstruktur bei großer Einwohnerzahl auszeichnet, wird die Landschaftsstruktur der modernen Industriegesellschaft durch einen deutlichen, sich teilweise sogar noch beschleunigenden Verstädterungsprozeß geprägt. Der Verstädterungsprozeß kann sich hierbei in zwei Richtungen vollziehen:

1. in einer zunehmenden Verdichtung der Bevölkerung, Betriebe und Bebauung und
2. in einer flächenmäßigen Ausdehnung der städtischen Siedlungsräume bzw. einer Vergrößerung ihrer Einzugsbereiche.

Stoßen mehrere Stadtgebilde im Rahmen des flächenmäßigen Expansionsprozesses aneinander, entstehen häufig polyzentrische Stadtlandschaften oder Ballungsräume.

In diesem Beitrag soll ein allgemeiner Überblick über die Beiträge der Ökonomie zur Erklärung des so skizzierten Verstädterungsprozesses gegeben werden, wobei in Anlehnung an die eben getroffene Unterscheidung hinsichtlich der Richtung des zu analysierenden Prozesses zwischen Modellansätzen, die sich primär auf das allgemeine Wachstum urbaner Gebiete konzentrieren und solchen, die eher Einblicke in die räumliche Struktur des urbanen Raumes und ihre Veränderung im Zeitablauf vermitteln, unterschieden werden soll. Angesichts der für diese Tagung relevanten Frage nach den sozialen Problemen der modernen Industriegesellschaften wird auch geprüft, inwieweit mittels der vorhandenen Modelle eine mögliche Gefährdung der „Lebenslage" gesellschaftlicher Gruppen im städtischen Raum aufgezeigt werden kann[1]. Eine solche Gefährdung ist dann gegeben, wenn

[1] Vgl. zu dieser Definition auch *G. Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin 1970, S. 73 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufgrund unterdurchschnittlicher Einkommenserzielungsmöglichkeiten, einer unzulänglichen Versorgung mit nichttransportierbaren Dienstleistungen bzw. einer unzureichenden Wohn- und Umweltsituation bestimmte Personengruppen sich derart benachteiligt oder bedroht fühlen, daß sie mit Resignation oder Aggressivität auf die subjektive Einschätzung ihrer Lage reagieren[2].

II. Theorien zur Erklärung des städtischen Wachstums

Bereitet schon die Formulierung gesamtwirtschaftlicher Wachstumsmodelle große Schwierigkeiten, erhöhen sich die Probleme bei der Analyse der Entwicklungsprozesse städtischer Gebiete. So sind viele Annahmen, die auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zutreffen mögen, bei der Betrachtung eines Ausschnitts der volkswirtschaftlichen Fläche nicht mehr vertretbar. Dies trifft insbesondere für die Art der verwendeten Produktionsfunktion und die Behandlung des Faktors Arbeit zu. Treten nämlich Agglomerationseffekte auf, läßt sich die Annahme einer linearhomogenen Produktionsfunktion nicht mehr weiter aufrechterhalten, und wird die städtische Entwicklung des Arbeitskräftepotentials in starkem Maße von Wanderungen beeinflußt, die ihrerseits von der relativen Arbeitsmarktsituation des städtischen Einflußbereiches bzw. vom Zentralitätsgrad des städtischen Zentrums abgängen, muß das Modell um Hypothesen erweitert werden, die die interregionalen Mobilitätsvorgänge, zumindest aber die Austauschbeziehungen mit dem Rest der Volkswirtschaft berücksichtigen. Trägt man schließlich noch dem Tatbestand Rechnung, daß im Rahmen des städtischen Entwicklungsprozesses einzelne Produktionsbereiche (z. B. Industrie- und Dienstleistungssektor) eine unterschiedliche Rolle spielen, muß noch eine sektorale Aufgliederung des Produktionsbereiches vorgenommen werden, die relativ schnell zu komplexen Modellansätzen führt[3].

Ein befriedigendes städtisches Wachstumsmodell sollte somit möglichst zeigen, aufgrund welcher Datenkonstellationen eine Stadt entstehen kann, wie im Rahmen des Entwicklungsprozesses bestimmten Nachfrage- oder Produktionsbereichen eine unterschiedliche Bedeutung zukommt, wie einzelne Sektoren die Expansionschancen anderer Bereiche positiv oder negativ berühren, wie die Investitionsentscheidungen der Vergangenheit (historische Komponente) die Realkapitalbil-

---

[2] Zum Begriff der „Lebenslage" oder der „Lebensbedingungen" vgl. *D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann,* Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen und Düsseldorf 1976, S. 105 f.

[3] Vgl. *G. S. Goldstein* und *L. S. Moser,* A Survey in Urban Economics, in: Journal of Economic Literature, Vol. 11, 1973, S. 471 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dung der Gegenwart beeinflußt und die Faktorenbestände bzw. Nachfrage sich in Abhängigkeit vom städtischen Agglomerationsgrad entwickeln.

Die meisten Wachstumsmodelle vernachlässigen die Frage nach der Stadtentstehung und gehen in der Regel von einer vorgegebenen Mindestkonzentration von Wirtschaftseinheiten an einem Ort aus, die sie auf naturräumliche Vorteile (z. B. günstige Lage an einem Rohstoffvorkommen oder an einem befahrbaren Fluß) oder auf die historische Komponente (z. B. Verkehrsknotenpunkt) zurückführen. Entscheidend ist allein, daß aufgrund dieser Gegebenheiten bestimmte Orte in der Lage sind, überdurchschnittlich viel Nachfrage auf sich zu konzentrieren. Treffend hat dies Christaller herausgearbeitet, als er die spezifische Funktion einer Stadt, nämlich Mittelpunkt eines potentiellen Marktgebietes zu sein, herausstellte[4]. Aufgrund einer in bezug auf eine mobilisierbare Nachfrage günstige Standortposition (bedingt durch die Minimierung der Transport- oder Zeitaufwendungen der dispers lebenden Wirtschaftssubjekte) konzentriert sich die Kaufkraft innerhalb eines von Gut zu Gut divergierenden Einzugsbereiches auf den zentral gelegenen Ort und schafft dort einen Expansionsspielraum, der einen kumulativen Prozeß auslösen kann. Insofern ist die Mittelpunktsfunktion die ökonomische Basis einer jeglichen Stadtentstehung und kann die Startphase einer Stadtentwicklung mit einem nachfragetheoretischen Ansatz weitgehend erklärt werden.

In die gleiche Richtung wie die auf die Zentralität abstellende Erklärung geht auch die Argumentation über die „Exportaktivitäten"[5]. Gemäß der Exportbasistheorie sind es nämlich die über die Stadt- oder Regionsgrenzen hinausfließenden Güterströme, die über die gegenläufigen „Deviseneinnahmen" innerhalb der Stadt oder der Region Nachfrageimpulse auslösen, die, für den Fall, daß sich dieser Nach-

---

[4] Vgl. *W. Christaller*, Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeiten der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena 1933; *J. H. Müller* und *P. Klemmer*, Das theoretische Konzept Walter Christallers als Basis einer Politik der zentralen Orte, in: Zentrale Orte und Entwicklungsachsen im Landesentwicklungsplan, Hannover 1969, S. 13 ff.; *R. Higgs*, Central Place Theory and Regional Urban Hierarchies: An Empirical Note, in: Journal of Regional Science, Vol. 10, 1970, S. 253 ff.; bzw. *H. W. Richardson*, Urban Economics, Middlesex 1971.

[5] Vgl. *W. R. Thompson*, Internal and External Factors in the Development of Urban Economics, in: Issues in Urban Economics, H. S. Perloff und L. Wingo jr. (Ed.), Baltimore 1968, S. 43 ff. Zur Exportbasistheorie vgl. *K. Rittenbruch*, Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien, Berlin 1968. Siehe auch *J. Friedman*, A General Theory of Polarized Development, in: Growth Centers in Regional Economic Development, N. M. Hansen (Ed.), New York 1972, S. 82 ff., bzw. *S. Lange*, Wachstumstheorie zentralörtlicher Systeme. Eine Analyse der räumlichen Verteilung von Geschäftszentren, Münster 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fragezuwachs auf nichttransportierbare Dienstleistungen konzentriert, die Expansion eines tertiären Produktionsbereichs begünstigen. Insofern kann man die Stadtentstehung auch mit der Lokalisation einer Exportbasisaktivität beginnen lassen, ist jedoch dann gezwungen, die Ansiedlung der Basisaktivität über andere Standortvorteile (z. B. Rohstoffvorkommen) zu begründen. Auf jeden Fall ist auch hier ein örtlich auftretender Nachfragesog, der einen räumlich konzentrierten Expansionsprozeß auslöst, der Ausgangspunkt des Verstädterungsprozesses.

Durch eine Kombination dieser beiden Ansätze läßt sich bereits teilweise jener kumulative Prozeß erklären, der den eigentlichen Urbanisierungsvorgang kennzeichnet. So werden z. B. die Exportbasistheorie und die Zentrale-Orte-Theorie von Pred unter Hinzufügung eines Schwellenwertes miteinander verbunden. Danach wird sich die auf den Export ausgerichtete Basisaktivität erst dann in einer Stadt niederlassen, wenn letztere einen gewissen Schwellenwert an Bevölkerungsgröße oder Zentralität überschritten hat[6]. Es ergibt sich im übertragenen Sinne eine Art Multiplikator-Akzeleratorprozeß, jedoch mit dem Unterschied, daß die Ansiedlung der Exportbasisaktivitäten weniger auf Nachfrageeffekte als auf Agglomerationseffekte zurückgeführt werden muß. Ab einer gewissen Mindestgröße oder Mindestbevölkerung gehen nämlich von der Stadt attrahierende Wirkungen aus, die eine stärkere Bindung der volkswirtschaftlichen Realkapitalbildung bzw. eine Zuwanderung mobiler Arbeitskräfte beinhalten können.

Vordergründig kann man versuchen, dies mittels des potential- und gravitationstheoretischen Ansatzes zu erklären[7]. Aus diesem Grund spielt die Gravitationstheorie als Erklärungsinstrument räumlicher Mobilitätsprozesse in den meisten urbanen Wachstumstheorien eine wichtige Rolle, d. h. es wird auf die Hypothese zurückgegriffen, daß Interaktionen von einem Ort i zu einem Ort j umgekehrt proportional der Distanz von i zu j und direkt abhängig von dem Produkt der Massen der beiden Orte i und j sind. Offen ist jedoch, welche Werte die Gravitationskonstante und der Exponent der Entfernung (Widerstandskoeffizient) besitzen bzw. wie die Distanz und die Masse gemessen werden sollen. Damit wird aber auch deutlich, daß die eigentlichen Agglomerationseffekte auf diese Weise nur sehr unvollkommen in die Wachstumsmodelle eingespeist werden können.

So wird die Erfassung und Analyse der Agglomerationseffekte zum zentralen Anliegen der urbanen Wachstumstheorie. Überblickt man die

---

[6] Vgl. *A. R. Pred*, The Spatial Dynamics of U.S. Urban Industrial Growth, 1800 - 1914, Cambridge 1966, S. 14.

[7] Vgl. z. B. *J. S. Lowry*, A Model of Metropolis, Santa Monica: The Rand Corporation 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorhandene Literatur[8], ist der Stand der bisherigen Agglomerationsforschung immer noch als sehr unbefriedigend zu bezeichnen. Dies liegt vor allem daran, daß die Agglomerationseffekte als Überlagerungen heterogener Einzeleffekte gedeutet werden müssen, denen in bezug auf die einzelnen Produzenten- oder Nachfragergruppen unterschiedliches Gewicht einzuräumen ist[9]. Aus diesem Grund wird es wahrscheinlich auch nicht möglich sein, die Agglomerationsvorteile jemals mittels einer einzigen Größe innerhalb eines Wachstumsmodells darzustellen. Zwar gilt ganz allgemein, daß mit zunehmender Stadtgröße bzw. mit wachsender Konzentration gleicher oder unterschiedlicher Wirtschaftseinheiten an einem Ort die möglichen Informations- und Güteraustauschbeziehungen überproportional steigen, die hier angesprochenen Informationskostenersparnisse bzw. sonstigen Fühlungs- oder Kontaktvorteile spielen aber von Branche zu Branche bzw. von Faktor- zu Faktorkategorie eine unterschiedliche Rolle. Zwar wird auch durch die Zusammenballung verschiedener Wirtschaftseinheiten die Wahrnehmung der stückkostensenkenden Effekte einer großbetrieblichen Produktion erleichtert, weil mit zunehmender Stadtgröße auf ein größeres Angebot (qualifizierter) Arbeitskräfte oder spezialisierter Zulieferer zurückgegriffen werden kann bzw. sich Nachfrager angezogen fühlen, die zwischen einem großen Angebot wählen wollen, die technologisch determinierten Unteilbarkeiten bzw. Möglichkeiten zur Wahrnehmung interner Ersparnisse haben jedoch von Branche zu Branche ein unterschiedliches Gewicht, so daß einzelnen Sektoren in Abhängigkeit von der jeweils realisierten Stadtgröße ein unterschiedliches Ausmaß von Agglomerationsvorteilen gewährt wird.

Der Bedeutungswandel einzelner Agglomerationskomponenten kann sich im Verlauf eines Stadtentwicklungsprozesses etwa wie folgt abspielen: Hat eine Stadt aufgrund ihrer Umlandsversorgungsfunktion allmählich die Größe eines gehobenen Mittelzentrums (etwa 60 000 bis 90 000 Einwohner) erreicht, vermag sie aufgrund ihres Dienstleistungsangebots qualifizierte Arbeitnehmer an sich zu binden und die Mittelpunktsfunktion eines Arbeitsmarktes auszuüben[10]. Angesichts der bei dieser Größenordnung zu erwartenden infrastrukturellen Mindestausstattung und des mobilisierbaren Arbeitskräftepotentials wird sie nun für Klein- und Mittelbetriebe, die unterdurchschnittlich mit den übrigen Produktionsbereichen der Volkswirt-

---

[8] Einen ausgezeichneten Überblick bietet *E. v. Böventer*, Regional Growth Theory, Urban Studies 1975, S. 5 ff. u. S. 22 ff.; siehe auch *J. H. Müller*, Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, S. 29 ff.

[9] Vgl. z. B. auch *H. W. Richardson*, Regional Growth Theory, London 1973, S. 182; *derselbe*, The Economics of Urban Size, Lexington (Mass.) 1973, S. 39 ff.

[10] Vgl. *K. Töpfer*, Standortentscheidung und Wohnortwahl, Bonn 1974; *D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann*, a. a. O., S. 41 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft verbunden sind und nur eine durchschnittliche Entlohnung zu bieten vermögen, als Standort interessant. Unterstellt man aber, daß zur Darbietung eines diversifizierten regionalen Arbeitsplatzangebots von den rd. 15 Verflechtungskomplexen der Bundesrepublik Deutschland jeder Komplex mindestens mit zwei Betrieben von einer Durchschnittsgröße von etwa 300 Beschäftigten pro Betrieb im städtischen Zentrum vorhanden sein soll, müssen im Stadtgebiet bzw. in ihrem näheren Einzugsbereich bei einem Industriebesatz von 10 % und einer durchschnittlichen Erwerbsquote bereits etwa 100 000 Menschen wohnen. Besteht nun zwischen Einwohnerdichte und Betriebsgröße ein Zusammenhang in Form einer logistischen Funktion und determiniert die Betriebsgröße auf entscheidende Weise die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme, so wird mit zunehmender Stadtgröße ein Attraktionseffekt auf die Arbeitskräfte ausgeübt[11]. Querschnittsanalysen für die regionalen Arbeitsmärkte der Bundesrepublik Deutschland zeigen z. B., daß in der Regel nur jene Verflechtungsbereiche eine überdurchschnittliche Entlohnung aufweisen, die ein Zentrum in der Größenordnung von mehr als 150 000 bis 200 000 Einwohner besitzen. Damit wird jedoch bereits eine Größenordnung erreicht, ab der nach Ansicht vieler Autoren eine befriedigende Auslastung gehobener Dienstleistungseinrichtungen und die Realisierung interner Ersparnisse in den meisten Produktionsbereichen garantiert werden kann. Insofern lassen diese Stadtforscher echte Agglomerationsvorteile erst in Verbindung mit Zentren oberhalb von 250 000 Einwohnern beginnen[12]. Insbesondere ist ab dieser Größenordnung eine überproportionale Steigerung der Zentralität (gemessen am Besatz mit Dienstleistungsbeschäftigten) festzustellen, d. h. Tätigkeitsbereiche beginnen zu dominieren, die primär auf einen Informationsaustausch (Unternehmensverwaltungen, Großbanken, Versicherungszentralen, Spitzen der öffentlichen Verwaltung) ausgerichtet sind. Da derartige Arbeitsstätten aufgrund der überdurchschnittlichen Entlohnung, der betriebsinternen Aufstiegsmöglichkeiten bzw. der relativen Konjunkturresistenz hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten garantieren und darum weitere Wanderungsgewinne bei den Erwerbspersonen auslösen werden, und gleichzeitig die Nähe zu diesen Unternehmens- oder Verwaltungszentralen Informationskostenersparnisse verspricht, kann der städtische Expansionsprozeß eine weitere Beschleunigung erfahren.

---

[11] Es handelt sich um noch nicht veröffentlichte eigene Untersuchungen, die erkennen lassen, daß mittels der Einwohnerdichte rd. zwei Drittel der Betriebsgrößenvarianz der 164 regionalen Arbeitsmärkte in der BRD erklärt werden können.

[12] Vgl. z. B. *J. R. Prescott* und *W. C. Lewis*, Urban-Regional Economic Growth and Policy, Ann Arbor (Mich.) 1975; siehe auch *P. Klemmer*, Der Metropolisierungsgrad der Stadtregionen, Hannover 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um die Agglomerationsvorteile theoretisch in den Griff zu bekommen, muß man somit künftig stärkeres Gewicht auf ihre Einzelkomponenten legen. Da gibt es zunächst einmal die auf den Faktor Arbeit ausgerichteten Wirkungen, die letzten Endes Entlohnungs- und Beschäftigungsvorteile beinhalten. Mit räumlicher Konzentration der Wirtschaftseinheiten steigen nämlich für den einzelnen Arbeitnehmer die Chancen, einen seinen Einkommensvorstellungen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden, d. h. der Suchprozeß wird im Falle einer Agglomeration tendenziell erfolgreicher abgeschlossen. Insofern wird eine länger anhaltende Unterbeschäftigung in einer Volkswirtschaft mit größter Wahrscheinlichkeit zu wachsenden Wanderungsgewinnen in den großstädtischen Arbeitsmarktbereichen führen. Dieser Prozeß wird noch durch den Tatbestand begünstigt, daß eine Agglomeration auch die Realisierungschancen divergierender Konsumleitbilder verbessert, vor allem wenn es sich um nichttransportierbare Dienstleistungen handelt. Bei beschränkter Information bedeutet eine Lokalisation in der Nähe eines großstädtischen Zentrums darum in der Regel eine Risikominderung.

Dies trifft auch weitgehend für die Standortentscheidung des Faktors Realkapital zu, da auch die Chancen einer alternativen Verwendung von Produktionsanlagen mit zunehmender Verdichtung anwachsen. Mit dem überproportionalen Anstieg des durchschnittlichen Lohnniveaus bzw. der Bodenpreise in den Städten können jedoch auch die Attraktionsreize der Verdichtung für bestimmte Branchen abnehmen und damit zu ihrer Ausgliederung aus dem urbanen Bereich führen. Dies ist um so eher zu erwarten, je stärker diese Betriebe auf den Einsatz weniger qualifizierter Arbeitskräfte abstellen, mit standardisierten Fertigungsprogrammen arbeiten, eine unterdurchschnittliche Verflechtung mit dem übrigen Produktionsbereich der Volkswirtschaft aufweisen und angesichts ihrer geringen Transportkostenempfindlichkeit auch in größerer Marktentfernung erfolgreich arbeiten können. Dieser Ausgliederungsprozeß bisheriger Exportbasisaktivitäten begünstigt u. U. kleinere Städte und löst eine Änderung der Landschaftsstruktur aus, die häufig mit dezentralisierter Konzentration umschrieben wird[13]. Dies erklärt auch den relativen Bedeutungsverlust, den viele großstädtische Arbeitsmarktbereiche in bezug auf den Sekundärsektor hinnehmen müssen und der in der Regel überall dort beobachtet wird, wo die eigentliche Funktion einer Stadt, nämlich den Austausch- und Kommunikationsprozeß zwischen den Individuen zu erleichtern, wieder stärker in den Vordergrund tritt. Strittig ist, wann dieser Kumulationsprozeß auszulaufen beginnt bzw. wann das Ballungsoptimum erreicht ist. Zumindest ist in bezug auf das letztere bis jetzt noch kein über-

[13] Vgl. *H. W. Richardson,* Regional Growth Theory, a. a. O., S. 134 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeugender Vorschlag zur Festlegung einer quantitativen Obergrenze vorgelegt worden. Zwar gehen die meisten Autoren unterschwellig oder explizit von dem Vorhandensein eines derartigen Optimums aus und begründen dies bevorzugt mit dem begrenzten Vorrat nutzbarer Fläche und den engpaßbedingten Preissteigerungen, sie vernachlässigen aber vielfach die Kompensationsmöglichkeiten, die aus der flächenmäßigen Expansion der Städte resultieren können.

Unabhängig von diesen vom begrenzten Boden ausgehenden Engpaßeffekten kann sich eine Verlangsamung oder ein Umschlagen urbanen Wachstums aber auch aus der begrenzten Anpassungsfähigkeit des historisch überkommenen Realkapitals ergeben. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn eine Branche ein Stadtgebiet arbeitsmarktmäßig beherrscht und aufgrund ihres hohen Lohnniveaus die Ansiedlung anderer Produktionsbereiche verhindert bzw. aufgrund der Nähe zu einem Dienstleistungszentrum in bezug auf den tertiären Sektor nur unterdurchschnittlich entwickelt ist. Bei stagnierendem oder rückläufigem Absatz der vorherrschenden Branche wird sich in einem solchen Fall ein Anpassungsproblem ergeben, das häufig kurzfristig nicht lösbar ist und darum u. U. Abwanderungen auslöst, die der Anfang eines negativ verlaufenden Kumulationsprozesses sein können. Ähnliche Effekte können aber auch auftreten, wenn sich die baulichen Strukturen durch Überalterungstendenzen auszeichnen und die Umwidmungskosten über den Ansiedlungskosten in neueren konkurrierenden Zentren liegen. Bei einem solchen Erklärungsansatz gereicht die historische Komponente einer Stadt dann nicht zum Vor-, sondern eher zum Nachteil.

Dieser grobe Überblick über die hauptsächlichen Bausteine einer städtischen Wachstumstheorie läßt verstehen, daß umfassende Modellansätze, die dem gesamten Entwicklungsprozeß in all seinen Phasen Rechnung tragen wollen, äußerst selten sind. Es gibt eigentlich nur wenige dieser umfassenden und langfristigen Fragestellung entsprechenden Ansätze, von denen angesichts der Vielfalt der Annahmen und der hieraus gezogenen Schlußfolgerungen einer hier besonders vorgestellt werden soll, nämlich die „Urban Dynamics" von Jay W. Forrester aus dem Jahre 1969[14]. Forrester untersucht in diesem interessanten Modell typische Wachstumsprozesse einer Stadt an Hand eines Modells, das sich der Simulationstechnik bedient. Im Vergleich zu anderen Ansätzen wird hier der Versuch unternommen, den Lebenszyklus einer Stadt von der Wachstumsphase über die Reifephase bis zur Stagnation bzw. zum Niedergang hin zu analysieren. Daran anschließend werden mögliche Maßnahmen daraufhin überprüft, inwie-

[14] Vgl. *J. W. Forrester*, Urban Dynamics, Cambridge (Mass.) 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weit sie geeignet sind, die stagnierende Stadt wieder zu beleben. Das Modell besteht aus über 150 Gleichungen und weist große Ähnlichkeit mit Forresters früherem Werk „Industrial Dynamics" auf. Bei der Beschreibung der Modellstruktur kann man zunächst neun Systembereiche unterscheiden[15], von denen drei die Arbeitsmärkte für Manager, Facharbeiter und Hilfsarbeiter (Underemployed in der Terminologie Forresters) charakterisieren. Drei weitere Bereiche beschreiben die Wohnungsmärkte für diese Beschäftigtenkategorien (Premium Housing, Worker Housing, Underemployed Housing) und schließlich wird die Industrie in drei Teile gegliedert (New Enterprises, Mature Business, Declining Industries), wobei jedoch angemerkt sei, daß es sich hier nicht um Wachstumsphasen der Unternehmen oder Branchen, sondern vielmehr um Gliederungen gemäß dem Alter der Firmengebäude handelt[16].

Jene Gleichungen, die die Arbeitsmärkte beschreiben, wollen vor allem die Ein- und Auswanderungsbewegungen der eben unterschiedenen Arbeitskräftekategorien erfassen. Sie unterstellen, daß die Wanderungsgewinne von der vermeintlichen Attraktivität der Städte, die wiederum als zeitverzögert von der tatsächlichen Attraktivität abhängig angesehen wird, determiniert werden. Die Attraktivität der Stadt wird hierbei durch die bestehenden gesellschaftlichen Aufstiegschancen, das Vorhandensein von Wohnungen, das Ausmaß der öffentlichen Versorgung und die freien Arbeitsplätze geprägt. Die Wohnungen für Manager und Facharbeiter werden durch den privaten Sektor gebaut, die Unterkünfte für die Facharbeiter entstehen hierbei durch das „Herunterfiltern" der Wohneinheiten der Manager, die Wohnungen der Facharbeiter werden wiederum mit Zeitverzögerung von den „Underemployed" übernommen. Alle drei Wohnungsklassen können auch durch öffentliche Bauträger errichtet werden. Der private Wohnungsbau reagiert mit einem zeitlichen „lag" auf Veränderungen der Nachfrage, diese wiederum hängt vom Zustand der bestehenden Wohnungen, dem vorhandenen Boden, den Steuern und der Beschäftigungslage der jeweiligen Arbeitskräftekategorie ab.

Im Industriebereich finden Neubauten nur im Bereich „New Enterprises" statt; nach einer durchschnittlichen Benutzungsdauer von 12 Jahren werden diese Bauten dann vom „Mature Business" in Anspruch genommen, um schließlich in den Sektor „Declining Industries" abzusinken. Die „New Enterprises" übernehmen somit eine Schlüsselrolle im gesamten System. Der Bedarf aus den zu errichtenden neuen Industriegebäuden wird von der benötigten Zahl der neuen Unterneh-

[15] Vgl. *J. W. Forrester*, a. a. O., S. 16.

[16] Vgl. *J. N. Maas*, Business Activities in Urban Dynamics, in: "Readings", Vol. 1, S. 65 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men bestimmt, welche wiederum vom Gesamtbestand aller Industriekategorien multipliziert mit dem sogenannten „Enterprise-Multiplier" abhängt. Dieser Multiplikator selbst wird von den verfügbaren Managern, den vorhandenen Arbeitern, den erschließbaren Flächen, den erhobenen Gewerbesteuern und den Wachstumschancen der Unternehmen determiniert[17].

Die Fläche des Stadtgebietes wird auf eine bestimmte maximale Größe begrenzt, und das Umland bzw. der Rest der Volkswirtschaft gilt als unerschöpfliche Ressourcenquelle[18]. Die Stadt-Umland-Beziehungen werden über den Attraktivitätsgrad der Stadt für die einzelnen Bevölkerungsschichten festgelegt[19]. Input-Output-Koeffizienten zeigen den Flächenbedarf auf, der von den drei Wohnungs- und Industriebereichen pro Einheit ausgeht. Auf gleiche Weise werden den Industriekategorien die Beschäftigten aus den drei Arbeitskraftbereichen zugeordnet[20].

Anhand dieses grob skizzierten Modells leitet Forrester einen 250-Jahre-Zyklus der Stadt ab, an dessen Anfang eine Phase sich kontinuierlich beschleunigenden Wachstums steht, das sich allmählich verlangsamt und nach ungefähr 200 Jahren in eine Stagnationsphase einmündet. Das Ergebnis dieses Entwicklungsverlaufs einer Durchschnittsstadt hängt von den zahlreichen Rückkopplungseffekten, den eingebauten Wirkungsverzögerungen und den diskontinuierlichen Anpassungsreaktionen ab, die kumulative Prozesse expansiver oder kontraktiver Art auslösen müssen. Der Abschwung resultiert letztlich aus den Engpaßeffekten, die durch die Annahme einer begrenzten Nutzfläche bedingt werden.

Forrester überprüft anhand seines Modells vier herkömmliche Programme zur Verbesserung der Lage der Stadt. Er gelangt hierbei zum Ergebnis, daß weder Arbeitsbeschaffungsprogramme für Arbeitslose, noch Ausbildungsprogramme, noch eine finanzielle staatliche Unterstützung der Stadt, noch der Bau billiger Wohnungen den Stagnationsprozeß aufhalten können, sondern sogar teilweise zu einer Verschärfung der Situation führen. Weiterhin testet Forrester Programme, mit denen der öffentliche Bau neuer Industrien gefördert und Slumgebiete und absterbende Industriezweige abgerissen werden sollen, um dadurch Land für neue Basisaktivitäten zu schaffen. Eine solche Maßnahme wird als erfolgreich eingeschätzt, da hierdurch die Attraktivität der Stadt für die Manager und Facharbeiter zunimmt, während Anreize auf Arbeitslose, in die Stadt zu ziehen, weitgehend unterbleiben. Würde die

---

17 Vgl. *J. W. Forrester*, a. a. O., S. 35 und S. 190 (Schaubild).

18 Vgl. ebenda, S. 36.

19 Vgl. *J. W. Forrester*, a. a. O., S. 14 ff.

20 Vgl. ebenda, S. 37.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Attraktivität der Stadt für die Arbeitslosen und Hilfsarbeiter gesteigert (etwa durch ein Arbeitsbeschaffungsprogramm), wäre nach Forrester ein Zustrom von Arbeitslosen aus dem Umland die Folge, der solange anhalten müßte, bis der Attraktivitätsvorteil der Stadt gegenüber dem Umland aufgrund der sich verschlechternden Beschäftigungssituation wieder abgebaut wäre[21]. Da es für das Wachstum der Industrie in Forresters Modell keine Nachfragerestriktionen gibt, muß ein Programm, das die Industrie unterstützt, stets funktionieren, weil es die Arbeitslosigkeit beseitigt, attraktive Arbeitskraftkategorien (Manager, Facharbeiter) in die Stadt zieht, die wiederum qualitativ höherwertige Wohnungen nachfragen und damit allgemein die wirtschaftliche Lage der Stadt verbessern[22].

Der Modellansatz von Forrester und die aus ihm gezogenen Schlußfolgerungen blieben in der Literatur nicht unwidersprochen[23]. Im folgenden sollen darum einige der wichtigsten Einwendungen zusammengestellt und gewürdigt werden. Sie richten sich weniger gegen die methodische Vorgehensweise, die generell begrüßt wird, sondern hauptsächlich gegen die unterstellten Annahmen bzw. die fehlenden Modellbausteine. Läßt man die einzelnen Kritikpunkte Revue passieren, so stellt man fest, daß das Modell trotz seines imponierenden Umfanges immer noch zu stark auf vereinfachenden Annahmen aufbaut und wichtige Erkenntnisse der Stadtforschung außer acht läßt. Das urbane Wachstum erscheint darum noch komplexer, als es dieses umfassende Modellgebäude bereits erkennen läßt.

Zunächst einmal ist zu bemerken, daß der Modellansatz von Forrester auf eine räumliche Disaggregation der Stadt verzichtet und auch

---

[21] Vgl. *J. W. Forrester*, a. a. O., S. 51 ff.

[22] Vgl. ebenda, S. 71 ff.

[23] Vgl. *C. Schönebeck*, Der Beitrag komplexer Stadtsimulationsmodelle (vom Forrester-Typ) zur Analyse und Prognose großstädtischer Systeme, Basel 1975, S. 48 ff. bzw. 110 ff.; *J. Rothenberg*, Problems in the Modeling of Urban Development: A Review Article on Urban Dynamics, by Jay W. Forrester, in: Journal of Urban Economics, Vol. 1, 1974, S. 1 ff.; *D. B. Lee* jr., Requiem for Large Scale Models, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 39, 1973, S. 163 ff.; *E. S. Mills*, Studies in the Structure of the Urban Economy, Baltimore 1972, S. 77 ff.; *J. R. Pack*, Models of Population Movement and Urban Policy, IEEE Transactions on System, Man and Cybernetics, April 1972; *R. Burdekin* and *S. A. Marshall*, The Use of Forrester's Systems Dynamics Approach in Urban Modeling, in: Envirement and Planning, Vol. 4, 1972, S. 471 ff.; *L. P. Kadanoff*, Examination of Forrester's Urban Dynamics, in: Simulation, Vol. 16, 1971, S. 261 ff.; *H. A. Garn* and *R. H. Wilson*, A Look at Dynamics: Forrester's Model and Public Policy, Proceedings of the Second Annual Pittsburgh and Conference on Modeling and Simulation, Pittsburgh 1971; *H. Averch* and *R. A. Levine*, Two Models of the Urban Crisis: An Analytical Essay on Banfield and Forrester, in: Policy Sciences, Vol. 2, 1971, S. 143 ff.; *G. K. Ingram*, Book Review of Urban Dynamics, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 36, 1970, S. 206 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Möglichkeit einer flächenmäßigen Expansion aufgrund der Festlegung einer Obergrenze des nutzbaren Bodens ausschließt. Hierdurch gelingt es ihm auch relativ einfach, über die sich allmählich ergebenden Engpaßeffekte eines Produktionsfaktors eine stagnierende oder rückläufige Stadtentwicklung abzuleiten. Die Preiseffekte, die aus dem knapper werdenden Boden resultieren und möglicherweise Umwidmungen in der Flächennutzung auslösen, werden aber weitgehend vernachlässigt, wie auch den Problemen der negativen Umwelteffekte und der steigenden Transportaufwendungen kaum Aufmerksamkeit zugewandt wird.

Die Expansion einer Stadt hängt jedoch nicht nur von dem verfügbaren Boden, sondern auch von der Mobilisierbarkeit der Faktoren Arbeit und Realkapital ab. Hier erscheint die Annahme, daß das Umland bzw. der Rest der Volkswirtschaft als eine schier unerschöpfliche Ressourcenquelle dient, ziemlich unrealistisch. Künftige Wachstumsmodelle müssen darum dem Lagekriterium stärkere Aufmerksamkeit zuwenden, d. h. berücksichtigen, daß die Einzelstadt mit anderen urbanen Bereichen der Volkswirtschaft um insgesamt knappe Faktorenbestände konkurriert und räumliche Verschiebungen der Faktorenbestände nur begrenzt möglich sind bzw. nicht nur von der Attraktivität sondern auch von der Lage der konkurrierenden Zentren zueinander bestimmt werden.

Die Attraktivität der Städte entspricht den von ihnen ausgehenden Agglomerationsvorteilen. Zwar versucht Forrester diese Vorteile in bezug auf die Arbeitskraftkategorien bzw. die verschiedenen Industriebereiche in Einzelkomponenten aufzuspalten, der Versuch bleibt aber aus dem Blickwinkel des Ökonomen unbefriedigend. So vermißt man z. B. die explizite Berücksichtigung von Veränderungen der Produktionsfunktionen bzw. Preiseffekte, was insofern bedauerlich ist, als Agglomerationsvorteile, wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, doch stärker über die verdichtungsabhängigen Produktivitäts-, Entlohnungs- oder Gewinnunterschiede erklärt werden können. Statt dessen steht bei Forrester eher ein historischer Ansatz im Vordergrund, gemäß dem der natürliche Alterungsprozeß der Bausubstanz Anpassungsprobleme schafft, die vor allem dann voll durchschlagen, wenn aufgrund der begrenzten Fläche kein Spielraum mehr für die Ansiedlung neuer Industrien bzw. den Bau von Wohnungen für die höher qualifizierten Arbeitskräfte besteht. Er vernachlässigt somit den Erfahrungstatbestand, daß eine räumliche Verdichtung der Nachfrage vielfach auch derartig hohe Gewinnchancen eröffnet, daß Unternehmen bereit sind, trotz hoher Kosten für die Beseitigung der alten Bausubstanzen sich in der Stadt anzusiedeln und damit einen Selbsterneuerungsprozeß einzuleiten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit kommt man schließlich zu einem zentralen Kritikpunkt, der kurz mit der Vernachlässigung des Dienstleistungssektors umschrieben werden kann. Mit zunehmender Agglomeration verändern sich nämlich die Attraktionseffekte auf die einzelnen Produktionsbereiche. Es ist somit durchaus denkbar, daß viele Industrien bei begrenztem Expansionsspielraum und hohen Kosten der Beseitigung alter Bausubstanzen einen Alternativstandort am Stadtrand oder an einer anderen Stelle der Volkswirtschaft vorziehen, dies wird jedoch dann kein Problem sein, wenn der Abwanderungsvorgang von einem gleichzeitigen Vordringen privater oder öffentlicher Dienstleistungsaktivitäten begleitet wird, für die die Stadt angesichts ihrer zentralen Lage in einem hoch verdichteten Absatzgebiet einen äußerst hohen Standortanreiz ausübt. Insofern ist Forrester vorzuwerfen, daß er eigentlich mehr die Probleme einer Industriestadt und weniger den Entwicklungsprozeß einer Stadt zum dominierenden Dienstleistungszentrum skizziert. Er arbeitet daher, ohne dies ausdrücklich zu betonen, primär mit dem Exportbasiskonzept und schildert jene Probleme, die bei einer begrenzten Expansion der überkommenen industriellen Basis entstehen. Insofern ist er konsequent, wenn er in der Sanierung der städtischen Industrie den zentralen Ansatzpunkt zur Lösung des Stagnationsproblems sieht.

II. Theorie zur Erklärung der Veränderung innerstädtischer Nutzungsstrukturen der Fläche

Konzentierten sich die bisherigen Überlegungen auf die wirtschaftliche Entwicklung einer nicht weiter aufgegliederten Stadt in Abhängigkeit von der Veränderung relevanter Nachfrage- und Angebotsbedingungen bzw. des Wechselspiels zwischen Stadt und Umland, sollen im folgenden jene Erklärungsansätze im Vordergrund stehen, die sich mit der räumlichen Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten im innerstädtischen Gebiet, d. h. mit der innerstädtischen Bodennutzung und ihrer Veränderung im Zeitablauf beschäftigen. Die Tradition dieser Stadtforschung geht über jene der oben behandelten urbanen Wachstumstheorien hinaus, da das Phänomen der verödenden Innenstädte, die rasche Expansion der Vororte, die Slum- und Ghettobildung bzw. die Entstehung von Sanierungsgebieten recht früh nach einer theoretischen Durchdringung verlangte. Je nach der zu analysierenden Aktivitätsgruppe gelangte man hierbei zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen, so daß im folgenden zwischen Erklärungsansätzen, die sich entweder stärker auf die Verteilung der Dienstleistungsbetriebe oder die Standortdeterminanten des Wohnortes oder auch die Lokalisation der Industriebetriebe konzentrieren, unterschieden werden soll. Daran anschließend werden zwei typische Modelle vorgestellt, mit denen die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verschiedenen Erklärungsansätze zu komplexeren Analysesystemen zusammengefaßt werden.

Die grundsätzlichen Überlegungen zur Standortentscheidung im Dienstleistungsbereich sind recht einfach. Angesichts der Nichttransportierbarkeit der spezifischen Leistung dieser Aktivitätsgruppe müssen die Unternehmer nämlich, um ihren Gewinn zu vergrößern, jenen Standort anstreben, an dem sie eine möglichst große Nachfrage erwarten können. Dies gilt um so mehr, als zumeist unterstellt wird, daß im Vergleich zu den Absatzüberlegungen die Niederlassungskosten nur eine sekundäre Rolle spielen[24]. Die Standorte mit maximalen Absatzchancen bieten gleichzeitig die Möglichkeit, interne Ersparnisse wahrzunehmen und jene Mindestgröße zu realisieren, die aus technologischen Überlegungen bzw. den Mindestgewinnvorstellungen der Dienstleistungsproduzenten resultieren.

Die einfachsten Modelle zur Bestimmung der innerstädtischen Standorte der Dienstleistungsproduzenten[25] gehen angesichts dieser Überlegungen davon aus, daß sich die einzelnen Unternehmer an der räumlichen Verteilung der Kaufkraft orientieren, die zumeist über die Einwohnerdichte gemessen wird. Dies entspricht z. B. dem Lowry- oder dem Empiric-Modell[26], die beide weiter unten noch näher vorgestellt werden. Demgegenüber berücksichtigt Berry stärker Elemente der Zentrale-Orte-Theorie[27]. Zu diesem Zwecke muß er für die einzelnen Güter die äußere und innere Reichweite bestimmen, wobei die erstere die räumliche Mobilitätsbereitschaft der Einkaufspendler und die letztere die zur Realisierung der Mindestgröße erforderliche Ansatzmenge umschreibt. Kommt innerhalb des durch die äußere Reichweite determinierten Einzugsbereiches der einzelnen Güter die erforderliche Mindestabsatzmenge zustande, findet eine Standortbildung statt. Da die verschiedenen Anbieter durch eine räumliche Konzentration den Konsumenten den Vergleich erleichtern und gleichzeitig die Nachfrager zu weiteren Käufen animieren können, entsteht eine Tendenz zur Standortakkumulation.

Der Attraktivitätseffekt, der von solchen Zentren ausgeht, kann mittels gravitationstheoretischer Überlegungen erfaßt werden. Bekannt

---

[24] Vgl. *B. Harris*, Quantitative Models of Urban Development: Their Role in Metropolitan Policy-Making, in: Issues in Urban Economics, H. S. Perloff and L. Wingo jr. (Eds.), Baltimore 1968, S. 384.

[25] Die Gruppe der Dienstleistungsproduzenten wird zumeist auf den Einzelhandel eingeschränkt.

[26] Vgl. *J. S. Lowry*, A Model of Metropolis, a. a. O., bzw. *D. M. Hill*, A Growth Allocation Model for the Boston Region, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, 1965, S. 111 ff.

[27] Vgl. *B. J. L. Berry*, Commercial Structure and Commercial Blight, Research Paper of the Department of Geography, No. 85, Chicago 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist vor allem das Reillysche „Law of Retail Gravitation", das gerne zur Bestimmung der Einzugsbereiche der einzelnen Marktzentren verwendet wird[28]. Probleme[29] bereitet hierbei vor allem die Bestimmung der Zentralität, da letztere sich als komplexer Indikator erweist, in den die Besatzwerte zahlreicher Dienstleistungskategorien eingehen, ohne daß man a priori um das Gewicht der Einzelkomponenten weiß. Hinzu kommt, daß der die äußere Reichweite determinierende Raumwiderstand auf entscheidende Weise von der Verkehrsinfrastruktur abhängt, die die Zugänglichkeit der einzelnen Zentren beeinflußt. Einige Modelle[30] versuchen daher über empirische Analysen die Einkaufsmobilität der räumlich vorgegebenen Konsumentengruppen in den Griff zu bekommen, wobei besonderer Wert auf den Einfluß des Verkehrswesens gelegt wird. Über eine Prognose der Kaufkraftentwicklung und der künftigen Zugänglichkeit der einzelnen Zentren werden mögliche Standorte für Shopping-Centers bestimmt und im Hinblick auf das Verkäuferverhalten getestet. Durch eine Gegenüberstellung von prognostizierter Nachfrage und Handelskapazität wird anschließend die Größe des Centers abgeleitet.

Die Analyse der Standortentscheidungen der Dienstleistungsaktivitäten machte bereits die große Bedeutung der räumlichen Verteilung der Wohnbevölkerung ersichtlich. Berücksichtigt man gleichzeitig, daß hierdurch auch die Nachfrage nach Verkehrsleistungen bzw. die Auslastung der Verkehrsinfrastruktur bestimmt wird, versteht man, warum in den meisten Stadtentwicklungsmodellen den Standortdeterminanten des Wohnortes besondere Aufmerksamkeit zugewendet wird. Die hierbei vorherrschenden Überlegungen lassen sich am besten anhand der Erklärungsansätze von Alonso und Wingo erläutern[31].

Beide gehen davon aus, daß die Wohnortentscheidungen vor allem durch die Präferenz der Konsumenten nach möglichst großer Wohnfläche und den Wunsch nach möglichst geringen Transportkosten beim Weg zur zentral gelegenen Arbeitsstätte bzw. zur City als Angebotsort zentralörtlicher Dienstleistungen bestimmt werden. Hängt nun bei konstantem Einkommen die Nachfrage nach Wohnfläche vom Bodenpreis bzw. dem Mietwert ab und sinken beide mit zunehmender Distanz zum dicht besiedelten Zentrum, besteht eine zentrifugale Tendenz bei der

---

[28] Vgl. *W. J. Reilly*, The Law of Retail Gravitation, New York 1931.

[29] Vgl. etwa *G. A. P. Carrothers*, A Historical Review of the Gravity and Potential Concepts of Human Interaction, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 22, 1956, S. 94 ff.

[30] Vgl. *T. R. Lakshmanan* and *W. G. Hansen*, A Retail Market Potential Model, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, 1965, S. 124 ff.

[31] Vgl. *W. Alonso*, Location and Land Use, Cambridge (Mass.) 1964, und *L. Wingo* jr., Transportation and Urban Land, Washington D. C. 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohnortentscheidung, die aber gebremst wird, da mit steigender Entfernung die Transportkosten zur Erreichung des Zentrums anwachsen.

Für jede innerstädtische Aktivitätsgruppe läßt sich nun eine spezielle Grundrentenfunktion ermitteln, die, trägt man auf der Abzisse die Entfernung zum Stadtzentrum und auf der Ordinate die Grundrente selbst ab, stets von links oben nach rechts unten verläuft, sich aber durch unterschiedliche Neigungen auszeichnet. Alle Wirtschaftseinheiten, die in starkem Maße an einer Maximierung des Absatzes bzw. der Nachfrage interessiert sind, müssen das Zentrum bevorzugen, da sie in der Regel mit zunehmender Distanz vom Zentrum nur noch geringe Gewinne aus der Flächennutzung ziehen können. Demgegenüber ist der Ansiedlungszwang in der Nähe zum Zentrum für die Konsumenten viel geringer. Angesichts ihrer Präferenz nach möglichst großer Wohnfläche werden sie bei mit zunehmender Entfernung von der City sinkenden Bodenpreisen somit eine recht flach verlaufende Grundrentenfunktion besitzen, die darüber hinaus von Einkommensklasse zu Einkommensklasse eine divergierende Neigung bzw. Lage aufweist.

Bei Alonso z. B. versuchen die Haushalte ihren Nutzen, der vom Umfang der Güterversorgung, der Wohnfläche und der Nähe zum Stadtzentrum abhängt, zu maximieren[32]. Stellt man den Ausgaben für Güter, Wohnen und Verkehrsleistungen das exogen vorgegebene Einkommen der Haushalte als Budgetbeschränkung gegenüber, kann man eine sog. „Bid-Price-Curve" ableiten, die über jene Wohnkosten informiert, die die Haushalte bei alternativen Entfernungen zum Stadtzentrum bei Nutzenmaximierung aufbringen müssen. Mit Hilfe dieses Ansatzes kann Alonso erklären, warum die Bezieher höherer Einkommen weiter entfernt von der City wohnen als die Bezieher niedriger Einkommen. Unterstellt man nämlich eine positive Einkommenselastizität der Grundstücksnachfrage, werden erstere bei größerer Distanz zu den zentral gelegenen Arbeitsplätzen und Einkaufsmöglichkeiten aufgrund der mit zunehmender Entfernung vom Stadtmittelpunkt sinkenden Grundstückspreise einen größeren Nutzengewinn erzielen als die Personen mit niedrigem Einkommen. Die „Bid-Price-Curve" verläuft somit für höhere Einkommen flacher, da der Nutzenzuwachs, der aus der vergrößerten Fläche resultiert, die Transportkostensteigerung kompensiert.

Zur Erklärung der in der Praxis zu beobachtenden Konzentration von Haushalten mit hohem Einkommen an den Stadträndern werden verschiedene Hypothesen vorgebracht[33]. Alonso führt diese Erscheinung primär auf die Präferenz der Amerikaner für geringe Wohndichte bzw.

---

[32] Vgl. *W. Alonso*, a. a. O., U. 59 ff.

[33] Vgl. *W. Alonso*, a. a. O., S. 106 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

große Wohnfläche zurück, Muth nimmt an, daß die starke Neigung der wohlhabenden Amerikaner für das Wohnen am Stadtrand durch den Wunsch nach Zurückgezogenheit (my home is my castle) erklärt werden kann[34], andere stellen auf die Vorliebe für neue Gebäude und eine saubere Umwelt ab[35]. Außerdem wird behauptet, daß höhere Einkommensgruppen bestrebt sind, sich sozial und räumlich von den unteren Klassen abzusondern. Diese Hypothesen bedürfen jedoch der empirischen Überprüfung. Nur wenn ihre praktische Bedeutung bekannt ist, können nämlich politische Maßnahmen auf ihnen aufgebaut werden.

An dieser Stelle sei kurz noch auf jene Literatur eingegangen, die sich insbesondere in den USA mit den Aspekten der Segregation und Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt beschäftigt. Zumeist handelt es sich weniger um Modelle, als um empirische Analysen, die noch in umfassendere Ansätze eingebaut werden müssen. Pascal und Taeuber[36] glauben, nachweisen zu können, daß Segregation weder (wie bei Muth) durch Einkommens- noch durch sozioökonomische Unterschiede zwischen schwarzen und weißen Bevölkerungsschichten erklärt werden können. Statt dessen sei festzustellen, daß

— Menschen mit gleichen Merkmalen oder Eigenschaften gerne nahe beieinander wohnen wollen (diese Erscheinung kann auch in der BRD beobachtet werden, wo Gastarbeiter die Nähe von Landsleuten suchen), d. h. eine freiwillige Segregation stattfindet,
— eine Diskriminierung durch die Grundstücks- und Wohnungsmakler unterstützt und durch
— politische Entscheidungen verstärkt wird.

In einer Untersuchung über Segregation und Preisdiskriminierung haben Kain und Quigley[37] geprüft, inwieweit eine Beziehung zwischen der Hautfarbe und dem Besitz eines eigenen Hauses besteht. Sie kamen zum Ergebnis, daß die Wahrscheinlichkeit für einen Negerhaushalt, ein Haus zu besitzen, um 9 % geringer ist als bei einem Weißen-Haushalt. Als Erklärung werden verschiedene Ursachen genannt: Unterschiede im Geschmack, im Vermögen zwischen Weißen und Andersfarbigen oder

---

[34] Vgl. *R. F. Muth,* Cities and Housing, Chicago und London 1969, S. 11.

[35] Vgl. *McKean,* An Outsider Looks at Urban Economics, Urban Studies, Vol. 10, 1973, S. 24.

[36] *A. H. Pascal,* The Economics of Housing Segregation, Memorandum RM-5110-RC, Santa Monica (Cal.), The Rand Corporation 1967; *K. E.* und *A. F. Taeuber,* Negroes in Cities: Residential Segregation and Neighbourhood Change, New York 1969, bzw. *R. H. Muth,* Cities and Housing, Chicago 1969.

[37] Vgl. *J. F. Kain* und *J. M. Quigley,* Housing Market Discrimination, Homeownership, and Savings Behavior, in: The American Economic Review, Vol. 62, 1972, S. 263 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wiederum diskriminierende Praktiken der Hausbesitzer, Makler oder Politiker.

Diese wenigen Beispiele machen deutlich, daß das alleinige Arbeiten mit den Variablen Einkommen und Transportkosten die Wohnortentscheidungen der Konsumenten bzw. Arbeitnehmer nicht ausreichend zu erklären vermag. Ein realistisches Präferenzsystem der Haushalte ist komplexer und enthält eine Reihe von mehr qualitativen Faktoren, die einer empirischen Messung nur sehr schwer zugänglich sind. Insbesondere spielen Faktoren wie bauliche und soziale Umwelt, die weitgehend den Charakter externer Effekte besitzen und das Image eines Stadtbezirkes ausmachen können, eine wichtige Rolle. Trotzdem stellen die meisten Modelle zur Erklärung der Stadtstruktur auf die oben skizzierten Grundgedanken von Alonso und Wingo ab.

Dies beruht unter anderem auch auf dem Tatbestand, daß sich hierdurch auch recht gut die Veränderung der Stadtstruktur im Zeitablauf erklären läßt. Erfährt eine Stadt nämlich einen Bevölkerungszustrom, steigt das Einkommen der in der Stadt lebenden Erwerbstätigen und werden verkehrsinfrastrukturelle Anstrengungen zur Verbesserung der Zugänglichkeit der Innenstädte gemacht, muß es bei einkommenselastischer Bodennachfrage bzw. divergierenden Grundrentenfunktionen für die verschiedenen innerstädtischen Nutzungsformen des Bodens zu einer flächenmäßigen Expansion der Städte kommen, die sich ringförmig abspielt. Berücksichtigt man gleichzeitig die Altersstruktur der bereits vorhandenen Wohnungsmöglichkeiten, kann man auch die Slumentstehung ableiten, da sie bevorzugt dort auftreten muß, wo eine Nutzungsform des Bodens eine andere allmählich verdrängt. Eine expandierende City stößt z. B. in überkommene Wohnbereiche vor und führt zu einer Änderung der Bodennutzung. Die bisherigen Wohnungseigentümer werden in Erwartung steigender Bodenpreise und gewinnbringender Verkäufe ihrer Flächen keine entscheidenden Renovierungen ihrer Altbauten vornehmen, so daß die schon niedrige Wohnungsqualität weiter absinkt. Die Nutzung dieser Bauten wird sich demzufolge auf Personenkategorien konzentrieren, die angesichts ihres niedrigen Einkommens nicht in der Lage sind, die höheren Transportkosten für die Inanspruchnahme besserer Wohnbezirke aufzubringen, geschweige denn eigenes Wohnungseigentum am Stadtrand zu bilden. Da sich dieser Personenkreis in der Regel auch mit geringen Wohnflächen zufrieden gibt, findet zumeist eine äußerst intensive Belegung der älteren Bausubstanzen statt. Gleichzeitig ergibt sich durch diesen Selektionsvorgang eine räumliche Konzentration gesellschaftlicher Problemgruppen, die zu einem negativen Image dieser Stadtbezirke führt, was wiederum einen Abwanderungsprozeß verbliebener Bezieher höherer Einkommen auslöst, d. h. die Slumbildung schreitet voran.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wird bei der flächenmäßigen Expansion der Städte die City um ein System von Nebenzentren erweitert, und konzentrieren sich die Arbeitsplätze nicht allein auf den Stadtmittelpunkt, sondern verteilen sie sich gemäß der Streckenführung der Verkehrswege auch auf die Radial- oder Tangentialstraßen, wird das ringförmige Bild der Stadtstruktur u. U. modifiziert und durch ein Sektorenschema ersetzt. Darum treten die praxisbezogenen Modelle zur Standortwahl des Wohnens häufig in Form von „Transportation-Studies" auf. Dabei kann man zwischen Modellen unterscheiden, die in Form einer Status-quo-Prognose die Bevölkerungszusammensetzung von innerstädtischen Teilbereichen vorausschätzen (z. B. Lowry-Modell) und Ansätzen, die eine Umverteilung der Bevölkerungsgruppen zum Gegenstand haben (z. B. Empiric-Modell oder das Penn-Jersey-Modell)[38].

Eine endgültige Aussage über die Standortentscheidungen der Haushalte bei ihrer Wohnortwahl hängt, wie die bisherigen Aussagen bereits erkennen ließen, auch von der räumlichen Verteilung der Arbeitsplätze ab. Läßt man einmal den Dienstleistungssektor außer acht, werden diese primär vom industriellen Bereich angeboten. Das Angebot muß aber keineswegs, wie in vielen Modellen unterstellt, im Zentrum erfolgen, sondern kann anderen Gesetzmäßigkeiten folgen. Zumeist werden die folgenden Tatbestände als besonders einflußreich angesehen:

— Mobilisierbarkeit von Arbeitskräften
— günstige Verkehrsanbindung
— ausreichende Fläche und
— infrastrukturelle Erschließung.

Dem ersteren Standortfaktor wird in der Regel das höchste Gewicht eingeräumt. Je größer der Arbeitskräftebedarf ist und je heterogener sich die Belegschaft zusammensetzt, desto eher erscheint eine zentrale Lage angebracht. Ist aber aufgrund der begrenzten Expansionsmöglichkeiten im dicht besiedelten Stadtkern und angesichts der hohen Bodenpreise bzw. neuerdings der umweltbedingten Auflagen eine zentrale Lokalisation nicht durchführbar, bleibt zumeist nur die Stadtrandlage. Diese wird um so eher in Anspruch genommen, als ein gut ausgebautes Verkehrsnetz eine gute Erreichbarkeit für die Arbeitskräfte garantiert. Da die Gemeinden, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland, ein einnahmebedingtes Interesse am Verbleib der bisherigen

[38] Vgl. *J. S. Lowry,* A Model of Metropolis, a. a. O., bzw. *J. Herbert* and *B. J. Stevens,* A Model for the Distribution of Residential Activities in Urban Areas, in: Journal of Regional Science, Vol. 2, 1960, S. 21 ff. Siehe auch *A. D. Little,* Model of the San Francisco Housing Market, San Francisco Community Renewal Program, Technical Paper, No. 8, 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Betriebe im Stadtgebiet haben, werden sie in der Regel diesen Ausstattungswünschen der Unternehmen Rechnung tragen. Damit bleibt die Erklärung der Verteilung der industriellen Arbeitsstätten im Stadtgebiet weitgehend unbestimmt. Während in bezug auf den Dienstleistungssektor, vor allem bei publikumsorientierten Einrichtungen, eine hohe Präferenz für das oder die Zentren besteht, ist hinsichtlich des Sekundärbereichs ein Gestaltungsspielraum gegeben. Insofern beobachtet man in den meisten Stadtentwicklungsmodellen eine sehr uneinheitliche Behandlung dieser Arbeitsstättenkategorie, oder man hilft sich mit der Annahme eines Fortbestands der historischen Komponente weiter[39].

Während der sechziger Jahre wurden vor allem in den USA einige umfassendere Stadtplanungsmodelle entwickelt, die die eben skizzierten Einzelansätze miteinander zu verknüpfen versuchen. Es handelt sich um räumlich disaggregierte Analysesysteme, die sich zumeist auf konkrete Großstadtgebiete beziehen und daher nur in beschränktem Maße verallgemeinernde Aussagen über das Entstehen und die Entwicklung von Stadtstrukturen zulassen. Stellvertretend für diese Einzelmodelle sollen im folgenden der Lowry-Ansatz und das Empiric-Analysesystem kurz dargestellt werden.

Das „Modell of Metropolis", das von Ira S. Lowry im Rahmen einer Studie für die Pittsburgh-Region entwickelt wurde[40], zählt sicherlich zu den bekanntesten Analysesystemen, insbesondere hatte es den größten Einfluß auf die nachfolgenden Simulationsansätze auf gravitationstheoretischer Basis. Innerhalb des Modells wurde die Stadt Pittsburgh räumlich vorgegeben und in insgesamt 456 Teilgebiete von jeweils einer Quadratmeile unterteilt, für die es die Wohnbevölkerung und die Beschäftigten zu bestimmen galt. Hierbei wurden drei große Aktivitätsbereiche unterschieden:

1. Ein Basis- bzw. Exportsektor, bestehend aus Industrie-, Handels- und Verwaltungsunternehmen, deren Kunden außerhalb der Regionsgrenzen ihren Standort haben,
2. ein Einzelhandelsbereich (Dienstleistungsbereich), dessen Entwicklung vor allem von der intraregionalen Nachfrage abhängig ist, und schließlich
3. ein Haushaltssektor, der aus der Wohnbevölkerung besteht.

Als exogene Größen gingen in das primär statisch konzipierte Modell ein: die räumliche Verteilung der Arbeitsstätten bzw. Beschäftigten in den Export-Basis-Aktivitäten, der Flächenvorrat in den einzelnen Stadtgebieten, der Flächenbedarf der Industrie, die Produktionsfunktion des Dienstleistungssektors, die Distanzwerte zwischen den ein-

[39] Vgl. z. B. *J. S. Lowry*, a. a. O., S. 3.

[40] Vgl. zu diesen Ausführungen *J. S. Lowry*, A Model of Metropolis, a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zelnen Zentren sowie die Erwerbsquote der Bevölkerung. Zu bestimmen waren die räumliche Bevölkerungsverteilung sowie die Beschäftigung im Tertiärsektor. Zur Erklärung des räumlichen Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung bei der Wahl des Arbeitsplatzes bzw. des Einkaufsortes wurde mit der Gravitationstheorie gearbeitet.

Die Lösung der Aufgabenstellung erfolgte zunächst über die Bestimmung des Beschäftigungsbedarfs der Exportbasisbereiche. Auf der Basis dieser Arbeitskräftenachfrage konnte man dann unter Verwendung der Erwerbsquoten jene Bevölkerung errechnen, die für die Darbietung eines ausreichenden Arbeitskräfteangebotes innerhalb eines Einzugsbereiches vorhanden sein mußte. Mit einer auf der Gravitationstheorie aufbauenden Pendelfunktion ließ sich der Einzugsbereich und damit die Zuordnung auf die Stadtgebiete vornehmen. Die sich so ergebende räumliche Bevölkerungsverteilung determinierte gleichzeitig bei Verwendung einer „Shopping-Trip-Distribution-Function" das für den Dienstleistungssektor relevante Marktpotential bzw. die zu seiner Ausschöpfung notwendige Beschäftigungszahl. Um diesen letzteren Arbeitskräftebedarf zufrieden zu stellen, mußte man wiederum eine räumliche Zuordnung von Bevölkerungsteilen vornehmen, was nochmalige Veränderungen der Marktpotentiale zur Folge hatte. Mit Hilfe einer iterativen Prozeßanalyse näherte Lowry sich einem Gleichgewichtszustand, wobei der mechanistisch zu interpretierende Anpassungsprozeß zwei restriktiven Nebenbedingungen unterworfen wurde. Die erstere ging davon aus, daß zur Realisierung des Dienstleistungsangebots eine bestimmte Mindestabsatzmenge garantiert werden mußte, während die zweite die räumliche Verdichtung der Bevölkerung nur bis zu einer normativ vorgegebenen Obergrenze zuließ.

Gegenüber dem Lowry-Modell sollte mit dem Empiric-Modell[41] eine variable Gesamtbevölkerung bei gleichzeitiger Berücksichtigung von örtlichen Veränderungen im Dienstleistungs- und Verkehrssektor auf verschiedene Teilgebiete, die in bezug auf Größe und Dimensionierung divergieren durften, verteilt werden. Hierbei wurden zwei Bevölkerungskategorien (Blue-Collar, White-Collar) und drei Arbeitsbereiche (Dienstleistungen, Industrie und Haushalte) unterschieden. Für jedes Teilgebiet formulierte man ein System linearer Beziehungen, die jedoch hinsichtlich der Distrikte relativ isoliert nebeneinander standen. Gibt man nun für ein bestimmtes Zieljahr ein Beschäftigungs- und Bevölkerungsvolumen vor, kann man unter gleichzeitiger Berücksichtigung einer historisch vorgegebenen Komponente (nämlich der räumlichen

[41] Vgl. *D. M. Hill*, A Growth Allocation Model for the Boston Region, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, 1965, S. 111 ff., bzw. *J. S. Lowry*, Seven Models of Urban Development, A Structural Comparison, The Rand Corporation, Santa Monica (Cal.) 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verteilung der Bevölkerung, Beschäftigung und Bodennutzung in der Vorperiode) die Veränderungen der Anteilswerte der einzelnen regionalen Aktivitätsbereiche bestimmen, welche wiederum die räumliche Allokation der nächsten Periode determinieren.

Die Anteilsänderungen einer jeden Distriktaktivität hängen somit von den gleichzeitigen Änderungen aller anderen Aktivitäten, den Merkmalsausprägungen der Vorperiode, der Zugänglichkeit des Teilgebietes, der infrastrukturellen Ausstattung und von Planungseinflüssen ab. Gelingt es, die Struktur der Parameter zu schätzen, kann man den konkurrierenden Landbedarf der einzelnen Aktivitätsbereiche sichtbar machen. Offen bleibt jedoch, inwieweit sich hieraus Veränderungen in der Bodennutzung innerhalb der einzelnen Teilgebiete bzw. Substitutionsprozesse zwischen den einzelnen Distrikten (Preiseffekte) ergeben.

IV. Erklärung sozialer Probleme

Überprüft man den Beitrag der mehr ökonomisch ausgerichteten Modelle des urbanen Wachstums bzw. der Stadtstruktur im Hinblick auf die Frage, ob sie das Entstehen sozialer Probleme zu erklären vermögen, gelangt man zur Feststellung, daß die meisten Ansätze nur beschränkte Hinweise liefern, die in ein politisches Handlungsprogramm umgesetzt werden können. Dies liegt vor allem daran, daß die Beziehungen der Stadt zum Umland zu pauschal behandelt werden.

Soziale Probleme können auftreten, wenn der Urbanisierungsprozeß

— auf gesellschaftliche Problemgruppen eine besondere Anziehungskraft ausübt oder/und
— im Rahmen des Verstädterungsprozesses temporäre oder dauernde Anpassungsprobleme (z. B. im Hinblick auf Wohnbauten, Infrastruktur oder Arbeitsplätze) auftreten, die bestimmte Personenkategorien überdurchschnittlich hart treffen.

Ob die erstere Behauptung zutrifft, läßt sich nicht eindeutig beantworten. Geht man nämlich davon aus, daß vor allem höher qualifizierte Arbeitskräfte eine überdurchschnittliche Mobilität besitzen, werden unter Umständen jene Gebiete, die die mobilen Arbeitskräfte abgeben, vom Verstädterungsprozeß stärker getroffen (soziale Erosion) und die Städte sogar begünstigt. Zumindest kann man nicht die Schlußfolgerung ziehen, daß der Zuwandererstrom eine negative Auslese des Arbeitskräftepotentials beinhaltet. Eher gilt, daß der Verstädterungsprozeß durch seine räumliche Konzentration von Menschen das Vorhandensein gesellschaftlicher Problemgruppen deutlicher zum Vorschein kommen läßt. Soziale Probleme sind darum höchstens mit der Tatsache in Verbindung zu bringen, daß durch die räumliche Konzen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tration dieser Problemgruppen jene sich eher ihrer Ausgangslage bewußt werden und darum schärfer auf ihre Situationseinschätzung reagieren.

Demgegenüber kommt den oben genannten Anpassungsproblemen eine größere Bedeutung bei der Entstehung sozialer Probleme zu. Im raschen Expansionsprozeß während der Anfangsphase des Urbanisierungsprozesses kann z. B. der Ausbau der Wohnkapazität, der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur bzw. der Zuwachs des Arbeitsplatzangebots derartig zeitverzögert erfolgen, daß temporäre oder dauernde Sozialprobleme auftreten. Eine dichte Belegung knapper Wohnräume bzw. eine Überauslastung der Versorgungseinrichtungen sind die Folge, während in den Abwanderungsgebieten Leerkapazitäten entstehen, die ebenfalls wirtschaftliche Probleme aufwerfen. Dies Beispiel macht auch deutlich, daß in dieser Anfangsphase der Verstädterung die regionale Wirtschaftspolitik eher bestrebt sein müßte, durch eine Arbeitsplatzförderungspolitik in den Zentren der ländlichen Räume den regionalen Umschichtungsprozeß der Arbeitskräfte zu bremsen.

Anderer Natur sind hingegen die Anpassungsschwierigkeiten, die aus einer Überalterung der Bausubstanz bzw. den hohen Kosten der Flächenumwidmung resultieren und die Errichtung oder Ansiedlung neuer Industriebetriebe verhindern oder nicht mehr zustandekommen lassen. Umstritten ist jedoch die Frage, ob es sich hier nur um ein temporäres oder eher um ein säkulares Problem handelt. Wie im Zusammenhang mit dem Forrester-Modell kurz angedeutet wurde, treten derartige Schwierigkeiten vor allem dann auf, wenn eine Industriestadt gegeben ist, d. h. zur Überalterung der Baustruktur noch ein sektorales Strukturproblem hinzutritt. Gelingt es hingegen, die Stadt zum Dienstleistungszentrum zu transformieren, kann eine echte Selbsterneuerung der Stadt eintreten.

Dies verhindert jedoch nicht, daß die Anpassungsschwierigkeiten sich dann als innerstädtisches Problem erweisen, das dort beobachtet werden kann, wo im Zeitablauf Nutzungsänderungen des Bodens erwartet werden. Spekulative Überlegungen der Bodeneigentümer können noch zu einer Verschärfung der Situation beitragen, vor allem, wenn es noch zu einer sozialen Segregation kommt, die mit einer räumlichen Akkumulation gesellschaftlicher Problemgruppen einhergeht. Die hieraus resultiernden externen Effekte vermögen u. U. eine Selbsterneuerung in bestimmten Stadtbezirken zu verhindern und eine Sanierungspolitik notwendig erscheinen zu lassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Probleme der heutigen Verstädterungstendenzen

— Bestandsaufnahme und Folgerungen —

Von *Detlef Marx*, München

I. Einführende Bemerkungen

Verstädterungstendenzen kann man 1976, im Jahre der UN-Konferenz über Menschliche Siedlungen (HABITAT), nicht behandeln, ohne auf die weltweiten Verstädterungsprozesse und die daraus resultierenden Probleme zumindest kurz hinzuweisen. Damit soll zugleich ein Maßstab für die Beurteilung unserer eigenen, d. h. vor allem unserer westdeutschen Probleme gesetzt werden, die sich aus den heute feststellbaren Verstädterungstendenzen ergeben.

Aus einem anläßlich der Konferenz vorgelegten UN-Bericht geht hervor, daß zu Beginn des 19. Jahrhunderts etwa 3 Prozent der Weltbevölkerung, dagegen am Ende des vorigen Jahrhunderts schon ca. 15 Prozent der Weltbevölkerung in Städten wohnten. „The concentration of population in cities was said to have been ‚the most remarkable social phenomenon' of that century."[1]

Man schätzt, daß 1975 ca. 40 % der Weltbevölkerung von rd. 4 Milliarden Menschen in Städten lebten und daß sich diese Zahl bis zum Jahr 2000 auf ca. 50 Prozent bei einer Bevölkerungszahl vor mehr als 6 Milliarden erhöhen wird[2]. (Zum graphischen Verlauf der Bevölkerungsentwicklung zwischen den Jahren 1800 und 2000 vgl. Schaubild 1.)

---

[1] Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May to 11 June 1976, Global Review of Human Settlements, Item 10 of the Provisional Agenda, Document A/Conf. 70/A/1, S. 17.

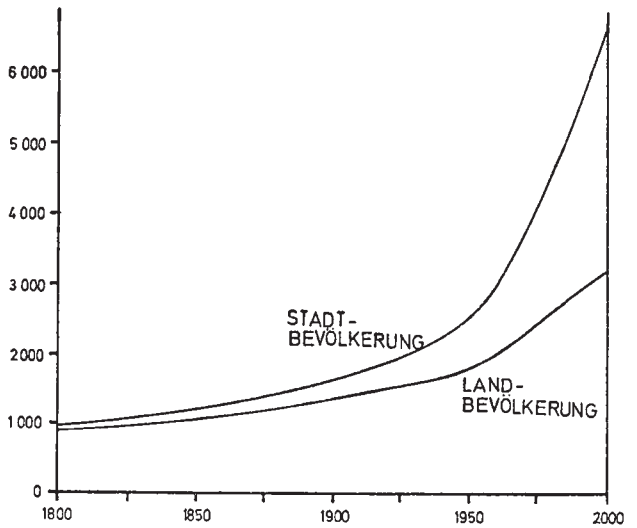
[2] Global Review of Human Settlements, Statistical Annex, S. 22.

Das Statistical Office of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations hat dankenswerterweise angegeben, aufgrund welcher Definitionen es zu diesen Zahlen kommt. Dem Statistical Annex ist zu entnehmen, daß für jedes der mehr als 140 untersuchten Territorien (Staaten) die jeweils landesübliche Definition zugrunde gelegt wurde, z. B. für Madagaskar Zentren mit mehr als 5000 Einwohnern, Kanada Siedlungen mit 1000 Einwohnern, ab 1961 mit mehr als 10 000 Einwohnern, USA Siedlungen mit mehr als 2500 Einwohnern und für die Bundesrepublik Deutschland Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern.

Vgl. Global Review of Human Settlements/Statistical Annex, Relevant Definitions, S. 13 ff. Wie das bei derartigen weltweiten Untersuchungen in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Differenziert man diese globalen Ziffern nach regionalen Gesichtspunkten, zeigen sich interessante Unterschiede im Verstädterungsprozeß. Tabelle 1 ist zu entnehmen, daß gegenwärtig offenbar Nord-Amerika, Japan, Nord- und West-Europa am stärksten verstädtert sind und dieser Trend bis zum Jahr 2000 auch noch anzuhalten scheint.



Quelle: HABITAT, United Nations Conference on Human Settlements, a. a. O., S. 18.

Abb. 1. Das Wachstum der städtischen und ländlichen Weltbevölkerung vom Jahre 1800 bis zum Jahre 2000 in Millionen.

Ein besonders aufschlußreiches Schlaglicht auf den Verstädterungsprozeß in weltweiter Sicht erlaubt ein Blick auf die Entwicklung der Millionenstädte. 1950 gab es 71 Städte mit einer Million (oder mehr) Einwohnern, im Jahr 1975 waren es bereits 181, wobei sich die Zahl der Millionenstädte in den mehr entwickelten Ländern von 48 auf 91 (um 89,6 %), in den weniger entwickelten im gleichen Zeitraum von 23 auf 90, d. h. um 291 % erhöhte. Von der UN wird geschätzt, daß sich die Bevölkerungszunahme jeweils um ca. 50 % auf Wanderungen und zu ca. 50 % auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung verteilt. Allerdings überwiegt in den weniger entwickelten Ländern der Geburtenüber-

Regel der Fall ist, sind die jeweiligen Zwischenergebnisse deshalb nur sehr bedingt miteinander vergleichbar.

Vgl. hierzu auch *D. Kingsley*, World Urbanization 1950 - 1970, Vol. I. Basic Data for Cities, Countries and Regions, Population Monograph Series, No. 4, Berkeley 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schuß — vor allem in den Slumgebieten — als Wachstumsdeterminante. Im Jahr 2000 dürfte es vermutlich etwas mehr als 300 Millionenstädte geben[3].

Tabelle 1

Geschätzter und erwarteter Anteil der Bevölkerung in städtischen Siedlungsgebieten in den Jahren 1975 und 2000

Region	1975	2000
(1)	(2)	(3)
Afrika	24,4	37,7
Latein-Amerika	60,4	74,8
Nord-Amerika	76,5	86,4
Ferner Osten (East-Asia)	30,6	43,2
China	23,5	36,1
Japan	75,2	87,4
Europa	67,1	78,7
Ost-Europa	56,6	71,7
Nord-Europa	75,1	83,3
Süd-Europa	59,2	72,9
West-Europa	77,1	86,6
Ozeanien	71,6	78,2
UdSSR	60,5	76,3
entwickelte Regionen (more developed regions)	69,1	81,4
unterentwickelte Regionen (less developed regions)	27,3	40,8
Welt insgesamt	39,3	49,6

Quelle: Global Review of Human Settlements, a. a. O., Statistical Annex, S. 54.

Die Fülle der Probleme, die aus dieser Entwicklung resultiert, kann hier nicht ausgebreitet werden. Ich muß mich auf den Hinweis beschränken, daß der in Slums wohnende Bevölkerungsanteil in Städten, die 1964 (oder später) mehr als eine Million Einwohner hatten, rd. 24,4 Millionen beträgt[4]. (Dabei sind nur die Einwohner solcher Städte erfaßt worden, deren Slumbewohner mehr als 25 % der Gesamtbevölkerung ausmachen.) Bezogen auf 1975 sind das 18 von 181 Millionenstädten[5].

[3] Darunter wird es Städte geben, die 1950 etwas mehr als 100 000 Einwohner zählten, aber auch Städte wie São Paulo, von der man annimmt, daß es auf ca. 26 Mill. wachsen wird (1950: 2,4 Mill. Ew.), Calcutta wird von 4,4 Mill. im Jahr 1950 auf 19,6 Mill. im Jahr 2000 zunehmen, und von Tokio nimmt man an, daß es die Größenordnung von 26 Mill. erreichen wird.

Zu den Schätzungen im einzelnen vgl. Statistical Annex, a. a. O., S. 77 ff.

[4] Diese Zahl entspricht der Bevölkerung von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen oder der Republik Südafrika.

[5] Vgl. Statistical Annex, a. a. O., S. 289 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts dieser trostlosen Verhältnisse stellen sich Assoziationen ein wie: bessere Geburtenkontrolle, mehr Nahrungsmittel, sauberes Wasser, verbesserte medizinische Versorgung, ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten, billige Unterkünfte (Lösung des sog. Low-cost-housing-Problems), aber auch die Frage: Ist das noch zu schaffen? Können diese Probleme angesichts des Fehlens einer wirkungsvollen, Prioritäten setzenden und verwirklichenden Weltinnenpolitik noch bewältigt werden[6]?

Diese Fragen können hier nicht untersucht werden, aber es ist notwendig, angesichts der angesprochenen Thematik auf die damit verbundenen Probleme kurz hinzuweisen und sie für den Hintergrund zu skizzieren, vor dem im folgenden vorwiegend westdeutsche Verstädterungstendenzen und die daraus resultierenden Probleme behandelt werden sollen.

Die Zukunft der Menschheit, das haben die vorangestellten Überlegungen gezeigt, liegt in den Städten. Wie diese Zukunft gestaltet wird, hängt sowohl international als auch national betrachtet nicht von einem irgendwie blind waltenden Schicksal, sondern von der Einsicht, der geistigen Kraft, der Integrität und Solidarität derer ab, die mit der Lösung dieser Aufgaben betraut worden sind. Auch die aus den Verstädterungstendenzen der Bundesrepublik entstehenden Probleme sind „männermordend"[7] und — wie noch deutlich werden wird — von einer Art, die für die künftige gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung der Bundesrepublik von prägender Bedeutung sein wird. Aber sie sind gegenüber den zuerst genannten Problemen der Verstädterung in der Dritten Welt auf einer anderen Ebene angesiedelt, auf einer Ebene, von der ich hoffe, daß sie vielleicht doch noch von genügend politisch Verantwortlichen richtig gewichtet und bewertet wird und deshalb Lösungen dieser Probleme auch noch mit Aussicht auf Erfolg — bevor es zu spät ist — in Angriff genommen werden können.

Zunächst die offizielle Leseart: „Die gesamträumliche Struktur des Bundesgebietes ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern günstig und ausgeglichen entwickelt. Der weltweit feststellbare großräumige Verstädterungsprozeß im Bundesgebiet ist gegenüber anderen

[6] Vgl. hierzu *G. Venzky*, Die Menschheit wandert in die Slums, in: Die Zeit, Jg. 1976, Nr. 24, S. 16.

[7] In diesem Zusammenhang sei an das Schicksal von Willi Brundert und Walter Möller erinnert, aber auch an die Diskussion über die Unregierbarkeit der Städte. Für die Bundesrepublik vgl. dazu *H.-U. Klose*, Die Unregierbarkeit der Städte, in: Der Städtetag, Jg. 1975, Nr. 9, S. 456 ff., aber auch *R. Arndt*, Die regierbare Stadt, Warum die Menschen ihre Stadt zurückgewinnen müssen, Bonn 1975, S. 12. Für nordamerikanische Verhältnisse, die denen der Bundesrepublik (noch) um einige Jahre voraus sind, vgl. *J. Q. Wilson*, The Metropolitan Enigma, Inquiries into the Nature and Dimensions of America's "Urban Crisis", Cambridge/Mass. 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

europäischen Staaten relativ weit fortgeschritten, jedoch nicht monozentral auf eine einzige dominierende Wirtschafts- und Verwaltungsmetropole ausgerichtet."[8]

Um es noch einmal zu wiederholen: Im Vergleich zu den Verstädterungsproblemen der Dritten Welt, z. T. auch der — unter den gegebenen Umständen — kaum noch zu bewältigenden kommunalpolitischen Probleme Nordamerikas[9], sind die Verhältnisse in der Bundesrepublik vergleichsweise gut. Das gilt aber nur im Rahmen dieses weltweiten Vergleichs. Betrachtet man die städtische Szene nicht relativ, sondern absolut, stellt sich ein anderes Ergebnis ein.

Nach der nunmehr erfolgten Veränderung des Objektivs — gewissermaßen von der „internationalen Weitwinkelperspektive" auf den „nationalen Nahbereich" zeigt sich, daß auch in der Bundesrepublik Deutschland der Entwicklung der Städte — auch im Vergleich zu allen anderen nationalen Problemen — eine vorrangige Bedeutung zukommt, die ihren einprägsamsten Ausdruck in der Formulierung fand: „Rettet unsere Städte jetzt."[10]

Im folgenden gilt es, die These von den besonderen Problemen, die sich aus der Verstädterung ergeben, zu belegen. Deshalb wird zunächst dargelegt, nach welchen Kriterien „Verstädterungsprobleme" hier ausgewählt wurden (II), um dann daran anschließend diese Probleme darzulegen (III). Im abschließenden IV. Abschnitt werden daraus Folgerungen gezogen und Ansätze zur Lösung der angesprochenen Probleme skizziert.

II. Auswahlkriterien

Mit Heinz Weyl bin ich der Ansicht, daß „die Stadt als bislang konzentrierteste Form menschlicher Siedlung und vielseitigste räumliche Ausprägung der jeweiligen Gesellschaft ... sich als Folge ihrer Polyvalenz allen Wandlungen dieser Gesellschaft und allen innovativen Trends auch zuerst, und auf besonders vielfältige Weise zu stellen (hat). Sie kann geradezu als Indikator von hoher Sensibilität für die Vielzahl

---

[8] Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland für die UN-Konferenz „Menschliche Siedlungen", Vancouver 1976, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 10. Es muß wohl heißen: „Der weltweit feststellbare großräumige Verstädterungsprozeß (ist im Bundesgebiet — Anmerkung von mir D. M. —) gegenüber anderen ..."

[9] Schon 1966 hat R. F. Kennedy angesichts der Situation in den nordamerikanischen Städten ausgeführt: „Unsere bisherigen Anstrengungen, die städtebaulichen Probleme zu bewältigen, waren erfolglos. Nichts, was man sich versprach, wurde erreicht. Der Zweck unserer Bemühungen wurde verfehlt." Zitiert nach *J. Jacobs,* Fehlschläge und Perspektiven amerikanischer Wohnungsbauprogramme, in: Deutsche Architektur- und Ingenieur-Zeitschrift, Jg. 1967, H. 2, S. 85.

[10] Vgl. *H.-J. Vogel,* Rettet unsere Städte jetzt!, in: Rettet unsere Städte jetzt!, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Köln 1971, S. 55 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Entwicklungen betrachtet werden, denen sie in ihrer dreifachen Natur als sozialer Organismus, als gebaute Form und als Organisationsmodell ausgesetzt ist.

Die Stadt ist damit gleichzeitig Bezugsgegenstand und Demonstrationsobjekt

- für die gesamte gesellschaftliche Entwicklung,
- für die Entwicklung der Siedlungsstruktur als dem zugeordneten räumlichen Bezugssystem und
- für die Entwicklung entsprechender kommunaler Steuerungsmechanismen und -instrumente."[11]

Unter den genannten Gesichtspunkten werden im folgenden — ausgehend vom Generalthema dieser Tagung „Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft" — nur solche Probleme angesprochen, deren städtische Ausprägung besondere Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung in unserem Lande hat. Daneben sollen die zu behandelnden Probleme dem Kriterium genügen, als Ergebnis oder Ausfluß einer häufig vorkommenden städtischen Siedlungsstruktur als wichtiges Problem angesehen zu werden. Dabei soll ferner gelten, daß es sich nur dann um wichtige oder gesellschaftlich relevante Probleme handelt, wenn ihre Lösung durch Mehrheiten von Bürgern bzw. Bürgergruppierungen gefordert wird und/oder von maßgebenden Politikern — die diese Entwicklung antizipieren — als dringlich bezeichnet wurde.

Bei der Auswahl der zu behandelnden Probleme ist die Gefahr einer subjektiv bestimmten Auswahl trotz der angeführten Kriterien nicht vollständig auszuschließen. Diese Subjektivität ist praktisch unvermeidbar. Sie wird in jedem Fall durch eine mehrjährige praktische Erfahrung vor Ort geleitet.

Dem dritten Kriterium von Weyl „Bezugsgegenstand und Demonstrationsobjekt für die Entwicklung entsprechender kommunaler Steuerungsmechanismen und -instrumente" kann im folgenden kaum entsprochen werden, weil auf der sogenannten dritten Ebene (nach Bund und Ländern) die Steuerungsmechanismen und Steuerungsinstrumente häufig erst (entscheidende!) Jahre nach dem Auftreten der zu steuernden Probleme vom Gesetzgeber bereitgestellt werden, und zwar meist auch dann noch in unzureichender Form[12].

---

[11] *H. Weyl,* Verdichtungsräume und Entwicklungsplanung, in: Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland — Lebensbedingungen — Aufgaben — Planung, hrsg. von W. Pehnt, Stuttgart 1974, S. 428.

[12] Beispiele sind:

das Bundesbaugesetz von 1960 und seine unzureichende Novellierung von 1976;

das Städtebauförderungsgesetz von 1971, besonders die Sanierungsvorschriften;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach diesen Überlegungen zur Auswahl der zu diskutierenden Probleme gilt es den räumlichen Bereich abzugrenzen.

Im folgenden wird von sozialen Problemen, die aus Verstädterungsprozessen hervorgehen, immer dann gesprochen, wenn diese Probleme überwiegend in Siedlungsgebieten entstehen, deren Bevölkerungsagglomeration eine Größe von 50 000 Einwohnern überschreitet und dabei eine Bevölkerungsdichte von 30 Ew/ha und mehr erreicht wird[13].

Im Hinblick auf die nicht immer übliche Größenordnung von 50 000 Einwohnern als Untergrenze ist anzumerken, daß die Einwohnerzahlen der Städte bis zur Jahrhundertwende allgemein noch relativ niedrig waren. Zahlreiche Städte, die heute von herausragender Bedeutung sind, hatten in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts die 100 000-Einwohner-Grenze noch nicht überschritten und deshalb auch noch keine (statistische) Großstadteigenschaft. Zu bedenken ist ferner, daß die Entwicklung der Städte in Schwerpunkten des siedlungsräumlichen Gefüges historisch betrachtet weniger auf ihre Einwohnerzahl als vielmehr auf ihre Funktionen als

- befestigter Ort (und damit als Fluchtburg),
- als Herrschaftssitz und Kulturzentrum und
- als Markt- und Handelsplatz (einschließlich Verkehrsknotenpunkt)

zurückzuführen ist[14]. Geht man zeitlich noch weiter zurück, so waren z. B. um 1500 Paris, London, Venedig, Palermo, Mailand, Florenz, Brügge und Gent der Zahl der Einwohner nach fast gleich groß, Städte, die sich bekanntlich in ihren Größenordnungen später — insbesondere als Folge unterschiedlicher Industrialisierung — sehr unterschiedlich

---

die Modernisierungsprogramme und das erst jetzt vom Bundestag verabschiedete Wohnungsmodernisierungsgesetz;

das Bundesimmissionsschutzgesetz, dessen Ausführungsverordnungen im übrigen teilweise bis jetzt noch nicht erlassen wurden;

das Gemeindefinanzreformgesetz von 1969, für dessen — für die Gemeinden lebensnotwendige — Novellierung (Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von gegenwärtig 14 % auf 18 %, Einführung des beweglichen Hebesatzrechts auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) gegenwärtig nicht die geringsten Aussichten bestehen.

Einen guten Überblick zu diesem Problem bietet: *H. Lampert*, Zur Effizienz stadtentwicklungspolitischer Instrumente, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 13. Jg. (1974), S. 209 ff.

[13] In diesem Zusammenhang dürfte von Interesse sein, daß am 1. 1. 1975 in insgesamt 152 Gemeinden dieser Größenklasse 27,6 % der Bevölkerung der Bundesrepublik wohnten. Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 62. Jg. (1975), S. 80.

Zur Abgrenzungsproblematik verstädterter Gebiete vgl. auch *P. Klemmer*, Der Metropolisierungsgrad der Stadtregion, Hannover 1971.

[14] Vgl. *O. Boustedt*, Grundriß der empirischen Regionalforschung, Teil III: Siedlungsstrukturen, Hannover 1975, S. 51 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weiterentwickelten[15]. Verstädterungstendenzen sind mithin vielfach Ergebnis unterschiedlich verlaufener Industrialisierungsprozesse. Der Tabelle 2 ist zu entnehmen, daß vor rd. 100 Jahren der Anteil der deutschen Bevölkerung, die in Städten über 50 000 Einwohnern lebten, bei knapp 10 % lag; bis 1974 hat sich dieser Anteil auf rd. 39 % erhöht. Während sich die Bevölkerung von 1877 bis 1974 um rd. 83 % erhöhte, nahm die Zahl der Menschen, die in verstädterten Gebieten Deutschlands (Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik) leben, um rd. 640 % zu.

Tabelle 2

Der Bevölkerungsanteil in Städten mit über 50 000 Einwohnern an der Gesamtbevölkerung Deutschlands (Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik) in den Jahren 1877 - 1974

Jahr	Wohnbevölkerung		
	total	in Städten > 50 000	Anteil in v. H.
(1)	(2)	(3)	(4)
1877[a]	43 228 000	4 195 800	9,7
1900[a]	56 367 000	11 003 200	19,5
1920[a]	60 412 000	18 128 900	30,0
1950[b]	68 561 200	20 289 000	29,6
1974[b]	78 944 800	30 912 700	39,1

a) Reichsgebiet.

b) Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik.

Quelle: Statistische Jahrbücher der einschlägigen Jahre sowie ergänzende städtestatistische Quellen, aufbereitet vom Statistischen Amt der Landeshauptstadt München.

Vergleicht man die Ergebnisse der Tabelle 3, zeigt sich, daß um die Jahrhundertwende in den wichtigsten Industriestaaten schon rd. 16 bis 18 % der jeweiligen Bevölkerung in verstädterten Gebieten lebten (Belgien, Frankreich, Italien)[16]. Die Niederlande (27 %), die USA (22 %) und Deutschland (19,5 %) ragen darüber hinaus. Boustedt weist m. E. zu Recht darauf hin, daß aus Zeitreihen für das Wachstum der Städte in den letzten 100 Jahren eine Parallele zur Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Industrie erkennbar ist. „Es ist tatsächlich so gewesen, daß die Einwohnerzahl fast als eine Funktion des Industrialisierungsgrades abgelesen werden konnte. Das gilt sowohl im allgemeinen, d. h.

[15] Diesen Hinweis verdanke ich Egon Dheus, dem Leiter des Statistischen Amtes der Landeshauptstadt München. Ihm und seinen Mitarbeitern habe ich für die tatkräftige Unterstützung bei der Zusammenstellung des statistischen Materials vielmals zu danken.

[16] Für Großbritannien sind leider keine vergleichbaren Zahlen verfügbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die Nationalwirtschaft als Ganzes, bei der man eine Koinzidenz zwischen Industrialisierungsgrad und der Intensität der Verstädterung beobachten konnte, als auch für die einzelnen Städte und Ortschaften."[17] Es ist deshalb nicht weiter verwunderlich, daß Anfang bzw. Mitte der siebziger Jahre dieses Jahrhunderts der Anteil der Bevölkerung, der in verstädterten Gebieten wohnte, in den Niederlanden 42 %, in Deutschland 39,1 %, in Italien 37,8 %, in USA 36 %, in Schweden 34,1 % betrug (vgl. Tabellen 2 und 3).

Für die folgenden Überlegungen ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung, daß mit der Industrialisierung aus der „patriarchalischen oder herrschaftlichen Stadt" (mit ihren bereits erwähnten Funktionen) die „ökonomische Stadt" wurde[18].

Nach der Diskussion der hier zugrunde gelegten Auswahlkriterien und einem kurzen Überblick über die Entwicklung der Verstädterung in den wichtigsten europäischen Ländern sollen nun die wichtigsten sozialen Probleme[19] diskutiert werden, die aus dem Verstädterungsprozeß resultieren.

III. Soziale Probleme der Verstädterung

1. Allokationsprobleme

Der marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus hat bewährte und unbestrittene Verdienste. Unbestritten ist aber auch, daß unter den Bedingungen unserer Rechtsordnung dieser Allokationsmechanismus in den Städten der Bundesrepublik im Hinblick auf Grundstücksbewegungen und Grundstücksnutzungen zu Ergebnissen führt, die aus stadtentwicklungspolitischer Sicht nicht nur unbefriedigend, sondern nachteilig und schlecht sind. Helmut Borcherdt formuliert deshalb hart und treffend: „Unsere Städte sind Abbild einer Gesetzgebung, die den

---

[17] *O. Boustedt,* Grundriß der empirischen Regionalforschung, a. a. O., S. 53 f.

[18] Vgl. hierzu auch *K. Galbraith,* Die Zukunft der Städte im modernen Industriesystem, Konzept der organischen Stadt, in: Rettet unsere Städte jetzt!, a. a. O., S. 13.

[19] Aus Zeit- und Raumgründen kann hier nicht detailliert eingegangen werden auf

- die Probleme, die aus der ständigen Beschneidung der sog. freien Aufgaben (im Gegensatz zu den Pflichtaufgaben) durch Bund und Länder in den verstädterten Gebieten entstehen,
- die Probleme, die aus der unzureichenden Finanzausstattung der Städte resultieren,
- die Probleme, die aus dem Umstand entstehen, daß die Städte praktisch nicht oder nicht rechtzeitig über die Instrumente verfügen, die notwendig sind, um ihre Aufgaben zu erfüllen,
- die Probleme, die aus dem starken Bevölkerungsverlust der letzten Jahre entstanden sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Bevölkerungsanteile in Städten mit über 50 000 Einwohnern an der Gesamtbevölkerung in ausgewählten Ländern ab 1870**

Jahr	Belgien			Frankreich			Italien			Niederlande		
	Wohnbevölkerung											
	Total	i. St. > 50 000	Anteil in %	Total	i. St. > 50 000	Anteil in %	Total	i. St. > 50 000	Anteil in %	Total	i. St. > 50 000	Anteil in %
1870	5 087 826	489 657	9,6	36 103 000	4 099 500	11,4	26 801 000	2 820 446	10,5	3 579 529	530 502	14,8
1900	6 693 548	1 220 911	18,2	38 962 000	6 405 700	16,4	32 452 000	5 235 000	16,1	5 104 137	1 378 116	27,0
1920	7 619 752	1 394 735	18,3	37 500 000	8 191 600	21,8	36 075 000	8 234 000	22,8	6 865 314	2 202 835	32,1
1938	8 092 004	1 400 255	17,3	41 907 000	9 472 000	22,6	43 776 000	10 097 384	23,1	8 728 569	3 404 141	39,0
1950	8 512 195	1 523 449	17,9	42 100 000	9 563 000	22,7	46 121 000	13 073 000	28,3	10 020 080	5 202 143	51,9
	70			68			73			73		
19	9 650 944	1 740 625	18,0	50 841 000	13 583 000	26,7	55 178 000	20 866 000	37,8	13 491 020	5 666 223	42,0

Jahr	Österreich			Schweden			Schweiz			USA		
	Wohnbevölkerung											
	Total	i. St. > 50 000	Anteil in %	Total	i. St. > 50 000	Anteil in %	Total	i. St. > 50 000	Anteil in %	Total	i. St. > 50 000	Anteil in %
1870				4 168 525	192 304	4,6	2 655 001	170 540	6,4			
1900				5 136 441	492 100	9,6	3 315 443	542 619	16,4	75 995 000	16 916 000	22,3
1920	6 426 294	2 154 747	33,5	5 904 489	793 419	13,4	3 880 320	790 975	20,4	105 711 000	32 695 000	30,9
1938	6 760 233[b)]	2 260 216[b)]	33,4	6 310 214	1 208 424	19,2	4 265 703	995 050	23,3	131 669 000[a)]	45 333 000[a)]	34,4[a)]
1950	6 952 744	2 401 490	34,5	7 046 920	1 804 739	25,6	4 714 992	1 216 056	25,8	150 697 000	53 243 000	35,3
	71			70			74			70		
19	7 456 403	2 499 060	33,5	8 081 229	2 756 417	34,1	6 442 800	1 366 700	21,2	203 212 000	73 188 000	36,0

a) nur für 1940 greifbar; — b) nur für 1934 greifbar.

Quellen: Statistische Handbücher bzw. Statistische Jahrbücher der verschiedenen Jahrgänge aus den einzelnen Berichtsländern sowie ergänzende städtestatistische Quellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in der westlichen Kultur großgezogenen Egoismus staatlich sanktioniert. Jeder fordert, aber niemand wagt den geringsten Eingriff in die Rechte der ca. 3 % Grundeigentümer."[20] Die sich daraus ergebenden Probleme sind zwar seit langem bekannt und genügend diskutiert worden[21], aber sie haben den Gesetzgeber bis heute nicht veranlassen können, etwas gegen die Ursachen zu unternehmen. Dabei ist es wenig hilfreich, in diesem Zusammenhang stets nur die Alternativen Enteignung oder freier Grundstücksmarkt zu diskutieren. Denn es geht weder um die Forderung nach entschädigungsloser Enteignung, noch darum, die Berechtigung eines freien Grundstücksmarkts grundsätzlich in Frage zu stellen. Das Problem liegt vielmehr darin, daß für eine entscheidende

---

[20] *H. Borchert,* Überlegungen zur Stadt von morgen, in: Polis und Regio — von der Stadt- zur Regionalplanung —, hrsg. von E. Salin, N. Bruhn, M. Marti, Basel und Tübingen 1967, S. 200.

[21] Vgl. z. B.:

G. Albers, Planen für die freiheitliche Gesellschaft, in: Die Ordnung des größeren Raumes, Köln 1964, insbesondere S. 39 ff.

U. Haman, Bodenwert und Stadtplanung (Deutsche und englische Ansätze zum Planungswertausgleich), in: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Bd. 24, Berlin 1969.

O. v. Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, in: Schriftenreihe Freiheit und Ordnung (Soziale Fragen der Gegenwart), Nr. 72, Mannheim-Ludwigshafen 1970.

W. Ernst, W. Bonczek, Zur Reform des städtischen Bodenrechts, ARL, Abhandlungen Bd. 61, Hannover 1971.

W. Leisner, Sozialbindung des Eigentums, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 196, Berlin 1972.

E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, in: Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 87, Göttingen 1972.

R. Thoss (Hrsg.), Bodenordnung und Bodenpolitik, Bd. 78 der Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Münster 1972.

H.-J. Vogel, Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 1972, S. 1544 ff.

Deutscher Städtetag, Besseres Planungs- und Bodenrecht (Vorschläge des Deutschen Städtetages zur Novellierung des Bundesbaugesetzes), in: DST-Beiträge zur Stadtentwicklung, Köln 1973.

T. v. Trotha: Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1973, S. 253 ff.

H. Abreß, Zur Lage, Ökonomische Aspekte des novellierten Bundesbaugesetzes, in: Stadtbauwelt, Jg. 1974, H. 41, S. 9.

K. Engelken, Zum Planungswertausgleich, zugleich zu den Zusammenhängen zwischen Bodenwert und Stadtplanung und zur Sozialbindung des Eigentums, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1974, S. 361 und 403.

K. Engelken, Zur Trennung zwischen „planungsbedingten" und sonstigen Bodenwertsteigerungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 1974, S. 750.

K. Engelken, Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1974, S. 685.

W. Zinkahn, Die Novelle zum Bundesbaugesetz — ein weiterer Schritt zur Reform des Bodenrechts, in: Bundesbaublatt 1974, S. 375 ff.

W. Bielenberg, Bodenrecht und Bodenrechtspolitik, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Bd. 21, Göttingen 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufgabe der Stadtentwicklung, für das Erhalten der Stadt als Lebensraum — und das ist mehr als die Erfüllung einzelner Funktionen, z. B. Wirtschaftsraum oder Wohnstandort — zu wenig Geld und oft genug auch keine Verwaltungskraft da ist. Anders formuliert: Von den in der Bundesrepublik Deutschland gültigen und geltenden Steuerungsinstrumenten kann keines in dem Umfange und mit der begründeten Aussicht auf Erfolg eingesetzt werden, die für eine aktive und gestaltende Planung der Stadt als Lebensraum erforderlich wären, weil — abgesehen von anderen Problemen — eine rein pretiale Lenkung bzw. Lösung der Bodenprobleme ganz einfach die finanziellen Möglichkeiten der Städte übersteigen würde. Dieser Umstand wirkt sich gerade für eine in die Zukunft gerichtete Planung besonders verheerend aus.

Darüber hinaus weist Neuffer zu Recht darauf hin, daß „eine Politik, die auf langfristige gesellschaftliche Entwicklungen gestaltend Einfluß nehmen will, es sich nicht leisten (kann), alle Grundentscheidungen erst dann zu treffen, wenn auch alle Nebenfragen übersehbar und regelbar geworden sind“[22]. Er schlägt deshalb vor, für entwicklungssteuernde Zukunftsregelungen, für die ein Entscheidungsbedürfnis vor Eintritt der eigentlichen Gesetzgebungsreife besteht, „an die Einführung der Absichtserklärung als verfassungsrechtlich geordnetes Mittel der politischen Zukunftsentscheidung (zu) denken“[23]. Es kann dahingestellt bleiben, ob eine derartige Lösung politisch und rechtlich durchsetzbar wäre, aber da hier offensichtlich eine große Kluft zwischen Problemerkenntnis und Problemlösungsmöglichkeiten vorliegt, gleichzeitig aber auch die Konsequenzen unbeeinflußter Entwicklung oder (passiver) Anpassungsplanung in vielen nordamerikanischen Städten abschreckend vor Augen stehen, muß an erster Stelle auf die zwei wichtigsten aus dieser Situation resultierenden Probleme eingegangen werden:

a) die aus der Dysfunktion des Grundstücksmarktes herrührende Überforderung der Finanz- und Investitionskraft der Steuerzahler und

b) die Tatsache, daß die gegenwärtig gültigen Regeln für den Grundstücksmarkt und die daraus resultierenden Preisforderungen der Grundstückseigentümer es nicht erlauben, für öffentliche Einrichtungen den optimalen Standort unter dem Aspekt des Gemeinwohls, also der Erhaltung der Stadt als Lebensraum, festzulegen.

Im folgenden sollen diese beiden Aussagen am Beispiel Münchens kurz belegt werden. Was die Fehlleitung von Finanz- und Investitionskraft angeht, so läßt sie sich am besten durch folgende Hinweise aufzeigen:

---

[22] *M. Neuffer*, Städte für alle, Entwurf einer Städtepolitik, Hamburg 1970, S. 219.

[23] *M. Neuffer*, a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- zwischen 1955 und 1975 haben sich erhöht:
  1. die Baukosten für Wohngebäude konventioneller Bauart um 199 %[24],
  2. die Bauarbeiterlöhne um 386 %[25],
- der Lebenshaltungskostenindex für eine 4-Personen-Arbeitnehmerfamilie im gleichen Zeitraum um 88,7 %[26].
- Zwischen 1955 und 1975 haben sich aber die Bodenpreise in München um 2450 % erhöht[27].

Da die Bodenpreise ebenso wie alle anderen Preise eine wichtige Lenkungsfunktion haben, wird auch durch den Grundstücksmarkt sichergestellt, daß der Produktionsfaktor Boden zu dem Investor gelangt, der die — marktwirtschaftlich gesehen — optimale Verwendung garantiert oder anders formuliert, der den höchsten Ertrag erwirtschaftet und deshalb auch den höchsten Preis bezahlen kann. Der zufällige Eigentümer des Grundstücks wird so zum Optionsfixierer, der in Innenstadtlagen häufig einzige Kaufinteressent zum Optionsempfänger. Je nach Lage und der durch die öffentlichen Verkehrsmittel und andere städtische Maßnahmen geschaffenen Lagegunst ergibt sich von der Stadtmitte aus ein zu den Grenzen der Stadt hin abfallendes Preisgebirge, das bei einer GFZ von 5,5 12 000,— DM/m² erreicht und bei ca. 200,— DM/m² (bei einer GFZ von 0,25) abbricht (vgl. Schaubild 2).

Berücksichtigt man, daß beispielsweise im sozialen Wohnungsbau in München bei ca. 120 000,— DM Gesamtkosten für eine 70 m²-Wohnung nur ca. 15 % für Grundstückskosten angesetzt werden können, da sonst das Fördersystem, durch das die reine Kostenmiete bereits von 12,— DM/m² auf 4,20 DM/m² heruntersubventioniert wird, in größte Schwierigkeiten geraten würde, wird unmittelbar deutlich, daß bei Grundstückspreisen zwischen 10 000,— DM und 3000,— DM/m² in der Innenstadt nur noch Nutzungen für

a) Kaufhäuser
b) hochspezialisierte Fachgeschäfte
c) Bank- und Versicherungsbetriebe
d) Ärztepraxen u. ä. sowie
e) oberzentrale Dienstleistungen

möglich sind. Stadt als Lebensraum, d. h. als Platz für Wohnungen normal verdienender Bürger und der von diesen benötigten einfachen (täg-

[24] Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Reihe 5, Nov. 1975.

[25] Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1957, S. 521, und Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1975, S. 463.

[26] Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Reihe 6, Mai 1975.

[27] Nach Angaben des Städtischen Bewertungsamtes der Landeshauptstadt München.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen und wöchentlichen) Versorgung sowie der unabdingbaren Infrastruktureinrichtungen (Kindergarten, Schulen etc.), ist unter diesen Umständen in der Innenstadt heute praktisch nicht mehr möglich. Der zunächst in der Novelle zum Bundesbaugesetz vorgesehene Planungswertausgleich hätte hier einen Ausweg bieten können, der die Position der Städte wieder gestärkt hätte. Er wurde leider von der Mehrheit des VII. Bundestages abgelehnt: Wenn man hier nicht von einer grundsätzlichen Stadtfeindlichkeit sprechen will, kann man zugunsten dieser Mehrheit nur unterstellen, daß die Konsequenzen der verstärkt fortschreitenden Verödung und Entleerung der Innenstädte und der Innenstadtrandgebiete für unsere Städte nicht erkannt und damit die Folgen der mangelhaften Finanzausstattung der Kommunen nicht überblickt wurden. Durch die Ablehnung des Planungswertausgleiches (oder einer anderen Finanzierungsform) als Geldquelle für die Revitalisierung der Innenstädte ist eine bedeutende Chance problemadäquater Stadtpolitik vertan worden.

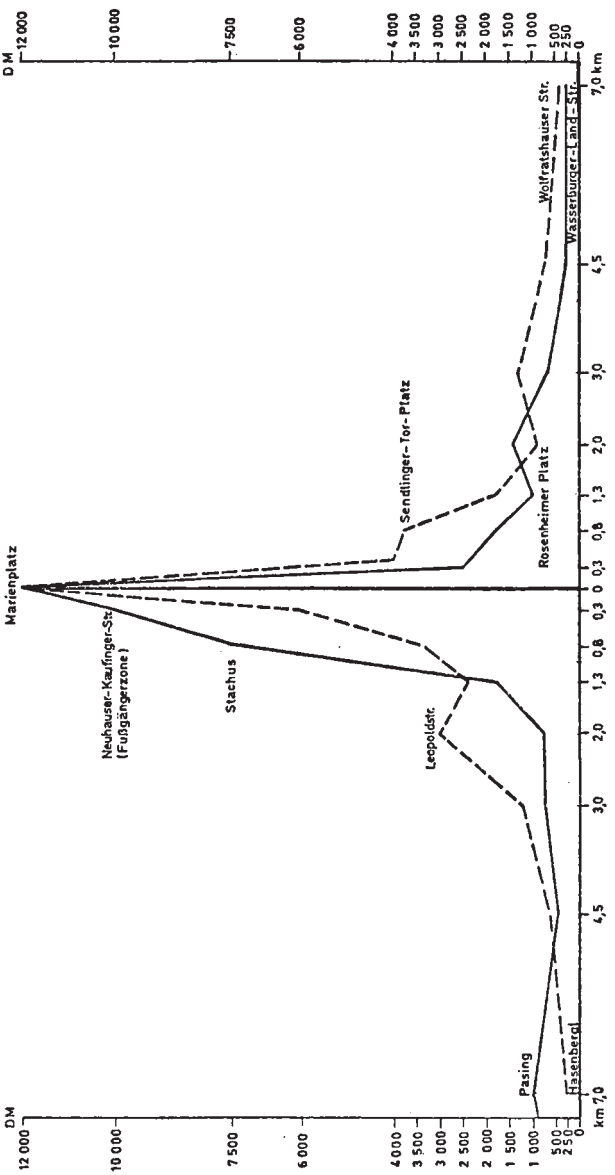
Es muß deshalb befürchtet werden, daß der schon in der Vergangenheit durch die Grundstückspreise induzierte ökonomische Veränderungsdruck auch in Zukunft eine sinnvolle Mischung der städtischen Funktionen verhindert und zu einer weiteren Verdrängung der innerstädtischen Wohnbevölkerung führt. Der Grundstückseigentümer, vor die Frage gestellt, sich weiterhin mit einer niedrigen Verzinsung des eingesetzten Kapitals durch Vermietung von Wohnraum zu begnügen oder eine hohe Verzinsung durch Vermietung von Geschäftsräumen bzw. Verkauf des Grundstücks zu erzielen, wird sich selbstverständlich — und aus seiner Sicht folgerichtig — für die gewinnträchtigere Nutzung entscheiden. Der Versuch, neue Wohnnutzungen zur Revitalisierung der Stadt als Lebensraum gegen diese Marktkräfte durchsetzen zu wollen, ist häufig aussichtslos. Auf Dauer ebenso deprimierend ist es aber auch, ständig feststellen zu müssen, daß die gültige Bodenordnung immer dann zu einer Überforderung der ohnehin zu geringen Finanz- und Steuerkraft der städtischen Steuerzahler führt, wenn für notwendige Infrastruktureinrichtungen, die wenigstens die noch ansässige Bevölkerung durch eine attraktivere Verbesserung des Wohnumfeldes von der Abwanderung abhalten sollen, Grundstücke benötigt werden, die auch kommerzielles Interesse finden. In der Regel hat bei dieser Konkurrenz die Stadt wegen ihrer beschränkten Mittel das Nachsehen. Das Resultat ist dann, daß entweder gar nichts für die Wohnbevölkerung getan werden kann oder bestenfalls an der falschen Stelle.

Ähnlich ist die Situation, wenn vor vielen Jahrzehnten geschaffenes Baurecht mit heutigen Vorstellungen von Stadtentwicklung nicht mehr in Einklang gebracht werden kann. Hier hat die kommunale Vertretungskörperschaft (das Stadtparlament) nur die Wahl, das vorhandene

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild

Grundstückspreise in DM/m² in München im Jahre 1975 in Relation zur Entfernung vom Stadtkern



Legende:
——— West-Ost-Achse
– – – – Nord-Süd-Achse

Quelle: Richtwertkartei des Gutachterausschusses für die Ermittlung von Grundstückswerten bei der Landeshauptstadt München (§ 143 III B Bau G). Es werden jeweils Höchstwerte mit der höchsten Geschoßflächenzahl angegeben

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Baurecht gegen Entschädigung abzulösen oder eine Bebauung zuzulassen, von der man von vornherein weiß, daß sie dem Organismus Stadt in seiner Funktion als Lebensraum schadet. In der Regel muß die Entscheidung auch hier zuungunsten der auf ihren Lebensraum angewiesenen Bürger gefällt werden, weil das notwendige Geld für die Baurechtsablösung fehlt. Der marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus, der auf den ersten Blick private und öffentliche Investoren zu Recht gleich behandelt, führt in der Regel zu einer Dominanz privatwirtschaftlicher Nutzungen, weil der kommunale Haushalt nicht ausreicht, — pointiert gesprochen — eine Schule, einen Spielplatz oder einen Kindergarten mit einem Kaufhaus um einen Standort konkurrieren zu lassen. Der marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus wirkt damit zwar im Sinne einer Grundstückssteuerung nach dem höchsten einzelwirtschaftlichen Gewinn; diese Steuerungsregel entspricht aber in der Regel nicht den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten, d. h. nicht dem Erfordernis, die Stadt als einen Lebensraum attraktiv zu erhalten, der mit allen seinen Funktionen im Gleichgewicht ist. Unter den heutigen Bedingungen haben wirtschaftliche Gesichtspunkte häufig ein Gewicht, das ihnen im Hinblick auf die notwendige Funktionsvielfalt nicht zukommen sollte[28]. Damit entsteht nämlich die Gefahr, daß das ganze System ins Ungleichgewicht gerät.

Aus diesen Überlegungen, die in allen verstädterten Gebieten nachvollzogen werden können, ergibt sich zwangsläufig das zweite hier angesprochene Problem, daß nämlich aufgrund der pretialen Lenkung des Grundstücksverkehrs häufig öffentliche Einrichtungen nicht dort untergebracht werden können, wo sie eigentlich situiert sein sollten[29].

---

[28] An dieser Stelle sollte dem Verfasser nicht unterstellt werden, er sei wirtschaftsfeindlich. Das Gegenteil ist der Fall; doch kann bisher von niemandem nachgewiesen werden, daß bestimmte Standorte unabdingbar nur kommerzielle Nutzungen tragen müssen. Andererseits zeigen die nordamerikanischen — und z. T. leider auch schon deutsche — Erfahrungen, wohin eine einseitige Kommerzialisierung bei gleichzeitiger Entleerung der Innenstadtrandgebiete führt: zu heruntergekommenen Quartieren, die dann in dieser Form keiner wollte und für deren Sanierung das Geld fehlt.

[29] Dazu zwei Beispiele:

Eine Schule in einem Innenstadtrandgebiet benötigt ein Gelände für ihren Sportplatz. Die optimale Lösung würde eine Grundstücksfläche darstellen, die unmittelbar an das Schulgebäude angrenzt. Wegen des vorhandenen hohen Baurechts müßten für den Erwerb der benötigten Fläche von ca. 8000 qm rund 6 Mill. DM aufgebracht werden. Hinzu kommt, daß wegen der schwierigen Grundstücksverhältnisse auch ein neben dem Grundstück für den Sportplatz gelegenes Gelände zum gleichen Preis miterworben werden müßte. Da diese Mittel in Höhe von insgesamt 12 Mill. DM aber nicht verfügbar sind, muß auf einen anderen vom Schulgelände durch eine verkehrsreiche Straße abgetrennten Standort ausgewichen werden.

Im Innenstadtrandgebiet ist das Defizit an Spiel- und Bolzflächen am größten. Im Stadtbezirk Isarvorstadt-Glockenbachviertel der Stadt München beispielsweise besteht unter Zugrundelegung des Richtwertes von 2 qm Frei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Reihe zusätzlicher, bisher noch nicht erwähnter Allokationsprobleme — allerdings etwas anderer Art — entstehen durch die vielfach auf die Charta von Athen zurückgehende städtebauliche Funktionstrennung. Obwohl die Charta von Athen sicherlich vielen Generationen von Architekturstudenten vor allem durch ihre Lageanalyse den Blick für die Situation in den Städten und die notwendigen Verbesserungen geschärft hat, scheint sie jedoch zugleich auch den Nachteil gehabt zu haben, daß — vor allem beim Wiederaufbau nach dem Krieg — der Gedanke der städtebaulichen Funktionstrennung in einer Weise verwirklicht wurde, von dem man sich heute wünscht, daß er lieber etwas weniger konsequent realisiert worden wäre. Aber — und das ist eine Beobachtung, die nicht nur für Städtebau und Stadtentwicklung gilt — tempora mutantur et nos in illis. Wenn „es ... die Bestimmung der Architektur (ist), den Geist einer Epoche auszudrücken"[30], dann muß man eben zur Kenntnis nehmen, daß Epochen wechseln[31] und daß mit dem Anbrechen einer „neuen" Epoche auch wieder andere Ziele gelten können[32].

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, auf die vielen Ursachen dieser Entwicklung einzugehen. Hier muß es genügen, im Rahmen einer Bestandsaufnahme auf die Erscheinungen hinzuweisen. Aus heutiger Sicht ist die Funktionstrennung vor allem zwischen Flächen, die für die Produktion (Arbeiten) und für das Wohnen vorgesehen sind, vielfach zu gründlich ausgefallen. Dabei soll nicht in Zweifel gezogen werden, daß es ein Fortschritt ist, störende Betriebe so zu situieren, daß sie Wohngebiete nicht belästigen. Andererseits ist es wenig sinnvoll, wenn als Folge der Verstädterung und (vermeintlich) unterschiedlicher Standortoptima[33] sich heute eine Entwicklung anbahnt, die cum grano salis so beschrieben werden kann:

---

fläche/Einw. nach dem Goldenen Plan ein Freiflächendefizit von ca. 49 000 qm, das entspricht einem Versorgungsgrad von nur rd. 27 %. Die Situation in anderen Innenstadtrandgebieten ist ähnlich. Es gelingt nur selten, die an und für sich unbestritten notwendige Verdünnung dieses Gebietes durch die Anlage von Freiflächen zumindest partiell durchzusetzen.

[30] *Le Corbusier*, An die Studenten — Die „Charte d'Athénes", rde, Reinbek bei Hamburg 1962, S. 131.

[31] Vgl. hierzu auch *W. Wortmann*, Art. Städtebau, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Sp. 3127 ff.

[32] Diese Einsicht mag die verantwortlichen Stadtentwickler und Städtebauer auch in ihrer Bescheidenheit bei der Propagierung und Realisierung ihrer jeweiligen stadtpolitischen Konzepte bestärken.

[33] Die Charta von Athen fordert z. B.:

Die Industriesektoren müssen unabhängig von den Wohnsektoren und durch eine Grünzone von diesen getrennt sein.

Das Handwerk, eng mit dem Leben der Stadt verbunden, aus dem es unmittelbar hervorgegangen ist, muß klar bestimmte Orte im Innern der Stadt einnehmen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- In der Innenstadt und in den Innenstadtrandgebieten breitet sich mehr und mehr der tertiäre Sektor aus,
- die im tertiären Sektor Arbeitenden werden praktisch — wegen des Fehlens geeigneter Alternativen — gezwungen, ihre Wohnungswünsche an der Peripherie der Stadt zu befriedigen, während
- zahlreiche gewerbliche Betriebe an anderen Stellen der Peripherie versuchen, ihren Flächenbedarf zu decken und
- zumindest teilweise die Arbeitnehmer dieser Betriebe in den billigen Innenstadtrandgebieten wohnen, sofern sie von dort noch nicht — durch die bereits beschriebenen Veränderungsprozesse — durch den tertiären Sektor verdrängt worden sind.

Entgegen den Forderungen der Charta von Athen, „die Entfernungen zwischen Arbeitsplatz und Wohnort müssen auf ein Minimum reduziert werden"[34], hat sich ein täglicher innerstädtischer und innerregionaler Pendlerstrom entwickelt, der einerseits zu außerordentlich starken Verkehrsbelastungen und andererseits durch die starke Tendenz zur monofunktionellen Nutzung der Innenstadt und der angrenzenden Quartiere zur Verödung dieses Bereiches führt.

Damit ist gleichzeitig ein ganzes Bündel von Problemen angesprochen, das zum besseren Verständnis noch etwas ausgefächert werden muß. Dabei erscheint es zunächst zweckmäßig, auf die Wohnungsprobleme und die damit zusammenhängenden Segregationsprobleme einzugehen und anschließend die aus den Verstädterungstendenzen resultierenden Sicherheitsprobleme zu diskutieren.

2. Wohnungsprobleme

Der Frankfurter Oberbürgermeister Rudi Arndt schreibt in seinem Buch „Die regierbare Stadt" zu Recht: „Mit Sicherheit wird das Urteil des Bürgers über die Lebensqualität seiner Stadt weitgehend durch seine persönliche Wohnsituation bestimmt. Die Wohnung ist unser wichtigster Lebensraum, der einzige, der ganz auf uns bezogen ist, der je nach Mentalität und Geschmack ganz individuell gestaltet werden kann. Die Wohnung kann kein Gegenstand gehobenen Konsums sein, sondern sie ist neben Gesundheit, Nahrung und Arbeit eine der wichtigsten Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein."[35] Dieser an und für

---

Den Geschäftsvierteln, die der privaten oder öffentlichen Verwaltung vorbehalten sind, müssen gute Verbindungsmöglichkeiten mit den Wohnvierteln gewährleistet sein, ebenso mit den Industrie- oder Handwerkervierteln, ob sie nun in der Stadt oder in der Nähe liegen.

(*Le Corbusier*, a. a. O., S. 99 f.).

Leider bleiben Fehlinterpretationen dieser Forderungen nicht aus. Dabei hat sich auch gezeigt, daß die Charta von Athen eine zu eng begrenzte Konzeption in Architektur und Städtebau verfolgte.

[34] *Le Corbusier*, a. a. O., S. 99.

[35] *R. Arndt*, Die regierbare Stadt, a. a. O., S. 45.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich richtigen Aussage ist jedoch die Realität gegenüberzustellen und diese hat m. W. niemand präziser beschrieben als Konrad Lorenz, wenn er unter der Überschrift „Verwüstung des Lebensraumes" ausführt: „Nicht nur die kommerzielle Erwägung, daß massenhaft herstellbare Bauteile billiger kommen, sondern auch die alles nivellierende Mode führen dazu, daß an allen Stadträndern aller zivilisierten Länder Massenbehausungen zu Hunderttausenden entstehen, die nur an ihren Nummern voneinander unterscheidbar sind und den Namen ‚Häuser' nicht verdienen, da sie bestenfalls Batterien von Ställen für Nutzmenschen sind, um dieses Wort einmal in Analogie zu der Bezeichnung ‚Nutztiere' zu prägen. Leghornhennen in Batterien zu halten gilt mit Recht als Tierquälerei und Kulturschande. Analoges Menschen zuzumuten wird als völlig erlaubt angesehen, obwohl gerade der Mensch eine solche im wahrsten Sinne des Wortes menschenunwürdige Behandlung am allerwenigsten verträgt."[36] Konrad Lorenz mag mancher als zu scharf bezeichnen, der bestimmte Neubauviertel in unseren Städten noch nicht bewußt gesehen hat. Mir scheint die Kritik zwar pointiert, aber nicht falsch zu sein, wenn man berücksichtigt, daß für die Prägung der Persönlichkeit nach dem Familienmilieu die Wohnung, in der man die ersten 5 bis 10 Jahre seines Lebens verbringt, von entscheidender Bedeutung ist[37]. Ich will versuchen, diesen Standpunkt zu verdeutlichen. Dabei gehe ich davon aus, daß die Ansprüche an die Wohnungsqualität sehr unterschiedlich[38] und die Bereitschaft, für eine gute Wohnung einen angemessenen Preis zu bezahlen, in Deutschland nicht allzu ausgeprägt ist. Letzteres hat eine Wohnungspolitik zu vertreten, die sich zwar kurzfristig sozial nennen darf, die aber mittel- und langfristig betrachtet nicht in der Lage ist, die notwendigen Reinvestitionen zu sichern, um die Qualität früher gebauter Wohnungen gegenüber Neubauten wettbewerbsfähig zu halten. Wenn man berücksichtigt, daß z. B. in den Städten der Bundesrepublik in der Regel ca. 15 % des Wohnungsbestandes vor 1900 und ca. 46 % vor 1948 gebaut worden sind[39],

---

[36] *K. Lorenz,* Die acht Todsünden der zivilisierten Menschheit, München 1973, S. 29 f.

Vgl. hierzu auch: *M. Ragon,* Die großen Irrtümer — Vom Elend der Städte, München 1972, S. 39.

[37] Vgl. hierzu und zu den sozialmedizinischen Maßstäben, die an eine gute Wohnungsbaupolitik zu legen sind: *D. Oeter,* Gesundheitspolitische Gesichtspunkte bei der Städteplanung, in: Die Stadt für morgen — eine Aufgabe von heute, dargestellt am Problem der Stadterneuerung, hrsg. v. d. Evang. Akademie Rheinland-Westfalen, Mühlheim/Ruhr 1974, Protokollnr. 368, S. 4 ff.

[38] Heil hat m. E. schon 1969 zu Recht darauf hingewiesen, daß „eine Vergrößerung des Angebots auf dem Wohnungsmarkt auch leicht dort zu einer Lockerung der Bindung führt, wo heute Kritik noch nicht manifest ist". *K. Heil,* Reaktionen, in: Stadt am Stadtrand, Frankfurt/M. 1969, S. 121.

[39] Errechnet nach Angaben des Statistischen Jahrbuches Deutscher Gemeinden, Jg. 1958 (1971), S. 450 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird deutlich, welche Aufgaben auf dem Gebiet der Wohnungsmodernisierung zu lösen sind. Meines Erachtens sind diese Probleme im Hinblick auf Finanzierung, städtebauliche Einbettung und der mit der Modernisierung jeder einzelnen Wohnung verbundenen Probleme der Mieter an Gewicht und Bedeutung dem Wiederaufbau des Wohnungsbestandes nach dem Kriege gleichzusetzen.

Dieser säkularen Aufgabe wird jedoch tagtäglich mit der Fertigstellung neuer Wohnungen, vor allem solcher im Rahmen neuer Baugebiete, die in der Regel an der Peripherie der Stadt liegen, geflissentlich aus dem Wege gegangen. Schon heute ist abzusehen, daß eines Tages bei stagnierender Bevölkerung das Entwicklungspotential und damit zugleich die Nachfrage für die Wohnungen fehlen, die notwendig sind, um die Innenstadtrandgebiete auch nach entsprechender Verdünnung als attraktive Lebensräume zu erhalten. Hierbei wird davon ausgegangen, daß es nicht zu einem baulichen Verfall und damit zu einer Verslumung in den Innenstadtrandgebieten kommen darf. Diesen Verslumungsprozeß kann man sich — wenn nicht bald umfangreichere Modernisierungsmaßnahmen in die Wege geleitet werden — wie einen Fäulnisprozeß vorstellen, der an den Grenzen der als City geprägten Innenstadt beginnt und sich wie ein Krebsgeschwür durch die noch bestehenden Wohnquartiere der Innenstadtrandgebiete entsprechend dem jeweiligen Gebäudealter bis zur Peripherie hindurchfrißt. Aus der Logik dieses Prozesses heraus entsteht mit der ständigen Umwandlung guter in schlechte Wohnviertel die „unabdingbare Notwendigkeit", zur Deckung des angeblichen Wohnungsbedarfes immer neue „Jahresringe" von Neubauwohnungen am Stadtrand anzusetzen. Die Ergebnisse dieser Entwicklung lassen sich an der Nordostküste der Vereinigten Staaten zwischen Washington und Boston im einzelnen nachvollziehen[40].

Die Wohnung als ganz persönlich gestalteter Lebensraum muß aber auch die Voraussetzung mitbringen, sich in ihr ganz geschützt und geborgen zu fühlen, um die jeweiligen, häufig sehr individuellen Ziele verwirklichen zu können. Häufig scheint das — um auf Konrad Lorenz zurückzukommen — wegen unzureichendem inneren Schallschutzes stereotyper und kinderfeindlicher Grundrisse jedoch nicht der Fall zu sein. Denn das Angebot an Wohnraum ist, abgesehen von der Wohngegend, vor allem in den sog. Trabantenstädten häufig so gleichförmig und uniform, daß das Wort von Zille Geltung haben dürfte: „Man kann einen Menschen auch mit einer Wohnung totschlagen." Ursache dieser Entwicklung ist vorwiegend der besonders in den letzten Jahrzehnten starke Zuzug in die Städte und die dadurch bedingte Situation

[40] Eine anschauliche Situationsbeschreibung dieser Entwicklung in den USA bietet *E. Lichtenberg,* Die Stadterneuerung in den USA, in: Bericht zur Raumforschung und Raumplanung, 19. Jg. (1975), H. 6, S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Verkäufermarktes. Diese These scheint auch die Tatsache zu bestätigen, daß Marktforschung auf dem Wohnungssektor in nennenswertem Umfang erst betrieben wird, nachdem in sehr vielen verstädterten Gebieten „Wohnungshalden" auch bei solchen Wohnungen bestehen, die früher „reißenden Absatz" fanden. Sofern die Ergebnisse der nunmehr von den Wohnungsbauunternehmen betriebenen Marktforschung nicht zu einem differenzierten Wohnungsangebot führen, wird überlegt werden müssen, wie eine größere Vielfalt des Angebots administrativ herbeigeführt werden kann[41].

Die Verhältnisse gestalten den Menschen, darum sollte man die Verhältnisse menschlicher gestalten. Wohnen in der Stadt wird jedenfalls nur dann wieder attraktiv, wenn die Wohnungen in ihr und das sog. Wohnumfeld (Naherholungsmöglichkeiten, Spielplätze, sonstige Einrichtungen der Infrastruktur) attraktiver sind. Will man dieses Ziel erreichen und die Flucht in das städtische Umland und damit die Produktion von jeweils neuen Jahresringen bremsen, muß dem Wohnen bzw. der Wohnungspolitik im Vergleich zu früher mehr Bedeutung im Hinblick auf die Qualität der Wohnraumversorgung beigemessen werden.

Zu den Wohnungsproblemen in verstädterten Gebieten zählen aber nicht nur die — wie mir scheint — noch nicht hinreichend erkannte Aufgabe der Modernisierung und das Problem eines vielfältigeren Angebots an Wohnungen, sondern auch die Probleme

- einer ausgewogeneren Sozialstruktur der Bevölkerung und damit zusammenhängend
- das Problem der persönlichen Sicherheit in den Städten,

die es nun darzulegen gilt.

3. Segregationsprobleme

Soziale Mischung als stadtplanerische Zielvorstellung hat, wie Herlyn berichtet, eine lange Tradition[42]. Dunckelmann diskutiert antithetisch als mögliche Form sozialer Mischung „Heterogenität auf Quartiersebene bei Homogenität in der unmittelbaren Nachbarschaft" und als mögliches Gegenmodell „Urbanität durch Funktionsmischung"[43]. Obwohl die Diskussion über soziale Mischung vor allem nach dem Erscheinen des Buches von Jane Jacobs[44] wieder stark aufgenommen wurde und

[41] Bei der Bewältigung dieser Aufgabe kommt den städtischen Wohnungsbauunternehmen in Zukunft besondere Bedeutung zu.

[42] Vgl. *U. Herlyn*, Soziale Segregation, in: Die Stadt in der Bundesrepublik, a. a. O., S. 89 ff. (vgl. insbesondere S. 100 ff.).

[43] *H. Dunckelmann*, Soziale Mischung im Städtebau, noch unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 1975.

[44] *J. Jacobs*, Tod und Leben großer amerikanischer Städte, Gütersloh 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihre Ergebnisse auch wichtige Anregungen geben würden für die soziale Mischung in Neubauvierteln, wenn man dort stärker auf diese Vorstellungen einginge, so scheint mir diese Diskussion doch nicht von unmittelbarer und direkter Aktualität zu sein.

Nicht die Frage, wie man soziale Durchmischung erreichen könnte, ist das wichtige Problem unserer Zeit, sondern vielmehr die Frage, wie man eine weitere soziale Entmischung verhindern kann.

Als Ursachen von Entmischungsvorgängen sind dabei zu sehen:

- das Spannungsverhältnis zwischen ländlichem Raum und verstädtertem Gebiet und die dabei entstehende Sogwirkung der Städte und
- als Folge ökonomischen Veränderungsdrucks in den Innenstadtrandgebieten die Massierung von sog. Abnutzungsmietern, die entweder eine weitere Zweckentfremdung von Wohnraum oder eine Verslumung dieser Gebiete einleiten.

Das Problem der Entleerung der ländlichen Gebiete und damit zugleich die soziale Entmischung wird sehr klar im letzten Raumordnungsbericht der Bundesregierung angesprochen. Dort heißt es: „Für die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik gewinnen ... die rd. 3,7 Millionen Binnenwanderungen pro Jahr an Bedeutung. Bislang wurden deren Einflüsse auf die Bevölkerungsentwicklung durch die Zuwanderung von Ausländern statistisch weitgehend überdeckt. Binnenwanderungsgewinne konzentrieren sich seit Jahren überwiegend auf die Räume Hamburg, Düsseldorf, Köln-Bonn, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Stuttgart, Freiburg und München, wo noch beträchtliche Außenwanderungsgewinne hinzukommen. Dagegen treten in fast allen dünnbesiedelten Gebieten und in den industriellen Problemgebieten erhebliche Binnenwanderungsverluste auf, am höchsten im Emsland, im Ruhrgebiet, im Saarland, in Oberfranken und in Ostbayern ... Die allgemeine Abschwächung der Außenwanderungsgewinne wird künftig zwar die Höhe der Wanderungsgewinne in den Verdichtungsräumen deutlich herabsetzen, gleichzeitig aber auch den Abwanderungssog auf die peripher gelegenen Gebiete verstärken ...

Die Konzentration großräumiger Binnenwanderungsgewinne auf wenige Räume wird besonders deutlich, wenn man die Wanderungen nach den Merkmalen Alter und Erwerbstätigkeit unterscheidet. Deutliche Binnenwanderungsgewinne bei den Erwerbstätigen hatten 1970/71 die Räume Hamburg, Hannover, Düsseldorf, Köln-Bonn, Frankfurt, Rhein-Neckar, Stuttgart und München sowie etwas abgeschwächt einige andere verstädterte Räume. Ein ähnliches räumliches Verteilungsbild ergibt die Analyse der Binnenwanderung der 21- bis 34jährigen."[45]

[45] Raumordnungsbericht der Bundesregierung (1974), in: Schriftenreihe Raumordnung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.004, Bad Godesberg, S. 39 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die mit diesen Ausführungen des Raumordnungsberichtes belegten Entmischungsvorgänge im Verhältnis ländlicher Raum und verstädterte Gebiete haben folgende Nachteile:

- Entleerung der ländlichen Räume von den aktiven Jahrgängen, damit zugleich Verlust des häufig wichtigsten Entwicklungspotentials[46];
- Überalterung der verbleibenden Bevölkerung;
- soweit die ländlichen Räume landschaftlich attraktiv sind, werden sie zusätzlich zu Zielgebieten der Altenwanderung[47].

Diese Entmischung macht es besonders schwierig, eine Regionalpolitik mit Aussicht auf Erfolg durchzusetzen, die an der Zielsetzung ausgeglichener Lebensverhältnisse, gleicher Startchancen oder ähnlichem ausgerichtet ist[48]. Andererseits hat die Binnenwanderung aus den ländlichen Räumen in die verstädterten Gebiete vor allem in den letzten Jahren nicht dazu geführt, daß die Bevölkerung der Städte zunahm[49], vielmehr hat sich der Bevölkerungszuwachs zu einem erheblichen Teil auf die den Städten vorgelagerten Gemeinden konzentriert, was vor allem zu einem Zuwachs an „urban sprawl" und einer weiteren Zunahme der Pendlerbeziehungen zwischen den „Siedlungen auf der grünen Wiese" und der Stadt als Arbeitsstandort führte.

Soziale Entmischung als Folge ökonomischen Veränderungsdrucks entsteht in den Großstädten häufig dann, wenn bei den Zuzügen die Ausländer[50], die Alleinstehenden und die unteren Einkommensschichten,

---

[46] Zum Begriff des Entwicklungspotentials vgl. *H. Giersch,* Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen 1964, S. 386 ff., und *D. Biehl, E. Hußmann, S. Schnyder* u. a., Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials — Infrastruktur, Wirtschaftsstruktur und Agglomeration —, Kieler Studien, H. 133, Kiel 1975.

[47] Solche Gebiete der Überalterung sind: Teile des Zonenrandgebietes, der Westerwald, Westmittelfranken und das Alpenvorland. Vgl. Raumordnungsbericht 1974, a. a. O., S. 40.

[48] In diesem Zusammenhang ist auf die Konzeption ausgeglichener Funktionsräume als Instrument einer Regionalpolitik des mittleren Weges hinzuweisen. Vgl. dazu: Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, ARL, FuS., Bd. 94, Hannover 1975.

[49] Über die hier ausgesprochene Binnenwanderung gibt es vergleichsweise wenig aussagekräftiges Material.

In diesem Zusammenhang ist von Interesse, daß bei einer langfristigen Betrachtung (für den Zeitraum 1961 - 1974) von den insgesamt 152 Städten der Bundesrepublik Deutschland über 50 000 Einwohner nur 18 einen Einwohnerverlust hatten, und zwar Hamburg, Essen, Düsseldorf, Frankfurt, Dortmund, Stuttgart, Hannover, Wuppertal, Gelsenkirchen, Kiel, Wiesbaden, Oberhausen, Lübeck, Recklinghausen, Würzburg, Flensburg, Castrop-Rauxel, Hof. Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 49. Jg. (1962) und 62. Jg. (1975).

Betrachtet man dagegen die Jahre nach 1970, ergeben sich überwiegend negative Werte.

[50] Hierbei muß berücksichtigt werden, daß für Ausländer aus Staaten, die nicht der EG angehören, durch Anordnung des Bundesarbeitsministers seit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei den Wegzügen dagegen die Deutschen, die Verheirateten mit Kindern und die höheren Einkommensschichten stark beteiligt sind[51]. Diese Entwicklungen sind mit beträchtlichen sozialen Problemen verbunden, wenn sie sich vornehmlich auf bestimmte städtische Bereiche, wie z. B. die Innenstadtrandgebiete konzentrieren: Eine sozial und wirtschaftlich schwächere und überalterte Restbevölkerung bleibt zurück; die soziale Vielfalt dieser Gebiete und damit häufig zugleich die Vielfalt des privaten und öffentlichen Angebots an Versorgungseinrichtungen schwindet, es bildet sich eine einseitige Sozial- und Bevölkerungsstruktur heraus. Zu den alten und deshalb wenig mobilen deutschen Mietern kommen Ausländer hinzu, die hier noch ein adäquates und preiswertes Wohnangebot vorfinden. Damit gewinnen Bevölkerungsgruppen vielfach dominierenden Einfluß[52], die andere Bedürfnisse, andere Lebensformen und eine geringe Bereitschaft zur Identifikation mit Wohnviertel und Wohnumfeld haben. Da viele der in den Innenstadtrandgebieten stehenden Wohnblocks überaltert sind und nicht modernisiert wurden, werden die dort dominierenden Ausländer häufig als (letzte) Abnutzungsmieter angesehen. Vielfach wird das „Abwirtschaften" dieser Gebäude von den Eigentümern sogar gewünscht, weil man auf diese Weise glaubt, die heruntergekommene Wohnbausubstanz besser unter Umgehung der Bestimmungen der Zweckentfremdungsverordnung[53] zu kommerziellen Zwecken umwidmen[54] und, solange noch keine entsprechenden Inter-

---

November 1973 ein genereller Anwerbestop besteht. Aufgrund einer Absprache zwischen Bund und Ländern wurde ab 1. April 1975 der weitere Zuzug ausländischer Arbeitnehmer in überlastete Siedlungsgebiete begrenzt, vgl. Sozialpolitische Informationen, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Jg. IX (1975), Heft 6 (24. 3. 1975).

[51] In München sind z. B. die Angehörigen der Mittel- und Oberschicht und wachsende Haushalte mit Kindern an den Wegzügen ins Umland im Vergleich zu ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung überproportional vertreten. Die Erwerbsquote der wegziehenden Deutschen ist höher als die der zuziehenden.

[52] In Berlin konzentrierten sich die Ausländer 1975 vor allem auf die Bezirke Kreuzberg, Wedding, Tiergarten, wo sie Bevölkerungsanteile von 24 %, 18 %, 17 % haben. Mit insgesamt rd. 185 600 haben sie einen Bevölkerungsanteil von rd. 9 %. In München beträgt der Ausländeranteil in 14 Stadtteilen über 20 % (Gesamtzahl 1974: rd. 229 900 = rd. 17 % der Gesamtbevölkerung).

[53] Erste Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 23. 12. 1971 (GVBl., S. 478) gem. Art. 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4. 11. 1971 (BGBl. I, S. 1745).

[54] Die Landeshauptstadt München vertritt m. E. zu Recht den Standpunkt, daß vermeidbares Leerstehenlassen und ungerechtfertigter Abbruch von Wohnraum Zweckentfremdung von Wohnraum darstellt. Ebenso BVerfG, Urteil vom 4. 2. 1975, abgedruckt in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 1975, S. 727 ff., und daran anknüpfend Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums des Innern mit Schreiben vom 7. 4. 1975 (II C 4 — 9260 V 93).

Anderer Ansicht ist das Bayerische Oberste Landgericht, Beschluß vom 16. 12. 1974, abgedruckt in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 1975, S. 744 ff.,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

essen verfügbar sind, trotz unzureichenden Standards immer noch an unerfahrene Ausländer zu überhöhten Preisen vermieten zu können[55]. Die Auswirkungen einer derartigen zunehmenden sozialen Homogenität auf das Quartier sind bekannt: Mit der Zunahme ausländischer Namensschilder nehmen deutsche Namen auf Wohnungstüren ab[56/52].

Zusammenfassend läßt sich feststellen:

a) in der Innenstadt und ihren Randgebieten konzentrieren sich:
   - Gruppen einer wenig mobilen Restbevölkerung,
   - mobile Bevölkerungsgruppen mit geringer Bindung an Wohnung und Wohnviertel, vielfach Ausländer, z. T. als „Übergangs- und Abnutzungsmieter";

b) in den Neubaugebieten, vor allem des Stadtrands, sowohl diesseits als jenseits der Stadtgrenze (nicht der Stadtregion!) konzentrieren sich:
   - wachsende Familien mit hohem Bedarf an Versorgungseinrichtungen und
   - aktive Bevölkerungsgruppen, die häufig in der Innenstadt arbeiten und einkaufen.

Ohne auf die eingangs erwähnte Segregations-Diskussion hier en detail eingehen zu können, muß festgestellt werden, daß die aufgezeigten Entwicklungen, die auch durch Anwerbestops und generelle Zuzugssperren für Ausländer nicht aufgehalten werden konnten, der kleinteiligen Funktionsmischung entgegenstehen, die für die Lebendigkeit und Vielfalt der Stadt notwendig ist.

4. Sicherheitsprobleme

In einer vergleichenden Untersuchung über stadtentwicklungspolitische Probleme in den USA und der Bundesrepublik Deutschland kommt H. Federspiel zu dem Ergebnis: „The issue of law and order represents a second striking difference. Great importance would be

---

sowie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 30. 3. 1976 — 399 VIII 73 M 6376/72. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat dagegen in einem Urteil vom 31. 3. 1976 die Ansicht vertreten, Abbruch von Wohnraum sei Zweckentfremdung (XIV A 350/74).

Vgl. zu dieser für die Städte schwierigen Situation auch *R. Arndt,* Die regierbare Stadt, a. a. O., S. 49 ff., und *R. H. Appel,* Heißer Boden, Stadtentwicklung und Wohnungsprobleme in Frankfurt am Main, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt, Frankfurt 1974.

[55] Dies scheint ein „alter Brauch" zu sein, denn Mumford berichtet: „In London, New York und Paris gab es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts viele Stadtteile, von denen man zuverlässig sagen könnte: je schlimmer die Unterkunft, um so höher der Mietertrag des ganzen Gebäudes." *L. Mumford,* Die Stadt — Geschichte und Ausblick, Köln und Berlin 1963, S. 486.

[56] Eine Londoner Zeitschrift (Quarterly Review) schrieb schon 1850: „Nichts hat mehr dazu beigetragen, die Wohlhabenden von den Wohnsitzen der Armen zu vertreiben, als die Angst vor deren Unsauberkeit und Schmutz." Zitiert nach *L. Mumford,* a. a. O., S. 569.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

attached to control of crime in an American study precisely because theft, robbery, assault, battery and rape are so common in wide areas of major cities. In contrast German cities have a much lower crime rate . . .."[57]

Diese Aussage ist zweifellos richtig. Derart extreme Fälle wie Harlem und Central Park in New York oder bestimmte Quartiere in Philadelphia, Chicago, St. Louis (Pruitt-Igoe) oder San Francisco mag es in der Bundesrepublik noch nicht geben. Aber Extreme sind auch gar nicht notwendig, um den Bürgern die Stadt als Lebensraum zu vergällen. Es genügt, wenn sich das Gefühl der Unsicherheit in bestimmten Quartieren breitmacht und man keine rechte Lust mehr hat, abends einen ausgedehnten Spaziergang „um den Block" oder durch den Park zu machen.

Nach meinen Beobachtungen ist diese Furcht in den amerikanischen Städten häufig auf bestimmte Quartiere begrenzt. Von diesen oder ähnlichen Beobachtungen ausgehend scheint sich in den USA auch eine spezifische Kriminalgeographie herausgebildet zu haben[58]. In Deutschland zeigen einschlägige Veröffentlichungen, daß man offenbar auch hier bemüht ist, diesen Zusammenhängen nachzugehen[59]. Interessant ist z. B., daß die in München ortsansässigen Tatverdächtigen in den letzten 5 Jahren zu einem fast gleichen Anteil und nahezu unverändert in der Reihenfolge aus 3 gleichen Stadtteilen entstammten[60]. Obwohl es noch nicht genügend gesicherte Zusammenhänge zwischen

---

[57] *H. M. Federspiel,* City in Balance: The 1974 City Development Plan of Munich, noch unveröffentlichtes Manuskript.

[58] Vgl. z. B.:

C. F. Schmid, Urban Crime Areas, Part. I, and Urban Crime Areas, Part. II, in: American Sociological Revue, Vol. 25 (1960), p. 527 - 542 und p. 655 - 678.

Auszugsweise wiedergegeben und übersetzt in: Kriminalsoziologie, hrsg. von F. Sack und R. König, Frankfurt 1968, S. 121 ff.

Shaw and *Mc Kay,* Juvenile Delinquency and Urban Areas, 2. verbesserte Auflage, Chicago 1972, zitiert nach *H.-D. Schwind, U. Jamy, M. Simon* und *R. Wohlgemuth,* Kriminalgeographie, in: Kriminalistik, Jg. 1975, H. 6, S. 245.

[59] Vgl. hierzu beispielhaft *H. Herold,* Kriminalgeographie — Ermittlung und Untersuchung der Beziehungen zwischen Raum und Kriminalität, in: Grundlagen der Kriminalistik, Bd. 4, Lübeck 1968, S. 201 ff.

D. Szabo, Urbanisierung und Kriminalistik, in: Kriminalsoziologie, hrsg. von F. Sack und R. König, Frankfurt 1968, S. 105 ff.

H. Helldörfer, Nürnberg — Kriminalgeographie einer Großstadt — ein Überblick, in: ARL, FuS., Bd. 97, Hannover 1974, S. 151 ff.

H.-D. Schwind u. a., a. a. O., S. 241 ff.

H.-D. Schwind, Welche Aufschlüsse erwartet die Bochumer Polizei vom Projekt „Kriminalitätsatlas Bochum", in: Kriminalistik, Jg. 1975, H. 8, S. 368.

J. Hellmer, Kriminalitätsatlas der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlins — ein Beitrag zur Kriminalgeographie, hrsg. vom Bundeskriminalamt, Wiesbaden 1972.

[60] Polizeipräsidium München, Jahresbericht 1973, S. 171 ff., und Jahresbericht 1975, S. 124 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besonderen Merkmalen des Wohnbereiches der Täter und dem Kriminalitätsanfall zu geben scheint, ist die Tatsache nicht zu verleugnen, daß die Unsicherheit in den deutschen Städten zunimmt. Die Zahlen der Kriminalstatistik bestätigen diesen Eindruck. Dabei ist von Interesse, daß die Statistiken die von der Kriminalgeographie formulierten Hypothesen zu bestätigen scheinen. Mit zunehmender Stadtgröße nimmt der Kriminalitätsanteil zu (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Kriminalitätsanteil und Stadtgröße im Jahre 1975

Stadtgröße	Anteil an Einwohnern der BRD insgesamt	Kriminalitätsanteil*)
< 20 000 Ew.	40,5 %	23,7 %
20 000 Ew. - 100 000 Ew.	24,1 %	24,5 %
100 000 Ew. - 500 000 Ew.	16,7 %	21,3 %
> 500 000 Ew.	18,7 %	29,8 %

*) Die Differenz zu 100 % wird durch 0,6 % nicht genau bestimmbare Tatorte erklärt.
Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik 1975, hrsg. vom Bundeskriminalamt, S. 14.

Tabelle 4 zeigt deutlich, daß der Anteil der Straftaten ab der Größenklasse 100 000 - 500 000 Einwohner über dem Bevölkerungsanteil liegt; dieses Ungleichgewicht verschiebt sich zu Lasten der Großstädte in besonders starkem Maße in den Größenklassen 500 000 Einwohner und darüber.

Die Zahl der registrierten Straftaten ist in der Bundesrepublik von 1971 - 1975 von ca. 2,44 Mill. auf 2,91 Mill., d. h. um rund 20 % gestiegen[61]. Von den in diesem Zeitraum ca. 470 000 zusätzlich verübten Straftaten entfallen allerdings ca. 300 000, d. h. rund 59 % auf Diebstahlsdelikte.

Das Gefühl der Unsicherheit in der Stadt wird aber vor allem durch die Angst vor Gewaltverbrechen verursacht. Diese Angst ist — leider — berechtigt. Die Gefährdung der Großstadtbevölkerung zeigt sich darin, daß von 1971 - 1975 beispielsweise

- zwischen 39,5 % und 41,8 % der Raubtaten, räuberischen Erpressungen und räuberischen Angriffen auf Kraftfahrer und
- zwischen 30,4 % und 32,5 % der gefährlichen und schweren Körperverletzungen

[61] Neuffer berichtet von einem Zuwachs der Straftaten im Zeitraum von 1963 - 1968 von fast 25 %, vgl. *M. Neuffer*, a. a. O., S. 149.
1971 wurde die Kriminalstatistik für das gesamte Bundesgebiet methodisch vereinheitlicht. Die Werte von vor 1971 sind deshalb mit denen nach 1971 nicht vergleichbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in den Großstädten erfolgten[62]. Versucht man die bisherigen Aussagen noch etwas zu differenzieren, kann auf einer Arbeit von Ruchty über die Entwicklung der Kriminalität in München im Vergleich mit anderen Großstädten aufgebaut werden[63].

Ruchty zeigt, daß von den 10 größten Städten der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1971, gemessen an den bekanntgewordenen Straftaten je 10 000 Einwohner, Frankfurt die Spitzenstellung innehatte, gefolgt von Berlin, Hamburg, Köln, München, Wiesbaden, Stuttgart, Düsseldorf, Nürnberg, Dortmund. Auch 1974 stand Frankfurt an der Spitze; die Reihenfolge der Häufigkeit von Straftaten hat sich 1974 allerdings gegenüber 1971 etwas verschoben, wie die folgende Tabelle 5 zeigt.

Tabelle 5

Bekanntgewordene Straftaten im Städtevergleich auf je 10 000 Einwohner in den Jahren 1971 - 1974

Städte[a)]	Straftaten auf je 10 000 Einwohner			
	1971	1972	1973	1974
Frankfurt	966	917	887	952
Berlin	837	871	860	908
Hamburg	745	774	762	796
Wiesbaden	605	588	605	692
Stuttgart	566	617	642	672
Köln	610	627	628	665
München	608	630	631	656
Düsseldorf	552	635	630	638
Dortmund	455	481	473	472
Nürnberg	457	435	395	418

a) geordnet nach Straftatenhäufigkeit 1974.

Quelle: O. Ruchty, Die Entwicklung der Kriminalität in München im Vergleich mit anderen Großstädten der Bundesrepublik Deutschland von 1971 - 1975, Tabellen 12 - 15, in: Münchner Statistik, Jg. 1976, H. 5, S. 138 f.

Auch die Untersuchung von Ruchty bestätigt die schon aus Tabelle 4 hervorgehende „Grunderfahrung, daß mit der Größe der Stadt auch die Zahl der begangenen Straftaten zunimmt, wobei freilich ins Auge fallende Ausnahmen bestehen"[64].

---

[62] Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik, Jg. 1971 - 1975, hrsg. vom Bundeskriminalamt, jeweils S. 16.

[63] *O. Ruchty,* Die Entwicklung der Kriminalität in München im Vergleich mit anderen Großstädten der Bundesrepublik Deutschland von 1971 - 1975, in: Münchener Statistik, Jg. 1976, H. 5, S. 129 ff.

[64] *O. Ruchty,* a. a. O., S. 136.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Verkehrsprobleme[65])

Eine weitere Voraussetzung dafür, daß man sich in einer Stadt wohlfühlt, ist das Vorhandensein menschlicher Proportionen und eine Umweltqualität, die phantasieanregend ist und gleichzeitig — auch in einer Großstadt — Identifikation mit dem Wohnquartier erlaubt. Stadtentwicklung sollte darüber hinaus in erster Linie darauf gerichtet sein, ein Gleichgewicht der wichtigsten städtischen Funktionen herzustellen[66]. Die Vorstellung von einem Gleichgewichtszustand zielt in diesem Zusammenhang auf eine Verteilung der städtischen Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Sich-Bilden, Sich-Versorgen, Sich-Erholen und Am-Verkehr-Teilnehmen sowohl im Verhältnis Stadt - Umland als auch innerhalb der Stadt, die sowohl für jede einzelne als auch für alle zusammen im notwendigen Wechselspiel Funktionsfähigkeit gewährleistet. Das heißt, die verschiedenen Funktionen sollten grundsätzlich räumlich so weit voneinander getrennt sein, daß sie sich nicht gegenseitig beeinträchtigen, und zugleich so nah bzw. so durchmischt sein, daß ihr Zusammenwirken im Sinne urbaner Funktionsvielfalt möglich ist.

Die genannten Grundfunktionen sind Voraussetzungen für ein urbanes Leben; sie sind nicht voneinander isoliert zu sehen, sondern sind in einer elementaren Weise miteinander verbunden. Vielleicht kann man dies am anschaulichsten mit der Wirkungsweise eines „Mobile" vergleichen: Die Stadt funktioniert, solange die verschiedenen Grundfunktionen aufeinander abgestimmt sind und sich ihr Gewicht nicht gegenseitig verschiebt. Geringfügige und vorübergehende Veränderungen können durch Gegenbewegungen aufgefangen werden; solche Anpassungsreaktionen und -möglichkeiten gibt es in jedem Bereich innerhalb bestimmter Grenzen. Sobald jedoch die Grenze überschritten wird, führt dies zu einer Störung des Gleichgewichts, die vom System selbst nicht mehr aufgefangen werden kann und ohne Hilfe von außen den Zusammenbruch zur Folge hat. Das Mobile hätte dann sein Gleichgewicht und damit seinen Reiz verloren; es ist kaputt, so wie eine Stadt kaputt ist, die aus dem Gleichgewicht geraten ist.

Die Gefahr, daß der Verkehr die Stadt kaputt zu machen droht, ist im Gegensatz zu einigen anderen Problemen, die aus der Verstädterung resultieren, inzwischen (mit einigen Ausnahmen) weitgehend unbestritten. Deshalb konnte kürzlich eine große deutsche Tageszeitung

---

[65] Zum folgenden vgl. *W. Eckstein* und *D. Marx*, Verkehr als Instrument der Stadtentwicklung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 47. Jg. (1976), H. 1, S. 45 ff.

[66] Vgl. hierzu den Stadtentwicklungsplan der Landeshauptstadt München, hrsg. vom Stadtentwicklungsreferat, München 1975, der unter dem Leitsatz steht: Funktionales und soziales Gleichgewicht in der Stadt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rückschauend schreiben: „Erschließung hieß das Schlagwort der fünfziger und sechziger Jahre, und die Städte sogen sich zunächst einmal voll Blech. Verkehrsplaner bastelten an Systemen von Schneisen, Stadtautobahnen, Hoch- und Tiefgaragen, die den Zusammenhang der City erbarmungslos zerschnitten, Passanten auf Trottoirs und Verkehrsinseln jagten und dabei die angestrebte Perfektion des Verkehrs doch nie erreichten."[67] Wenn es auch für viele Städte schmerzhaft lange dauerte, bis man erkannte, daß die Stadt nicht dem Auto, sondern die Verkehrsmittel der Stadt angepaßt werden müssen[68], so besteht jetzt doch die Hoffnung, daß die Periode abgeschlossen ist, in der, von einer vorwiegend technisch ausgerichteten Verkehrswissenschaft unterstützt, in jahrelanger Einseitigkeit versucht wurde, nur den Anforderungen aus dem Bereich Verkehr Rechnung zu tragen. Denn immer deutlicher wird erkennbar, daß bei diesem „bedarfsorientierten" Verkehrsausbau[69] die Abstimmung mit den Anforderungen der anderen städtischen Grundfunktionen häufig vernachlässigt und damit das städtische Gleichgewicht vielfach gestört wurde. Aber — und das ist heute das entscheidende Problem — es fehlen noch immer die „anerkannten Meßlatten", um

- verkehrspolitische Maßnahmen hinsichtlich ihrer positiven und ihrer negativen Auswirkungen zu beurteilen,
- die Ergebnisse den Entscheidungsträgern überzeugend vermitteln zu können und
- um Wege zu finden, die Verkehrsfunktionen mit den anderen städtischen Funktionen befriedigend zu koordinieren[70].

Wenn man das Gleichgewicht und damit die Attraktivität einer Stadt als Lebensraum für ihre Bürger erhalten will, muß bekannt sein, ab wann die Beeinträchtigung einer Grundfunktion das Gleichgewicht stört und sich negativ auf die Attraktivität auswirkt, d. h. es müssen

---

[67] *H. Rahms,* Reserviert für Pflastertreter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1976, Nr. 167 vom 31. 7. 1976.

[68] Vgl. *H. Borcherdt,* Überlegungen zur Stadt von morgen, in: Polis und Regio, a. a. O., S. 207.

[69] Vgl. hierzu auch die beiden humorvoll geschriebenen Satiren „Die Autokentauren" und „Benzi und Sexy" von *V. Gruen,* in: Die lebenswerte Stadt, München 1975, S. 166 ff.

[70] Auf einer OECD-Veranstaltung wurde dieses Problem vor einiger Zeit so formuliert:

"Transportation is surely the most researched, the most debated, and among the best financed of the city's systems. And yet, we scarcely know what we are trying to accomplish when we build transport facilities."

OECD, The urban transport planning process, Paris 1971, S. 129, und einige Jahre später: "... adequate methods of monitoring and evaluating transport services are not yet developed ...".

NN.: Better towns with less traffic: OECD conference report, in: Traffic Engineering and Control, Vol. 16, No. 6, S. 290.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die jeweiligen Mindeststandards (für alle Grundfunktionen) festgelegt werden, die nicht unterschritten werden dürfen, z. B. der Geräuschpegel an der Außenkante eines Wohnblocks. Die aus der Sicht der jeweiligen Grundfunktion optimalen Verhältnisse mögen die Obergrenze bilden, z. B. die rechnerisch notwendige Leistungsfähigkeit einer Straße. Zwischen Obergrenze und Untergrenze (Mindeststandards) liegt nun der jeweilige Entscheidungsbereich. Das bedeutet konkret, daß z. B. verkehrspolitisch begründete Maßnahmen der Grundfunktion „Am-Verkehr-Teilnehmen" dann nicht im beabsichtigten Umfang realisiert werden dürfen, wenn sie bei anderen Grundfunktionen, z. B. Wohnen, zu Beeinträchtigungen führen, die nicht einmal mehr die Einhaltung der Untergrenze bzw. der Mindeststandards, z. B. im externen Lärmschutz, zulassen.

Wie bereits erwähnt, ist es bis heute noch nicht gelungen, allgemein anerkannte Meßlatten für stadtpolitische Entscheidungen, z. B. im Bereich des Lärmschutzes, zu entwickeln. Dabei liegt gerade hier ein ganz entscheidendes Problem, weil unsere Städte nicht zuletzt auch deshalb so unmenschlich geworden sind, weil z. B. der Straßenlärm das Maß des Zumutbaren überschritten hat.

Allerdings scheint im Augenblick die Befürchtung leider nicht unbegründet, daß die hierfür notwendigen Normen nicht vereinheitlicht, sondern weiter differenziert werden und damit die Lage immer verwirrender wird. So hat es zwar kürzlich das Bundesverwaltungsgericht erfreulicherweise als überzeugend bezeichnet, daß in Wohngebieten eine Beschränkung des zumutbaren Straßenlärms auf tagsüber 55 dB(A) und nachts 45 dB(A) gefordert wird, was auch dem Entwurf der DIN 18 005 entsprechen würde, die in allgemeinem Wohngebiet (WA) als Planungsrichtpegel tagsüber 55 dB(A) und nachts 45 dB(A) festgesetzt hat[71], aber gleichzeitig war zu erfahren, daß sich die Länderfinanzminister mit den finanziellen Auswirkungen der Straßenschallschutz-Verordnung (also einer anderen Lärmnorm) beschäftigt haben und dabei zu dem Ergebnis gekommen sind, daß der vorgesehene Lärmgrenzwert — nicht wie von den Umweltschutzministern vorgesehen — auf 65 dB(A) beschränkt, sondern auf 75 dB(A) erhöht werden soll, weil sonst die Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen bzw. Schadensersatzan-

[71] Vgl. Schallschutz im Städtebau, Berechnungs- und Bewertungsgrundlagen, DIN 18 005, Entwurf April 1976; zu ähnlichen Werten käme man auch bei Zugrundelegung der anlagebezogenen, d. h. einen Fremdschallpegel ausschließenden TA-Lärm, die für Anlagen im Allgemeinen Wohngebiet Immissionsrichtwerte von 55 dB (A) bzw. 40 dB (A) vorsieht.

Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift über genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 16 der Gewerbeordnung — GewO, Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm) vom 16. 7. 1968, in: Beilage zum Bundesanzeiger 1968, Nr. 137.

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. 5. 1976, Az. IV C 80.74.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sprüche zu hoch würden[72]. Für jeden Kommunalpolitiker, der sich an den eingangs erwähnten Zielen eines funktionellen Gleichgewichts orientiert, zeichnet sich hier eine Entwicklung ab, die deshalb verhängnisvoll zu werden droht, weil damit

a) der Zwang zur Verringerung des Lärms am Fahrzeug bzw. an der Quelle selbst nicht mit der notwendigen Ernsthaftigkeit verdeutlicht wird,

b) die Möglichkeit einer verbindlichen Absichtserklärung, den Schallschutz zum Wohle der Bürger ab einem bestimmten Zeitpunkt ernst zu nehmen, vertan wurde,

c) die Stadtflucht der Wohnbevölkerung gewissermaßen ihre amtliche Begründung erhält (die Stadt als Wohnstandort wird weiter abgewertet, „weil man ja gegen den Lärm doch ernsthaft nichts unternimmt ...“),

d) das Ansetzen neuer Jahresringe von Wohnquartieren an der Peripherie der Verdichtungsgebiete durch die Lärm-Geschädigten immer weiter forciert wird, und zwar über kurz oder lang auch in den heute noch ruhigen Umland-Gemeinden[73], weil die dann dort wohnenden Lärm-Geschädigten durch ihren in die Stadt flutenden Pendelverkehr neuen Lärm erzeugen und damit zu erneuter „Flucht“ hinaus aufs Land Anlaß geben,

e) die sozialen Zusatzkosten (externen Verluste), die Dritte infolge des Straßenverkehrs aufzubringen bzw. zu erdulden haben, auch weiterhin nicht dem Verursacher angelastet werden und deshalb der Individualverkehr auch weiterhin zu (privaten) Kosten betrieben werden kann, die seinen sozialen Kosten nicht entsprechen[74]. Das bedeutet nicht zu-

---

[72] Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 31. Jg. (1976), vom 19. 7. 1976, S. 224.

[73] Zu möglichen Formen sozialer Segregation und sozialer Differenzierung in suburbanen Räumen vgl. *B. Schäfers*, Über enge Zusammenhänge zwischen der Entwicklung suburbaner Räume, gesellschaftlichen Prozessen und Sozialverhalten, in: Beiträge zum Problem der Suburbanisierung, ARL, FuS., Bd. 102, Hannover 1975, S. 88 f.

[74] Unter Zugrundelegung der Kosten je 100 Personenkilometer (DM) im Berufsverkehr (Preisstand 1973) errechnet sich:

- für die S-Bahn der relative Kostenfaktor 1,
- für den Bus 1,7,
- für die Tram 2,1 und
- für den Pkw 6,0, also das 6fache bzw. 3fache gegenüber der S-Bahn bzw. für die Tram.

Nimmt man die Flächenaufwendigkeit der verschiedenen Verkehrsmittel, d. h. qm/Fahrgast als Maßstab, ergibt sich:

- für die S-Bahn der relative Faktor 1,2,
- für den Bus 2,4,
- für die Tram 1,0 und
- für den Pkw 68,0.

Nur der Vollständigkeit halber soll erwähnt werden, daß der Pkw auch beim spezifischen Energiebedarf äußerst schlecht abschneidet.

Im Hinblick auf den Energiebedarf ergeben sich folgende Relationen:

- für die S-Bahn 2,5,
- für den Bus 1,0,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

letzt, daß dem öffentlichen Personen-Nahverkehr (ÖPNV) der tarifpolitische Spielraum weiter verwehrt wird, der notwendig wäre, um mindestens einen Teil der Defizite abzudecken, die auch durch Leistungen des ÖPNV zugunsten der Stadt als Lebensraum entstehen, wie z. B. die Entlastung der Stadt von bestimmten Arten des Ziel- und Quellverkehrs, damit zugleich geringere Abgasbelastung[75], Erhöhung der Verkehrssicherheit, stärkere Verkehrsberuhigung u. ä.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß die entscheidenden Verkehrsprobleme heute nicht mehr unter dem Gesichtspunkt gesehen werden dürfen, autogerechte Städte zu schaffen, sondern in einer gewissen administrativen Hilflosigkeit gegenüber einem Verkehrsmittel, das einerseits zweifellos in einem Ausmaß wie kein anderes Konsumgut zur Steigerung des individuellen Lebensstandards beigetragen hat, andererseits stadtentwicklungspolitisch verhängnisvolle Erosionsprozesse eingeleitet hat. Diese Prozesse scheinen sich zu perpetuieren und mit den heute verfügbaren kommunalpolitischen Instrumenten kaum korrigierbar zu sein, obwohl gerade verkehrspolitische Maßnahmen zu den wichtigsten stadtentwicklungspolitischen Instrumenten zählen.

6. Identifikationsprobleme

Identifikationsprobleme als Probleme der Verstädterung zu behandeln, ist eine schwierige Aufgabe. Denn einerseits sind die Massenmedien und die einschlägige Literatur voll von den Problemen der Vermassung, der unzureichenden Individualität, von der Massierung gleicher Bauelemente und gleicher Standards, die keinerlei Individualität und deshalb auch keine Identifikation ermöglichen, und andererseits entsteht häufig der Eindruck, daß es eigentlich niemanden gibt, der diese Aussagen auf sich bezieht. Niemand will ein Teil der Masse sein. Derartige Aussagen scheinen deshalb wie selbstverständlich nur für den jeweils anderen zu gelten, der seine wahren Bedürfnisse nicht richtig artikulieren kann. Man selber hätte sich schon entsprechend eingerichtet, könne sich durchaus auch mit diesem und jenem identifizieren.

- für die Tram 1,3 und
- für den Pkw 7,3.

Nach Berechnungen des Stadtentwicklungsreferates der Landeshauptstadt München.

[75] Die hohe Umweltbelastung durch den Pkw-Verkehr zeigte sich z. B. in München auch bei einem Streik des U-Bahn-Personals vor ca. 1½ Jahren. Messungen ergaben — bedingt durch die Zunahme des Pkw-Verkehrs — eine erhebliche Steigerung der Luftverschmutzung. So stieg die Indexzahl für die Abgaskonzentration, die an gewöhnlichen Wochentagen bei etwa 30 liegt, in diesen Tagen auf 72, also um das Doppelte an. Im übrigen zeigt die Zunahme des täglichen Fahrgastaufkommens vom Frühjahr 1972 in Höhe von 124 000 Fahrgästen bis zum Frühjahr 1976 mit 345 000 täglichen Fahrgästen (bei insgesamt 19 km Streckenlänge), daß öffentlicher Nahverkehr durchaus attraktiv gestaltet werden kann und dann auch von den Fahrgästen angenommen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ob das wirklich so ist mit der Unfähigkeit, die wahren Bedürfnisse artikulieren zu können, sei an dieser Stelle ebenso dahingestellt wie die Frage des Repräsentationsgrades von Aussagen über die Massengesellschaft. Unbestritten ist jedoch, daß es — angesichts der vielfach traurig stimmenden grauen Blöcke von internationaler Langeweile (Rellstab) in unseren Städten — eine Fülle von Problemen gibt, die aus der Größe unserer verstädterten Gebiete herrühren und die hier zusammenfassend Identifikationsprobleme genannt werden. Vielleicht beschreibt Mitscherlich für viele die Situation nachfolgend richtig, wenn er feststellt: „Unsere Städte (sind) eine Anhäufung, ein Agglomerat von Wohnstätten, Arbeitsplätzen, Eßgelegenheiten, Illusionsgewerben aller Art...; und nur eines sind sie gewiß nicht: eine aus ihrem Kern wachsende Stadt. Die hochgradig integrierte alte Stadt hat sich in einzelne Leistungs- und Lebensbereiche entmischt. Die gegenwärtigen Städte haben, bestenfalls, eine City, in der es tagsüber geschäftig zugeht. Ein Stadtkern wäre nicht nur etwas für die Arbeitszeiten, er lebt 24 Stunden: Wohnen und Wirken sind nicht getrennt, und ihr Beieinander hat nichts Unerträgliches.

Eine solche Trennung mag für die ‚schmutzigen' Industrien noch angehen, gilt aber sicher nicht für die zahllosen sauberen Fertigungsbetriebe und Verwaltungen. Doch selbst lästige Wegzeiten zum Arbeitsplatz werden wahrscheinlich hingenommen, weil viele noch im Bann eines Statusdenkens leben, das aus der ersten Industrialisierungshochflut stammt; die ‚richtige Adresse' hat, wer weit entfernt von Fabriken und Arbeitersiedlungen wohnt."[76]

Mitscherlich fährt wenig später fort: „Angesichts der eintönigen, formlosen, jedes kulturellen Gestaltungswillens baren Großsiedlungen, die sich allerorts ins Land fressen, fällt es nicht so leicht, sich einzugestehen, daß so und nicht anders die Städte unserer Zeit beschaffen sein müssen. Und man lebt in ihnen und um sie herum nicht einmal als Besitzender sehr angenehm... Daß einmal der Stadtbürger im Zwang seine Identität fand, Verbindliches als Verbindendes zu variieren, ohne aus der Ästhetik seiner Gruppe zu fallen, ist vergessen."[77]

Setzt man dieser Aussage Gedanken entgegen, die Hammel unter der Überschrift „Die Stadt als Aufgabe" formuliert hat, scheint deutlich zu werden, wo hier die entscheidenden Probleme und zugleich die Lösungsansätze zu sehen sind. „Die Stadt entspricht... einem typisch menschlichen Bedürfnis; sie ist nicht nur eine funktionell-brauchbare Umgebung, sie ist auch unser Schauplatz und Denkmal zugleich. Aus

[76] *H. Mitscherlich,* Thesen zur Stadt der Zukunft, 4. Auflage, Frankfurt 1974, S. 1 f.

[77] *H. Mitscherlich,* a. a. O., S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesem Grund sind Schönheit, formaler Reichtum und Atmosphäre für die Stadt etwas Unentbehrliches."[78] Hammel weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß es sicher kein Zufall gewesen sei, daß „man beim Aufschwung Roms in der späten Renaissance danach strebte, der Stadt durch die Anlage neuer Straßen und Plätze, durch den Bau prächtiger Kirchen und Paläste ein neues Gesicht zu geben. Dagegen kleiden die modernen Städte sich oft in der Farbe der Armut, nämlich grau"[79].

Hammel ruft Stadtentwicklungsplanern und Städtebauern zu: „Was unsere heutigen Städte brauchen, das sind festliche Straßen und Plätze, Blumen, Springbrunnen und Kunstgewerbe. Laßt uns wieder echte, lebendige und schöne Städte bauen."[80] Wenn es richtig ist, daß das Sein das Bewußtsein bestimmt, dann wird die allenthalben zu beobachtende „miese Stimmung" sicherlich z. T. auch durch wenig differenzierte Architektur, vielfach triste städtische Umweltbedingungen (Lärm, Abgase) und einen strapaziösen Arbeitstag bestimmt.

Weit entfernt davon, einer irgendwie administrativ „verordneten Heiterkeit" das Wort zu reden — so etwas geht gar nicht! —, sind entscheidende qualitative Mängel in den verstädterten Gebieten vor allem auf die folgenden drei Ursachen zurückzuführen:

a) die Tatsache, daß Stadt als Freizeitraum angesichts des Freizeitbudgets der meisten Bürger viel zuwenig als planerische Aufgabe verstanden wurde;
b) die Tatsache, daß es nicht ausreicht, dem Stadtbewohner gewissermaßen nur ein Identifikationssymbol anzubieten (Holsten-Tor in Lübeck, die „Kö" in Düsseldorf, die Steinerne Brücke in Regensburg, Fußgängerzone mit Rathaus in München u. a.), sondern daß es vielmehr darauf ankommt, dem jeweiligen Stadtviertel bzw. Quartier unverwechselbare Merkmale zu geben, die es dem einzelnen erlauben, seinen unmittelbaren Lebensbereich gegliedert, sinnvolll strukturiert und damit zugleich als überschaubar zu empfinden;
c) die Tatsache, daß nach einer verhältnismäßig langen Periode, die zunächst durch verheerende wirtschaftliche Not, den Zweiten Weltkrieg und dann daran anschließend die Wiederaufbauphase gekennzeichnet war, die Stadtbewohner ihre unmittelbaren Ziele erreicht zu haben scheinen und nun ein Teil von ihnen quartier- bzw. stadtteilbezogene Kommunalpolitik als interessante Freizeitbeschäftigung betrachtet. Offensichtlich ist es aber trotz aller Aktivitäten auf diesem Gebiet durch Bürgerforen, Bürgerinitiativen u. ä. noch nicht gelungen, einen sowohl für die Bürger als auch für ihre dem Gesamtwohl der Stadt verpflichteten Repräsentanten (Gemeinde- bzw. Stadträte) und die Verwaltung einen durch übereinstimmenden Konsensus gezeichneten Weg zu finden, der es erlaubt, die im jeweiligen Quartier sich vollziehenden Änderun-

[78] *P. Hammel,* Unsere Zukunft: die Stadt, Frankfurt 1972, S. 208.
[79] Ebenda.
[80] *P. Hammel,* a. a. O., S. 209.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen (Straßenplanungen, Hochbaumaßnahmen, Anlagen von Freizeitinfrastruktur u. ä.) so miteinander zu besprechen und gegebenenfalls zu beeinflussen, daß sich die Mehrzahl der stadtpolitisch Aktiven und auch der betroffenen Bevölkerung mit den Ergebnissen identifizieren kann.

Alle drei hier genannten Ursachen bzw. Problembereiche scheinen mir im Vergleich zur Geschichte der Stadt[81] relativ neu zu sein. Deshalb ist es vielleicht verständlich, daß es noch nicht gelungen ist, befriedigende Lösungsansätze für dieses neue Miteinander zu entwickeln. Ich will deshalb im folgenden versuchen, die These zu belegen, daß die aufgezeigten Probleme relativ jungen Datums sind, aber zugleich auch deutlich machen, wo m. E. erfolgversprechende Lösungsansätze dieser Probleme zu suchen sind.

Im Hinblick auf die *Stadt als Freizeitraum* darf daran erinnert werden, daß bis Ende der fünfziger Jahre überwiegend die 45-Stunden-Woche üblich war; der freie Samstag wurde etwa Mitte der sechziger Jahre für die Mehrzahl der Arbeitnehmer Wirklichkeit. In Zeiten wirtschaftlicher Not ist die ohnehin knappe arbeitsfreie Zeit vielfach mit „häuslichen Reparaturen und Verrichtungen" ausgefüllt, so daß die Nachfrage nach entsprechenden Freizeiteinrichtungen vielfach nicht sonderlich stark gewesen sein dürfte. Das hat sich sehr geändert mit der Einführung des freien Samstags und wird sich weiter ändern mit dem möglichen Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit. Ob zu einer befriedigenden Erfüllung dieser Nachfrage Versorgungs- und Freizeitparks á la Disney-Land oder/und Tivoli (Kopenhagen) sinnvoll sind[82], wie das Neuffer zu fordern scheint, ist m. E. eine offene Frage. Zuzustimmen ist ihm in jedem Fall, wenn er feststellt, daß „der Bereich Unterhaltung und Versorgung als neue große Aufgabe der Stadt erkannt und in Angriff genommen werden muß"[83]. Sicherlich zu Recht fordert auch Klose, den Menschen Gemeinschaftserlebnisse zu vermitteln in Form von Stadtteil-Festen, Vereine zu unterstützen, Aktivitätsgemeinschaftsräume und Wohnstraßen zu schaffen[84/85]. Das Entscheidende scheint mir aber zu sein, Möglichkeiten für die Freizeitgestaltung zu schaffen, die im jeweiligen Stadtviertel liegen, also nicht allzu lange Fahrten notwendig machen, und zugleich infolge differen-

---

[81] Vgl. hierzu *F. Voigt*, Stadtentwicklung als gemeinwirtschaftliche Aufgabe, H. 24, der Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e. V., Bonn 1976, S. 2 ff.

[82] Vgl. hierzu die Vorschläge bei *M. Neuffer*, Städte für alle. Entwurf einer Städtepolitik, a. a. O., S. 102 ff.

[83] *M. Neuffer*, a. a. O., S. 111.

[84] *H.-U. Klose*, Die Unregierbarkeit der Städte, a. a. O., S. 461.

[85] Über die Probleme in Zürich, eine Straße zu revitalisieren, berichtet sehr anschaulich: *U. Rellstab*, Straße frei! Ein Experiment für Stadtverbesserer, Zürich 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zierter Gestaltung Identifikation erlauben. Wie das im einzelnen aussehen sollte, wäre sehr intensiv mit den Betroffenen zu besprechen. In München werden diese Wünsche z. B. zunächst einmal von den Bezirksausschüssen gemeldet. Gibt es derartige institutionalisierte Formen noch nicht, mag man vielleicht mit einem Brunnen beginnen, der so gestaltet ist, daß Kinder ohne Gefahr darin auch einmal an heißen Tagen herumpatschen können, oder mit einer gut gestalteten Stadtteilbibliothek mit angenehmem Leseraum, Clubraum für kulturelle Veranstaltungen u. ä. oder einer Sportanlage, die jedermann, und nicht nur den Vereinen (!) zugänglich ist, wo also der Vater mit seinen Kindern auch am Feierabend ohne allzu weite Anfahrtswege Spiel und Sport treiben kann u. ä. Wichtig scheint mir dabei das dezentrale Angebot, die Festlegung der Prioritäten bei der Erstellung dieses Angebots zu einem überwiegenden Teil durch die künftigen Nutzer und ein Abgehen von mancherorts gepflegten Qualitätsstandards, die überaus viel Geld verschlingen und die Möglichkeiten der Stadt schnell erlahmen lassen. Ferner: die Organisation einer lockeren Aufsicht, die von den jeweiligen Quartier- bzw. Stadtteilbewohnern zu übernehmen wäre.

Die Stadt, vor allem aber ihre einzelnen Quartiere, in diesem Sinne zu einem angenehmen Aufenthaltsort zu machen, wäre bewußte Freizeitplanung[86].

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, *zahlreiche Identifikationsmöglichkeiten* zu schaffen, ist zunächst einmal davon auszugehen, daß Städte bzw. Stadtviertel in der Bundesrepublik — soweit sie die Kriegszeit überstanden haben — häufig sehr alt sind bzw., sofern sie nach dem Krieg gebaut worden sind, noch eine relativ lange Lebenszeit vor sich haben. Trotz der in den letzten Jahrzehnten im Städtebau diskutierten Gestaltkonzepte überschattete bei der Mehrzahl der Baumaßnahmen in der Regel alle gut gemeinten Gestaltideen das ökonomische Prinzip: Mit den verfügbaren Mitteln galt es möglichst viele Wohnungen zu bauen, entweder um daraus möglichst viel Einkünfte zu erzielen oder — wie nach dem Krieg wohl vorrangig — wenigstens die dringendsten Wohnungsnotfälle zu beseitigen. Daß es im Wohnungssektor auch einmal einen Käufer- bzw. Mieter-Markt geben könnte, war — zumindestens in Deutschland — für viele Jahrzehnte undenkbar, und mit den daraus resultierenden Konsequenzen haben wir und die nach uns kommenden Generationen noch lange zu leben! Angesichts der veränderten Situation, die durch die heute voraussehbare demographische Entwicklung noch verstärkt wird, gilt es einen Stadtumbau in die Wege zu

[86] Vgl. hierzu *F. Lenz-Romeis*, Freizeitraum Stadt, in: Die Stadt in der Bundesrepublik, a. a. O., S. 293 (L. R. vertritt daneben eine Reihe von Thesen, denen ich nicht zustimme).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

leiten, der menschlichem Maß und dem Streben nach Geborgenheit entspricht. Dabei wird es hilfreich sein, sich an folgenden Leitlinien[87] zu orientieren:

- Die natürlichen und städtebaulichen Elemente, die die Individualität der Stadt und der einzelnen Stadtteile bestimmen, sind zu ermitteln, zu sichern und mit dem Ziel weiterzuentwickeln, den Stadtraum zu gliedern und seine Überschaubarkeit und die der einzelnen Teilräume wieder herzustellen;
- die nach allgemeiner Übereinkunft unverkennbaren Identitätsmerkmale sollten herausgearbeitet und zur Wahrung der Kontinuität als Grundlage und Impulse für die künftige Stadtgestaltung nutzbar gemacht werden;
- die Qualität des Wohn- und Arbeitsumfeldes, des täglichen Erlebnisbereiches der Stadtbewohner, ist mit einem vielfältigen Angebot an visueller Anregung und Identifikationsmöglichkeiten zu erhalten und zu verbessern.

Wenn ich die Entwicklung richtig sehe, steht einer ständigen Aushöhlung der kommunalen Gestaltungsaufgaben (im Gegensatz zu den Pflichtaufgaben) durch Bund und Länder[88] ein ständig zunehmendes Begehren der Bürger gegenüber, bei der Entwicklung ihres Stadtteils gestaltend beteiligt zu sein, und zwar gegenüber der Gemeinde, die ja von der Mehrzahl der Bürger als unmittelbar wirkende „hoheitliche" Instanz empfunden wird. Dabei kann beobachtet werden, daß, je kleiner und damit überschaubarer die Planungsprobleme sind, „desto eher

- werden von den Bürgern die ungelösten Probleme, ihr Betroffensein und ihre eventuellen Partizipationsmöglichkeiten wahrgenommen und realistisch artikuliert;
- sind die Betroffenen zur Partizipationsbereitschaft und zu konkretem Partizipationshandeln motiviert;
- treten die Resultate ihrer Aktivität schnell und sichtbar auf (Betroffenen-Motivation steigt);
- werden die Interessenartikulation und Organisation einzelner oder einer kleinen Gruppe von Betroffenen politisch bedeutsam . . ."[89].

---

[87] Die folgenden Aussagen basieren auf dem Stadtentwicklungsplan 1975 der Landeshauptstadt München, München 1975, S. II-4.

[88] Vgl. hierzu *W. Albers*, Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Jg. (1962), S. 65 ff.

W. Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Jg. (1962), S. 185 ff., und neuerdings *J. Bauer*, Stadtentwicklung zwischen Planungstheorie und politischer Ohnmacht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 15. Jg. (1976), S. 42 ff.

[89] *K. Müller*, Bürgerschaftliche Partizipation an politisch-administrativen Entscheidungsprozessen, dargestellt am Beispiel von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, H. 22 der Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e. V., Bonn 1975, S. 29 f.

Bei Müller findet sich auch eine umfangreiche Bibliographie über die kaum noch überschaubare Fülle von Literatur zur bürgerschaftlichen Partizipation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn die These stimmt, daß von einer zunehmenden Zahl nicht professionell engagierter Bürger[90] quartier- bzw. stadtteilbezogene Kommunalpolitik als interessante Freizeitbeschäftigung betrachtet wird, dann ist das im Sinne des staatsbürgerlichen Engagements generell zu begrüßen. Gleichzeitig muß jedoch auch festgestellt werden, daß die planende Verwaltung darauf nicht oder nur unzureichend vorbereitet ist und dort, wo sie den Wünschen der Bürger auf Beteiligung entgegenkam, häufig diffamiert wurde, wenn aus wohlbegründeten Gesichtspunkten die spezifischen, stadtteilbezogenen Vorschläge nicht voll verwirklicht werden konnten. Häufig wurde dann die Verwaltung, die die Beschlüsse vorbereitet, heftiger angegriffen als das Beschlußorgan, das nach der Gemeindeverfassung für die getroffenen Entscheidungen die Verantwortung trägt. Die hier vielfach festzustellende Verkrampfung wird auch gelegentlich verstärkt durch Gemeindevertreter, die glauben, sich dem politischen Druck der jeweils unmittelbar Betroffenen nicht entziehen zu können.

Unabhängig von dem hohlen Wortgeklingel der vielen, die häufig trefflich formulierte „Obersätze" zum Problem der bürgerschaftlichen Partizipation veröffentlichen und wohl kaum jemals die Praxis erlebt haben, d. h. in einer Bürgerversammlung Rede und Antwort über Projekte geben mußten, die den betroffenen Stadtteilbewohnern nicht zusagten — und das ist häufig recht unangenehm! —, ist die bürgerschaftliche Partizipation aus meiner Sicht positiv zu beurteilen.

Voraussetzung ist dafür aus der Sicht der täglichen kommunalen Praxis, daß

- die betroffenen Quartier- oder Stadtteilbewohner über den sachlichen und monetären Zusammenhang des zu entscheidenden Problems und damit zugleich über den Entscheidungsspielraum sorgfältig informiert worden sind. Die tatsächlichen oder vermeintlichen Sachzwänge müssen offengelegt sein;
- es den betroffenen Bürgern um die Erarbeitung der besten Alternative, nicht um parteipolitische oder persönliche Polemik geht;
- der institutionelle Instanzenweg deutlich ist. Das Votum und der Entscheidungsvorschlag der Betroffenen kann in einer repräsentativen Demokratie die Entscheidung des gegenüber der Aufsichtsbehörde verantwortlichen „Gemeindeparlamentes" nicht ersetzen. „Bürgerinitiativen haben keinen ‚Anspruch' auf eine von ihnen gewollte Entscheidung."[91],

---

[90] Dazu zähle ich Bezirksausschußmitglieder, Mitglieder von Ortsvereinen der politischen Parteien, Mitglieder von Bürgerinitiativen, Mitglieder von Bürgervereinen u. ä., nicht jedoch ehrenamtliche Gemeinde- bzw. Stadtvertreter (Stadtverordnete), beamtete Mitarbeiter von Bürger-Foren, Landtags- bzw. Bundestagsabgeordnete u. ä.

[91] *H.-U. Klose,* Die Unregierbarkeit der Städte, a. a. O., S. 456.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- den Stadtteilbewohnern auch echte Entscheidungen abverlangt, d. h. Alternativen geboten werden[92], deren bürgerfreundliche Gestaltung nach Überwindung der immer irgendwo vorhandenen Widerstände auch die Möglichkeit eröffnet, ein zufriedeneres Gefühl über das Erreichte und damit zugleich Identifikationsmöglichkeiten zu haben.

Die hier angeführten Voraussetzungen sind im Alltag schwerer zu erfüllen als das auf den ersten Blick erscheinen mag. Wenn es jedoch gelingen soll — und ich halte das für ein gutes und anzustrebendes Ziel —, die Dichotomie zwischen den „Regierten" und „denen da oben" zu überwinden, dann müssen die bisher gemachten Ansätze ausgebaut, gute Erfahrungen entsprechend gewürdigt und neue, der Sache förderliche Verhaltensweisen und Verfahrensabläufe von allen Beteiligten eingeübt werden.

IV. Folgerungen

1. Kurzfristige Lösungen

Im Abschnitt III wurde versucht, die wichtigsten sozialen Probleme darzustellen, die aus der heutigen Verstädterung in der Bundesrepublik resultieren.

Einleitend wurde deutlich gemacht, wie die heutigen Verstädterungs*tendenzen* im weltweiten Rahmen zu sehen sind. Schränkt man diese Frage noch einmal auf die Bundesrepublik ein, bevor die notwendigen Folgerungen aus den Ergebnissen des Abschnitts III gezogen werden, dann ist die Vermutung berechtigt, daß die in den letzten 100 Jahren zu beobachtende Verstädterungstendenz in Europa ebenso wie in den USA anhalten wird. Für das Ausmaß und die Form der weiteren Verstädterung in der Bundesrepublik wird dabei entscheidend sein, in welchem Umfang es durch eine sinnvoll koordinierte Regionalpolitik noch gelingt, in den schon angesprochenen Entleerungsgebieten oder im Vorfeld der großen Verdichtungsräume der Bundesrepublik „Auffangmöglichkeiten" zu schaffen, die von den bestehenden Mittelzentren ausgehend hinreichend attraktive Lebens- und Arbeitsbedingungen für den mobilen Bevölkerungsanteil bieten. Eine derartige Entwicklung wäre aus landesplanerischer und stadtentwicklungspolitischer Sicht vorteil-

---

[92] In diesem Zusammenhang soll zumindest kurz angemerkt werden, daß bürgerschaftliche Partizipation in aller Regel den Steuerzahler belastet.

So hat z. B. in München gekostet:

1970/71:	Die Offene Planung Altstadtring Nordost	rd. 206 000,— DM
1973:	Die Offene Planung Pasing	rd. 34 000,— DM
1974/75:	Die öffentliche Diskussion des Entwurfs des Stadtentwicklungsplanes	rd. 364 000,— DM.

Auch Neuffer weist darauf hin, daß eine Ergänzung repräsentativ-demokratischer Entscheidungsformen durch Direktbeteiligung nicht „umsonst" zu bekommen ist. Vgl. *M. Neuffer*, a. a. O., S. 207.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hafter als eine weitere Ausuferung der ohnehin schon bestehenden, wie dargelegt wurde, problembeladenen Verdichtungsgebiete. Versucht man jedoch den Wahrscheinlichkeitsgrad der vermutlichen Entwicklung abzuschätzen, so spricht nicht nur die (schlechte!) Erfahrung der Vergangenheit, sondern auch ökonomische Rationalität mehr dafür, daß künftig binnenländische Wanderungen weiterhin vor allem auf die Verdichtungsräume und ihre Randzonen hin orientiert sein werden.

Diese Einschätzung künftiger Verstädterungstendenzen macht es m. E. besonders notwendig, nach Lösungen für die aufgezeigten sozialen Probleme zu suchen, die schon heute infolge der bereits vorhandenen Verstädterung bestehen. Nachfolgend soll deshalb zusammenfassend das stadtentwicklungspolitische Zielsystem noch einmal kurz skizziert und dann daran anschließend gezeigt werden, wo mögliche Lösungsansätze liegen.

Die Freiheit ist bedroht durch unsere eigene Geschichte — und ohne Planung nicht zu retten, schrieb Max Frisch vor einiger Zeit. Das trifft m. E. besonders für die Möglichkeit bzw. Unmöglichkeit vielfältiger Entfaltung für den einzelnen in der Stadt zu, in der zu leben er in der Regel gezwungen ist. Um dieses Leben so angenehm und ausgefüllt zu gestalten, wie das möglich ist, gilt es die Stadt — pointiert gesprochen — als häufig anzutreffende Siedlungsmasse, als graue, triste stimmende Betonarchitektur von internationaler Langeweile zu überwinden und den verstädterten Raum zu gliedern, zu struktuieren und wieder mit Leben zu füllen. Überspitzt: Aus Siedlungsbrei gilt es eine Vielzahl von überschaubaren Stadtteilen („Kleinstädten")[93] zu machen, denen „Wohnungen, Arbeitsplätze, Einrichtungen der sozialen Infrastruktur und Erholungs- sowie Freizeitmöglichkeiten störungsfrei zugeordnet sind und die gekennzeichnet sind durch das ‚unmittelbare' Verfügenkönnen über Einrichtungen und Dienste, die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes ohne Zuhilfenahme des Automobils, Unverwechselbarkeit in der Physiognomie der Stadt und des einzelnen Stadtviertels, eine gewisse Kontakt- und Beziehungsdichte, Vielfalt und Auswahlmöglichkeiten im Angebot an Waren und Leistungen"[94], kurz zusammengefaßt: eine lebendige, lebensfrohe und überschaubare Stadt im Gleichgewicht.

---

[93] Für diese Vorstellung spricht auch eine Reihe sozialmedizinischer Gesichtspunkte, die Oeter eindrucksvoll darlegt. Vgl. *D. Oeter,* a. a. O., S. 9 ff.

Zu den unterschiedlichen Formen möglicher Stadtteilbindungen vgl. *S. Hafner,* Funktion und Bedeutung öffentlicher Plätze. Eine soziologische Fallstudie zum städtebaulichen Ideenwettbewerb und zur Neugestaltung der Münchener Freiheit, München 1975, S. 112 ff.

[94] *P. Breitling,* Historische Wandlungen von Stadtraum und Stadtstruktur und ihre Konsequenzen für Städtebau und Stadtentwicklungsplanung, in: ARL, FuS., Bd. 97, S. 149. Vgl. hierzu auch: *V. Gruen,* Die lebenswerte Stadt, a. a. O., insbes. S. 129 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da ich nicht die Absicht habe, mich zu den Utopisten unter den Stadtentwicklungsplanern zählen zu lassen, muß zu dieser Zielvorstellung unmittelbar angemerkt werden, daß auch mir bekannt ist, daß sie nur sehr schwer realisierbar und ausgehend von einem Gesamtkonzept, das in Teilabschnitte zerlegbar sein muß, stückwerkstechnologisch durchgesetzt werden kann. Diese stückwerkstechnologische Durchsetzung wäre aber nicht möglich, wenn es nicht eine planerische Gesamtkonzeption gäbe. Und deshalb muß — wie Frisch zu Recht sagt — geplant, d. h. sinnvoll koordinierend vorausgedacht werden, auch unter den jetzt veränderten demographischen und wirtschaftlichen Bedingungen. Dabei muß allerdings eingeräumt werden, daß es bis heute praktisch keine einheitliche Meinung über die optimale Stadtgröße, Stadtstruktur oder Stadtgliederung gibt[95]. Hält man den Planern ferner zugute, daß auch die professionellen Kritiker nur sehr selten konkrete Vorschläge formulieren, wie denn aus ihrer Sicht die attraktivere Stadt der Zukunft aussehen sollte, wird verständlich, daß es schwierig ist, Handlungsanweisungen mit Anspruch auf Allgemeingültigkeit en detail zu geben. Ein derartiges Vorhaben stünde auch im Widerspruch zu der hier vertretenen stadtentwicklungspolitischen Überzeugung, daß vor allem die Individualität der Städte bzw. Stadtteile herauszuarbeiten und damit Identifikationsmöglichkeiten zu schaffen sind. Aber auch wenn man diese Maxime berücksichtigt, gibt es zu den hier zweckmäßigerweise auf einer gewissen Abstraktionsstufe angesprochenen Problemen Lösungsansätze, die bei einer kurzfristigen bzw. mittel- und langfristigen Verwirklichung wesentliche Erleichterungen der Probleme bzw. Attraktivitätssteigerungen bringen könnten. Diese Attraktivitätssteigerungen sind auch deshalb notwendig, weil — um ein weiteres der gravierenden Probleme der Städte noch einmal kurz anzusprechen — der ständige Bevölkerungsverlust der letzten Jahre in den Städten zu einem auf die Dauer nicht zu verkraftenden Aderlaß geführt hat. Attraktivitätssteigerung hat deshalb auch dazu zu dienen, den Wanderungsverlust der Städte zu bremsen[96], und zwar sowohl aus quantitativer wie aus qualitativer Sicht!

---

[95] Vgl. *G. Albers*, Städtebau und Menschenbild — Zur Entwicklung der Leitvorstellungen in der Raumplanung seit der industriellen Revolution, in: Sozialanthropologie, hrsg. von H.-G. Gadamer und P. Vogler, Stuttgart 1972, S. 223 ff., und *derselbe*, Städtebauliche Konzepte im 20. Jahrhundert — Ihre Wirkung in Theorie und Praxis, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, vorbereitender Bericht für die Jahrestagung „Städtebauliche Konzepte als Entwicklungsrahmen", Hannover 1976, S. 25.

[96] Nach einer noch nicht veröffentlichten Berechnung von *K. König* (Amt für Statistik und Stadtforschung der Stadt Augsburg) haben die 62 größten Städte der Bundesrepublik zwischen 1972 und 1975 netto ca. 650 000 Einwohner verloren. Davon entfallen auf den Sterbeüberschuß rd. 360 000 Einwohner, auf den Wanderungsverlust rd. 290 000 Einwohner. Das Statistische Bundes-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Mittel- und langfristige Lösungen

Die folgende Behandlung möglicher Problemlösungen unter dem Aspekt ihrer zeitlichen Realisierbarkeit könnte, rein abstrakt betrachtet, abstellen auf

- die objektive Notwendigkeit der jeweils angesprochenen Maßnahmen ohne Rücksicht auf die tatsächliche Realisierbarkeit (z. B. Haushaltslage) und die politische Durchsetzbarkeit oder
- heutige und künftige politische Konstellationen zur Gewinnung von politischen Mehrheiten für entsprechende gesetzliche Regelungen oder
- technokratische Realisierungsmöglichkeiten im Sinne eines Wunschkataloges unter dem Aspekt der „technischen Machbarkeit" der notwendigen Maßnahmen, aber ohne Rücksicht auf die politische Durchsetzbarkeit.

Da die Notwendigkeit von Problemlösungen in Abschnitt III hinreichend erläutert wurde und deshalb keiner weiteren Interpretation bedarf und auch Spekulationen über mögliche politische Mehrheiten wenig sinnvoll sind, wird im folgenden der zeitliche Aspekt technokratisch interpretiert. Die Darstellung orientiert sich also an der zeitlichen „Machbarkeit", wobei die Bereitschaft der jeweiligen Entscheidungsträger, die technisch möglichen Lösungen politisch zu akzeptieren, unterstellt wird. In diesem Zusammenhang muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß auf eine detaillierte Maßnahmendiskussion, auf die Dosierung und das Timing der Maßnahmen im Hinblick auf bestimmte detailliert angesprochene Probleme ebensowenig eingegangen werden kann wie auf positive und negative Nebenwirkungen. Deutlich sollte ferner sein, daß die hier angegebene zeitliche Trennung in kurz- sowie mittel- und langfristige Lösungen cum grano salis zu interpretieren ist, da in den meisten Fällen die Übergänge fließend sind. Schließlich sollte noch berücksichtigt werden, daß die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen interdependent sind und deshalb in der Praxis nicht so scharf voneinander getrennt werden können, wie das die folgende Übersicht vielleicht nahelegt.

---

amt hat kürzlich die neuesten Zahlen über die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung bis 1990 veröffentlicht. Daraus ergibt sich, daß zwischen Anfang 1975 bis Ende 1990 die deutsche Bevölkerung um rd. 3,4 Mill. zurückgehen wird. Das entspricht einem jährlichen (negativen) Saldo der Geburten- und Sterbefälle von bis zu 260 000.

Vgl. *Ch. Höhn* und *W. Linke*, Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung bis 1990, in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1976, H. 6, S. 337 ff.

Ob dieser auch in den Städten auftretende Bevölkerungsverlust durch Wanderungsgewinne zumindest teilweise ausgeglichen werden wird, kann heute noch nicht übersehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Zusammenstellung der folgenden Lösungsansätze[97] ist vor allem aus Raumgründen auf Stichworte komprimiert worden. Diese Stichworte sollen nun kurz erläutert werden:

Im Bereich der *Allokationsprobleme* ist — wie auch die Ausführungen in Abschnitt III belegt haben — vor allem eine gezieltere und wirksamere Grundstückspolitik notwendig als sie heute wegen der unzureichenden finanziellen Mittel betrieben werden kann. Sicherlich würde es eine bessere Finanzausstattung in allen Bereichen ermöglichen, die anstehenden Probleme schneller und besser zu lösen, aber gerade im Bereich der Grundstückspolitik ist die Situation besonders schwierig und drängend, weil es sich hier um eine Schlüsselposition der Kommunalpolitik handelt. Man denke nur an die Verwirklichung eines polyzentrischen Konzeptes, von der die Rettung mancher Städte abhängen kann. Es wäre deshalb dringend erforderlich, die Finanzausstattung der Gemeinden dem geltenden Bodenrecht anzupassen, d. h. die Konsequenzen daraus zu ziehen, daß unser Bundesbaugesetz auch gewissermaßen lebenswichtige Planungen nicht von immensen Entschädigungszahlungen befreit.

Bei den *Wohnungsproblemen* ist gegenwärtig ein verstärkter Schutz von Wohnraum in der Innenstadt und in den Innenstadtrandgebieten besonders wichtig. Auf die z. T. widersprüchlichen Urteile zur Anwendung der Zweckentfremdungsverordnung wurde bereits hingewiesen. Daneben gilt es, verstärkt und vordringlich die nicht mehr aufschiebbaren Modernisierungsaufgaben durch das Entwickeln angemessener Modernisierungsformen voranzutreiben und zu erleichtern. Dabei wäre es besonders wichtig, die Vergabe von Fördermitteln für den Wohnungsbau nicht mehr wie bisher in erster Linie auf Neubaugebiete zu konzentrieren, sondern in viel stärkerem Maße in solchen Stadtgebieten einzusetzen, die modernisiert und saniert werden müssen. Sanierung und Modernisierung dürften dann auch für die großen Wohnungsbauunternehmen in der Bundesrepublik mehr und mehr interessant werden. Die Lösung der dargestellten Probleme würde dadurch erheblich erleichtert werden, insbesondere dann, wenn vom Gesetzgeber eine entsprechende Initialzündung, z. B. im Sinne einer größeren Praktikabilität des Städtebauförderungsgesetzes, gegeben wird.

Die *Sicherheitsproblematik* kann kurzfristig von drei Seiten angegangen werden. Allerdings ist gerade hier der technokratische Ansatz zu berücksichtigen, der von der „Machbarkeit" und nicht von der tatsächlichen Realisierbarkeit ausgeht. Das wird besonders deutlich, wenn

---

[97] Vgl. hierzu auch: *M. Neuffer*, a. a. O., S. 218 ff., sowie die Beiträge von *Th. Sieverts, H. P. Bahrdt, H. Ludmann, M. Lohmann, E. Gassner, G. Albers* in: Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kurzfristige sowie mittel- und langfristige Lösungsmöglichkeiten

Problembereiche	Lösungsmöglichkeiten: kurzfristig (ca. 1 - 2 Jahre)	mittelfristig (ca. 3 - 5 Jahre) und langfristig (ca. 5 - 15 Jahre)
(1)	(2)	(3) und (4)
Allokationsprobleme	— mehr Finanzmittel, um Grundstückspolitik betreiben zu können	— weitere Verbesserung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes (über die Novelle zum BBauG hinaus) — verbessertes Bodenrecht — Schaffung von Fonds, die die Revitalisierung der Innenstädte ermöglichen
Wohnungsprobleme	— verstärkter Schutz von Wohnraum in der Innenstadt und in den Innenstadtrandgebieten — Entwicklung angemessener Modernisierungsformen — Einschränkung der Vergabe von Fördermitteln für Neubauten, statt dessen stärkere Konzentration auf Modernisierung	— Schaffung von neuem Wohnraum in der Innenstadt und in den Innenstadtrandgebieten — Entwicklung und Anwendung einer größeren Vielfalt von Wohnformen, um Segregation und Stadtflucht zu verhindern — Entwicklung neuer Formen des Erwerbs an Wohnungseigentum — Schaffung von mehr wohnungsnahen Freiflächen und Erholungsgrünräumen, die auch für Kinder geeignet sind — besserer interner Schallschutz im Wohnungsbau — Modernisierung und Sanierung des Wohnungsbestandes als ständig wiederkehrende Aufgabe
Segregationsprobleme	— Verbesserung der Sanierungsmöglichkeiten (u. a. nach Städtebauförderungsgesetz)	— Funktionsmischung — Anheben der Wohnqualität — Ausbau der wohnungsbezogenen Infrastruktur
Sicherheitsprobleme	— mehr Polizeistreifen (motorisiert und zu Fuß) — größere Dichte der Notrufsäulen — Ausschöpfung des vorhand. Strafrechts durch die Gerichte — Abbau sensationeller, häufig falscher Berichterstattung, die zur Nachahmung anreizt — intensive Förderung von Jugendlichen und Randgruppen	— Entwicklung eines stärkeren staatsbürgerlichen Bewußtseins (jeder ist für unsere Sicherheit mitverantwortlich) — Ausbau der präventiven Kriminalistik — Verstärkung des Einsatzes polizeilicher Einsatzgruppen in Zivil zur Bekämpfung der Straßenkriminalität — Verstärkung der Polizeidichte — adäquate technische Ausstattung
Verkehrsprobleme	— Verkehrsberuhigung durch verkehrslenkende Maßnahmen und Umwidmung von Straßen — Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs — Straßenschallschutz - VO, deren Grenzwerte Wohnen in der Stadt ermöglichen	— Verkehrsstraßen in Wohnstraßen umgestalten — Schallschutz und Abgasreduktion am Fahrzeug — Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs mit dem Ziel einer Änderung der Verkehrsgewohnheiten — Interpretation begründeter Defizite beim öffentlichen Nahverkehr als positiver Beitrag zur Lebensqualität in der Stadt — bessere Nahverkehrsmittel
Identifikationsprobleme	— systematische Stadtbildpflege — mehr stadtteilspezifische Kunst im öffentlichen Raum — Wochenmärkte, Flohmärkte, Stadtteilwettbewerbe, Stadtteilfeste — Informationsveranstaltungen — bürgerschaftliche Partizipation	— Entwicklung von möglichst autarken Stadtteil-, Quartier- und Nahbereichszentren mit möglichst großer Funktionsvielfalt und Erlebnisqualität (polyzentrische Stadtentwicklung)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Gerichte und die Presse angesprochen werden, denn es ist nicht zu erwarten, daß sich eine unabhängige Rechtssprechung und eine kritische Presse ohne weiteres in die folgenden Lösungsvorschläge einbinden lassen.

Im einzelnen handelt es sich um

- eine Ausschöpfung des Strafmaßes durch die Gerichte, was nach Ansicht der Polizei heute nicht immer der Fall ist, aber als hilfreich angesehen würde;
- den Abbau sensationeller, häufig falscher Berichterstattungen, die zur Nachahmung reizen, und
- eine intensivere Betreuung von Jugendlichen und Randgruppen in Jugend- und Freizeitheimen u. ä. sowohl durch Vereine und caritative Einrichtungen als auch durch die Kirchen und städtischen Einrichtungen.

Für die Polizei verbliebe, der Bevölkerung durch erhöhten Einsatz ein größeres Maß an Sicherheit zu schaffen.

Im *Verkehrsbereich* können die Städte selbst in erster Linie dadurch tätig werden, daß sie die Verkehrsberuhigung durch verkehrslenkende Maßnahmen (Bündelung des Verkehrs) weiter intensivieren. Einer Umwandlung von Durchgangsstraßen in Anliegerstraßen mit dem Ziel der Verkehrsberuhigung steht derzeit allerdings noch § 45 StVO entgegen. Kurzfristig sollte deshalb eine Gesetzesänderung angestrebt werden, die eine Anwendung des § 45 StVO auch im Interesse von stadtentwicklungspolitischen Zielen, insbesondere Verkehrsberuhigung und Lärmminderung in Wohngebieten, zuläßt. In engem Zusammenhang damit steht die Straßenschallschutzverordnung, in der ein Ausgleich gefunden werden muß zwischen den Interessen der Straßenbaulastträger, denen im Hinblick auf mögliche Entschädigungsleistungen an möglichst hohen Grenzwerten gelegen ist, und den Interessen der Stadtplaner, denen der Schutz der Wohngebiete am Herzen liegt. Dieser Gegensatz müßte aber bei einer differenzierten Betrachtungsweise, die die Schwelle der Entschädigungspflicht und der Zumutbarkeit nicht in einen Topf wirft, sondern nach den tatsächlichen Gegebenheiten abstuft, durchaus lösbar sein. Allerdings sollte kein Zweifel daran bestehen, daß man das Wohnen in der Stadt auf die Dauer nur erhalten kann, wenn die Grenzwerte der Straßenschallschutzverordnung für den Schutz der Anlieger an den Werten der DIN 18 005 orientiert werden. Verkehrsberuhigung und Abgasverminderungen können zumindest dort auch kurzfristig erreicht werden, wo eine Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs durch Beschleunigungsprogramme für Straßenbahn und Bus, eine häufigere Zugfolge und/oder nachfragegerechtere Linienführung möglich ist. Dieser Erfolg kann u. U. gesteigert werden, wenn das Parkplatzangebot in den Innenstadtbezirken restriktiv vorgehalten wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Identifikationsprobleme lassen sich wahrscheinlich kurzfristig am wenigsten beheben. Aber es ist schon etwas gewonnen, wenn die Pflege des Stadtbildes einmal ernst und in Angriff genommen wird, wenn Kunst im öffentlichen Raum noch mehr als bisher zur Entwicklung oder Betonung stadtteilspezifischer Eigenheiten genutzt und wenn das Entstehen von Wochenmärkten, Flohmärkten u. ä. administrativ gefördert wird. Stadtteilwettbewerbe, Stadtteilfeste und andere — bisher ungewohnte — Aktionen können sicherlich nicht mit zu hohen Anfangserwartungen verknüpft werden, es ist aber durchaus denkbar, daß sie eine integrierende Wirkung auslösen, wenn sie erst einmal zur Institution geworden sind (aller Anfang ist schwer!). Dasselbe gilt für Informationsveranstaltungen über die spezifische Stadtteilsituation, die durch die Verwaltung, die Volkshochschule oder andere Gremien durchgeführt werden können. Dabei wird man allerdings beachten müssen, daß Informationsveranstaltungen der Gefahr einer relativ schnellen Abnutzung bzw. Veraltung als Institution ausgesetzt sind. Eine besondere Bedeutung muß in diesem Zusammenhang der bürgerschaftlichen Mitwirkung eingeräumt werden, weil sie zwangsläufig zu einer engen und unmittelbaren Identifikation mit dem Wohnbereich führt. Wenn es hier gelingt, die latenten Konflikte zwischen allen Beteiligten zu kanalisieren und Wege eines gemeinsamen Miteinander (statt des bisherigen Gegeneinander) zu finden, wäre eine sehr wichtige Grundlage für Identifikationsmöglichkeiten gewonnen.

Wenden wir uns nun den mittel- und langfristigen Lösungsmöglichkeiten zu:

Bei der *Allokationsproblematik* ist an erster Stelle eine weitere Verbesserung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes anzustreben, und zwar über die am 1. 1. 1977 in Kraft tretende Novelle zum BBauG hinaus. Damit in engem Zusammenhang steht die Forderung nach einem verbesserten Bodenrecht und der Schaffung von Möglichkeiten zur Erschließung von Finanzquellen (Fonds), die speziell für die Revitalisierung der Innenstädte vorzusehen sind. (Der leider gestrichene abgabenrechtliche Teil der Novelle zum BBauG war ein aus meiner Sicht sinnvoller Ansatz.)

Unter den mittel- und langfristigen Möglichkeiten zur Verminderung der Abwanderung von *Wohnbevölkerung* aus der Innenstadt und den Innenstadtrandgebieten muß an erster Stelle — wie bereits ausgeführt wurde — die Schaffung von neuem Wohnraum in diesen Gebieten gesehen werden. Dabei wird es sich in der Regel nicht um Neubauten handeln, sondern um das Ergebnis einer besonders sorgfältigen Modernisierung bzw. Sanierung, die gleichzeitig zu einer gewissen Verdünnung der heute vielfach zu hohen Baudichte führen muß. Dabei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sollte das Ziel im Vordergrund stehen, eine möglichst große Vielfalt an Wohnformen zu erreichen, die den unterschiedlichen Ansprüchen gerecht werden kann. Dieses Ziel kann unterstützt werden durch neue Formen des Wohneigentums, z. B. einen steuerlich begünstigten Miet-Kauf in der Innenstadt und in den Innenstadtrandgebieten. Korrespondierend dazu ist eine Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen für den internen Schallschutz im Wohnungsbau und die benutzergerechte Ausstattung und Gestaltung (Belüftung und Belichtung, Höhenentwicklung, Tiefe der Räume u. ä.) anzustreben. Darüber hinaus muß die Vorstellung abgebaut werden, die Modernisierung und Sanierung des gegenwärtigen Wohnbestandes sei eine einmalige Aufgabe. Es muß vielmehr klar gemacht werden, daß es sich um eine auch künftig ständig wiederkehrende Aufgabe handelt, auf die sich Verwaltung und Wohnungswirtschaft so einzustellen haben, wie es der jeweiligen Technologie entspricht[98]. Gelingt es, die dazu notwendigen Mittel von einer im früheren Umfang ohnehin nicht mehr notwendigen Neubautätigkeit abzuziehen und in diesen Bereich umzulenken, wird es auch möglich sein, diese Aufgabe zu entproblematisieren, was dringend notwendig ist. Kommt man endlich einmal dazu, einen „großen Sprung nach vorn" zu tun, wozu auch der Ausbau und die Verbesserung der wohnungsbezogenen Infrastruktur (einschließlich wohnungsnaher Freiflächen und Erholungsgrünräume) gehört, dann wird es auch gelingen, durch vermehrte Funktionsmischung, die im Abschnitt III angesprochenen *Segregationsprobleme* zu lösen.

Das für die Bewohner der verstädterten Gebiete, insbesondere aber der Städte psychologisch besonders schwierige Problem der *Sicherheit* wird sicherlich zuerst und vor allem durch eine intensive vorbeugende Jugendarbeit und die Überwindung des „ohne mich"-Standpunktes bei den Erwachsenen einer Lösung nähergebracht werden können. Die Polizei beklagt gerade in diesem Bereich das Fehlen eines stärkeren Engagements, das auf ein unzureichendes staatsbürgerliches Bewußtsein zurückgeführt wird. Dieses Bewußtsein wieder aufzubauen und die Beziehungen zwischen Bürger und Polizei zu verbessern, wird allerdings auch von der Polizei in Angriff genommen werden müssen. Ein nachhaltiger Abbau der Straßenkriminalität wäre nach Ansicht der Polizei möglich durch Verstärkung des Einsatzes polizeilicher Einsatzgruppen in Zivil, wobei die in Frage kommenden Polizisten entsprechend ausgewählt und ausgebildet sein müßten, ebenso durch eine Verstärkung der Polizeidichte und eine dem jeweiligen technologischen Stand angepaßte technische Ausrüstung.

---

[98] Auf diese Notwendigkeit hat z. B. schon 1961 Weyl hingewiesen. Vgl. *H. Weyl,* Stadtsanierung und Neue Städte in England, Essen 1961, S. 42, sowie vom gleichen Verf.: Beiträge zur Raumplanung in Verdichtungsräumen, Hannover 1975, S. 16 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Interdependenz, z. T. aber auch die Ambivalenz stadtpolitischer Maßnahmen kann besonders gut im *Verkehrsbereich* verdeutlicht werden. Die Verbesserung des Verkehrsablaufes vermindert die Umweltbelastung am ehemaligen Engpaß, fördert und vermehrt jedoch in aller Regel den Straßenverkehr, so daß die Umweltbelastung an anderer Stelle steigt. Oder: Die Standortverbesserung für zentrale Versorgungseinrichtungen erhöht deren Umsatz und führt zu Kaufkraftverlusten in weniger zentralen Lagen. Ein letztes Beispiel dafür, daß das, was kurzfristig als Verbesserung und deshalb als zweckmäßige oder dringliche Maßnahme erscheint, sich längerfristig als nachteilig erweisen kann. Die bisherige Bedarfsorientierung hat mit ihrer vermeintlichen Verbesserung der Verkehrsverhältnisse die Verkehrsprobleme überwiegend nur zeitlich und räumlich verlagert — und das mit sehr viel Aufwand!

Mittel- und langfristig sind im Hinblick auf die Verkehrsverhältnisse in den verstädterten Gebieten deshalb vorrangig anzustreben

- der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs mit dem Ziel einer Verringerung der Pkw-Benutzung in der Stadt,
- bessere Nahverkehrstechnologien vor allem im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit und den Komfort für den Fahrgast,
- Schallschutz und Abgasreduktion am Fahrzeug (Internationalisierung externer Verluste bei Dritten).

Daneben ist besonderes Augenmerk auf die Wiedergewinnung der Straßen als Wohnstraßen zu richten und die adäquate Bewertung der Leistung des öffentlichen Nahverkehrs für die Lebensqualität in der Stadt. Bei der heute üblichen Ermittlung des Kostendeckungsgrades der einzelnen Verkehrsmittel werden diese Leistungen nicht berücksichtigt, weil die hierfür vorliegenden Bewertungskriterien diese wichtige Aufgabe des öffentlichen Nahverkehrs gar nicht zur Kenntnis nehmen.

Wie im Abschnitt III schon ausführlich dargestellt wurde, ist eine verbesserte *Identifikation* der Stadtbewohner mit ihrem Stadtteil bzw. Quartier nur zu erreichen, wenn es gelingt, diese Stadtteile mit möglichst vielfältigen Funktionen auszustatten und auch die visuelle Erlebnisqualität zu verbessern. Das ist eine besonders langwierige und schwierige Aufgabe, deren Erfolge nicht mit der Elle kommunaler Wahlperioden, sondern nur am Alter der jeweiligen Städte gemessen werden können.

Trotz aller Unzulänglichkeiten der vorhandenen Instrumente und der nur gedämpften Hoffnung, daß sich dieser Zustand einmal nachhaltig ändern wird, muß versucht werden, alle Mittel und Möglichkeiten auszuschöpfen, die vorhandene Vielgestaltigkeit und Urbanität zu erhalten, auszubauen und zu verbessern, und zwar nicht um der Städte willen, sondern den Menschen zuliebe, die in diesen Städten wohnen müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Verstädterung als sozialpolitisches Problem*

Von *Gerhard Kleinhenz*, Köln

1. Grundlagen und Aufgabenstellung dieses Beitrages

1.1 Verbindungen zwischen Verstädterung und Sozialpolitik

Der Versuch, die bislang überwiegend im Rahmen der Regional-(Wirtschafts-)politik sowie der Raumordnungspolitik behandelten Verstädterungsprozesse auf ihren sozialpolitischen Problemgehalt hin zu untersuchen, kann unmittelbar von der Entstehung der Sozialpolitik als eine Antwort des Staates auf die Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts ausgehen. Die Industrialisierung hatte in Verbindung mit der Bauernbefreiung zu Landflucht und zu einem die Zunahme der Arbeitsplätze und der Wohnungen erheblich übersteigenden Zustrom von Angehörigen der „neuen Klasse" in die städtischen Industriereviere geführt, deren Existenzsicherheit ausschließlich von dem industriellen Lohnarbeitsverhältnis abhing[1]. Die katastrophale Wohnungsversorgung der städtischen Industriearbeiter hat nicht nur das soziale Engagement auch der Gründer des Vereins für Socialpolitik herausgefordert[2], sondern auch bei den für die Ausgestaltung der späteren Sozialpolitik entscheidenden sozialen Bewegungen negative Einstellungen gegen Verstädterung und die von unmittelbarer Verfügung über den Boden losgelösten städtischen Lebensbedingungen sowie Leitbilder der bodenverbundenen Wohnform geprägt[3], wie sie sich nur unwesentlich verändert auch in der modernen Stadtkritik wiederfinden. Indem durch kommunale Armenfürsorge, Einzelinitiativen von Unternehmern, konfessionelle Vereinigungen und organisierte Selbsthilfe der Arbeiterschaft sowie durch den staatlichen Arbeitnehmerschutz und die Sozialversicherungsgesetzgebung die dringlichsten Unsicherheiten des Lohnarbeitsverhältnisses behoben wurden, muß Sozialpolitik nach Hans Achinger „geradezu als

---

* Herrn Prof. Dr. Heinz Lampert danke ich für die in langjähriger Zusammenarbeit erhaltenen Denkanstöße sowie die konkrete Anregung zu diesem Thema.

[1] Vgl. *H. Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Hamburg 1958, bes. S. 28 ff.

[2] Vgl. *M.-L. Plessen*, Die Wirksamkeit des Vereins für Socialpolitik von 1872 - 1890, Berlin 1975, S. 45 u. 83.

[3] Vgl. *H. Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, a. a. O., S. 25 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein Teil der Bemühungen erscheinen, die auf den Aufbau einer neuen Lebensform gerichtet sind, nachdem die überkommene *ländliche* und kleinbürgerliche Verfassung des Daseins den einzelnen nicht mehr sicher umschließt"[4].

Theoretische Bemühungen um die definitorische Abgrenzung der Sozialpolitik haben neben der an sich selbstverständlichen Einordnung in eine umfassende „Gesellschaftspolitik" immer wieder zu einem weitgehend übereinstimmenden Komplex von Kriterien geführt[5], der umfaßt a) die den Individuen grundsätzlich eingeräumte Freiheit und Selbstverantwortlichkeit, b) die Gerechtigkeitsnorm im Sinne einer Gleichbehandlung der Individuen[6] und c) das Auftreten von tatsächlichen „Ungleichheiten"[7], von Benachteiligungen oder „gesellschaftlicher Schwäche"[8] für bestimmte Personengruppen. Die für eine Wissenschaft von der Sozialpolitik naheliegende Analyse der Verstädterung als räumliche Konzentration der Bevölkerung und der Produktionsstätten unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Individuen wurde bislang infolge der Ausrichtung auf die Schicht- oder Statusdifferenzierung weitgehend unterlassen[9].

1.2 Abgrenzung der Aufgabenstellung dieses Beitrages

Für die folgende Analyse der Verstädterung als sozialpolitisches Problem erscheint es zweckmäßig, nicht von den historisch besonderen sozialpolitischen Problemen der Verstädterung im Zuge der Industrialisierung auszugehen, sondern die allgemeine Problematik möglicher ver-

---

[4] *H. Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, a. a. O., S. 23 (Betonung von mir — G. K.).

[5] Vgl. *G. Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin 1970, S. 28 ff.

[6] Vgl. nur *E. Liefmann-Keil*, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961, S. 13 ff.

[7] Vgl. *B. Molitor:* Was ist Sozialpolitik?, in: Hamburger Jahrbuch, 17. Jahr (1972), S. 184 ff.

[8] Vgl. *I. Nahnsen*, Der systematische Ort der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften, in: S. Wendt (Hrsg.), Gesellschaft in Geschichte und Gegenwart, Berlin 1961, S. 327 ff. — *G. Weisser*, Art. „Sozialpolitik", in: W. Bernsdorf (Hrsg.), Wörterbuch der Soziologie, Bd. 3 (Taschenbuchausgabe), Frankfurt/M. 1972, S. 769 ff. — *G. Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, a. a. O., S. 66 ff.

[9] Vgl. *E. Liefmann-Keil*, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a. a. O., S. 20. Im Rahmen der raumwissenschaftlichen Analyse wird dieser Aspekt partiell für die Raumordnungspolitik behandelt, als deren Oberziel verbreitet der Ausgleich der im Zuge des Verstädterungsprozesses auftretenden räumlichen Disparitäten angenommen wird und für die sich vielfach ein Verständnis und Selbstverständnis von einer „sozialpolitischen" Orientierung im Verhältnis zur „wirtschaftspolitischen" Orientierung der Regionalpolitik ausgebildet hat. Vgl. hier nur *J. H. Müller*, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (im folg. zit. als „Schriften"), Bd. 3, Göttingen 1973, S. 22 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

städterungsbedingter räumlicher Disparitäten der Lebenslagen und ihres Ausgleichs aufzunehmen[10]. Die eigentliche Aufgabe dieses Beitrages soll darin bestehen, die bislang vernachlässigten Aspekte einer räumlichen Selektivität der Lebenslagenverteilung in die spezifische Fragestellung der Wissenschaft von der Sozialpolitik nach den Möglichkeiten einer Verbesserung der Lebenslagen (größerer) gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten einzubeziehen[11]. In den folgenden Ausführungen soll also vorrangig überprüft werden: a) ob und inwieweit Verstädterung in den Verdichtungsräumen sowie den Entzugsräumen[12] eine gesellschaftliche Schwäche der (gesamten) Lebenslage für

[10] Dabei kann auch schon auf eine Fülle relativ praxisbezogener Literatur aus der institutionell weit entwickelten raumordnungs- und regionalpolitischen Forschung zurückgegriffen werden. Vgl. vor allem *D. Marx*, Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966. — *U. Brösse*, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Berlin 1972. — *Ders.*, Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik, „Schriften", Bd. 97, Göttingen 1975. — *D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann*, Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen, Düsseldorf 1976.

[11] Zu den kategorialen Grundlagen und Teilaspekten dieser Fragestellung vgl. *G. Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, a. a. O., S. 72 ff. Die Anwendung dieses analytischen Rahmens bedeutet einmal, daß nicht nur nach Unterschieden der räumlichen Lebensbedingungen oder nach Abweichungen von einem Durchschnitt gefragt wird, sondern nur nach Erscheinungsformen räumlicher Ungleichheit, die eine gesellschaftliche Schwäche der gesamten Lebenslage einer Person begründen können. Das Konzept der Lebenslage bedarf zwar der Ausfüllung durch unterscheidbare Arten von Interessen und möglichst konkrete Einzelinteressen, wie sie heute weitgehend differenziert der dem Lebenslagekonzept verwandten Forschung über soziale Indikatoren für die Qualität des Lebens entnommen werden können, es fordert aber zugleich die — allerdings noch kaum geklärte — Zusammenfassung der einzelnen Interessen bzw. der Spielräume zur Befriedigung der einzelnen Interessen zu einer Interessenordnung bzw. zu einer Gesamtlage des Individuums. Vgl. *G. Kleinhenz*, „Qualität der Arbeit" als Ziel der Sozialpolitik, in: H. Lampert (Hrsg.), Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD, Schriften des Vereins für Socialpolitik (im folg. zit. als: SdVfS), NF. Bd. 81, Berlin 1975, S. 29 ff., bes. S. 38 ff. — Vgl. auch *U. Brösse*, Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik, a. a. O., S. 86 ff.

[12] Die gegenwärtigen Erscheinungsformen und Bestimmungszusammenhänge der „Verstädterung" sind ausführlich in den Beiträgen von *D. Marx* und *P. Klemmer* in diesem Band behandelt. In diesem Beitrag zur Bestimmung sozialpolitischer Probleme erscheint die „Verstädterung" von Interesse einmal als *Vorgang* der Standortverlagerung von Personen und Einrichtungen im Raum sowie zudem als dessen *Ergebnis* im Sinne einerseits einer Konzentration (Agglomeration, Ballung, Verdichtung), andererseits einer Entleerung und Dekonzentration von Siedlungen der Bevölkerung sowie von Produktionsstätten bzw. Arbeitsplätzen im Raum. Für die Bundesrepublik kann gegenwärtig die Fortdauer einer nach dem Zweiten Weltkrieg (erneut) einsetzenden Phase der Verstädterung festgestellt werden, die sich bei stationärer und in Zukunft leicht schrumpfender Bevölkerung ergibt aus der Selektivität der Außenwanderung zugunsten der Städte und Verdichtungsräume und aus der Binnenwanderung von den dünn besiedelten ländlichen Gebieten in die Städte bzw. Stadtregionen (bei gleichzeitiger Verlagerung der Stadtbevölkerung aus den Kernstädten, insbesondere der City, in das Stadtumland). Die Analyse sozialpolitischer Probleme der Verstädterung kann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestimmte Personenmehrheiten herbeiführt, bzw. eine aus anderen Gründen vorhandene Schwäche verstärkt oder mildert, so daß sich bei den jeweiligen Grundregeln der Gesellschaftsordnung[13] und bei gegebenen Zielen in bezug auf die Lebenslagen neue und/oder veränderte sozialpolitische Handlungsaufgaben ergeben; b) welche Handlungsmöglichkeiten geeignet (und realisierbar) erscheinen, zur Lösung dieser aus der Verstädterung entstehenden sozialpolitischen Aufgaben beizutragen[14].

2. Konkretisierung von Zielen für die Lebenslagen unter Berücksichtigung des Raumes

Für eine Diagnose gesellschaftlicher Schwäche der Lebenslagen von Personenmehrheiten in Abhängigkeit von ihrem Standort bzw. einer Standortveränderung im Raum müssen Ziele, Beschreibungen von Soll-Situationen der Lebenslagen unter bezug auf die räumliche Dimension verwendet werden. Da eine wissenschaftliche Bestimmung von Normen nicht möglich ist, kann es bei der Erfüllung dieser Aufgabe nur darum gehen, für die vorauszusetzenden Zielaussagen eine Auswahl und nähere Bestimmung unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit für die Fragestellung dieses Beitrages vorzunehmen. Dabei

---

dementsprechend — vielleicht entgegen den Erwartungen mancher Leser — nicht auf die Probleme in den Verdichtungsräumen, insbesondere in den Großstädten, beschränkt werden, sondern hat die Probleme der Ballungsräume und der Entzugsräume grundsätzlich gleichmäßig zu berücksichtigen.

[13] Als grundlegende Regeln unserer Gesellschaftsordnung sollen hier unterstellt werden: 1. die Entfaltungsfreiheit und die Selbstverantwortlichkeit der Person, einschließlich der im Grundrechtskatalog einzeln aufgeführten Freiheitsrechte (insbesondere Freizügigkeit, Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl, Eigentumsgarantie, Vereinigungsfreiheit und Schutz von Ehe und Familie); 2. die dezentrale Koordination und Steuerung der privaten arbeitsteiligen wirtschaftlichen Leistungserstellung über Märkte und Preise bei Gewerbefreiheit (Allokations-, Produktions-, Angebots- und Werbefreiheit) sowie bei Freiheit der Arbeitsplatzwahl und Einkommensverwendungsfreiheit (Konsumfreiheit); 3. ein repräsentativ-demokratischer Leistungsstaat, mit der Funktion, durch seine Organe die Einhaltung der Ordnungsregeln zu sichern und auf der Basis von demokratischer Legitimation und Zwangseinnahmen ein kollektives Angebot von Gütern und Leistungen bereitzustellen. Vgl. *H. Lampert*, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 5., völlig überarb. Aufl., München 1976.

[14] Diese Fragestellung wird selbst räumlich eingegrenzt auf die Bundesrepublik Deutschland. Bei einer prinzipiellen Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes (als Auswahlgesichtspunkt) wären auch zu berücksichtigen die Ungleichheiten oder Benachteiligungen zwischen den Nationalstaaten oder zwischen deren Teilgebieten über die Ländergrenzen hinweg, z. B. im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften (vgl. *G. Kleinhenz*, Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: H. Sanmann [Hrsg.], Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, SdVfS, NF. Bd. 72, Berlin 1973, S. 185 ff.), sowie die sozialpolitischen Probleme des in den Entwicklungsländern gegenwärtig sich vollziehenden Verstädterungsprozesses (vgl. dazu die Ausführungen über die UN-Konferenz „Habitat" in Vancouver in dem Beitrag von *D. Marx* in diesem Band).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bietet sich einmal der Weg einer schrittweisen Konkretisierung[15] der Ziele aus dem gesellschaftspolitischen Leitbild der Verfassung der Bundesrepublik an, der anhand der sozialpolitischen und raumordnungspolitischen Gesetzgebung und durch eigene Interpretation erfolgen kann. Daneben verweist das als Ordnungsregel unterstellte Grundrecht freier Persönlichkeitsentfaltung auch auf die Erfassung der Interessen der Bevölkerung[16] zur Nutzung des Raumes für die Bedürfnisbefriedigung, um die sich auch der demokratische Gesetzgeber bei Rationalverhalten zur Erhöhung der Legitimation seines Handelns bemühen würde[17].

Für die *sozialpolitische Gesetzgebung* in der Bundesrepublik erweist sich die Suche nach einer Konkretisierung raumbezogener Ziele für die Lebenslagen aus den gesellschaftspolitischen Oberzielen als wenig ergiebig[18]. Obwohl nach dem Zweiten Weltkrieg die Ausrichtung der Sozialpolitik auf die abhängig Beschäftigten gelockert wurde[19], bleibt doch eine deutliche Konzentration auf die Probleme „vertikaler" Ungleichheit und auf Zielgruppen von „Benachteiligten" in der sozialen Schichtung, insbesondere im Arbeits- und Berufsstatus[20].

---

[15] Bei der Zielkonkretisierung geht es nicht nur um eine logische Ableitung, sondern um eine Abfolge von Bewertungen bzw. Wert-Unterstellungen. Vgl. *R. M. Hare,* Die Sprache der Moral, Frankfurt/M. 1972.

[16] Hier ist nicht an die Ergebnisse von Meinungsbefragungen gedacht, sondern an „reflektierte" tatsächliche Interessen. Vgl. *H. Flohr,* Rationalität und Politik, 2 Bde., Bd. 1, Neuwied, Berlin 1975, S. 35 ff. — *H. P. Bank,* Rationale Sozialpolitik, Berlin 1975. — *G. Kleinhenz,* „Qualität der Arbeit" als Ziel der Sozialpolitik, a. a. O., S. 38 ff.

[17] Auch wenn angesichts der Vernachlässigung der räumlichen Dimension in der Sozialpolitik und angesichts der unzureichenden Klärung raumordnungspolitischer Ziele der Klärung der Ziele für die Lebenslagen unter Berücksichtigung des Raumbezugs ein relativ großer Teil dieses Beitrages gewidmet werden soll, dürfte insgesamt doch nur ein relativ geringer Grad der Konkretisierung erreichbar und anzustreben sein. Eine sehr weitgehende Konkretisierung der Ziele könnte zwar als bloßer Vorschlag (vgl. *D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann,* Regionale Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 91 ff.) für die nach Ansicht des Verfassers für diese Konkretisierung zuständigen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse verstanden werden, würde aber nur dann diese nicht präformieren, wenn eine Pluralität von alternativen Vorschlägen verfügbar wäre.

[18] Nur im Bundessozialhilfegesetz wird für die auf die Sicherung eines sozialkulturellen Mindestbedarfs ausgerichtete Hilfe zum Lebensunterhalt auf einen „Regelbedarf" Bezug genommen, der unter Berücksichtigung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten und der örtlichen Unterschiede von den Landesbehörden festzusetzen ist. Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 30. 6. 1961 in der Fassung von 13. 2. 1976, BGBl. I (1976), S. 289 ff., § 22.

[19] Vgl. *G. Kleinhenz, H. Lampert,* Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD — Eine kritische Analyse, in: ORDO, Bd. 22 (1971), S. 103 ff.

[20] Allein in dem „modernen" Arbeitsförderungsgesetz wird die Verbesserung der „Struktur der Beschäftigung nach Gebieten" mit als Ziel des Gesetzes angesprochen. Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. 6. 1969, BGBl. I (1969), S. 582 ff., § 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der *Raumordnungspolitik* hat der Versuch, konkrete Ziele für die Raumstruktur aus dem allgemeinen gesellschaftspolitischen Leitbild zu gewinnen, eine lange Tradition in der Diskussion um operationale Raumordnungsziele, die vor allem auf das sogenannte SARO-Gutachten[21] zurückgeführt werden kann[22].

Im Raumordnungsgesetz[23] hat der Gesetzgeber dann zwar den Bezug zu dem Grundwert der „freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft"[24] hergestellt, in dem schon auf unterschiedliche Raumverhältnisse bezogenen Katalog von Grundsätzen der Raumordnung[25] aber noch weitgehend leerformelhafte Zielvorstellungen formuliert, die zusammengefaßt werden können als Herstellung (Wiederherstellung), Sicherung und Weiterentwicklung „räumliche(r) Strukturen mit *gesunden* Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie *ausgewogenen* wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen"[26].

Der die Gesetzesvorbereitung prägende Grundsatz des „sozialen Ausgleichs"[27] und die „allgemein akzeptierte Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"[28] finden sich auch im „Bundesraumordnungsprogramm"[29] wieder, das zur Entwicklung einer räumlichen Struk-

---

[21] Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961.

[22] Vgl. *D. Storbeck,* Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Bd. 23 (1970), S. 98 ff. — *H. Zimmermann,* Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17 (1966), S. 225 ff.

[23] Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965, BGBl. I (1965), S. 306 ff.

[24] Ebenda, § 1, Abs. 1.

[25] Ebenda, § 2, Abs. 1.

[26] Ebenda, § 2, Abs. 1,2 (Betonung von mir — G. K.).

Für Teilräume wird als zusätzliches Ziel die Förderung der Landeskultur (§ 2, Abs. 1,5.) genannt sowie die Förderungsziele dadurch konkretisiert, daß ein *wesentliches* Zurückbleiben der „Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt" (§ 2 Abs. 1,3.) zu verhindern ist und für das Zonenrandgebiet Lebens- und Arbeitsbedingungen angestrebt werden, „die denen im gesamten Bundesgebiet *mindestens gleichwertig* sind". Ebenda, § 2, Abs. 1,4 (Betonung von mir — G. K.). Der Bezug auf den Bundesdurchschnitt wird auch im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur" vom 6. 10. 1969, BGBl. I (1969), S. 1861 ff., verwendet.

[27] Vgl. *H. Zimmermann,* Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, a. a. O., S. 232 f. — Vgl. auch *E. Nawroth,* Raum und Gesellschaft, in: ders. (Hrsg.), Raum und Gesellschaft morgen, Köln 1969, S. 11 ff.

[28] *D. Marx,* Probleme der Zielformulierung und des Instrumenteneinsatzes einer gesamtwirtschaftlich orientierten Regionalpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 23 (1972), S. 145 ff., S. 147. Der oft vorgenommene Rückgriff auf Art. 72 Abs. 2,3, GG erscheint mir rechtssystematisch problematisch da hier der Verfassungsgeber eine Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz vorgenommen hat, also eigentlich auch nur die (formale) Einheitlichkeit der im Ordnungs-, Leistungs- und Verwaltungsrecht kodifizierten „Lebensverhältnisse" gemeint haben dürfte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tur der Bundesrepublik, die „der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient", auf „gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen als eine wesentliche Grundlage der Chancengleichheit für alle Bürger"[30] und auf den Abbau „großräumiger Disparitäten der Lebensbedingungen"[31] ausgerichtet ist. Mit der Einordnung in eine Politik zur „Verbesserung der Lebensqualität"[32], deren Grundbestandteile im Bereich der öffentlichen und privaten Infrastruktur (einschließlich der Wohnungsversorgung), der Wirtschafts- und Sozialstruktur und der Umweltqualität nach Ansicht der Bundesregierung nicht gegeneinander austauschbar sind[33], knüpft das Bundesraumordnungsprogramm an eine raumwissenschaftliche Diskussion an, die sich über den Vorschlag der Beachtung von Lohnwert, Wohnwert und Freizeitwert[34] oder über Konzepte für „Daseinsgrundfunktionen"[35] gegenwärtig mit der interdisziplinären Forschung über ein differenziertes System objektivierbarer „sozialer Indikatoren" verbindet[36].

Für den Versuch der Einordnung der Zielvorstellungen der Raumordnungspolitik und der Grundprinzipien sozialpolitischen Handelns in ein konsistentes System gesellschaftspolitischer Ziele für die Lebenslagen der Individuen sind noch zwei Fragenkomplexe zu klären. Der *erste* Fragenkomplex bezieht sich auf die Bedingungen einer Lösung des möglichen Zielkonflikts zwischen der aus dem Sozialstaatsgrundsatz

---

[29] Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bonn-Bad Godesberg 1975.

[30] Ebenda, S. 1.

[31] Ebenda, S. 1.

[32] Ebenda, S. 1.

[33] Vgl. ebenda, S. II.

[34] Vgl. *H. Jürgensen,* Lohnwert—Wohnwert—Freizeitwert. Optimierungsparameter einer produktivitätsorientierten Regionalpolitik, Hamburg 1966. Vgl. auch das Konzept einer Regionalpolitik des mittleren Weges „ausgeglichener Funktionsräume" von *D. Marx,* Wachstumsorientierte Regionalpolitik, a. a. O.

[35] Vgl. *E. Raters,* Die Entwicklung des raumbezogenen Versorgungsverhaltens und des zentralörtlichen Versorgungsgefüges unter besonderer Berücksichtigung von Veränderungen des Einkommens und des Raumwiderstandes, Berlin 1976, S. 5 ff.

[36] Vgl. W. Zapf (Hrsg.), Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze, 3 Bde., Frankfurt, New York 1974 f. Vgl. die Veröffentlichungsreihe zum SPES-Projekt einer Forschergruppe der Universitäten Frankfurt und Mannheim unter Federführung von *H. J. Krupp.* Vgl. entsprechend *U. Brösse,* Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik, a. a. O., S. 92 ff. — *M. Langkau-Herrmann, H. Tank,* Ziele der Regionalpolitik, Opladen 1973, die allerdings auf subjektive Indikatoren der Befriedigung der Bevölkerung in entsprechender Aufgliederung abstellen. Vgl. auch die Weiterentwicklung des Indikatorensystems für das Bundesraumordnungsprogramm in „Empfehlung des Beirats für Raumordnung ‚Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung'" vom 16. 6. 1976. Noch unveröffentlicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abgeleiteten Angleichung der räumlichen Lebensbedingungen und dem Ziel der Verbesserung der materialen persönlichen Entfaltungsfreiheit. Eine (faktische) Zielantinomie kann sich zunächst aus der Problematik der Bedarfsbestimmung ergeben, da die Zielindikatoren für die Raumentwicklung auf den Bedarf der Individuen auszurichten sind, wenn sie der Persönlichkeitsentfaltung materiell dienen sollen. Ausgehend von der Vorstellung, daß sich der konkrete Bedarf von Individuen aus plastischen Grundbedürfnissen über die Sozialisationsprozesse und über Gewohnheitsbildung unter dem Einfluß der Umweltsituationen und der jeweils verfügbaren Mittel entwickelt[37], ist mit interregionalen Bedarfsdifferenzierungen ebenso zu rechnen wie mit fortwährendem „Nachwachsen" des Bedarfs an verfügbaren (oder auch nur potentiell verfügbaren, bekannten) Möglichkeiten der Bedarfsbefriedigung sowie mit interpersonaler und interregionaler Anpassung der Bedarfsstandards (Ansprüche). Die Problematik der Bedarfsbestimmung fordert für die Ziele einer auf die individuelle Entfaltung ausgerichteten Politik immer eine gewisse Ambivalenz der vorherigen Zielfestlegung und der Offenheit für eine Anpassung an die erkennbaren Bedarfsvorstellungen der Individuen. Eine an angeglichenen Standards für bestimmte Grundbedarfe und Bedarfsgruppen (bzw. entsprechenden raumgebundenen Angeboten) orientierte Raumordnungspolitik trägt selbst auch zur Angleichung der Präferenzen in bezug auf den Raum bei. Wenn also die Teilbereiche der Lebensqualität für bestimmte Regionen gleichzeitig gleichwertig gewährleistet werden sollen[38], würden sowohl grundlegende Möglichkeiten der Bedarfsentfaltung als auch Alternativen für die Standort- bzw. Wohnortwahl (bei grundlegenden Unterschieden der gegebenen Präferenzen in bezug auf das Angebot des Raumes) eingeschränkt werden. Eine Raumordnungspolitik, die (über die Sicherung streng definierter Mindeststandards gleichwertiger Lebensbedingungen hinaus) eine Vielfalt der Regionen anstrebt, die auch in einer großräumig funktionalen Aufgabenteilung (z. B. nach Bundesländern) verschiedene Aspekte der Lebensqualität vorrangig pflegen[39], würde (mindestens auf die räumlich insgesamt sehr begrenzte Bundesrepublik bezogen) einer umfassend („emanzipatorisch") verstandenen Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung langfristig wohl eher gerecht werden. Andererseits wäre kurzfristig dem von Kommunikations- und Interaktionsbedingungen abhängigen Stand der interregionalen Anpassung der Bedarfsstandards in bezug auf die räumlichen Angebote an Be-

---

[37] Vgl. *G. Scherhorn*, Bedürfnis und Bedarf, Berlin 1959. — *Ders.*, Verbraucherinteressen und Verbraucherpolitik, „Schriften", Bd. 17, S. 5 ff.

[38] Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, a. a. O., S. II.

[39] Vgl. ebenda, S. 4, wo die „funktionale Aufgabenteilung zwischen dichter besiedelten Räumen und Freiräumen" nur innerhalb der durch „Funktionsvielfalt" gekennzeichneten großräumigen Gebietseinheiten gefordert wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darfsbefriedigungsmöglichkeiten Rechnung zu tragen, wenn die Gleichheit der materialen Entfaltungsfreiheit im Raum nicht verletzt bzw. wenn die ja auf Personen bezogene Entfaltungsfreiheit nicht erst als Ergebnis der Wanderungen ausgeglichen sein soll.

Eine weitere Bedingung für einen Zielkonflikt zwischen Angleichung der räumlichen Lebensbedingungen und Entfaltungsfreiheit ist dann gegeben, wenn die Verhinderung der Abwanderung aus den ländlichen Räumen als zusätzliches eigenes Ziel der Raumordnungspolitik verfolgt wird[40]. Die Abwanderungstendenz dürfte wohl nur kurzfristig — wenn überhaupt — über die „unerwünschte Minderauslastung der vorhandenen Infrastruktur und eine soziale Erosion"[41] zu einer Einschränkung der Möglichkeiten zur Selbstentfaltung für die übrigen Gesellschaftsmitglieder in den ländlich strukturierten Teilräumen führen können. Bei einer „passiven Sanierung"[42] wären einmal die möglichen gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte mit den Einschränkungen für die Bewohner der Entzugsräume (gesellschaftspolitisch) abzuwägen[43]. Zudem dürfte auf Grund von Gesetzmäßigkeiten der Ausbreitung von Innovationen und des makro-sozialen Wandels[44] der scheinbare Gegensatz von „aktiver" und „passiver" Sanierung der benachteiligten Räume weitgehend aufgehoben werden, weil auch die Angleichung der Lebensbedingungen nur sehr langfristig erreichbar sein, aber auf lange Sicht eine die Entwicklung zu großräumigen Vorranggebieten fördernde Raumordnungspolitik die materiale Entfaltungsfreiheit weniger einschränken dürfte.

---

[40] Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, a. a. O., S. 3.

[41] Ebenda, S. 3.

[42] Vgl. zu der mit diesem Schlagwort angesprochenen, vieldiskutierten Problematik nur *K.-H. Hansmeyer*, Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: H. K. Schneider (Hrsg.), Beiträge zur Regionalpolitik, SdVfS, NF. Bd. 41, Berlin 1968, S. 36 ff.

[43] Nach Ansicht des Verfassers ist erst noch zu klären, inwieweit solche Einschränkungen in unzumutbarer Weise gegeben sind; kurzfristig könnte die Minderauslastung der Infrastruktur sicher in vielen Fällen durch ergänzende Förderung der Partizipation (Information, sozialpädagogische Maßnahmen, spezielle Beförderungsmöglichkeiten) zugunsten der Persönlichkeitsentfaltung gesteigert werden, und von einer „sozialen Erosion" zu sprechen, dürfte auch nur unter Voraussetzung einer „städtischen" Präferenzordnung in bezug auf die Bevölkerungs- und Sozialstruktur eines Raumes eindeutig möglich sein. Langfristig dürften die möglichen sozialen Nachteile einer „passiven Sanierung" wohl noch weniger zu bestimmen sein, wenn man die Möglichkeiten eines Wandels der Bedarfsstrukturen in bezug auf den Raum, den Fortbestand einer als Kommunikationsmedium wirkenden gewissen Heimatbindung der Abwandernden und eine Ausweitung der Möglichkeiten der Mobilität im Rahmen der Wochen- und Jahresfreizeit sowie einer auf kürzere Lebensphasen bezogenen Wohnortmobilität berücksichtigt.

[44] Vgl. z. B. *J. S. Coleman, E. Katz, H. Menzel*, Die Ausbreitung einer Innovation unter Ärzten, in: W. Kroeber-Riel (Hrsg.), Marketingtheorie, Köln 1972, S. 122 ff. — *S. N. Eisenstadt*, Sozialer Wandel, Differenzierung und Evolution, in: W. Zapf (Hrsg.), Theorien des sozialen Wandels, Köln 1969, S. 75 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der zweite *Fragen*komplex betrifft die Bestimmung der Zielmaxime[45], d. h. des Sollwertes für die räumlichen Lebensbedingungen insgesamt bzw. der Rangordnung und der Sollwerte für die einzelnen Grundbestandteile der Lebensqualität sowie die einzelnen sozialen Indikatoren in Verbindung mit der Problematik der Bedarfsbestimmung und mit der Knappheit der Ressourcen, die insgesamt in der Gesellschaft für die Entfaltung der Individuen verfügbar sind (bzw. gemacht werden können). Zu einer allerdings noch recht grundsätzlichen Klärung dieser Problematik kann nach Ansicht des Verfassers durch die Verwendung des „Subsidiaritätsprinzips"[46] sowie der Vermutungen über eine Dringlichkeitsrangordnung der Grundbestandteile der Lebensqualität[47] und über eine Abhängigkeit der „produktiven Beiträge" der Individuen von der Entlohnung[48] beigetragen werden.

---

[45] In der Einleitung zum Bundesraumordnungsprogramm und in diesem selbst finden sich folgende Formulierungen: „Abbau großräumiger Disparitäten" (S. 1, vgl. auch die in der Diskussion verbreitete Formel „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"), „gleichwertige Lebensbedingungen" (S. 1), „gleichwertige Lebenschancen" (S. II), „die räumlichen Voraussetzungen für ein ausreichendes Niveau als Mindestmaß an Lebensqualität" (S. II).

[46] Dieses für den Staatsaufbau und die Ausgestaltung der Sozialpolitik der Bundesrepublik prägende Prinzip kann als Abgrenzungsregel für die Handlungskompetenz und -verantwortung von Individuen und kollektiven Gebilden im Konflikt von „sozialem Ausgleich" und „persönlicher Entfaltungsfreiheit" unterstellt werden. In der durch von Nell-Breuning hervorgehobenen, dem Sozialstaatspostulat gemäßen doppelten Bedeutung verlangt es sowohl Vorleistungen des Staates, die die Individuen erst zur Selbstentfaltung und Selbstverantwortlichkeit befähigen („Hilfe zur Selbsthilfe"), als auch nachrangige Hilfe insoweit, als die Individuen aus eigener Kraft nicht zur Sicherung einer „menschenwürdigen" Existenz in der Lage sind. Vgl. *O. von Nell-Breuning*, Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: E. Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 213 ff.

[47] Ungeachtet der individuellen Differenzierungen soll für größere Personenmehrheiten cum grano salis von der Vermutung ausgegangen werden, daß die relative Bedeutung der physiologischen Grundbedürfnisse und des Bedürfnisses nach Sicherheit im Laufe der Persönlichkeitsentwicklung und mit fortschreitender tatsächlicher Befriedigung (bei steigendem wirtschaftlichen Wohlstand und solidarischer Existenzsicherung) gegenüber der Bedeutung der Grundbedürfnisse nach sozialer Einordnung und Zugehörigkeit, nach Ansehen und nach Selbstverwirklichung abnimmt. Vgl. *A. H. Maslow*, Motivation and Personality, 2. Aufl., New York u. a. 1970. Zu den Einschränkungen bei der Verwendung dieses dem Engelschen Gesetz und den Stadientheorien der wirtschaftlichen Entwicklung verwandten Ansatzes vgl. *G. Kleinhenz*, Zur politischen Ökonomie des Konsums. Eine Auswertung sozial-ökonomischen Wissens für die Lösung wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme des Konsums, Habilitationsschrift a. d. Univ. Augsburg (1975/76), S. 99 ff.

[48] Der dem Individuum zur freien Verfügung zufallende Anteil an den gesellschaftlich verfügbaren Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten wird dabei zwar nicht als die einzige, aber doch als die einzige der politischen Beeinflussung zugängliche Belohnung (und damit als Anreiz zu produktiven Beiträgen) angesehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter Berücksichtigung der dargelegten faktischen und normativen Zusammenhänge sollen dann aus den gesellschaftspolitischen Oberzielen der persönlichen Entfaltungsfreiheit und des sozialen Ausgleichs die folgenden grundlegenden Ziele für die Lebenslagen unter Berücksichtigung des Raumbezugs formuliert werden:

1. Herstellung gleicher Bedingungen bzw. Ausgleich derjenigen Bedingungen in Teilräumen, die Voraussetzung sind für die Entwicklung der Individuen bis zu einer „Grundlebenslage"[49], die zur Wahrnehmung der Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung befähigt, d. h. gleiche räumliche *Mindest-Startbedingungen*[50]. 2. Herstellung bzw. Ausgleich der räumlichen Bedingungen für eine Gleichheit der gesellschaftlichen Entlohnung gemäß dem „produktiven Beitrag" der Individuen unabhängig von ihrem Standort bzw. vor allem von der „Arbeitsmarktregion" innerhalb der Gebietseinheiten bzw. dem Gesamtraum (*Leistungsgerechtigkeit*). 3. Ausgleich der Lebensanteile der Individuen an Entfaltungsmöglichkeiten gemäß den gesellschaftspolitisch bestimmten Mindestvorstellungen des Bedarfs für ein menschenwürdiges Leben unabhängig vom Wohnort (*Mindestbedarfsgerechtigkeit*[51]). 4. Gleichmäßige Förderung der großräumigen Teilgebiete (z. B. nach Gebietseinheiten oder Planungsregionen) zur Verbesserung der Lebensqualität ihrer Bevölkerung nach Maßgabe der Bedarfsdringlichkeit, d. h. Sicherung gesellschaftspolitisch bestimmter Standards „angemessener" Befriedigungsmöglichkeiten für alle Teilräume a) zunächst für einen grundlegenden „Existenzbedarf" (physiologische Grundbedürfnisse und Grundbedürfnisse nach Sicherheit und sozialer Einordnung) sowie b) mit wachsenden Möglichkeiten auch für entsprechende Standards eines quantitativ und qualitativ gehobenen Bedarfs für die Entfaltung der Persönlichkeit (*Ausgleich der regionalen Lebensbedingungen*). 5. Auf der Grundlage von 4. kann schließlich als Ziel für die *regionale Mobilität* gekennzeichnet werden a) mittelfristig die Befreiung der Individuen von einer (sozialkulturellen) „Notwendigkeit" zur großräumigen Wanderung (bei den verbreiteten und auch in der

[49] Dieser Begriff bedarf natürlich wie die anderen in diesen Zielbeschreibungen verwendeten Standards der Ausfüllung, die teilweise schon in der Gesetzgebung vollzogen ist, teilweise noch durch die demokratisch legitimierten politischen Organe zu vollziehen ist.

[50] Die Abgrenzung der Teilräume für diese Zielsetzung müßte einem sehr engmaschigen Raster folgen (z. B. Einzugsbereich einer Grundschule bei Schulbusdienst).

[51] Würde dabei der relevante „Bedarf" der Selbstbestimmung des Bedürfenden überlassen und nicht als Mindeststandard gesellschaftlich bestimmt, wäre eine Anspruchsinflation wahrscheinlich, die bei Knappheit der verfügbaren Mittel die sozialen Probleme noch verschärfen könnte; die Bedarfsbestimmung durch den Leistungserbringer, z. B. nach dem medizinisch Notwendigen in der GKV, scheint keine hinreichende Lösung dieses Problems darzustellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialisation geförderten Präferenzstrukturen) und die b) langfristige Ermöglichung einer ausschließlich auf die bestmögliche Entfaltung und Befriedigung höherer, sozialkultureller Interessen ausgerichteten regionalen Mobilität.

3. Der Einfluß der Verstädterung auf die gesellschaftliche Schwäche der Lebenslagen von Personenmehrheiten

Bei der Analyse des Einflusses der Verstädterung auf die gesellschaftliche Schwäche der Lebenslage von größeren Personenmehrheiten wird der sozialpolitischen Problemstellung entsprechend die Diagnose der Entstehung oder Verstärkung gesellschaftlicher Schwäche im Vordergrund stehen. Um den Eindruck einer hintergründigen, einseitig negativen Bewertung des Verstädterungsprozesses zu vermeiden, sollen — wenn auch nicht gleichgewichtig — auch Möglichkeiten einer Verbesserung der Lebenslagen durch die Verstädterung angesprochen werden. Wenn insgesamt in dem für dieses Referat gesetzten Rahmen ein zureichender Überblick über die Fülle der nachweisbaren und möglichen Einflüsse der Verstädterung auf die Lebenslagen sowie die Teilspielräume in bezug auf unterscheidbare Bedarfs- oder Interessengruppen und Einzelinteressen differenziert für verschiedene sozialpolitische Zielgruppen vermittelt werden soll, wird für die Darstellung in bezug auf die räumliche Dimension ein relativ geringer Differenzierungsgrad in Kauf genommen werden müssen. Auf der Grundlage der Vorstellung, daß die Stadt-Land-Differenzierung der räumlichen Bedingungen weitgehend nur als ein Kontinuum betrachtet werden kann[52], wird für die Grobstruktur der Betrachtung einerseits auf die „ländlichen Räume", andererseits auf „Verdichtungsräume" abgestellt werden, wobei erstere zunächst durch geringe Wohn- und Arbeitsplatzdichte sowie als Folge durch einen negativen Gesamtwanderungssaldo bzw. durch relevante selektive Abwanderung und/oder durch erheblich unterdurchschnittliche Ausstattung mit wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur (objektiv) gekennzeichnet werden können, letztere analog zunächst durch hohe Wohn- und Gewerbestandortdichte sowie als Folge durch allgemeine oder sozial-selektive Zuwanderung und/oder durch überdurchschnittliche Infrastrukturausstattung abgrenzbar sind[53].

---

[52] Vgl. *R. Dewey*, Das Stadt-Land-Kontinuum, in: P. Atteslander, B. Hamm (Hrsg.), Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974, S. 45 ff.

[53] Vgl. z. B. *J. H. Müller*, Regionale Strukturpolitik, a. a. O., S. 30 ff. — *U. Brösse*, Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik, a. a. O., S. 200 ff. — *P. Thelen, G. Lührs*, Abgrenzung von Fördergebieten, Hannover 1971. — Vgl. auch die Beiträge von *K. H. Hübler, G. Turowski, H. Haider, W. Gaebe, G. Kroner, W.-D. Rase* zur „Neuabgrenzung der Verdichtungsräume", in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4, 1974, und die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Erfassung des Einflusses der Verstädterung auf die Lebenslagen von Personenmehrheiten soll die Bevölkerung in „Normalbürger" und in „in besonderem Maße gesellschaftlich schwache Gruppen" aufgeteilt werden. Der „Normalbürger" wird entsprechend der gegenwärtigen Konzeption in der Politik Sozialer Sicherung als gesellschaftlich schwach insofern verstanden, als die vorherrschende, auf dem Einsatz der eigenen Arbeitskraft beruhende Existenzgrundlage der Individuen nicht ohne „kollektive" Einrichtungen und Maßnahmen der Existenzsicherung gegen normalerweise in der modernen Industriegesellschaft für den einzelnen gegebene Risiken abgesichert werden kann[54]. Für den Typus des „Normalbürgers" werden Unterschiede der vertikalen Schichtung vernachlässigt; der abhängig beschäftigte Arbeitnehmer steht als häufigster Typ innerhalb dieser Abgrenzung meist im Vordergrund des Interesses. Für die Abgrenzung der zweiten Zielgruppe sollen die häufiger behandelten Aspekte der vertikalen Schichtung nach Einkommen bzw. sozialem (Berufs-)Status als vermutlich für die räumliche Differenzierung weniger relevant vernachlässigt werden und eine um (normale) Jugendliche und alte Menschen erweiterte Vorstellung von „Randgruppen"[55] verwendet werden. Für die Bestimmung der Einflüsse der Verstädterung auf die Lebenslagen wird auf nicht widerlegte Aussagen in der regional- und raumordnungspolitischen Literatur über Bestimmungs- und Wirkungszusammenhänge zurückgegriffen, die hier ohne weitere Erörterung als vorläufig begründete Vermutungen verwendet werden. Der allgemein hervorgehobene Mangel an regional (stark) aufgegliederten zuverlässigen Daten wird auch die folgende Betrachtung einschränken.

3.1 Der Einfluß der Verstädterung auf die Lebenslagen der Bewohner „ländlicher Räume"

Wenn man von der traditionellen Kritik an städtischen Lebensformen und von der Perspektive krisenhafter Entwicklungen in den modernen Großstädten ausgeht, würde man vermuten, daß in den ländlichen Räumen alle Voraussetzungen der Lebensqualität noch erfüllt sein müßten. Zwar dürften auch heute für ländliche Gebiete Reste der früher für die agrarischen Gesellschaften typischen Lebensform gegeben und daher z. B. ein höheres Maß an sozialer Einordnung, geringere „Entfremdung" infolge unpersönlicher Beziehungen „anonymer" Träger bloß formaler Rollen u. ä. als wahrscheinlich angenommen werden

[54] Vgl. *W. Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, in: E. Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 75 ff. — Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquête-Kommission, Stuttgart u. a. 1966.

[55] *A. Kögler*, Die Entwicklung von „Randgruppen" in der Bundesrepublik Deutschland, „Schriften", Bd. 87, Göttingen 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können[56]. Aus der Sicht des anderen Pols der Skala von Merkmalen zur dichotomischen Beschreibung von Stadt und Land würde man aber die möglichen Gewinne an Lebensqualität durch Urbanität[57] berücksichtigen müssen, denen für das Land eine Einbuße an Entfaltungsmöglichkeit wegen fehlender Erfahrung über eine Pluralität von Werthaltung, gesellschaftlichen Normen und Verhaltensgewohnheiten, mangelnde Möglichkeiten der Privatheit sowie eine Beschränkung der unmittelbaren, persönlichen Sozialbeziehungen entsprechen würde. Die Gesamtbedeutung dieser — wohl nur noch graduell gegebenen — „sozialkulturellen" Unterschiede zwischen „städtischem" und „ländlichem" Lebensraum für die Lebenslagen dürfte kaum in genereller Weise zu beurteilen sein. Für die materiale Entfaltungsfreiheit der Individuen dürfte entscheidend sein, daß geeignete Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen im Gesamtraum den Individuen das gesamte Spektrum von Stadt-Land-Lebensnormen überschaubar und die eigene „Ansiedlung" auf dieser Skala möglich machen.

3.1.1 Verstädterungsbedingte Schwäche der Lebenslagen der „Normalbürger" in „ländlichen Räumen"

3.1.1.1 Gesellschaftliche Schwäche in bezug auf die Mindest-Startbedingungen

Der Konkretisierung der Ziele in bezug auf die Lebenslagen folgend kann zunächst der Einfluß der Verstädterung auf die räumlichen Bedingungen für das Erreichen der für die weitere Lebenslagenentwicklung investiven „Grundlebenslage" erfaßt werden. Während die Infrastrukturvoraussetzungen für den Bereich der Grund- und Hauptschulbildung generell weitgehend erfüllt sein dürften[58] und auch „qualitative" Indikatoren, wie die Lehrer/Schüler-[59] oder die Schüler/Klassenraum-Relation[60], keine Benachteiligung der ländlichen Regionen ver-

[56] Vgl. *R. Dewey,* Das Stadt-Land-Kontinuum, a. a. O., S. 45 ff.

[57] Vgl. *H. P. Bahrdt,* Die moderne Großstadt, Reinbek bei Hamburg 1971.

[58] Die Unterschiede ergeben sich hierbei erst bei einem sehr engen räumlichen Raster und zeigen eine Benachteiligung zwischen der Landkreisbevölkerung und den Einwohnern der Kreisstädte sowie für abgelegene Gebiete (z. B. des Hochschwarzwaldes). Vgl. *K. von der Groeben, Brodauf,* Disparitäten im ländlichen Raum, Schriften des Dt. Landkreistages, Bd. 13, Bonn 1970, S. 25 f. — Für eine weitergehende Beurteilung käme es hier vor allem auch auf eine auch qualitativ aufgegliederte Statistik an.

[59] Vgl. *G. Friedemann,* Soziale Infrastruktur in den Gemeinden. Bestandsentwicklung 1960 bis 1971, Ausblick auf 1980 und 1985, Berlin 1975. In dieser Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) werden allerdings nur die Gemeinden über 20 000 Einw. nach Größenklassen erfaßt (S. 29).

[60] Vgl. *E. Ballerstedt, W. Glatzer,* Soziologischer Almanach, SPES-Projekt, Bd. 5, Frankfurt, New York 1975, S. 184 (Schüler/Lehrer-Relation nach Bundesländern). Dabei schneidet das am stärksten verdichtete Bundesland NRW sogar am schlechtesten ab. Vgl. auch Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bildungsbericht '70, Bonn 1970, S. 79.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

muten lassen (die Belastung der Schüler durch Schulbusfahrten dürfte die verkehrsbedingten Belastungen in städtischen Gebieten kaum übersteigen), ergeben sich Versorgungsdefizite im Bereich der Kindergartenplätze und vorschulischen Einrichtungen, besonders in den kleinen Gemeinden[61] und vor allem in den ländlichen Gebieten Nord- und Westdeutschlands[62]. Mindestvoraussetzungen für das Erreichen der „Grundlebenslage" dürften dadurch im allgemeinen nicht gefährdet sein, sondern nur, wenn auch die familiäre Sozialisation schicht- oder milieubedingte Mängel aufweist.

Die für die weitere Lebenslagenentwicklung der Jugendlichen entscheidenden Benachteiligungen in ländlichen Räumen dürften sich jedoch einmal mit den ungleichen Möglichkeiten des Besuchs weiterführender Schulen[63] und zudem vor allem im Bereich der Berufsbildungsmöglichkeiten ergeben. Die vorliegenden Untersuchungen zeigen übereinstimmend[64], daß für den wohl am längsten vernachlässigten Bildungsbereich der Berufsausbildung in den ländlichen Gebieten wegen der im Verhältnis zu den Ballungsgebieten höheren Schulabgängerquoten trotz überdurchschnittlichem Angebot an Ausbildungsplätzen eine erhebliche quantitative Unterversorgung gegeben ist. Zudem ist das auch der konjunkturellen Schwankung unterliegende Angebot an Ausbildungsplätzen nach Ausbildungsberufen stärker konzentriert als in Ballungsgebieten. Vor allem für Mädchen ist der Fächer der über-

---

[61] Vgl. *R. Derenbach,* Lücken im Netz der sozialen Infrastruktur, in: Transfer 1, Gleiche Chancen im Sozialstaat?, Opladen 1975, S. 121 ff.

Im Jahre 1972 verteilten sich die Kindergartenplätze in den Gemeinden über 2000 Einw. ihrem Anteil an der Zahl der Kinder über 3 Jahren entsprechend. In den Gemeinden unter 2000 Einw. lebten jedoch 17,4 % der Kinder, denen nur 13,9 % der Kindergartenplätze zur Verfügung standen. In den Gemeinden unter 2000 Einw. besuchten nur 32,2 % einen Kindergarten gegenüber 39,4 % (über 100 000) bis 43,8 % (2000 - 20 000) in den größeren Gemeinden (Wirtschaft und Statistik, Jg. 1974, S. 20).

[62] Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Daten zum Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bonn-Bad Godesberg 1975 (im folgenden zit. als „Daten"), Tab. II, 3.11. In der Zahl der Kindergartenplätze auf 100 Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren erreichten z. B. die Gebietseinheiten:

Mittelholstein-Ditmarschen	nur 31 % des Bundesdurchschnitts,
Lüneburger Heide	nur 34 % des Bundesdurchschnitts,
Ems	nur 43 % des Bundesdurchschnitts.

[63] Vgl. „Daten", Tab. II, 2.11.

[64] Vgl. *F. Stooß,* Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 4. Jg. (1971), S. 142 ff. — *U. Schwarz, F. Stooß,* Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen und Vorschläge zum Abbau des Gefälles, in: MittAB, 6. Jg. (1973), S. 121 ff. — *H. J. Back, P. Böhle, J. Löser, R. Pieper,* Regionale Planung berufsbezogener Bildungseinrichtungen, „Schriften", Bd. 57, Göttingen 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haupt angebotenen Ausbildungsmöglichkeiten oft auf wenige Berufsfelder und Berufe beschränkt. Als weitere Benachteiligung wirkt sich in den ländlichen Gebieten die regionale Konzentration der Ausbildungsplätze auf zentrale Orte aus, insbesondere angesichts der tatsächlichen Bindungen der Auszubildenden an den Wohnort der Eltern, die auch der verbreiteten Bewertung entspricht, daß eine eigene Pendelmobilität zu den Ausbildungsstellen den Jugendlichen noch nicht zumutbar ist.

Die mangelhafte Versorgung mit einem die Wahlfreiheit nach den eigenen Neigungen und Fähigkeiten stark einschränkenden Angebot an Berufsausbildungsmöglichkeiten dürfte für die Bewohner ländlicher Räume an sich eine gesellschaftliche Schwäche der Lebenslage begründen, die als Folge der Verstädterung natürlich nur insoweit anzusehen ist, als die Regelung der Berufsausbildung das Angebot von Ausbildungsplätzen nahezu vollständig an die Existenz entsprechender Arbeitsplätze bzw. Gewerbestandorte bindet.

3.1.1.2 Gesellschaftliche Schwäche in bezug auf die Leistungsgerechtigkeit

Die Frage, ob und inwieweit die Bewohner in den ländlichen Räumen bei gleichen funktionalen, produktiven Beiträgen schlechter entlohnt werden als die Bewohner von Ballungsgebieten, läßt sich statistisch kaum beantworten. Die theoretische Analyse externer Effekte und der Probleme ihrer Internalisierung dürfte hinreichend die Wahrscheinlichkeit begründen, daß die effektiv in den ländlichen Regionen gezahlten Löhne zwar die zu Marktpreisen bewertete Produktivität der Arbeitskräfte bei Vollbeschäftigung übersteigen können, so daß „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ auftritt[65], daß aber die Marktbewertung der Produktivität der Arbeitskräfte nicht allein deren eigenen produktiven Beitrag erfaßt, sondern ihren Beitrag auf der Grundlage der je gegebenen Infrastrukturausstattung im Verhältnis zu den produktiven Beiträgen der Arbeitskräfte in Regionen mit besserer Infrastrukturausstattung. Das Prinzip der Unternehmensbesteuerung am Unternehmenssitz verstärkt diesen „umgekehrten Finanzausgleich“[66], dessen externe Erträge eine funktionale Leistungsgerechtigkeit für die Normalbürger unabhängig von ihrem Wohnort erschweren und die Leistungsentgelte vermutlich zum Nachteil der Bewohner in den wirtschaftsschwachen ländlichen Regionen verzerren.

---

[65] Vgl. *H. Giersch*, Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion, in: Die Weltwirtschaft, Tübingen, Jg. 1972, H. 2, S. 127 ff.

[66] Vgl. *D. Biehl, E. Hußmann, K. Rautenberg, S. Schnyder, U. Südmeyer*, Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Kieler Studien, Bd. 133, Tübingen 1975, S. 6 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1.1.3 Gesellschaftliche Schwäche in bezug auf die Sicherung von Standards einer sozial-kulturellen Existenz

Für die Erfassung möglicher gesellschaftlicher Schwäche der „Normalbürger" in den ländlichen Gebieten in bezug auf die Sicherung der in der Bundesrepublik erstrebten Standards einer sozialkulturellen Existenz können die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsbedingungen sowie das Einkommen als vorrangig angesehen werden. Daneben erscheinen die Einrichtungen und Leistungen der Sozialen Sicherung sowie die allgemeinen Angebote der sachlichen und personellen öffentlichen Infrastruktur unter Einschluß der in starkem Maße öffentlich beeinflußten Wohnungsversorgung relevant[67].

Man kann unterstellen, daß es Ziel sozialer *Arbeitsmarktpolitik* in der Bundesrepublik ist, für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine ununterbrochene Beschäftigung zu den durch die Tarifpartner vereinbarten Mindestbeschäftigungsbedingungen und im Rahmen einer „zumutbaren" Übereinstimmung mit ihrer Qualifikation und ihren Interessen zu sichern[68]. Da die Möglichkeit, durch einen Wohnortwechsel eine befriedigende Beschäftigung zu erreichen, anschließend noch behandelt wird, kann zunächst auf regionale Arbeitsmärkte abgestellt werden, die durch die tatsächlichen Pendlerströme und die zumutbaren Pendelentfernungen abgegrenzt werden können und die offenbar zunehmend als repräsentative, analyse- und planungsrelevante Gebietsabgrenzung angesehen werden[69]. Ein Indikator für ein quantitativ ausreichendes Arbeitsangebot für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen könnte zunächst — von den konjunkturellen Veränderungen abgesehen — in einer durchschnittlichen Rate der regionalen (Bodensatz-)Arbeitslosigkeit gesehen werden[70]. Anhaltspunkte könnte auch die Analyse

---

[67] Die Versorgung mit privaten Gütern und Dienstleistungen hat in der Bundesrepublik mit Ausnahme der Wohnungsversorgung bislang keine Normierung erhalten. Der Verfasser geht davon aus, daß bei der privaten Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen über den Markt regionale Differenzierungen der materialen Konsumentenfreiheit auch angesichts von Unterschieden bei der Bedarfsentwicklung kaum bestimmbar sein und nur auf lange Sicht mit zunehmendem allgemeinem Wohlstand als sozialpolitische Aufgabe relevant werden dürften.

[68] Vgl. *H. Lampert,* Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 243. Dabei wurden hier die üblicherweise proklamierten Ziele auf das in der Krise durchgehaltene Niveau reduziert.

[69] Vgl. *H. Kohler, L. Reyher,* Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte, in: MittAB, 8. Jg. (1975), S. 1 ff. sowie die dort angegebene Literatur zur Frage der Abgrenzung und Eignung des Arbeitsmarktes als Kategorie der Analyse und Planung.

[70] Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Raumordnungsbericht 1974, S. 67. Z. B. hatten im September 1973 folgende Arbeitslosenquoten die ländlichen Arbeitsamtsbezirke Emden (3,8), Leer (2,6), Pirmasens (2,5), Passau (1,7), Schwandorf (1,6) gegenüber den großstädtischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des verfügbaren unausgelasteten Arbeitskräftepotentials eines regionalen Arbeitsmarktes abgeben[71], die auch die zu vermutende „versteckte Arbeitslosigkeit" (z. B. bei Frauen) sowie eine mit verbesserten Möglichkeiten wachsende Erwerbsneigung einbezieht. Ein geringer Auslastungsgrad des Erwerbspotentials bzw. ein hoher Arbeitskräftereservequotient, wie er sich für ländliche Arbeitsmarktregionen infolge der Reserven in der Landwirtschaft sowie in der Erwerbsbeteiligung ergibt[72], läßt sowohl ein gegenwärtiges als auch ein zu erwartendes Arbeitsplatzdefizit in diesen Räumen erkennen.

Wo der quantitative Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage nicht gewährleistet ist, kann eine Nichteinhaltung qualitativer Anforderungen für die Beschäftigung nicht überraschen. Als vorrangiges Problem kann die besondere Betroffenheit der ländlichen Arbeitsmärkte von saisonaler Arbeitslosigkeit sowie die verstärkte Betroffenheit von der konjunkturellen Arbeitslosigkeit[73] angesehen werden. Darüber hinaus schränkt die sektorale und regionale Konzentration auf relativ wenige Berufe und Tätigkeiten die Wahlfreiheit ein und die Qualifikationsstruktur auch des regionalpolitisch geförderten Arbeitsplatzangebots führt zu einer Benachteiligung gegenüber den Bewohnern von Verdichtungsräumen in bezug auf die Möglichkeit eines beruflichen Aufstiegs[74]. Fragen einer verstärkt zur Selbstverwirklichung des Ar-

---

Hamburg (0,6), Frankfurt (0,5), Stuttgart (0,3), München (0,7). Vgl. auch „Daten", Tab. I, 1.12.

[71] Vgl. *D. Biehl* u. a., Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a. a. O., S. 33 ff. — Vgl. auch *A. Ernst*, Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung, in: MittAB, 7. Jg. (1974), S. 210 ff., insbes. Tab. S. 234 ff.

[72] Vgl. *A. Ernst*, Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung, a. a. O., S. 219, sowie Tab. S. 234 ff.

[73] Vgl. Raumordnungsbericht 1974, a. a. O., S. 67. — „Daten", Tab. I, 1.12 und Tab. I, 1.13.

Für ausgewählte Problem-Arbeitsamtsbezirke ergaben sich 1974 und 1975 für September (strukturell- und konjunkturellbestimmt) und Dezember (saisonalbestimmt) folgende Arbeitslosenquoten in %:

	1974		1975	
	Sept.	Dez.	Sept.	Dez.
Emden	5,0	8,6	7,5	10,5
Leer	5,7	11,0	7,4	11,6
Pirmasens	5,2	7,7	6,8	7,4
Schwandorf	4,0	10,3	7,6	13,2
Weiden	2,7	7,0	6,3	9,7
Deggendorf	3,6	13,0	6,1	15,7
Passau	4,2	14,7	6,6	17,2
Bundesgebiet	2,4	4,2	4,4	5,3

Quelle: Amtl. Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1975 — Jahreszahlen.

[74] Vgl. *H. Kohler, L. Reyher*, Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte, a. a. O., S. 1 ff. — Vgl. auch *J. H. Müller* u. a. Mitarb., Überprüfung der Eignung des Arbeitsplatzes als Zielgröße

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beitnehmers beitragenden Qualität der Arbeit, wie sie von den zentralen (städtischen) Institutionen auch der Gewerkschaften verstärkt bei der Programmatik Berücksichtigung finden[75], müssen vermutlich bei den konkreten Arbeitsmarktproblemen der ländlichen Gebiete noch als relativ utopisch erscheinen. Die gesetzlich gesicherten Schutzrechte für Arbeitnehmer (z. B. Gefahren- und Unfallschutz, Arbeitszeitschutz, Jugendarbeitsschutz) sowie die Rechte betrieblicher Mitbestimmung und der Beteiligung an der örtlichen politischen Willensbildung dürften in ländlichen Räumen extrem ungünstiger Arbeitsmarktstruktur auch in relativ geringerem Maße durch organisierte Interessenvertretung tatsächlich abgesichert und ausgefüllt werden, zumal offenbar auch für die Gewerkschaften der Willensbildungsprozeß und die Partizipation gerade in den Problemgebieten noch relativ unterentwickelt ist sowie die Voraussetzungen für eine Beteiligung der Gewerkschaften an der Willensbildung für eine regionale Entwicklungspolitik vielfach erst noch geschaffen werden müssen[76].

Die *regionale Verteilung der Einkommen* wird wohl ebenso häufig anhand der (eben) statistisch verfügbaren Indikatoren beschrieben, wie diese Beschreibungen der unzureichenden Repräsentanz der verwendeten Indikatoren wegen kritisiert werden. Hier soll nur auf einige für die Bedeutung des Einkommens für die Lebenslagen entscheidende Aspekte besonders eingegangen werden[77]. Die regionalen Einkommensunterschiede werden meist anhand der Brutto-Arbeitseinkommen ermittelt, wobei einmal die Besteuerungseffekte und die staatlichen und die privaten Transfereinkommen sowie Lebenshaltungskostenunterschiede nicht berücksichtigt werden[78]. Für die Lebenslagen dürften jedoch in den ländlichen Räumen gegenüber den Verdichtungsräumen zudem die nicht-monetären Einkommensbestandteile auch außerhalb der Landwirtschaft bedeutsamer sein. Zur Begründung dieser Vermutung kann nicht nur auf die statistisch kaum erfaßbaren Erscheinungen

---

regionaler Strukturpolitik einschließlich des Problems der Erfassung der Qualität des Arbeitsplatzes, Berlin 1975.

[75] Vgl. „Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe", Konferenz des DGB am 16./17. Mai 1974 in München. Bei regionalpolitischen Beiträgen wird diese Aufgabe noch nicht aufgegriffen. Vgl. nur *U. Engelen-Kefer*, Regionale Strukturpolitik — eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen, 27. Jg. (1974), S. 138 ff.

[76] *W. Gottmann*, Der DGB in der Raumordnungs- und Regionalpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 26. Jg. (1975), S. 33 ff.

[77] Vgl. *K.-H. Hansmeyer*, Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 40 f.

[78] *R. Struff*, Räumliche Unterschiede in der Bundesrepublik Deutschland — Konvergenz oder Divergenz?, in: Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (Hrsg.), Strukturwandel und Strukturpolitik, Bonn 1973, S. 109 ff., S. 131 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Eigenheimbaus in Nachbarschaftshilfe[79] und der Versorgung aus Kleingärten verwiesen werden. Auf Grund der unterschiedlichen Ausstattung der Haushalte mit Arbeitskraft und verschiedenen Gebrauchsgütern sowie der Wohnformen lassen sich Haushaltsstrukturtypen nach dem Grad der Selbstversorgung bzw. des Marktbezuges unterscheiden, wobei der Anteil der stärker marktbezogenen Haushalte für industrialisierte Ballungsgebiete deutlich überwiegt, während in ländlichen Gebieten die Haushaltstypen vorherrschen[80], deren Wohlstand in stärkerem Maße „letztlich" mit durch Eigenleistungen erzeugt wird. Diese Überlegungen sollen regionale Einkommensdisparitäten nicht verharmlosen. Für die gesamte Lebenssituation der Bevölkerung in ländlichen Räumen dürften sie jedoch nicht die entscheidende Ursache für gesellschaftliche Schwäche darstellen.

Bei den Leistungen im Rahmen der *Sozialen Sicherung* für „Normalbürger" können sich relative Benachteiligungen der Bewohner ländlicher Räume insoweit nicht ergeben, als zwischen Beiträgen und Leistungen eine (solidarische) Äquivalenz besteht; proportionale Beiträge führen zwar unter Berücksichtigung der geringeren „Leistungsfähigkeit" zu relativen Mehrbelastungen der Aktiven in ländlichen Räumen, die sich aber in bezug auf das Dauereinkommen und das Lebenseinkommen durch entsprechende Leistungen bzw. Leistungsansprüche wieder ausgleichen können. Benachteiligungen können sich aus der Ausrichtung der Leistungen der Sozialen Sicherheit auf sozialen Ausgleich und auf den Bedarf in bestimmten Lebenssituationen, also vor allem im Bereich der Sachleistungen, ergeben. Sozialer Ausgleich zugunsten der ländlichen Bevölkerung ergibt sich aus der Familiensicherung bei einkommensproportionalen Beiträgen (vor allem in der Alterssicherung) aus den Unterschieden der durchschnittlichen Familiengrößen[81].

Im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wird durch die Selbständigkeit der Kassen ein relativ weitgehend kleinräumiger Ausgleich von Einnahmen (Beitragssatz) und Ausgaben möglich[82], der eine Benachteiligung bei den Sachleistungen der Gesundheitssicherung innerhalb der GKV nicht vermuten lassen dürfte. Unter dem Gesichtspunkt der Absicherung eines gesundheitspolitisch angestrebten Bedarfs an Einrichtungen und Leistungen des Gesundheits-

---

[79] Vgl. *K.-H. Hansmeyer,* Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 40.

[80] Vgl. *R. von Schweitzer, H. Pross,* Die Familienhaushalte im wirtschaftlichen und sozialen Wandel, „Schriften", Bd. 98, Göttingen 1976, S. 277 ff., bes. S. 285 f.

[81] Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1975, S. 63.

[82] Vgl. nur Bundesverband der Ortskrankenkassen (Hrsg.), Statistik der Ortskrankenkassen in der Bundesrepublik Deutschland 1974. Vgl. insbes. die Statistik der Beitragssätze sowie der Ausgaben je Mitglied.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wesens ergeben sich für die ambulante ärztliche Versorgung aus den Ordnungsregeln der GKV (der ja heute bei Erfassung von 89 % der Bevölkerung auch wesentliche allgemein gesundheitspolitische Funktionen zukommen) mittelbar regional erhebliche Versorgungsunterschiede. Die Erfüllung der gesundheitssichernden Leistungsbereitschaft der GKV durch die kassenärztlichen Vereinigungen und durch die (nur durch bescheidene Anreize beeinflußte) Niederlassungsfreiheit der Ärzte[83] führt, wenn die Einkommenserzielungsmöglichkeiten sowie außerberufliche (und berufliche) Standortfaktoren auch nur unter anderem von den Ärzten bei der Niederlassung berücksichtigt werden[84], zu den bekannten (wenn auch selten systematisch ausgewiesenen) Versorgungsdefiziten an Allgemeinpraktikern, vor allem aber an Fachärzten, in den ländlichen Gebieten[85]. Berücksichtigt man, daß Arztpraxen relativ unterschiedliche Einzugsbereiche haben, dann dürften für diese Aussage zwar nicht die Hinweise auf einzelne kleine Landgemeinden ohne Arzt relevant sein, aber doch die Versorgungsunterschiede für größere Gemeinden (z. B. über 10 000 Einwohner)[86] sowie vor allem die durchschnittlichen Werte für größere ländlich strukturierte Räume[87].

Im Bereich der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit, für die das AFG das Ziel einer Verbesserung der Beschäftigungsstruktur nach Gebieten gefordert hat, kann zunächst eine Umverteilung innerhalb der Solidargemeinschaft der Arbeitnehmer zugunsten der vom Risiko der Arbeitslosigkeit stärker bedrohten und betroffenen ländlichen Räume für die Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und witterungsbeding-

---

[83] Vgl. Bundesverbände der Ortskrankenkassen und der Betriebskrankenkassen (Hrsg.), Grundsätze und Forderungen zum Vertragsrecht der Krankenkassen, Bonn-Bad Godesberg, Essen 1974, S. 11 ff.

[84] Vgl. *G. Silberbauer*, Berufssituation, Laufbahn- und Standortwahl praktischer Ärzte, in: Informationen der Arbeitsgemeinschaft für interdisziplinäre angewandte Sozialforschung, 1975, H. 1, S. 19 ff.

[85] Vgl. *K. von der Groeben, Brodauf*, Disparitäten im ländlichen Raum, a. a. O., S. 64 ff. Besonders auffallend ist dabei die schlechte Versorgung mit Kinderärzten.

[86] Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 62. Jg. (1975), S. 26 ff. Obwohl sich für die unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen mit 2239 Einw. je Arzt (über 100 000), 2136 (50 000 - 100 000), 2304 (20 000 - 50 000), 2132 (10 000 - 20 000) keine erheblichen Unterschiede ergeben, dürften sich Probleme der Erreichbarkeit dieser Ärzte für die umliegende Landbevölkerung sowie der Versorgung gerade der kleineren Gemeinden damit nicht widerlegen lassen. Vgl. *E. Ballerstedt, W. Glatzer*, Soziologischer Almanach, a. a. O., S. 203, wo für Hessen (1970) bzw. Saarland (1970) für Gemeinden bis 500 Einw. eine Relation von 7670 bzw. 19 757 Einw. je Kassenarzt und für Gemeinden von 500 - 1000 Einw. von 4310 bzw. 6186 Einw. je Kassenarzt ausgewiesen wird.

[87] Vgl. „Daten", a. a. O., Tab. II, 1.21. In der Ärztedichte (Ärzte und Fachärzte auf 10 000 Einw.) nehmen für 1970 die Gebietseinheiten Ems (4,0), Münster (4,5), Osnabrück (4,8), Regensburg-Weiden (5,0), Landshut-Passau (5,2) die niedrigsten Ränge im Bundesgebiet ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tem Arbeitsausfall in der Bauwirtschaft festgestellt werden. Die vorbeugenden Maßnahmen der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit, die Förderung von Ausbildung, Umschulung und Fortbildung, sind insgesamt allerdings nicht vorrangig den am stärksten benachteiligten Arbeitsmarktregionen zugekommen und verteilten sich qualitativ differenziert, so daß die Problemgebiete in erster Linie an Hilfen zur Einarbeitung und weniger zur Umschulung und Fortbildung beteiligt waren[88].

Für die allgemeine *öffentliche Infrastrukturversorgung* einschließlich der in starkem Maße von den Kommunen selbst wahrgenommenen[89] oder sonst öffentlich geförderten Wohnungsversorgung der Bürger in den ländlichen Räumen kann zunächst allgemein eine Häufung von Mängeln festgestellt werden[90], die sich einerseits aus der der Wirtschaftskraft entsprechenden regionalen Verteilung der Steuereinnahmen[91] und dem von der Bevölkerungskonzentration ausgehenden (vermutlich progressiv steigenden) Bedarfs- oder Nachfragedruck[92] ergeben dürfte, andererseits auch durch Allokationsentscheidungen der öffentlichen Hände und der Parafisci (und auch der Verbände)[93] sowie durch die regionale Verteilung von Mittelzuweisungen der übergeordneten Gebietskörperschaften, die entgegen den regional- und raumordnungspolitischen Zielen weitgehend der Bevölkerungszahl als Verteilungsschlüssel folgen[94] und somit die Verdichtungstendenzen sowie die Benachteiligung der unterversorgten Räume noch verstärken. Die Schwergewichte der Mängel in der allgemeinen Infrastrukturausstattung der ländlichen Räume sieht der Verfasser in den existentiell wichtigen Bereichen der Krankenhausversorgung[95] sowie einer qualitativen Mindest-

---

[88] Vgl. Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitsförderungsbericht), Bundestagsdrucksache 7/403, S. 23, sowie die Tab. S. 116 f. u. S. 139.

[89] Vgl. *W. Raske,* Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, Stuttgart u. a. 1971, S. 98 ff.

[90] Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, a. a. O., S. 8. — Vgl. auch „Daten", a. a. O., Tab. 2 a.

[91] Vgl. *H. Heuer,* Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 50, Stuttgart u. a. 1975, S. 218 ff.

[92] Vgl. *R. Knigge,* Infrastrukturinvestitionen in Großstädten, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 52, Stuttgart u. a. 1975, S. 39 ff.

[93] Vgl. Bundesraumordnungsbericht 1974, S. 73 f. — *J. Frerich, R. Pötzsch,* Tertiärer Sektor und Regionalpolitik, „Schriften", Bd. 62, S. 203 ff.

[94] Vgl. *B. Reissert,* Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet", Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung, Nr. 4, Bonn 1975.

[95] Vgl. „Daten", a. a. O., Tab. II, 1.11, und Tab. II, 1.12 für Krankenhausbetten für Akutkranke bzw. Planbetten. Die schlechteste Versorgung im Bundesgebiet ergibt sich hier jeweils für die Gebietseinheiten „Schleswig" und „Westpfalz".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausstattung von Teilen des Wohnungsbestandes vor allem in den kleineren Gemeinden[96]. Die öffentliche Förderung nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz[97] hat hier keine gezielte Förderung der am stärksten benachteiligten Gebiete gebracht[98]; die soziale Wohnungsbauförderung folgte der tatsächlichen regionalen Verteilung der Bautätigkeit[99], die gerade in den kleineren Gemeinden unterdurchschnittlich ausgeprägt war[100].

Darüber hinaus dürften im Vergleich mit den Verdichtungsräumen die in der Sozialpolitik der Bundesrepublik für angemessen geltenden Standards der individuellen *Entfaltungsmöglichkeiten in bezug auf „höhere Interessen"* im ländlichen Bereich zunächst im Bereich des Bildungswesens bei der Ausstattung mit weiterführenden allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen[101] sowie mit Berufsfachschulen und beruflichen Fortbildungseinrichtungen nicht gesichert sein. Schlechtere Verkehrsinfrastruktur wird in ihrer unmittelbaren Bedeutung für die Individuen durch geringere Verkehrsdichte ausgeglichen[102]; die problematische Bedienung dünn besiedelter Räume durch öffentliche Verkehrsmittel bei insgesamt gerade in den ländlichen Gemeinden geringen Zuschußmöglichkeiten bringt eine stärkere Abhängigkeit der Entfaltung der Bürger von der Möglichkeit der Kraftfahrzeugnutzung[103]. Im Bereich der höheren Interessen kann man zwar eine geringere Ausstattung und „aufwendige Konsumbedingungen" in bezug auf kulturelle Leistungen für die ländliche Bevölkerung annehmen[104], der jedoch andere, teilweise substitutive Entfaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem von der Mehrzahl der Bundesbürger erwünschten „Wohnen im Grünen"[105] gegenüberstehen. Für die weitere Entwicklung oder

---

96 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Gebäude und Wohnungszählung vom 25. 10. 1968, Heft 3, Ausgewählte Strukturdaten nach Ländern, Gemeindegrößenklassen und Großstädten.

97 Krankenhausfinanzierungsgesetz vom 29. 6. 1972, BGBl. I (1972), S. 1009 ff.

98 Vgl. *B. Reissert*, Die finanzielle Beteiligung des Bundes, a. a. O., S. 58 ff.

99 Vgl. Bundesminister des Innern (Hrsg.), Raumordnungsbericht 1972, Bundestagsdrucksache VI/3793, S. 39 ff.

100 Vgl. ebenda, S. 62 ff.

101 Vgl. „Daten", a. a. O., Tab. II, 2.11, u. Tab. II, 2.12.

102 Hier ist vor allem an den Aufwand für *Wegezeiten* gedacht; eine bessere Verkehrserschließung würde zwar diese Vorteile mindern, dafür aber über die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung der Region die Lebenslagen mittelbar verbessern.

103 Vgl. *J. Schulz-Heising*, Menschen ohne Auto, in: Transfer 1, Gleiche Chancen im Sozialstaat?, a. a. O., S. 86 ff.

104 Vgl. *J. Braun, W. Mathias*, Freizeit und regionale Infrastruktur, „Schriften", Bd. 103, Göttingen 1975.

105 Vgl. *U. Thürstein*, Die Wohnwünsche der Bundesbürger, Gutachten der Metra-Divo-Inmar GmbH für den Bundesminister des Innern, Frankfurt/M. 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch die Wiederbelebung kommunaler Gemeinschaft, unmittelbarer Öffentlichkeit und Partizipation der Bürger wird es gerade in den ländlichen Räumen noch einer entschiedenen Verbesserung der kommunikativen Infrastruktur auch durch die Stärkung der dezentralen Einheiten der Parteien und Verbände bedürfen.

3.1.1.4 Gesellschaftliche Schwäche der Bevölkerung in „ländlichen Räumen" in bezug auf eine von Mobilitätszwängen möglichst freie Freizügigkeit[106]

Die gegenwärtig gegebene und voraussichtlich fortdauernde und weitere Regionen erfassende Abwanderungstendenz aus wenig entwickelten ländlichen Räumen wird oft als „Abstimmung mit den Füßen", als Offenbarung der Präferenzen für eine „städtische" Raumausstattung angesehen, wie sie in den ländlichen Gebieten nur in zentralen Orten höherer Stufe und in den städtischen Verdichtungsräumen gegeben ist. Dieses Erfolgs- bzw. Mißerfolgsbarometer für die Raumentwicklungspolitik kann jedoch auf der Grundlage der festgestellten relativen Benachteiligung der Bewohner ländlicher Räume in bezug auf die in der Bundesrepublik für die Lebenslagen der Individuen verfolgten Ziele als eigener, aber erheblich „fremdbestimmter" Beitrag der Wandernden zur Erreichung der für sie proklamierten Lebenslageziele sein. Soweit diese Abwanderung direkt (oder über sekundäre Wanderungen) zu interregionalem Wohnortwechsel (Fernwanderung) führt[107], bestätigen Analysen der Wanderungsmotive[108] sowie die altersspezifische Selektivität auf die jüngeren Altersjahrgänge (z. B. von 16 - 34 Jahren)[109] die Vermutung, daß die innerregionale Nichterfüllung der grundlegenden Zielstandards im Bereich der weiterführenden Schulen und der beruflichen Entfaltungs- und Aufstiegsmöglichkeiten diese Wanderungen für die weitere Entfaltung „notwendig" gemacht haben. Eine soziale Schwäche der Wandernden dürfte auch insofern angenommen werden können, als offenbar die vielfach vorhandenen Aufstiegswünsche durch die Fernwanderungen in die städtischen Verdichtungsräume nur eine

---

[106] Vgl. die entsprechende Zielformulierung im Bundesraumordnungsbericht 1974, a. a. O., S. 37.

[107] Aus der Fülle der Literatur zur Analyse der Wanderungsbewegungen vgl. nur *G. Albrecht*, Soziologie der geographischen Mobilität, Stuttgart 1972. — *K. Schwarz*, Analyse der räumlichen Bevölkerungsbewegung, Hannover 1969. — *R. Mackensen, M. Vanberg, K. Krämer*, Probleme regionaler Mobilität, „Schriften", Bd. 19, Göttingen 1975.

[108] Vgl. nur INFAS (Hrsg.), Räumliche Mobilität — Präferenzen, Motive, Tendenzen, Bad Godesberg 1972. — Prognos AG (Hrsg.), Struktur und Motive der Wanderungsbewegungen in der Bundesrepublik, Basel 1968.

[109] Vgl. *H. P. Gatzweiler*, Zur Selektivität interregionaler Wanderungen, Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 1, 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geringe Realisierungschance haben und eher die Aufstiegschancen für Angehörige der schon in den Städten lebenden Unterschichten erhöhen[110].

3.1.1.5 Gesellschaftliche Schwäche von Bevölkerungsgruppen in „ländlichen Räumen" in bezug auf die Mindest-Bedarfsgerechtigkeit

Die Sicherung eines Mindeststandards für ein menschenwürdiges Leben wird im Sozialhilfegesetz jedem Bürger als Rechtsanspruch eingeräumt und durch die nach Regelsätzen unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse gewährte Hilfe zum Lebensunterhalt sowie durch individuell ausgerichtete Hilfe in besonderen Notlagen gewährt. Es kann vermutet werden, daß dieser Rechtsanspruch einem großen Teil der betroffenen Personen nicht bekannt ist oder aus welchen Gründen auch immer nicht geltend gemacht wird („verschämte" Armut)[111]. Unter Berücksichtigung der mangelhaften Entwicklung der sachlichen und personellen Infrastruktur der Kommunen in ländlichen Räumen wird man dann nicht davon ausgehen können, daß in diesen Gebieten Probleme von besonderer Hilfe bedürftigen „Randgruppen" nicht in bedeutsamen Maße gegeben wären. Diese Personengruppen dürften zwar stärker integriert sein, ihre Probleme dürften jedoch nur nicht in gleichem Maße wie in städtischen Verdichtungsräumen individuell angemeldet und gesellschaftlich aufgegriffen werden[112]. Zudem kann den Problemen von Randgruppen wohl auch nicht in entsprechenden Einrichtungen mit dem nötigen Personal begegnet werden.

Gesellschaftliche Schwäche in bezug auf eine Mindestbedarfsgerechtigkeit kann auch für nach Lebensphasen abgegrenzte Gruppen in ländlichen Räumen gegeben sein, für deren Lebenslage das Vorhandensein

---

[110] Vgl. *S. M. Lipset*, Soziale Mobilität und Verstädterung, in: P. Atteslander, B. Hamm (Hrsg.), Materialien zur Siedlungssoziologie, a. a. O., S. 290 ff.

[111] Vgl. „Neue Soziale Frage" — Zahlen, Daten, Fakten — Dokumentation von Staatsminister Dr. Heiner Geißler, Manuskript Nov. 1975, bes. S. 37 f.

[112] Einen Hinweis zur Begründung dieser Vermutung können auch die Daten über Sozialhilfeempfänger in den kreisfreien Städten geben. Nach Einwohnergrößenklassen wurden auf 1000 Einwohner an Sozialhilfeempfängern ermittelt:

	laufende Hilfe	in besonderen Lebenslagen
500 000 und mehr	36	22
200 000 - 500 000	35	22
100 000 - 200 000	30	18
50 000 - 100 000	29	17
20 000 - 50 000	28	16
zusammen	35	21

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 61. Jg., 1974, S. 268 ff. In den Aufwendungen für Sozialhilfe (vgl. S. 274 ff.) könnte sich auch unabhängig von der Ortsgröße ein sozialkulturelles Gefälle zwischen süddeutschen bzw. west- und norddeutschen Städten auswirken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer besonderen Infrastrukturausstattung und besonderer Dienstleistungen erforderlich sind. Ein solcher Bedarf ergibt sich zunächst wohl für die alten Menschen, die zwar mit einem wesentlich höheren Anteil im Mehrgenerationenhaushalt mit ihren Kindern „integriert" leben als in Verdichtungsräumen, deren Wohnungsversorgung jedoch oft sehr unzureichend ist und für die altersspezifischen Angebote für gemeinschaftliche Aktivitäten nahezu völlig fehlen[113] oder in den zentralen Orten selbständig nicht erreichbar sind. Vergleichbare Probleme ergeben sich für die Jugendlichen, vor allem für die nicht über Ausbildungsstätten an sozial-kulturellen Möglichkeiten der Freizeitgestaltung teilhabenden Jungarbeiter. Auch bei der unzureichenden Versorgung der ländlichen Räume mit Einrichtungen zur Förderung der Jugend[114] läßt der nur bedingte Zugang dieser Gruppe zu Kraftfahrzeugen[115] und das überwiegend arbeitsbezogene Angebot öffentlicher Verkehrsmittel einen Rückgriff auf zentralörtliche Angebote im Nahbereich nur bedingt zu.

3.2 Der Einfluß der Verstädterung auf die gesellschaftliche Schwäche der Lebenslagen von Bewohnern der städtischen Verdichtungsräume

3.2.1 Die Lebenslagen der „Normalbürger" in den städtischen Verdichtungsräumen

Da bei der Betrachtung der ländlichen Räume vergleichend auch auf die Voraussetzungen für das Erreichen der unterstellten Lebensziele in den städtischen Verdichtungsräumen eingegangen wurde, kann — zumindest für die „Normalbürger" — eine zusammenfassende Darstellung der Einflüsse der Verstädterung auf die Lebenslagen gewählt werden. Diese Einflüsse können zunächst in einer Positivliste zusammengestellt werden, in der vor allem die quantitative Konzentration eines qualitativ hochgradig differenzierten (Pluralität) und für weitere Differenzierung offenen Angebots für die materiale Entfaltungsfreiheit der Individuen in bezug auf ihre Bedarfsvorstellungen und in bezug auf die individuell spezifischen Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten dem Verfasser relevant erscheint. Dies bedeutet für die Berufs- und Arbeitsplatzwahl — von den Verdichtungsräumen mit stark ausgeprägter Monostruktur der Wirtschaftstätigkeit abgesehen[116] — erhöhte materiale

[113] Vgl. H. u. H. Reimann (Hrsg.), Das Alter, Soziale Probleme, Bd. 1, München 1974, S. 75 ff. — *O. Blume,* Zur Situation der älteren Menschen auf dem Lande, in: Neues Beginnen, H. 3, 1969.

[114] Vgl. Raumordnungsbericht 1972, a. a. O., S. 56.

[115] Die Bedingung dürfte hier teilweise weniger im Besitz von Fahrzeugen als in den „wohlverstandenen Interessen" liegen, die Eltern, Erzieher und Politiker für die Jugendlichen im Zusammenhang mit einem entsprechenden Pendeln zu zentralörtlichen Angeboten geltend machen dürften.

[116] Vgl. *W. Stockmann,* Beschäftigungsrückgänge und Regionalpolitik in monoindustriellen Problemgebieten, Düsseldorf 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wahlfreiheit zwischen Ausbildungsberufen und -möglichkeiten, Arbeitsplätzen und (teilweise flexiblen) Arbeitsbedingungen sowie bessere Möglichkeiten für ein Nachholen von Ausbildung, für Umschulung oder Fortbildung. Stärkere Konkurrenz um die Arbeitskräfte und höhere Verhandlungsmacht der gewerkschaftlichen Organisationen sowie (auch extern erwirtschaftete) höhere Produktivität und Gewinne führen für die Arbeitnehmer zu höheren Effektivverdiensten und zusätzlichen freiwilligen Sozialleistungen der Arbeitgeber[117]. Im Bereich der Einkommensverwendung lassen sich selbst für vernachlässigte oder ausgefallene Bedarfe Angebote finden und kann sich rationale Konsumwahl angesichts der Vielzahl der in engem Umkreis erreichbaren Anbieter entfalten. Aus der Konzentration der Nachfrager mit differenzierten Bedürfnissen ergeben sich auch für kleine und mittlere selbstständige Produzenten und Händler Existenzchancen durch Spezialisierung auf das Angebot je bestimmter Gebrauchswerte. Auf der Basis der Agglomeration wirtschaftlicher Aktivität können die Kommunen in den Verdichtungsräumen aus relativ hohen Steuereinnahmen[118] durch die Ausstattung mit sachlicher und personeller Infrastruktur die Attraktivität dieser Räume weiter verbessern und sich so allerdings auch immer wieder selbst um den Erfolg bei der Lösung der städtischen Probleme bringen[119].

Bei einer Skizze der Negativliste der Einflüsse der Verstädterung auf die Lebenslagen der Normalbürger kann für den Bereich der Bedürfnisentfaltung ein ökonomisch ausgerichteter Leistungs- und Konsumdruck infolge der Dichte des durch Medien selektiv verstärkten Informationsflusses und des demonstrativen Konsums bei gleichzeitiger Intransparenz der jeweiligen Bedingungen des Einkommenserwerbs (bzw. der Leistungserbringung) vor allem im Verhältnis zu den ländlichen Räumen vermutet werden. Für weniger Leistungsfähige, für unzureichend Ausgebildete, für nicht am Erwerbsleben beteiligte Frauen, für Kinder und für alte Menschen kann sich unter diesen sozial-kulturellen Bedingungen die normale Lebenssituation mit einem Gefühl des Nichtteil-

---

[117] Vgl. *H. Lampert,* Bestimmungsgründe und Lenkungsfunktion branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede, in: H. Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, SdVfS, NF. Bd. 51, Berlin 1969, S. 377 ff., S. 418. — *G. Merle,* Der freiwillige Soziale Aufwand in der Industrie und seine betriebswirtschaftliche Bedeutung, Berlin 1963, S. 115.

[118] Vgl. *R.-R. Grauhan, W. Linder,* Politik der Verstädterung, Frankfurt/M. 1974, die dabei allerdings vor allem die Abhängigkeit der Kommunal- und Regionalpolitik vom kapitalistisch-marktwirtschaftlich organisierten Wertschöpfungsprozeß hervorheben.

[119] Vgl. *H. Lampert,* Zur Effizienz stadtentwicklungspolitischer Instrumente, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 13. Jg. (1974), S. 209 ff., bes. S. 220. — Vgl. auch *J. W. Forrester,* Urban Dynamics, Cambridge/Mass., London 1969, mit der These des „counterintuitive behavior" von komplexen Sozialsystemen wie einer Stadt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

habens an den gesellschaftlichen Werten und Lebensprozessen verbinden und zu „neuen" Anforderungen an die kommunale Sozialpolitik führen. Verkehrsdichte belastet in zunehmendem Maße die Zeitbudgets und die Nervenkraft aller Bürger im innerstädtischen Individualverkehr und vor allem der Einpendler aus den Stadtrandzonen und Vorstädten von Ballungskernen. Verkehrslärm und Industrieabgase beeinträchtigen die Anwohner von Durchgangsstraßen und Industriegebieten in Einzelfällen bis zur akuten oder doch langfristig zu erwartenden Gesundheitsgefährdung. Angesichts der Gesamtbelastung durch Arbeit und Arbeitswege muß auch der Mangel an innerstädtischen Frei- und Erholungsflächen sowie die Zurückdrängung von Naherholungsmöglichkeiten durch die Verlagerung der Wohnsiedlungen in die Randzonen für die in den Stadtkernen verbleibenden Bevölkerungsgruppen auf Dauer als eine erhebliche Gesundheitsbelastung angesehen werden. Darüber hinaus stellt dieser Mangel an innerstädtischen Erholungsmöglichkeiten und die beschränkte Erreichbarkeit für Naherholungsgebiete eine Beeinträchtigung des für die Entfaltung (höherer Interessen) wichtigen Freizeitwertes städtischer Wohnstandorte dar.

Die wirtschaftliche Interdependenz der Verdichtungsräume veranlaßte zunehmend die Bildung von Groß-Gemeinden, die für die einzelnen Bürger in den Ballungsgebieten teilweise ebensowenig mehr einen für alle überschaubaren Rahmen ihrer Beteiligung am demokratischen Staatsleben darstellen kann wie die in sich rasch wachsende Großstadt. Gerade im Bereich der öffentlichen Willensbildung der Kommunen kann die Vermutung einer Selektivität der politischen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse auf die Möglichkeit einer gesellschaftlichen Schwäche sogar der Mehrheit der „Normalbürger" hinweisen. Sachliche und räumliche Interdependenz und Größen-Dimension der kommunalen Politik lassen in den städtischen Verdichtungsräumen unmittelbare politische Partizipation weitgehend zu einem Privileg einer kleinen Schicht von Personen mit hohem Status, wirtschaftlicher Macht, Verwaltungsrang oder Hochschulbildung werden.

Neben der existentiellen Bedrohung der Gesundheit, wie sie sich teilweise aus der agglomerationsbedingten Umweltgefährdung und der Minderung der Freiflächen ergibt, neben der Mietbelastung für angemessenen Wohnraum, vor allem für Familien mit mehreren Kindern, die teilweise an die Grenze des den Haushaltsbudgets „Zumutbaren" (bzw. des bis auf diese Grenze „Subventionierbaren") geht, sowie schließlich neben den (die „gehobenen" Standards der Lebensqualität betreffenden) Beeinträchtigungen des Freizeitwertes und der politischen Partizipationschancen würde der Verfasser bei den „Normalbürgern" in den Städtischen Verdichtungsräumen keine weitere gesellschaftliche Schwäche auf Grund der unterstellten Ziele annehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2.2 Die Lebenslagen von besonderen gesellschaftlich schwachen Gruppen in den städtischen Verdichtungsräumen

Ein wesentliches Defizit bei der Erreichung der unterstellten Lebenslageziele dürfte sich für gesellschaftliche Gruppen ergeben, bei deren Lebenslagen unabhängig von ihrem Standort Merkmale gesellschaftlicher Schwäche gegeben sind und sich teilweise kumulieren[120], z. B. bei den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien, den alten Menschen, Kindern und Jugendlichen, vor allem den familienunabhängigen Jugendlichen, den Obdachlosen und den Behinderten[121]. Die gesellschaftliche Schwäche dieser Gruppen ist jedoch nicht durch die Verstädterung bedingt und auch kein eigentliches Problem der Städte; die räumliche Konzentration der Bevölkerung und der Wirtschaftstätigkeit in den städtischen Verdichtungsräumen läßt die gesellschaftliche Schwäche dieser Gruppen teilweise nur erst akut werden, läßt sie als ebenfalls konzentrierte Erscheinung gesellschaftlicher Schwäche gesellschaftlich wahrnehmbar und zu einem Problem der Sozialpolitik, vor allem der Kommunen, werden[122]. Im einzelnen ergibt sich eine Bedeutung der gesellschaftlichen Schwäche städtischer „Randgruppen" für die Themastellung dieses Beitrages aus folgenden Zusammenhängen: 1. Die ausländischen Arbeitnehmer als bei ihrer Ankunft in der Bundesrepublik durch Herkunft, Sprache und Ausbildung benachteiligte Gruppe tragen selbst durch die direkte Zuwanderung in die Verdichtungsräume oder durch sekundäre Wanderungen den Verstädterungsprozeß zu einem wesentlichen Teil. 2. Die Verdichtung verändert die Knappheit des Bodens und standortgebundener Einrichtungen und löst dadurch Umwidmungen durch private und öffentliche Entscheidungsträger (z. B. Abriß von Wohngebäuden, Sanierung von Stadtteilen) sowie preisbedingte Reaktionen vor allem einkommensschwacher Haushalte aus, die die besondere gesellschaftliche Schwäche dieser Haushalte erst erkennbar machen. 3. Die agglomerationsbedingte Produktivität in den Verdichtungsräumen führt zu größeren (als im allgemeinen gegebenen) Unterschieden zwischen den Einkommen und der Lebenssituation der Leistungsfähigen und der nur beschränkt oder Nicht-Leistungsfähigen sowie zu besseren Möglichkeiten der Kommunen, durch spezifische Einrichtungen, durch Dienstleistungen und Einkommenshilfen[123] die Le-

---

[120] Vgl. *R.-R. Grauhan, W. Linder,* Politik der Verstädterung, a. a. O., S. 47 ff., unter Bezug auf die Unterscheidung von „vertikalen" und „horizontalen Disparitäten" von *C. Offe,* Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: G. Kress, D. Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt/M. 1969, S. 135 ff.

[121] Vgl. *A. Kögler,* Die Entwicklung von „Randgruppen" in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O.

[122] Vgl. *W. Bateman, H. M. Hochman,* Social Problems and the Urban Crisis: Can Public Policy Make a Difference?, in: American Economic Review, Vol. 61 (1971), S. 364 ff., S. 347.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

benslagen der gesellschaftlich Benachteiligten zu verbessern. Dadurch können gerade gesellschaftlich schwache Personen attrahiert werden, die sich in den Städten Aufstiegschancen oder nur bessere Sozialleistungen erwarten[124]. 4. Möglicherweise zeigen die Probleme mit gesellschaftlichen Randgruppen in den Verdichtungsräumen Grenzen des Verstädterungsprozesses auf, die in dem auf mittlere Sicht möglichen Maß der Ungleichheit zwischen einer offenen Stadt bzw. Stadtregion und ihrer Umwelt[125] sowie in dem durch gesellschaftlich organisierte (finanzielle, sachliche und personelle) Hilfe möglichen Maß der Verbesserung extrem schwacher individueller Lebenslagen gesehen werden können.

Von den Merkmalen der Lebenslage, die bei den städtischen Randgruppen in besonderem Maße von der Verstädterung betroffen werden, erscheint durchgehend die Wohnungsversorgung vorrangig, wobei z. B. für die älteren Menschen die Miethöhe und die Wohnungsqualität sowie die potentielle Betroffenheit von der Sanierung von Altbauvierteln[126], für die ausländischen Arbeitnehmer die Versorgung mit für die Familiengröße ausreichendem Wohnraum sowie für Obdachlose die Integration in Normalwohnungen und ihre soziale Umgebung die wichtigsten Aspekte darstellen dürften. Für die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien, die wohl nur in relativ geringem Maße einen spezifischen Infrastrukturbedarf hervorgerufen haben[127], dürfte sich die Problematik der Wohnungsversorgung mit der konjunkturell zurückgehenden Zahl und der Binnenwanderung aus den Stadtkernen entschärft haben und nun vor allem noch das Problem der relativ isolierten und geschlossenen Wohnweise (Ghettobildung) bedeutsam sein, das auch für die Obdachlosen bislang noch nicht gelöst ist und auch kaum lösbar erscheint[128]. Bei dem gruppenspezifischen Infrastrukturbedarf werden in den Städten zwar die Lücken zwischen Bedarf und Erfüllung in besonderem Maße sichtbar, doch sind auch die finanziellen und personellen Anstrengungen gerade im Bereich sozialer Leistungen unver-

---

[123] Man kann davon ausgehen, daß die unterschiedliche Verwaltungspraxis in einzelnen Kommunen auch bei festgesetzten Regelsätzen noch zu Differenzen führen kann, die bei einer existenzminimalen Versorgung für die Betroffenen erheblich sein können.

[124] Vgl. *J. W. Forrester,* Urban Dynamics, a. a. O., S. 116 ff.

[125] Vgl. *H. Lampert,* Zur Effizienz stadtentwicklungspolitischer Instrumente, a. a. O., S. 216 ff.

[126] Vgl. Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/3583, S. 18.

[127] Vgl. *G. Stiens,* Zur infrastrukturellen Plafondierung der Ausländerbeschäftigung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2, 1974, S. 49 ff.

[128] Vgl. nur GEWOS (Hrsg.), Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, GEWOS-Schriftenreihe, NF. 19, Hamburg 1976, und die dort ausgewertete Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kennbar an dem relativen Anwachsen der entsprechenden Etats abzulesen[129]. Ebenso kann das Bemühen um neue erfolgreiche Wege der sozialen Hilfe in den Großstädten nach Ansicht des Verfassers kaum bestritten werden. Ausländische Arbeitnehmer in Verdichtungsräumen erwerben häufiger deutsche Sprachkenntnisse als in ländlichen Räumen, die vorschulische und schulische Betreuung dürfte der für deutsche Kinder nahezu entsprechen[130]. Für alte Menschen werden in Großstädten erste mobile Betreuungsdienste eingesetzt, die ihnen den Übergang ins Altersheim vielfach ersparen können. Für Obdachlose werden systematische Versuche der Eingliederung in neue Wohngebiete unternommen sowie die Beratung für ein rationales Haushalten intensiviert[131]. Stadtplanung und Sanierung wird in Ansätzen unter unmittelbarer Beteiligung der Bürger, vor allem jeweils betroffener Stadtteile, vollzogen[132]. Sozialpädagogisch betreute Einrichtungen der offenen Jugendhilfe und fördernd gestaltete Spielplätze sind wohl auch in Verdichtungsgebieten noch nicht in befriedigendem Umfang vorhanden und können auch kaum die Nachteile einer „kinderfeindlichen" Wohnumwelt kompensieren, kennzeichnen aber doch auch den Entwicklungsunterschied bei der Aufnahme und Verarbeitung dieser hier beispielhaft behandelten Probleme[133] gesellschaftlicher Randgruppen zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Gebieten.

4. Spezifische sozialpolitische Handlungsmöglichkeiten zur Behebung der verstädterungsbedingten gesellschaftlichen Schwäche der Lebenslagen von Personenmehrheiten

Die Überlegungen über die zur Lösung der aufgezeigten sozialpolitischen Probleme der Verstädterung geeignet erscheinenden politischen Handlungsmöglichkeiten müßten grundsätzlich das gesamte, den politischen Instanzen verfügbare Instrumentarium umfassen, vor allem die regional- und raumordnungspolitischen sowie die kommunalpolitischen Mittel. Da dies im Rahmen dieses Beitrages nicht geleistet werden

---

[129] Vgl. *W. Raske*, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, a. a. O., S. 108 ff. — *R. R. Klein, J. M. Gleitze*, Gemeindefinanzbericht 1975, in: Der Städtetag, H. 1, 1975, S. 1 ff.

[130] Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Repräsentativ-Untersuchung '72 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und ihre Familien- und Wohnverhältnisse, Nürnberg 1973.

[131] Vgl. z. B. Der Oberstadtdirektor der Stadt Köln (Hrsg.), Obdachlosenhilfe in Köln — Gesamtplan v. 30. 6. 1976 (verabsch. am 5. 10. 76).

[132] Vgl. SIN-Städtebauinstitut (Hrsg.), Sozialplanung, Nürnberg 1972. — *D. Kühn*, Kommunale Sozialplanung, Stuttgart u. a. 1975. — Zu den Grenzen und Problemen einer solchen Planung vgl. auch R.-R. Grauhan (Hrsg.), Lokale Politikforschung, 2 Bde., Frankfurt/M., New York 1975.

[133] Vgl. *F. X. Kaufmann, S. Schneider*, Die Bedeutung von Modelleinrichtungen für die örtliche Sozialpolitik, in: Der Städtetag, H. 7, 1975, S. 353 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf eine zusammenfassende Beurteilung kommunal- und raumpolitischer Strategien und ihre Ergänzung durch sozialpolitische Mittel, die in besonderem Maße zur Lösung der verstädterungsbedingten gesellschaftlichen Schwächen geeignet erscheinen.

Geht man zunächst auf die Probleme in den städtischen Verdichtungsräumen ein, dann erscheint neben konsequenter Ausnutzung der vorhandenen Instrumente, insbesondere der Flächennutzungsplanung und Verkehrsplanung bei ansonsten weitgehend pretialer Lenkung, neben einer Verbesserung der kommunalen Problemlösungskapazität durch Integration ständiger wissenschaftlicher Beratung sowie neben besserer Koordination mit übergeordneten Trägern der Politik wie mit freien Trägern kommunaler Aufgabenerfüllung[134] zur Verbesserung der Lebenslagen der „Normalbürger" und insbesondere der gesellschaftlichen „Randgruppen" erforderlich: a) eine Intensivierung der Prozesse der Zielklärung für die städtische Entwicklung unter den Bürgern und der Kommunikation und Interaktion zwischen Planern und Betroffenen[135]; b) eine verstärkte Konzentration auf personale soziale Dienstleistungen, die erforderlichenfalls durch mobilen Einsatz auch stadtteilbedingte Benachteiligung ausgleichen und möglichst in unmittelbarer Interaktion mit den Betroffenen eine Lebenslagenverbesserung durch Initiierung und Stabilisierung von Sozialisations-(Lern-)prozessen anstreben; c) (da eine solche Personalintensität der Sozialpolitik auf absehbare Zeit auch durch die wohlhabendsten Kommunen kaum zu leisten sein wird) vor allem eine sozialpädagogische Beeinflussung aller Bürger, Initiierung und konsequente Förderung von vorhandenen freien Initiativen der Bürger zu einer Ausweitung gesellschaftlicher (freiwilliger, unentgeltlicher und nicht-professionalisierter) *Gemeinwesenarbeit*[136]; dazu dürfte eine Belebung der Idee von *„Sozialgemeinden"*[137] in einer weitgehenden Untergliederung der großstädtischen Kommunen zweckmäßig sein.

Eine Lösung der sozialpolitischen Probleme der städtischen Verdichtungsräume ist ohne Abbau des interregionalen Gefälles der räumlichen Voraussetzungen für die Lebensqualität nicht erreichbar. Auch für die

---

[134] Vgl. *H. Lampert*, Zur Effizienz stadtentwicklungspolitischer Instrumente, a. a. O., S. 217 ff.

[135] Vgl. ebenda, S. 220. — *J. J. Hesse*, Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Stuttgart u. a. 1972. — *R. Knigge*, Infrastrukturinvestitionen in Großstädten, a. a. O., S. 135 ff.

[136] Vgl. „Lage der Städte, Gemeinden und Kreise", Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU, Bundestagsdrucksache 7/2409, S. 4 f.

[137] Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Hrsg.), Grundlagen eines Sozialplans der SPD (1952). Hier zit. nach *M. Richter*, Die Sozialreform-Dokumente und Stellungnahmen, a. a. O., GII1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufgaben einer Raumentwicklungspolitik kann zunächst davon ausgegangen werden, daß es weniger an geeigneten politischen Handlungsmöglichkeiten mangelt, als an ihrer konsequenten und koordinierten Anwendung einschließlich der Verbesserung der internen organisatorischen Voraussetzungen bei den einzelnen Trägern der Politik[138]. Die Verteilung der raumwirksamen Mittel des Bundes und der interregionale Finanzausgleich müßten unter Einschätzung des „umgekehrten Finanzausgleichs" einer Benachteiligung der wenig verdichteten Räume beim (originären) Mittelaufkommen nach dem Subsidiaritätsprinzip auf die bei den Standards der Mindeststart- und Mindest-Bedarfsgerechtigkeit am stärksten benachteiligten Gebietseinheiten ausgerichtet werden[139]. Für die Entwicklung innerhalb dieser großräumigen Einheiten scheint dem Verfasser der oft diskutierte Gegensatz zwischen Förderung von Schwerpunktorten nach der Förderungswürdigkeit und flächendeckender Förderung nach der Förderungsbedürftigkeit[140] nicht relevant. Unter Berücksichtigung einer Knappheit der überhaupt verfügbaren Ressourcen und vermutlicher Gesetzmäßigkeiten der Ausbreitung gesellschaftlicher Neuerungen kann die flächenumfassende Entwicklung und die Förderung der regional am stärksten Benachteiligten wohl nur über Schwerpunktbildung schrittweise erreicht werden.

Im Rahmen der sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten im engeren Sinne wäre zunächst auch unter regionalem Aspekt die kausalorientierte und insoweit weitgehend nach dem Äquivalenzprinzip ausgestaltete Soziale Sicherung (z. B. in der persönlichen Bemessungsgrundlage der Altersrente) zu überprüfen in bezug auf die Möglichkeit einer final-orientierten Grundversorgung für alle aus dem allgemeinen Steueraufkommen[141]. Zudem wäre Regionale Planung und kommunale Politik verstärkt in Kommunikation und Interaktion mit den Bürgern zu betreiben, wozu die regionale Mobilität der Träger von Politik und Verwaltung ebenso beitragen könnte wie die Intensivierung der regionalen örtlichen Willensbildungsprozesse durch Verbände und Parteien. Als Ergänzung des Ausbaus der Infrastruktur in zentralen Orten würde die Einrichtung mobiler Dienste und spezieller öffentlicher Beförderungsmittel (z. B. Busse zu Berufsausbildungsstätten) geeignet erscheinen. Schließlich könnten auch für die Regionalentwicklung in ländlichen Gebieten durch integrierte, quantitativ und qualitativ personalintensive

---

138 Vgl. *G. Hennings*, Grundlagen und Methoden der Koordination des Einsatzes raumwirksamer Bundesmittel, Münster 1972.

139 Die geringe politische Realisierungschance für diese instrumentelle Forderung kann nicht davon abhalten, sie hier aufzunehmen.

140 Vgl. nur *J. H. Müller*, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, a. a. O., S. 22 ff.

141 Vgl. *W. Schmähl*, Systemänderung in der Altersvorsorge, SPES-Projekt, Schriftenreihe Bd. 3, Opladen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklungspolitik (Entwicklungsstäbe) noch zusätzliche Möglichkeiten erschlossen werden, wie z. B. jahrgangsbezogene Planung und Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten und anschließend von Arbeitsplätzen in individueller Kommunikation mit den Betroffenen, in Zusammenarbeit mit der privaten Wirtschaft, der Bundesanstalt für Arbeit[142] und den regionalen Planungsbehörden des Landes und des Bundes. In Verbindung mit den Gewerkschaften und deren Wirtschaftsunternehmen sowie mit den regionalen Verbänden der Genossenschaften und anderer „gemeinwohlorientierter" Organisationen könnten Modellvorhaben initiiert und gefördert werden, die als „Enklaven"[143] für die Entwicklung neuer Kombinationen von Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitseinkommen und unmittelbaren Entlohnungen (Arbeitsfreude, Selbstverwirklichung) möglicherweise in weitgehender Selbstverwaltung auf die weitere Entwicklung des regionalen Arbeitsmarktes ausstrahlen könnten. Die Abwanderung aus den ländlichen Räumen könnte auch in ihrer altersspezifischen Konzentration auf die jüngeren (und oft besser qualifizierten) Personen sogar auf Einzelfälle gezielt gefördert werden, wenn gleichzeitig der Kontakt zu den Wandernden systematisch aufrechterhalten und eine personen- und objektbezogene gezielte Förderung auch von Rückwanderungen betrieben werden würde.

5. Zusammenfassung in Thesen

1. Gegenstand der Analyse ist die Frage nach dem Beitrag der Verstädterung zu gesellschaftlicher Schwäche der Lebenslagen (größerer) Personenmehrheiten sowie nach den Möglichkeiten der Behebung einer verstädterungsbedingten Schwäche der Lebenslagen.

2. Auf Grund einer integrierenden Analyse raumordnungspolitischer und sozialpolitischer Handlungsgrundsätze sowie bestimmter Vorstellungen über die realen Zusammenhänge der Bedarfsentwicklung und der Entwicklung der verfügbaren Ressourcen werden als Ziele für die Lebenslagen unter Berücksichtigung des Raumbezugs unterstellt: Mindest-Startgleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Mindestbedarfsgerechtigkeit sowie regionaler Ausgleich gesellschaftlich bestimmter „Standards" der Lebensbedingungen und Abbau von „Mobilitätszwängen".

3. Für die „ländlichen Räume" ergeben sich Vermutungen für eine gesellschaftliche Schwäche zunächst der „Normalbürger". Die Gründe liegen vor allem in der unzureichenden öffentlichen Infrastruktur in den für das Erreichen einer „Grundlebenslage" relevanten Bereichen

[142] Vgl. AFG, a. a. O., §§ 91 ff.

[143] Vgl. *S. N. Eisenstadt,* Sozialer Wandel, Differenzierung und Evolution, a. a. O., S. 84 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Berufsausbildung und der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen sowie für die Erfüllung gesellschaftlich angestrebter Standards der Arbeitsmarktstruktur, die mangelhafte Wahlmöglichkeiten von Berufen und Arbeitsplätzen, geringe Arbeitsplatzsicherheit, möglicherweise funktional nicht gerechte Entlohnung sowie Gefährdung qualitativer Mindestforderungen kennzeichnen. Für Alte und Jugendliche ist die spezifische öffentliche Infrastruktur unzureichend.

4. In den „städtischen Verdichtungsräumen" können Lärm- und Umweltbelastungen sowie mangelhafte Versorgung mit Stadt- und Naherholungsmöglichkeiten die Gefahr einer gesellschaftlichen Schwäche für „Normalbürger" darstellen. Die Verstädterung macht die gesellschaftliche Schwäche von teilweise kumulativ benachteiligten Randgruppen akut und politisch virulent.

5. Eine bessere Lösung der sozialpolitischen Probleme der Verstädterung scheint neben konsequenter und koordinierter Ausnutzung des vorhandenen Instrumentariums nur durch Verstärkung der personalintensiven Politiken und der Bürgeraktivierung erreichbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung[1]

Die Diskussion des Referats von Herrn Klemmer beschäftigte sich mit drei eng zusammenhängenden Problemkreisen:

1. Inwieweit bieten Stadtentwicklungsmodelle vom Typ des Forrestermodells eine Erklärung des Verstädterungsprozesses und lassen sich diese Modelle, die für den amerikanischen Raum entwickelt wurden, auf deutsche Verhältnisse übertragen?
2. Was läßt sich über den Zusammenhang zwischen der Veränderung der sektoralen Produktionsstruktur einer Volkswirtschaft und der Entwicklung der Siedlungsstruktur aussagen?
3. Gibt es ein Agglomerationsoptimum und wie sind in diesem Zusammenhang die sogenannten externen Effekte einzuordnen?

Bei der Diskussion des Punktes 1 herrschte weitgehend Einigkeit darüber, daß das Forrestermodell weniger eine Erklärung des volkswirtschaftlichen Verstädterungsprozesses liefert als vielmehr eine Beschreibung der historischen Entwicklungsstadien einer einzelnen Stadt. Neben Forresters Annahme einer konstanten Fläche der Stadt — eine Annahme, die im Modellzusammenhang letztlich zu dem durch das Modell prognostizierten Niedergang der Stadt führt — wurde auch kritisiert, daß eine explizite Erfassung der zur Erklärung des Verstädterungsprozesses wichtigen Agglomerationsvorteile fehlt. Ferner wurde als wesentlicher Kritikpunkt herausgearbeitet, daß im Forrestermodell die Lage der Stadt im Siedlungsgefüge nicht berücksichtigt ist; Konkurrenzbeziehungen und die Entwicklung der Arbeitsteilung sowie die Bildung einer hierarchischen Ordnung zwischen verschiedenen Städten gemäß der Theorie der zentralen Orte können somit nicht erfaßt werden. Schließlich wurde darauf hingewiesen, daß die historische Entwicklung der Städte in der BRD weitgehend anders verlaufen ist als die von Forrester ins Auge gefaßte Entwicklung einer typisch amerikanischen Industriestadt, so daß das Forrestermodell nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse in der BRD übertragen werden kann. Es erhebt sich sogar die Frage, ob man angesichts der Bedeutung der historischen Komponente überhaupt von einer allgemeingültigen, d. h.

[1] Die Zusammenfassung der Diskussion erfolgt nach sachlichen Gesichtspunkten und entspricht daher im allgemeinen nicht dem chronologischen Ablauf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für verschiedene Länder zutreffenden Theorie des Verstädterungsprozesses sprechen kann.

In der Diskussion zu Punkt 2 wurde zunächst die Frage aufgeworfen, inwieweit die vom Referenten an Hand eines leicht modifizierten Forrestermodells beschriebene Entwicklung der Stadt von einer Industriestadt zu einer Stadt mit Aktivitäten hauptsächlich im tertiären Bereich nicht nur Ausfluß der von Fourastié betonten Tatsache ist, daß mit zunehmendem Reifegrad einer Volkswirtschaft der tertiäre Sektor einen immer größeren Anteil der Gesamtwirtschaft beansprucht, und die beschriebene Entwicklung somit kein für den Verstädterungsprozeß typisches Phänomen darstellt. In der sich anschließenden Diskussion über den allgemeinen Zusammenhang zwischen Produktions- und Siedlungsstruktur wurde darauf hingewiesen, daß dieser Zusammenhang nur bei sehr langfristiger Betrachtungsweise sinnvoll zu analysieren ist. Es wurde ferner die These aufgestellt, daß dem Wandel der Produktionsstruktur als Ursache des Verstädterungsprozesses eine größere Bedeutung beizumessen ist als den häufig zur Erklärung herangezogenen Agglomerationsvorteilen. Diese These werde durch die Ergebnisse einer empirischen Studie untermauert, in der festgestellt wurde, daß der Strukturwandel in den Städten am schnellsten vor sich geht, in denen die höchsten Wachstumsraten beobachtet werden. Dem wurde entgegengehalten, daß ein empirisch gesicherter Zusammenhang zwischen zwei Größen noch keine Aussage über Ursache und Wirkung erlaubt. Solange keine Theorie über den Zusammenhang zwischen Produktions- und Siedlungsstruktur vorliegt, läßt sich auch nicht entscheiden, inwieweit Änderungen der Produktionsstruktur zur Verstädterung führen oder inwieweit die Verstädterung Ursache der Änderung der Produktionsstruktur ist oder ob beide Phänomene auf einen dritten Faktor zurückgeführt werden müssen.

In der Frage der Bewertung der Entwicklung der Städte in Richtung auf eine relative Vergrößerung des tertiären Bereiches standen sich zwei Meinungen gegenüber: Auf der eine Seite wurde argumentiert, daß sich gerade die Städte mit hohem Anteil im Tertiärbereich um Industrieansiedlung bemühen, was darauf hindeutet, daß sie mit der bisherigen Entwicklung nicht zufrieden sind. Auf der anderen Seite wurde betont, daß in der letzten Rezession die Städte mit überdurchschnittlichem Anteil des Tertiärbereiches verhältnismäßig wenig unter Arbeitslosigkeit zu leiden hatten.

Bei der Diskussion zu Punkt 3 herrschte weitgehend Einigkeit darüber, daß zur Beurteilung von Vor- und Nachteilen des Verstädterungsprozesses wenigstens implizit die Vorstellung eines irgendwie gearteten Agglomerationsoptimums benötigt wird. Eine genaue Definition dieses Optimums erscheint jedoch äußerst schwierig, eine Quantifizierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unmöglich. In der Frage nach den Ursachen, die dazu führen, daß das Ballungsoptimum in vielen Fällen überschritten wird, standen sich zwei Meinungen gegenüber: Auf der einen Seite wurde betont, daß zwar die Vor-, nicht jedoch die Nachteile der Agglomeration in der privaten Wirtschaftsrechnung berücksichtigt werden und daß auf Grund dieser asymmetrischen Wirkung der externen Effekte der Marktmechanismus grundsätzlich nicht in der Lage ist, eine optimale Ballung herzustellen. Auf der anderen Seite wurde darauf hingewiesen, daß nicht so sehr ein Versagen der Marktmechanismen als vielmehr politische Entscheidungen, die darauf hinzielen, die Nachteile der Ballung durch staatliche Maßnahmen abzumildern, dafür verantwortlich sind, daß das wirkliche Ballungsoptimum oft überschritten wird.

Die Diskussion des Referates von Herrn Marx beschäftigte sich nochmals mit der Frage, inwieweit die zu beobachtenden Ballungstendenzen und ihre negativ beurteilten Folgen auf ein Versagen des Marktmechanismus zurückzuführen sind. Es wurde darauf hingewiesen, daß steigende Bodenpreise in der Innenstadt eine Verdrängung der Konsumenten in die Randgebiete bewirken, daß jedoch die Stadtentwicklungsplanung mit ihrer — an einem monozentrischen Stadtbild orientierten — Verkehrserschließung dafür sorgt, daß diese Konsumenten die Innenstadt schnell und verhältnismäßig billig erreichen können und dort Nachfrage entfalten. Damit wird es insbesondere Anbietern von Dienstleistungen möglich, die hohen Grundstückspreise in der Innenstadt zu tragen.

Auch das Modell einer Stadt mit strenger räumlicher Funktionstrennung führt zu einer verfehlten Infrastrukturpolitik und zu Mängeln, die durch eine falsche Gewerbesteuerpolitik („Gewerbeansiedlung um jeden Preis") noch verstärkt werden. Hinzu kommt der soziale Wohnungsbau mit der Folge, daß die Konsumenten „Wohnen" als relativ geringwertiges Gut betrachten und nicht bereit sind, die in der Innenstadt zur Kostendeckung erforderlichen hohen Mieten zu bezahlen.

Den obigen Argumenten, welche die negativen Folgen der Agglomeration zu einem großen Teil einer verfehlten Stadtentwicklungsplanung zuschreiben, wurde entgegengehalten, daß schon die Entwicklung der Technik (Verkehr, Umwelt) zu einer Verminderung der Spürbarkeit der Agglomerationsnachteile für den einzelnen Bürger und somit zwangläufig zu weiterer Agglomeration führt. Der Marktmechanismus ist auch nicht geeignet, privatwirtschaftliche bauliche Fehlinvestitionen zu verhindern, deren negative Folgen die Städte für sehr lange Zeiträume belasten. Aus dem Marktmechanismus ergibt sich zudem eine Verteilung der Finanzmittel, die es — auch unter Berücksichtigung der Steuern — bestimmten privatwirtschaftlichen Unternehmungen ermöglicht, fast beliebig hohe Bodenpreise in den Innen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

städten zu bezahlen, während die Kommunen nicht in der Lage sind, die für eine Erhaltung der Attraktivität der Innenstädte als Wohngebiete dringend benötigten Infrastruktureinrichtungen, wie z. B. Spielplätze bzw. die hierfür benötigten Grundstücke zu finanzieren. Die Tatsache, daß die Konsumenten nicht bereit sind, die hohen Mieten in den Innenstädten zu bezahlen, ist darauf zurückzuführen, daß viele, insbesondere kinderreiche Familien, einfach nicht in der Lage sind, diese Mieten zu tragen. Zudem spielt hier die Frage der relativ großen Marktmacht der Anbieter eine Rolle. Es wurde jedoch zugestanden, daß das Problem der Verdrängungsnutzung in den Innenstädten wenigstens zum Teil auch durch städtische Fehlplanungen verursacht wird.

Im Verlauf der Diskussion wurde die den Ausführungen des Referenten widersprechende These aufgestellt, daß das der Stadtplanung zur Verfügung stehende Instrumentarium durchaus hinreichend ist und nur die nötigen Finanzmittel zur Erreichung der stadtplanerischen Ziele fehlen. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, daß die Lösungsvorschläge des Referenten sehr ausgabeintensiv sind und daher kaum Chancen auf Verwirklichung besitzen. Dem wurde entgegengehalten, daß das Finanzproblem der Kommunen zwar sehr schwerwiegend ist und dringend gelöst werden muß, daß aber auch häufig Probleme im Bereich des bestehenden Baurechtes einer sinnvollen Arbeit der Stadtplanung entgegenstehen. Als Beispiel hierfür wurde die Langwierigkeit des Planfeststellungsverfahrens genannt, die in der Rezession dazu führt, daß die den Kommunen bewilligten Mittel erst mit einem timelag von ca. 1,5 Jahren ausgegeben werden können, eine Tatsache, die interessante konjunkturpolitische Probleme aufwirft.

Ein weiterer Fragenkreis, der sich — grob vereinfachend — mit dem Schlagwort „aktive versus passive Sanierung" umschreiben läßt, wurde sowohl im Anschluß an das Referat von Herrn Marx als auch in der Diskussion des Referates von Herrn Kleinhenz ausführlich erörtert und wird deshalb hier in diesem Zusammenhang behandelt. Zunächst wurde darauf hingewiesen, daß in Zukunft eine weitere Verstädterung (Stadt wurde hierbei als Siedlung mit mehr als 50 000 Einw. definiert) in der BRD zwangsläufig zu einer Entleerung des ländlichen Raumes führen muß, da alle demographischen Prognosen eine Stagnation oder gar einen Rückgang der Gesamtbevölkerung der BRD vorhersagen. Daraus folgt, daß die mit der Verstädterung zusammenhängenden Fragen nicht allein aus dem Blickwinkel der Stadt, sondern auch vom Gesichtspunkt des sich entleerenden ländlichen Raumes betrachtet werden müssen.

In der Beurteilung der „passiven Sanierung" konnte — wie zu erwarten — keine Einigkeit erzielt werden. Von den Befürwortern wurde

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zunächst darauf hingewiesen, daß Wirtschaftswachstum und Strukturwandel zwangsläufig miteinander verbunden sind und es daher unmöglich ist, alle Mobilitätszwänge abzubauen. Es stellt sich allerdings die Frage nach einem optimalen Umfang der Mobilität. Unabhängig von der Beantwortung dieser Frage läßt sich jedoch festhalten, daß es ohne Verstädterung weder in den Städten noch im ländlichen Raum Wachstum gibt. Auch wären die Probleme des ländlichen Raumes in Bezug auf das Angebot an Arbeitsplätzen und die Versorgung mit Dienstleistungen ohne den Verstädterungsprozeß noch größer, als sie ohnehin schon sind. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, daß die Verwirklichung emanzipatorischer Zielsetzungen — wenn überhaupt — nur in den Städten möglich ist.

Als Gegenargument wurden die erheblichen sozialen Probleme, die als Folge des Verstädterungsprozesses auftreten, angeführt. Eine Kosten-Nutzen-Analyse, die sich nicht allein auf die Frage des Wirtschaftswachstums konzentriert, sondern alle Vor- und Nachteile des Verstädterungsprozesses, insbesondere auch die Probleme der Entleerung des ländlichen Raumes, berücksichtigt, käme wahrscheinlich zu dem Ergebnis, daß die aktive der passiven Sanierung vorzuziehen ist. Schließlich ist wenigstens langfristig das Ziel anzustreben, daß jedes Individuum den Wohnort wählen kann, der ihm am besten zusagt.

Im Gegensatz zur Frage der Bewertung herrschte weitgehend Einigkeit darüber, daß eine passive Sanierung, wenigstens zum heutigen Zeitpunkt, nicht mehr zu vermeiden ist, selbst wenn man die herrschende Bevorzugung der Städte gegenüber dem ländlichen Raum (z. B. umgekehrter Finanzausgleich) aufhebt. Es kann nur noch darum gehen, die negativen Folgewirkungen einer passiven Sanierung zu minimieren.

Ein weiterer Punkt der Diskussion ergab sich aus der Tatsache, daß es unmöglich scheint, aus allgemein formulierten Zielen konkrete Handlungsanweisungen abzuleiten, was insbesondere am Beispiel des Zieles der „Leistungsgerechtigkeit" erörtert wurde. Auch die Aufstellung von regionalen Indikatoren für die „Lebenslage" der Individuen erscheint angesichts der möglichen Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen zwischen derartigen Größen als äußerst problematisch. Aus dem gleichen Grund ist auch der wesentlich weniger anspruchsvolle Versuch, sogenannte regionale Mindeststandards aufzustellen, bisher nicht erfolgreich gewesen. Ein möglicher Weg zur Lösung dieser Bewertungsprobleme ist auch nach Ansicht des Referenten in dem weiteren Ausbau und der Anwendung der Theorie der Bedürfnishierarchien zu sehen.

J. Heinz Müller, Freiburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliographie

Abreß, H., Zur Lage. Ökonomische Aspekte des novellierten Bundesbaugesetzes, in: Stadtbauwelt, Jg. 1974, H. 41, S. 9.

Achinger, H., Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Hamburg 1958.

Albers, G., Planen für die freiheitliche Gesellschaft, in: Die Ordnung des größeren Raumes, Köln 1964.

Ders., Städtebau und Menschenbild — Zur Entwicklung der Leitvorstellungen in der Raumplanung seit der industriellen Revolution, in: Sozialanthropologie, hrsg. von H.-G. Gadamer und P. Vogler, Stuttgart 1972.

Albin, P. S., Unbalanced Growth and Intensification of the Urban Crisis, in: Urban Studies, Vol. 8, 1971, S. 139 - 146.

Albrecht, G., Soziologie der geographischen Mobilität, Stuttgart 1972.

Alonso, W., Location and Land Use, Cambridge, Mass., 1964.

Andrews, R. B., Mechanics of the Urban Economic Base: The Concept of Base Ratios, in: Land Economics, Vol. 31, 1955, S. 48 ff.

Appel, R. H., Heißer Boden. Stadtentwicklung und Wohnungsprobleme in Frankfurt am Main, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt, Frankfurt 1974.

Arndt, R., Die regierbare Stadt. Warum die Menschen ihre Stadt zurückgewinnen müssen, Bonn 1975, S. 12.

Averch, H., und *R. A. Levine*, Two Models of the Urban Crisis: An Analytical Essay on Banfield and Forrester, in: Policy Sciences, Vol. 2, 1971, S. 143 - 158.

Bahrdt, H. P., Die moderne Großstadt, Reinbek 1971.

Bailey, M. J., Effects of Race and Other Demographic Factors on the Value of Single-Family Homes, in: Land Economics, Vol. 42, 1966, S. 215 - 220.

Baker, A. M., Models of Spatial Behavior in Urban Environments, Research Report No. 15, Center for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1969.

Batty, M., An Activity Allocation Model for the Nottinghamshire-Derbyshire Subregion, in: Regional Studies, Vol. 4, 1970, S. 307 - 322.

Baumol, W. J., The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: American Economic Review, Vol. 57, 1967, S. 415 - 426.

Beckmann, M. J., On the Distribution of Urban Rent and Residential Density, in: Journal of Economic Theory, 1969, S. 60 - 67.

Berry, B., Commercial Structure and Commercial Blight, Research Paper No. 85, Chicago 1963.

Berry, B. J. L., Geography of Market Centers and Retail Distribution, Englewood Cliffs, N. J., 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Berry, B. J. L., und *E. Neils,* Location, Size and Shape of Cities as Influenced by Environmental Factors: The Urban Environment Writ Large, in: Harvey S. Perloff (ed.), The Quality of the Urban Environment, Washington 1969.

Bielenberg, W., Bodenrecht und Bodenrechtspolitik, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Bd. 21, Göttingen 1975.

Blumenfeld, H., Are Land Use Patterns Predictable, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 25, 1959, S. 61 - 66.

Böventer, E. v., Regional Growth Theory, in: Urban Studies, Vol. 12, 1975, S. 1 ff.

Borcherdt, H., Überlegungen zur Stadt von morgen, in: Polis und Regio — von der Stadt- zur Regionalplanung, hrsg. von E. Salin, N. Bruhn, M. Marti, Basel und Tübingen 1967.

Boustedt, O., Gedanken über den künftigen Verstädterungsprozeß und die Rolle der Städte, in: Polis und Regio — Von der Stadt- zur Regionalplanung, hrsg. von Edgar Salin u. a., Basel und Tübingen 1967.

Ders., Grundriß der empirischen Regionalforschung, Teil III: Siedlungsstrukturen, Hannover 1975, S. 51 ff.

Bourne, L. S., A Spatial Allocation — Land Use Conversion Model of Urban Growth, in: Journal of Regional Science, Vol. 9, 1969.

Bradford, D. F., and *H. H. Kelejian,* An Econometric Model of the Flight to the Suburbs, in: Journal of Political Economy, Vol. 81, 1973.

Brösse, U., Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Berlin 1972.

Brown, L. A., Search Behaviour in an Intra-Migration Context: A Spatial Perspective, in: Environment and Planning, Vol. 3, 1971, S. 307 - 326.

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Daten zum Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bonn-Bad Godesberg 1975.

Burgess, E. W., The Growth of the City, in: R. E. Park and E. W. Burgess (Hrsg.), The City, Chicago 1925.

Chapin, F. S., and S. F. Weiss, Some Input Refinements for a Residential Model, Chapel Hill, North Carolina 1965.

Chinitz, B., Contrasts in Agglomeration: New York and Pittsburgh, in: American Economic Review, Vol. 51, 1961, S. 279 - 289.

Christaller, W., Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena 1933.

Clawson, M., Suburban Land Conversion in the United States, Baltimore 1971.

Ders., Urban Sprawl and Speculation in Suburban Land, in: Land Economics, Vol. 28, 1962, S. 89 - 112.

Cooper, L., Solutions of Generalized Locational Equilibrium Models, in: Journal of Regional Science, Vol. 7, 1967, S. 1 - 18.

Crecine, J., A Time-Oriented Metropolitan Model for Spatial Location, Technical Bulletin No. 6, Pittsburgh 1964.

Darwent, D. F., Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning — A Review, Environment and Planning, Vol. 1, 1969, S. 5 - 32.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deutscher Städtetag, Besseres Planungs- und Bodenrecht (Vorschläge des Deutschen Städtetages zur Novellierung des Bundesbaugesetzes), in: DST-Beiträge zur Stadtentwicklung, Köln 1973.

Dewey, R., Das Stadt-Land-Kontinuum, in: P. Atteslander, B. Hamm (Hrsg.), Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974.

Donnelly, T. G., F. S. Chapin, S. F. Weiss, A Probabalistic Model for Residential Growth, Chapel Hill, North Carolina 1964.

Downs, A., Urban Problems and Prospects, Chicago 1970.

Dunckelmann, H., Soziale Mischung im Städtebau, noch unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 1975.

Edel, M., and *J. Rothenberg*, Readings in Urban Economics, New York 1972.

Echenique, M., D. Crowther, W. Lindsay, A Spatial Model of Urban Stock and Activity, in: Regional Studies, Vol. 30, 1969, S. 281 - 312.

Eckey, H. F., Funktionen von Städten in polyzentrischen Verdichtungsräumen, Diss. Bochum 1972.

Eckstein, W., und *D. Marx*, Verkehr als Instrument der Stadtentwicklung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 47. Jg. (1976), H. 1, S. 45 ff.

Eekhoff, J., Nutzen-Kosten-Analyse der Stadtsanierung; Methoden und Theorien, Diss. Bochum, Bern/Frankfurt 1972.

Ellis, R. H., Modeling of Household Location: A Statistical Approach, in: Highway Research Record Number 207, Urban Land Use: Concepts and Models, Washington 1967.

Engelen-Kefer, U., Regionale Strukturpolitik — eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen, 27. Jg. (1974).

Engle, R. F., F. M. Fisher, J. R. Harris and *J. Rothenberg*, An Econometric Simulation Model of Intra-Metropolitan Housing Location: Housing, Business, Transportation and Local Government, in: American Economic Review, Vol. 62, 1972, S. 87 - 97.

Engelken, K., Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1974, S. 685.

Ders., Zum Planungswertausgleich, zugleich zu den Zusammenhängen zwischen Bodenwert und Stadtplanung und zur Sozialbindung des Eigentums, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1974.

Ders., Zur Trennung zwischen „planungsbedingten" und sonstigen Bodenwertsteigerungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 1974.

Ernst, W., W. Bonczek, Zur Reform des städtischen Bodenrechts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 61, Hannover 1971.

Forrester, J. W., Urban Dynamics, Cambridge 1969.

Fürst, D., Die Standortwahl industrieller Unternehmer: Ein Überblick über empirische Erhebungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 22, 1971, S. 189 - 220.

Fürst, D., P. Klemmer, K. Zimmermann, Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen, Düsseldorf 1976.

Galbraith, K., Die Zukunft der Städte im modernen Industriesystem, Konzept der organischen Stadt, in: Rettet unsere Städte jetzt!, Köln 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gatzweiler, H. P., Zur Selektivität interregionaler Wanderungen, Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 1, 1975.

Giersch, H., Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen 1964.

Glickman, N., An Econometric Forecasting Model for the Philadelphia Region, in: Journal of Regional Science, Vol. 11, 1971, S. 15 - 32.

Goldberg, M. A., Bay Area Simulation Study: Employment Location Model, in: The Annals of Regional Science, Vol. 2, 1968, S. 161 - 176.

Ders., An Economic Model of Intrametropolitan Industrial Lucation, in: Journal of Regional Science, Vol. 10, 1970, S. 75 - 79.

Ders., An Industrial Location Model for the San Francisco Bay Area, in: The Annals of Regional Science, Vol. 4, 1967, S. 260 - 273.

Ders., Transportation, Urban Land Values and Rents: A Synthesis, in: Land Economics, Vol. 46, 1970, S. 154 - 162.

Goldner, W., EMPRO : BATSC Employment Projections, San Francisco Bay Area; Nine Countries, 1965 - 1990, BATSC Technical Report 218, Berkeley 1968.

Grauhan, R.-R., W. Linder, Politik der Verstädterung, Frankfurt/M. 1974.

Greenwood, M. J., Urban Economic Growth and Migration: Their Interaction, in: Environment and Planning, Vol. 5, 1973, S. 91 - 112.

Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May to 11 June 1976, Global Review of Human Settlements, Item 10 of the Provisional Agenda, Document 4/Conf. 70/A/1.

Haig, R. M., Toward an Understanding of the Metropolis, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 40, 1926, S. 421 - 423.

Haman, U., Bodenwert und Stadtplanung (Deutsche und englische Ansätze zum Planungswertausgleich), in: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Bd. 24, Berlin 1969.

Hammel, P., Unsere Zukunft: die Stadt, Frankfurt 1972, S. 208.

Hansen, N. M., The Challenge of Urban Growth, Lexington, Mass. 1975.

Hansen, W. G., How Accessibility Shapes Land Use, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 25, 1959, S. 73 - 91.

Harris, B., A Model of Locational Equilibrium for Retail Trade, Penn Jersy Transportation Study, Philadelphia 1964.

Ders., Quantitative Models of Urban Development: Their Role in Metropolitan Policy-Making, in: Harvey S. Perloff and Wingo, Lowdon Jr. (eds.), Issues in Urban Economics, Baltimore 1968, S. 363 - 412.

Ders. (Hrsg.), Urban Development Models: New Tools for Planning, Special Issue, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, 1965.

Harris, C. D., and *E. L. Ullman*, The Nature of Cities, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Nov. 1945, S. 7 - 17.

Harvey, R. O., and *W. A. U. Clark*, The Nature of Economics of Urban Sprawl, in: Land Economics, Vol. 41, 1965, S. 1 - 10.

Helldörfer, H., Nürnberg — Kriminalgeographie einer Großstadt — ein Überblick, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 97, Hannover 1974, S. 151 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hellmer, J., Kriminalitätsatlas der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlins — ein Beitrag zur Kriminalgeographie, hrsg. vom Bundeskriminalamt, Wiesbaden 1972.

Herbert, J. D., and *B. H. Stevens*, A Model for the Distribution of Residential Activity in Urban Areas, in: Journal of Regional Science, Vol. 2, 1960, S. 21 - 36.

Herold, H., Kriminalgeographie — Ermittlung und Untersuchung der Beziehungen zwischen Raum und Kriminalität, in: Grundlagen der Kriminalistik, Bd. 4, Lübeck 1968, S. 201 ff.

Hesse, J. J., Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Stuttgart u. a. 1972.

Heuer, H., Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 50, Stuttgart u. a. 1975.

Hill, D. M., A Growth Allocation Model for the Boston Region, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, 1965, S. 111 - 120.

Höhn, Ch., und *W. Linke*, Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung bis 1990, in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1976, H. 6, S. 337 ff.

Hoover, E. M., The Evolving Form and Orginazation of the Metropolis, in: S. H. Perloff, and L. Wingo, Jr., Issues in Urban Economics, Baltimore 1968, S. 237 - 284.

Ders., An Introduction to Regional Economics, New York 1971.

Hoyt, H., Recent Distortion of the Classical Models of Urban Structure, in: Land Economics, Vol. 40, 1964, S. 199 - 212.

Ders., The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities, Washington, United States, Federal Housing Administration 1939.

Ders., Where the Rich and the Poor People Live; the Location of Residential Areas Occupied by the Highest and Lowest Income Families in American Cities, Washington, Urban Land Institute 1966.

Hughes, J. W., Suburbanization Dynamics and the Future of the City, New Brunswick, N. J. 1974.

Ingram, G. K., *J. F. Kain* and *J. R. Ginn*, The Detroit Prototype of the N.B.E.R. Urban Simulation Model, New York 1972.

Isard, W., Introduction to Regional Science, Englewood Cliffs 1975.

Jacobs, J., Tod und Leben großer amerikanischer Städte, Gütersloh 1963.

Jürgensen, H., Lohnwert — Wohnwert — Freizeitwert. Optimierungsparameter einer produktivitätsorientierten Regionalpolitik, Hamburg 1966.

Ders., Wirtschaftliche und soziale Probleme des Agglomerationsprozesses — Zu einer Veröffentlichung des IFO-Institutes für Wirtschaftsforschung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 7. Jg., 1968, S. 335 - 345.

Ders., Regionalpolitik im Ballungsraum — Das Beispiel der Hamburger Wirtschaftsregion, in: Wirtschaftsdienst, 44. Jg., 1964, S. 321 - 328.

Kadanoff, L. P., From Simulation Model to Public Policy: An Examination of Forrester's „Urban-Dynamics", in: Simulation, Vol. 16, 1971, S. 261 - 268.

Kain, J. F., Postwar Metropolitan Development: Housing Preferences and Auto Ownership, in: American Economic Review, Vol. 57, 1967, S. 223 - 234.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kain, J. F., and *Meyer, J. R.*, Computer Simulations, Physio-Economic Systems and Intraregional Models, in: American Economic Review, Vol. 58, 1968, S. 171 - 181.

Kain, J. F., and *J. M. Quigley*, Housing Market Discrimination, Homeownership and Savings Behavior, in: American Economic Review, Vol. 62, 1972, S. 263 - 277.

Dies., Measuring the Value of Housing Quality, in: Journal of the American Statistics Association, Vol. 65, 1970, S. 532 - 548.

Kaiser, E. J., and *S. F. Weiss*, Public Policy and the Residential Development Process, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 36, 1970, S. 30 - 37.

Kendrick, D., Numerical Models for Urban Planning, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 74, 1972, S. 45 - 67.

King, T., and *P. Mieszowski*, An Estimate of Racial Discrimination in Rental Housing, in: Journal of Political Economy, Vol. 81, 1973.

Kingsley, D., World Urbanisation 1950 - 1970, Vol. 1. Basic Data for Cities, Countries and Regions, Population Monograph Series, No. 4, Berkeley 1969.

Klemmer, P., Der Metropolisierungsgrad der Stadtregionen, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 62, Hannover 1971.

Ders., Die Theorie der Entwicklungspole — Strategisches Konzept für die regionale Wirtschaftspolitik?, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 30, 1972, S. 102 - 107.

Klose, H.-U., Die Unregierbarkeit der Städte, in: Der Städtetag, Jg. 1975, Nr. 9, S. 456 ff.

Korte, H., Soziologie der Stadt, München 1972.

Lakshmanan, T. R., und *W. G. Hansen*, A Retail Market Potential Model, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, 1965, S. 134 - 143.

Lampert, H., Zur Effizienz stadtentwicklungspolitischer Instrumente, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 13. Jg. (1974), S. 209 ff.

Lansing, J. B., C. W. Clifton, J. N. Morgan, New Homes and Poor People: A Study of Chains of Moves, Ann Arbor, University of Michigan, 1969.

Lauschmann. E., Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 2. Aufl., Hannover 1973.

Lave, L. B., Congestion and Urban Location, Papers and Proceedings of the Regional Science Association, 1970, S. 133 - 150.

Leahy, W. H., D. L. McKee, R. D. Dean, Urban Economic, New York 1970.

Lee, D. B. Jr., Requiem for Large-Scale Models, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 39, 1973, S. 163 - 178.

Leisner, W., Sozialbindung des Eigentums, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 196, Berlin 1972.

Lichtenberg, E., Die Stadterneuerung in den USA, in: Bericht zur Raumforschung und Raumplanung, 19. Jg. (1975), H. 6, S. 3 ff.

Lipset, S. M., Soziale Mobilität und Verstädterung, in: P. Atteslander, B. Hamm (Hrsg.), Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln 1974.

Little, A. D., Model of the San Francisco Housing Market, Technical Paper No. 8, San Francisco 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Loewenstein, L. K., A Proposed Manufacturing Location Model, in: The Annals of Regional Science, Vol. 1, S. 51 - 59.

Ders., Urban Studies, New York 1971.

Lorenz, K., Die acht Todsünden der zivilisierten Menschheit, München 1973, S. 29 f.

Lowry, I. S., Filtering and Housing Standards: Conceptual Analysis, in: Land Economics, Vol. 36, 1960, S. 362 - 370.

Ders., A Model of Metropolis, Santa Monica, 1964.

Ders., Seven Models of Urban Development, A Structural Comparison, The Rand Corporation, Santa Monica, Cal., 1967.

Mackensen, R., Art. „Verstädterung", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 3589 - 3600.

McLoughlin, J. B., Control and Urban Planning, London 1973.

Ders., Urban and Regional Planning, London 1969.

Marx, D., Ökonomische Probleme der Stadtplanung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg., 1971, S. 124 - 149.

Ders., Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966.

Mass, N. J., Readings in Urban Dynamics, Vol. I, Cambridge, Mass., 1974.

Matilla, J., und *W. Thompson*, Toward an Econometric Model of Urban Economic Development, in: H. S. Perloff and L. Wingo Jr. (Hrsg.), Issues in Urban Economics, Washington D. C.; 1968, S. 63 - 80.

Meyer, J. R., Regional Economics: a Survey, in: American Economic Review, Vol. 53, 1973, S. 19 - 54.

Mills, E. S., An Aggregative Model of Resource Allocation in Metropolitan Area, in: American Economic Review, Vol. 57, 1967, S. 197 - 210.

Ders., Studies in the Structure of the Urban Economy, Baltimore 1972.

Ders., Urban Density Functions, in: Urban Studies, Vol. 7, 1970, S. 5 - 20.

Ders., The Value of Urban Land, in: H. S. Perloff (ed.), The Quality of the Urban Environment, Washington 1969, S. 231 - 253.

Mitscherlich, H., Thesen zur Stadt der Zukunft, 4. Auflage, Frankfurt 1974, S. 1 f.

Ders., Die Untwirtlichkeit unserer Städte — Anstiftung zum Unfrieden, 10. Aufl., Frankfurt a. M. 1971.

Monheim, H., Zur Attraktivität deutscher Städte — Einflüsse von Ortspräferenzen auf die Standortwahl von Bürobetrieben, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 22. Jg., 1972, S. 289 - 296.

Mooney, J. D., Housing Segregation, Negro Employment and Metropolitan Decentralization, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 83, 1969, S. 299 - 311.

Moore, E. G., Comments on the Use of Ecological Models in the Study of Residential Mobility in the City, in: Economic Geography, Vol. 47, 1971, S. 73 - 85.

Ders., The Structure of Intra-Urban Movement Rates: An Ecological Model, in: Urban Studies, Vol. 6, 1969, S. 17 - 33.

Moseley, M. J., Growth Centers in Spatial Planning, Oxford 1974.

Moses, L., und *H. F. Williamson Jr.*, The Location of Economic Activity, in: Cities, in: American Economic Review, Vol. 57, 1967, S. 211 - 222.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Müller, G., Das Wachsen der großen Städte, in: Informationen des Instituts für Raumforschung, 14. Jg., 1964, S. 600 - 616.

Müller, J. H., Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 3, Göttingen 1973.

Ders., Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969.

Müller, J. H., und *P. Klemmer*, Das theoretische Konzept Walter Christallers als Basis einer Politik der zentralen Orte, in: Zentrale Orte und Entwicklungsachsen im Landesentwicklungsplan, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 56, Hannover 1969, S. 13 - 20.

Müller, K., Bürgerschaftliche Partizipation an politisch-administrativen Entscheidungsprozessen, dargestellt am Beispiel von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, H. 22 der Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e. V., Bonn 1975.

Muth, R. F., Cities and Housing, Chicago 1969.

Ders., The Derived Demand for Urban Residential Land, in: Urban Studies, Vol. 8, 1971, S. 243 - 254.

Ders., Housing, The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use, Chicago 1969.

Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland für die UN-Konferenz „Menschliche Siedlungen", Vancouver 1976, Bonn-Bad Godesberg 1976.

Nawroth, E,. Raum und Gesellschaft, in: ders. (Hrsg.), Raum und Gesellschaft morgen, Köln 1969.

v. Nell-Breuning, O., Gerechter Bodenpreis, in: Schriftenreihe Freiheit und Ordnung (Soziale Fragen der Gegenwart), Nr. 72, Mannheim-Ludwigshafen 1970.

Nelson, R. H., Housing Facilities, Site Advantages, and Rent, in: Journal of Regional Science, Vol. 12, 1972, S. 249 - 259.

Neuffer, M., Städte für alle, Entwurf einer Städtepolitik, Hamburg 1970.

Niedercorn, J. H., A Negative Exponential Model of Urban Land Use Densities and its Implications for Metropolitan Development, in: Journal of Regional Science, Vol. 11, 1971, S. 317 - 326.

Niedercorn, J. H., und *B. V. Bechdolt Jr.*, An Economic Derivation of the Gravity Law of Spatial Interaction, in: Journal of Regional Science, Vol. 9, 1969, S. 273 - 282.

Oates, W. E., E. P. Howrey, und *W. J. Baumol*, The Analysis of Public Policy in Dynamic Urban Models, in: Journal of Political Economy, Vol. 79, 1971, S. 142 - 153.

Oeter, D., Gesundheitspolitische Gesichtspunkte bei der Städteplanung, in: Die Stadt für morgen — eine Aufgabe von heute, dargestellt am Problem der Stadterneuerung, hrsg. v. d. Evang. Akademie Rheinland-Westfalen, Mühlheim/Ruhr 1974, Protokollnr. 368.

Olsen, E. O., A Competitive Theory of the Housing Market, in: American Economic Review, Vol. 59, 1969, S. 612 - 621.

Olsson, G., und *Gale, S.*, Spatial Theory and Human Behavior, in: Regional Science Association Papers, 1968, S. 229 - 242.

Pascal, A. H., The Economics of Housing Segregation, Memorandum, RM — 5110 — RC, Santa Monica, Cal., The Rand Corporation 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Perroux, F., La notion de pole de croissance, in: L'économie du XXe siècle, 3. Aufl., Paris 1969.

Pinkerton, J. R., City — Suburban Residential Patterns by Social Class: A Review of the Literature, in: Urban Affairs Quarterly, Vol. 4, 1969, S. 499 - 519.

Pred, A. R., The Spatial Dynamics of U. S. Urban-industrial Growth, 1800 - 1914, Cambridge 1966.

Ragon, M., Die großen Irrtümer — Vom Elend der Städte, München 1972.

Rahms, H., Reserviert für Pflastertreter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1976, Nr. 167 vom 31. 7. 1976.

Ratcliff, R. U., Urban Land Economics, New York 1949.

Raters, E., Die Entwicklung des raumbezogenen Versorgungsverhaltens und des zentralörtlichen Versorgungsgefüges unter besonderer Berücksichtigung von Veränderungen des Einkommens und des Raumwiderstandes, Berlin 1976.

Raumordnungsbericht der Bundesregierung (1974), Schriftenreihe Raumordnung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.004, Bad Godesberg.

Reilly, W. J., The Law of Retail Gravitation, 2. Aufl., New York 1953.

Rellstab, U., Straße frei! Ein Experiment für Stadtverbesserer, Zürich 1976.

Richardson, H. W., The Economics of Urban Size, Lexington, Mass. 1973.

Ders., Regional Growth Theory, London 1973.

Ders., Urban Economics, Middlesex 1971.

Ricks, R. B., New Town Development and the Theory of Location, in: Land Economics, Vol. 46, 1970, S. 5 - 11.

Robson, T. B., Urban Growth: an Approach, London 1973.

Rothenberg, J., Economic Evaluation of Urban Renewal, Washington D. C. 1967.

Ders., The Economics of Congestion and Pollution, An Integrated View, in: American Economic Review, Vol. 60, 1970, S. 114 - 121.

Ruchty, O., Die Entwicklung der Kriminalität in München im Vergleich mit anderen Großstädten der Bundesrepublik Deutschland von 1971 - 1975, in: Münchener Statistik, Jg. 1976, H. 5, S. 129 ff.

Schäfers, B., Über enge Zusammenhänge zwischen der Entwicklung suburbaner Räume, gesellschaftlichen Prozessen und Sozialverhalten, in: Beiträge zum Problem der Suburbanisierung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 102, Hannover 1975, S. 88 f.

Schilling-Kaletsch, I., Wachstumspole und Wachstumszentren, Untersuchungen zu einer Theorie sektoral und regional polarisierter Entwicklung, Arbeitsberichte und Ergebnisse zur wirtschafts- und sozialgeographischen Regionalforschung, Bd. 1, 1976.

Schmid, C. F., Urban Crime Areas, Part. I, and Urban Crime Areas, Part. II, in: American Sociological Revue, Vol. 25 (1960), S. 527 - 542 und S. 655 - 678. Auszugsweise wiedergegeben und übersetzt in: Kriminalsoziologie, hrsg. von F. Sack und R. König, Frankfurt 1968, S. 121 ff.

Schmidt-Assmann, E., Grundfragen des Städtebaurechts, in: Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 87, Göttingen 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schönebeck, C., Der Beitrag komplexer Stadtsimulationsmodelle (vom Forrester-Typ) zur Analyse und Prognose großstädtischer Systeme, Basel 1975.

Schroeder, W. W., R. E. Sweeney, L. E. Alfeld (eds.), Readings in Urban Dynamics, Vol. 2, Cambridge 1975.

K. Schwarz, Analyse der räumlichen Bevölkerungsbewegung, Hannover 1969.

Schwind, H.-D., Welche Aufschlüsse erwartet die Bochumer Polizei vom Projekt „Kriminalitätsatlas Bochum"?, in: Kriminalistik, Jg. 1975, H. 8, S. 368.

Seidman, D. R., Penn Jersey Transportation Study, Report on the Activities Allocation Model, P. J. Paper No. 22, o. O., 1964.

Siebert, H., Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen 1970.

Simmons, J. M., Changing Residence in the City: A Review of Infra-Urban Mobility, in: Geographical Review, Vol. 58, 1968, S. 622 - 651.

Simulationsmodell Polis: Benutzerhandbuch, Schriftenreihe Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.012, Bonn-Bad Godesberg 1973.

Spehl, H., Folgewirkungen von Industrieansiedlungen, Empirische Ermittlung und regionalpolitische Beurteilung von Verflechtungswirkungen, Bonn 1976.

Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung, Bundesdrucksache 7/3583.

Städtebauliche Konzepte im 20. Jahrhundert — Ihre Wirkung in Theorie und Praxis, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landsplanung, vorbereitender Bericht für die Jahrestagung „Städtebauliche Konzepte als Entwicklungsrahmen", Hannover 1976.

The Staff of CREUE (ed.), Jobs, People and Land, Bay Area Simulation Study (BASS), Center for Real Estate and Urban Economics, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley 1968.

Stegman, M. A., Accessibility Models and Residential Location, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, 1969, S. 22 - 29.

Storbeck, D., Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Vol. 23 (1970).

Struff, R., Räumliche Unterschiede in der Bundesrepublik Deutschland — Konvergenz oder Divergenz?, in: Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (Hrsg.), Strukturwandel und Strukturpolitik, Bonn 1972.

Szabo, D., Urbanisierung und Kriminalistik, in: Kriminalsoziologie, hrsg. von F. Sack und R. König, Frankfurt 1968, S. 105 ff.

Taeuber, K. E., und *A. F. Taeuber*, Negroes in Cities, Residential Segregation and Neighbourhood-change, New York 1969.

Thompson, W. R., Internal and External Factors in the Development of Urban Economics, in: H. S. Perloff und L. Wingo Jr. (Hrsg.), Issues in Urban Economics, Washington D. C., 1968, S. 43 - 62.

Thoss, R. (Hrsg.), Bodenordnung und Bodenpolitik, Bd. 78 der Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Münster 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Thürstein, U. Die Wohnwünsche des Bundesbürger. Gutachten der Metra-Divo-Inmer GmbH für den Bundesminister des Innern, Frankfurt/M. 1972.

Tiebout, C. M., Intra-Urban Location Problems: An Evaluation, in: American Economic Review, Vol. 51, 1961, S. 271 - 278.

v. Trotha, T., Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 1973, S. 253 ff.

Venzky, G., Die Menschheit wandert in die Slums, in: Die Zeit, Jg. 1976, Nr. 24, S. 16.

Vogel, H.-J., Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 1972, S. 1544 ff.

Ders., Rettet unsere Städte jetzt!, in: Rettet unsere Städte jetzt!, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Köln 1971, S. 55 ff.

Voigt, F., Stadtentwicklung als gemeinwirtschaftliche Ausgabe, H. 24 der Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e. V., Bonn 1976, S. 2 ff.

Walter, G. R., Towards an Operational Theory of the Urban Resident, in: The Annals of Regional Science, Vol. 5, 1971, S. 93 - 110.

Wendt, P. F., und *Goldner, W.*, Land Values and the Dynamics of Residential Location, in: Essays in Urban Land Economics, Los Angeles: University of California, Real Estate Research Program 1966.

Weyl, H., Stadtsanierung und Neue Städte in England, Essen 1961, sowie vom gleichen Verf.: Beiträge zur Raumplanung in Verdichtungsräumen, Hannover 1975.

Ders., Verdichtungsräume und Entwicklungsplanung, in: Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland — Lebensbedingungen — Aufgaben — Planung, hrsg. von W. Pehnt, Stuttgart 1974.

Wheeler, J. O., Residential Location by Occupational Status, in: Urban Studies, 1968, S. 24 - 32.

Wilson, A. G., A Family of Spatial Interaction Models and Associated Developments, in: Environment and Planning. Vol. 3, 1971, S. 1 - 32.

Ders., Development of Some Elementary Residential Location Models, in: Journal of Regional Science, Vol. 9, 1969, S. 377 - 385.

Wilson, J. Q., The Metropolitan Enigma, Inquiries into the Nature and Dimensions of America's „Urban Crisis", Cambridge/Mass. 1968.

Wingo, L. Jr., Transportation and Urban Land, Washington D. C. 1961.

Winsborough, H. H., City Growth and City Structure, in: Journal of Regional Science, Vol. 4, 1962, S. 35 - 49.

Wortmann, W., Art. Städtebau, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Sp. 3127 ff.

Zimmermann, H., Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17 (1966).

Zinkahn, W., Die Novelle zum Bundesbaugesetz — ein weiterer Schritt zur Reform des Bodenrechts, in: Bundesbaublatt 1974, S. 375 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 4

Geburtenrückgang und Bevölkerungsprozeß

Leitung: Ingeborg Esenwein-Rothe, Nürnberg

Universität Augsburg

Dienstag, 14. September 1976, 9.00—12.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ursachen und Konsequenzen des Geburtenrückgangs

Von *Gustav Feichtinger*, Wien

1. Geburtentrend und Fruchtbarkeitsmessung

1965 sind in der Bundesrepublik über eine Million Kinder zur Welt gekommen. Die Geborenenzahl im Jahr 1975 betrug nur noch 590 000. Berücksichtigt man nicht die statistisch erfaßte „Wohnbevölkerung", sondern eine von Ausländern bereinigte Bevölkerungszahl von Deutschen im Bundesgebiet, so kann man sagen, daß innerhalb eines Jahrzehnts ein Geburtenrückgang auf rund die Hälfte stattgefunden hat. Ähnliche Rückgänge der Geburtenzahlen weisen — wenn auch nicht so ausgeprägt — auch andere industrialisierte Länder auf. In einigen europäischen Staaten (Bundesrepublik, DDR, Österreich, Finnland) vollzieht sich bereits eine Abnahme der Bevölkerungszahlen. In der BRD gibt es schon seit 1972 kein natürliches Bevölkerungswachstum mehr. 1975 herrschte in der Bundesrepublik ein Überschuß der Sterbefälle über die Geburten von rund 150 000. Für die deutsche Bevölkerung allein betrug das Geburtendefizit 240 000; die Differenz ergibt sich aus dem Geburtenüberschuß der im Bundesgebiet lebenden Ausländer. Da nun aber zufolge des Stopps in der Anwerbung weiterer ausländischer Arbeitskräfte gleichzeitig mehr Ausländer ab- als zuwandern, ist für 1976 mit einer Bevölkerungsabnahme von rund 300 000 zu rechnen.

Welche Gründe sind für diese Tatsache maßgebend und welche Folgerungen ergeben sich daraus über kurz oder lang? Um wirksame bevölkerungspolitische Maßnahmen als mögliche Antwort auf diese Entwicklung konzipieren zu können, muß man über die Bestimmungsgründe des Geburtenrückganges Bescheid wissen. Im folgenden soll versucht werden, die Ursachen für die stark verminderten Geburtenraten festzustellen und zu prüfen, inwieweit der Geburtenrückgang den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beeinträchtigen könnte. Diese Aufgabe wird durch eine breite Meinungsvielfalt und Ideologisierung der Ansichten über den Geburtenrückgang nicht gerade erleichtert.

Komplexe Zusammenhänge werden dabei von Laien häufig unzulässig vereinfacht, was zu Fehldeutungen Anlaß gibt. Es empfiehlt sich deshalb, auf eine bevölkerungswissenschaftliche Behandlung des Themenkreises zurückzugreifen. Dabei zeigt sich allerdings, daß das Ur-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sachengeflecht des Geburtenrückganges bisher für die Bundesrepublik noch keineswegs ausreichend untersucht worden ist, so daß keine abschließende Erklärung dieses Phänomens gegeben werden kann.

Generell ist einzugestehen, daß das Phänomen des Geburtenrückganges noch nicht genügend durchschaut wird. Infolge der Komplexität und der Verflochtenheit der Ursachen abnehmender Fruchtbarkeit ist es bisher *nicht* gelungen, ein systematisches Schema der Determinanten des Geburtenrückganges zu schaffen, in welchem relative Bedeutung und Interdependenzen der einzelnen Bestimmungsgründe gewichtet werden können[1].

Der säkular sinkende Trend in der Geburtenhäufigkeit der Industriestaaten hat natürlich schon früher vielfach Anlaß zur Diskussion gegeben. Wir beschränken uns im folgenden auf die Geburtenentwicklung in der BRD nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere auf den seit Mitte der Sechzigerjahre zu verzeichnenden Geburtenrückgang.

Die *rohe Geburtenrate* (= jährliche Anzahl der Geborenen auf je 1000 Einwohner) der bundesdeutschen Bevölkerung zeigt in den vergangenen drei Jahrzehnten folgende Entwicklung:

Jahr	rohe Geburtenrate	Jahr	rohe Geburtenrate
1946	16,5	1966	17,8
1950	16,5	1968	16,1
1955	16,0	1970	13,4
1960	17,8	1972	11,3
1962	18,2	1973	10,3
1964	18,5	1974	10,1

Rohe Geburtenraten hängen nicht nur von der individuellen altersabhängigen Wahrscheinlichkeit einer Frau, ein Kind zu gebären, ab, sondern auch von der geschlechts- und altersmäßigen Zusammensetzung der Bevölkerung, nämlich vom Frauenanteil in der Bevölkerung und von der Konzentration der Frauen in Altersjahren hoher Fruchtbarkeit im Vergleich zu jenen mit niedriger oder überhaupt keiner Fertilität. Bei einer entsprechenden Zunahme der Zahl verheirateter Frauen im reproduktionsfähigen Alter kann die rohe Geburtenrate steigen, obwohl gleichzeitig die Fruchtbarkeit der einzelnen Ehe abnimmt. Diese Tendenz zeigt sich beispielsweise in der BRD am Beginn der Sechzigerjahre.

[1] Vgl. United Nations, The Determinants and Consequences of Population Trends, Vol. 1, Department of Economic and Social Affairs, 1973, Population Studies, No. 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *totale Fertilitätsrate* (TFR) vermittelt ein von der Geschlechts- und Altersstruktur bereinigtes Fruchtbarkeitsmaß. Sie mißt die erwartete Anzahl an Lebendgeborenen, die eine Frau am Ende ihrer reproduktiven Periode aufweist, falls sie im Laufe ihrer gebärfähigen Karriere in jedem Lebensjahr den in einem bestimmten Kalenderjahr für die jeweiligen Altersjahre beobachteten altersspezifischen Fertilitätsraten ausgesetzt wird. Dabei wird zusätzlich angenommen, daß die Frau keinem Sterblichkeitsrisiko unterworfen sei. Die TFR ist ein sogenanntes Periodenmaß, das sich auf ein Kalenderjahr (= Periode) bezieht. Eine *altersspezifische Fertilitätsrate* (ASFR) bezieht die Anzahl der in einem Kalenderjahr von Müttern eines Altersjahres lebendgeborenen Kinder auf die Anzahl aller Frauen dieses Alters. TFR ist die Summe aller ASFRen.

Trotz der Standardisierung zeigt die Entwicklung der TFR zur rohen Geburtenrate in etwa einen parallelen Trend:

Jahr	TFR	Jahr	TFR
1950	2,10	1966	2,54
1955	2,14	1968	2,39
1960	2,37	1970	2,02
1962	2,44	1971	1,92
1964	2,55	1972	1,71

TFRen unter einem Wert von ungefähr 2,1, wie sie zur Zeit in einigen nord- und westeuropäischen Bevölkerungen herrschen, bedeuten, daß das in der betreffenden Periode beobachtete generative Verhalten (d. h. die ASFRen) zur Ersetzung aufeinanderfolgender Generationen *nicht* ausreichen würden, wenn sie sich über einen langen Zeitraum fortsetzen würden.

Unterwirft man die Frau der Mortalität und zählt nur die Kinder weiblichen Geschlechts, so erhält man die *Nettoreproduktionsrate* (NRR). Die NRR einer Periode mißt die durchschnittliche Anzahl an Töchtern, die eine Frau im Laufe ihres Lebens zur Welt bringen würde, wenn sie den in der Periode herrschenden ASFRen und altersspezifischen Sterblichkeitsraten unterworfen wäre. Ein Wert von NRR = 0,75 bedeutet, daß *langfristig* zur Bestandserhaltung ein Viertel einer Generation fehlt. Man beachte, daß die NRR kleiner als 1,0 sein kann, obwohl die jährliche Zuwachsrate aufgrund von Geburtenüberschüssen positiv ist (Beispiel: BRD in den späten Vierzigerjahren). Die Ursache hierfür bildet der Altersstruktureffekt, der bei Berechnung der NRR ausgeschaltet ist, welche sich somit auf langfristige Bestandserhaltung bezieht.

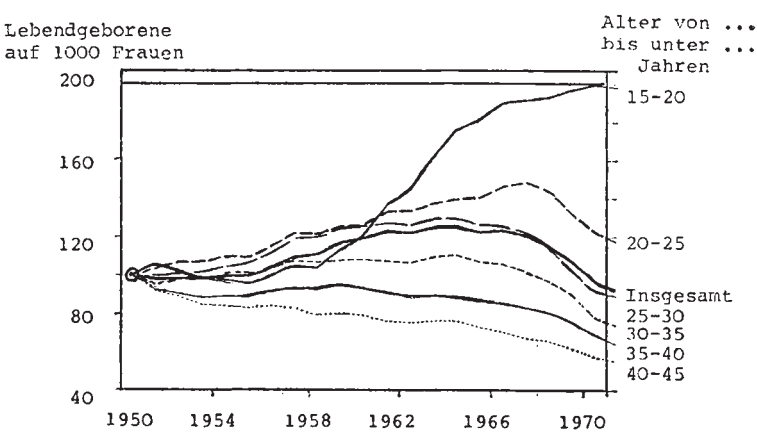
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Nettoreproduktionsrate zeigt in der BRD zwischen 1960 und 1974 folgende Entwicklung:

Jahr	1960	1962	1964	1966	1968	1969	1970	1971	1974
NRR	1,11	1,13	1,18	1,18	1,11	1,03	0,94	0,89	0,68

Interessiert man sich für den relativen Verlauf der ASFRen, so kann man jede ASFR im Jahre 1950 gleich 100 setzen. Dies wurde in Abb. 1 für 5jährige ASFRen getan.

Die Fertilität der 15- bis unter 20jährigen Mütter stieg von 1950 bis 1971 auf das Doppelte an. In den höheren Altersklassen ist die Fruchtbarkeit ebenfalls zunächst deutlich gestiegen, hat ihren Kulminationspunkt aber mit wachsendem Alter zu einem jeweils früheren Zeitpunkt erreicht (1967 für die 20- bis unter 25jährigen, 1964 für die 25- bis unter 35jährigen). Die Fruchtbarkeit der 35- bis 44jährigen war schon ab 1950 rückläufig (vgl. Schaubild 1).



Quelle: Bundesinstitut für Beförderungsforschung, 1974, S. 20.

Schaubild 1. Relative Entwicklung der ASFRen in der BRD, 1950 - 1971

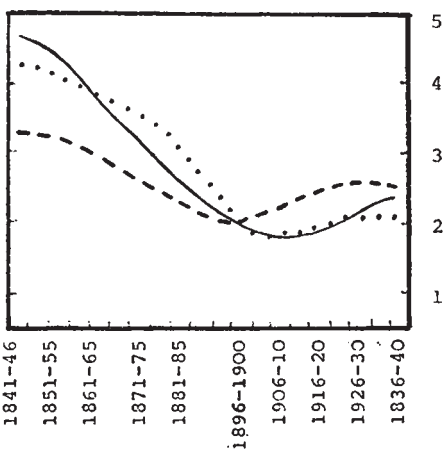
Jedes demographische Phänomen kann charakterisiert werden durch seine *Intensität* und das *zeitliche Muster* der Ereignisse, in denen es sich manifestiert. Die eheliche Fruchtbarkeit beispielsweise wird beschrieben durch die durchschittliche Zahl der Geburten pro Ehe und die Verteilung der Geburten nach der Ehedauer (genauer: anhand der Erwartungswerte der Geburtenabstände). Der logisch einfachste Weg zur Fertilitätsmessung besteht im Verfolgen einer *realen Kohorte* von Frauen und im Protokollieren aller ihrer Geburten im Zeitablauf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(*Longitudinalanalyse*). Eine Kohorte ist dabei erklärt als Personengruppe, der innerhalb eines Kalenderjahres (oder einer anderen kurzen Periode) ein bestimmtes Ereignis (z. B. Geburt oder Eheschließung) widerfährt.

Aufgrund verfügbarer Daten kommt häufig jedoch nur eine Perioden-Betrachtungsweise in Frage. Bei Konstruktion der TFR und der NRR etwa werden die ASFRen einer Periode auf eine *hypothetische Kohorte* angewendet, d. h. man wendet die Fertilitätsverhältnisse eines Kalenderjahres quer durch alle Altersgruppen auf eine fiktive, d. h. in der Realität nicht vorhandene Kohorte an (*Querschnittsanalyse*).

Im Schaubild 2 ist die TFR für echte Kohorten ausgewiesen (darunter versteht man also die durchschnittliche Anzahl an Lebendgeborenen pro Frau am Ende ihrer reproduktionsfähigen Periode).



Quelle: United Nations, a.a.O., 1975, S. 76.

Schaubild 2. Kohortenweise totale Fertilitätsrate (durchschnittliche Gesamtzahl der Lebendgeborenen pro Frau) für die Geburtskohorten von 1841 - 45 bis 1936 - 40 für Großbritannien (—), Frankreich (- - -) und Schweden (· · ·).

Vergleicht man Zeitreihen der Kohorten-TFR für Industriestaaten, so sticht vor allem deren säkulare Abnahme ins Auge. Geht man nur weit genug zurück, so erhält man Durchschnittswerte von über 4 Lebendgeburten pro Frau. Die Geburtsjahrgänge 1936 - 40 weisen zwischen 2 und 2,5 Lebendgeburten auf, also eine Reduktion um grob gesprochen die Hälfte innerhalb von 100 Jahren.

Daraus wird auch ein Nachteil der Kohorten-Betrachtung deutlich. Je näher man mit dem Geburtsjahr an die Gegenwart rückt, ein um so

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geringerer Teil der Geburtskohorte hat seine reproduktive Tätigkeit abgeschlossen. Allerdings hat sich durch die zunehmende Konzentration der Gebärtätigkeit auf jüngere Jahre dieser Nachteil etwas gemindert, und es existieren auch analytische Methoden, welche erlauben, Maßzahlen für unvollständige Kohorten aus Periodendaten abzuleiten[2].

ASFRen können infolge kurzfristiger Änderungen im Heiratsverhalten und in den Geburtenabständen (etwa aufgrund von Krisen) von Jahr zu Jahr schwanken. Periodenraten zeigen deshalb im Vergleich zu Kohortenmaßzahlen stärkere Fluktuationen. In realen Kohorten können aufgeschobene Geburten im Laufe der späteren reproduktiven Periode nachgeholt werden. Diese Ausgleichsmöglichkeit läßt uns dann nach Kohortenmaßzahlen greifen, wenn wir dauerhafte Änderungen demographischer Phänomene studieren wollen, losgelöst von kurzfristigen Abweichungen. Häufig interessiert man sich jedoch weniger für langfristige Aspekte als für kurzfristige Änderungen der Geburtenhäufigkeit; dann hat man Periodenindizes in Betracht zu ziehen.

Aus Statistiken dieser Art läßt sich folgern, daß es zum Geburtenrückgang weniger deshalb kam, weil mehr Frauen überhaupt keine Kinder haben, sondern eher, weil die Familien kleiner werden.

Schubnell[3] hat illustriert, daß der Geburtenrückgang vor allem ein Rückgang der Geburten höherer Ordnungsnummer ist. Zunächst begannen die Kinderreichen auf Familienzuwachs zu verzichten, wobei sich diese Tendenz im Laufe der Zeit noch verstärkte, wie Abbildung 3 zeigt. In den Ehen bleiben die vierten, dritten und zunehmend auch die zweiten Kinder aus.

Der Geburtenrückgang wird nicht durch Kinderlosigkeit verursacht, sondern durch die Verminderung von Ehen mit drei und mehr Kindern bei gleichzeitiger starker Zunahme von Ein-Kinder-Familien. Das Muster des Geburtenrückgangs läßt sich dahingehend zusammenfassen:

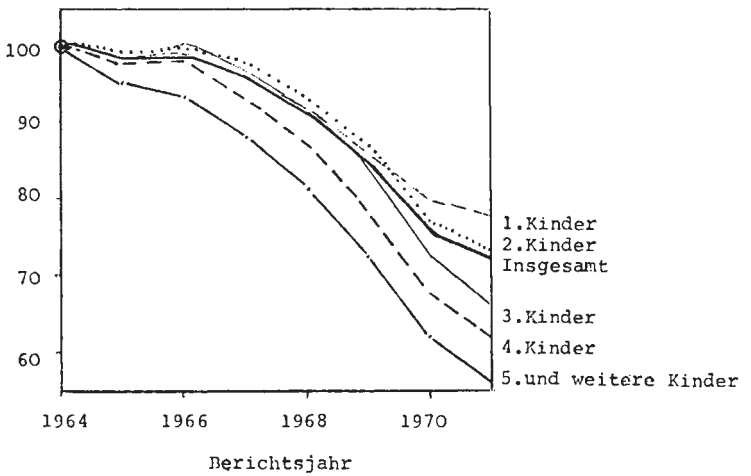
— hohe Kinderzahlen werden seltener,
— in späteren Ehejahren kommt es seltener zu Geburten,
— gemessen an der Ehedauer erfolgen die Geburten etwas später; mit zunehmender Ordnungsnummer verzögert sich die Geburt, beim dritten Kind 1971 um ein Jahr länger als 1964, ab dem fünften um 1½ Jahre. Diese Tatsache wird allerdings dadurch ver-

[2] Vgl. *N. B. Ryder*, The Process of Demographic Translation, in: Demography, Vol. 1 (1964), S. 74 - 82; *derselbe*, Notes on Stationary Populations, in: Population Index, Vol. 41 (1975), S. 3 - 28.

[3] *H. Schubnell*, Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 6, Bonn-Bad Godesberg 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wischt, daß die durchschnittliche Zeitdauer bis zum Erreichen der vollständigen Familiengröße rückläufig ist. Allgemein zeigt sich eine negative Korrelation zwischen den Geburtenabständen und der Geburtenzahl pro Frau.



Quelle: H. Schubnell, a.a.O., S. 46.

Schaubild 3. Ehelich Lebendgeborene nach der Ordnungszahl der Geburt von 1964 bis 1971 (1964 = 100) in der Bundesrepublik

2. Ursachen des Geburtenrückganges

Anstatt auf eine historische Reminiszenz der Theorien des Geburtenrückganges einzugehen — das hat etwa Schubnell in Harmsen und Schubnell[4] ausführlich getan — versuchen wir eine Diskussion seiner determinierenden Faktoren. Dazu weist uns Schubnell[5] den Weg.

Zunächst ist klar, daß es falsch wäre, von einer einzelnen Hauptursache auszugehen, aus welcher die Geburtenentwicklung zu erklären wäre. „Es gibt nur ein Geflecht von vielfältigen Ursache-Wirkungsbeziehungen, die in ihrem Gewicht und ihrer zeitlichen Intensität sehr unterschiedlich sind" sagt Schubnell[6]. In Übereinstimmung mit Wingen[7] empfiehlt sich eine Zweiteilung der „Ursachen" des Geburtenrückganges in

[4] H. Harmsen und H. Schubnell (Hrsg.), Ausmaß — Ursachen — Bedeutung des Geburtenrückganges in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse einer Akademie-Arbeitstagung vom 13. - 17. April 1971 in der Evangelischen Akademie Arnoldshain/Taunus, Deutsche Akademie für Bevölkerungswissenschaft an der Universität Hamburg, 1974.

[5] *H. Schubnell,* a. a. O., S. 23 ff.

[6] *H. Schubnell,* a. a. O., S. 23.

[7] *M. Wingen,* Grundfragen der Bevölkerungspolitik, Sozialökonomie 9, Stuttgart 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Veränderungen im Altersaufbau, der Geschlechts- und der Familienstandsgliederung der Bevölkerung (demographische Faktoren)

und in

— Veränderungen im generativen Verhalten der Paare.

Die Einflußfaktoren auf das Fortpflanzungsverhalten zerfallen in *individuelle* bzw. *familiale* und *gesellschaftliche*. Beispiele sind einerseits Erwerbstätigkeit der Frau, Gesundheitszustand der Familie, Einkommensverhältnisse und Wohnsituation und andererseits Familienförderung, „Kinderfreundlichkeit" des Staates, Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, rechtliche Regelungen der Eheschließung und Schwangerschaftsunterbrechung.

2.1 Demographische Ursachen der Geburtenentwicklung

Daß die Sexualproportion, d. h. das zahlenmäßige Verhältnis der Geschlechter für die Möglichkeit, einen Sexualpartner zu finden, eine Rolle spielt, wird dann deutlich, wenn Angebot und Nachfrage am Heiratsmarkt durch Kriege oder Wirtschaftskrisen nachhaltig gestört sind. Kurzzeitige Geburtenausfälle beeinträchtigen die Heiratschancen, wenn man die Altersdifferenz der Ehepartner berücksichtigt. Trotz der höheren Sterblichkeit der Männer — die in diesem Zusammenhang vor allem in der Übersterblichkeit der jungen Männer aufgrund ihrer stärkeren Beteiligung an Verkehrsunfällen relevant ist — werden die Heiratschancen der Frauen eines Jahrganges i. a. nicht beeinträchtigt, da auf 100 lebendgeborenen Mädchen durchschnittlich rund 106 lebendgeborene Knaben kommen. Auf den Geburtenrückgang des vergangenen Jahrzehnts läßt sich für die BRD ebenso wie für die meisten anderen Industriestaaten kein Einfluß der Sexualproportion nachweisen.

Anders steht es mit den Auswirkungen der Änderungen im Altersaufbau auf die Geburtenzahlen. Zu Beginn der 60er Jahre traten die starken Jahrgänge zwischen 1934 und 1942 (um 1 Million Geborene) ins reproduktionsfähige Alter ein. Die guten wirtschaftlichen Verhältnisse boten die Voraussetzungen zur Familiengründung. Daraus erklärt sich ein gewisser Teil der Geburtenzunahme in jenen Jahren. Nach Mitte der 60er Jahre sind jedoch die relativ schwach besetzten Geburtsjahrgänge aus der End- und Nachkriegszeit — jährlich wurden damals etwa eine viertel Million Kinder geboren — ins Heiratsalter aufgerückt. Selbst bei gleichbleibender individueller Fruchtbarkeit seit 1962 mußte sich deshalb ein Rückgang der Eheschließungen und Geborenenzahlen ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man kann den Einfluß des generativen Verhaltens und des Altersaufbaus auf die Geburtenzahlen rechnerisch trennen. Dazu sind die altersspezifischen Geburtenhäufigkeiten eines Jahres (etwa 1964) auf die jeweiligen (tatsächlichen) Frauenbestände in den entsprechenden Altersjahren zu beziehen. Durch diesen Standardisierungsprozeß ergeben sich Geborenenzahlen für die Zeit nach 1964 bei unveränderter individueller Fertilitätsneigung, jedoch bei tatsächlichem Altersaufbau. Berechnungen dieser Art führen zu dem Schluß, daß vom gesamten Rückgang nur ein relativ kleiner Teil durch das Nachrücken schwach besetzter Geburtsjahrgänge erklärbar ist. Mehr als vier Fünftel der Geburtenabnahme ist einem veränderten generativen Verhalten zuzuschreiben, während der Rest überwiegend auf den beschriebenen Altersstruktureffekt zurückzuführen ist. Bezogen auf 1964 ist um 1971 keinerlei Einwirkung des Altersaufbaus auf den Geburtenrückgang nachzuweisen. Wäre die Besetzung der Altersklassen die alleinige Einflußgröße, so müßten danach rein rechnerisch sogar wieder mehr Kinder geboren worden sein. Der weiter zu beobachtende Geburtenrückgang ist demnach wesentlich Folge veränderten Fortpflanzungsverhaltens.

In Ländern, wo die Geburten durch die eheliche Fruchtbarkeit annähernd ausgeschöpft werden, kann in einem von J. Berent verwendeten Standardisierungsverfahren die rohe Geburtenrate derart zerlegt werden, daß der Einfluß dreier Faktoren getrennt werden kann, nämlich der Alters-/Geschlechtsstruktur, der Heiratshäufigkeit und der ehelichen Fertilität[8]. Im Geschlechts-/Altersfaktor gehen dabei ein der Frauenanteil, der Anteil der Frauen im gebärfähigen Alter und die Altersverteilung verheirateter Frauen in dieser Kategorie. Die Heiratshäufigkeit (Nuptialität) mißt die Neigung der Frauen zur Heirat in Abhängigkeit vom Alter. Hält man je zwei Komponenten konstant, so sind mittels dieser Zerlegung die Auswirkungen von Änderungen des jeweiligen dritten Faktors auf die Geburtenrate feststellbar.

Die folgende Tabelle präsentiert Prozentänderungen der Geburtenrate über zwei Perioden mit dem Umschwungsjahr 1964 als Wendepunkt als Summe der Prozentänderungen der drei Faktoren.

Auswirkungen von Änderungen in der Geschlechts-/Altersstruktur, der Heiratshäufigkeit und der ehelichen Fruchtbarkeit auf die rohe Geburtenrate (Prozentänderungen innerhalb der angegebenen Perioden) für die Bundesrepublik:

---

[8] Vgl. dazu United Nations, Post-War Demographic Trends in Europe and the Outlook until the Year 2000, a. a. O., S. 88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Periode	Änderungen in der rohen Geburtenrate	Änderungen in der rohen Geburtenrate aufgrund von Änderungen in der		
		Geschlechts/ Alters-struktur	Heirats-häufigkeit	ehelichen Fertilität
1950 - 64....	19	– 7	27	—
1964 - 71....	– 31	– 9	6	– 28

Quelle: UNITED NATIONS, Post-War Demographic Trends in Europe and the Outlook until the year 2000, a. a. O., S. 89.

Man kann daraus ablesen, daß sich in diesen Perioden die Wirkungen der Alters-/Geschlechtsstruktur und der Nuptialität auf die Geburtenrate aufgrund der entgegengesetzten Vorzeichen tendenziell aufheben. Die Veränderungen der Altersstruktur haben in beiden Perioden die Geburtenrate negativ beeinflußt. In den vergangenen fünf Jahren hat sich allerdings die Einflußrichtung der Altersstruktur geändert. Da ein Absinken des Heiratsalters stagniert und sich auch der Anteil der jemals Heiratenden nicht mehr vergrößert, zeigt auch die Einflußrichtung der Nuptialität auf der Geburtenrate eine Tendenzumkehr.

2.2 Einfluß der Ausländer auf die Bevölkerungsentwicklung im Bundesgebiet

Oehlert (in Harmsen und Schubnell[9]) ist der Frage nachgegangen, in welchem Ausmaß die in der Bundesrepublik ansässigen ausländischen Staatsbürger zu einer Abschwächung des Geburtenrückganges beigetragen haben. 1972 lebten schätzungsweise ca. 3,5 Millionen Ausländer im Bundesgebiet. Die einwandernden Ausländerinnen sind überproportional im Alter von 15 bis unter 35 Jahren, dem Hauptalter der Gebärtätigkeit. Auf diese Weise wurden die schwächeren Jahrgänge deutscher Frauen aufgefüllt, wobei man allerdings spezifische Differenzen im generativen Verhalten (u. a. in Abhängigkeit von der Eingewöhnungsdauer und den Zukunftserwartungen) unterstellen muß. Ein Kompensationseffekt des Geburtenrückganges durch Ausländergeburten ist jedoch auch insofern fraglich, als voraussichtlich nur ein geringer Teil der Ausländerkinder in die deutsche Bevölkerung integriert werden wird. Ab 1971 reichten die deutschen Lebendgeborenen nicht mehr aus, um die Sterbefälle zu egalisieren. Der Geburtenüberschuß der Ausländer war jedoch so groß, daß für die Gesamtbevölkerung ein Überschuß von nahezu 48 000 Geborenen blieb. 1972 wurden in der Bundesrepublik grob geschätzt 90 000 Kinder von Müttern mit fremder Staatsangehörig-

[9] H. Harmsen und H. Schubnell (Hrsg.), a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit lebend geboren; 10 000 Ausländer starben im gleichen Jahr. Diesem Geburtenüberschuß der Ausländer von 80 000 stand ein Geburtendefizit von rund 109 000 gegenüber, was auf ein Geburtendefizit der Gesamtbevölkerung von ca. 29 000 hinausläuft. Oehlert[10] hat illustriert, daß neben der für Geburten günstigen Altersstruktur der Ausländer auch die Fertilität der Ausländer deutlich höher ist als jene der deutschen Frauen. In der Altersgruppe von 15 bis 35 Jahren (90 % aller Geburten fallen hier hinein) sind die Hälfte aller Ausländerinnen, aber nur ein Viertel aller Deutschen konzentriert. Während 1000 deutsche Frauen bis Ende ihres 45. Lebensjahres 1870 Lebendgeborene zur Welt brächten, würde diese Zahl für Ausländerinnen 2350 betragen, wobei das im Kalenderjahr 1971 herrschende generative Verhalten für den Lebensabschnitt von 15 bis 45 Jahren übernommen wird (ermittelt als Summe der altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern von 15 - 45 Jahren; unabhängig vom Altersaufbau). Danach lag die Geburtenhäufigkeit der Ausländerinnen im Bundesgebiet um etwa ein Viertel über derjenigen deutscher Frauen.

2.3 Regionale und konfessionelle Einflüsse auf den Geburtenrückgang

Neben dem demographischen Einfluß der Geschlechts-, Alters- und Familienstandstruktur üben auch nichtdemographische Merkmale eine Wirkung auf die Geburtenentwicklung aus. Wir beschränken uns hier auf die Erwähnung von Siedlungsweise, Konfession, Erwerbstätigkeit und Einkommen. Die entscheidende methodische Schwierigkeit besteht in der Isolierung der interferierenden Einflußfaktoren, um das Ausmaß einzelner Effekte auf den Geburtenrückgang zu ermitteln. So beobachtet man zwar beispielsweise nach wie vor, daß in kleinen Gemeinden relativ am meisten Kinder geboren werden. Ein zweifelsfreier Schluß wäre aber erst möglich, wenn regionale Unterschiede im Altersaufbau, in der Familienstandsgliederung und bezüglich anderer geburtenrelevanter Merkmale ausgeschlossen werden können.

Zwischen 1961 und 1971 hat sich die Geburtenhäufigkeit in ländlichen und städtischen Gemeinden zunehmend angeglichen. „Es ist nicht nur eine Tendenz zur Novellierung zu erkennen, sondern auch ein Akzelerationseffekt, daß nämlich der Rückgang dort am schärfsten eingetreten ist, wo die Geburtenziffern zu Beginn des Beobachtungszeitraums noch sehr hoch waren" (Zitat nach Schubnell[11]).

Ebenso schwierig gestaltet sich die Messung des Einflusses des Merkmals „Konfession" auf die Geburtenhäufigkeit. „Allein die Tatsache, daß Katholiken zu einem überdurchschnittlichen Anteil auf dem Land und

---

[10] In: H. Harmsen und H. Schubnell (Hrsg.), a. a. O., S. 82 ff.

[11] *H. Schubnell,* a. a. O., S. 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in kleinen Gemeinden leben, Protestanten dagegen eher in Großstädten, zeigt, daß neben der Konfession andere Faktoren, denen man einen Einfluß auf die Geburtenzahl zuschreibt, wirksam sein können" (Zitat nach Schubnell[12]). So eindeutig Ergebnisse auf den ersten Blick zu sein scheinen — die Volkszählung 1961 lieferte etwa 157 Kinder pro Ehen, in denen beide Ehepartner katholisch waren, gegenüber 111 Kindern auf 100 Ehen mit nur einem christlichen Ehepartner —, so lassen sie doch offen, welches Gewicht dem Einfluß der Religionszugehörigkeit, der Gemeindegrößenklasse und des sozialen Status zukommt[13]. Untersuchungen in verschiedenen europäischen Ländern haben gezeigt, daß der Einfluß der Konfession der Familie auf ihre Kinderzahl rückgängig ist bzw. sogar im Verschwinden begriffen ist.

Die Untersuchung sozialschichtenspezifischer Unterschiede in der Kinderzahl (differentielle Fertilität) ist im Zusammenhang mit unserem Thema von Bedeutung, da ein Strukturwandel gleichzeitig „Ursache" für einen Geburtenrückgang sein kann.

2.4 Einkommen und Erwerbstätigkeit der Frauen

Die Tatsache, daß die ärmsten Bevölkerungsschichten die kinderreichsten sind, trifft heute in der Bundesrepublik *nicht* mehr zu. In den meisten europäischen Ländern hat sich ein U-förmiger Zusammenhang zwischen Einkommen und Fruchtbarkeit herausgebildet: hohe Fertilität bei unteren sozio-ökonomischen Schichten, niedrige Fruchtbarkeit in mittleren Einkommensklassen und hohe Kinderzahl in den oberen sozialen Schichten. In Fertilitätsstudien des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung hat sich eine Verlagerungstendenz vom U- zum J-förmigen Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Kinderwunsch gezeigt: Je besser die Soziallage, desto mehr Kinder werden für ideal gehalten[14]. In dieser Untersuchung wurde nachgewiesen, daß mit steigendem Einkommen eine Tendenz zur Erhöhung des Kinderzahlwunsches besteht. In der höchsten betrachteten Einkommensklasse (über DM 1800 Nettoeinkommen) findet sich der höchste Anteil von 3-Kinder-Wünschen und der geringste von Wünschen nach einem Kind. Ferner zeigt sich, daß nicht nur das Haushaltsnettoeinkommen, sondern auch die Bewertung des Einkommens (Sicherheitsgefühl, Erwartungen hinsichtlich der Einkommensentwicklung) von Bedeutung sind. Um den Zusammenhang zwischen Einkommen und Kinderzahl zu untersuchen,

---

[12] *H. Schubnell*, a. a. O., S. 32.

[13] *H. Schubnell*, a. a. O., S. 33.

[14] *H. W. Jürgens* und *K. Pohl*, Kinderzahl — Wunsch und Wirklichkeit, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Band 1, Stuttgart 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genügt es jedoch nicht, die Relation an einem Stichtag zu kennen; vielmehr wird man die Einkommensentwicklung in Verbindung mit der Entwicklung der Kinderzahl longitudinal im Laufe der Ehedauer zu studieren haben.

Schubnell[15] schreibt: „Der Erwerbstätigkeit der Frau wird in der internationalen Diskussion, unabhängig vom politischen System oder der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in den hochindustrialisierten Ländern der größte Einfluß auf die Kinderzahl und damit auf den Rückgang der Geburten zugemessen." Unsicherheit besteht jedoch über Ausmaß und Art des Einflusses, den die Erwerbstätigkeit auf den Geburtenrückgang ausübt. Die Fertilität unterliegt differenzierten Einflüssen nach Art und Dauer der Erwerbstätigkeit, Alter und Betreuungsmöglichkeit schon geborener Kinder, Ausbildung und beruflicher Qualifikation der Frau usw. Da in der Landwirtschaft beschäftigte Frauen die höchste Fruchtbarkeit aufweisen, hat der Strukturwandel auf diesem Sektor sicherlich zum Geburtenrückgang beigetragen. In der Bundesrepublik hat von 1961 bis 1971 die Zahl der in Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten um 40 % abgenommen.

Die Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben zeigt in den Industriestaaten eine zunehmende Tendenz. So ist in der Bundesrepublik die Erwerbsquote verheirateter Frauen von 1961 bis 1971 um 12 % gestiegen[16]. Zwar gilt der negative Einfluß zunehmender Frauen-Erwerbstätigkeit als unbestritten; ihr Gewicht im Konzert anderer Einflußfaktoren ist bisher allerdings noch nicht isoliert.

2.5 Welchen Einfluß haben kontrazeptive Mittel?

In der „perfekten kontrazeptiven Gesellschaft" — um einen von Ch. Westoff geprägten Begriff zu verwenden — stehen sichere Empfängnisverhütungsmittel ohne wesentliche Kosten zur Verfügung, wobei die möglichen Anwender einen hinreichenden Informationsstand darüber besitzen sollen. Die nicht gewollten Kinder werden unter diesen Voraussetzungen zunehmend verschwinden.

Ist jedoch die Pille am Geburtenrückgang Schuld? Jene, die dies behaupten, verwechseln die Verfügbarkeit eines kontrazeptiven Mittels mit der Motivation zur Beschränkung der Kinderzahl, eine *Bedingung* mit einer *„Ursache"* des Geburtenrückganges. Empfängnisverhütung wurde von den Paaren längst praktiziert, ehe es die Pille gab. Dies wird deutlich, wenn man etwa den ausgeprägten Geburteneinbruch während der Dreißigerjahre betrachtet. Geburtenkontrolle herrschte aber auch

---

[15] *H. Schubnell,* a. a. O., S. 36.

[16] *H. Schubnell,* a. a. O., S. 38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schon in vorindustriellen Zeiten: Die historische Demographie zeigt, daß die Fertilitätsraten in Europa höchstens 60 % der biologisch maximal möglichen Raten betrugen. (Die Maximalfruchtbarkeit wird von den Hutteriten erreicht, einer religiösen Sekte in Nordamerika, deren Frauen im Durchschnitt mehr als zehn Kinder zur Welt bringen.)

In den Dreißigerjahren lag die Fruchtbarkeit in fast allen westeuropäischen Ländern unter dem Ersetzungsniveau; in Österreich betrug die totale Fertilitätsrate damals etwa nur 1,5 Geburten pro Frau. Die Motivation zur reproduktiven Kontrolle war — hauptsächlich infolge wirtschaftlicher Schwierigkeiten — damals so stark, daß Empfängnisverhütung auch mit unzureichenden Mitteln erfolgreich war.

Schubnell[17] formuliert dies treffend so: „Nicht das Vorhandensein eines Mittels ist entscheidend, sondern die Absicht, ein Mittel anzuwenden." Man schätzt, daß im Jahr des Geburtenknicks (1964) erst etwa 2 Prozent der deutschen Frauen regelmäßig orale Ovulationshemmer eingenommen haben: Der vielbeschworene „Pillenknick" ist also in Wirklichkeit kein solcher.

Die durchschnittliche Kinderzahl der Frauen ist im letzten Jahrzehnt in allen Industrieländern mehr oder minder stark zurückgegangen. Es erhebt sich die Frage, ob diese Entwicklung eine vorübergehende Erscheinung darstellt (wie es etwa der Geburteneinbruch in den Dreißigerjahren war), die auf temporäre Änderungen im Heiratsverhalten bzw. in den zeitlichen Zwischenräumen zwischen den Geburten zurückzuführen ist oder ob die Totalzahl der Geburten pro Frau echt (kohortenmäßig) sinkt.

Prominente Fachleute (vgl. etwa Westoff und Westoff[18]) schätzen, daß es — zumindest in den nächsten Jahren — wenig Anlaß für einen Wiederanstieg der Kinderzahl pro Frau gibt. Mit dem Aufkommen immer sicherer Kontrazeptionsmittel und der vermehrten Einrichtung von Familienplanungsstellen werden die Paare in zunehmendem Maße nur noch ihre *Wunschkinder* bekommen. Die Frage ist, ob die Fertilität einer perfekten kontrazeptiven Gesellschaft weiter unter dem Ersetzungsniveau liegt. Welche bevölkerungspolitischen Maßnahmen wären für eine pronatalistische Zielsetzung geeignet?

Westoff und Westoff[19] schätzen, daß in den USA 1960 - 65 rund ein Fünftel aller Geburten unter perfekten kontrazeptiven Verhältnissen

---

[17] *H. Schubnell,* a. a. O., S. 41.

[18] *L. A. Westoff* and *Ch. F. Westoff,* From now to Zero. Fertility, Contraception and Abortion in America, Boston 1968.

[19] Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht erfolgt wäre. Als Bedingung (nicht als Ursache!) stellt die Verbreitung der Pille also einen ernstzunehmenden Einfluß auf die Entwicklung der Geburtenraten dar.

2.6 Weitere Einflußfaktoren

Im folgenden seien noch kursorisch einige weitere Gründe aus dem Kranz individueller und gesellschaftlicher Faktoren (vgl. dazu auch Wingen[20]) angeführt, die für eine Erklärung der rückläufigen Geborenenzahlen in Betracht kommen.

Frauen bewegen sich zunehmend in einem neuen Rollenverständnis; ihre Funktion als Mutter wird nur mehr als eine unter vielen Aufgaben begriffen. Eine größere Kinderzahl wird vielfach als Belastung angesehen, welche den Entwicklungsspielraum der Ehepartner einengt und mit gesteigerten Konsumansprüchen auch bezüglich Freizeit nicht verträglich ist. Der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit der Frauen wird ein vergleichsweise großer Einfluß auf den Geburtenrückgang zugeschrieben, da sie mit mehreren Kindern unvereinbar ist. Sicherlich spielt auch die Beurteilung der Zukunftsentwicklung mit eine Rolle. Wie die Eltern ihre Lebensverhältnisse sowie die Aussichten ihrer Kinder in beruflicher, wirtschaftlicher u. a. Hinsicht einschätzen, wird ihre Kinderzahl beeinflussen. Verunsicherung über die Zukunft und Lebensangst mögen das ihre zum Geburtenrückgang beitragen.

Die erreichte Ausbildungsstufe der Mutter ist mit deren Kinderzahl negativ korreliert, allerdings mit Ausnahmen der höchsten Erziehungsstufen, wo sich der Trend umkehrt. Umschichtungen im Erziehungssektor werden deshalb nicht ohne Einfluß auf die Geburtenhäufigkeit bleiben. Die bereits erwähnte longitudinale Fertilitätsstudie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung hat ergeben, daß Frauen mit geringer schulischer Ausbildung, die gar nicht oder nur mit einfachen Tätigkeiten am Berufsleben teilnehmen, nach den Erfahrungen mit ihrem ersten Kind den stärksten Rückgang des ursprünglich allgemein höher liegenden Kinderwunsches aufweisen. Je höher der Emanzipationsgrad der Frau und je besser die sozio-ökonomische Lage der Familie, desto eher wird die ursprünglich gewünschte Kinderzahl auch nach der ersten Geburt beibehalten.

Eine zusätzliche Erklärungsmöglichkeit könnte in folgendem Generations-Anpassungseffekt gesehen werden: Die Mitglieder eines stark besetzten Geburtsjahrganges sehen sich im Berufsleben einer verstärkten Konkurrenz um gute Posten ausgesetzt. Analog sind jene

---

[20] *M. Wingen,* a. a. O., S. 23 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kohorten, die wirtschaftlichen Krisensituationen oder Schwierigkeiten (z. B. starker Inflation) unterworfen waren, eher geneigt, die Aussichten potentieller Kinder negativ zu beurteilen. In eine als ungünstig bewertete Umwelt werden eher zögernd Kinder gesetzt (sog. Easterlin-Effekt nach Easterlin[21]; vgl. auch Samuelson[22] für eine mathematische Behandlung).

In der Demoökonomie werden *Kosten-Nutzen-Erwägungen* im Entscheidungsprozeß bei der Familienbildung angestellt. Bevor man sich ein Kind als langlebiges Konsumgut anschafft, überlegt man sich zunehmend, ob die Bereicherung des Familienlebens nicht durch finanzielle und immaterielle Belastungen überkompensiert werden würde. Neben materiellen Kosten ist es vor allem die Beanspruchung des Zeitbudgets der Mutter, welches hier eine Rolle spielt. Heute ist es oft nicht nur das Wohlstandsstreben, welches potentielle Geburten verhindert, sondern der Anspruch an Freizeit, der mit Kindern nicht mehr erfüllbar ist. Die Entwicklung des Sozialversicherungssystems hat Kinder für die Sicherung der Eltern bei Krankheit und Alter weitgehend unnötig gemacht. Eltern streben für ihre Kinder eine zunehmend qualifiziertere und damit teuere Ausbildung an, die man sich für mehrere Kinder nicht mehr leisten kann.

Der Geburtenrückgang beruht auf einer Einstellung der Paare, die beherrscht ist vom Streben nach sozialem Aufstieg und Besserung der wirtschaftlichen Lage. Der Kinderwunsch wird zurückgestellt, weil die Befriedigung anderer Wünsche vorrangig erscheint (vgl. v. Ungern-Sternberg und Schubnell[23]).

Diese Überlegungen illustrieren die Unhaltbarkeit jedes monokausalen Erklärungsversuches des Geburtenrückganges. Man muß sich aber auch von vereinfachenden Erklärungsversuchen hüten. Als sich die Wohnverhältnisse in der Bundesrepublik besserten, nämlich in den Sechzigerjahren, gingen die Geburten zurück. Dies allein zeigt schon die Unhaltbarkeit der These von den schlechten Wohnungsverhältnissen als Ursache zum Geburtenrückgang (größere Wohnungen brauchen ja auch nicht zur Einrichtung von Kinderzimmern benützt werden). Auch alle rein ökonomischen Versuche zur Erklärung der Fertilität sind zum Scheitern verurteilt: Der Geburtenknick der Sechzigerjahre fällt in eine Phase ausgesprochenen wirtschaftlichen Aufschwunges.

---

[21] *R. A. Easterlin,* The American Baby Boom in Historical Perspective, in: American Economic Review, Vol. 60 (1961), S. 869 - 911.

[22] *P. A. Samuelson,* An Economist's Non-Linear Model of Self-Generated Fertility Waves, in: Population Studies, Vol. 30 (1976), S. 243 - 247.

[23] *R. v. Ungern-Sternberg* und *H. Schubnell,* Grundriß der Bevölkerungswissenschaft (Demographie), Stuttgart 1950.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir haben eine Reihe verschiedenartiger Faktoren zusammengetragen, welche als Ursachen für den Geburtenrückgang in Frage kommen. Welches Gewicht ihnen im Entscheidungsprozeß der Partner über ihre Kinderzahl jeweils zukommt, bleibt offen. Die Gewichtung und Verflechtung der Bestimmungsgründe des Geburtenrückganges ist für die Bundesrepublik noch keineswegs ausreichend untersucht worden. Demzufolge ist man noch weit von einer befriedigend abgesicherten Erklärung rückläufiger Kinderzahlen entfernt. Bis jetzt verfügt man über eine Reihe mehr oder minder plausibler Hypothesen über Ursachen fallender Fruchtbarkeit, über deren Gültigkeit allerdings meist noch keine statistisch untermauerten Aussagen möglich sind (siehe auch United Nations[24]).

3. Auswirkungen des Geburtenrückganges

Änderungen in Anzahl und Zwischenraum der Geburten wirken sich auf Altersaufbau und Bevölkerungswachstum aus. Diese demographischen Konsequenzen eines Geburtenrückganges haben ihrerseits gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen. Die Auswirkungen fallender Fruchtbarkeit auf die Entwicklung der Altersstruktur und das Bevölkerungswachstum können aufgrund populationsdynamischer Gesetzmäßigkeiten ermittelt werden. Ausgehend von den resultierenden demographischen Trends wird im Anschluß versucht, einige Konsequenzen eines Geburtenrückganges für die Bildungspolitik, Regionalplanung und Wirtschaftspolitik aufzuzeigen.

3.1 Konsequenzen für den Altersaufbau

Der Altersaufbau einer Bevölkerung an einem bestimmten Stichtag ist determiniert durch den vergangenen Verlauf von Fertilität, Mortalität und Migration. Sieht man von den Wanderungen zunächst ab, so haben die Geburten und Sterbefälle der vergangenen hundert Jahre die gegenwärtig herrschende Alterszusammensetzung hervorgerufen.

Der Altersaufbau — sozusagen als Gedächtnis der Bevölkerungsentwicklung, in dem sich die vergangenen Trends der demographischen Prozesse niedergeschlagen haben — beeinflußt seinerseits die zukünftige Geburtenentwicklung.

Die Bevölkerung der Industrieländer war in den letzten 100 bis 200 Jahren einem säkularen *Alterungsprozeß* unterworfen, in dessen Verlauf der Anteil alter Personen an der Gesamtbevölkerung ständig

[24] United Nations, The Determinants and Consequences of Population Trends, a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gestiegen ist. Eine Bevölkerung „altert", wenn ihr Anteil an älteren Personen zunimmt, d. h. wenn die Alterspyramide kopflastiger wird.

Ein verbreiteter Irrtum unter demographischen Laien besteht in der Meinung, daß das Älterwerden unserer Bevölkerung auf dem Rückgang der Sterblichkeit beruht. Ursache hierfür ist vielmehr der Geburtenrückgang, der zu einer Einschnürung der Alterspyramide von der Basis her führt, die sich mit Kalendergeschwindigkeit nach oben bewegt. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen wird durch sinkende Fruchtbarkeit vermindert, was *indirekt* zu einem höheren Gewicht der oberen Altersgruppen führt. Das Fortpflanzungsverhalten einer Bevölkerung ist somit — weit mehr als ihre Überlebensverhältnisse — verantwortlich für die künftige Form des Altersaufbaues.

Im folgenden werden die demographischen Auswirkungen zunächst weiter fallender, später aber konstant bleibender Fruchtbarkeitsraten anhand einer auf Schwarz[25] zurückgehenden Modellrechnung diskutiert. Dabei wird konstante Sterblichkeit gemäß der Allgemeinen Sterbetafel für die Bundesrepublik Deutschland 1970/72 (Lebenserwartung der Neugeborenen rund 70 Jahre) unterstellt. Die altersspezifischen Fruchtbarkeitsraten, welche ursprünglich zu einer durchschnittlichen Kinderzahl der Ehen von 2,6 führten (dies entspricht dem in Deutschland Mitte der Sechzigerjahre tatsächlich beobachteten Wert), sollen innerhalb von 10 Jahren so absinken, daß von da ab nur noch 1,8 Kinder je Ehe zu erwarten sind (dies entsprach den altersspezifischen Geburtenziffern der Bundesrepublik im Jahre 1972). Als Ausgangsbevölkerung diente die durch die Mortalitäts- und ursprüngliche Fertilitätsannahme implizierte stabile Modellbevölkerung. Sie wächst um ca. 1 % jährlich an, während die aufgrund der Vitalitätsverhältnisse nach Abschluß der Fruchtbarkeitsreduktion entstehende stabile Bevölkerung um 1 % jährlich schrumpfen würde.

Unter diesen Voraussetzungen vermindert sich die *Anzahl* der Kinder unter 15 Jahren sofort nach Einsetzen des Fruchtbarkeitsabfalls. Die Zahl der 15 - 59jährigen nimmt vorübergehend erheblich zu: Nach 20 Jahren ist sie am größten, um nach 50 - 55 Jahren wieder ihr Ausgangsniveau anzunehmen. Noch länger, nämlich 60 Jahre, wächst die Zahl der 60- und mehrjährigen durch das Nachrücken von Geburtsjahrgängen, von denen jeder neu hinzukommende stärker als der vorangegangene besetzt ist. Erst nach Verstreichen dieser Frist kann sich der Geburtenrückgang auch auf die Zahl der Alten auswirken. Der dann einsetzende Abfall ist allerdings ziemlich ausgeprägt.

---

[25] *K. Schwarz,* Modelluntersuchungen zur Beurteilung der Auswirkungen von Veränderungen der Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit auf Entwicklung und Altersaufbau der Bevölkerung, unveröffentlichtes Manuskript, Wiesbaden 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was die Entwicklung der *Altersstruktur* anlangt, so steht ein ständiger Rückgang des Anteils an 0 - 14jährigen einem ca. 60 Jahre währenden Anstieg des Anteils an über 60jährigen gegenüber, welcher sich erst danach ins Gegenteil verkehrt. Der Anteil 15 - 59jähriger Personen entwickelt sich zunächst für die Erwerbstätigkeit günstig, um später auf sein Ausgangsniveau zurückzukehren. In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Altersstruktur zusammengefaßt.

Jahr nach Einsetzen des Geburtenrückganges	Anteil in den Altersgruppen					
	0 - 14		15 - 59		60 +	
	%	Jahr 0 = 100	%	Jahr 0 = 100	%	Jahr 0 = 100
0	27,2	100,0	58,4	100,0	14,3	100,0
20	19,3	71,0	64,6	110,6	16,1	112,6
40	17,3	63,6	63,0	107,9	19,7	137,8
60	16,5	60,6	57,5	98,5	26,0	181,8
80	16,4	60,3	58,6	100,3	25,1	175,5

Eine Bevölkerung, in welcher die Geburtenhäufigkeit zunächst hoch war, dann aber stark absank, wird also während einer Reihe von Jahrzehnten nicht nur eine zunehmende *Zahl* von Arbeitskräften zur Verfügung haben, sondern auch längere Zeit durch eine höhere *Gesamterwerbsquote* charakterisiert sein wie am Beginn und Ende ihrer Entwicklung.

Der angenommene Geburtenrückgang impliziert schon nach einigen Jahren eine Nettoreproduktionsrate kleiner als eins, so daß eine Bestanderhaltung der Bevölkerung langfristig nicht mehr gewährleistet ist. Daß die Bevölkerung trotzdem noch über eine längere Zeitdauer zunimmt, beruht auf einem Altersstruktureffekt: Es rücken noch lange Geburtsjahrgänge ins Heiratsalter nach, die aus einer Zeit stammen, in der jede neue Geburtskohorte stärker besetzt war als die vorangegangene. Die Zunahme der Personen im Fortpflanzungsalter gleicht für mehrere Jahrzehnte den Rückgang der Geburtenhäufigkeit aus.

Analog würde der umgekehrte Vorgang einer Wiederzunahme der Geburtenhäufigkeit nicht sofort zu einer Bevölkerungszunahme führen. Denn in diesem Fall sind die reproduktiven Altersklassen von den Angehörigen der Geburtsjahrgänge aus der Zeit des Geburtentiefs schwach besetzt. Eine Stationarisierung oder gar positiv wachsende Bevölkerung würde dann eine enorme Zunahme der Fertilität erfor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dern. Dabei würde sich eine Zeitlang eine Altersverteilung einstellen, in welcher relativ viele Kinder und ältere Personen durch nur wenig Erwerbsfähige erhalten werden müßten.

Infolge der beschriebenen *„Trägheit"* demographischer Abläufe würden bevölkerungspolitische Aktionen, die eine Zunahme der Geburtenhäufigkeit bewirken sollen, um so weniger Erfolg haben, je später sie stattfinden. Im Aktionszeitraum hätten Ehepaare nämlich sowohl indirekt über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge als auch direkt nicht nur für relativ viele Alte, sondern auch für mehr Kinder aufzukommen.

3.2 Auswirkungen auf den Bildungssektor

Ein Geburtenrückgang wirkt sich im Erziehungswesen schon nach wenigen Jahren aus. In der Folge nehmen die verschiedenen Bildungsstufen unterschiedliche Entwicklungen, weil sie von verschieden starken Geburtskohorten gespeist werden.

Welche Auswirkungen für den Schulsektor haben die aus einem Geburtenrückgang resultierenden Altersstrukturen? Im Anschluß an Schwarz[26] betrachten wir zwei stabile Modellbevölkerungen. Bei Bevölkerung A betrage die durchschnittliche Kinderzahl je Ehe 2,6, bei Population B hingegen 1,8. Beide Bevölkerungen sollen eine Lebenserwartung der Neugeborenen von 70 Jahren aufweisen; Wanderungen bleiben außer Betracht. Die Altersgliederungen wirken sich auf den Anteil der Schüler und Studenten an der Bevölkerung aus. Bei der gegenwärtigen altersspezifischen Intensität des Schulbesuchs in der Bundesrepublik sind in der wachsenden Bevölkerung A ca. 30 % aller Personen Schüler (einschließlich Kindergärtner und Studenten), bei der schrumpfenden Bevölkerung B hingegen nur rund halb soviel. Das Verhältnis der in Ausbildung stehenden Personen zur Zahl der Aktiven beträgt bei Bevölkerung A 60 zu 100, bei B hingegen nur rund 33 auf 100. Daraus können folgende Schlüsse gezogen werden (wir fassen die Ergebnisse von Schwarz[27] zusammen):

— In einer schrumpfenden Bevölkerung ist die Belastung der Berufstätigen durch Bildungskosten kleiner als in einer stagnierenden bzw. wachsenden Population. Demographisch determinierte Neuinvestitionen zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungseinrichtungen sind nicht nötig. Schließlich werden in einer schrumpfenden Bevölkerung

[26] *K. Schwarz,* Bevölkerungsentwicklung und quantitative Bildungsplanung, in: Bevölkerungswissenschaft-Bevölkerungspolitik. Wissenschaftliche Grundlagen bevölkerungspolitischen Handelns, Bericht über die Studientagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft vom 25. bis 29. November 1974 in Berlin (E. W. Buchholz und H. Wander, Hrsg.), Stuttgart-Hohenheim, Kiel 1975, S. 134 - 143.

[27] Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

früher geschaffene Ausbildungskapazitäten mit längerer Lebensdauer ständig freigesetzt.

— Weil in einer wachsenden Bevölkerung auf die Berufstätigen relativ viele Schüler und Studenten kommen und weil die Lehrer im Durchschnitt etwa 30 Jahre älter als ihre Schüler sind, haben wachsende Bevölkerungen tendenziell einen Lehrermangel. Umgekehrt besteht in einer schrumpfenden Bevölkerung tendenziell Lehrerüberschuß, weil die Geburtsjahrgänge, denen die Lehrer angehören, stärker besetzt sind als die Geburtskohorten der Schüler.

Geht man davon aus, daß die 1974 beobachtete altersspezifische Geburtenhäufigkeit unverändert bleibt, ergibt sich für die Altersgruppen, welche für die quantitative Bildungsplanung von besonderem Interesse sind, folgende Entwicklung bis zum Jahr 2000:

Die Zahl der für den Kindergartenbesuch infrage kommenden 3- bis 5jährigen nimmt fast ständig ab. Im Jahr 1972 hatten wir noch fast 3 Millionen 3- bis 5jährige, im Jahr 2000 werden es aber voraussichtlich nur noch 1,8 Millionen oder 40 % weniger sein.

Etwas langsamer geht die Zahl der 6- bis 9jährigen zurück, aus denen sich die Grundschüler rekrutieren, und zwar von rd. 4 Millionen im Jahr 1972 auf rd. 2,6 Millionen im Jahr 2000. Das wären 36 % weniger.

Die Zahl der 10- bis 15jährigen in der Sekundarstufe I steigt noch bis etwa 1975/1980 auf fast 6 Millionen an und vermindert sich schließlich bis zum Jahr 2000 auf rd. 4 Millionen.

Länger steigt die Zahl der 16- bis 18jährigen bis zu den Jahren 1980/1985 von 2,5 Millionen auf fast 3 Millionen. Im Jahr 2000 wird es in dieser Altersgruppe voraussichtlich aber nur noch 1,9 Millionen Personen geben. Noch länger nimmt bis etwa zum Jahr 1985 die Zahl der 19- bis 24jährigen von knapp 5 Millionen auf 6 Millionen zu. Erst danach nimmt die Zahl dieser Personen sehr rasch auf 3,7 Millionen im Jahr 2000 ab.

Aus den genannten Entwicklungszahlen ergeben sich für die quantitative Bildungsplanung folgende Konsequenzen:

— 1974 gab es 1,4 Millionen Kindergartenplätze. Schon 1980 wird die Zahl der 3- bis 5jährigen nur noch etwa über 1,8 Millionen gegenüber fast 3 Millionen heute betragen. Das Ziel, für etwa 80 % der 3- bis 5jährigen einen Kindergartenplatz zur Verfügung zu stellen, wird also schon mit der gegenwärtigen Kapazität erreicht werden können, falls man vom Standortproblem absieht.

— Ein Teil der Grundschulen wurde bereits geschlossen und weitere stehen fast leer. Schon in den Jahren 1978 und 1979 wird es 40 % weniger Schulanfänger geben als noch vor einigen Jahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Während die Zahl der Plätze in Grundschulen schon sehr bald zu groß sein wird, wächst noch der Bedarf an Plätzen in den Hauptschulen, Realschulen und in der Unterstufe der Gymnasien.

— Noch mehr Zeit vergeht, bis der Höhepunkt der Zahl der Abiturienten und der Studenten erreicht sein wird. Während die einen also noch lange über überfüllte Klassen und überfüllte Hörsäle klagen werden, werden sich andere schon bald halbleeren Bänken gegenüber sehen.

— Sicher ist, daß es in den kommenden Jahrzehnten sehr mühevoll und schwierig sein wird, die Größenordnungen des Bildungsangebots in den einzelnen Bildungsstufen ständig mit den zu erwartenden wechselnden Schüler- und Studentenzahlen in Einklang zu bringen. Besondere Anpassungsschwierigkeiten im Bereich des Angebots und der Nachfrage nach Lehrern sind zu erwarten. Für eine kontinuierliche und reibungslose Entwicklung des Bildungswesens sind größere Veränderungen in der Stärke der Geburtsjahrgänge außerordentlich abträglich.

Um den Einfluß rückläufiger Geburtenhäufigkeit auf die finanziellen Aufwendungen am Erziehungs- und Ausbildungssektor abzuschätzen, werden zwei Bevölkerungsvorausschätzungen mit verschiedenen Annahmen über die Fruchtbarkeitsentwicklung verglichen:

Projektion 1 geht von einer durchschnittlichen Kinderzahl pro Frau von 1,5 aus, die im Zeitraum von 1975 bis 1985 konstant bleiben soll. In Projektion 2 wird für diese Zeitspanne die höhere Fertilität, wie sie im Jahre 1968 geherrscht hatte, unterstellt. Die Schulbesuchsraten werden dabei von OECD-Vorausschätzungen übernommen. Aufgrund der unterschiedlichen Fruchtbarkeitsannahmen klaffen die Schülerzahlen beider Projektionen beginnend in niedrigen Altersklassen fortschreitend nach oben auseinander.

Zur Berechnung wird angenommen, daß die budgetäre Struktur der drei Stufen (elementarer, primärer/sekundärer und Hochschulbereich), wie sie für das Jahr 1970 bekannt ist, zu konstanten Preisen für das Jahr 1985 übernommen wird, d. h. pro Schüler soll — stufenweise verschieden — in beiden Jahren derselbe Betrag an öffentlichen Aufwendungen getätigt werden. Die Einsparungen in den betrachteten Altersklassen sind somit proportional zur Bestandsabnahme. Insgesamt könnten aufgrund der geänderten Altersstruktur 13 Milliarden DM, also mehr als 20 % des Budgets eingespart werden. 1985 liegen die Budgeteinsparungen unterhalb der Bestandsverminderung (29 %); erst danach, wenn der Geburtenrückgang die teuren oberen Erziehungsstufen erreicht, bringt er vermehrte Einsparungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auswirkungen eines Fertilitätsrückganges auf öffentliche Ausgaben für Erziehung im Jahre 1985 bei konstanten Preisen:

Altersgruppen (in vollendeten Jahren)	relative Unterschiede in % zwischen den Beständen gemäß Projektion 1 und 2	voraussichtliches Budget in Milliarden DM zu konstanten Preisen des Jahres 1970	Budgetersparnisse aufgrund des Fertilitätsrückganges (in Milliarden DM zu konstanten Preisen 1970)
	(1)	(2)	(3) = (1) × (2)
0— 4	– 41 %	1,1	0,5
5—19	– 28 %	43,2	12,1
20—29	– 3,5 %	20,2	0,7
	– 29 %	64,5	13,3

Quelle: J.-C. Chesnais, L'incidence des variations de structure démographique sur les charges d'éducation. Arbeitspapier vorgetragen auf der Réunion de Travail sur les méthodes d'analyse en Démographie Economique. I. N. E. D., Paris, 24-25 févier 1976.

Hinzugefügt werden muß, daß nur öffentliche Kosten (laufende und Kapitalkosten) in Betracht gezogen wurden; private Aufwendungen des Haushaltes für die Erziehung wurden nicht einbezogen. Ebenso sind auch keine Opportunitätskosten inkludiert, welche durch den Verzicht auf die Erfüllung anderer Wünsche aufgrund von Ausbildungsausgaben anfallen.

Es ist offensichtlich, daß die tatsächliche Entwicklung des Erziehungsbudgets durch andere Einflüsse mitbestimmt wird, etwa durch die vorschulische Erziehung, Verlängerung der Ausbildung, Ausbau der Universitäten, Vermehrung des Lehrpersonals, Verbesserung des Lehrmaterials. Zweck der einfachen Modellrechnung war lediglich, die Auswirkung eines Geburtenrückganges in Reinkultur zu illustrieren.

3.3 Erwerbstätigkeitspotential

Die gemäß § 3.1 zu erwartende Bevölkerungsentwicklung liefert eine Zunahme des Arbeitskräftepotentials bis ca. 1985 um nahezu 1 Million. Neue Arbeitsplätze sind demgemäß bis dahin zu schaffen. Bis dahin treten nämlich mehr Personen ins Erwerbsleben ein, als Personen ins Rentendasein ausscheiden. Erst nach der Jahrhundertwende würde sich als Folge des Geburtenrückganges ohne Zuwanderung eine größer werdende Abnahme der erwerbsfähigen Personen ergeben. Allerdings sind jedoch schon ca. ab 1985 — im Gegensatz zu heute und dem nächsten Jahrzehnt — Lücken im Berufsnachwuchs möglich, weil dann die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ersten Personen aus den geburtenschwächeren Jahrgängen ins Erwerbsleben eintreten. Der *Anteil* der Personen im erwerbsfähigen Alter und — bei mehr oder minder konstanten altersspezifischen Aktivitätsraten — damit der Aktiven würde auch bei Fortdauer der niedrigen Fruchtbarkeit nicht unter das heutige Niveau sinken (vgl. Tab. 6). Vorübergehend würde sich sogar eine stärkere Zunahme ergeben. Auch die nach zwanzig, dreißig Jahren „prognostizierte" Abnahme der *absoluten* Zahlen der Erwerbsfähigen ließe sich durch verstärkte Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen ausgleichen. Eine solche ist bei einer geringeren Zahl an Kindern, welche dazu noch in zunehmendem Maße alle in den ersten Ehejahren zur Welt kommen, leichter möglich.

Allerdings erfolgt in schrumpfenden Bevölkerungen die Erneuerung der Arbeitskräfte langsamer als bei positivem Bevölkerungswachstum. Berufliches Wissen würde demgemäß langsamer erneuert, was sich hemmend auf die Durchsetzung des technischen Fortschritts auswirken kann. Eine ältere Bevölkerung ist nämlich weniger mobil und ihre Ausbildung weniger dem tatsächlichen Fortschritt angepaßt. Berufliche und räumliche Mobilität ist jedoch eine Voraussetzung für hohe Produktivität.

In einer mit 3 % jährlich wachsenden (stabilen) Bevölkerung werden jährlich 4,5 % der aktiven Bevölkerung erneuert (1,5 % treten in den Ruhestand oder sterben). Hingegen ersetzen in einer stationären Bevölkerung 2,5 % Neueintritte gerade 2,5 % Abgänge aus dem Erwerbsleben. Technischer Fortschritt ist abhängig von der Erneuerungsgeschwindigkeit der Erwerbsbevölkerung. Um bei einer infolge Geburtenrückganges stagnierenden oder schrumpfenden Bevölkerung denselben technischen Fortschritt wie in einer wachsenden Population aufrechtzuerhalten, muß die berufliche Mobilität bei sinkender Fertilität steigen. Im vorliegenden Beispiel müßten in der stationären Bevölkerung jedes Jahr etwa 2 % der Bevölkerung umgeschult werden. Einer ständigen Weiterbildung kommt somit in schrumpfenden Bevölkerungen erhöhtes Gewicht zu.

Wander[28] schätzt, daß Ende des Jahrhunderts die Eintritte in Erwerbstätigkeit die Ausgeschiedenen nur mehr zu zwei Drittel ersetzen werden. Sie gibt folgende Projektion für die Entwicklung des Verhältnisses an Zu- und Abgängen:

1970—75	1,08	1980—85	1,32	1990—95	0,75
1975—80	1,22	1985—90	0,98	1995—2000	0,67

[28] *H. Wander,* Demographic Aspects of the Active Population. Council of Europe Seminar on the Implications of a Stationary or Declining Population in Europe, Strasbourg, 6 - 10 September 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.4 Entwicklung des Alterslastquotienten

Die „Belastung" der Erwerbstätigen durch alte, nicht mehr erwerbstätige Menschen kann durch den *Alterslastquotienten* gemessen werden, das ist der Quotient aus der Anzahl der über 60jährigen Personen und den Personen zwischen 15 und 60 Jahren. Dieses Verhältnis dient als brauchbares Surrogat für die Entwicklung der finanziellen Belastung der Erwerbstätigen durch die Rentenversicherung. Zwar ist die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sicher größer als die Zahl der Beitragszahler zur Rentenversicherung, da diese nur die versicherungspflichtig beschäftigten Erwerbspersonen umfaßt. Wenn man einen unveränderlichen Beschäftigungsgrad unterstellt, so entwickeln sich allerdings beide Maßzahlen parallel. Beim heutigen Finanzierungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung und gleichbleibender Beteiligung am Erwerbsleben ist somit die künftige Entwicklung der Altersstruktur bestimmend für die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung.

Wir interessieren uns nun für die Entwicklung, die der Alterslastquotient in der Bundesrepublik bis zum Jahre 2050 nehmen würde (vgl. dazu Löwe[29]). Ausgangspunkt der Überlegung ist dabei die Bevölkerung des Bundesgebietes am 1. Januar 1972 nach Geschlecht und Alter. Für die Projektion wurden die altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern des Jahres 1972 unverändert weiter verwendet. Die Sterblichkeit wurde als konstant gemäß den Sterbeziffern 1970/71 angenommen. Ferner wurde unterstellt, daß ab 1972 keine Wanderungen über die Grenzen des Bundesgebietes mehr erfolgen; es wird also kein weiterer Zuwanderungsüberschuß von Ausländern mehr angenommen.

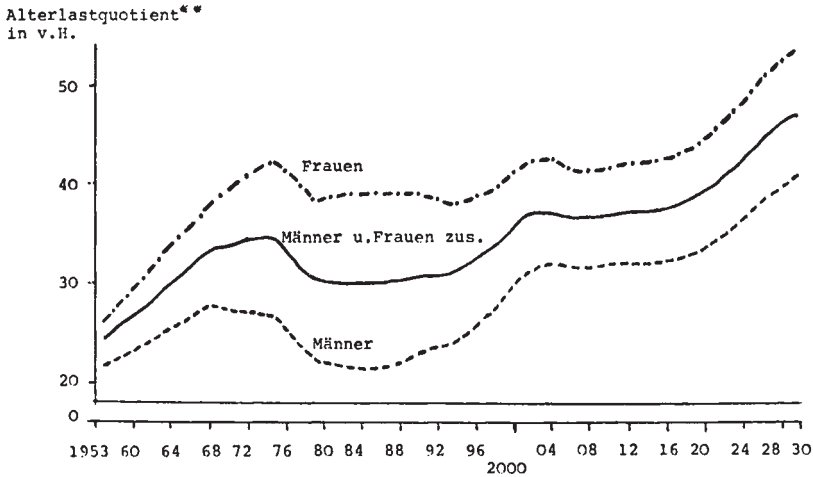
Der „Rentenberg", hervorgerufen durch die starken Geburtsjahrgänge vor 1914, wurde 1975 überwunden. Ab diesem Jahr nimmt der Alterslastquotient bis 1980 rasch ab, und zwar bis auf das Niveau von 1964 (siehe Schaubild 4). Zur Begründung hat man die Entwicklung in den erwerbsfähigen Altersklassen mit jener der nicht mehr Aktiven zu vergleichen.

Hält die niedrige Fruchtbarkeit des Jahres 1972 an und ergibt sich kein Zuwanderungsüberschuß, so werden sich dann bisher nicht gekannte Belastungen der Erwerbstätigen durch Personen im Rentenalter ergeben. Die Alterslastquotienten in ca. 60 Jahren würden um fast 50 % über dem heutigen Stand liegen; entsprechend müßten die Beiträge zur Sozialversicherung angehoben werden, um gleichbleibende Leistungen zu garantieren.

---

[29] *H. Löwe,* Finanzielle Aspekte der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung bis ins 21. Jahrhundert, in: Die Rentenversicherung, 15. Jahrgang, Januar/Februar 1974, Heft 1/2, S. 1 - 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: Löwe, a. a. O.

*) Ab 1972 Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes (Basis 1. 1. 1972, altersspezifische Fruchtbarkeitsziffern 1972, altersspezifische Sterbeziffern 1970/71, keine Wanderungen).

**) Alterslastquotient = $\frac{\text{Bevölkerung im Alter von 60 und mehr Jahren.}}{\text{Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 60 Jahren.}}$

Schaubild 4. Trend des Alterslastquotienten für die Bundesrepublik Deutschland von 1957 - 2030

Gemäß dieser Entwicklung würde sich etwa der Anteil der über 65jährigen von zur Zeit rund 15 % zunächst erniedrigen, um später auf über 20 % anzusteigen. Ohne das „Gespenst der Überalterung" beschwören zu wollen, ist festzustellen, daß in naher Zukunft mit einer beträchtlichen Zunahme von Zahl und Anteil ganz alter Personen zu rechnen ist. Gerade die über 75jährigen verursachen jedoch überproportional hohe medizinische und Sozialkosten.

Welche Erkenntnisse kann der Sozialpolitiker aus diesen Überlegungen folgern? Die aus dieser Modellrechnung resultierende Entwicklung des erfolgreichen Beitragssatzes der Rentenversicherung (= Prozentsatz des versicherungspflichtigen Durchschnittsentgelts) könnte nach Überwindung des Rentenberges von 18 v. H. auf rd. 16 v. H. gesenkt werden, um die Leistungen bis etwa 1990 sicherzustellen. Danach wären erneut 18 v. H. nötig; nach der Jahrhundertwende würde ein höherer Beitragssatz erforderlich werden. Es handelt sich um eine Modellrechnung, welche allein die demographischen Auswirkungen eines Geburtenrückganges auf die Rentenversicherung projiziert unter den üblichen (vor allem ökonomischen) Ceteris-paribus-Annahmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.5 Regionale Konsequenzen

Man könnte vermuten, daß eine Bevölkerungsabnahme infolge eines Geburtenrückgangs, wie er derzeit in der Bundesrepublik zu beobachten ist, eine Entballung der Industriezentren fördern und eine bessere Voraussetzung zur Lösung der Umweltprobleme böte. Das dem keineswegs so sein muß, zeigen die folgenden Gedankengänge, die einem Vortrag von Jost[30] entnommen sind.

Während bei einer Geburtenrate von 18,8 im Jahre 1963 noch 886 Einwohner ausgereicht haben, um bei durchschnittlicher Altersgliederung einen Kindergarten, bestehend aus 2 Gruppen zu je 25 Kindern, mit allen 3- bis 5jährigen zu füllen, steigt die erforderliche Einwohnerzahl bei einer Geburtenrate von 11,0 — dem nach Variante II der 4. koordinierten Vorausschätzung erwarteten Bundesdurchschnitt 1972 - 85 — auf 1515. Besonders in städtischen Gebieten, in denen ein Defizit an Kindergärten gegeben ist, verbessert die Schrumpfung der Kinderzahl das Versorgungsniveau, ohne daß weitere Investitionen notwendig würden.

Der Geburtenrückgang trifft nach und nach alle altersspezifischen Einrichtungen des Bildungswesens von der Volks- bis zur Hochschule, sowie auch alle überwiegend von jungen Leuten frequentierten Einrichtungen wie Sporthallen, Schwimmbäder usw. Die Veränderung der Altersstruktur vergrößert die Maschenbreite der Versorgungsnetze aller Einrichtungen, die überwiegend von jungen Leuten benützt werden.

Trotz der Tatsache, daß auch heute noch ländliche Gebiete durchwegs höhere Geburtenraten als Ballungsräume haben, ist in ländlichen Gebieten die Geburtenrate noch stärker gesunken als in städtischen. Daher kommt der Altersstruktureffekt der Bevölkerungsabnahme auf dem Land stärker zum Tragen.

Eine Stadt von 100 000 Einwohnern mit mehreren Schulen der verschiedensten Typen wird in seiner Versorgungsqualität nicht entscheidend geschwächt, wenn einige Klassenzüge aufgelassen werden. Hingegen wird die Versorgungsqualität in den einwohnerschwachen, ländlichen Gebieten durch den Geburtenrückgang nachhaltig beeinträchtigt, da dort die Schließung eines Klassenzugs oft mit der Schließung der Schule ident ist.

Fehlt Infrastruktureinrichtungen die zur Kostenminimierung notwendige Auslastung, so entstehen betriebs- und volkswirtschaftliche Verluste. Für manche Einrichtungen kann sich die Frage erheben, ob sie

---

[30] *P. Jost*, Implosive Bevölkerung und Raumstruktur, in: Bevölkerungswissenschaft-Bevölkerungspolitik (E. W. Buchholz und H. Wander, Hrsg.), Stuttgart-Hohenheim und Kiel 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wegen zu geringer Auslastung zu schließen sind. Bei überlasteten öffentlichen Einrichtungen wird man einen Bevölkerungsrückgang begrüßen.

Eine Entleerung ländlicher Gebiete läßt also die Frage nach Aufrechterhaltung der Dichte des Netzes an Dienstleistungsbetrieben und Versorgungseinrichtungen akut werden. Dabei spielt jedoch nicht nur der Bevölkerungsrückgang, sondern auch die optimale Betriebsgröße eine Rolle, die aus Rentabilitätsgründen und wegen des technischen Fortschritts ansteigt. Eine Vergrößerung der Einzugsbereiche unter Inkaufnahme zusätzlicher Transportkosten und Zeitverluste ist gegen eine Verkleinerung der Einrichtungen unter Verzicht auf kostenminimale Größe gegeneinander abzuwägen.

Bei der Entscheidung über den Wohnsitz dürfte die Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen eine nicht geringe Rolle spielen. Wenn aber die Versorgungsbereiche der zentralen Orte vergrößert werden müssen, so verschlechtert sich die Erreichbarkeit der Infrastruktureinrichtungen im umliegenden Gebiet und die Eignung als Wohnort nimmt ab. Daher gerät das Gebiet unter Abwanderungsdruck, der allerdings durch Entstehung eines niedrigeren Mietenniveaus gemildert wird. Da die wandernde Bevölkerung erfahrungsgemäß einen reproduktionsgünstigen Altersaufbau hat, erleidet das Gebiet nicht nur einen absoluten Bevölkerungsverlust in Höhe des Abwanderungssaldos, sondern der überdurchschnittliche Verlust von 20 bis 35jährigen senkt auch die Geburtsrate unter sonst gleichbleibenden Umständen. Es ist also zu befürchten, daß ein langanhaltender starker Geburtenrückgang in weiten Teilen des ländlichen Raumes zu einer starken Abwanderung führt.

In den Zuwanderungsgebieten wird der Altersstruktureffekt durch den Wanderungsgewinn abgeschwächt. Daher wird das ohnehin bestehende Versorgungsgefälle zwischen dicht- und schwachbesiedelten Gebieten durch die Wanderung noch verstärkt. Vom Standpunkt der regionalen Entwicklung ist also ein starker, anhaltender Geburtenrückgang nicht vorteilhaft, da er regionale Konzentration an oder nahe den bisherigen Standorten hervorruft und die Abwanderung aus ländlichen und wirtschaftsschwachen Regionen fördert. Jost[31] befürchtet, daß ein anhaltendes Geburtendefizit einen kumulativen Prozeß nach unten in Gang setzen könnte, dessen Ende kaum abzuschätzen ist.

3.6 Auswirkungen des Geburtenrückganges auf die Wirtschaft

Ein Geburtenrückgang hat für die Volkswirtschaft einer Industrienation eine ganz andere Bedeutung als für die Ökonomie eines Entwick-

[31] *P. Jost*, a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungslandes. Dies beruht nicht nur auf der höheren Fertilität in Entwicklungsländern, die zu einem deutlich jüngeren Altersaufbau führt. In einer entwickelten, arbeitsteiligen Volkswirtschaft sind die Interdependenzen zwischen Population und Ökonomie komplizierter und verflochtener. Wo arbeitsintensive Landwirtschaft noch Hauptquelle der wirtschaftlichen Aktivität ist, wo es in den Konsumansprüchen der Bevölkerung wenig Unterschiede gibt, bedeuten mehr Menschen meist auch mehr Produktion und mehr Verbrauch. In einem entwickelten Wirtschaftssystem spielen demographische Änderungen hingegen eine weniger einschneidende Rolle. Moderne Volkswirtschaften sind nämlich flexibel genug organisiert, so daß demographische Einflüsse auf ökonomische Prozesse mit wirtschaftspolitischen Mitteln gesteuert werden können. Neben der Zahl der Arbeitskräfte ist deren Arbeitsproduktivität, neben der Zahl der Verbraucher deren Kaufkraft für den Ablauf der Wirtschaft entscheidend.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß die Wechselbeziehungen zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung so vielschichtig sind, daß die diversen theoretischen Ansätze häufig zu verschiedenen und widersprüchlichen Resultaten gelangen. In der *Demoökonomie* gibt es weit mehr Fragestellungen als Antworten; ein Ausspruch von Bombach[32] besitzt Gültigkeit, der dazu sagt: „Über grundlegende Zusammenhänge bestehen nach wie vor widersprechende Auffassungen. ... Wenn wir zusammenzustellen versuchen, was an gesicherten Erkenntnissen vorhanden ist, so bietet sich ein recht enttäuschendes Bild."

Es ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich, auseinanderzuhalten, ob eine bestimmte Wirtschaftsentwicklung Folge des Geburtenrückganges oder von anderen Einflüssen verursacht wird. Hingegen können Tendenzen aufgezeigt werden, welche sich unter sonst gleichen Bedingungen (Ceteris-paribus-Klausel) aus demographischen Veränderungen — etwa einer kleineren Zahl von Eintretenden ins Erwerbsleben — ergeben. Ein Einblick in derartige Folgerungen ist wichtig, damit rechtzeitig wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen überlegt werden können, um wirtschaftshemmende Einflüsse abzuwehren und wirtschaftsfördernde zu verstärken.

Die Bevölkerung bildet als Trägerin von Produktion und Konsum Grundlage jeder Volkswirtschaft. Da Produktivität, Konsum- und Sparneigung altersabhängig sind, beeinflußt die Altersstruktur einer Bevölkerung die Produktion und über die Nachfrage die Konsumstruk-

---

[32] *G. Bombach,* Auswirkungen des Bevölkerungswachstums in einer entwickelten Volkswirtschaft, in: Das Wachstum der Weltbevölkerung, Vortragsreihe an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Zürich und Tübingen 1965, S. 42 - 72.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tur. Ein Geburtenrückgang wird sich somit über den sich verändernden Altersaufbau auf Nachfrageentwicklung und Ersparnisbildung durchschlagen.

Im folgenden seien einige wirtschaftliche Konsequenzen eines Geburtenrückganges skizziert. Dabei empfiehlt sich eine Unterscheidung in *kurz- und langfristige* Aspekte.

Zunächst, d. h. über einen Zeitraum von 15 - 20 Jahren, beeinflußt ein Geburtenrückgang nur die Jahrgänge der Kinder und Jugendlichen. Das Potential erwerbsfähiger Personen und das Volkseinkommen werden vorerst nicht berührt, so daß — ceteris paribus — infolge der rückläufigen Zahl von Nur-Konsumenten das Pro-Kopf-Einkommen steigt. Diese zusätzlichen Mittel, ein direkter ökonomischer Effekt eines Geburtenrückganges, können konsumiert oder aber rechtzeitig etwa ins Ausbildungs- und Gesundheitswesen investiert werden, um den bevorstehenden Rückgang an Erwerbstätigen durch höhere Produktivität auszugleichen. Wander[33] schreibt dazu: „Von den Entscheidungen der Wirtschaftsträger über Verbrauch und Sparen, über Erwerbstätigkeit oder Freizeit hängt es maßgeblich ab, ob der quantitative Rückgang an Nachwuchskräften dann durch höhere Produktivität ausgeglichen werden kann, wenn diese in das erwerbsfähige Alter eintreten. Erst dann läßt sich auch sagen, ob das vergleichsweise kleinere Arbeitspotential die Versorgung der Rentner erschwert oder nicht."

Wir zitieren weiter Wander[34]: „Die höheren Prokopfeinkommen, die der Geburtenrückgang bedingt, wirken sich auf die Nachfragestruktur im Grunde genau so aus wie jede sonstwie verursachte Wohlstandssteigerung, die bekanntlich eine Verlagerung der Nachfrage auf höherwertige und langlebige Verbrauchsgüter begünstigt. Außerdem werden mehr öffentliche und private Dienste für Zwecke der Erholung, Unterhaltung, Information, Bildung und Gesundheit nachgefragt. Abgesehen von den Branchen, die unmittelbar vom Rückgang jugendlicher Verbraucher betroffen werden, folgt die Nachfrageentwicklung also dem Trend einer wachsenden Wirtschaft, deren Aktivität sich zunehmend auf kapital- und ausbildungsintensive Bereiche ausrichtet."

Das empirisch belegte Bradysche Gesetz besagt, daß auf gegebenem Einkommensniveau die Konsumausgaben mit der sechsten Wurzel der Familiengröße steigen. Eine durchschnittliche Zunahme der Familiengröße um 6 % würde somit zu einer Steigerung der Konsumausgaben um rund 1 % führen. Die Konsumerhöhung wirkt sich auf das Volks-

---

[33] *H. Wander*, Wirtschaftliche und soziale Konsequenzen des Geburtenrückganges, Mitteilungsblatt der Österreichischen Gesellschaft für Statistik und Informatik, Heft 18, Jahrgang 5, 1975, S. 72 - 90.

[34] Ebenda, S. 74 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einkommen aus, wobei Coale[35] den Wert des Multiplikators mit 2 bis 3 schätzt. Für die Schweiz ermittelte Miller[36], daß sich bis 1960 der Durchschnittshaushalt um 17,3 % gegenüber den Dreißigerjahren vergrößert hat (infolge der in diesen 25 Jahren gestiegenen Fruchtbarkeit). Dies würde nach der Bradyschen Formel bedeuten, daß bei konstantem Durchschnittseinkommen die vermehrte Kinderzahl zu einem um rund 2,7 % höhere Konsum hätte führen müssen. Gemäß dem Coale-Multiplikator würde das Volkseinkommen 1960 um 5 - 8 % über dem Niveau liegen, das es ohne Anstieg der Fertilität und daraus resultierender Verschiebung der Konsumfunktion erreicht hätte. Ein Geburtenrückgang würde nach dieser Schlußkette Konsum und Einkommen reduzieren. Miller[37] meint, daß der Multiplikator eher zwischen 1 und 2 liegt, da sich die zusätzliche Konsumnachfrage eher nach landwirtschaftlichen Produkten richtet, welche eine geringere Multiplikatorwirkung als die Nachfrage nach Industriegütern aufweisen.

Auf der Angebotseite wirkt der technische Fortschritt in gleicher Richtung: In bestimmten Sektoren läßt sich durch Investitionen die Produktivität leichter steigern. Von daher ergibt sich — unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung — eine sektorenweise Umstrukturierung der Arbeitskräfte.

Verschiebungen in der Nachfragestruktur bedingen Veränderungen in der Produktions- und Beschäftigungsstruktur. Im Zuge dieser wirtschaftlichen Umschichtungen bieten sich den Unternehmern ergiebigere Investitionsmöglichkeiten. Die berufliche und geographische Mobilität der Arbeitskräfte wird begünstigt.

In der *langfristigen* Entwicklung nehmen die ökonomischen Einflüsse eines Geburtenrückganges ab. Die Wirtschaft hat dann nämlich Zeit, sich anzupassen, und demographische Prozesse klingen ab. Die Konsequenzen für den Arbeitsmarkt und die Wohlstandsentwicklung hängen entscheidend von Intensität und Tempo der ökonomischen Anpassung in den ersten beiden Jahrzehnten des Geburtenrückganges ab. Rationeller Arbeitseinsatz verbunden mit gesteigerter beruflicher und räumlicher Mobilität sind geeignete ökonomische Reaktionen auf verminderte Fruchtbarkeit.

Über wirtschaftliche Auswirkungen eines Geburtenrückganges bezüglich des Erwerbspotentials besteht allerdings keine Einhelligkeit. Verschiedene Autoren betonen, daß ein ausreichendes Arbeitsangebot eine entscheidende Vorbedingung für das Wirtschaftswachstum bil-

---

[35] *A. J. Coale*, a. a. O.

[36] *A. Miller*, Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Bevölkerungswachstums, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 98 (1967), S. 253 - 275.

[37] *A. Miller*, a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

det. Kaufmann[38] vertritt diese Anschauung der Stagnationstheoretiker. Kaldor[39] vertritt in seiner Antrittsvorlesung in Cambridge die Meinung, daß die wirtschaftliche Entwicklung früher oder später durch die *Angebotsseite* bestimmt werde. Er führt unterschiedliche nationale Zuwachsraten des BNP in derselben Periode und unter ähnlichen technologischen Bedingungen auf die Verfügbarkeit von Arbeitskräften im sekundären und tertiären Sektor zurück. Die Hauptquelle des verstärkten Arbeitsangebotes war aber nicht das Wachstum der Arbeitsbevölkerung, sondern versteckte Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft. Auch Kindleberger[40] versucht nachzuweisen, daß das elastische Arbeitsangebot für den sekundären und tertiären Bereich den Hauptfaktor für den ökonomischen Aufschwung in der Nachkriegszeit darstellt. Ausreichendes Arbeitsangebot kann danach zwar keinen Wirtschaftsaufschwung initiieren, sei aber notwendig, um einen solchen in Gang zu halten. Die folgende Tabelle zeigt, daß bei Ländern mit verwandten Wirtschaftssystemen der Produktivitätszuwachs mit der Zuwachsrate der Arbeitsbevölkerung zusammenhängt. Länder mit hohen Zuwachsraten an Aktiven (Gruppe A) weisen hohe Produktivitäts- und BNP-Zuwächse auf und umgekehrt (Gruppe B), wobei Ausnahmen existieren (Österreich, Frankreich).

Zuwächse an Output (BNP), Erwerbstätigen und Arbeitsproduktivität für ausgewählte europäische Länder von 1949 - 59 in jährlichen durchschnittlichen Wachstumsraten:

Land	BNP	Erwerbstätige	Arbeitsproduktivität
A. Deutschland	7,4	1,6	5,7
Italien	5,9	1,1	4,8
Schweiz	5,2	1,5	3,7
Niederlande	4,8	1,2	3,6
B. Norwegen	3,4	0,3	3,1
Schweden	3,4	0,5	2,9
Dänemark	3,2	1,0	2,2
Belgien	3,0	0,3	2,7
Großbritannien	2,4	0,6	1,8

Quelle: G. P. Kindleberger, a. a. O., S. 25.

[38] *F.-X. Kaufmann,* Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität. Beiträge zum Problem einer Bevölkerungspolitik in industriellen Gesellschaften, Stuttgart 1975.

[39] *N. Kaldor,* Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom. An Inaugural Lecture, Cambridge 1966.

[40] *Ch. P. Kindleberger,* Europe's Postwar Growth. The Role of Labour Supply, London 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei allen Vorbehalten derartiger Betrachtungen unterstützen sie doch die These, daß sich ein Geburtenrückgang langfristig nachteilig auf die ökonomische Entwicklung auswirken würde.

Nach Keynes und den auf ihn aufbauenden Stagnationstheoretikern (Populationisten) ist das Bevölkerungswachstum die wichtigste Ursache für zunehmende *Nachfrage*. Bei Bevölkerungsschrumpfung können aufgrund des Nachfrageausfalls die nötigen Investitionen nicht durchgeführt werden[41].

Neben den Auswirkungen auf die Erwerbsbevölkerung führt ein Geburtenrückgang 20 bis 30 Jahre später zu einer Verminderung bei den Haushaltsgründungen und damit zu einer abnehmenden Nachfrage nach Wohnungen. Der Bauindustrie kommt als Schlüsselsektor aber eine stark multiplikative Wirkung auf viele Wirtschaftszweige zu. Im Unterschied zur Nachfrage nach Nahrungsmitteln und anderen kurzlebigen Konsumgütern, welche durch den Bevölkerungsbestand bestimmt wird, hängt die Nachfrage nach Wohnungen von der Zuwachsrate der Bevölkerung ab, welche auf Änderungen im Fortpflanzungsverhalten empfindlicher reagiert als die Größe der Bevölkerung.

In der Bundesrepublik ist allerdings — wie erwähnt — in den nächsten zwei Jahrzehnten mit einer Verknappung des totalen Erwerbspotentials nicht zu rechnen, wenn man von möglichen nichtdemographischen Entwicklungen absieht. Erst danach beginnt sich der Geburtenrückgang allmählich auf die Gesamtzahl erwerbsfähiger Personen auszuwirken. Einer danach eintretenden ungünstigen Entwicklung des Arbeitskräftepotentials kann durch verbesserte Ausbildung und kapitalmäßige Ausstattung der Arbeitsplätze (d. h. durch Erhöhung der Arbeitsproduktivität) begegnet werden. Weitere Maßnahmen wären eine verstärkte Beteiligung der Frauen am Erwerbsprozeß — die Rückkehr in den Beruf ist bei geringer Kinderzahl in noch relativ jungen Jahren möglich — oder durch Verzicht auf kürzere Arbeitszeit.

Die Einflußrolle eines Geburtenrückganges auf die wirtschaftliche Entwicklung sollte — falls er nicht zu ausgeprägt ist und nicht zu lange dauert — im Vergleich mit den zahlreichen anderen Faktoren nicht überbewertet werden. Aufgrund demoökonomischer Modellrechnungen ist zu vermuten, daß es für den wirtschaftlichen Wohlstand in Industrieländern in einem gewissen Schwankungsbereich irrelevant ist, wie groß die Zuwachsrate der Bevölkerung ist. Es zeigt sich, daß optimale Produktion und Ersparnisbildung relativ insensitiv bezüglich der Alters-

---

[41] Vgl. *A. Hansen*, Economic Progress and Declining Population Growth, in: American Economic Review, Vol. 29 (1939).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

struktur sind. Generell zeigt das belgische demoökonomische Modell Janus I, daß ein Fertilitätsrückgang eine ökonomische Depression nur unter außerordentlich extremen demographischen Bedingungen hervorrufen kann (de Kerpel[42]). Wesentlich ist allerdings ein niedriges Kapital-Arbeitsverhältnis; Volkswirtschaften entwickelter Länder sind flexibel genug, um ärgere Schocks zu bewältigen, als die bisher beobachteten Geburtenrezessionen. Falls ein Geburtenrückgang nicht zu stark ist und nicht „zu lange" anhält, scheint er von relativ untergeordneter Bedeutung für die Wirtschaft zu sein. Abträglich sind allerdings alle abrupten Änderungen der Geburtenentwicklung.

In diesem Zusammenhang sei auf die Konstruktion makro-demoökonomischer Modelle hingewiesen, in welchen Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsentwicklung und demographischen Variablenkonstellationen (insbesondere der Altersstruktur und des Bevölkerungswachstums) untersucht werden. Trifft man Annahmen über die Kapitalakkumulation und den technischen Fortschritt, so können quantitative Auswirkungen eines vorgegebenen Rückgangs der Geburtenhäufigkeit auf Pro-Kopf-Einkommen, Pro-Kopf-Konsum, Einkommensverteilung u. a. ökonomische Variable abgeschätzt werden. Infolge der Komplexität der Interdependenzen werden diese weitgehend erst ungenügend durchschaut, so daß man sich mit mathematischer Simulation hilft. Obwohl die Resultate — verglichen mit dem Aufwand — relativ spärlich sind, erlauben einige dieser Modelle doch zumindest trendmäßige Einsichten von Konsequenzen sinkender Fertilität. Obwohl ein Gutteil demographischen Forschungsbudgets heute für demoökonomische Modellbildung ausgegeben wird, ist ihr bevölkerungspolitischer Nutzen bisher eher gering einzuschätzen[43]. Der Vorläufer derartiger Modelle stammt von Coale und Hoover[44]. Arthur und McNicoll[45] liefern eine kritische Übersicht über die vorhandenen Modelle und ihre Leistungsfähigkeit.

---

[42] *A. de Kerpel* et al., Will Low Fertility Generate Economic Stagnation in the Industrialized West?, Centrum voor Sociologie, Vrije Universiteit Brussel. To appear in: Population and Development Review, 1976.

[43] Man vergleiche dazu *H. Hyrenius*, On the Use of Models as Instruments in Formulating Population Policies, Demographic Research Institute, University of Gothenburg, Sweden, Report 13, Gothenburg 1974.

[44] *A. J. Coale* and *E. M. Hoover*, Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries. A Case Study of India's Prospects, Princeton 1958.

[45] *W. B. Arthur* and *G. McNicoll*, Large-Scale Simulation Models in Population and Development: What Use to Planners?, in: Population and Development Review, Vol. 1 (1975), S. 251 - 265.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.7 Folgen für Karriereaussichten

Das Aufhören des Bevölkerungswachstums bzw. der Übergang zu einer Schrumpfung und die damit verbundene Änderung des Altersaufbaus bleibt nicht ohne Einfluß auf das berufliche Vorwärtskommen. Einen ersten Hinweis auf diese Zusammenhänge liefert das Verhältnis der 40- bis 64jährigen zu den 15- bis 39jährigen, das in stationären Bevölkerungen nahe bei eins liegt. Das bedeutet, daß der ältere Teil der aktiven Bevölkerung in etwa so groß ist wie der jüngere. Nun möchten aber die meisten Menschen mit zunehmendem Alter in höhere Positionen vorrücken. Die pyramidenartige Struktur der beruflichen Hierarchie ist jedoch großteils durch wirtschaftliche Notwendigkeiten bedingt, so daß sie nicht beliebig geändert werden kann. Daher wird in einer stationären Bevölkerung um den konstanten Anteil höherer Positionen wegen des gestiegenen Anteils der 40- bis 64jährigen ein stärkerer Wettbewerb einsetzen. Oder anders ausgedrückt: Die rechteckige bzw. urnenförmige Altersstruktur der stationären bzw. schrumpfenden Bevölkerung bis etwa zum Alter 50 harmoniert schlecht mit der pyramidenartigen Struktur der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten. Da in schrumpfenden Bevölkerungen die Erneuerungsrate des Erwerbspotentials klein ist, werden die relativ wenigen Jungen wegen ihrer Ausbildung, die dem technischen Fortschritt besser angepaßt ist, sehr gefragt sein. Sobald sie jedoch in mittlere und höhere Altersklassen gelangen, werden sie infolge des dort herrschenden großen Anteils von Personen am beruflichen Weiterkommen behindert.

Wenn der berufliche Aufstieg an Dienstjahre und damit ans Lebensalter gebunden ist, so findet in einer fixen Hierarchie ein Aufstieg in eine bestimmte Stufe um so später statt, je stärker die Bevölkerung (hier: infolge Geburtenrückgangs) schrumpft. Zur Illustration betrachten wir eine Organisation, deren Mitglieder mit 20 Jahren eintreten und im Alter von 60 ausscheiden sollen. Der Einfachheit halber seien nur zwei Ränge in Betracht gezogen, die „Alten", welche ein Viertel der Organisationsmitglieder ausmachen sollen und die „Befehlsempfänger" mit niedrigerem Dienstalter. In einer mit 3 % wachsenden (stabilen) Population bleibt eine Person bis zum Alter 39 untergeordnet, um danach über 20 Jahre leitend tätig zu sein. Das Durchschnittsalter dieser Alten beträgt 46 Jahre. Hingegen kann man in einer stationären Bevölkerung erst im Alter über 48 Jahren erwarten aufzusteigen, und das durchschnittliche Alter der Personen in leitender Position beträgt 55 Jahre. Im Falle des Nullwachstums beträgt die Aufenthaltsdauer im oberen Rang somit nur etwa die Hälfte als in einer mit 3 % wachsenden Organisation.

Stationäre und schrumpfende Bevölkerungen weisen bei einer festen Rangstruktur allgemein gegenüber zunehmenden erhöhtes Promotions-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

alter und somit sinkende Karriereaussichten auf. Keyfitz[46] und Waugh[47] haben die Abhängigkeit der Karriereaussichten von der Zuwachsrate einer Population bzw. Organisation modellmäßig quantifiziert.

Keyfitz[48] hat eine Gleichung für die Beziehung zwischen individuellem Vorwärtskommen und dem Bevölkerungswachstum erstellt. Mit Hilfe dieser Relation kann man das Alter bestimmen, in dem man in einer stabilen Bevölkerung auf einen bestimmten Rang vorrückt. Nach dieser Methode wurde das Aufstiegsalter x in Abhängigkeit von der Zuwachsrate r für stabile Bevölkerungen (Sterbetafel für Männer, Österreich, 1970/72) bei zwei Rängen und dem Stufenverhältnis k berechnet und in der folgenden Tabelle zusammengefaßt:

r in %	Rangverhältnis k				
	0,2	0.4	0,6	0,8	1,0
– 2,0	58,7	54,2	50,7	47,8	45,5
– 1,5	58,1	53,3	49,6	46,7	44,3
– 1,0	57,5	52,3	48,5	45,5	43,0
– 0,5	56,8	51,3	47,3	44,3	41,8
0,0	56,0	50,3	46,2	45,0	40,5
0,5	55,1	49,1	44,9	41,8	39,5
1,0	54,2	48,0	43,7	40,5	38,1
1,5	53,3	46,8	42,5	39,3	36,9
2,0	52,3	45,6	41,2	38,1	35,8

Erläuterung: Als Eintrittsalter wurde wieder 20, als Austrittsalter 60 Jahre genommen, k ist der Quotient aus den Besetzungszahlen der Altersgruppe (x, 60) und (20, x); k = 0,5 bedeutet z. B., daß eine Person im Augenblick des Aufstieges, also im Alter x, eine Person über sich und zwei unter sich hat.

Aus der Tabelle läßt sich folgendes ablesen:

(a) Sei k = 1 und r = 1: Dann erreicht eine durchschnittliche Person mit 38,1 Jahren diesen Rang, in der stationären Bevölkerung jedoch erst mit 40,5 Jahren. Das 1prozentige Wachstum spart also 2,4 Jahre Wartezeit.

[46] *N. Keyfitz,* Individual Mobility in a Stationary Population, in: Population Studies, Vol. 27 (1973), S. 335 - 352.

[47] *W. A. O'N. Waugh,* Career prospects in stochastic social models with time-varying rates. Fourth Conference in the Mathematics of Population, East-West Population Institute, Honolulu 1971.

[48] *N. Keyfitz,* a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(b) Sei k = 0,2: Der Unterschied im Promotionsalter (zwischen r = 0 und r = 1 %) beträgt nur mehr 1,8 Jahre. Der Aufstieg an die Spitze wird vom Bevölkerungswachstum nicht so sehr beeinflußt wie in mittleren Rängen.

Eine reale Bevölkerung hat niemals über einen langen Zeitraum eine konstante Wachstumsrate, sondern diese wird Schwankungen unterliegen. Die mathematische Seite eines Modells, das solche Schwankungen berücksichtigt, würde ziemlich schwierig. Allgemein gilt für nichtstabile Bevölkerungen: Eine Person aus einem Geburtsjahrgang, der klein ist im Verhältnis zum vorangehenden und nachfolgenden, hat Vorteile, da viele Leute vor ihr pensioniert werden (dort kann sie nachrücken) und viele nachrücken, die noch Ausbildung und Kontrolle benötigen, so daß sie rasch Karriere machen wird. Dieser Vorteil bleibt für das ganze Leben aufrecht, da sich die Größenverhältnisse der Kohorten nicht wesentlich ändern.

Die Verschlechterung der Aufstiegschancen in stationären und schrumpfenden Bevölkerungen wird nach Boulding[49] möglicherweise zu einem Anstieg der Zahl von Personen führen, die trotz zunehmenden Alters keinen entsprechenden Aufstieg in der gesellschaftlichen und beruflichen Hierarchie schaffen werden. Ein früherer Höhepunkt der Karriere und eine nachfolgende lange stationäre oder abfallende Periode könnte eine häufige Erscheinung werden. Die belgischen Verhältnisse des Jahres 1972 können zur Illustration dienen: Der Anstieg des Einkommens endete bei Männern zwischen 35 und 39 und bei Frauen zwischen 25 und 29 Jahren. Eine solche Entwicklung ist zweifelsohne eine Quelle der Unzufriedenheit, falls nicht Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Als solche kommen in Betracht:

a) Eine weitere Differenzierung der Hierarchie durch Einführung neuer Dienstgrade, Titel und verschiedener Kennzeichen des sozialen Status.
b) Die zu a) gegenteilige Maßnahme: Die Verringerung der Bedeutung des sozialen Status und des Aufstiegs.
c) Die Heranziehung des technischen Fortschritts etwa zum größtmöglichen Abbau der manuellen Arbeit sowie zur finanziellen Vergütung des Verlustes von Rang und Titel; Ersetzung des Verlustes der Herrschaft über Untergebene durch Herrschaft über Güter.

3.8 Familiäre und soziale Konsequenzen

Der Lebenszyklus einer Familie beginnt mit der Heirat und setzt sich fort in der Geburtenfolge. Mit der Geburt des letzten Kindes ist die

[49] *K. E. Boulding,* The Shadow of the stationary state, in: Daedalus, Vol. 102 (1974), S. 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Phase der Entfaltung abgeschlossen. Der Schrumpfungsvorgang setzt in dem Zeitpunkt ein, in dem das erste Kind das Elternhaus verläßt. Von der Herauslösung des letzten Kindes aus der Familie bis zum Tod des *ersten* Ehepartners erstreckt sich die Periode des „leeren Nestes". Das zeitliche Muster des *Familienlebenszyklus* — sein Ablaufstempo und die Eintrittshäufigkeiten seiner verschiedenen Zustände — hängen vom Sterblichkeits- und Fruchtbarkeitsniveau sowie vom Heiratsverhalten und der Scheidungsintensität ab (vgl. Feichtinger und Hansluwka[50] für eine zusammenfassende Analyse).

Ein Geburtenrückgang wirkt sich auf Intensität und Tempo des Familienzyklus in spezifischer Weise aus. Die *Länge des Familienlebens,* d. i. eine Maßzahl, welche von der Anzahl der von Eltern und Kindern gemeinsam verlebten Personenjahre abhängt, sinkt in Abhängigkeit vom Geburtendefizit und von den Geburtenabständen. Gleichfalls sinkt die durchschnittliche *Familiengröße,* ein wichtiger Indikator, dessen korrekte Definition die Zeitdimension nicht vernachlässigen darf, d. h. berücksichtigen muß, wie lange Kinder und Eltern im Familienverband leben (vgl. Ryder[51] zu derartigen methodischen Problemen der Familiendemographie). Hingegen steigt die Länge der Leeren-Nest-Periode.

Die innerhalb des vergangenen Jahrzehnts beobachtete Entwicklung des Fertilitätsmusters in Industriegesellschaften bewirkt, daß sich die Zeitspanne von Geburt des ersten Kindes bis zum Schuleintritt des jüngsten Kindes deutlich verkürzt. Im Vergleich zu früher hat die Ehefrau somit durchschnittlich eine geringere Anzahl von Jahren für die Kindererziehung aufzuwenden, wodurch sich für sie in verstärktem Ausmaß außerfamiliäre Möglichkeiten eröffnen. Wenn ihr letztes Kind in den Kindergarten oder zur Schule kommt, sieht sie sich in zunehmendem Ausmaß potentiellen Erwerbslebensjahren gegenüber. Auch die erwähnte Periode des leeren Nestes hat sich deutlich verlängert.

Es ist unbestreitbar, daß ab einer bestimmten Kinderzahl pro Familie die Kinder unter schlechteren ökonomischen Bedingungen aufwachsen, als wenn es weniger sind. Wenn es einen Zusammenhang zwischen Sozialisierungsfunktion der Familie und Persönlichkeitsbildung einerseits und Anzahl der Geschwister andererseits, mit denen jemand aufgewachsen ist, gibt, dann könnte der Nachteil kleinerer Kernfamilien teilweise dadurch aufgehoben werden, daß Kinder nicht nur bei ihren

---

[50] *G. Feichtinger* and *H. Hansluwka,* The Analysis of a Basic Model for the Family Life Cycle Pattern. Erscheint in der Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jahrgang 1977.

[51] *N. B. Ryder,* Influence of Changes in the Family Cycle upon Family Life. Reproductive Behaviour and the Family Life Cycle. Paper presented at the Symposium on Population and the Family in Honolulu, 6 - 15 August 1973. United Nations, Economic and Social Council, 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eltern, sondern auch im größeren Familienverband aufwachsen. Dem kommt entgegen, daß sich die Wahrscheinlichkeit, mit seinen Groß- oder Urgroßeltern zur gleichen Zeit zu leben, infolge des Sterblichkeitsrückgangs beträchtlich gesteigert hat (vgl. Feichtinger und Hansluwka[52] für numerische Werte).

In einer schrumpfenden Bevölkerung wird das Individuum öfters mit Isolation und Tod konfrontiert. Le Bras[53] hat gezeigt, daß in einer stabilen Bevölkerung mit etwa 2,8 % jährlicher Zuwachsrate 8 % der jemals verheirateten Frauen als Witwen leben. Hingegen steigt dieser Prozentsatz in einer stationären Bevölkerung mit gleicher Sterblichkeit auf 25 %. In einer stationären bzw. schrumpfenden Bevölkerung gibt es auch insgesamt mehr Personen, welche ihre Eltern verloren haben als bei Bevölkerungswachstum. Die Ursache für diese Effekte liegt darin, daß eine wachsende Bevölkerung einen jüngeren Altersaufbau besitzt als eine stationäre mit gleicher Sterblichkeit.

Obwohl bei einer schrumpfenden Bevölkerungsentwicklung die durchschnittliche Anzahl der Kinder pro Ehe sinken wird, kann man nicht allgemein sagen, daß die Anzahl der kinderlosen Ehen zunehmen wird. Denn eine niedrige Nettoreproduktionsrate kann auf verschiedene Arten erzielt werden: Einmal, indem viele Ehen kinderlos sind und dafür andere Ehepaare mehrere Kinder kriegen (große Streuung der Anzahl der Geburten) und zum zweiten, indem alle wenig Kinder kriegen (geringe Streuung). Da jedoch die Nettoreproduktionsrate sinkt und diese ein grobes Maß für die durchschnittliche Familiengröße ist, verkleinert sich die durchschnittliche Anzahl der Familienmitglieder.

Das im Zuge eines Geburtenrückganges auftretende Älterwerden einer Bevölkerung kann zu zunehmendem Konservatismus führen. Allerdings hängt die Konservativität auch vom erreichten beruflichen und gesellschaftlichen Niveau ab. In kopflastigen hierarchischen Strukturen werden das Aufstiegsverhalten zunehmend weniger vom Alter beeinflußt und Innovationsprozesse verlangsamt. Dies ist vom bekannten französischen Demographen Alfred Sauvy so formuliert worden: „Alte Menschen sitzen in alten Gebäuden und käuen alte Ideen wieder". In einer derartigen Bevölkerung, in der das Durchschnittsalter um vierzig Jahre liegt und die ungefähr den gleichen Anteil an unter 15jährigen wie an über 65jährigen (nämlich um 20 %) besitzt, wird die Autorität alter Personen abnehmen, die „Wertschätzung" der Jugendlichen eher steigen. In unserer modernen Gesellschaft wird die Verlängerung der Lebenserwartung als erstrebenswertes Ziel anerkannt; andererseits

[52] *G. Feichtinger* und *H. Hansluwka*, a. a. O.

[53] *H. Le Bras*, Le mythe de la population stationaire, in: Prospectives, 3, S. 77 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird den alten Leuten ökonomische und soziale Wertschätzung versagt. Individuelles Altern wird paradoxerweise vielfach als Katastrophe betrachtet.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Ziel der vorangegangenen Betrachtungen war es, dem Wirtschafts- und Sozialpolitiker einige Bausteine für eine Diskussionsgrundlage zum Geburtenrückgang zu vermitteln. Zunächst wurde der Geburtenrückgang anhand ausgewählter statistischer Indikatoren beleuchtet. In § 2 wird die demographische Variable „Fertilität" endogen erklärt durch demographische und außerdemographische Variable. Hingegen ist in § 3 das Fruchtbarkeitsniveau exogen vorgegeben und es sollen daraus demographische und sozio-ökonomische Konsequenzen diskutiert werden.

Eine Methode, die „Ursachen" rückläufiger Geburtenzahlen zu erfassen, besteht in der Ermittlung von Fruchtbarkeitsindizes nach sozio-ökonomischen Merkmalen (differentielle Fertilität). Ändert sich nämlich die Struktur der Bevölkerung nach diesen „Background-Variablen", so wird sich auch die Fruchtbarkeit insgesamt ändern. Allerdings ist eine beschleunigte Angleichung konfessioneller und regionaler Unterschiede im Fertilitätsmuster zu registrieren.

Im Zuge der Diskussion der Ursachen des Geburtenrückganges wurde deutlich, daß eine Isolierung der verschiedenen Faktoren und ihre Gewichtung oft schwierig ist. Zur Entflechtung der Interaktionen verschiedener Variabler bezüglich der Fertilität sind Methoden der multivariaten Analyse erforderlich. Für die Zukunft ist die Anwendung derartiger Methoden geplant (beispielsweise im Anschluß an die Erhebungen des World Fertility Survey). Vorgänge im Makrobereich der Bevölkerung sollen aufgrund generativer Entscheidungen im Mikrobereich der Familie erklärt werden. Neben „uneigentlichen" demographischen Einflüssen, wie Geschlechts-, Altersstruktur und Heiratsverhalten, haben wir eine Reihe „echter" Einflußgrößen auf das generative Entscheidungsverhalten angeführt.

Alle vereinfachenden Erklärungsmechanismen des Geburtenrückganges sind abzulehnen. So ist jeder ausschließlich ökonomische Variable benutzende Erklärungsversuch der Fertilität notwendigerweise von vornherein zum Scheitern verurteilt. Antikonzeptionelle Mittel führten zwar zu einer Einsparung an ungewollten Geburten, doch stellt ihre Verfügbarkeit nur eine Bedingung, aber keine Ursache für den Geburtenrückgang dar. Der Pillenknick beruht nicht auf der Pille; die Motivation des generativen Verhaltens ist andersartig und wesentlich komplexer.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bis zum Vorliegen verläßlicher Forschungsergebnisse sollte man sich eingestehen, wie wenig quantifizierbare Aussagen zur Zeit über Ursachen des Geburtenrückganges möglich sind. Gegenwärtig sind kaum mehr Aussagen möglich als derartige:

Der in allen industrialisierten Ländern in den letzten Jahren beobachtete Geburtenrückgang hängt offenbar mit einer generellen Einstellungsänderung der Ehepartner zusammen. Das Rollenbewußtsein der Frau und die Einstellung des Ehemannes haben sich grundlegend geändert. Die Verbreitung von Ovulationshemmern schafft die Voraussetzung dafür, daß die tatsächliche Kinderzahl an die gewünschte angeglichen wird.

Viele Konsequenzen verminderter Geburtenzahlen auf den Altersaufbau beruhen darauf, daß sich die Alterspyramide von ihrer Basis beginnend mit Kalendergeschwindigkeit einschnürt.

In der Folge wurden die Auswirkungen dieses aus einem Fruchtbarkeitsabfall resultierenden *Altersstruktureffektes* auf den Erziehungssektor, das Erwerbspotential und die Rentenversicherung diskutiert. Man erkennt, daß vor allem der sich aus schwankenden Besetzungszahlen der Geburtenjahrgänge ergebende Ziehharmonikaeffekt der Altersstruktur zu Nachteilen im Schulwesen und auf dem Arbeitsmarkt führen. Die Belastung durch alte Personen (gemessen am Alterslastquotienten) wird sich im nächsten Vierteljahrhundert entspannen; ein weiteres ständiges Verharren der Fertilität unter dem Ersetzungsniveau würde aber ca. ab dem zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts zu bisher nicht dagewesenen Belastungen der Aktiven durch die Alten führen.

Regional würde eine Bevölkerungsschrumpfung wahrscheinlich ungleichgewichtig vor sich gehen. Während sich ländliche Räume weiter entleeren würden, blieben Ballungszentren bestehen. Die Maschenbreite infrastruktureller Einrichtungen wird sich in ländlichen Gebieten vergrößern.

Bestimmte sozio-ökonomische Auswirkungen lassen sich dem Geburtenrückgang nicht eindeutig zuordnen, da auch nichtdemographische Faktoren die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung beeinflussen. In entwickelten Volkswirtschaften darf der Einfluß demographischer Trends nicht zu hoch veranschlagt werden. Die langfristigen Nachteile eines Geburtenrückganges können durch kurzfristige Vorteile (Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens infolge der rückläufigen Zahl von Nur-Konsumenten) aufgefangen zu werden, falls das eingesparte Kapital für Produktivitätsinvestitionen verwendet wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abschließend hatten wir die negativen Auswirkungen verlangsamten Bevölkerungswachstums auf die Aufstiegschancen und auf die Erneuerung des Erwerbspotentials erwähnt.

Welche Bilanz läßt sich ziehen? Ohne dem nachfolgenden Referat von Herrn Wingen vorzugreifen sei vorläufig nur folgendes vermerkt:

Für die Bundesrepublik und Industrienationen mit ähnlicher Bevölkerungsstruktur wäre eine ständige Zunahme der Bevölkerung negativ einzuschätzen, da sich dann die Lösung fast aller Probleme schwieriger und teurer gestalten würde. Bei fortgesetzt positiven Zuwachsraten würden früher oder später Raum und Ressourcen erschöpft; lange davor würden jedoch psychologische und soziale Belastungen überhandnehmen. In einer stagnierenden oder schrumpfenden Bevölkerung sind hingegen keine demographisch verursachten Neuinvestitionen notwendig. Es brauchen keine zusätzlichen Arbeitskräfte und Wohnungen (abgesehen von Erneuerungsinvestitionen) geschaffen werden. Größere Teile des Sozialproduktes könnten ohne verstärkten Konsumverzicht zur Besserung der Lebensqualität verwendet werden.

Globales bevölkerungspolitisches Ziel sollte eine Ansteuerung ungefähren *demographischen Nullwachstums* sein, da es sowohl individuell als auch gesellschaftlich vorwiegend positiv zu bewerten ist. Damit ist genauer eine Bevölkerung nicht nur mit der Zuwachsrate Null gemeint, sondern auch mit einem konstanten (stationären) Altersaufbau (NRR = 1,0). Ein ständiger Rückgang der Bevölkerung wäre andererseits nämlich ebenso problematisch. Eine längerfristig schrumpfende Bevölkerung müßte nämlich infolge des Altersstruktureffektes ihre Fertilität enorm steigern, um von der rückläufigen Bestandsentwicklung wegzukommen. Aber selbst wenn sich die Kinderzahl pro Frauen rasch steigern ließe, so entstünden Schwierigkeiten. Das vorerst noch schrumpfende Arbeitspotential hätte nämlich neben einer hohen Alterslast noch die Erziehung der Kinder zu bewältigen, was eine zusätzliche Last bedeutet. Unter diesen Umständen hätte zunehmende Geburtenfreudigkeit kaum eine Chance.

Der Geburtenrückgang der Vergangenheit bildet keinen Grund zur Panik. Die Nettoreproduktionsrate ist erst vor einigen Jahren unter eins gefallen, und da das Bevölkerungswachstum infolge des Altersstruktureffekts sehr träge auf Fruchtbarkeitsveränderungen reagiert, ist selbst bei Anhalten dieses Trends erst frühestens ab 1990 mit einer wesentlichen Bevölkerungsschrumpfung zu rechnen. Mit eventuellen Maßnahmen zur Gegensteuerung sollte aber nicht bis dahin gewartet werden, da sich einmal vorhandene Unregelmäßigkeiten im Geburtenverlauf auf den Altersaufbau durchschlagen mit allen per Saldo nachteiligen Folgerungen, wie wir sie aufgezeigt haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion

Von *Max Wingen*, Bonn/Bochum

1. Die Aktualität der Thematik und die Dringlichkeit ihrer Behandlung

Der signifikante Geburtenrückgang der letzten Jahre in den mittel-, west- und nordeuropäischen Ländern, der in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 10 Jahren eine Halbierung der jährlichen Zahl der Geburten in der deutschen Bevölkerung mit sich gebracht hat, hat inzwischen in einigen Ländern bereits zu einem Rückgang der natürlichen Bevölkerungsbewegung geführt. Dazu gehören neben der Bundesrepublik Österreich, Finnland, die DDR sowie jüngst Großbritannien. Diese gravierenden Veränderungen, vornehmlich bedingt durch Umbrüche im generativen Verhalten, sind in ihrem Ausmaß, ihren Ursachen und Konsequenzen in jüngster Zeit vermehrt Gegenstand wissenschaftlicher Analysen; sie drängen die Frage auf, wie diese Entwicklung zu bewerten ist, ob man gegebenenfalls versuchen sollte, den Geburtenrückgang zu beeinflussen (evtl. auch durch Einwanderungen zu kompensieren), und ob man — selbst wenn man dies wollte — dies überhaupt mit Aussicht auf Erfolg tun könnte. Damit ist die grundsätzliche Frage nach der Berechtigung, den Möglichkeiten und Grenzen einer Steuerung des Bevölkerungsprozesses durch eine „Bevölkerungspolitik" angesprochen. Diese muß grundsätzlich auch die Wanderungsbewegungen mit in ihr Konzept einbeziehen; im folgenden steht allerdings die sog. natürliche Bevölkerungsbewegung im Vordergrund der Betrachtung.

Mit der Bevölkerungsstagnation und dem Bevölkerungsrückgang sowie den damit in Verbindung stehenden Veränderungen der demographischen Strukturen wird ein bevölkerungsgeschichtlich weithin neuartiges Phänomen sichtbar; insbesondere auf die Konsequenzen einer *rückläufigen* Bevölkerung sind die davon betroffenen Länder kaum vorbereitet. Die Tragweite der Zusammenhänge kann bei näherem Zusehen kaum verkannt werden. Mehr beispielhaft sei auf die Feststellung hingewiesen, die der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Gemeinschaften in seiner Stellungnahme zur Entwicklung der sozialen Lage im Jahre 1974 im Blick auf Geburtenrückgang und Bevölkerungsentwick-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung getroffen hat, daß nämlich „die schönsten Erfolge, die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet erzielen könnte, möglicherweise in nicht allzu ferner Zeit in Frage gestellt werden würden, wenn die ausgewogene Entwicklung der Bevölkerungsstruktur der Gemeinschaft ihnen nicht jene fundamentale Dynamik sichert, die eine Voraussetzung für solche Erfolge ist". Die Neuartigkeit der Fragestellungen erklärt sicherlich zu einem Teil eine gewisse Unsicherheit und deutliche Zurückhaltung in der offiziellen politischen Beurteilung der Situation. Zum anderen wirkt sich hier die Langzeitwirkung der demographischen Veränderungen aus. Die wirklich entscheidenden Veränderungen in der natürlichen Bevölkerungsbewegung, wie sie durch Modellrechnungen deutlich gemacht werden können, reichen weit über den heute üblichen Planungshorizont (etwa auch der versicherungstechnischen Bilanzen) hinaus. Dieses Trägheitsmoment muß in seiner Ambivalenz gesehen werden: Auch Korrekturen einmal eingetretener, jedoch wegen der damit verbundenen sozialen Probleme als unerwünscht angesehener Entwicklungsverläufe lassen sich später kurzfristig gar nicht mehr erreichen. Um so wichtiger erscheint es, solche Entwicklungen und Probleme rechtzeitig zu bedenken und mehr vorbeugend als nachträglich korrigierend zu handeln — wie dies auch für andere Felder heutiger Gesellschaftspolitik längst charakteristisch ist. Hier ist etwa an die Feststellung von Berelson[1] zu erinnern, wonach gerade etwa starke Schwankungen in den Geburtenraten nach oben oder unten *eine Erbschaft sozialer Probleme für Jahrzehnte* hinterlassen.

Die demographische Situation und die bevölkerungspolitische Fragestellung in den hochentwickelten europäischen Industriegesellschaften heben sich ganz deutlich von der bekannten weltweiten Situation ab. Bezieht man sich auf das Schema des „demographischen Übergangs" — es kann offen bleiben, ob ihm wirklich eine Theorie, bestenfalls eine Hypothese zugrunde liegt oder ob es im Grunde lediglich einen geschichtlichen Ablauf beschreibt —, so läßt sich die Problemstellung für die hier betrachteten Industriegesellschaften dahin umschreiben, ob die erreichte „4. Phase" eine neue Gleichgewichtssituation der in den vorausgegangenen Phasen auseinanderklaffenden Geburten- und Sterberate in der Gesellschaft bedingt oder — worauf der anhaltende Geburtenrückgang der letzten Jahre hindeuten könnte — ob hier ganz neue, kaum abschätzbare Entwicklungsverläufe bevorstehen. Soweit im folgenden über die Darstellung erkennbarer, aber auch weithin noch fehlender politischer Leitvorstellungen hinaus einige Überlegungen zur Frage einer Integration bevölkerungspolitischer Vorstellungen in das

[1] B. Berelson (Hrsg.), Population Policy in Developed Countries, New York 1974, S. 789.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konzept einer um mehr Rationalität bemühten Gesellschaftspolitik entwickelt werden, liegt dem als Legitimationszusammenhang die Basisannahme zugrunde, daß es keinerlei Gewähr für einen automatischen Ausgleich von Geburten- und Sterberate gibt, daß im Gegenteil dieses — vorübergehend durchaus mögliche — „Gleichgewicht" als ausgesprochen *labil* gelten muß. Damit verbindet sich die Einsicht, daß zahlreiche politische Maßnahmen — meist sogar unbewußt und unreflektiert — bevölkerungsrelevant sind, d. h. sie haben tatsächlich Auswirkungen, die die Zahl und Zusammensetzung der Bevölkerung mehr oder minder nachhaltig beeinflussen. Wenn aber im Ergebnis doch durch staatliches Handeln auf vielfältige Weise auf den Bevölkerungsprozeß eingewirkt wird, dann sollte dies auch bewußt, planvoll und zielgerichtet in Kenntnis und Würdigung der Wirkungsrichtungen dieser politischen Maßnahmen geschehen. In dieser Sichtweise erscheint es prinzipiell geradezu unverantwortlich, die aus den unterschiedlichsten Gründen, vielleicht sogar „zufällig" zustande kommende Beeinflussung des Bevölkerungsprozesses nicht hinsichtlich seiner Gesamtauswirkung auf die Lebenssituation des einzelnen, auf die Strukturen der Gesellschaft und die Position des Menschen in dieser Gesellschaft sorgfältig zu beobachten und politisch dazu Stellung zu nehmen.

Damit sind fast zwangsläufig *qualitative* Aspekte in die Betrachtung einbezogen, die für die Diskussion in den entwickelten Industriegesellschaften sogar an Bedeutung zu gewinnen scheinen. Darunter werden etwa Fragen der Bevölkerungsverteilung im Raum und der Umweltgestaltung gefaßt, darüber hinaus Fragen, die sich aufgrund von in langfristiger Sicht angestellten genetischen Erwägungen ergeben können, verschiedentlich auch Fragen der Altersstruktur einer Bevölkerung. Die bevölkerungspolitisch relevante Problemlage weist hier deutliche Unterschiede auf zwischen den hochentwickelten Industriegesellschaften und den mit weithin dramatischen zahlenmäßigen Wachstumsprozessen konfrontierten weniger entwickelten Ländern. Besonders pointiert bemerkt Berelson[2]: „So while the developing world struggles with numbers, the developed struggles with the translation of low rates into human values."

Die Zusammenhänge um die Bevölkerungsentwicklung und ihre politische Steuerung verbieten es im Grunde — und dies gilt erst recht im Hinblick auf einen sich anbahnenden engeren Zusammenschluß europäischer Staaten —, die Überlegungen auf das eigene Land zu beschränken. So ist nicht nur und nicht einmal in erster Linie der Prozeß der politischen Meinungsbildung jenseits der nationalen Grenzen im Sinne eines vielleicht sehr anregenden Vergleichs von Interesse, sondern bei

[2] B. Berelson (Hrsg.), a. a. O., S. 789.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungen und Entwürfen der einzelnen Staaten muß aus der Sache heraus der Blick über das eigene Land hinaus gerichtet werden. Das Schicksal eines einzelnen Landes ist mehr denn je mit denjenigen der anderen verflochten. Bevölkerungspolitische Fragen lassen sich heute immer weniger unter rein nationalen Kategorien angehen und beantworten. Wenn dieser Gesichtspunkt vorweg nachdrücklich hervorgehoben wird, mag dies die Analyse tatsächlicher Leit- und Zielvorstellungen zusätzlich erschweren. Denn im internationalen Vergleich (etwa in der europäisch-nordamerikanischen Region) stoßen wir sofort auf recht unterschiedliche Einstellungen und Traditionen gegenüber Bevölkerungsfragen. Gerade die unterschiedliche historische Situation des einzelnen Landes erweist sich durchweg als ein wichtiger Bestimmungsfaktor sowohl für die in der bevölkerungspolitischen Diskussion in den Vordergrund gerückten Zielvorstellungen als auch für denkbare Lösungen bestimmter Bevölkerungsprobleme (wie etwa den konkreten Zeitraum für den Übergang zu einer von Verzerrungen möglichst freien Altersstruktur). Insofern bietet es sich an, vorrangig von der gegenwärtigen deutschen Diskussion auszugehen. (Insoweit kann dann auch ein Aspekt des Bevölkerungsproblems — bisher noch — zurücktreten, der in einer Reihe anderer Länder die bevölkerungspolitische Diskussion mit prägt, nämlich die Existenz von verschiedenen, nach demographischen Merkmalen deutlich zu unterscheidenden Bevölkerungsteilen [z. B. ethnische Gruppen] innerhalb derselben Gesellschaft.)

2. Hauptlinien der gegenwärtigen Diskussion

2.1 Zur begrifflichen Abgrenzung

Für die folgende Darstellung scheint es mit Rücksicht auf eine bisher fehlende allgemein anerkannte Definition von Bevölkerungspolitik und angesichts der teilweise recht uneinheitlichen Vorstellungen, die mit diesem Stichwort verbunden werden, nicht zweckmäßig, von vornherein von einer möglichst präzisen und relativ engen (und damit sehr viel praktikableren) begrifflichen Abgrenzung dessen auszugehen, was unter Bevölkerungspolitik zu verstehen ist. Es wird sich auch anbieten, gerade wenn es um Leitvorstellungen der *tatsächlichen* bevölkerungspolitischen Bestrebungen geht, auf die jeweils vorgefundenen Inhalte zurückzugreifen. Dabei sichtbar werdende Unterschiede gehören mit zu dem Bild bevölkerungspolitischer Leitvorstellungen, das hier in der gebotenen Kürze und sicherlich nicht immer ohne gewisse Vergröberungen nachzuzeichnen versucht werden soll.

Das schließt nicht aus, eine eigene begriffliche Abgrenzung von Bevölkerungspolitik zu favorisieren, wenn es um die gedankliche Durchdringung dieses politischen Handlungsfeldes geht und gewisse Konturen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eines denkbaren bevölkerungspolitischen Entwurfs (in einem abschließenden Teil) angedeutet werden sollen. In diesem Sinne wird einem Begriffsverständnis der Vorzug gegeben, nach dem Bevölkerungspolitik als die Gesamtheit der zielgerichteten Einwirkungen auf die Entwicklung einer Bevölkerung zu verstehen ist; dabei läßt sich zwischen einem quantitativen und einem qualitativen Aspekt unterscheiden: Die Maßnahmen der quantitativen Bevölkerungspolitik suchen Zahl und Altersaufbau der Bevölkerung zu beeinflussen, während die qualitative Bevölkerungspolitik auf deren Zusammensetzung einzuwirken versucht (durch besondere Förderung einzelner Bevölkerungsgruppen). Von bevölkerungspolitischen Maßnahmen ist in diesem Sinne nur dort zu sprechen, wo neben dem Aspekt der Wirkung zugleich die erklärte Zielfunktion einbezogen ist. Inwieweit dabei tatsächlich der Bevölkerungsprozeß im Sinne der Zielfunktion beeinflußt wird, läßt sich nur durch empirische Wirkungsanalysen ausmachen. Wo es lediglich um Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung geht, wäre demnach noch nicht von Bevölkerungspolitik, sondern von bevölkerungsrelevanten politischen Maßnahmen zu sprechen, unter denen m. a. W. Maßnahmen zu verstehen wären, die Zahl, Zusammensetzung und Entwicklung der Bevölkerung tatsächlich in irgendeiner Weise beeinflussen, ohne daß dem eine Zielfunktion zugrunde liegt[3].

Im übrigen wird hier die auch für die folgenden Analysen und Überlegungen sehr bedeutsam erscheinende Unterscheidung von *Leitbildern* und *Zielen* aufgegriffen, wie sie in der einschlägigen wissenschaftlichen Diskussion zur Sozialpolitik getroffen worden ist[4]. Demgemäß wären unter Zielen dann Vorstellungen der Bevölkerungspolitik über gewünschte Lagen bzw. einem Programm entsprechende Situationen betreffend Bevölkerungsstand und -entwicklung zu verstehen (und geordnete, in sich konsistente Bündel solcher Ziele als Zielsysteme zu bezeichnen). In der Bevölkerungspolitik wirksame Leitbilder wären demgegenüber Vorstellungen allgemeinerer Natur, die über den speziellen Sachbereich der Bevölkerungspolitik hinausreichen, wie Vorstellungen über die erwünschte Gesellschaft, ihre Ordnung und die Stellung der Person in ihr. Ziele erweisen sich dabei als für den Sachbereich der Bevölkerungspolitik spezifische Konkretisierungen von Leitbildern, sie wären also auch als innerhalb der sachbereichsspezifischen Politik angesiedelte Leitbilder demgegenüber als außerhalb derselben angesiedelte Normen aufzufassen.

---

[3] Vgl. *M. Wingen*, Grundfragen der Bevölkerungspolitik, Urban-Reihe Bd. 509, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1975, S. 18 f.

[4] *H. Sanmann*, Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd. 72, hrsg. von H. Sanmann, Berlin 1973, S. 62.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2. Die tastende Suche nach einer quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielfunktion

2.2.1 Unterschiedliche Einstellungen in europäischen Ländern

Fragen der Bevölkerungsentwicklung und ihrer Beeinflussung gewinnen in jüngerer Zeit durchweg sehr an Bedeutung. So befassen sich alle Regierungen der ECE-Mitgliedsländer in steigendem Maße mit dem Problem einer besseren Koordinierung der verschiedenen politischen Zielsetzungen unter Berücksichtigung ihrer bevölkerungsmäßigen Konsequenzen. Im einzelnen nehmen die Regierungen dabei jedoch eine durchaus unterschiedliche Haltung gegenüber bevölkerungspolitischen Fragen ein.

Wenn sich innerhalb der ECE-Mitgliedsländer die Regierungen durchweg in steigendem Maße mit dem Problem einer besseren Koordinierung der verschiedenen politischen Zielsetzungen unter Berücksichtigung der bevölkerungsmäßigen Konsequenzen befassen, so bedeutet das keineswegs, daß in jedem Falle eine explizite „Bevölkerungspolitik" vorliegt. Verschiedentlich werden hier *mehrere Arten politischen Vorgehens* unterschieden (so im Anschluß an B. Berelson in einem vorbereitenden Dokument von D. J. van de Kaa für das Genfer ECE-Konsultationstreffen vom Juli 1975, das insoweit auf der Konferenz selbst praktisch bestätigt wurde):

— Der Staat sucht die Bevölkerungsentwicklung mit speziell zu diesem Zweck konzipierten Maßnahmen unmittelbar zu beeinflussen (sog. direkte Bevölkerungspolitik).

— Der Staat trifft politische Maßnahmen primär aus nicht bevölkerungsbezogener Zwecksetzung, aber auch unter Berücksichtigung ihrer bevölkerungsmäßigen Auswirkungen (sog. mittelbare oder indirekte Bevölkerungspolitik).

— Der Staat läßt sich bei seinen politischen Maßnahmen gar nicht von (expliziten) bevölkerungspolitischen Zielsetzungen leiten, obwohl die verschiedenen Maßnahmen nicht unerhebliche tatsächliche oder voraussichtliche Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung haben können.

Geht man einmal von diesem Dreierschema aus, so finden sich tatsächlich nur ganz wenige Länder, die der ersten Kategorie zuzuordnen wären; und selbst hier fallen die ergriffenen Maßnahmen überwiegend unter die beiden übrigen Kategorien von politischen Maßnahmen. Auch die Bundesregierung beabsichtigt z. Z. nicht, wie etwa in der 1974 vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB) vorgelegten Monographie über demographische Strukturen und Trends der Bevölkerung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Bundesrepublik Deutschland[5] festgehalten wird, explizite, *direkte* bevölkerungspolitische Maßnahmen zu ergreifen mit dem Ziel, das generative Verhalten zu beeinflussen. Aus dem weiteren Kontext ergibt sich, daß die Bundesregierung wissenschaftliche Entscheidungshilfen für bevölkerungspolitische Zielsetzungen als notwendig erachtet und für den Fall, daß sie auf dieser Grundlage eine Beeinflussung der demographischen Entwicklung für erforderlich ansehen sollte, an *indirekte Maßnahmen* der Steuerung, und zwar im Sinne eines breiteren Ansatzes im Rahmen der allgemeinen Sozial- und Gesellschaftspolitik denkt.

Bei einer solchen ersten Strukturierung des Feldes der Diskussion und einer typisierenden Klassifizierung vorfindbarer politischer Handlungsweisen bleibt die Frage nach der jeweiligen konkreten quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielfunktion noch weitgehend offen. Im Raum der offiziellen Politik ist auch gegenwärtig noch eine deutliche Zurückhaltung zu beobachten, wenn es um derartige möglichst operationale Ziele geht. Dies gilt keineswegs nur für die Bundesrepublik, wo im übrigen die negativen Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Bevölkerungspolitik verständlicherweise die gesamte Fragestellung bis in die jüngste Vergangenheit hinein zusätzlich tabuisiert haben; auch andere europäische Länder, in denen die anstehenden Fragen z. T. immer schon recht intensiv und aufgeschlossen diskutiert wurden, halten mit der Formulierung einer förmlichen quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung mehr oder minder deutlich zurück, z. T. verzichten sie bewußt darauf. Einige *Beispiele* mögen dies verdeutlichen.

Schweden, wo 1935 und 1939 jeweils eine staatliche Bevölkerungskommission eingesetzt und der allgemeinen politischen Diskussion und sozialpolitischen Gesetzgebung von daher ein wichtiger Impuls gegeben wurde, nimmt für sich ausdrücklich *nicht* in Anspruch, eine offizielle Bevölkerungspolitik in dem Sinne zu haben, daß diese auf eine bestimmte Höhe der Fruchtbarkeit und des Bevölkerungswachstums zielt. Zwar wird in Analysen der schwedischen Bevölkerungspolitik auf Maßnahmen verwiesen, die *entweder* den Zweck haben, die Bevölkerung und ihre Wachstumskomponenten direkt zu beeinflussen, *oder aber* sozio-ökonomische Veränderungen induzieren sollen, die dann ihrerseits wieder auf die demographischen Faktoren verändernd einwirken[6]; insgesamt wird jedoch auf jedwede explizite Zielsetzung verzichtet.

---

[5] Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (Demographische Strukturen und Trends), Wiesbaden 1974.

[6] *H. Hyrenius,* Die Bevölkerungspolitik Schwedens — Ziele und Aufgaben, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, hrsg. von E. W. Buchholz und H. Wander, Stuttgart-Hohenheim u. Kiel 1975, S. 72.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In einem gegenüber Planungsfragen so aufgeschlossenen Land wie den *Niederlanden,* überdies das bevölkerungsdichteste Land in Europa, konnte man sich bisher (noch) nicht zu einem wirklichen System von Bevölkerungspolitik entschließen. Offizielle Äußerungen über bevölkerungspolitische Zielsetzungen sind nur vereinzelt, wenngleich im Unterschied zu zahlreichen anderen Ländern doch in recht konkreter Form anzutreffen. So wird einmal in dem von der Regierung genehmigten Orientierungsbericht zur Raumordnung vom Januar 1974 festgestellt, vom Blickpunkt der Raumordnung werde der Rückgang der Fruchtbarkeit positiv eingeschätzt und sollte — wenn nötig — gefördert werden; freilich bleibt auch hier die „Zielsetzung einer Beschränkung des Bevölkerungswachstums" noch wenig operational. Um so bemerkenswerter erscheinen eine im Zusammenhang mit der Weltbevölkerungskonferenz abgegebene Erklärung des niederländischen Ministerpräsidenten vor der Presse, wonach der Rückgang der Geburtenrate und die *Stabilisierung der Bevölkerungszahl* nicht nur akzeptabel, sondern sogar zu begrüßen seien, sowie eine Erklärung des niederländischen Ministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der Bukarester Konferenz selbst, die Regierung strebe eine Integration des Bevölkerungsfaktors in die Gesamtpolitik an, „damit wir allmählich eine Nullwachstumsrate erreichen können, die eine stabile Bevölkerungszahl bedingt". Wie Heeren[7] dazu freilich bemerkt, dürften diese Äußerungen nicht als Zielsetzungen im konkreten Sinne gedeutet werden; es seien platonische Erklärungen, die vielleicht einen frommen Wunsch bezeichneten, denen man aber keine politische Bedeutung zuschreiben dürfe. „Es gibt in den Niederlanden keine Bevölkerungspolitik im Sinne eines zusammenhängenden Systems von öffentlichen Maßnahmen, welche auf eine bestimmte Bevölkerungszahl oder einen bestimmten Bevölkerungsaufbau zielen. Der offizielle Standpunkt ist, daß dafür erst der Endbericht der ‚Staatskommission für die Bevölkerungsfrage' abzuwarten sei."[8] Heeren erklärt das Ausbleiben spezifischer bevölkerungspolitischer Maßnahmen nicht nur mit deren Schwierigkeit, sondern auch mit der offensichtlichen

[7] *H. J. Heeren,* Bevölkerungspolitische Fragen in den Niederlanden, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, hrsg. von E. W. Buchholz und H. Wander, a. a. O., S. 74 - 80, hier: S. 74 f.

[8] Diese Staatskommission für die Bevölkerungsfrage (nach ihrem Vorsitzenden sog. Muntendam-Kommission) wurde im März 1972 eingesetzt als ein wissenschaftliches Gremium, dem u. a. so bedeutende Ökonomen wie J. Tinbergen angehören. Neben den Konsequenzen des Bevölkerungswachstums für die Umwelt, die gemäß dem Auftrag besonders zu bedenken vorgegeben waren, hat die Kommission auch die wirtschaftlichen Konsequenzen des Bevölkerungswachstums in ihre Arbeit einbezogen. Der Endbericht ist für die zweite Jahreshälfte 1976 zu erwarten. Es bleibt abzuwarten, ob dort selbst bei Befürwortung eines längerfristig anzustrebenden Nullwachstums eine konkrete bevölkerungspolitische Strategie entwickelt wird oder aber darauf vertraut wird, daß diese Entwicklung sich mehr oder minder von selbst einstellen werde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hoffnung auf Regierungsseite, daß die Geburtenhäufigkeit von selbst genügend zurückgehen werde, was seiner Meinung nach jedoch nicht zu erwarten sei.

Selbst für *Frankreich*, dessen pronatalistischer Grundtenor seiner Sozial- und Familienpolitik — zumindest in der ersten Nachkriegszeit — geradezu sprichwörtlich war, verneint Calot[9], der Direktor des französischen INED, noch Ende 1974 die Existenz einer eindeutigen offiziellen Bevölkerungspolitik (in die gleiche Richtung weist die Analyse von Bourgois-Pichat[10]). Er räumt allerdings ein, daß in die sozial- und familienpolitische Gesetzgebung — ohne daß dafür präzise Richtlinien bestünden — auch zumeist das Ziel eingegangen sei, eine möglichst hohe Fruchtbarkeit der Bevölkerung zu begünstigen. In den 60er Jahren seien die auf Geburtenförderung gerichteten Tendenzen der Familienpolitik stärker zurückgedrängt worden; bei einer Beschleunigung des gegenwärtigen Geburtenrückgangs könne indessen eine solche pronatalistische Orientierung durchaus wieder Auftrieb erhalten. In der öffentlichen Meinung Frankreichs wird die seitens der offiziellen Politik und auch führender französischer Demographen in der Vergangenheit mehr oder minder deutlich favorisierte Vorstellung eines gemäßigten, aber doch stetigen weiteren Bevölkerungswachstums (so etwa auch auf der Zweiten Europäischen Bevölkerungskonferenz in Straßburg 1971) in jüngster Zeit offensichtlich immer weniger geteilt. Eine Meinungsumfrage von Mitte 1975 in der gesamten Bevölkerung sowie ergänzend unter verheirateten Frauen unter 40 Jahren ergab eine wachsende Präferenz für Zwei- oder Drei-Kinder-Familien mit einem Maximum bei den Zwei-Kinder-Familien. Aufgrund einer stärker werdenden Furcht vor Bevölkerungswachstum wird in der öffentlichen Meinung mehr und mehr eine *stationäre* Bevölkerung befürwortet[11]. Die jüngste Stellungnahme der französischen Regierung vom Frühjahr 1975 verdient auf diesem Hintergrund besondere Beachtung, weil sie eine bemerkenswerte Konkretisierung eines mittelfristigen Zieles enthält, die mit einer deutlichen Befürwortung eines Fruchtbarkeitsniveaus nahe dem Bestandserhaltungsniveau nunmehr von ehedem verschiedentlich anzutreffenden Vorstellungen von einem 100-Millionen-Volk offensichtlich Abschied nimmt, zugleich freilich dennoch eine gewisse Präferenz für einen „bescheidenen" Anstieg der französischen Bevölkerung erkennen läßt[12].

---

[9] *G. Calot*, Geburtenentwicklung und Familienpolitik in Frankreich, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, hrsg. von E. W. Buchholz und H. Wander, a. a. O., S. 65 - 68.

[10] *J. Bourgois-Pichat*, France (Chapter 19), in: Population Policy in Developed Countries, hrsg. von B. Berelson, New York 1974, S. 545 - 591.

[11] *A. Girard, L. Roussel, H. Bastide*, Natalité et politique familiale. Une enquête d'opinion, in: Population, Nr. 2/1976, S. 355 - 377.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2.2 *Elemente bevölkerungspolitischer Zielvorstellungen in der BRD*

In der Bundesrepublik Deutschland bildet sich innerhalb der Regierung erst in Ansätzen eine offizielle Leitvorstellung zur Bevölkerungsentwicklung und ihrer gestalterischen Beeinflussung heraus. In der für die Weltbevölkerungskonferenz vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung vorgelegten „Monographie" für die Bundesrepublik wird, was eine konkretere quantitativ-bevölkerungspolitische Zielfunktion angeht, die schon in der Antwort der Bundesregierung auf eine Umfrage der UN vor der Konferenz zum Ausdruck kommende sehr behutsame Feststellung getroffen, neue bevölkerungswissenschaftliche Forschungsergebnisse sowie Diskussionsbeiträge der Zweiten Europäischen Bevölkerungskonferenz (1971) hätten gezeigt, daß zumindest für Mitteleuropa eine Vermehrung der Staatsbevölkerung nicht Ziel staatlicher Bevölkerungspolitik sein sollte; den Verhältnissen eines dicht besiedelten Landes wie der Bundesrepublik dürfte zumindest für die nächste Zukunft eine konstante Bevölkerungszahl eher entsprechen als eine stark anwachsende Bevölkerung. Verläßliche Aussagen werden freilich erst dann als möglich angesehen, wenn aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen gesicherte Prognosen erarbeitet worden seien, die als Entscheidungshilfen für bevölkerungspolitische Zielsetzungen dienen könnten.

Erst allmählich setzt sich die Einsicht durch, daß das Verhältnis der Gesellschaftspolitik zu einer bei uns über Jahrzehnte mehr oder minder tabuisierten Bevölkerungspolitik neu überdacht werden muß. Bezeichnenderweise finden sich auch in den programmatischen Erklärungen der politischen Parteien bisher keine operationalen Zielvorstellungen über eine anzustrebende Bevölkerungsentwicklung. Einige regierungsamtliche Stellungnahmen aus jüngster Zeit mögen den Diskussionsstand noch etwas verdeutlichen: In der Antwort auf eine im Deutschen Bundestag eingebrachte Große Anfrage zur Situation der Kinder in Deutschland, deren erste drei Fragen Probleme des Geburtenrückgangs betrafen, stellt die Bundesregierung einige Grundprinzipien heraus; sie kann sich dabei auch auf die bereits erwähnte Beantwortung der UN-Umfrage an die Regierungen der Mitgliedsstaaten zur Vorbereitung der Weltbevölkerungskonferenz stützen. Der besondere Schutz von Ehe und Familie durch die staatliche Ordnung, so wird betont, verpflichte den Staat weder dazu, die kinderreiche Familie als bevölkerungspolitisches Ziel anzustreben, noch sei der Staat andererseits gehindert, unter Re-

[12] Die diesbezügliche Schlußfolgerung der französischen Regierung bei einer Zusammenkunft des zentralen Planungsrates im März 1975 lautet: „Das wünschenswerte mittelfristige Ziel, das in einem bescheidenen Anstieg der französischen Bevölkerung resultieren würde, ist eine stabile Fruchtbarkeitsrate nahe oder vorzugsweise etwas über der Rate, die notwendig ist, um die Ersetzung der Kohorten (= replacement level i. S. der Bestandserhaltung der Bevölkerung, *eig. Anm.*) sicherzustellen."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spektierung der vollen Freiheit des einzelnen auf eine bestimmte Bevölkerungsentwicklung hinzuwirken. Die Bundesregierung ist danach *nicht* der Auffassung, „daß aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse bereits jetzt der Zeitpunkt zum Einsatz direkter bevölkerungspolitischer Maßnahmen gekommen wäre". Allerdings sei Vorsorge getroffen, daß die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur, ihre Ursachen und Wirkungen sorgfältiger als bisher analysiert und wissenschaftlich fundierte Entscheidungsgrundlagen bereitgestellt werden, „die den verantwortlichen Stellen Kriterien an die Hand geben, um auf die Richtung einer bestimmten Bevölkerungsentwicklung Einfluß nehmen zu können, wenn dies gesamtgesellschaftlich angezeigt sein sollte". Und in dem 1975 vorgelegten Zweiten Familienbericht stellt die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Sachverständigenbericht (der unter dem Schwerpunktthema „Familie und Sozialisation" allerdings die Bevölkerungsfrage praktisch nicht behandelte) im Rahmen der Verdeutlichung ihrer familienpolitischen Grundvorstellungen fest, daß die *familienpolitischen Maßnahmen* der Bundesregierung nicht dazu bestimmt seien, mit einer bestimmten Tendenz auf die Bevölkerungsentwicklung Einfluß zu nehmen[13]. Im Anschluß daran wird ebenfalls die Bedeutung eingehender Analysen der Ursachen und Auswirkungen von Veränderungen der Bevölkerungsstruktur unterstrichen, könnten damit doch wichtige Entscheidungsgrundlagen gewonnen werden „für die Entwicklung von Leitvorstellungen über verantwortbare Formen einer in die gesamte Gesellschaftspolitik integrierten Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses, dessen Verlauf durch die Vielzahl der einzelehelichen Entscheidungen im generativen Bereich maßgeblich mitbestimmt wird".

Eine der ganz wenigen Gelegenheiten, daß sich im *Deutschen Bundestag* selbst Vertreter der verschiedenen Parteien zum Problem der Bevölkerungspolitik näher äußerten, bestand im Rahmen einer großen Parlamentsdebatte über den Zweiten Familienbericht und eine Große Anfrage zur Situation der Kinder (Mai 1975). Insgesamt wurde auch dort eine gewisse Zurückhaltung gegenüber konkreten bevölkerungspolitischen Aussagen sichtbar; eindeutige operationale Zielvorstellungen wurden nicht erkennbar. Von seiten der Regierungskoalition bestand eher die Neigung, auch rückläufige Bevölkerungszahlen hinzunehmen. Es wurde Kritik an einem „ideologischen" Standort geübt, von dem aus wie selbstverständlich von einem Bestand des deutschen Volkes ausgegangen werde, der durch Steigerung der Geburtenzahl wenigstens zu erhalten sei. Derartige „unbesehen übernommene Einsichten einer durch Zahlenwerte bestimmten Bevölkerungspolitik" werde nicht als Einleitung einer sachlichen Diskussion gesehen. Unter Hinweis auf die

[13] Bundesregierung, Zweiter Familienbericht, BT-Drucksache 7/3502, Bonn 1975, S. XI.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

künftigen Erwartungen hinsichtlich der ökonomischen und sozialen Entwicklung werden nicht einfach *mehr* Menschen, sondern gebildetere, gesündere, sozial bewußtere Menschen für ein Volk als wichtig angesehen.

Demgegenüber mochte man sich von seiten der Opposition nicht einfach mit der Auffassung abfinden, aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse sei der Zeitpunkt zum Einsatz direkter bevölkerungspolitischer Maßnahmen noch nicht gekommen. Aufgrund des sich ab 1973/74 abzeichnenden Bevölkerungsrückgangs wurde die Auffassung vertreten, daß „bereits jetzt Maßnahmen notwendig sind" (wobei dem sozialökonomischen Faktor eine dominierende Rolle beigemessen wird). Jedenfalls dürfe auf bevölkerungspolitische Konzepte nicht verzichtet werden, wobei Bevölkerungspolitik bedeute, „die Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Bevölkerungsstruktur in die politische Willensbildung mit einzubeziehen". Zugleich wurde auf die Feststellung Wert gelegt, daß von seiten der Opposition nicht die kinderreiche Familie gefordert, wohl aber für deren Chancengleichheit eingetreten werde.

Zu den prinzipiellen Grundlagen bevölkerungspolitischer Vorstellungen gehört in der Bundesrepublik wie auch in den anderen europäischen Ländern grundsätzlich die Auffassung, daß die Regierungen nachdrücklich das Recht der Ehepaare auf freie Entscheidung über Zahl und Zeitpunkt der Geburt der Kinder unterstützen sollen. Dieses Prinzip ist im „Weltbevölkerungsaktionsplan" erneut verankert, wenn dort festgestellt wird: Alle Ehepaare und Einzelpersonen haben das Grundrecht, frei und verantwortlich über Kinderzahl und Geburtenabstände zu entscheiden und Information und Aufklärung zu erhalten, die ihnen dies ermöglichen. Damit ist freilich noch recht wenig ausgemacht über die konkrete Zuordnung von möglichen Zielvorstellungen zur quantitativen Bevölkerungsentwicklung auf der Makroebene und der individuellen Familienplanung auf der Mikroebene. Es geht somit um den notwendigen Brückenschlag zwischen der auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene angesiedelten Zielfunktion und der individuellen Familienplanung, die in freier, verantwortlicher und informierter Weise möglich sein, deren Ergebnis dennoch die Zielerreichung grundsätzlich gewährleisten muß.

Am Beispiel der Bundesrepublik soll noch ein bisher wenig beachtetes Problem aufgezeigt werden, das die mittelbare, im Einzelfall vielleicht kaum bewußte Bestimmung einer quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielfunktion durch Entscheidungen in benachbarten politischen Handlungsfeldern betrifft, d. h. mit anderen Worten, es gilt zu sehen, daß in Konkretisierungen von Zielsetzungen in anderen politischen Bereichen implizit Zielvorstellungen bezüglich der zahlenmäßigen Bevölkerungsentwicklung enthalten sein können und — wie sich etwa für den Bereich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Raumordnung zeigen läßt — tatsächlich enthalten sind. Während bisher die Bevölkerungsentwicklung von der Raumordnungspolitik überwiegend als vorgegebene Rahmenbedingung verstanden worden sei, enthalte das Bundesraumordnungsprogramm, so heißt es im Raumordnungsbericht 1974[14], nun „erstmals konkrete Ziele für eine aktive großräumige Bevölkerungspolitik". Raumordnungspolitik befaßt sich dabei vorrangig mit den *räumlichen Verteilungsproblemen* einer allgemeinen Bevölkerungspolitik, und zwar sollen für alle Teilräume ausgewogene Verhältnisse bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und bei den Wanderungen angestrebt werden. Wenn hier auf eine quantitativ und qualitativ ausgewogene Entwicklung (und großräumige Verteilung der Bevölkerung) plädiert wird, so werden eben zugleich Zielelemente hinsichtlich der zahlenmäßigen Bevölkerungsentwicklung sichtbar; denn als angestrebte Einzelziele werden genannt:

— erwerbsfähige und nicht-erwerbsfähige Bevölkerung sollen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen und somit eine zumutbare Verteilung der Soziallasten ermöglichen;
— der altersgruppenspezifische Neubedarf an Infrastruktureinrichtungen soll verstetigt und die vorhandene Infrastruktur möglichst gut ausgelastet werden;
— demographische wie soziale Segregationen sollen vermieden werden.

Eben damit aber werden Vorentscheidungen auch über den quantitativen Bevölkerungsprozeß getroffen. Nach dem Raumordnungsbericht selbst führt die Bevölkerungsabnahme in größeren Gebieten zu Unterauslastungen bestimmter Infrastrukturbereiche; eine stark wachsende Bevölkerung führe in wenigen Verdichtungsräumen zu Überlastungen. Längerfristig werde die „gleichmäßige Auslastung der vorhandenen Infrastruktur" wie auch die „sozial gerechte Verteilung" des Ersatz- und Neubedarfs dann zusätzlich erschwert, wenn die natürliche Bevölkerungsentwicklung und die Wanderungen zu „Verzerrungen im Altersaufbau" führen; dann nämlich komme es zu dem, was gemäß der Zielsetzung vermieden werden soll, nämlich dazu, daß Infrastruktureinrichtungen für Kleinkinder, Schüler und alte Menschen unerwünschten Belastungsschwankungen im Zeitablauf unterworfen werden. Das aber sind Gesichtspunkte, die im Ergebnis sehr deutlich auf eine möglichst stabile Bevölkerung verweisen.

Was ist ferner konkret als ein „ausgewogenes" Verhältnis zwischen erwerbsfähiger und nicht-erwerbsfähiger Bevölkerung anzusehen, das eine „zumutbare" Verteilung der Soziallasten (doch wohl zwischen den Generationen) ermöglichen soll? Wenn zumutbar am ehesten eine im

[14] Bundesregierung, Raumordnungsbericht 1974, Schriftenreihe „Raumordnung", 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergleich verschiedener möglicher Bevölkerungsentwicklungsverläufe relativ niedrige Belastungsquote bedeutet, wäre damit indirekt für eine Bevölkerungsentwicklung votiert, die nicht nur möglichst stabil, sondern speziell dem Modell einer stationären Bevölkerung angenähert ist. Wenn nun aber derartige bevölkerungspolitische Zielsetzungen, die geradezu bedingende Voraussetzungen der Zielverwirklichung im benachbarten politischen Handlungsfeld darstellen, dann aber nicht gleichzeitig mitverwirklicht werden (was es zusätzlich nahelegen würde, sie auch explizit zu machen), wird der gesamte andere politische Handlungsbereich sein bereichsspezifisches Eigenziel mehr oder weniger weitgehend verfehlen müssen. Hier liegen Zusammenhänge, die eine auf mehr Rationalität bedachte Gesellschaftspolitik unbedingt beachten muß. Im vorliegenden Falle kann dies im übrigen zu der paradoxen Situation führen, daß bezüglich der förmlichen Zielbestimmung der angestrebten Bevölkerungsentwicklung der Diskussionsstand nähere Präzisierungen weitgehend vermissen läßt, während durch allgemein bejahte ausdrückliche Zielsetzungen in anderen Handlungsfeldern aufgrund von inneren Zusammenhängen im Grunde über bevölkerungspolitische Zielfunktionen längst mitentschieden ist. Es wäre gerade Aufgabe der Bevölkerungswissenschaft, solche Zusammenhänge aufzudecken.

2.2.3 Bevölkerungswissenschaftliche Beiträge zur Zielbestimmung

Zu sehr viel deutlicher artikulierten Zielvorstellungen über die als erwünscht anzusehende quantitative Bevölkerungsentwicklung kommt es vielfach dort, wo sich Vertreter einschlägiger sozialwissenschaftlicher Disziplinen, insbesondere der Bevölkerungswissenschaft, zu der Bevölkerungsfrage äußern. Eine durchgängig einheitliche Auffassung hinsichtlich der befürworteten bevölkerungspolitischen Zielfunktion ist freilich auch auf dieser Ebene nicht auszumachen.

Eine in jüngster Zeit offensichtlich wachsende Zahl von Autoren neigt in der Zielbestimmung mehr oder minder ausdrücklich einer auf mittlere Sicht stabilisierten Entwicklung der Bevölkerungszahl zu und kann daher der Gruppe der Befürworter eines Null-Wachstums (im Sinne einer stationären Bevölkerung) zugeordnet werden. Hier sei etwa auf Beiträge von Jürgens[15], Schubnell[16], Schwarz[17], Wagner[18] (unter beson-

---

[15] *H. W. Jürgens,* in: FAZ Nr. 260 vom 18. 11. 1976, S. 11.

[16] *H. Schubnell,* Probleme des Null-Wachstums einer Bevölkerung, in: Mitteilungsblatt der Österr. Gesellschaft für Statistik und Informatik, Nr. 14/1974, S. 43 - 60.

[17] *K. Schwarz,* Entwicklung und Ursachen des Geburtenrückgangs, in: Sterbendes Volk?, hrsg. v. J. Gründel, Düsseldorf 1973, S. 9 - 36.

[18] *A. Wagner,* Wirtschaftswachstum ohne Gastarbeiter? Überlegungen zu einer konfliktfreien Verbindung bevölkerungs- und wirtschaftspolitischer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derem Hinweis auf supranationale Wohlfahrtsmaßstäbe, nach denen jedenfalls größere Bevölkerungsrückgänge im eigenen Land suboptimal erscheinen müßten), Wander[19], Weichselberger[20] und Wingen[21] in der Bundesrepublik, Heeren[22] in den Niederlanden, Feichtinger[23] und Kuhn[23a] in Österreich sowie Batschelet, Ginsburg und Hauser[24] in der Schweiz verwiesen. Zu dieser Gruppe wird man auch Jost[25] rechnen können, schon nur bedingt Schade[26], der ein mäßiges Wachstum ausdrücklich für vertretbar hält.

Während ein mehr oder minder starkes weiteres Bevölkerungswachstum in Beiträgen von Bevölkerungswissenschaftlern zur Zielbestimmung immer weniger angezielt zu werden scheint und jedenfalls im eigenen Land kaum Befürworter findet, lassen sich durchaus einige Stimmen ausmachen, die ausdrücklich und nachhaltig für eine drastische Reduzierung der Bevölkerungszahl plädieren. Derartige Positionen werden gerade im Bereich verhaltenswissenschaftlicher Forschung bezogen. Ein charakteristisches Beispiel dafür bildet in der deutschen Diskussion der Beitrag von P. Leyhausen[27], der von dem ökologischen Ansatz her sogar mit Erleichterung das Absinken der Geburtenzahlen unter die Zahl der Todesfälle als eine „bereits nahezu tödlich verspätete Geburtenanpassung" begrüßt und nur hoffen möchte, daß diese Tendenz lange genug anhält, „um unsere Bevölkerungsdichte auf das tragbare und menschlich auf die Dauer erträgliche Maß zu senken und sie dann auch dort zu halten".

Ziele, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F. X. Kaufmann, a. a. O., S. 148 - 161.

[19] *H. Wander,* Volkswirtschaftliche und soziale Implikationen sinkender Sterblichkeit bei anhaltendem Geburtenrückgang in West- und Nordeuropa, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 44, Kiel, Dezember 1975.

[20] Siehe den Bericht über die Tagungsergebnisse von E. W. Buchholz und H. Wander, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, a. a. O., S. 21.

[21] *M. Wingen,* Grundfragen der Bevölkerungspolitik, a. a. O. — *Ders.,* Die Notwendigkeit von bevölkerungspolitischen Zielvorstellungen für eine rationale Gesellschaftspolitik, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, a. a. O., S. 133 - 147.

[22] *H. J. Heeren,* a. a. O., S. 78.

[23] *G. Feichtinger,* Ursachen und Konsequenzen des Geburtenrückgangs, S. 393 - 434 dieses Bandes.

[23a] *D. Kuhn,* Der Geburtenrückgang in Österreich, Wien 1975, S. 65.

[24] *E. Batschelet, Th. Ginsburg* und *J. Hauser,* Grundlagen einer schweizerischen Bevölkerungspolitik, in: Weltwoche, Nr. 51/1975, S. 30.

[25] *P. Jost,* Implosive Bevölkerung und Raumstruktur, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, hrsg. v. E. W. Buchholz und H. Wander, a. a. O., S. 134 - 143.

[26] *H. Schade,* Völkerflut und Völkerschwund, Neckargmünd 1974.

[27] *P. Leyhausen,* Bevölkerungsdichte und Ökologie, in: Sterbendes Volk?, hrsg. v. J. Gründel, a. a. O., S. 79 - 114.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Noch bleibt freilich auch in diesen Beiträgen zur Bestimmung eines operationalen Zieles manche Frage offen, und es finden sich in der wissenschaftlichen Diskussion Stimmen, die ausdrücklich für eine Erweiterung der bevölkerungspolitischen Perspektive über das Dreierschema alternativer Bevölkerungsentwicklungsverläufe (Anstieg, Stagnation, Rückgang) hinaus plädieren. Diese Erweiterung soll ihren Ausdruck darin finden, sich bewußt zu werden, daß die wissenschaftlich und praktisch interessanten Fragen in dem Problem liegen, „wie die absehbaren Trends der Bevölkerungsentwicklung (unter Einschluß der Wanderungen!) an einer konkreten, raumzeitlich bestimmten Stelle — hier also: der Bundesrepublik in der Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts — unter Berücksichtigung ihrer (sozialen, wirtschaftlichen, genetischen usw.) Folgen zu *beurteilen* und gegebenenfalls zu beeinflussen sind"[28]. Damit ist in der Tat eine entscheidende Perspektive bezeichnet, die die einschlägige Diskussion prägt. Offen bleibt etwa die Frage nach dem Niveau, auf dem ein Null-Wachstum letztendlich angestrebt werden sollte. Denn daß ein solches Ziel auf dem hier und heute jeweils erreichten Stand der Bevölkerungszahl in aller Regel gar nicht zu realisieren ist, sollte als anerkannt gelten, weil dies allein schon die Abweichungen in der tatsächlichen Bevölkerungsstruktur von der dem Nullwachstum entsprechenden Struktur weithin nicht zulassen; dies mag besonders deutlich der Verweis auf die inzwischen in der Bundesrepublik erreichte Nettoreproduktionsziffer von 0,65 zeigen. Ferner bleibt im allgemeinen offen, ob ein solches für die eigene Gesellschaft wie für vergleichbare andere europäische Gesellschaften favorisiertes Ziel tatsächlich in jedem einzelnen Land verwirklicht werden müßte oder ob es hier nicht mehr oder minder starke Abstriche dann erfahren könnte, wenn man in einer großräumigeren Betrachtung, etwa ganz konkret für die Gemeinschaft der neun, diesem Ziel im Gesamtdurchschnitt sehr nahe käme.

Vor allem kommt bei einer Reihe der Autoren, die an sich eine stationäre Bevölkerung befürworten, ein gewisser Grundoptimismus zum Ausdruck, daß die Fruchtbarkeitsrückgänge der letzten Jahre lediglich Ausdruck des Übergangs von einer vorausgegangenen Wachstumsphase zu einer Situation des Nullwachstums seien, dessen Bedingungen im Grunde mehr oder weniger zwangsläufig erreicht würden. Die Geburtenentwicklung in der Bundesrepublik erscheint dann als ein weiteres Beispiel für eine schon weit fortgeschrittene Entwicklung auf die Situation des Nullwachstums hin, von der andere Länder noch weiter entfernt seien.

---

[28] *F. X. Kaufmann,* Legitimationsprobleme der Bevölkerungspolitik, in: ders. (Hrsg.), Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, a. a. O., S. 201 - 214, hier: S. 209.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So neigt etwa Köllmann[29] zu der Annahme, die Nettoreproduktionsziffer oszilliere aufgrund der generativen Struktur der industriellen Gesellschaft längerfristig um den Ersatzwert von 1,0 und positive und negative Abweichungen glichen sich dabei auf die Dauer aus, so daß im Ergebnis die Bevölkerungsweise der industriellen Gesellschaft grundsätzlich längerfristig auf Stabilität der Volkszahl und der Struktur der Bevölkerung ausgerichtet sei — eine Auffassung, der andere Fachvertreter offensichtlich nicht folgen möchten[30] bzw. in der sie eine noch unbewiesene Hypothese sehen, ebenso fragwürdig wie die (andere) Vermutung, daß der gegenwärtige Geburtenrückgang einen säkularen Bevölkerungsrückgang einleite[31].

Die einschlägige bevölkerungswissenschaftliche Fachdiskussion ist in diesem Punkt nicht ganz frei von einem etwas zwiespältigen und durch gewisse Ungereimtheiten gekennzeichneten Grundtenor, wie er dann übrigens auch in der einen oder anderen politischen Stellungnahme im Hinblick auf die deutsche demographische Situation durchklingt: Auf der einen Seite wird jede dramatisierende Einschätzung der Entwicklung gegenwärtig als verfehlt bezeichnet, auf der anderen Seite aber werden sehr ernste Sorgen im Blick auf zukünftige Bedingungen angemeldet, von denen nun aber feststeht, daß ihre Herausbildung *heute* maßgeblich mit vorprogrammiert wird. Von den Auswirkungen des sich abzeichnenden Bevölkerungsrückgangs her wird zu Recht unterschieden zwischen der Beurteilung für die *nächste Zukunft,* in der sogar Entlastungen etwa im Bildungsbereich, keine Abnahme der Zahl der Arbeitskräfte und sogar leichte Verminderung der Alterslasten zu erwarten sind, und einer *langfristigen Betrachtung,* in der sich nicht nur die grundsätzliche Frage nach den Möglichkeiten einer Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung (auf welchem Niveau?), sondern auch die gesellschaftspolitisch bedeutsame Frage stellt, wie sich die Anpassungsprobleme lösen lassen, die mit einem länger anhaltenden, stärkeren Bevölkerungsrückgang und mit den Störungen der Altersstruktur der Bevölkerung in nicht wenigen Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens verbunden sind. Die Eigenart demographischer Vorgänge macht es nun aber erforderlich, die auf lange Sicht höchst unerwünschten Bedingungen als solche zu verstehen, die bereits in der

[29] *W. Köllmann,* Gesellschaftliche Grundlagen der Bevölkerungsbewegung, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F. X. Kaufmann, a. a. O., S. 20 - 29, hier: S. 28.

[30] *P. Marschalck,* Bedingungen und Möglichkeiten eines Null-Wachstums der Bevölkerung industrieller Gesellschaften, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F. X. Kaufmann, a. a. O., S. 162 - 171.

[31] *F. X. Kaufmann,* Makro-soziologische Überlegungen zu den Folgen eines Bevölkerungsrückgangs in industriellen Gesellschaften, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. von F. X. Kaufmann, a. a. O., S. 72 - 81, hier: S. 76.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegenwart und nächsten Zukunft ihre Wurzeln haben. Die Unterscheidung von kurz- und langfristiger Betrachtung ist analytisch sehr hilfreich, darf jedoch nicht zu der Annahme verführen, *später akute* Probleme könnten später noch rechtzeitig mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden.

Das Modell des transitorischen Übergangs mag die Demographen so fasziniert haben, daß sie sich zunächst den Fruchtbarkeitsrückgang der letzten Jahre kaum anders denn als Weg für die konsequente Verwirklichung eines neuen natürlichen Gleichgewichts von Geburten- und Sterberate — vielleicht mit gewissen oszillierenden Bewegungen der Geburtenhäufigkeit um das Bestandserhaltungsniveau — vorstellen konnten, zu dessen Aufrechterhaltung es keiner besonderen Politik bedürfe. Um so bedeutsamer erscheint es daher, daß eine so angesehene Bevölkerungswissenschaftlerin wie H. Wander diese Vorstellung in jüngster Zeit zurückweist, wenn sie in einer Untersuchung über volkswirtschaftliche und soziale Implikationen sinkender Sterblichkeit bei anhaltendem Geburtenrückgang in West- und Nordeuropa feststellt, die Tendenz des beschleunigten Alterns durch weiteren Sterblichkeitsrückgang, mit der man künftig überall in West- und Nordeuropa rechnen müsse, werde vor allem dann verhängnisvoll, wenn die Fruchtbarkeit über längere Zeit unter das Niveau sinke, das zur Bestandserhaltung der Bevölkerung nötig sei. Im Hinblick auf eine der Null-Linie eng angenäherte positive bzw. negative Wachstumsrate, die weitgehende Bestandserhaltung und einen möglichst konstanten Altersaufbau verspricht sowie unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen Erfordernisse heute meist als erstrebenswert erachtet werde, heißt es dann: „Man kann aber nicht erwarten, daß sich ein solches Quasi-Null-Wachstum aus einer Eigengesetzlichkeit heraus stabilisiert. Im Gegenteil, es bedarf zielgerichteter Aktionen, die weit über den bevölkerungspolitischen Rahmen hinausreichen."[32]

2.2.4 Verantwortbare Steuerung des Bevölkerungsprozesses als Aufgabe

Angesichts einer inzwischen eher größer gewordenen Skepsis gegenüber der Zweckmäßigkeit weiteren Bevölkerungswachstums ist der Prozeß der Meinungsbildung über die als erwünscht anzusehende Bevölkerungsentwicklung neu in Gang gekommen. Aber die explizite Zielformulierung ist in den meisten Ländern, jedenfalls im Feld der tatsächlichen Politik, noch keineswegs eindeutig. Ebensowenig kann im europäischen Vergleich von einer Einheitlichkeit in den Ansätzen und Elementen einer Zielbestimmung gesprochen werden, wie überhaupt in

[32] *H. Wander*, a. a. O., S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den nicht-sozialistischen Ländern Europas offensichtlich eine gemeinsame Basis fehlt, von der aus eine gleichgerichtete aktive Grundhaltung der einzelnen Länder gegenüber Bevölkerungsfragen bestimmt werden könnte. Dennoch mehren sich gerade von seiten der an dem Diskussionsprozeß beteiligten Sozialwissenschaftler, insbesondere Bevölkerungswissenschaftler, offensichtlich die Stimmen, die einer Stabilisierung des Bevölkerungsprozesses das Wort reden, sei es, daß gegenüber einem weiteren Wachstum vielfältige Bedenken (unter denen die ökologischen ein besonderes Gewicht haben) geltend gemacht werden, sei es, daß auf negative Wirkungen relativ starker und anhaltender Schrumpfungsprozesse mit gewichtigen Argumenten hingewiesen wird. Verhältnisse „nahe einem Null-Wachstum" finden deutliche Sympathien, ohne daß freilich immer die hinreichende Klarheit über das besteht, was damit konkret gemeint sein kann. Eine Tendenz zur Sicherung eines gewissen Bevölkerungswachstums (unter Berücksichtigung ökonomischer Entwicklungen) läßt sich noch am ehesten für die sozialistischen Staaten Osteuropas, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, beobachten.

Fragt man nach tiefer reichenden geistigen Hintergründen für die nicht nur im eigenen Land, sondern auch in anderen mittel- und westeuropäischen Ländern weithin noch immer anzutreffende deutliche Zurückhaltung, ja teilweise auch Unsicherheit gegenüber der Vorstellung einer förmlichen Steuerung des Bevölkerungsprozesses, so stößt man auf gewisse gemeinsame Auffassungen, die ihren Niederschlag in der deutlichen Neigung finden, nicht in den natürlichen Entwicklungsprozeß der Bevölkerung einzugreifen und die Bevölkerungsbewegungen als gegeben hinzunehmen. In bezug auf die Wanderungsbewegungen haben sich die Länder im allgemeinen sehr viel nachhaltiger zum aktiven Eingreifen entschlossen und erheblich geringere Bedenken gegenüber regulierenden Steuerungsprozessen erkennen lassen. Es gilt zu sehen, daß auch die sog. natürliche Bevölkerungsbewegung letztlich ein politisches Problem darstellt. Bevölkerungswachstum und seine Schwankungen sind keine „Naturkonstante", sondern sie sind beeinflußbar, gestaltbar und damit veränderbar, wenngleich begrenzt gestaltbar und nicht „nach Wunsch regulierbar". Die Bevölkerungsentwicklung ist nicht etwa deshalb unabänderlich vorgegeben, weil sie durch die einzelehelichen Entscheidungen im generativen Bereich weitgehend determiniert wäre; diese Entscheidungen werden stets in bezug auf einen Kranz von gesellschaftlichen Daten getroffen, die ihrerseits Wandlungen unterworfen und darüber hinaus gestaltender Einflußnahmen von Trägern gesellschaftspolitischer Entscheidungen ausgesetzt sind. Damit erweist sich auch die Bevölkerungsentwicklung prinzipiell als der politischen Steuerung unterworfen, und die prinzipielle Ausweitung gesellschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischer Verantwortung auf den Ordnungsbereich der quantitativen Bevölkerungsentwicklung kann kaum länger in Frage gestellt werden. Wo immer die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung ohne eine Rahmensteuerung gesellschaftspolitische Grundziele des Gemeinwesens beeinträchtigen würde, ist ein korrigierendes Eingreifen nur folgerichtiger Ausdruck der umfassenden Wahrnehmung der Verantwortung für die Realisierung der gesellschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen.

In einer verantwortlich gesteuerten Bevölkerungsentwicklung verwirklicht sich der in Vernunft und Freiheit zu sich selbst kommende Mensch: Die zahlenmäßige Entwicklung der Menschheit im ganzen wie in politisch abgegrenzten Regionen selbstverantwortlich zu steuern, gehört in *gesellschaftsethischer* Sicht — wie gerade aus dem Raum der beiden Kirchen betont worden ist — zu der dem Menschen gegebenen Berufung, erst recht in dem Maße, in dem Natur und Kultur in der Geschichte ihm die Möglichkeiten dazu an die Hand geben. Zu einer verantwortlichen Steuerung des Bevölkerungsprozesses gehört dabei auch, absehbare negative Entwicklungen für den einzelnen und die Gemeinschaften unter Beachtung des Trägheitsgesetzes demographischer Prozesse als Entwicklungen zu erkennen, für die in aller Regel zeitlich vor ihrem tatsächlichen Eintritt die Weichen gestellt werden. Das negative Ergebnis ist erst in langfristiger Betrachtung auszumachen, seine Verursachung ist bereits in der kurz- und mittelfristigen Betrachtung zu definieren. Auch dies gilt es mit zu berücksichtigen, wenn — wie inzwischen angenommen werden kann — die einzelnen Staaten in der europäischen Region verstärkt auf eine umfassendere und explizitere Politik auf dem Gebiet des Bevölkerungswesens hinarbeiten.

2.3 Die unterschiedliche Einschätzung der Möglichkeiten einer wirksamen Steuerung des Bevölkerungsprozesses

2.3.1 Die eher skeptische Grundposition

Die gegenwärtige Diskussion über Ziele und Möglichkeiten einer Bevölkerungspolitik ist gekennzeichnet durch eine recht unterschiedliche Einschätzung der realen Chancen einer wirksamen Steuerung des Bevölkerungsprozesses. Zum Teil wird eine ausgesprochen *skeptische Position* eingenommen; konkrete Zielsetzungen bezeichnen dann mehr eine Wunschvorstellung, deren Realisierungsmöglichkeiten man äußerst gering einschätzt. Das gilt zumindest für eine bewußte und zielgerichtete Steuerung der sog. *natürlichen Bevölkerungsbewegung,* wie sie sich als Resultante aus dem Verhältnis von Geburtenentwicklung und Sterblichkeitsentwicklung darstellt. Weit weniger skeptisch werden die Möglichkeiten einer Lenkung der *Wanderungsbewegung* eingeschätzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der hauptsächliche Grund für die Skepsis gegenüber einer Steuerungsmöglichkeit des natürlichen Bevölkerungsprozesses liegt dabei in dem einer politischen Gestaltung so schwer zugänglichen Geflecht von Bestimmungsfaktoren des generativen Verhaltens. Auf der Seite der Sterblichkeit scheidet eine bewußte Erhöhung aufgrund allgemein anerkannter Normen der Humanität als politische Gestaltungsmöglichkeit aus, und für eine weitere Senkung der Sterblichkeit im Rahmen des gegebenen medizinischen Wissens und seiner absehbaren Ausweitungsmöglichkeiten wird im ganzen doch nur ein relativ begrenzter Spielraum gesehen; demgemäß kann diese Komponente der natürlichen Bevölkerungsbewegung — auch wenn gelegentlich das Stichwort von der „gelenkten Sterblichkeit" in die Debatte geworfen wird — in gewissem Grade als ein kalkulierbares Datum gelten. Anders verhält es sich dagegen mit der *Geburtenhäufigkeit*: Hier hält die geschichtliche Erfahrung eine große Zahl von Beispielen dafür bereit, wie unerwartet und kaum als mögliche Entwicklung prognostisch faßbar die tatsächliche Geburtenentwicklung, eingebettet in das sozio-kulturelle Gesamtsystem und seine Wandlungen, verlaufen ist. Es wird zu bedenken gegeben, daß die generativen Vorstellungen und die hier wirksamen Normen in der Bevölkerung Reflex vielfältiger sozialer, wirtschaftlicher, kultureller, politischer und sonstiger Gegebenheiten sind, ohne deren Kenntnis Bevölkerungspolitik gar nicht mit Erfolg betrieben werden kann.

So werden immer wieder erhebliche Zweifel angemeldet, das Verhalten im generativen Bereich durch in politischer Absicht getroffene Maßnahmen in nennenswertem Maße beeinflussen zu können, in der deutschen Diskussion etwa von Buchholz[33], Jürgens[34] unter besonderem Hinweis auf bisher nicht mögliche „Erfolgskontrollen", und Marschalck[35] insbesondere unter Hinweis auf die Unbrauchbarkeit der Instrumente der Bevölkerungspolitik angesichts der Unkenntnis der wirklichen sozialen Normen (und ihrer möglicherweise heute größeren Wandelbarkeit), die für das generative Verhalten bestimmend sind und die damit für die Erfüllung der (statistischen) Bedingungen etwa eines Nullwachstums der Bevölkerung Sorge tragen könnten, ganz abgesehen von deren Durchsetzungsmöglichkeit.

Bei einer insgesamt skeptischen Grundposition in der Einschätzung der tatsächlichen steuernden Einflußmöglichkeiten auf die demographi-

[33] *E. W. Buchholz* und *H. Wander*, Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik (Wissenschaftliche Grundlagen bevölkerungspolitischen Handelns), Bericht über die Studientagung der Dt. Gesellschaft f. Bevölkerungswissenschaft im Nov. 1974 in Berlin, Stuttgart-Hohenheim und Kiel 1975, hier: S. 22.

[34] *H. W. Jürgens*, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, a. a. O., S. 187 f.

[35] *P. Marschalck*, a. a. O., S. 168.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sche Entwicklung bleibt allenfalls die Handlungsalternative, auf eintretende Entwicklungen innerhalb des Bevölkerungsprozesses angesichts etwa von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgeproblemen wenigstens zu reagieren und sich auf die Bewältigung der offensichtlich unvermeidbaren Probleme nach Möglichkeit rechtzeitig einzustellen. Der politische Ansatz würde hier freilich zu einer ausgesprochenen „Anpassungsstrategie" geraten, noch weit entfernt von jener „dritten Strukturfunktion", die Preller[36] für die Sozialpolitik neben einer strukturerhaltenden und strukturwandelnden Funktion herausgearbeitet hat und die auf eine bewußte Struktur*gestaltung* hinausläuft, Sozialpolitik überkommener Prägung damit zu einer Gesellschaftspolitik ausweitend.

2.3.2 Die eher optimistische Grundposition

Von einer mehr *optimistischen Position* aus werden sehr viel eher bewußt anzustrebende quantitativ-bevölkerungspolitische Zielvorstellungen bezeichnet, für deren Erreichen insbesondere dann Chancen gesehen werden, wenn auch auf die Aufklärung und Überzeugung als Mittel zurückgegriffen wird. Grundlage für die relativ hohe Einschätzung der Bedeutung pädagogischer Maßnahmen und Mittel im Rahmen bevölkerungspolitischer Strategien ist eine zweifache Einsicht: Einmal ist daran zu erinnern, daß gegenwärtig die Entscheidung über das generative Verhalten grundsätzlich im *individuellen* Bereich der einzelnen (Ehe-)Partner liegt, also nicht mehr über einen „sozio-institutionellen Rahmen" *direkt* zu steuern ist. Zum andern kann unter den das generative Verhalten beeinflussenden Faktoren die Wirkungsweise einer Reihe von unabhängigen Variablen wie Einkommen, Bildungsgrad, Konfessionszugehörigkeit u. ä. immer weniger eindeutig bestimmt werden; sie muß immer stärker als „vermittelt", als nur mittelbar gegeben angesehen werden. Demgegenüber haben offensichtlich eine Reihe von subjektiven Variablen (individuelle Reaktion auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen) erheblich an Gewicht gewonnen. Hierzu kann auf die vorliegenden Ergebnisse von Motivationsuntersuchungen zum veränderten generativen Verhalten verwiesen werden[37], wonach die objektiv erfaßbaren sozio-kulturellen Faktoren erst in Verbindung mit psycho-sozialen Verhaltensweisen an Bedeutung für das generative Verhalten gewinnen. Während sich selbst aus der Kombination soziokultureller Faktoren, isoliert betrachtet, nur begrenzt Rückschlüsse auf das generative Verhalten ziehen lassen, eignen sich dagegen besonders

---

[36] *L. Preller,* Sozialpolitik (Theoretische Ortung), Tübingen und Zürich 1962.

[37] *H. W. Jürgens* und *K. Pohl,* Kinderzahl — Wunsch und Wirklichkeit, Stuttgart 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Indikatoren innerfamilialer Einstellungs- und Verhaltenstendenzen gut dazu, um beispielsweise Null- bis Zwei-Kinder-Ehen von Ehen mit drei und mehr Kindern zu unterscheiden. Damit erweist sich nicht nur die weitere Entwicklung der innerfamilialen Einstellungsfaktoren als besonders wichtig für die Abschätzung der künftigen Entwicklung des generativen Verhaltens, sondern hier wird zugleich die „strategische Bedeutung" von Bildungs- und Beratungshilfen und pädagogischen Maßnahmen überhaupt sichtbar, die an diesem Punkt ansetzen. Eine zielgerichtete Steuerung der Bevölkerungsentwicklung mag auf Grund dieses Befundes noch zusätzlich erschwert werden, sie wird andererseits bezüglich des Mitteleinsatzes auf eine neue, in ihrer Tragweite bisher wohl noch nicht ausreichend gewürdigte sozial-pädagogische Dimension verwiesen.

Weltweit ist der *„Weltbevölkerungsaktionsplan"* (WPPA) im Grunde Ausdruck einer eher optimistischen Position; eine Erörterung bevölkerungspolitischer Leitvorstellungen auch für unseren engeren Lebensraum kann heute nicht mehr hinter dieses grundlegende Dokument zurückgehen. Der „Plan", der auf der Bukarester Weltbevölkerungskonferenz 1974 von den 95 % der Weltbevölkerung repräsentierenden Delegationen per Akklamation angenommen worden ist und nur empfehlenden (aber keinen rechtsverbindlichen) Charakter hat, stellt trotz mancher interessenbedingter Abänderungen (schon in den bis in das Jahr 1971 zurückreichenden Entwürfen wie auch aufgrund der nochmals insgesamt über 300 Änderungs-, Ergänzungs- und Streichungsanträge auf der Konferenz selbst) ein auch wissenschaftlich gut untermauertes Strategiedokument dar, in dem die Erfahrungen von drei Jahrzehnten demographischer Arbeit ihren Niederschlag gefunden haben. Für die Entwicklung möglicher Konzepte von Bevölkerungspolitik in Europa finden sich hier einige wichtige Orientierungsmarken. Die im Plan — wenn auch behutsam — entwickelten quantitativen Zielsetzungen („targets") heben zwar ganz vorrangig auf die Situation und erwünschte Entwicklungen in den Erdregionen mit dem gegenwärtig so ungewöhnlich starken Bevölkerungswachstum ab und geben Orientierungsdaten für die Herabsetzung von Bevölkerungswachstums- und Geburtenraten. (Sie sind insofern für die europäischen Industriegesellschaften eher mittelbar — z. B. für die Strategie der Entwicklungshilfepolitik — von Bedeutung.) Gleichwohl ergeben sich aus dem Plan auch einige wichtige Leitprinzipien, die unmittelbar für die politische Diskussion und Gestaltung in unserem engeren Lebensraum richtungweisend bleiben, auf die an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen werden kann[38].

---

[38] Die wesentlichen Abschnitte des engl. Originals sind dokumentiert in: *M. Wingen,* Grundfragen der Bevölkerungspolitik, a. a. O., S. 144 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. 4 Die Notwendigkeit wissenschaftlicher Grundlagen bevölkerungspolitischen Handelns

Was für andere politische Handlungsfelder durchweg unbestritten ist, nämlich daß auf den Beitrag seitens der einschlägigen wissenschaftlichen Disziplinen zur Fundierung rationaler politischer Entscheidungen gar nicht mehr verzichtet werden kann, gilt auch für den Bereich der Rahmensteuerung des (quantitativen) Bevölkerungsprozesses. Die Einsicht in die Notwendigkeit wissenschaftlich abgesicherter Entscheidungsgrundlagen und damit einer bevölkerungswissenschaftlichen Politikberatung kann, wie in dem bisherigen Überblick bereits verschiedentlich deutlich wurde, als ein charakteristisches Merkmal des Diskussionsstandes bezeichnet werden. In bezug auf Fragen der Bevölkerungsentwicklung fehlt in der Bundesrepublik freilich nach Kaufmann (1975) bisher noch ein „fortgeschrittenes Verhältnis von Wissenschaft und Politik", wie es für die Übernahme von wissenschaftlichen Problemformulierungen in der Praxis zur eigenen Situationsdefinition erforderlich wäre. Es zeigt sich, daß die Wertungen und Motive, die in der politischen Öffentlichkeit bestimmte demographische Phänomene wie etwa den anhaltenden starken Geburtenrückgang als problematisch erscheinen lassen, keineswegs mit den Orientierungen in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit den anstehenden Fragen übereinzustimmen brauchen. Kaufmann hält es im Hinblick auf hier in Frage stehende Legitimationszusammenhänge der Problematisierung von Sachverhalten im öffentlichen Bewußtsein immerhin für möglich, die Leitlinien der öffentlichen Diskussion durch Einsichten, die im wissenschaftlichen und/oder ethischen Diskurs gewonnen wurden, zu beeinflussen. Mehr zu erwarten, käme seiner Auffassung nach freilich einer Selbsttäuschung der Wissenschaftler gleich[39].

Gerade eine Integration bevölkerungspolitischen Handelns in das Konzept einer bewußten strukturgestaltenden Gesellschaftspolitik macht den erklärenden Beitrag der Wissenschaft dringend erforderlich. Denn Wirklichkeit läßt sich nur dann gestalten, wenn sie ausreichend erklärt werden kann.

Verschiedentlich wird nachdrücklich betont[40], wie gering insgesamt unser gesichertes Wissen um die Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung im Vergleich zu ihrer

---

[39] *F. X. Kaufmann,* Legitimationsprobleme der Bevölkerungspolitik, a. a. O., S. 210.

[40] Ebda., S. 201. — Siehe in diesem Zusammenhang auch den anregenden Beitrag von *R. Mackensen,* Theoretische Konzeptionen bevölkerungspolitischen Handelns, in: Bevölkerungswissenschaft-Bevölkerungspolitik, a. a. O., S. 88 - 101.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedeutung sei, im übrigen wenig systematisiert und kaum im Hinblick auf die Grundlegung einer rationalen staatlichen Politik hin aufgearbeitet. Dabei wird zugleich darauf hingewiesen, daß die ungeklärten theoretischen Grundlagen bevölkerungspolitischer Reflexion in auffallendem Gegensatz stünden zur scheinbaren Exaktheit des bevölkerungswissenschaftlichen Wissens. An dieser Stelle sind freilich auch die nach wie vor bestehenden erheblichen Lücken einzuräumen, was die Erklärung der tieferliegenden Ursachen des Geburtenrückgangs in Europa im letzten Jahrzehnt angeht.

Auf ein charakteristisches Merkmal für das Verhältnis von Bevölkerungswissenschaft und praktischem politischem Handeln sei an dieser Stelle noch hingewiesen: Angesichts einer gewissen Unsicherheit im politischen Raum und der noch bestehenden Bemühungen um konzeptionelle Vorstellungen mit einer möglichst klaren Zielfunktion wird der Beitrag von seiten der Wissenschaft offensichtlich auch in dem Sinne als erwünscht angesehen, daß Entscheidungshilfen im wertbesetzten Feld der Zielbestimmung selbst willkommen sind.

Dies ließe sich an mehreren Beispielen für das eigene Land wie auch für Entwicklungen im Ausland aufzeigen. Das bedeutet mit anderen Worten, die im Bereich der wissenschaftlichen Sozialpolitikberatung verschiedentlich zu beobachtende Affinität des politischen Entscheidungsträgers zu einem dezisionistischen Modell der Politikberatung, bei dem der Wissenschaftler auf die rein instrumentelle Ebene verwiesen, ausdrücklich jedoch nicht in den Prozeß der Zielbestimmung miteinbezogen ist, läßt sich speziell im Umfeld der bevölkerungspolitischen Fragestellung bei weitem nicht so ausgeprägt beobachten. Vielmehr ist in diesem noch so wenig abgeklärten, mit ungelösten Fragen übersäten und etwa in Deutschland durch höchst bedenkliche politische Erfahrungen gekennzeichneten Handlungsfeld eine deutliche Neigung zu einem Modell der Politikberatung spürbar, in dem der Wissenschaftler einen eigenständigen Beitrag in den Prozeß der Zielfindung und -bestimmung einbringt und das verschiedentlich auch als „pragmatistisches Modell" bezeichnet wird. Diese Situation, wie sie (noch) für den Bereich der bevölkerungswissenschaftlichen Politikberatung kennzeichnend ist, kommt der Neigung aller derjenigen Wissenschaftler entgegen, die sich von ihrem Selbstverständnis aus nicht auf die Rolle des reinen Instrumentenlieferanten beschränkt sehen, sondern in den Prozeß der Zielbestimmung einbezogen sehen möchten. Gelegentlich mag der Vertreter der Wissenschaft sogar in eine Bedrängnis dadurch geraten, daß der Politiker praktisch von ihm die Antwort auf die Frage erwartet, was er, der Politiker, „wollen soll". Selbstverständlich wird die besondere Aufgeschlossenheit des Politikers auch für meinungsformende Beiträge des Wissenschaftlers zur Zielbestimmung dort deutliche Grenzen finden,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wo — wie dies in der Bundesrepublik insbesondere von seiten einiger Verhaltenswissenschaftler der Fall ist — auf eine drastische Reduzierung des Bevölkerungsstandes hin votiert wird.

3. Umrisse einer bevölkerungspolitischen Handlungsalternative

3.1 Der Grundgedanke

Im Anschluß an die herausgearbeiteten hauptsächlichen Gesichtspunkte, die die gegenwärtige wissenschaftliche und politische Diskussion um eine Steuerung insbesondere der natürlichen Bevölkerungsbewegung kennzeichnen, sollen abschließend noch einige Ansatzpunkte und Elemente eines Entwurfs von Bevölkerungspolitik skizziert und zur Diskussion gestellt werden. Dem liegt im übrigen die Auffassung zu Grunde, daß die Thematik in ihrer ganzen gesellschaftspolitischen Tragweite noch an Bedeutung gewinnen wird. Die Frage nach sozialen Problemen moderner Industriegesellschaften erhält damit einen betont auf Zukunftsgestaltung hin orientierten Aspekt.

Wenn eine bestimmte Ziel-Mittel-Alternative herausgestellt wird, so geschieht dies in dem Bewußtsein, daß eine eindeutige Trennung zwischen bevölkerungspolitischen Zielen und Mitteln und damit eine Trennung in eine bevölkerungspolitische Zielplanung einerseits und eine Mittelplanung andererseits kaum möglich und zweckmäßig ist. Auch für eine Bevölkerungspolitik stellt sich die Frage, ob überhaupt Entscheidungen zu fällen sind einmal zwischen Zielen und zum anderen zwischen Mitteln oder aber inwieweit die Entscheidungen nicht vielmehr zwischen alternativen Ziel-Mittel-Relationen („Handlungsalternativen") zu suchen sind.

Die *hier vorgeschlagene Ziel-Mittel-Alternative* läßt sich wie folgt zusammenfassend umschreiben: Möglichste Annäherung an ein stabiles Null-Wachstum, die neben einer unerläßlichen, auf Information und Weckung von Einsicht in die grundlegenden demographischen Zusammenhänge gestützten Bewußtseinsbildung durch vorzugsweisen Rückgriff auf bevölkerungsrelevante Nebenwirkungen anderer Teilpolitiken der Gesellschaftspolitik (besonders einer umfassenden, betont kindbezogenen Familienpolitik) zu erreichen und zu sichern versucht wird. Der Vorzug wird damit jener bevölkerungspolitischen Handlungsalternative gegeben, nach der ein klares, ausreichend konkretisiertes und von seinen Auswirkungen her als vernünftig anzusehendes Ziel der quantitativen Bevölkerungsentwicklung (als immer neu anzustrebender Normwert) gerade auch durch die Maßnahmen erreicht werden soll, die nicht unmittelbar auf das generative Verhalten gerichtet sind. Die Möglichkeiten der Annäherung an die Zielfunktion müssen aus dem gegenwärtigen Entwicklungsstand der Bevölkerung heraus unter Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rücksichtigung der Aussichten auf die zu erwartenden weiteren Entwicklungen erwogen werden. Wenn man das genannte Ziel bejaht, muß eine Situation wie die gegenwärtige in der Bundesrepubilk Deutschland (Netto-Reproduktionsrate rd. 0,65) deshalb unbefriedigend erscheinen, weil sie — je länger sie anhält — tendenziell immer weiter von dieser Zielerreichung fortführt. Deshalb sollte die Erarbeitung eines bevölkerungspolitischen Konzepts auch möglichst bald in Angriff genommen werden. An dieser Stelle zeigt sich bereits, daß die Ergebnisse von prognostischen Vorstellungen über Entwicklungsverläufe der Bevölkerung, die sich unter aus der Gegenwart abgeleiteten und immer wieder auf ihre Realitätsnähe zu überprüfenden Annahmen abzeichnen, eine unbedingt notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung bilden für die Erarbeitung bevölkerungspolitischer Leitvorstellungen. Es geht hier insgesamt um ausgesprochen *langfristige* Planungsprozesse. Notwendig ist demgemäß die Bereitschaft der Beteiligten, in langfristiger Sicht ein realisierbar erscheinendes Konzept zu entwickeln und zu implementieren. Dabei wird man sich vorweg auch bewußt machen müssen, daß die vorgestellte Ziel-Mittel-Alternative als eine Möglichkeit der Rahmensteuerung verstanden wird, ohne der Illusion zu verfallen, daß hier eine ausgesprochene „Feinsteuerung" möglich sei.

3.2 Zur Entfaltung des Entwurfs

(1) Die Zielfunktion hebt ab auf die möglichste *Annäherung* an ein *stabiles* Null-Wachstum. Null-Wachstum als vernünftiges bevölkerungspolitisches Ziel muß verstanden werden als jene Entwicklung der Bevölkerung, wie sie sich auf *längere* Sicht (d. h. nach einigen Jahrzehnten) bei einer gleichbleibenden Struktur der Bevölkerung mit konstantem Fruchtbarkeitsniveau ergibt, und zwar im Sinne des Modells einer stationären Bevölkerung, gekennzeichnet durch eine Netto-Reproduktionsziffer von 1,0. Da gerade abrupte Bewegungen in der natürlichen Entwicklung sich — zum Beispiel in wirtschaftlicher Hinsicht und hinsichtlich der Auslastung der Infrastruktureinrichtungen — nachteilig auswirken, muß *Stetigkeit* der Entwicklung als ein wichtiges Prinzip gelten. Das gälte auch bei einer auf lange Sicht maßvollen Bevölkerungsabnahme.

Eine Orientierung am Null-Wachstum darf nicht dahin mißverstanden werden, als ob die hier und heute erreichte absolute Bevölkerungszahl „eingefroren" werden könnte. Demgemäß erscheint auch der verschiedentlich vorgeschlagene bzw. verwendete Ausdruck „Bestandserhaltung" der Bevölkerung anstelle von Null-Wachstum nicht vorteilhaft; denn er leistet der irrigen Ansicht Vorschub, es gehe bei einer Entscheidung für das Ziel eines (angenäherten) Null-Wachstums darum, die jeweils gerade erreichte Bevölkerungszahl in der gegebenen Höhe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu erhalten. Dies ist aber in aller Regel kaum möglich. Je nach dem, wie weit ein Land zum Zeitpunkt der Entscheidung für eine solche Zielsetzung von den dafür notwendigen demographischen Grundbedingungen entfernt ist, kann es sich nur darum handeln, das (im Vergleich zur Ausgangssituation höhere und auch niedrigere) zahlenmäßige Bevölkerungsniveau in etwa zu stabilisieren, wie es in der Zukunft bei Erreichen der Grundbedingungen eines stabilen Null-Wachstums gegeben sein wird.

Es kann sich im übrigen immer nur um eine möglichst weitgehende *Annäherung* an dieses Niveau des Null-Wachstums handeln. Dies ergibt sich schon aus dem Modellcharakter der Bevölkerung, wie er hier angesprochen ist. Die Bedingungen einer stationären Bevölkerung sind wohl nie mathematisch exakt zu erreichen; es wird immer leichte Überschreitungen und Unterschreitungen des Niveaus des Null-Wachstums geben, und insofern werden auch in dem hier anvisierten Konzept stets gewisse Anpassungsprozesse in den verschiedenen politischen Handlungsfeldern notwendig sein. Allerdings wäre im Rahmen der angesprochenen Handlungsalternative auf möglichst geringe Abweichungen von diesem Niveau hinzuwirken. Die Begrenzung von Schwankungen wird prinzipiell um so mehr erschwert, je mehr das Fruchtbarkeitsniveau von einer möglichst kontinuierlichen Entwicklung abweicht, vor allem je stärker und zeitlich anhaltender es nach unten ausbricht. Wichtig erscheint damit eine ausreichende Eingrenzung der *tolerablen Bandbreite,* innerhalb derer sich das Fruchtbarkeitsniveau bewegen sollte. Andererseits kommt der Politiker um so mehr in Handlungszwang, je enger die Bandbreite der als vertretbar angesehenen Schwankungen gehalten wird; bei einer zu eng gefaßten Bandbreite könnte er sich ständig veranlaßt sehen, mit wechselnden Maßnahmen und Zielrichtungen gegensteuern zu wollen.

(2) Da bevölkerungspolitische Vorstellungen nicht ohne Rücksicht auf die Situation anderer Staaten entwickelt werden dürfen, ist die Zielfunktion offen zu halten für eine gewisse Modifizierung im Hinblick auf die Situation in der größeren politischen Region. Dies gilt erst recht für die zusammenwachsende größere politische Gemeinschaft in Europa. Folgt daraus bereits eine Absage an eine „autistische Bevölkerungspolitik“[41], so gilt dies auch noch in einer anderen Hinsicht: Bevölkerungspolitische Vorstellungen können auch nicht (mehr) losgelöst von Konzepten international organisierter Träger entwickelt werden. Hier ist seit Bukarest an den Weltbevölkerungsaktionsplan der UN zu denken. Derartige internationale Ansätze sind andererseits zu ihrer Realisierung entscheidend darauf angewiesen, daß sie auf der nationalen Ebene

[41] *H. W. Jürgens,* Motive, Möglichkeiten und Kritik einer Bevölkerungspolitik, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, a. a. O., S. 173.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufgegriffen werden, auf der sie in vieler Hinsicht erst operational werden können. Angesichts der innerhalb Europas sich abzeichnenden Möglichkeiten für eine gemeinsame politische Handlungsstrategie bietet es sich an, die *Region der EG* als eine Einheit zu betrachten. (Für Europa als ganzes wird gegenwärtig überhaupt [noch] keine Möglichkeit einer gemeinsamen Bevölkerungspolitik gesehen, wie jüngst etwa das Europarat-Seminar über Auswirkungen einer stationären oder rückläufigen Bevölkerung vom September 1976 gezeigt hat.)

Das Prinzip möglichst großer Stetigkeit der Entwicklung müßte damit für diese größere räumliche und in Ansätzen politische Einheit gelten. Nun sollte dieses Prinzip freilich nicht nur für den Raum der Gemeinschaft im ganzen richtungweisend sein, sondern im Grunde auch für die einzelnen Teilregionen mit ihren relativ abgegrenzten sozio-kulturellen und ökonomischen Lebensräumen. Wenn daher eine möglichste Annäherung an ein stabiles Null-Wachstum als vernünftiges Ziel gelten kann, ergibt sich in Verbindung mit der Ausweitung der Begründung einer solchen Zielfunktion auf den Bereich der EG folgende Konsequenz im Blick auf die Einzelstaaten: Während für den Gesamtraum der Gemeinschaft eine möglichste Annäherung des Fruchtbarkeitsniveaus (wie es sich als gewogener Durchschnitt der nationalen Netto-Reproduktionsziffern darstellt) an das Null-Wachstumsniveau als Ziel zu gelten hätte, wäre für die einzelnen Teilregionen primär auf eine möglichst stetige Bevölkerungsentwicklung Wert zu legen, d. h. während für die betrachtete europäische Region insgesamt eine *stabile und zugleich stationäre* Bevölkerung das Richtmaß darstellen würde, erschiene es in den einzelnen Teilregionen vertretbar, wenn das Prinzip der möglichst großen Stetigkeit der Entwicklung auch bei leicht negativen oder leicht positiven Wachstumsraten der jeweiligen Bevölkerungen (entsprechend den jeweiligen regionalen Gegebenheiten und Bevölkerungsdichten) gewahrt bliebe. Freilich hätten sich auch hier „regionale" Abweichungen in Grenzen zu halten, wenn es nicht zu dauerhaften Arbeitskräfteabwanderungen aus den weniger entwickelten Regionen mit größerem Bevölkerungswachstum kommen soll und wirtschaftliche Ungleichheiten in den Teilgebieten möglichst vermieden werden sollen.

(3) Die Zielfunktion in der hier vorgestellten Ziel-Mittel-Alternative bedarf der Rückbindung an das bereichsübergreifende *Leitbild,* an die zentralen gesellschaftlichen Wertorientierungen, m. a. W. an die außerhalb der sachbereichs-spezifischen Politik angesiedelten Normen, was hier nur angedeutet werden kann. Als zentrale, im wechselseitigen Zusammenhang stehende Grundwerte des Rechts- und Sozialstaates gelten Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit. Freiheit beinhaltet dabei das Recht auf persönliche Entfaltung (also auch in der persönlichen Entscheidung in der individuellen Familienplanung), freilich in den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grenzen, die durch die Forderung der Solidarität und der Gerechtigkeit gezogen werden, und das Recht auf Eigenverantwortung sowie das Freisein von entwürdigenden Abhängigkeiten. Solidarität hebt ab auf die Verpflichtung des einzelnen zur wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Kooperation und zur gemeinsamen Lastenverteilung; aus ihr erwachsen für jeden Pflichten gegenüber dem Mitmenschen und gegenüber der Gesellschaft (also grundsätzlich auch im Hinblick auf das eigene generative Verhalten). Gerechtigkeit schließlich meint den vor allem durch den Staat zu gewährleistenden Ausgleich zwischen Freiheit und Gleichheit aller Bürger; sie verwirklicht die Freiheit des einzelnen dadurch, daß ihm gleiche Rechte und gleichwertige Lebenschancen in der Gesellschaft eröffnet werden (z. B. dem Kind aus einer größeren Herkunftsfamilie ebenso wie dem Kind aus der Ein- oder Zwei-Kinder-Familie).

Wo immer diese Verknüpfung der bevölkerungspolitischen Ziel-Mittel-Alternative mit der bereichsübergreifenden gesellschaftlichen Ordnungsvorstellung überzeugend geleistet wird, stellen sich Bevölkerungsstand und -entwicklung nicht als ein Eigenwert im Rahmen des bereichsübergreifenden Leitbildes der Gesellschaft dar; wohl aber erscheint die Bevölkerungsentwicklung als eine grundlegende Voraussetzung für die Realisierung ganz bestimmter Wertsetzungen, wie sie im gesellschaftspolitischen Leitbild ihren Niederschlag finden. Eben damit wird zugleich der *instrumentelle Charakter* einer nicht „um ihrer selbst willen" betriebenen Bevölkerungspolitik sichtbar.

Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen: Eine Bevölkerungspolitik, die in die allgemeine Gesellschaftspolitik integriert ist, wird auf verbesserte „Lebensqualität" ausgerichtet sein. Hierzu wird nicht zuletzt von gesellschaftsethischer Seite der Hinweis gegeben, „nicht so sehr ein national völkisches, sondern ein die Lebensqualität möglichst vieler Menschen steigerndes Interesse" müsse heute maßgebend sein[42]. Dieser sehr schillernde Begriff der Lebensqualität ist einmal in seinem sozialökonomischen Aspekt zu sehen: Bevölkerungspolitik erweist sich damit als eine *Strategie* der Förderung menschlichen Wohlergehens, wobei Wohlergehen mehr als nur wirtschaftlichen Lebensstandard umfaßt. Lebensqualität ist zum anderen aber auch in ihrem über die materiellen Lebensbedingungen hinausreichenden Aspekt zu sehen: So kann (in Übereinstimmung mit dem Weltbevölkerungsaktionsplan) gleicher Status von Mann und Frau in Familie und Gesellschaft als gleichbedeutend mit einer Verbesserung von Lebensqualität insgesamt gesehen werden.

---

[42] *F. Böckle*, Zur anthropologischen und ethischen Grundlegung gesellschaftspolitischer Entscheidungen, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, a. a. O., S. 198.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bevölkerungspolitik wird sich sodann — und dies wäre ein zweites Beispiel — als ein Beitrag zur Sicherung von Voraussetzungen für möglichsten Freiraum der persönlichen Entscheidung, der Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung des einzelnen verstehen müssen. Selbstverwirklichung deutet dabei auf eine Umwelt hin, die dem Menschen ein solches Verhalten ermöglicht. Die Möglichkeit zur Persönlichkeitsentfaltung steht in Wechselbeziehung zu einer gewissen sozialen und räumlichen Distanz. Der Schutz vor Aggression umgekehrt deutet seinerseits auf eine Vermeidung von Überbevölkerung hin. Generell kann wohl davon ausgegangen werden, daß Zurückhaltung gegenüber Bevölkerungswachstum, besonders bei bereits relativ hohem Ausgangsniveau wie in einer Reihe von dicht besiedelten europäischen Industriegesellschaften, tendenziell dort angezeigt ist, wo der einzelne und seine hochqualifizierten Daseinsbedingungen eine besondere Betonung erfahren.

Eine bereichsübergreifende Wertvorstellung — drittes Beispiel — läßt sich in dem Postulat „menschenwürdiges Dasein für alle" zusammenfassen. Auch daraus könnten sich konkrete Konsequenzen für die quantitative Bevölkerungsentwicklung ergeben. Es liegt nahe, an die Verdichtungs- und Umweltprobleme im Zusammenhang mit weiterem Bevölkerungswachstum zu denken (in Europa besonders deutlich in den Niederlanden artikuliert). Aber es gilt auch umgekehrt zu fragen: Treffen etwa jene Stimmen eine verantwortbare Zielvorstellung, die für eine drastische Reduzierung unserer Bevölkerungszahl votieren unter Hinweis auf ein nur so zu gewährleistendes menschenwürdiges Dasein für alle? Ist hier wirklich ausreichend untersucht, inwieweit die Lebensqualität des einzelnen bei einem möglichst noch zu fördernden rapiden Schrumpfungsprozeß mit allen Konsequenzen etwa für die Infrastruktur und die Bevölkerungsverteilung im Raum nicht neuen Beeinträchtigungen ausgesetzt wäre?

(4) In der angesprochenen Ziel-Mittel-Alternative ist der Zielfunktion ein spezifischer Mitteleinsatz zugeordnet, der charakterisiert ist durch ein Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen. Wenn dabei Wert darauf gelegt wird, daß in deren Anlage und Ausgestaltung zugleich bereichsübergreifende Leitbilder durchschlagen, so wird einer wichtigen Einsicht Rechnung getragen: Nach bisherigen Erfahrungen in verschiedenen europäischen Industriegesellschaften ist der Wirkungsgrad von staatlichen Maßnahmen offensichtlich dann relativ niedrig einzuschätzen, wenn diese isoliert ergriffen werden und grundlegenden gesellschaftlichen Wertentscheidungen — etwa zum gewandelten Selbstverständnis der Frau — geradezu entgegenstehen.

Für die Gesamtanalyse des Maßnahmenbündels ist vorweg an die Erkenntnis zu erinnern, daß unter den das generative Verhalten beeinflussenden Faktoren die Wirkungsweise einer Reihe von unabhängigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Variablen (wie Einkommen, Bildungsstand, Religion u. ä.) auf das generative Verhalten immer weniger eindeutig bestimmt werden kann und sich immer stärker als „vermittelt", als mittelbar gegeben darstellt, während demgegenüber eine Reihe von subjektiven Variablen (individuelle Reaktion auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen) erheblich an Gewicht zu gewinnen scheinen. Die Zielsicherheit einer bevölkerungspolitischen Steuerung der Bevölkerungsentwicklung wird damit insgesamt sicherlich nicht erleichtert. Konkrete Ansatzpunkte für eine Anhebung des Fruchtbarkeitsniveaus in der BRD (von einem Niveau der Netto-Reproduktionsziffer von 0,65 in die Größenordnung von 1,0 oder mit Rücksicht auf die Gesamtentwicklung in der größeren europäischen Region leicht darunter) werden bezeichnet durch erkennbare Einflußfaktoren für den starken Geburtenrückgang wie außerhäusliche Erwerbstätigkeit der verheirateten Frau, Emanzipationsgrad der Frau, subjektiv empfundene Belastung, innerhalb der sozial-ökonomischen Lebensbedingungen insbesondere die Wohnbedingungen der jungen Familien. Bei dem Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen gerade im Rahmen einer betont familien- und kindbezogenen Gesellschaftspolitik geht es im übrigen nicht nur um die Abstimmung der wirtschaftlichen und sozialen Hilfen untereinander, sondern auch um die Zuordnung von materiellen und ideellen Maßnahmen (Wertehierarchie). Mehr stichwortartig lassen sich wichtige Maßnahmen und Mittel der angesprochenen Handlungsalternative wie folgt zusammenfassen:

Sozialpädagogisches Feld

— intensivere Information der Öffentlichkeit über die Ursachen und Folgen demographischer Veränderungen mit

— Information der nachwachsenden Generation über grundlegende demographische Zusammenhänge, was zurückverweist bis hin auf sozial- und bevölkerungswissenschaftliche Inhalte in schulischen Curricula;

— Verdeutlichung der Bedeutung der in der Gesellschaft akzeptierten Zielvorstellung über die als erstrebenswert angesehene zahlenmäßige Bevölkerungsentwicklung als *eines* Orientierungsdatums für die individuellen generativen Entscheidungen;

— „Übersetzung" dieser gesamtgesellschaftlich als erstrebenswert angesehenen Zielsetzung in zielfunktionale „Muster differenzierter Kinderhäufigkeiten" der Familien;

— pädagogischen und beraterischen Hilfen für eine Familienplanung aus verantworteter Elternschaft (einschließlich humangenetischer Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ratung); für die Bundesrepublik deuten dabei empirische Befunde darauf hin, daß zumindest zu Beginn der 70er Jahre die Begrenzung der Familiengröße auf die individuell für ideal gehaltene Kinderzahl offensichtlich noch immer problematischer ist als die Realisierung eines gewissen Kinderreichtums;

— das bedeutet umgekehrt: Verzicht auf Maßnahmen von sozial-institutioneller Seite, die dem „persönlichen Wollen" der Ehepartner zuwiderlaufen (wie z. B. Erschwerung von Geburtenregelung);

— Geschlechtererziehung der jungen Menschen auch im Hinblick auf die künftige Verantwortung im generativen Bereich;

— Anhebung des sozialen Status der Elternschaft im öffentlichen Bewußtsein;

— gezielte Hilfen bei der Bewältigung der Probleme, die in der jungen Ehe weithin mit der Geburt des ersten Kindes verbunden sind durch

  Vorbereitung der verheirateten Paare auf die Rolle als Mutter und Vater und Träger von Sozialisationsleistungen,

  Vorbereitung der Eltern auf die durch die Geburt des ersten Kindes veränderte sozio-ökonomische Situation,

  Vorbereitung der Partner auf die mit der Geburt des ersten Kindes möglicherweise verbundenen erfahrungsbedingten Einstellungsänderungen im generativen Bereich,

  Vorbereitung der Partner auf eine mit dem Übergang von der Ehe zur Familie im psycho-sozialen Bereich eingeleitete „sensible Phase" (Jürgens/Pohl), in der die Partner sich gezwungen sehen, neue Verhaltensweisen zu lernen und bisherige Einstellungen zu revidieren;

— sozialpädagogische Verarbeitung der Einsicht in die Bedeutung des Alters der Frau bei der Geburt des ersten Kindes (nicht dagegen des Heiratsalters, sofern es sich nicht um ein deutlich überdurchschnittlich hohes Heiratsalter handelt) und des zeitlichen Abstands zwischen den Geburten („spacing"), d. h. m. a. W. hinwirken auf Rahmenbedingungen, die nicht zu einer Vergrößerung, sondern eher zu einer Verkleinerung des Bevölkerungsanteils führen, der in seiner generativen Verhaltensweise hohes Erstgeburtsalter und hohes „spacing" bevorzugt;

— Vermittlung einer neuen Sicherheit der Eltern dem Kind gegenüber (als Aufgabe einer systematischen, von einer umfassenden Familienpolitik zu gewährleistenden Elternbildung), d. h. umgekehrt: Abbau einer Unsicherheit, die aus vielfältigen Situationen nicht gelungener Bewältigung der Entwicklungsprobleme durch Jugendliche erwächst und eine zusätzliche Zurückhaltung bei Erwachsenen fördern mag, die Verantwortung für eigene Kinder zu übernehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozio-kulturelles Feld

— Durchsetzung des Grundprinzips der Orientierung in den verschiedenen gesellschaftlichen Handlungsfeldern am Kind und seinen Lebensbedürfnissen mit einer entsprechenden Berücksichtigung der Eigentümlichkeiten des Kindesalters;
— Schaffung allgemeiner Bedingungen, die die Vereinbarkeit von eigener Erwerbstätigkeit der Frau und Mutterpflichten erleichtern;
— vermehrtes, staatlicherseits erleichtertes Angebot von Teilzeitarbeitsmöglichkeiten;
— dem Bedarf gerecht werdendes Angebot von Einrichtungen zur Kleinkindbetreuung, insbesondere für die erwerbstätigen Mütter;
— gezielter Abbau des Konfliktpotentials, das sich aus der heute noch besonders für die Frau akuten Kollision der Grundrechte der Frau auf Bildung einerseits und Eheschließung und Familiengründung andererseits bildet;
— Hinwirken auf Leitbildvorstellungen für Ehe und Familie, nach denen die Partner auch eine auf dem Egalitätsprinzip basierende Rollenverteilung in der Ehe befürworten und neuen Situationen flexibel und anpassungsbereit gegenüberstehen (ein besonders wichtiger Familientyp, in dem nach empirischen Befunden für die Bundesrepublik die Zwei-Kind-Norm überschritten wird).

Sozio-ökonomisches Feld

— Sicherung ökonomischer Bedingungen, die die Geburt von Kindern auf der Basis gewollter Elternschaft begünstigen; ebenso wie Beratungshilfen dort gefordert sind, wo sich die Begrenzung der Familiengröße auf die individuell für ideal gehaltene Kinderzahl als problematisch erweist, bedarf es der Sicherung gerade auch des ökonomischen Freiheitsspielraums dort, wo Familien unter Idealbedingungen gerne mehr Kinder hätten, als sie unter den gegebenen Bedingungen wünschen bzw. erwarten;
— Sicherung familien- und insbesondere kindgerechter Wohnbedingungen, insbesondere für junge Ehen und Aufbaufamilien, was insbesondere eine verstärkte Integration sozialwissenschaftlicher Einsichten in die Lebensbedürfnisse des Kindes in die Wohnungspolitik bedingt;
— Verbesserung der Einkommenslage (durch Leistungen eines des jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung anzupassenden Familienlastenausgleichs) in Familien, in denen sich Eltern von ihren Lebensplänen her für ein zweites bzw. weiteres Kind entscheiden möchten; bei diesen einkommenspolitischen Erleichterungen eines

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übergangs von der Zwei- zur Drei- bzw. von der Ein- zur Zwei-Kinder-Familie erscheinen progressive Staffelungen der Ausgleichsleistungen (sofern diese nicht die vollen in der Familie anfallenden Aufwendungen für Kinder abdecken) mit steigender Ordnungszahl des Kindes in der Familie in gewissem Grade sinnvoll;

— ergänzend zu dieser Veränderung äußerer, materieller Lebensbedingungen erscheinen freilich unterstützende pädagogische Maßnahmen etwa zur Reduzierung des sog. „Ein-Kind-Schocks" (siehe oben) und damit zur Verwirklichung der vor der Geburt des ersten Kindes individuell für ideal gehaltenen Kinderzahl wichtig;

— dagegen bieten sich die kinderlosen Ehen weniger als Zielgruppen entsprechender Maßnahmen an, weil mit dem Entschluß zur Ehe in der weit überwiegenden Zahl der Fälle dann auch der Wunsch nach dem Kind (wenigstens 1 oder 2 Kinder) verbunden ist, in den übrigen Fällen der Entschluß (oder der Zwang) zur Kinderlosigkeit ohnehin im wesentlichen außerökonomisch bedingt ist; hier gewinnen freilich medizinische Hilfen bei unfreiwilliger Kinderlosigkeit ebenso eine besondere Bedeutung wie Erleichterungen bei der Adoption fremder Kinder;

— gezielte einkommenspolitische Maßnahmen für die Situationen, in denen durch Wegfall des zweiten Erwerbseinkommens aufgrund eines vorübergehenden Ausscheidens eines Elternteils (bisher in der Regel der Mutter) aus einer Erwerbstätigkeit mit Rücksicht auf die Versorgung kleiner Kinder eine sehr viel empfindlichere Beeinträchtigung der ökonomischen Basis des Familienhaushalts eintritt als durch die Unterhaltskosten eines weiteren Kindes (Erziehungsgeld-Diskussion);

— Verbesserung des wirtschaftlichen Status der Elternschaft dadurch, daß die Jahre, die die Frau (oder der Mann) dem Aufziehen kleinerer Kinder widmet, im System der sozialen Sicherung anerkannt werden.

Sozial-medizinisches Feld

— weiteres Bemühen um Senkung der allgemeinen Sterblichkeit in den auf absehbare Zeit offensichtlich erreichten Grenzen;

— Ausschöpfen von noch bestehenden Möglichkeiten zur Senkung der Mütter- und Kindersterblichkeit.

Insgesamt gewinnt damit eine *Familienpolitik,* die jenseits demographischer Zielsetzungen die Erfüllung familialer Grundfunktionen zu optimieren sucht, mittelbar eine geradezu *strategische Bedeutung* für die Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses. Bei den hier vorschwebenden Umrissen eines bevölkerungspolitischen Entwurfs darf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht Familienpolitik vorschnell auf „verkappte Bevölkerungspolitik" reduziert werden; wohl sollte sich eine von der Familienpolitik zu unterscheidende (relativ) eigenständige Bevölkerungspolitik bei der Verwirklichung ihrer bereichspezifischen Zielfunktion gerade auf die bevölkerungsmäßigen Aus- und Nebenwirkungen einer entfalteten Familienpolitik mit abstützen[43]. Von dem Maßnahmenbündel muß im übrigen erwartet werden, daß dadurch prinzipiell als unerwünscht anzusehende Schwankungen in der Bevölkerungsentwicklung nicht noch (ungewollt) zusätzlich in Gang gesetzt oder verstärkt werden. Ebenso muß vermieden werden, daß angesichts vorhandener Schwankungen in der Bevölkerungsentwicklung intensivierte Maßnahmen einer Rahmensteuerung nicht überproportionale Gegenwirkungen auslösen, die zu neuen unerwünschten Schwankungen führen. Gerade damit werden weitere wichtige Forschungsaufgaben bezeichnet.

(5) Auch der Mitteleinsatz muß in seiner Verknüpfung mit dem bereichsübergreifenden Leitbild gesehen werden. Es darf nicht dazu kommen, daß einem solchen Leitbild von bestimmten Einzelmaßnahmen her entgegengewirkt wird, während andere Teilbereiche der Politik gerade wieder auf das Leitbild hin orientiert sind, so daß sich die in verschiedenen Handlungsfeldern ergriffenen Maßnahmen sogar gegenseitig bis zu einem gewissen Grade widersprechen. Auch die einzelnen Maßnahmen in einem bevölkerungspolitischen Konzept müssen nach Möglichkeit in bereichspezifischer Weise zur Verwirklichung des Leitbildes beizutragen suchen; gerade darin erweist sich Bevölkerungspolitik „als Gesellschaftspolitik".

Der vielleicht wichtigste Zusammenhang für das hier Gemeinte ist mit der Frage bezeichnet, wie für die *Frau* eine eigene berufliche Entwicklung mit dem Tatbestand Kinder-Haben in Einklang gebracht werden kann. Eine befriedigende Lösung des Geburtenproblems in den europäischen Industriegesellschaften erscheint nicht *gegen* die Entwicklung der beruflichen Emanzipation der Frau möglich, sondern nur dadurch, daß hier Formen entwickelt werden, die im Prinzip *beides* ermöglichen. Hierzu muß die Vereinbarkeit der verschiedenen Rollenanforderungen besser als bisher ermöglicht werden. Eine ausgeglichenere demographische Situation setzt die Integration emanzipatorischer Entwicklungen in bezug auf die Position der Frau in ihr Rollenverständnis auch als Mutter voraus; nicht Rückkehr zu Herd und Kind, sondern die bessere Vereinbarkeit von Kinder-Haben und eigener beruflicher Entwicklung muß die Grundrichtung der einzuschlagenden

---

[43] Siehe dazu auch *M. Wingen,* Zum Verhältnis von Familienpolitik und Bevölkerungspolitik, in: CIVITAS-Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. XI (1972), S. 114 - 138, sowie *ders.,* Familienpolitik — Ziele, Wege und Wirkungen, 2. Aufl., Paderborn 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strategie angeben. Daß stärker emanzipatorische Grundeinstellungen keineswegs prinzipiell mit dem Verzicht auf Kinder gleichgesetzt werden dürfen, zeigen die bisherigen Ergebnisse der für die Bundesrepublik durchgeführten Longitudinaluntersuchung über das veränderte generative Verhalten.

In diesem Zusammenhang wird sicherlich zu Recht darauf aufmerksam gemacht[44], daß bei der starken und im Ernst auch gar nicht zu bestreitenden Überlastung durch die drei Berufe der Hausfrau, Mutter und Erwerbsperson nicht nur auf äußere Bedingungen wie Zeitbudget u. ä. abgehoben werden dürfe; die notwendige Beziehung zwischen (leiblicher oder faktischer) Mutter und Kind werde vielleicht noch stärker durch eine Krise im Selbstverständnis der Frau im Schnittpunkt der drei Rollen beeinflußt, indem nämlich in dem hier eingetretenen Umbruch keine der Rollen der Frau (d. h. einer nicht unerheblichen Anzahl von Frauen) die Befriedigung gibt, die jede einzelne von ihnen geben könnte, wenn die Frau sich mit ihr voll oder nach den Umständen zu identifizieren bereit wäre.

Der vorgestellte Entwurf geht von der Wahlmöglichkeit und der freien und verantwortlichen Entscheidung der einzelnen im generativen Bereich aus. Es erscheint nicht als Widerspruch, sondern als Ausdruck innerer Konsistenz, wenn durch die verschiedenartigen, aufeinander bezogenen Maßnahmen die Voraussetzungen für menschenwürdige Entscheidungen in *beiden* Grundrichtungen geschaffen werden sollen, d. h. für mehrere Kinder in der Familie ebenso wie für eine ausgesprochene Kleinhaltung der Familie oder gar für Verzicht auf eigene Kinder. Zum Leitbild dieser Bevölkerungspolitik gehört über das (unverzichtbare) Element der quantitativen Zielfunktion mit den zugeordneten Realisierungsstrategien hinaus prinzipiell auch die Dimension der qualitativen Bedingungen, unter denen die Weitergabe des Lebens und damit der Sicherung der Generationenfolge in einer Gesellschaft möglich sind. Von daher verbieten sich auch manipulative Momente. Mit der Betonung des grundlegenden Rechts der Ehepaare, über die Zahl der Kinder und den zeitlichen Abstand der Geburten frei und informiert zu entscheiden, verbindet sich die Auffassung, daß im Einzelfall die Eltern letztlich allein kompetent für diese Fragen sind. Es wird hier zwar in aller Regel verschiedenartige Formen der Beeinflussung geben, wie sie etwa mit speziellen pädagogischen Maßnahmen verbunden sind; es muß dabei jedoch die bei alledem notwendige Transparenz gewahrt sein, deren Ausschaltung eine überlegte und damit freie und informierte Entscheidung nicht gewährleisten und auf Formen der Manipulation hinauslaufen würde. Die Beeinflussung gene-

[44] *R. Mackensen*, Das generative Verhalten im Bevölkerungsrückgang, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, a. a. O., S. 98.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rativer Entscheidungen, die unter den jeweiligen sozial-ökonomischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen im Grunde gar nicht zu vermeiden ist und von einer angestrebten Bevölkerungsentwicklung her sogar notwendig sein kann, muß nur im Prinzip durchschaubar bleiben.

Mit einer Kombination von breiter und für alle Schichten gleichermaßen zugänglicher Familienplanungsberatung (wobei Schwangerschaftsabbruch gerade *kein* Mittel der *Familienplanung* sein darf) und gleichzeitiger wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Förderung der Familien, und zwar gerade auch der Familien, in denen sich die Eltern für mehrere Kinder entscheiden, wird gerade nicht einem theoretisch denkbaren und in der Vergangenheit auch verschiedentlich vorfindbaren Politikansatz gefolgt, der bei Nichterreichen des angestrebten Fruchtbarkeitsniveaus eine mehr oder minder drastische Beschränkung der tatsächlichen Fähigkeit der Ehepaare, über Zahl und zeitliche Abfolge der Geburten zu entscheiden, zum Inhalt hatte. Defizite im Fruchtbarkeitsniveau dürfen nicht durch Abstriche am Prinzip der gewollten und bewußten Elternschaft auszugleichen versucht werden; letzteres käme einer nicht vertretbaren Manipulation von Menschen gleich. Umgekehrt freilich muß den Eltern, die sich eine größere Kinderzahl verantwortlich wünschen, unabhängig von der sozialen Schichtzugehörigkeit auch die materielle Freiheit gegeben werden, diesen Wunsch auch tatsächlich realisieren zu können, ohne daß sie in der Ausübung grundlegender familialer Funktionen beeinträchtigt sind. Wo immer die Entwicklung des Fruchtbarkeitsniveaus auf einen eher etwas zu niedrigen Stand hintendiert, wäre gerade auch dieser materielle Freiheitsspielraum eher großzügig zu bemessen. Er wird ohnehin in aller Regel bei gleichzeitiger Anerkennung des Prinzips des nur teilweisen Ausgleichs der Familienlasten grundsätzlich begrenzt sein.

(6) Schließlich erscheint es nach dem vorstehenden Entwurf nicht angebracht, bei größeren Fruchtbarkeitsabweichungen (nach unten) von einer dem stabilen Null-Wachstum angenäherten Situation vorschnell auf die *Wanderungskomponente* zurückzugreifen. Die Probleme großer Wanderungsbewegungen werden für beide Seiten, d. h. für die Aufnahme- und die Entsendeländer, mehr und mehr erkannt. Die Ausländerquote wird sich auf ihre gesellschafts- und wirtschaftspolitisch vertretbar erscheinende Toleranzschwelle hin befragen lassen müssen, um dann bei grundsätzlich fortgesetzter Neigung zur Einwanderung zu einer „Quasi-Konstanten" zu werden. Selbst bei einer Annäherung an eine stationäre Bevölkerung auch in den Teilgebieten einer größeren europäischen Region bliebe immer noch — etwa im Rahmen gewisser wirtschaftlicher Schwankungen — Raum für kompensierende Wanderungsbewegungen. Die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und ihrer Familienangehörigen sollte nicht nur unter ökonomischen Kategorien betrachtet und entschieden werden. Aber selbst unter dieser Rücksicht sind in jüngerer Zeit verstärkt Bedenken artikuliert worden. In diesem Zusammenhang ist vor allem an die gesellschaftspolitische Problematik einer ungehemmten Zuwanderung gerade aus dem Raum außerhalb der EG zu erinnern.

Von einer Politik der vorübergehenden Zuwanderung (oder umgekehrt Abwanderung) unter Verweis auf ein fragwürdiges „Rotations-Prinzip" wäre eine Politik der festen *Einbürgerung* zu unterscheiden. Das Instrument der vollen Einbürgerung kann — zumindest innerhalb gleicher Kulturräume — mit eingesetzt werden, um Bewegungen in der einheimischen Bevölkerung, die von einer stabilen bzw. stationären Bevölkerung über Toleranzgrenzen hinaus weiter wegführen, zu korrigieren. Tatsächlich gewinnt die Frage der Einbürgerung zunehmendes Gewicht im Blick auf die „Zweite Generation" der Ausländer, nämlich die *Kinder,* und verlangt Lösungen, die dem Sozialisationsprozeß dieser Kinder und ihren in diesem Prozeß erworbenen sozialen und kulturellen Rechten als Menschen angemessen entsprechen. Bisher fehlen auch hier die für einen detaillierten gesellschaftspolitischen Ansatz erforderlichen konkreten Maßstäbe und Grundentscheidungen, jedenfalls sind sie in der praktischen Politik bisher noch kaum erkennbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

Im Arbeitskreis „Geburtenrückgang und Bevölkerungsprozeß" war die Diskussion in doppelter Beziehung durch die Parallelveranstaltung überschattet:

Einmal sind die Ursachen und Folgen von Arbeitslosigkeit, Umweltschutz und Verstädterung seit Jahren Gegenstand der wissenschaftlichen Analyse namhafter Vertreter der theoretischen Wirtschaftspolitik sowie öffentlich-rechtlicher Forschungsinstitute. So mußte die Information über die neuesten Einsichten in diese Fragenkomplexe das sachkundige Interesse einer großen Zahl von Wirtschaftswissenschaftlern ansprechen. Außerdem aber ist der Stellenwert der bevölkerungspolitischen Probleme ohnehin bei deutschsprachigen Sozialökonomen nicht hoch; sind doch seit 1926, als der sog. Geburtenstreik zur Erörterung der Wechselwirkungen zwischen Bevölkerungszahl und Wirtschaftswachstum geführt hatte, demographische Phänomene im Verein für Socialpolitik nicht mehr Gegenstand der Beratung gewesen!

Dies mag teilweise historisch zu erklären sein: Die wesentlichen Veränderungen, die sich in Industrieländern sozialbiologisch im 20. Jahrhundert vollzogen haben (Erhöhung der Lebenserwartung, Verkürzung des Generationenabstands, Familienplanung usw.), wurden in Zentraleuropa dadurch überdeckt, daß sich die Bevölkerungssubstanz zufolge mechanischer Einwirkungen in beiden Weltkriegen (Kriegsverluste, Massenwanderung usw.) mehrfach strukturell verändert hat. Die in der BRD vollzogene Abkehr von der demographischen Forschung hat überdies wissenschaftspolitische Gründe: Während die deutsche Bevölkerungslehre im ausgehenden 19. Jahrhundert durch hervorragende Beiträge international führend war, ist sie in den 30er Jahren durch einige Publikationen zur Sozialbiologie und Genetik in Mißkredit gebracht worden; das hat zu einer Tabuisierung des Forschungsgebietes an den Universitäten geführt und damit zugleich zu einer Vernachlässigung demometrischer Arbeiten in der amtlichen Bevölkerungsstatistik. Außerdem wurde in zahlreichen post-keynesianischen Arbeiten postuliert, Bevölkerungszahl und Erwerbsquote seien als exogene Variable des ökonomischen Prozesses zu betrachten.

Die Diskussion der beiden für den Arbeitskreis 4 vorbereiteten Referate hat nun erkennen lassen, daß sich wissenschaftlich eine Neuorientierung anbahnen könnte dergestalt, daß die demographischen Phänomene wieder als maßgebliche Einflußgrößen des Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geschehens gesehen werden. Aus dem breiten Spektrum aller in den Industriegesellschaften veränderten Bevölkerungsvorgänge (Gebürtigkeit, Sterblichkeit und Morbidität, Heiratsalter und -häufigkeit, Auslese und Siebung durch schichtenspezifische Familiengröße, Eingliederung von Ausländern usw.) war von den Veranstaltern lediglich die rückläufige Fertilität der Bevölkerung herausgeschnitten worden. Diesen Teilaspekt des demographischen Nullwachstums in seinen Auswirkungen darzustellen, hat sich als ein recht fruchtbarer Ansatz bewährt, wie zahlreiche gut fundierte Diskussionsbeiträge — besonders der jüngeren Kollegen — bewiesen haben.

1. In einem recht eindrucksvollen Korreferat zu der von Feichtinger als „ungeklärt" bezeichneten Interdependenz zwischen den zahlreichen Bestimmungsgründen für die Entwicklung der Geburtenhäufigkeit bot *Ulrich Roppel* (Freiburg) einen Erklärungsansatz für die Entscheidungen über die Kinderzahl an, indem er Modellvorstellungen der Mikroökonomie auf diesen Fragenkomplex übertrug. Nach seinem Vorschlag käme es darauf an, den Zusammenhang zwischen der „Zielfunktion" (Anzahl erwünschter überlebender Kinder) und allfälligen „Restriktionen" (die für die Erziehung aufzuwendenden Kosten und das den in der Erziehung tätigen Ehefrauen entgehende Einkommen) mittels einer multivariaten Querschnittsanalyse aufzudecken. Von der Vielzahl der hierbei zu prüfenden Arbeitshypothesen stellte er die folgenden vor:

a) Häufig wird behauptet, daß die Beziehung zwischen Familieneinkommen und Kinderzahl einer U-Verteilung entspräche. Dafür könnte ein Vergleich der Kosten für das Kind (bei gegebenem Lebensstandard) mit dem Preis der Zeit, gemessen am entgangenen Einkommen der Mütter sprechen. Es könnte ein „Preiseffekt" zu Lasten der Kinderzahl eintreten.

b) Diese Verteilung schneidet sich mit einer Abfolge von U-verteilten Beziehungen je nach der Position der Familien in einer (durch das Einkommen maßgeblich bestimmten) sozialen Hierarchie: Die Ausgaben für Erziehungs- und Lebensstandard je Kind sind komplementär mit dem Einkommensniveau verknüpft, während die Ausgaben für Lebensstandard und Anzahl der Kinder substitutiv verbunden sind (Einschränkung der Kinderzahl bis zur Überschreitung der Einkommensschwelle zur nächst höheren „Sozialschicht").

Es käme nun darauf an, diese Annahme durch Querschnittsstatistiken zu prüfen. Falls die Hypothesen empirischer Überprüfung standhielten, sollten weitere Determinanten der familiären Entscheidungen in ihrer Bedeutung für die Gebürtigkeit im Rahmen eines multivariaten Modells untersucht werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Diese auf neueste ökonometrische und demographische Schriften des angelsächsischen Sprachraums, insbesondere auf Blake[1], Freedman[2] und Leibenstein[3] gegründete „Herausforderung" wurde in weiteren Beiträgen sowohl sachlich als auch methodisch aufgegriffen. *Willi Albers* (Kiel) betonte, daß eine sehr große Zahl gesellschaftlicher Ursachen für den Geburtenrückgang in Betracht zu ziehen seien. Auch müsse bezweifelt werden, ob die Berufstätigkeit der Ehefrauen ausschließlich unter dem Einkommensaspekt zu betrachten sei. Andererseits sollte erwogen werden, den Zusammenhang zwischen Wohnungsnachfrage, Mietpreis und Qualität des Wohnungsangebotes einerseits und der Entscheidung über die Familiengröße andererseits zu prüfen.

Methodische Bedenken gegen den Forschungsansatz Roppels äußerte Herr *Hauser* (Freiburg), wenn dieser auf schwache Fruchtbarkeitsraten aus kurz befristeten Querschnittsstatistiken gestützt würde. Er verwies auf die Problematik eines Analogieschlusses von einmal in Querschnittserhebungen ermittelten Häufigkeitsverteilungen oder Kurvenverläufen — auch für Projektionen —, solange nicht die Stabilität der Verteilungsformen und der Abhängigkeiten statistisch gesichert wäre, etwa mittels Varianzanalysen oder Orthogonaltests. Hauser hielt es vom Standpunkt der methodischen Ergiebigkeit für wünschenswert, die von Feichtinger als unerklärt bezeichneten Zusammenhänge zwischen den Bestimmungsfaktoren der Fertilität dadurch aufzuhellen, daß diese mittels systematischer, quantitativer Analyse untersucht würden, wie dies für makroökonomische Interdependenzen mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und Input-Output-Tafeln gelungen sei. Dabei könnte auch, durchaus im Rahmen der Feichtingerschen Thesen, das Problem untersucht werden, wie sich die familiäre, mittels geringerer Kinderzahl erstrebte Statuserhaltung auf demographisches und ökonomisches Nullwachstum auswirke.

3. Zu den Ausführungen Feichtingers über den Effekt der Altersstruktur auf technisches Wissen und Wirtschaftswachstum nahm *Gunter Steinmann* (Paderborn) Stellung. Er kritisierte, daß Feichtinger — ganz auf der Linie der keynesianischen Modelle — lediglich die Bedeutung der Bevölkerungszahl unter dem Aspekt des Arbeitskräftepotentials betrachtet habe, indem alles auf die Vermittlung des technischen Wissens abgestellt wurde. Zu berücksichtigen sei auch die Auswirkung einer

---

[1] *J. Blake,* Are Babies Consumer Durables? A Critique of the Economic Theory of Reproductive Motivation, in: Population Studies, Vol. 22 (1968), S. 5 - 25.

[2] *R. Freedman, L. Coombs,* Economic Considerations in Family Growth Decisions, in: Populations Studies, Vol. 20 (1966), S. 197 - 222.

[3] *H. Leibenstein,* An Interpretation of the Economic Theory of Fertility: Promising Path or Blind Alley?, in: Journal of Economic Literature, Vol. 12 (1974), S. 457 - 479.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überalterung auf die Produktion technischen Wissens. Auch zu den von Feichtinger mit dem keynesianischen Vokabular dargestellten Zusammenhängen zwischen Wirtschaftswachstum und Bevölkerungsoptimum gab Steinmann einige methodische Anmerkungen. Dabei wurden allerdings mathematisches Maximum und ökonomisches Optimum der Bevölkerungszahlen nicht so deutlich unterschieden, als daß dieser — zweifellos kritische — Punkt hätte geklärt werden können.

Insofern war es bedauerlich, daß *Franz-Xaver Kaufmann* (Bielefeld) seine Anmerkungen über die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf das Wirtschaftswachstum mit Rücksicht auf die fortgeschrittene Zeit nur sehr aphoristisch (und betont vom Standpunkt des Soziologen aus) vorgetragen hatte: Er stellte recht beachtliche Erwägungen darüber an, inwieweit es unausweichlich sei, daß bei einem längerfristigen Geburtendefizit die von Feichtinger befürchtete Verschlechterung der Aufstiegschancen zu Resignation und abfallender Innovationsbereitschaft führen müßte. Er hielt dem entgegen, daß mittels intensiverer Ausbildung und permanenter Umschulung eine Erweiterung der Innovationsfähigkeit und -tätigkeit zu erreichen sein könnte.

4. Auch das Referat über bevölkerungspolitische Leitbilder bot Anlaß zu methodisch und fachwissenschaftlich fruchtbarer Aussprache. So konnte Herr *Krug* (Trier), gestützt auf die Untersuchungen von August Lösch[4] und W. A. Jöhr[5], Wingens These stützen, derzufolge das *Prinzip der Stetigkeit in der Bevölkerungsentwicklung* als optimal anzusehen ist, insofern, als es eine gleichmäßige Auslastung der Infrastruktur-Einrichtungen herbeiführt.

Anhand von Modellrechnungen, die im Statistischen Bundesamt in Weiterführung des Frejka-Modells durchgeführt worden sind[6], wurde graphisch dargestellt, welche Auswirkungen für Bevölkerungszahl und Altersaufbau sich im Ablauf einer Generation (30 Jahre) bzw. nach zwei oder drei Generationen ergeben, wenn ein Nettoreproduktionsindex von 1,0 oder 0,8 angenommen wird oder wenn der Nettoreproduktionsindex in einem Intervall von 10 Jahren zwischen 1,1 und 0,8 pendelt:

Das Diagramm illustriert eindrucksvoll den Hinweis des Referenten, wie nachhaltig sich die gegebene Altersstruktur auf die Wachstumskapazität auswirkt; außerdem wird deutlich, daß selbst bei einem Geburtenrückgang auf Reproduktionsniveau der Ausgleich der Alters-

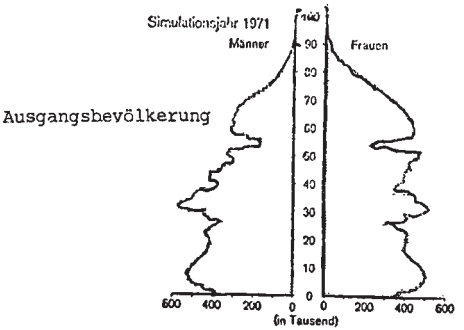
---

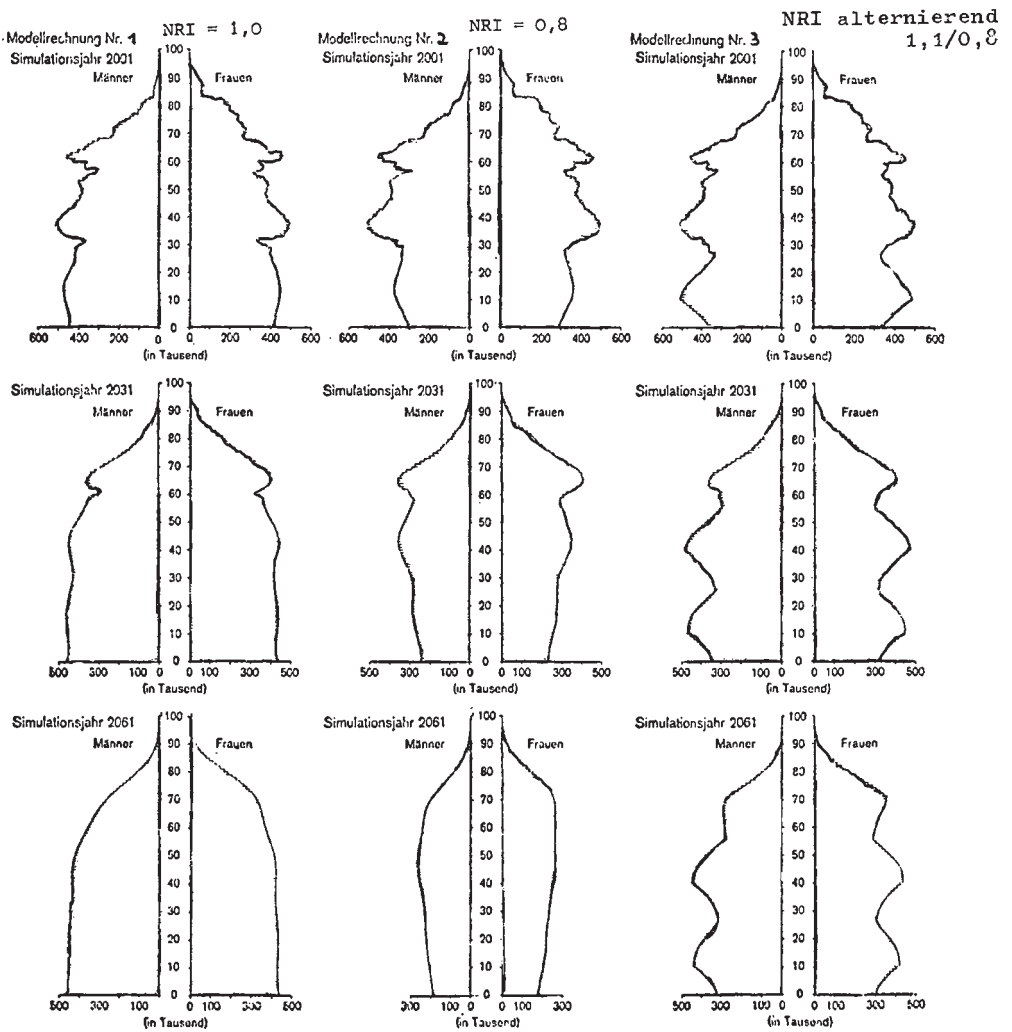
[4] *A. Lösch*, Bevölkerungswellen und Wechsellagen, Jena 1936.

[5] *W. A. Jöhr*, Instrumente der Wachstumsbegrenzung und der Wachstumslenkung, Eine systematische Übersicht, in: Wirtschaftspolitik in der Umweltkrise, J. Wolf (Hrsg.), Stuttgart 1974.

[6] *J. Kühn, G. Gröner*, Eine Weiterführung des Frejka-Ansatzes zu Modellrechnungen der Bevölkerungsentwicklung, in: Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Stuttgart, 18, 1, 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/





DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lastquote sowie die wünschenswerte stetige Auslastung der Infrastruktur-Einrichtungen erst nach Ablauf eines halben Jahrhunderts einsetzen wird. Im Falle politisch induzierter Unstetigkeit des Proliferationsverhaltens (Modell 3) würde sich der zerklüftete Altersaufbau der Ausgangsbevölkerung gleichsam über ein Jahrhundert hin aufschaukeln und so zu permanenten sozioökonomischen Anpassungsschwierigkeiten führen.

5. So nachdrücklich damit die Forderung Wingens nach einer Vermeidung einer Stop-and-Go-Policy im generativen Verhalten gestützt wurde, so wenig einverstanden fanden sich einige Hörer mit der These, es käme darauf an, durch gesellschaftspolitische Vorkehrungen alle bevölkerungspolitisch wirksamen Entscheidungen (Heiratsalter, Generationenabstand, Timing der Kinderfolge usw.) zu verstetigen. So meldete *Dieter Schäfer* (Mainz) Zweifel an den Ausführungen Wingens an, indem er vermutete, die konkrete Zielvorstellung des Familienministeriums sei auf Stabilisierung des Bevölkerungs*bestandes* gerichtet (was bei der gegenwärtigen Altersgliederung die Familie mit drei und mehr Kindern erfordern würde), während *Wolf-R. Leenen* (Köln) in Frage stellte, ob der von Wingen betonte Unterschied zwischen Bevölkerungspolitik und Familienpolitik realisierbar sei.

Demgegenüber betonte Kaufmann ausdrücklich, die Ausführungen Wingens hätten insofern eine klare Formulierung eines bevölkerungspolitischen Konzepts enthalten, als er eine Überprüfung aller politischen Maßnahmen bezüglich ihrer Auswirkungen auf das Bevölkerungswachstum gefordert habe. Eine wohl dosierte und abgewogene Bevölrungspolitik setze voraus, daß darüber entschieden werde, ob Nullwachstum, stabiles Wachstum oder Schrumpfung im Interesse des gesamten Volkes wünschbar sei („Was sollen wir wollen?") und daß dieses Gesamtziel — unter Wahrung der individuellen Entscheidungsfreiheit — politisch auf die mikro-soziologische Ebene vermittelt würde. In diesem Zusammenhang verwies *Jürgen v. Kruedener* (Ismaning) mit Recht darauf, daß im Gesamtrahmen einer Optimierung aller familiären Grundfunktionen die „Reproduktionsfunktion" zwar eine wichtige, jedoch nicht die einzige sei.

6. Wie anregend der Diskussionsbeitrag Roppels gewesen war, ergab sich im Zusammenhang mit den Schlußreferaten: Im Einvernehmen mit dem Auditorium wurde er durch Feichtinger gebeten, seine Vorstellungen von der doppelten Abfolge U-förmig verteilter Kinderzahlen innerhalb und zwischen den Einkommensklassen näher zu erläutern. Roppel führte dazu aus, daß es der „Aufstieg" der Familien innerhalb der Einkommenshierarchie erforderlich mache, wegen der konventionsabhängigen Ausgaben je Kind eine Anpassung über die Anzahl ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wünschter Kinder zu finden: Bis zur Überschreitung eines Schwellenwertes des wachsenden Einkommens bedinge die Anhebung des kindlichen Lebensstandards eine rückläufige „Nachfrage" nach mehr Kindern.

Trotz dieser anregenden Vorstellungen teilte Feichtinger die methodischen Bedenken Hausers; auch folgte er den Argumenten Kaufmanns. Zu den Überlegungen Steinmanns verwies er auf gegensätzliche Forschungsergebnisse von Verdool und Kuznets.

Wingen betonte in der Stellungnahme zu allen seinem Referat gewidmeten Beiträgen sehr entschieden die Notwendigkeit, zwischen Bevölkerungs- und Familienpolitik zu unterscheiden. Dabei ging er darauf ein, mit welchen sozialpädagogischen Maßnahmen vorrangig eine Bereitschaft zu zielkonformem generativem Verhalten zu gewinnen wäre: Indem durch Informationen über die sozio-ökonomischen Zusammenhänge auf das Bewußtsein der Ehepartner eingewirkt würde und die bevölkerungsmäßigen Nebenwirkungen einer familien- und kinderfreundlichen Gesellschaftspolitik (und damit gerade auch speziell einer Familienpolitik) bewußt einkalkuliert würden, sollte nach seiner Auffassung eine weitgehende Annäherung an ein stabiles Nullwachstum zu erreichen sein. Dabei müßten manipulative Momente dadurch vermieden werden, daß hinreichende Transparenz in die sozialpädagogischen, sozialökonomischen und medizinischen Implikationen des Gesamtzusammenhangs geschaffen würde.

Diese — in beschränkter Diskussionszeit — erörterten Probleme des Bevölkerungsprozesses sind lediglich ein Ausschnitt aus dem Gesamtkomplex der demographischen Implikationen, die sich als Probleme in den modernen Industriegesellschaften ergeben. Es wird nicht darauf verzichtet werden dürfen, der Demographie in Lehre und Forschung wieder ihre traditionelle Stelle im System der Sozialwissenschaften einzuräumen.

Ingeborg Esenwein-Rothe, Nürnberg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliographie

Arthur, W. B., and *G. McNicoll,* Large-Scale Simulation Models in Population and Development: What Use to Planners?, in: Population and Development Review, Vol. 1 (1975), S. 251 - 265.

Batschelet, E., Th. Ginsburg, und *J. Hauser,* Grundlagen einer schweizerischen Bevölkerungspolitik, in: Weltwoche, Nr. 51/1975, S. 30.

Berelson, B. (Hrsg.), Population Policy in Developed Countries, New York 1974.

Böckle, F., Zur anthropologischen und ethischen Grundlegung gesellschaftspolitischer Entscheidungen, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F. X. Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 190 - 200.

Bombach, G., Auswirkungen des Bevölkerungswachstums in einer entwikkelten Volkswirtschaft, in: Das Wachstum der Weltbevölkerung, Vortragsreihe an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Zürich und Tübingen 1965.

Boulding, K. E., The shadow of the stationary state, in: Daedalus, Vol. 102, S. 94 ff.

Bourgois-Pichat, J., France (Chapter 19), in: Population Policy in Developed Countries, hrsg. v. B. Berelson, New York 1974, S. 545 - 591.

Buchholz, E. W., und H. Wander (Hrsg.), Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik (Wissenschaftliche Grundlagen bevölkerungspolitischen Handelns), Bericht über die Studientagung der Dt. Gesellschaft f. Bevölkerungswissenschaft im November 1974 in Berlin, Stuttgart-Hohenheim und Kiel 1975.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (Demographische Strukturen und Trends), Wiesbaden 1974.

Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), Bericht über die Weltbevölkerungskonferenz der UN vom 19. - 30. 8. 1974 in Bukarest (mit Bericht über das Konsultationstreffen der ECE-Mitgliedsländer zur regionalen Weiterarbeit nach der Weltbevölkerungskonferenz 1974 vom 7. - 11. 7. 1975 in Genf), Bonn 1975 (hekt.).

Bundesregierung, Raumordnungsbericht 1974, Schriftenreihe „Raumordnung", 1975.

Bundesregierung, Zweiter Familienbericht, BT-Drucks. 7/3502, Bonn 1975.

Calot, G., Geburtenentwicklung und Familienpolitik in Frankreich, in: Bevölkerungswissenschaft-Bevölkerungspolitik, hrsg. v. E. W. Buchholz und H. Wander, Stuttgart-Hohenheim und Kiel 1975, S. 65 - 68.

Chesnais, J.-C., L'incidence des variations de structure démographique sur les charges d'éducation. Arbeitspapier vorgetragen auf der Réunion de Travail sur les méthodes d'analyse en Démographie Economique. I.N.E.D., Paris 24 - 25 févier 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Coale, A. J., and *E. M. Hoover*, Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries. A Case Study of India's Prospects, Princeton 1958.

Coale, A. J., Population Change and Demand, Prices, and the Level of Employment, in: Demographic and Economic Change in Developed Countries, National Bureau of Economic Research, Princeton, S. 352 - 376.

Deutscher Bundestag, Protokoll der 173. Sitzung vom 22. 5. 1975, S. 12 085 - 12 163.

Easterlin, R. A., The American Baby Boom in Historical Perspective, in: American Economic Review, Vol. 60, S. 869 - 911.

Europäische Gemeinschaften (Kommission), Berichte über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1975, Brüssel—Luxemburg 1976.

Feichtinger, G., und *H. Hansluwka*, The Analysis of a Basic Model for the Family Life Cycle Pattern. Erscheint in der Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jahrgang 1977.

Gallwas, H.-U., Verfassungsrechtliche Aspekte zur Bevölkerungspolitik, in: Sterbendes Volk?, hrsg. v. J. Gründel, Düsseldorf 1973, S. 115 - 118.

Girard, A., *L. Roussel*, und *H. Bastide*, Natalité et politique familiale. Une enquête d'opinion, in: Population, Nr. 2/1976, S. 355 - 377.

Harmsen, H., und *H. Schubnell* (Hrsg.), Ausmaß — Ursachen — Bedeutung des Geburtenrückganges in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse einer Akademie-Arbeitstagung vom 13. bis 17. April 1971 in der Evangelischen Akademie Arnoldshain/Taunus. Deutsche Akademie für Bevölkerungswissenschaft an der Universität Hamburg, 1974.

Höhn, Ch., Kinderzahl ausgewählter Ehejahrgänge, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8/76, S. 484 - 488.

Heeren, H. J., Bevölkerungspolitische Fragen in den Niederlanden, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, hrsg. v. E. W. Buchholz und H. Wander, Stuttgart-Hohenheim und Kiel, 1975, S. 74 - 80.

Hyrenius, H., Die Bevölkerungspolitik Schwedens — Ziele und Aufgaben, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, hrsg. v. E. W. Buchholz und H. Wander, Stuttgart-Hohenheim und Kiel 1975, S. 69 - 73.

Ders., On the Use of Models as Instruments in Formulating Population Policies. Demographic Research Institute, University of Gothenburg, Sweden, Report 13, Gothenburg 1974.

Jost, R., Implosive Bevölkerung und Raumstruktur, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, hrsg. v. E. W. Buchholz und H. Wander, Stuttgart-Hohenheim und Kiel 1975, S. 134 - 143.

Jürgens, H. W., Motive, Möglichkeiten und Kritik einer Bevölkerungspolitik, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F.-X. Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 172 - 189.

Jürgens, H. W., und *K. Pohl*, Kinderzahl — Wunsch und Wirklichkeit, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Band 1, Wiesbaden, Stuttgart.

Kaldor, N., Causes of the Show Rate of Economic Growth of the United Kingdom. An Inaugural Lecture, Cambridge 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kaufmann, F.-X., Makro-soziologische Überlegungen zu den Folgen eines Bevölkerungsrückgangs in industriellen Gesellschaften, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F.-X. Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 72 - 81.

Ders., Legitimationsprobleme der Bevölkerungspolitik, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F.-X. Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 201 - 214.

de Kerpel, A. et al., Will Low Fertility Generale Economic Stagnation in the Industrialised West? Centrum voor Sociologie, Vrije Universiteit Brussel. To appear in: Population and Development Review, 1976.

Keyfitz, N., Individual mobility in a stationary population, in: Population Studies, Vol. 27 (1973), S. 335 - 352.

Kindleberger, Ch. P., Europe's Postwar Growth. The Role of Labour Supply, London 1967.

Köllmann, W., Gesellschaftliche Grundlagen der Bevölkerungsbewegung, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F.-X. Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 20 - 29.

Le Bras, H., Le mythe de la population stationaire, in: Prospectives, 3, S. 77 ff.

Leyhausen, P., Bevölkerungsdichte und Ökologie, in: Sterbendes Volk?, hrsg. v. Joh. Gründel, Düsseldorf 1973, S. 79 - 114.

Löwe, H., Finanzielle Aspekte der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung bis ins 21. Jahrh., in: Die Rentenversicherung, 15. Jg., Jan./Febr. 1974, Heft 1/2, S. 1 - 6.

Mackensen, R., Theoretische Konzeptionen bevölkerungspolitischen Handelns, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik, hrsg. v. E. W. Buchholz und H. Wander, Stuttgart-Hohenheim und Kiel 1975, S. 88 - 101.

Ders., Das generative Verhalten im Bevölkerungsrückgang, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F.-X. Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 82 - 104.

Maihofer, W., Bevölkerungspolitik als Gesellschaftspolitik, Erklärung vor dem Plenum der Weltbevölkerungskonferenz, in: Bericht über die Weltbevölkerungskonferenz der UN vom 19. - 30. 8. 1974 in Bukarest, hrsg. v. BMI, Bonn 1975, (hekt.), S. 70 - 79.

Marschalck, P., Bedingungen und Möglichkeiten eines Null-Wachstums der Bevölkerung industrieller Gesellschaften, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F.-X. Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 162 - 171.

Miller, A., Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Bevölkerungswachstums, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 98. Jg. (1962), S. 253 - 275.

Preller, L., Sozialpolitik (Theoretische Ortung), Tübingen und Zürich 1962.

Ryder, N. B., The Process of Demographic Translation, in: Demography, Vol. 1 (1964), S. 74 - 82.

Ders., Influence of Changes in the Family Cycle upon Family Life. Reproductive Behaviour and the Family Life Cycle. Paper presented at the Symposium on Population and the Family in Honolulu, 6 - 15 August 1973. United Nations, Economic and Social Council, 1973.

Ders., Notes on stationary populations, in: Population Index, Vol. 41 (1975), S. 3 - 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Samuelson, P. A., An Economist's Non-Linear Model of Self-Generated Fertility Waves, in: Population Studies, Vol. 30 (1976), S. 243 - 247.

Sanmann, H., Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 72, hrsg. von H. Sanmann, Berlin 1973.

Schade, H., Völkerflut und Völkerschwund, Neckargemünd 1974.

Schubnell, H., Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 6, Bonn-Bad Godesberg, 1973.

Ders., Probleme des Null-Wachstums einer Bevölkerung, in: Mitteilungsblatt der Österr. Gesellschaft für Statistik und Informatik, Nr. 14/1974, S. 43 - 60.

Schwarz, K., Entwicklung und Ursachen des Geburtenrückgangs, in: Sterbendes Volk?, hrsg. v. J. Gründel, Düsseldorf 1973, S. 9 - 36.

Ders., Bevölkerungsentwicklung und quantitative Bildungsplanung, in: Bevölkerungswissenschaft — Bevölkerungspolitik. Wissenschaftliche Grundlagen bevölkerungspolitischen Handelns. Bericht über die Studientagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft vom 25. - 29. Nov. 1974 in Berlin, hrsg. von E. W. Buchholz und H. Wander, Stuttgart-Hohenheim, Kiel 1975, S. 134 - 143.

Ders., Modelluntersuchungen zur Beurteilung der Auswirkungen von Veränderungen der Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit auf Entwicklung und Altersaufbau der Bevölkerung. Unveröffentlichtes Manuskript, Wiesbaden, April 1975.

Ders., Begründung einer Bevölkerungspolitik für die Bundesrepublik Deutschland. Unveröffentlichtes Papier (1976).

v. Ungern-Sternberg, R., und *H. Schubnell*, Grundriß der Bevölkerungswissenschaft (Demographie), Stuttgart 1950.

United Nations, The Determinants and Consequences of Population Trends. Vol. I. Department of Economic and Social Affairs. Population Studies, No. 50, 1973.

United Nations, Post-War Demographic Trends in Europe and the Outlook until the Year 2000. Economic Survey in Europe in 1974, Part II. Prepared by the Secretariat of the Economic Commission for Europe, Geneva. New York 1975.

United Nations, United Nations Fund for Population Activities: Population Polices in Europe and North America, Konferenzpapier, erstellt von D. J. van de Kaa, ESA/P/AC 5/4, Juni 1975.

Wagner, A., Wirtschaftswachstum ohne Gastarbeiter? Überlegungen zu einer konfliktfreien Verbindung bevölkerungs- und wirtschaftspolitischer Ziele, in: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, hrsg. v. F.-X. Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 148 - 161.

Wander, H., Volkswirtschaftliche Konsequenzen des Geburtenrückgangs in Westeuropa, in: Ausmaß — Ursachen — Bedeutung des Geburtenrückgangs in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse einer Arbeitstagung der Deutschen Akademie für Bevölkerungswissenschaft vom 13. bis 17. April 1971 in Arnoldshain/Taunus (H. Harmsen und H. Schubnell, Hrsg.), Hamburg 1974, S. 315 - 339.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies., Wirtschaftliche und soziale Konsequenzen des Geburtenrückganges, Mitteilungsblatt der Österr. Gesellschaft für Statistik und Informatik, Heft 18, Jahrgang 5, 1975.

Dies., Volkswirtschaftliche und soziale Implikationen sinkender Sterblichkeit bei anhaltendem Geburtenrückgang in West- und Nordeuropa, Kiel Discussion Papers, No. 44, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1975.

Dies., Demographic Aspects of the Active Population. Council of Europe Seminar on the Implications of a Stationary or Declining Population in Europe, Strasbourg, 6 - 10 Sept. 1976.

Waugh, W. A. O'N., Career Prospects in Stochastic Social Models with time-varying rates. Fourth Conference in the Mathematics of Population, East-West Population Institute, Honolulu 1971.

Westoff, L. A., and *Ch. F.* Westhoff, From now to Zero. Fertility, Contraception and Abortion in America, Boston 1968.

Wingen, M., Grundfragen der Bevölkerungspolitik, Sozialökonomie 9, Stuttgart 1975.

Ders., Zum Verhältnis von Familienpolitik und Bevölkerungspolitik, in: Civitas — Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Band XI (1972).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 92/II

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 92/II

Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik - in Augsburg vom 13. - 15. September 1976

Herausgegeben von

Bernhard Külp

und

Heinz-Dieter Haas

Zweiter Halbband

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Augsburg 1976

Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft

Zweiter Halbband

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik ... — Berlin : Duncker und Humblot.

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

1976. In Augsburg vom 13 - 15. September 1976.

→ Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft

Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft : Verhandlungen auf d. Arbeitstagung d. Vereins für Socialpolitik, Ges. für Wirtschafts- u. Sozialwiss. in Augsburg 1976 / hrsg. von Bernhard Külp u. Heinz-Dieter Haas. — Berlin : Duncker und Humblot.

ISBN 3-428-03891-6

NE: Külp, Bernhard [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Bd. 2. — 1. Aufl. — 1977.

(Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik ; 1976) (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts und Sozialwissenschaften : N. F. ; Bd. 92)

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

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03891 6

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29

OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

ERSTER HALBBAND

Plenum

Eröffnungsveranstaltung 1

Leitung: *Heinz Lampert*, Augsburg

Begrüßung der Teilnehmer durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, *Wilhelm Krelle*, Bonn 3

Jan Tinbergen, Den Haag:
Gerechtigkeit als gesellschaftspolitisches Ziel. Der Beitrag der Theorie der Wirtschaftspolitik zur Entwicklung gesellschaftspolitischer Zielsysteme 9

Diskussionszusammenfassung 30

Wolfram Fischer, Berlin:
Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften 35

Diskussionszusammenfassung 69

Arbeitskreise 1 - 4

Soziale Probleme als Folgeerscheinung des Industrialisierungsprozesses

Arbeitskreis 1

Strukturelle Arbeitslosigkeit

Leitung: *Horst Sanmann*, Hamburg

Heinz-Dieter Hardes, Augsburg:
Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. Theoretische Analyse .. 73

Helmut Maneval, München:
Probleme der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit und Probleme der wirtschaftlichen Beeinflussung struktureller Arbeitslosigkeit 111

Diskussionszusammenfassung 130

Bibliographie 133

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 2

Umweltschutz

Leitung: *Alois Oberhauser*, Freiburg

Horst Siebert, Mannheim:
Die Grundprobleme des Umweltschutzes. Eine wirtschaftstheoretische Analyse 141

Martin Pfaff und *Anita B. Pfaff*, Augsburg:
Verteilungspolitische Auswirkungen der Umweltverschmutzungen und Umweltschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verursacherprinzips 183

Harald Jürgensen, Hamburg:
Das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Umweltschutzpolitik. Analyse und Koordinationsmöglichkeiten 221

Diskussionszusammenfassung 250

Bibliographie 254

Arbeitskreis 3

Verstädterungstendenz

Leitung: *J. Heinz Müller*, Freiburg

Paul Klemmer, Bochum:
Ursachen des Verstädterungsprozesses. Der Beitrag der Ökonomie 265

Detlef Marx, München:
Soziale Probleme der heutigen Verstädterungstendenzen. Bestandsaufnahme und Folgerungen 289

Gerhard Kleinhenz, Köln:
Die Verstädterung als sozialpolitisches Problem 339

Diskussionszusammenfassung 374

Bibliographie 379

Arbeitskreis 4

Geburtenrückgang und Bevölkerungsprozeß

Leitung: *Ingeborg Esenwein-Rothe*, Nürnberg

Gustav Feichtinger, Wien:
Ursachen und Konsequenzen des Geburtenrückganges 393

Max Wingen, Bonn/Bochum:
Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion 435

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung 474

Bibliographie 481

ZWEITER HALBBAND

Arbeitskreise 5 - 8

Zur Frage der Effizienz gesellschaftspolitischer Maßnahmen und Institutionen

Arbeitskreis 5

Die Systeme der sozialen Sicherheit

Leitung: *Theo Thiemeyer,* Bochum

Franz-Xaver Kaufmann, Bielefeld:
Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung 489

Winfried Schmähl, Frankfurt:
Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung 519

Philipp Herder-Dorneich, Köln:
Kostenexplosion im Gesundheitswesen 577

Diskussionszusammenfassung 598

Bibliographie 602

Arbeitskreis 6

Die Systeme der Tarifpartner

Leitung: *Erik Boettcher,* Münster

Ulrich Teichmann, Frankfurt:
Bestimmungsgründe des Organisationsgrades der Tarifverbände und ihr Einfluß auf die Tarifpolitik 609

Fritz-Heinz Himmelreich, Köln:
Der Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik aus der Sicht der Arbeitgeberverbände 639

Gerhard Himmelmann, Braunschweig-Volkmarode:
Der Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik aus der Sicht der Gewerkschaften 649

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung 698

Bibliographie 703

Arbeitskreis 7

Die Bildungseinrichtungen

Leitung: *Theodor Dams*, Freiburg

Reimut Jochimsen und *Dirk Beckerhoff*, Bonn:
Bedarfsorientierung eines expandierenden Bildungssystems? 709

Horst Albach, Bonn:
Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen und gesamtwirtschaftlichen (-gesellschaftlichen) Erfordernissen im Bildungssystem 731

Heinrich Mäding, Freiburg:
Effizienz und Effektivität — Kriterien zur Beurteilung des beruflichen Ausbildungssystems und der Ausbildungspolitik 759

Diskussionszusammenfassung 786

Bibliographie 791

Arbeitskreis 8

Der Staat als Träger der Verteilungspolitik

Leitung: *Horst Zimmermann*, Marburg

Werner Steden, Berlin:
Die Finanzpolitik im Konflikt zwischen verteilungs- und stabilisierungspolitischen Zielen 797

Hermann Berié, Bonn:
Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik 829

Diskussionszusammenfassung 869

Bibliographie 874

Plenum

Politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele und Sekundärwirkungen gesellschaftspolitischer Maßnahmen 877

Leitung: *Helmut Meinhold*, Frankfurt

Guy Kirsch, Fribourg:
Die politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele — ein Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik 879

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialpolitisches Forum
Diskussionszusammenfassung 928

Schlußveranstaltung

Leitung: *Theodor Pütz*, Wien 933

Willi Albers, Kiel:
Grenzen des Wohlfahrtsstaates 935

Diskussionszusammenfassung 961

Christian Watrin, Köln:
Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates 963

Schlußwort 986

Anhang: Tischrede 989

Verzeichnis der Referenten 995

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreise 5-8

Zur Frage der Effizienz gesellschaftspolitischer Maßnahmen und Institutionen

Arbeitskreis 5

Die Systeme der sozialen Sicherheit

Leitung: Theo Thiemeyer, Bochum

Universität Augsburg

Dienstag, 14. September 1976, 14.30—18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung

Von *Franz-Xaver Kaufmann*, Bielefeld

1. Effizienz und Effektivität der Sozialpolitik als interdisziplinäres Problem

Die „Frage der Effizienz gesellschaftspolitischer Maßnahmen und Institutionen" (so das Rahmenthema dieses Arbeitskreises) stößt in ein Geflecht von politischen Ideologien, wissenschaftlichen Vorurteilen und organisierten Interessen; sie erinnert aber auch an gemeinsame Traditionen und Problemstellungen des mittlerweise ausdifferenzierten Systems der Sozialwissenschaften. Die Vielzahl der Implikationen dieser Frage läßt eine nahezu beliebige assoziative Verknüpfung mit den verschiedensten Theorien und Problembeständen der Sozialwissenschaften zu, so daß eine begründete Herleitung der hier zum Ausgangspunkt genommenen Problembestimmungen den Rahmen dieses Beitrags sprengen müßte. Dies ist um so mißlicher, als der Verfasser vor einem mehrheitlich wirtschaftswissenschaftlich orientierten Gremium von einer im wesentlichen soziologischen Position her zu argumentieren beabsichtigt und die Notwendigkeit dieser Perspektive nur mit einer — ihrerseits unzureichend begründeten — Kritik an der gegenwärtig die sozialpolitische Diskussion noch dominierenden ökonomischen Perspektive zu rechtfertigen vermag.

Die Bezeichnung „Effizienz" findet sich zwar im ökonomischen Schrifttum gelegentlich, doch scheint sie einen klaren begrifflichen Rang bisher kaum gewonnen zu haben[1]. Soweit ich sehe, wird die Bezeichnung neuerdings für ähnliche Sachverhalte wie die ältere Bezeichnung der Produktivität benützt. Um Unklarheiten über mein Thema zu vermeiden, habe ich die Bezeichnung „Effizienz" durch „Effektivität" ersetzt, und beziehe mich dabei auf eine in der Organisationstheorie übliche Unterscheidung: Der Begriff der Effektivität thematisiert die Leistungsaspekte von Organisationen unter dem Gesichtspunkt ihrer Fähigkeit, die ihnen zugeschriebenen Ziele tatsächlich zu erreichen.

[1] Der Index der International Encyclopedia of the Social Sciences (1968) weist die Bezeichnung als Begriff der Ökonomie aus, widmet ihm jedoch keinen Artikel und dokumentiert einen vielfältigen Sprachgebrauch (S. 197). Zahlreiche Handbücher weisen den Begriff überhaupt nicht aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effizienz dagegen thematisiert die Organisationsleistung unter dem Aspekt des alternativen Mitteleinsatzes für Erreichung gegebener Ziele[2]. Wenngleich es sich hierbei nur um eine analytische Unterscheidung handeln kann, so scheint sie mir doch gerade im vorliegenden Zusammenhang wichtig, um die unterschiedlichen Schwergewichte der ökonomischen und der soziologischen Perspektive zu verdeutlichen: Die spezifische Leistungsfähigkeit der Wirtschaftswissenschaften bezieht sich auf die Frage der Effizienz, d. h. die Bestimmbarkeit der Kosten/Ertragsrelationen alternativer Technologien, *unter der Voraussetzung gegebener Ziele und geklärter Effekte.* In soziologischer Perspektive werden dagegen eher die systematischen Zusammenhänge sichtbar, welche zwischen Zielbestimmung, organisatorischen und personellen Bedingungen der Leistungserbringung und faktischen Wirkungen der erbrachten Leistung bestehen. Im Bereich der Sozialpolitik ist Effektivität im wesentlichen ein soziologisches, Effizienz ein wirtschaftswissenschaftliches Problem[3].

Eine nähere Begründung dieser These erfordert mehrere Spezifikationen:

1. In denjenigen gesellschaftlichen Bereichen, in denen die soziale Aktivität im wesentlichen durch das Kommunikationsmedium Geld *und* durch die Handlungsprämissen von Märkten gesteuert wird — also im „wirtschaftlichen Bereich" im Sinne der traditionellen Marktökonomik — ist auch aus soziologischer Perspektive den Wirtschaftswissenschaften Erklärungskraft nicht nur für das Effizienz-, sondern auch für das Effektivitätsproblem zuzubilligen: Insoweit zu recht davon ausgegangen werden kann, daß Mitteleinsatz *und* Zielerreichung von den sozial Handelnden (hier also: den Wirtschaftssubjekten) in Geldeinheiten gemessen werden, insoweit also der Erfolg in Form von Kosten/Preisrelationen im Alltagshandeln der Beteiligten gemessen

[2] „Effektivität bezeichnet Wirksamkeit und Erfolg von Organisationen, das Ausmaß, zu dem sie ihre Ziele erreichen, gewonnen aus dem Vergleich von input und output. Effizienz bezeichnet dagegen Strategien der Herstellung von Effektivität, die durch verschiedene Kombinationen der input-Faktoren zustande kommen sowie durch mehr oder weniger rationelle Verhältnisse zwischen den eingesetzten Mitteln und den verfolgten Zielen" (Lexikon zur Soziologie, hrsg. v. W. Fuchs et al., Opladen 1973, S. 150 f.). Zu unterschiedlichen Nuancen in der Relationierung der Begriffe Effektivität und Effizienz vgl.: *Ch. I. Barnard,* The Functions of the Executive (1938), Cambridge, Mass., 7. Aufl., 1948, S. 55 ff.; *H. A. Simon,* Administrative Behavior (1945), New York, 4. Aufl., 1949, S. 39, 188, 212 f.; *J. D. Thompson,* Organizations in Action, New York 1967, S. 83 ff.; *R. M. Osborn/J. G. Hunt,* Environment and Organizational Effectiveness, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 19 (1974), S. 231 - 246.

[3] Die soziologische Effektivitätsforschung steht — zumindest im deutschen Sprachbereich — noch in den Anfängen. Es kann hier also nur eine Problemstellung begründet und auf mögliche Wege zu ihrer Erforschung hingewiesen werden. — Für kritische Anregungen zur Vortragserfassung dieses Beitrags danke ich Dieter Grunow und Friedhart Hegner, Bielefeld.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden kann, ist der Effektivitätsgrad des wirtschaftlichen Handelns sozial definiert und in Geld unmittelbar meßbar, so daß sich hier der Ökonomie keine grundsätzlichen Probleme bei der Erfassung der Effektivität stellen: Der Markt fungiert als gesellschaftlich anerkannter Rückkoppelungsmechanismus zwischen Allokation und Verteilung[4].

2. Für den Bereich der Produktion, Verteilung und Konsumption von Kollektivgütern treffen diese Voraussetzungen nur in beschränktem Maße zu[5]. Wo die individuelle Zurechenbarkeit des Nutzens entfällt, entfällt logischerweise auch die Nachfrage als Nutzenindikator. Aber auch im Bereich der sogenannten meritorischen Güter ist die Nachfrage ein problematischer Erfolgsindikator. Die Produktion dieser Güter (Dienste) erfolgt ja gerade aus dem Grunde *nicht* unter Marktbedingungen, weil ein *öffentliches* Interesse unterstellt wird, daß Personen, welche diese Güter (z. B. Bildung, Beratung, Therapie) zu Marktpreisen nicht erwerben würden, diese dennoch konsumieren. Dieses öffentliche Interesse ist rational nur durch *Effekte* begründbar, die vom Konsum dieser Güter erwartet werden. Der „Kollektivnutzen" liegt also nicht im Konsum selbst, sondern in seinen Wirkungen. Die Annahme eines seiner Bedürfnisse voll bewußten und die Bedingungen seiner Nutzenmaximierung durchschauenden Individuums gilt hier nicht als Prämisse, sondern als Problem. Prämisse ist hier die Annahme einer „höheren Einsicht" der Regierenden in die „Bedürfnisse" der Bevölkerung. Unsere Überlegungen zielen auf die Frage, wie solch „höhere Einsicht" diskurs- bzw. kritikfähig gemacht werden kann.

3. Bekanntlich ist es wesentlich leichter, im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse öffentlicher Güter die anfallenden Kosten zu ermitteln, als den zu erwartenden Nutzen zu schätzen[6]. Der Nutzen liegt nicht (oder nur zum kleinsten Teil) in Form von identifizierbaren Gelderträgen vor; seine Schätzung setzt Annahmen über Wirkungszusammenhänge zwischen den eingesetzten Maßnahmen und als rele-

---

[4] Auf Restriktionen dieser Aussage (z. B. externe Effekte, Anbieter, fehlende Anbieterkonkurrenz, Verhältnis von Nachfrageverhalten und Bedürfnisdispositionen usw.) braucht hier nicht eingegangen zu werden.

[5] Vgl. hierzu bereits *G. Myrdal*, The Theoretical Assumptions of Social Planning, in: Transactions of the Fourth World Congress of Sociology, Vol. 2, London 1959, S. 165 ff.

[6] Vgl. z. B. *R. A. Musgrave*, Kosten-Nutzen-Analyse und Theorie der Staatswirtschaft, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970, S. 28 ff.; *H. C. Recktenwald*, Maßstäbe für rationale Entscheidung in der Staatswirtschaft, in: W. Michalski (Hrsg.), Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Hamburg 1970, S. 25 - 39.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vant angesehenen Zielvariablen oder Nebenbedingungen voraus. Die Existenz bzw. Intensität derartiger Wirkungszusammenhänge kann im Regelfalle nicht mit den Mitteln der Wirtschaftswissenschaften überprüft werden. Die Nutzenschätzungen basieren auf Aussagen anderer Wissenschaften bzw. auf Praktikererfahrungen (oder auch nur -meinungen!). Die Feststellung des Effektivitätsgrades bestimmter Maßnahmen setzt hier also einen *doppelten Bestimmungsprozeß* voraus, nämlich einerseits den Versuch der Messung von Intensitätsgraden des Wirkungszusammenhangs und andererseits die Bewertung der angenommenen Effekte in Preisen. Eine Ertrags- oder Nutzenschätzung kann jedoch nicht besser sein als die ihr zugrundeliegenden Annahmen über Wirkungszusammenhänge. Die Frage der Effektivität ist deshalb hier keine Frage der Wirtschaftswissenschaften, sondern derjenigen Wissenschaften, welche die Wirkungszusammenhänge zu untersuchen vermögen.

Es kommt nicht von ungefähr, daß sich Kosten-Nutzen-Analysen bisher überwiegend im technischen Bereich bewährt haben. Überall dort, wo bestimmte Sachverhalte ausschließlich durch intentional eingesetzte Maßnahmen konstituiert werden — also am ausgeprägtesten im technischen Experiment — können wir uns der Wirkungszusammenhänge gewiß sein, während überall dort, wo „natürliche" oder der menschlichen Spontaneität entspringende Faktoren für die Konstitution eines Sachverhalts entscheidend sind, die Identifizierung von Wirkungszusammenhängen zum Problem wird[7]. Dies gilt in besonderem Maße für Maßnahmen, welche die Gestaltung oder Beeinflussung sozialer Sachverhalte beabsichtigten. Obwohl — vor allem in den Vereinigten Staaten — bereits seit längerem spezifische Zweige angewandter Sozialwissenschaft unter den Bezeichnungen „Evaluation Research" und „Impact Research" die Wirkungen bestimmter politischer Maßnahmen zu untersuchen trachten[8], und obwohl vor allem die sog. Soziale-Indikatoren-Bewegung beansprucht, die Bedingungen für eine erfolgreiche Beurteilung der Effektivität gesellschaftspolitischer Maßnahmen herzustellen[9], sind wir von einer Realisierung dieser Ansprüche noch weit entfernt. Der folgende Beitrag versucht, nicht nur die Gründe hierfür

---

[7] Besonders konsequent sind die methodologischen Bedingungen exakter Wissenschaft von *H. Dingler*, Die Ergreifung des Wirklichen (2. Aufl., Frankfurt 1969), herausgearbeitet worden.

[8] Einen Überblick bietet: E. Struening/M. Guttentag (Hrsg.), Handbook of Evaluation Research, 2. Vol., Beverly Hills & London 1976.

[9] Zur Sozialen-Indikatoren-Bewegung vgl. zusammenfassend *R. Werner*, Soziale Indikatoren und politische Planung. Einführung in Anwendungen der Makrosoziologie, Reinbek 1975, bes. S. 38 ff. — Für eine die institutionellen Bedingungen berücksichtigende Programmatik vgl. *W. Zapf*, Gesellschaftliche Dauerbeobachtung und aktive Politik, in: Allgemeines statistisches Archiv, Bd. 57 (1973), S. 143 - 164.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufzuzeigen, sondern gleichzeitig für den sozialpolitischen Bereich den Bedingungen nachzugehen, von denen die Effektivität einer Effektivitätsforschung abzuhängen scheint.

Unsere Ausführungen beziehen sich dabei auf einen in diesem Zusammenhang zunächst nur locker zu umschreibenden Begriff von Sozialpolitik, worunter wir — im Anschluß vor allem an Gerhard Weisser — die Gesamtheit der öffentlichen Maßnahmen verstehen, welche unmittelbar auf die Beeinflussung der Lebenslage der Bevölkerung gerichtet sind[10]. Für diesen Politikbereich gilt somit in besonderem Maße, daß die Normen seines Erfolges nicht lediglich in verwaltungsinternen Leistungsstandards gesehen werden können, sondern *daß es letzten Endes auf die Wirkungen im Bereich der Lebenslage der Bevölkerung ankommt.* Eine solche Feststellung ist jedoch zu pauschal, um als unmittelbare Leitlinie von Effektivitätsüberlegungen dienen zu können. Wir müssen daher zunächst die Situation näher bestimmen, in der Effektivitätsüberlegungen relevant werden, um davon ausgehend ein Konzept der Effektivitätsbestimmung zu entwickeln. Wir werden sodann dieses Konzept in bezug auf den Bereich der Sozialen Sicherung zu erläutern suchen.

2. Effektivität als Verhältnis von Zielbestimmung, Implementation und Wirkung sozialer Maßnahmen

2.1 Effektivität in mehrstufigen Problembearbeitungsprozessen

Die üblichste Formulierung sozial- und wirtschaftspolitischer Probleme orientiert sich an den Kategorien Ziel, Lage und Maßnahmen. Gesucht werden die Maßnahmen, welche unter den gegebenen Bedingungen einer Lage am ehesten geeignet sind, ein Ziel zu erreichen. Diese Formulierung setzt die Bestimmtheit der Ziele und damit einen wesentlichen Teil der Effektivitätsproblematik als gelöst voraus. Sie orientiert sich zudem allzusehr an der unmittelbaren Perspektive eines (fiktiven!) Handelnden. Mehr noch als für andere politische Bereiche gilt für den Bereich der Sozialpolitik, daß die Vorstellung eines einzigen oder einheitlichen handelnden Aktors (etwa des „Staates") eine verschleiernde Fiktion darstellt. Nicht nur die Trennung zwischen poli-

[10] „Als *Lebenslage* gilt der Spielraum, den die äußeren Umstände dem Menschen für die Erfüllung der Grundanliegen bieten, die er bei ungehinderter und gründlicher Selbstbesinnung als bestimmend für den Sinn seines Lebens ansieht" (*G. Weisser*, Art. „Distribution [II] Politik", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956, Bd. 2, S. 635). Diese sehr allgemeine Bestimmung von Sozialpolitik besitzt gegenüber den meisten übrigen den Vorteil, daß sie sozialpolitische Probleme nicht von vornherein auf den Horizont des als politisch oder ökonomisch machbar Deklarierten reduziert und dennoch die Entwicklung operabler Kriterien zur Abgrenzung des Maßnahmenbereichs gestattet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tischem und administrativem System, sondern auch das notwendige Zusammenwirken unterschiedlicher öffentlicher (Bund, Länder, Kommune, Sozialversicherungsträger) oder privater (z. B. Industrie- und Handelskammern, freigemeinnützige Wohlfahrtsverbände) Körperschaften und Einrichtungen (z. B. Jugendzentren, Krankenhäuser, Arztpraxen) und nicht zuletzt die notwendige Mitwirkung der Leistungsadressaten bei der Leistungsgewährung machen deutlich, daß die Erbringung sozialpolitischer Leistungen nur in Form eines komplexen Prozesses adäquat rekonstruierbar ist, an dem eine Vielzahl von Instanzen und Personen beteiligt sind[10a].

Diese arbeitsteilige Mitwirkung einer Vielfalt von politisch-administrativen Instanzen der Bedarfsdeckung setzt zu ihrem Gelingen *Koordinationsleistungen* voraus, die nicht dem Typus des Preismechanismus entsprechen. Die Erbringung dieser Koordinationsleistungen wird allgemein von als „Planung" bezeichneten Prozessen erwartet, obwohl darunter im einzelnen sehr Verschiedenes verstanden wird. Ohne in eine Begriffsdiskussion einzutreten, muß hier in gebotener Kürze auf den bisher in der „Planungsdiskussion" weitgehend vernachlässigten organisationssoziologischen Aspekt der Planungsproblematik hingewiesen werden.

Parlamente, öffentliche Verwaltungen, Verbände und sozialpolitische Einrichtungen stellen — ebenso wie privatwirtschaftliche Unternehmungen — mehr oder weniger formal organisierte Kooperationssysteme dar[11]. Bekanntlich werden dem Preismechanismus unter den Strukturbedingungen des Marktes Rückkoppelungsleistungen zugesprochen,

---

[10a] Für den staatlichen Bereich wird dieser Sachverhalt neuerdings unter dem Begriff „Politikverflechtung" thematisiert. Vgl. *F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

[11] Zum Begriff der formalen Organisation vgl. insbesondere *N. Luhmann*, Funktion und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964. Zur politischen Funktion formaler Organisation vgl. *ders.*, Legitimation durch Verfahren, Neuwied und Berlin 1969. — Wesentliches Merkmal formaler Organisation ist die Bindung aller zentralen Verhaltenserwartungen an die Mitgliedschaftsrolle, wodurch eine weitgehende Freisetzung der Organisationsvollzüge von persönlichen Motivationen der Organisationsmitglieder erreicht werden soll. — Im Anschluß an *F. Hegner* (Strukturelemente organisierter Handlungssysteme, in: G. Büschges [Hrsg.], Organisation und Herrschaft, Reinbek 1976, S. 228 - 250) sprechen wir mit Bezug auf konkrete Organisationseinheiten (z. B. Behörden, Betriebe, Krankenhäuser) von „organisierten Kooperationssystemen", die sich sodann hinsichtlich des Formalisierungsgrades sowohl ihrer Binnenstrukturen als auch ihrer Außenbeziehungen unterscheiden lassen. Formal organisierte Kooperationssysteme sind je nach dem Grad der Standardisierbarkeit und der Routinisierbarkeit ihrer Leistungen eher dem bürokratischen oder (insoweit es nicht zutrifft) dem professionellen Typus zuzuordnen (vgl. *R. Mayntz/R. Ziegler*, Soziologie der Organisation, in: R. König [Hrsg.], Handbuch der empirischen Sozialforschung, 2. Bd., Stuttgart 1969, S. 448 ff., 491 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

welche eine Koordination dezentralisierter Produktions- und Allokationsentscheidungen unter Berücksichtigung der manifesten Nachfragepräferenzen ermöglichen. Wie aber hat man sich die Koordination organisierter Kooperationssysteme unter nicht-marktmäßigen Bedingungen vorzustellen?

Der herrschende Planungsbegriff unterstellt ebenso wie die Theorie öffentlicher Güter, daß *lediglich* die Bildung von Zielpräferenzen problematisch sei. Problematisch ist hier jedoch *zweitens* die Implementation getroffener politischer Entscheidungen, welche stets das Zusammenwirken *mehrerer* organisierter Kooperationssysteme voraussetzt, deren Eigendynamik ebenso zu berücksichtigen ist wie die Dynamik ihrer gegenseitigen Beziehungen. Das gilt bereits für „nachgeordnete Behörden"; aber natürlich in noch weit ausgeprägterem Maße für juristisch selbständige Instanzen wie Ärzteverbände, Sozialversicherungsträger, Kommunen oder freigemeinnützige Wohlfahrtsverbände. Gerade dieses Zusammenwirken von „staatlichen" und „gesellschaftlichen" Instanzen ist bekanntlich ein Charakteristikum der deutschen Sozialpolitik (ihre Eigendynamik muß also sowohl auf der „Input-" wie auf der „Output-Seite" politischer Entscheidungen berücksichtigt werden[12]).

Im Vergleich zur marktmäßigen Steuerung ergibt sich noch ein *drittes* Problem: Unter Konkurrenzbedingungen haben die Konsumenten ein gewisses Sanktionspotential, welches ein Ausufern der Eigendynamik der produzierenden und verteilenden Kooperationssysteme in Schranken hält. Dieses Sanktionspotential entfällt strukturell im Falle öffentlich administrierter Leistungen[13]. Immerhin ist das Geltendmachen von Sanktionsmacht auf dem Rechtswege möglich. Die Sanktionsmacht der Abnehmer ist allerdings von deren eigenem Handlungspotential abhängig, z. B. also bei organisierten Kooperationssystemen (Unternehmungen) höher als bei natürlichen Personen und auch dort variabel, z. B. nach Bildung, Beruf und Einkommen[14]. Sozialpolitik ist jedoch

---

[12] Als Grundlegung einer das Input-Output-Verhältnis thematisierenden systemtheoretischen Betrachtungsweise staatlicher Aktivität vgl. *D. Easton*, A Systems Analysis of Political Life, New York 1965. — Zur Begründung der Notwendigkeit, die Eigendynamik der Inter-Organisationsbeziehungen gerade mit Blick auf die Adressaten sozialpolitischer Maßnahmen in Rechnung zu stellen, vgl.: *D. Grunow/F. Hegner*, Von der Bürokratiekritik zur Analyse des Netzes bürokratischer Organisationen, in: Th. Leuenberger (Hrsg.), Bürokratieprobleme in Industriegesellschaften des 20. Jahrhunderts, Bern 1976.

[13] Natürlich bietet hier das System demokratischer Wahlen keinerlei Ersatz, da in ihnen ja nicht auf *spezifische* Leistungen oder Versagungen reagiert werden kann.

[14] Vgl. hierzu *F.-X. Kaufmann/F. Hegner/D. Grunow*, Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns, in: R. M. Lepsius (Hrsg.), Zwischenbilanz der Soziologie, Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages, Stuttgart 1976, S. 373 - 391.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bereits ihrer Intention nach vornehmlich auf Bevölkerungsgruppen mit geringem individuellem Handlungspotential gerichtet, so daß von rechtlich relevanten Reaktionen der Abnehmer nur in Ausnahmefällen ein Steuerungseffekt zu erwarten ist.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, daß die Steuerung der Produktion sozialpolitischer Güter wahrscheinlich in nur geringem Maße an den erzielbaren Effekten orientiert ist. Konzepte der Effektivitätsforschung sind eine notwendige, allerdings keineswegs hinreichende Bedingung, um den heute dominierenden „symbolic use of politics"[15] einzuschränken.

In dieser Stelle muß in der gebotenen Kürze versucht werden, den Gesamtzusammenhang sozialpolitischer Prozesse so zu rekonstruieren, daß die wesentlichen Probleme der Effektivitätsbestimmung und -messung deutlicher hervortreten. Hierzu wird es sich als zweckmäßig erweisen, Sozialpolitik oder einzelne ihrer Teilbereiche als *mehrstufigen Problembearbeitungsprozeß* zu betrachten.

Herausragende Stufen derartiger Problembearbeitung sind typischerweise

a) die Gesetzgebung als Prämisse weiterer öffentlicher Problembearbeitungsprozesse;
b) die Bereitstellung von Mitteln für bestimmte Probleme und Problemlösungsstrategien;
c) die Erstellung und der Betrieb von Einrichtungen, welche bestimmte Leistungen erbringen sollen;
d) endlich die Erbringung der Endleistung an Betroffene, denen eine bestimmte Leistung zugute kommen soll.

Auf jeder dieser Stufen werden bei genauerer Betrachtung unterschiedliche Leistungen (Outputs) erbracht: Rechtsnormen, Finanzmittel, Dienstleistungsorganisationen, Geld- oder Dienstleistungen[16]. Auf jeder dieser Stufen ergeben sich demzufolge qualitativ auch unterschiedliche Effekte, wobei die Effekte vorangehender Stufen die Handlungsmöglichkeiten nachfolgender Stufen in je nach Leistungstyp, Organisations-

---

[15] Zur Übernahme dieses von *M. Edelmann* (1964) geprägten Konzepts in die sozialpolitische Diskussion in der BRD vgl. *C. Offe*, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1972; *J. Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/Main 1973.

[16] Jede Stufe setzt zudem in der Regel das Zusammenwirken mehrerer Instanzen voraus und läßt sich in Teilprozesse zerlegen. Vgl. hierzu ausführlicher: *F.-X. Kaufmann/P. Schäfer* in Zusammenarbeit mit dem Forschungsverbund, „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt — Ein Bezugsrahmen zur Problemexposition", in: *F.-X. Kaufmann* (Hrsg.), „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt", Probleme und theoretische Perspektiven eines Forschungsverbunds, Meisenheim und Kronberg 1977 (im Druck).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

form und Grad der hierarchischen Abhängigkeit unterschiedlichem Maße determinieren. Wir können daher zunächst ganz formal zwischen zwei Dimensionen der Effektivitätsproblematik sozialpolitischer Maßnahmen unterscheiden.

1. Die Frage nach der Effektivität bestimmter Stufen der Problembearbeitung;
2. die Frage nach dem Zusammenhang der Effekte unterschiedlicher Problembearbeitungsstufen.

Aus der Perspektive des traditionellen Mittel/Zweck- oder Maßnahmen/Ziel-Schemas läge es nahe, die Outputs der einzelnen Problembearbeitungsstufen als Zwischenziele zur Erreichung des „Endziels" zu interpretieren. Es ist jedoch u. E. eine offene Frage, inwieweit die Effekte unterschiedlicher Problembearbeitungsstufen in eine handlungslogisch verknüpfte Zweckreihe gebracht werden können und sollen. Systemtheoretische Problemrekonstruktionen erscheinen hier adäquater, denn sie rechnen realistischerweise mit der Möglichkeit, daß in den unterschiedlichen Stufen der Problembearbeitung, welche typischerweise in verschiedenen Kooperationssystemen erfolgen, auch unterschiedliche Zielvorstellungen dominieren, so daß die Frage nach der Koordination der teilsystemischen Ziele zum Problem erhoben werden kann[17].

2.2 Zielbestimmung und Effektivität

Vor dem Hintergrund dieser Problemformulierung gewinnt das Problem der sozialpolitischen *Zielbestimmung* als Voraussetzung aller Effektivitätsüberlegungen eine neue Dimension. Bisher haben wir implizit vorausgesetzt, daß die Ziele, um deretwillen bestimmte Maßnahmen eingesetzt werden, geklärt und bekannt seien. Diese Voraussetzung gilt es nun zu problematisieren.

In wirtschaftspolitischen Erörterungen wird meist von bestimmten, als vorgegeben angesehenen Zielsetzungen ausgegangen. Die Formulierungen variieren, jedoch nur in einem beschränkten Bereich, der durch die vorherrschenden *kulturellen* Wertformulierungen begrenzt wird; häufig sind die Formulierungen sogar mit dominanten gesellschaftlichen Wertbegriffen identisch, z. B. „Fortschritt, Freiheit, Stabilität, Gerechtigkeit" (K. E. Boulding); „Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand" (H. Giersch).

---

[17] Vgl. hierzu grundlegend *N. Luhmann,* Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Tübingen 1968, bes. S. 183 ff. (2. Aufl., Frankfurt 1973). Zur theoretischen Erklärung divergierender teilsystemischer Zielorientierungen vgl. beispielsweise *A. Downs,* Inside Bureaucracy, Boston 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es erscheint als charakteristisch für hochdifferenzierte Gesellschaften, daß die dominanten kulturellen Wertorientierungen in Form von *Wortsymbolen* gesellschaftlich festgehalten und tradiert werden. Diese Wortsymbole stehen für komplexe Sinngehalte, welche jeden denkbaren Handlungszweck transzendieren, jedoch zur Legitimierung der Selektion von Zwecken benützt werden[18]. Sie sind daher unterschiedlich interpretierbar und erscheinen einer „positivistischen" Betrachtungsweise als „Leerformeln"[19], obwohl ihr Sinnhorizont allein schon durch Sprachstrukturen, darüber hinaus aber auch durch auf sie als Legitimationsquelle angewiesene gesellschaftliche Einrichtungen und deren Interpretationsleistungen innerhalb eines angebbaren räumlichen und zeitlichen Bereichs durchaus bestimmbar ist[20]. Dennoch handelt es sich bei ihnen offensichtlich nicht um „Zielsetzungen" im Sinne erreichbarer Handlungszwecke.

Für die zu „magischen" Drei-, Vier- oder Fünfecken hochstilisierten, wirtschaftsnäheren „Ziele der Wirtschaftspolitik" gilt bei näherem Zusehen ähnliches: „Inkonsistenz, Unklarheit, Unvollständigkeit, juristische, ideologische und durch Meßbarkeitskriterien bedingte Verzerrungen entwerten die gängigen Zielkataloge so stark, daß sie als zentrale Ansätze einer rationalen Wirtschaftspolitik in entscheidenden Momenten regelmäßig versagen."[21] Diese Feststellung kann jedoch nur denjenigen zum „beruhigten" Rückzug auf eine „unpolitische" Formalrationalität bewegen, der entweder von der Allgegenwart der „unsichtbaren Hand" oder von der Zielgewißheit unserer Politiker überzeugt ist. Realistischer scheint mir die Annahme eines *Defizits an Zielfin-*

---

[18] Vgl. *F.-X. Kaufmann,* Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 2. Aufl., Stuttgart 1973, S. 33 ff.

[19] Vgl. etwa *E. Topitsch,* Sprachlogische Probleme der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung, in: ders. (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln/Berlin 1965, S. 17 - 36.

[20] Eine ganz andere Frage ist diejenige nach der ‚Verbindlichkeit' derartiger Wertvorstellungen. Die Soziologie vermag nur die soziale Geltung bestimmter Wertvorstellungen festzustellen, ihre Bedeutung zu interpretieren: „Kenntnis der Bedeutung des Gewollten selbst" (vgl. *M. Weber,* Die „Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 3. Auflage, Tübingen 1968, S. 150 f.). Wie im folgenden zu zeigen sein wird, legt allerdings die Zielfindungsproblematik in hochkomplexen Gesellschaften nahe, auf derartige Analysen auch zur Legitimation von Problemselektionen zurückzugreifen. Ähnlich *W. C. Churchman,* Wie ist Planung möglich?, in: G. Fehl/N. Kuhnert/M. Fester (Hrsg.), Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung, Gütersloh 1972, S. 135 ff.

[21] *S. Borner,* Wissenschaftliche Ökonomik und politische Aktion, Bern 1975, S. 88. — In welche Verlegenheit der Versuch einer empirischen Ziel- oder Leitbildanalyse der Sozialpolitik gerät, läßt sich anhand der Meinungsvielfalt des von H. Sanmann herausgegebenen Bandes „Leitbilder und Ziele der Sozialpolitik" (Berlin 1973) erkennen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dungspotentialen zu sein, d. h. eines vermutlich durch die strukturelle Überkomplexität moderner Gesellschaften bedingten Orientierungsdefizits praktischer Politik, welche die Konsequenz ihres eigenen Handelns nicht mehr zu überschauen und sich daher auch keine klaren Ziele zu setzen vermag[22].

Dieser Sachverhalt ist es auch, welcher die Frage nach der Effizienz oder Effektivität gesellschaftspolitischer Maßnahmen überhaupt als dringlich erscheinen läßt. Wenn diese Annahme jedoch richtig ist, so führt sie uns in einen logischen Zirkel: Ungenügende Zielklarheit stimuliert die Frage nach der Effektivität verwirklichter Maßnahmen; die Bestimmung dieser Effektivität setzt jedoch Zielklarheit voraus. Wie können wir dieser Aporie entkommen?

Eine wesentliche Voraussetzung hierfür scheint die Überwindung der klassischen Gegenüberstellung von wertgebundenen und wertfreien Wissenschaftspositionen zu sein. „Werte" haben einerseits keine genügende Selektionskraft, um Wissenschaftsprogramme oder politisches Handeln eindeutig zu begründen, die Vernachlässigung der normativen Aspekte gesellschaftlicher Praxis in den angewandten Sozialwissenschaften führt andererseits zu inadäquaten Problemreduktionen. Gefragt sind Denkansätze, welche nicht die Trennung, sondern den Bezug zwischen „Erklärung" und „Bewertung" thematisieren: So fordert beispielsweise Fritz W. Scharpf „Planung als politischen Prozeß"[23] zu begreifen und dabei die Dimensionen der Informationsverarbeitung und der Interessenberücksichtigung bzw. Konsensbildung zu unterscheiden. „Politische Planung" soll „die vollständigere und frühere Problemerfassung und die Entwicklung wirksamer Veränderungs- und Gestaltungsstrategien zur Bewältigung neuartiger und zunehmend krisenhafter Problemlagen" ermöglichen[23a]. — S. Borner kritisiert aus der Perspektive beratender Sozialwissenschaft „die positivistisch-technologische Theorie der Wirtschaftspolitik gleichzeitig als theoretisch fragwürdig und politisch irreführend" und fordert statt dessen eine offene politische Ökonomie unter „Orientierung auf bewußte kollektive Zielsetzungen und kollektive Kontrollmechanismen"[24].

---

[22] Diese Situationsdiagnose liegt der gesamten sozialwissenschaftlichen „Planungsdebatte" seit dem Ende der sechziger Jahre zugrunde, als deren Zentralpunkt die Kritik instrumentell-technologischer Planungstheorien anzusehen ist. Vgl. hierzu etwa die Sammelbände von V. Ronge/G. Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971; *B. Schäfers,* Gesellschaftliche Planung, Stuttgart 1973; *F. Naschold/W. Väth,* Politische Planungssysteme, Opladen 1973.

[23] Titel eines zuerst in der Zeitschrift „Die Verwaltung" (4. Jg., 1971, S. 1 ff.) erschienenen Aufsatzes mit zahlreichen Nachdrucken, u. a. in den in FN 22 genannten Readern.

[23a] Ebenda, zit. nach *B. Schäfers,* a. a. O., S. 175.

[24] *S. Borner,* a. a. O., S. 118, 131.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Aufstellung derartiger Forderungen bedeutet allerdings noch nicht deren theoretische Einlösung. Am aussichtsreichsten scheinen hier Ansätze zu sein, welche die von uns einleitend als konstitutives Merkmal politischer Praxis hervorgehobene Mehrstufigkeit der Problembearbeitung zum Ausgangspunkt einer mehrstufigen Planungstheorie nehmen. So unterscheiden beispielsweise H. Ozbekhan und E. Jantzsch zwischen drei Typen von Planungs- und Entscheidungsprozessen[25]:

1. *„Normative Planung"* (oder „policymaking functions") bezieht sich auf die Formulierung von „Normen", welche die Möglichkeiten der nachfolgenden Planungsstufen bestimmen und zugleich restringieren. Unter Normen werden dabei Kriterien für die Entscheidung zwischen alternativen Handlungsstrategien verstanden[26].
2. *„Strategische Planung"* (oder „goal-setting functions") bezieht sich auf die Formulierung realisierbarer Strategien unter Berücksichtigung der zu 1 genannten Kriterien und optimierender Ressourcenallokation.
3. *„Operationale Planung"* (oder „administrative functions") bezieht sich auf die Implementation bestimmter Strategien unter Berücksichtigung von Prioritäten und Verfahrensregeln, die sich aus den jeweiligen Umständen ergeben. Im Gegensatz zu den vorangehenden Stufen müssen hier die Wertprämissen der Entscheidungen nicht mehr gesondert berücksichtigt werden.

Natürlich handelt es sich hierbei um analytische Unterscheidungen, welche eventuell die Empfehlung implizieren, die faktische Kompetenzverteilung in bezug auf bestimmte Planungsprozesse diesen Funktionen entsprechend vorzunehmen. An diesem Denkansatz scheint uns zunächst der systematische Einbezug normativer Überlegungen in den Planungsprozeß von Bedeutung. Dabei fordern die Autoren, daß auf den vorgelagerten Stufen Probleme der nachgeordneten Stufen jeweils mitbedacht und *Planung* somit als *ein iterativer Prozeß progressiver Zielspezifizierung und Zielanpassung unter Berücksichtigung von internen und externen Restriktionen* begriffen werden muß. Es muß jedoch deutlich gesehen werden, daß es sich hier um eine normative Planungstheorie handelt, die eine Konsistenz der Planungsprozesse voraussetzt, welche in Wirklichkeit in der Regel nicht gegeben ist. Von daher scheint es wenig realistisch, das Effektivitätsproblem lediglich als die Frage

---

[25] Vgl. zum folgenden *H. Ozbekhan,* Toward a General Theory of Planning, in: E. Jantzsch (Hrsg.), Perspectives of Planning (OECD), Paris 1969, S. 47 - 155. — *E. Jantzsch,* Technological Planning in Social Futures, London 1972, bes. S. 12 ff.

[26] *H. Ozbekhan,* a. a. O., S. 81. Typischerweise handelt es sich hierbei um eine Mehrzahl von Kriterien (Ökonomen würden hier vermutlich von „Zielbündeln" sprechen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach der Verwirklichung derartiger konsistenter Planungen zu formulieren. Der praktische Zusammenhang scheint — zumindesten im Bereich der Sozialpolitik — vielmehr umgekehrt zu sein: Realistische Planungen sind nicht möglich, weil es einerseits an klaren Problemstellungen und Kenntnis der Wirkungszusammenhänge und andererseits an realistischen Konzepten zur Lösung von Koordinationsproblemen fehlt.

Realitätsnäher scheint daher der Denksatz von N. Luhmann zu sein[27]. Ausgehend von der die ontologische Denktradition radikal verlassenden Fragestellung, wie der Mensch überhaupt imstande sei, angesichts der chaotischen Vielfalt des an sich Möglichen zum Handeln und Entscheiden zu gelangen, postuliert er die Unterscheidung von „Zweckprogrammen" und „Konditionalprogrammen": „Zweckprogramme sind ihrem Inhalt nach zunächst und vor allem *formulierte Probleme*. Hierin liegt ihr wesentlicher Unterschied zu den Konditionalprogrammen, die — wenigstens in ihrer Idealgestalt — zugleich das Kalkül mitenthalten, welches das Problem löst, im Grunde also Mechanismen für die Lösung schon gelöster Probleme darstellen. Zweckprogramme beschränken sich dem gegenüber darauf, die heuristische Funktion einer Problemstellung zu programmieren."[28] Programmierung von Zwecken heißt demzufolge Formulierung von Problemen in einer Form, in der sie als Maßstäbe zur Bewertung alternativer Problemlösungsstrategien gelten können. Die *Definition des Problems wird so zur Entscheidungsprämisse der Problemlöser*. „Natürlich ist durch diese Formgebung allein das Problem noch nicht exakt definiert, geschweige denn sicher lösbar. Aber soweit sie festliegen, werden die Problemkomponenten durch Programmierung verbindlich. Auf ihre strukturierende Wirkung kann man dann in kooperativen Entscheidungszusammenhängen vertrauen. Das ist Voraussetzung jeder Organisation des Entscheidungsprozesses und damit Voraussetzung desjenigen Potentials für Problemlösungskomplexität, das sich nur durch Organisation gewinnen läßt."[29] Dieser Denkansatz trägt dem zuerst von Gunnar Myrdal[30] hervorgehobenen Einwand Rechnung, daß Zweck-Mittel-Relationen nicht a priori festliegen und daß Kausalrelationen nicht deckungsgleich mit Bewertungsrelationen sein müssen, sondern vielmehr teilsystemspezifisch variieren können. Indem anstelle von Zielen komplexe Problemformulierungen der Zwecksetzung dienen, lassen sich unter Berücksichtigung eines mehrstufigen und mehrgliedrigen, zeitlich gestaffelten Programmaufbaus wesentlich kom-

---

[27] Vgl. insbesondere *N. Luhmann,* Zweckbegriff, a. a. O., Kap. 5.

[28] Ebenda, S. 179. Hervorhebung von mir.

[29] Ebenda, S. 180.

[30] Vgl. *G. Myrdal,* Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 4 (1933), S. 305 - 329.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

plexere Handlungszusammenhänge in einer einheitlichen Planungsperspektive noch erfassen. Außerdem kann der erforderliche normative Konsens minimiert werden: „Durch Organisation wird es möglich, eine Vielzahl von Zweckperspektiven nebeneinander und ineinandergeschachtelt zu verwenden, ohne die dabei vorausgesetzten Werturteile zu integrieren: Organisation stellt nämlich sicher, daß die in den verschiedenen Zweckperspektiven getroffenen Entscheidungen einander als Prämissen dienen, so daß die Reduktion von Komplexität auch dann gelingt, wenn keine gemeinsame, transitive Wertordnung generell festgehalten werden kann."[31]

Vollständige *Problembestimmungen* implizieren notwendigerweise drei Vorstellungskomplexe:

— Vorstellungen über den Sachverhalt („Situationsdefinitionen")
— Vorstellungen über die Änderbarkeit einer Situation (Definition der handlungsrelevanten Faktoren)
— Vorstellungen über die Gründe, welche einen Sachverhalt als änderungswürdig bzw. einen veränderten Zustand als „besser" erscheinen lassen (Definition der Beurteilungskriterien).

In jede Problembestimmung fließen somit wenigstens implizit Tatsachenurteile *und* Werturteile ein. Als Handlungsprämisse „nachgeordneter" Organisationseinheiten gelten jedoch nicht die Werturteile, welche die Problembestimmung strukturiert haben, sondern die Problembestimmung selbst, und zwar insbesondere die in ihr enthaltenen handlungsrelevanten Faktoren. Ihre Beeinflußbarkeit kann nun wiederum zum „Problem" erhoben werden, woraus bestimmte Problemlösungsstrategien erwachsen. Die Realisierung einer bestimmten Problemlösungsstrategie wird von einer anderen Stelle zum „Problem" erhoben, usw., so daß nunmehr *Zweckprogrammierung als ein sequentielles Verfahren erscheint, das Entscheidungen auf unterschiedlichen Stufen der Problembearbeitung ermöglicht, welche gleichzeitig als Problemspezifikationen für nachgeordnete Problembearbeitungsschritte gelten können.* Je konkreter die Problembestimmung, um so „lösungsträchtiger" ist sie in der Regel und um so eher kann die Zweckprogrammierung durch Konditionalprogrammierung ersetzt werden.

2.3 Ein Konzept der Effektivitätsforschung

Der Luhmannsche Denkansatz macht zunächst plausibel, wie es überhaupt möglich ist, das Koordinationsproblem hochkomplexer Systeme trotz unterschiedlicher Präferenzen der Beteiligten *ohne* Marktmechanismen praktisch zu lösen: Durch „Entlastung vor allem von Funktionen

[31] *N. Luhmann,* Zweckbegriff, a. a. O., S. 234.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Konsensbeschaffung und der Legitimierung des Entscheidens"[32], also durch weitgehende Freisetzung der operativen Teile des politisch-administrativen Systems von durch systemexterne Normen begründeten Ansprüchen. Damit ergibt sich für die Bestimmung von Effektivitätskriterien eine im Prinzip recht einfache Antwort: Die *erwartete Organisationsleistung* dient ihrer Art nach als Effektivitätskriterium, die Effektivitätsmessung erfolgt durch Feststellung des Umfangs der erbrachten Organisationsleistung: Als „Effektivität" *erscheint* dann z. B. die Zahl der neu geschaffenen Krankenbetten, der behandelten Patienten, der erledigten Rentenanträge, der erlassenen Verordnungen oder Verfügungen, der erledigten Einsprüche, Klagen oder Beerdigungen — bezogen auf die jeweils zur Verfügung stehenden räumlichen, personellen und sachlichen Ressourcen. In dieser Weise wird „Effektivität" auch in der administrativen Praxis verstanden[33].

Auf dieser Antwortebene ergibt sich noch keine praktische Differenz zwischen Effizienz und Effektivität, da eine qualitative Beurteilung des Outputs unterbleibt. *Offensichtlich ist bei dieser Fassung des Effektivitätsproblems jedoch die Frage nach dem Zusammenhang der Effekte unterschiedlicher Problembearbeitungsstufen verlorengegangen.* Unter Rückgriff auf den Luhmannschen Ansatz könnte immerhin argumentiert werden, daß die Problembestimmungen einer vorgelagerten Problembearbeitungsstufe, welche als Handlungsprämissen einer bestimmten organisatorischen Einheit vorgegeben werden, als qualitatives Kriterium der Outputbestimmung fungieren können: Wenn vom Krankenhaus A die Sicherstellung der erforderlichen stationären Behandlung für die Region B erwartet wird, so ist nicht mehr nur die Zahl der Behandlungen, sondern ebensosehr die Zahl der unbehandelten Fälle ein Effektivitätskriterium. Typischerweise hat jedoch das Krankenhaus A nur dann ein Eigeninteresse, die Zahl der unbehandelten Fälle festzustellen, wenn daraufhin mit der Bereitstellung von Mitteln für Erweiterungsbauten (und nicht beispielsweise mit der Finanzierung eines neuen Krankenhauses für einen anderen Träger) zu rechnen ist. Ebenso hat die für derartige Entscheidungen zuständige Instanz nur dann ein Interesse, die Zahl der Nicht-Behandlungen festzustellen, wenn sie über genügend Mittel verfügt und unbeeinflußt von politischem Druck oder sonstiger Interessenverfolgung tatsächlich eine an sachlicher Dringlichkeit orientierte Entscheidung verfolgt, eine Annahme, die nur dann plausibel erscheint, wenn die Verfolgung sachgerechter Problemlösungen tatsächlich prämiiert wird[34].

---

[32] *N. Luhmann,* Legitimation, a. a. O., S. 218.

[33] Eine gute Quelle für das Effektivitätsverständnis der Praxis im Bereich der sozialen Sicherung stellen die Verwaltungsberichte der Sozialversicherungsträger dar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da anzunehmen ist, daß jede am Problembearbeitungsprozeß beteiligte Instanz nur solche Problemdefinitionen übernimmt und bearbeitet, welche ihre eigene Tätigkeit als erfolgreich erscheinen lassen, *bleibt bei dieser Betrachtungsweise die Frage nach der Konsistenz zwischen den Problemdefinitionen auf unterschiedlichen Bearbeitungsstufen völlig offen*[35]. Ein die Relation zwischen zwei aufeinanderfolgenden Problembearbeitungsstufen übergreifendes Effektivitätskriterium wird dabei nicht in Betracht gezogen.

Dieser Sachverhalt erscheint um so gravierender, als davon auszugehen ist, daß im Maße der Ausdehnung sozialpolitischer Tätigkeiten „Neue Politik ... mehr und mehr auf politisch schon geregelte Sachverhalte und etablierte Programme (trifft); sie ist je länger je mehr nur noch als Änderung oder Beseitigung laufender Politik möglich"[36]. Jede etablierte Politik wird jedoch durch die Interessen der von ihr geschaffenen Verwaltungen und Einrichtungen gestützt, welche ihrerseits an der Vorbereitung neuer politischer Entscheidungen in der Regel direkt oder indirekt beteiligt sind. Von daher wird mit der Anerkennung eines Effektivitätskriteriums, das sich nur innerhalb des organisatorisch jeweils Machbaren hält, dem politischen Immobilismus Vorschub geleistet. Für den hinsichtlich seiner Institutionalisierung fortgeschrittensten Bereich der Sozialpolitik, den Bereich der sozialen Sicherung, ist solch ein Immobilismus vielfach diagnostiziert worden[37].

Eine solche Feststellung ist für den Bereich der Sozialpolitik insofern besonders gravierend, als weitgehender gesellschaftlicher Konsens darüber zu bestehen scheint, daß Sozialpolitik ihrem Anspruch nach die Lebenslage sozial *benachteiligter* Personen und Gruppen zu verbessern habe. Die Reduktion ökonomischer und sozialer Ungleichheiten erscheint als wesentliche sozialpolitische Leitvorstellung[38]. Gleichzeitig wird je-

---

[34] Wir gehen bei unseren Überlegungen also von der durch *G. Tullok* (The Politics of Bureaucracy, Washington 1965) und *A. Downs* (a. a. O.) nunmehr auch in die Ökonomie eingeführten Annahme bürokratischer Eigeninteressen aus.

[35] Dies wird im übrigen von *N. Luhmann* begrüßt, da hierdurch die Fähigkeit von Organisationen, Komplexität zu absorbieren, erhöht wird. Vgl. Zweckbegriff, a. a. O., S. 189.

[36] *F. W. Scharpf*, Planung als politischer Prozeß, a. a. O., S. 186.

[37] Vgl. z. B. *H. Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958, S. 102 ff. — *V. von Bethusy-Huc*, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965, S. 221; *Ch. von Ferber*, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, S. 74 ff.

[38] Gleichheitsgesichtspunkte leiteten bereits die ursprünglichste sozialpolitische Reflexion bei *Lorenz v. Stein* (1850). Vgl. *E. W. Böckenförde*, Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: Alteuropa und die moderne Gesellschaft, Festschrift für Otto Brunner, Göttingen 1963, S. 248 - 277. — Auch in der angelsächsischen Sozialpolitiktradition erscheint die Bekämpfung sozialer Ungleichheit als dominante Legitimation. Von ihr her legitimiert sich die verteilungspolitisch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

doch allgemein anerkannt, daß sozial benachteiligte Gruppen in der Regel auch nur in geringem Maße organisationsfähig und politisch einflußreich sind[39]. Wenn jedoch politische Veränderungen Macht voraussetzen, so muß man zum Schluß gelangen, daß sozialpolitische Innovationen je länger je schwieriger werden, da zum einen die Rigidität und der Einfluß der bestehenden sozialpolitischen Institutionen wachsen und zum anderen die verbleibenden unterversorgten Gruppen aufgrund der Selektivität politischer Prozesse politisch immer schwächer werden. Von seiten der sozialpolitischen Institutionen ist dagegen das Argument zu erwarten, Innovationen seien auch nicht mehr nötig oder aber im notwendigen Umfang durchaus im Rahmen der vorhandenen Organisation zu leisten. Die entscheidende Frage ist jedoch, wer den Innovationsbedarf bzw. die seiner Feststellung zugrunde liegenden Probleme bestimmt und *wie* sie definiert werden.

Scharpf kommt aufgrund seiner Diagnose zum Schluß, daß „innovative Politikplanung ... angewiesen (bleibt) auf weitgehend ungesteuerte, jedenfalls von der Planung aus kaum steuerbare, gesellschaftliche und politische Prozesse der Problemartikulation, Bewußtseinsbildung, Politisierung und Mobilisierung ... Die Vorstellung einer vom politischen Prozeß ablösbaren oder dieser steuernden Planung gesellschaftlicher Strukturveränderungen bleibt unter den gegebenen Bedingungen eine technokratische Illusion"[40]. Dynamisierende Faktoren sozialpolitischer Entwicklung können m. E. jedoch auch innerhalb des sozialpolitischen Leistungssystems entstehen, sobald die bestehenden Einrichtungen in Druck (z. B. Legitimationsdruck, Kostendruck, Konkurrenzdruck) geraten.

Auch wenn man die Notwendigkeit exogener dynamisierender Faktoren akzeptiert, stellt sich die Frage, in welcher Form wissenschaftliches Handeln geeignet sein mag, Prozesse der Problemartikulation und der Bewußtseinsbildung vorzustrukturieren, bzw. entstandenen Problemdruck zu kanalisieren.

Es können an dieser Stelle nicht mehr die Fallstricke erörtert werden, welche solch wohlmeinende wissenschaftliche Absichten in der Regel bereits im Anlauf zu Fall bringen. Immerhin scheint die Orientierung an Effektivitätsproblemen der Sozialpolitik insofern ein aussichtsreiches Feld politikbezogener wissenschaftlicher Forschung zu er-

---

orientierte Sozialpolitiklehre der Ökonomie, ebenso wie die erneute soziologische Beschäftigung mit Sozialpolitik. Vgl. z. B. *J. Krüger*, Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 6. Jg. (1975), S. 247 - 262.

[39] Vgl. insbesondere *M. Olson*, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968; *C. Offe*, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972.

[40] *F. W. Scharpf*, a. a. O., S. 190.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffnen, als an Analysen dieser Art auch seitens des politischen Systems ein Interesse besteht. Ob derartige Effektivitätsuntersuchungen jedoch zu tendenziell innovativen Ergebnissen führen, dürfte sich nicht so sehr an der politischen Einstellung des Forschers als an der Art der Problemwahl entscheiden. Unsere These geht dahin, daß in der Regel Effektivitätsuntersuchungen nur dann *tendenziell innovative Ergebnisse zeitigen können, wenn sie die Problemdefinitionen und Organisationsleistungen über mehrere Stufen des Problembearbeitungsprozesses hinweg verfolgen.* Diese Form der „systemimmanenten Kritik" ist zwar für die Betroffenen möglicherweise unangenehmer als die bis heute übliche pauschale sozialwissenschaftliche Kritik. Sie ist auch für den Forscher mühsamer und setzt in der Regel nicht nur wissenschaftliches, sondern auch Verhandlungsgeschick voraus, um überhaupt an relevante Daten zu gelangen. Vielfach müssen Forschungen wegen des administrativen Widerstandes abgebrochen werden.

Nur in dem Maße, als sich die Einsicht verbreitet, daß die „systemimmanente Kritik" gleichzeitig systemadäquat sein kann, wird sie überhaupt realisierbar sein[41]. Dabei wird es sowohl von den politischen Umständen als auch von dem Verhältnis zwischen Forscher und „beforschtem" Bereich abhängen, ob die Ergebnisse überhaupt und — wenn ja — ob inkrementalistisch oder politisch wirksam werden.

Methodisch gesehen geht es im Horizont des bisher Ausgeführten darum, die Kompatibilität der Problembestimmungen und Problemlösungsaktivitäten über mehrere Bearbeitungsstufen hinweg zu verfolgen, und zwar im Idealfall von der ersten Stufe der Problemformulierung im Grenzbereich von kulturellem und politischem System über die Implementation problembearbeitender Einrichtungen bis zu den Endleistungen und ihren Wirkungen bei den Zielgruppen bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen. Vorausgesetzt wird also keine „für das System als Ganzes richtige, voll konsensfähige Zweck-Mittel-Ordnung"[42], aber die Existenz allgemein anerkannter gesellschaftlicher Wertideen, mit deren Hilfe sich politische Problembestimmungen in den ersten Bestimmungsstufen legitimieren lassen. Diese Legitimationsgrundlagen staatlichen Handelns bieten zusammen mit wissenschaftlichen Sachverhaltsermittlungen die Basis für rationale Problemrekonstruktionen von höherer interner Konsistenz, als sie politischen Problembestimmungen in der Regel eigen sind. Auf sie lassen sich sodann die Problembestimmungen

[41] Wenn *N. Luhmann* für „intern zwar verbundene, aber gegeneinander verschobene Zweck- und Neutralisierungsperspektiven" plädiert (Zweckbegriff, a. a. O., S. 189), so setzt auch er die interne Verbundenheit der Problemlösungsperspektiven voraus. Mehrstufige Effektivitätsforschung richtet sich auf die Stärkung dieser internen Verbundenheit.

[42] Wie sie *N. Luhmann* (ebenda) nicht zu Unrecht der traditionellen Organisationslehre unterstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Problemlösungsaktivitäten auf nachfolgenden Bearbeitungsstufen beziehen. Die Gültigkeit derartiger Problemformulierungen ist grundsätzlich voll diskursfähig, bis zum *Aufweis* inkompatibler Sachverhaltsfeststellungen oder Prioritätssetzungen. Häufig wird sich jedoch zwischen unterschiedlichen Problembestimmungen keine klare Entscheidung treffen lassen. Das ist insofern nicht verwunderlich, als unterschiedliche Wertgesichtspunkte zur Bestimmung eines Problems herangezogen werden können (z. B. „Gleichheit" und „Sicherheit"), ohne daß deshalb von einer Inkompatibilität gesprochen werden müßte. Inkompatibel können nur Handlungszwecke, aber nicht Werte sein[43]. In diesem Falle empfiehlt es sich grundsätzlich (d. h. unter Vernachlässigung des damit verbundenen Arbeitsaufwandes), konkurrierende Problembestimmungen parallel zur Ermittlung von Effektivitätskriterien zu verwenden.

3. Soziale Sicherung und Soziale Sicherheit

Im folgenden können wir das hier postulierte Vorgehen nur andeutungsweise veranschaulichen, und zwar sowohl aus räumlichen wie aus sachlichen Gründen. Der Handlungsbereich der Sozialversicherungsträger ist in Deutschland bisher sozialwissenschaftlich kaum erforscht[44], so daß alle Beispiele nur auf sporadischen Kenntnissen beruhen können.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die naheliegende These, daß die unter der Bezeichnung „Soziale Sicherung" oder „Soziale Sicherheit" zusammengefaßten Einrichtungen ihre zentrale Legitimation durch den gesellschaftlichen Wertbegriff „Sicherheit" erhalten. Dieser Ansatz ist insofern nicht ganz unproblematisch, als die Bismarcksche Sozialversicherung zu einer Zeit eingerichtet wurde, als von „Sicherheit" im Sinne eines gesellschaftlichen Wertbegriffs noch kaum die Rede war[45]. Die programmatische Bezeichnung „Soziale Sicherheit" verfestigte sich erst im Anschluß an die Botschaft F. D. Roosevelts von 1934, in welcher er das später „Social Security Act" genannte Gesetzeswerk ankündigte. Der Begriff gewann jedoch binnen kurzem weltweite Resonanz (mit Ausnahme des Bereichs der Achsenmächte), wie seine Aufnahme in die Atlantik-Charta von 1941 und in die Menschenrechts-

---

[43] Vgl. hierzu ausführlicher *J. Friedrichs*, Werte und soziales Handeln, Tübingen 1968.

[44] Vgl. dagegen für Frankreich die umfangreichen Studien von *A. Catrice-Lorey*, Les organismes de sécurité sociale dans leurs rapport avec les assures, 2 vol, Paris 1963/65. — Einen Überblick über den gegenwärtigen sozialwissenschaftlichen Forschungsstand in der Bundesrepublik gibt *F. Tennstedt*, Sozialwissenschaftliche Forschung in der Sozialversicherung, in: *C. v. Ferber/ F.-X. Kaufmann* (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1977 (im Druck).

[45] Zur Genese des Sicherheitsbegriffs als gesellschaftlicher Wertidee vgl. *F.-X. Kaufmann*, Sicherheit, a. a. O., Kap. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erklärung der Vereinigten Nationen von 1948 zeigt[46]. Die Rezeption des Begriffs in der Bundesrepublik erfolgte zögernd, handelte es sich doch in gewissem Sinne um einen Programmpunkt des ehemaligen Kriegsgegners[47]. Zudem geriet er in den Sog der Diskussion um den Begriff des „Wohlfahrtsstaates", so daß im Endeffekt die (korrektere!) Bezeichnung „Soziale Sicherung" für den Bereich der Einrichtungen und Maßnahmen und die Bezeichnung „Sicherheit" zur Bezeichnung der Legitimationsgrundlage sich durchsetzte[48]. Bereits 1956 anläßlich der Einbringung der Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze durch den damaligen Arbeitsminister Anton Storch wurde der Zusammenhang von Sozialversicherung und Sicherheit ganz selbstverständlich hergestellt[49]. Häufig wird „Sicherheit" oder „soziale Sicherheit" als *Ziel* sozialer Sicherungssysteme angesprochen. Eine solche Redeweise ist, wie unsere vorangehenden Ausführungen zeigten, notwendigerweise irreführend. Zu fragen ist vielmehr, welche Probleme soziale Sicherungssysteme unter dem Wertaspekt von „Sicherheit" zu lösen haben.

Um diese Frage zu beantworten, muß der Sinngehalt der Wertidee „Sicherheit" näher bestimmt werden. Wie an anderer Stelle ausführlich dargelegt, läßt sich der werthafte Sinngehalt des Sicherheitsbegriffs als Postulat der Einheit von vier Bedeutungskomplexen des Wortes „Sicherheit" bestimmen, für die in allen relevanten Sprachen ältere Synonyma auffindbar sind: Gefahrlosigkeit, Gewißheit, Zuverlässigkeit und Sorgelosigkeit. Werthaft ist der Sicherheitsbegriff nur in dem Maße, als er reflexiv geworden ist, d. h. eine „sichere Sicherheit" meint, die etwa in der Formel „Sorgelosigkeit infolge von Gewißheit des zuverlässigen Schutzes vor Gefahren" ausgedrückt werden kann. Bezogen auf soziale Sicherungssysteme läßt sich daraus ableiten, daß nicht nur der Umfang des Schutzes vor bestimmten Gefahren, sondern ebenso die Zuverlässigkeit dieses Schutzes und die Vermittlung der Gewißheit an die Versicherten, daß dieser Schutz zuverlässig ist und sie daher im Hinblick auf den Schutz vor den bestimmten Gefahren beruhigt sein können, Bestandteil des normativen Anspruchs ist, der gesellschaftlich an soziale Sicherungssysteme gestellt wird[50]. Damit ist eine sehr allgemeine Problembestimmung gewonnen, welche für sich genommen

---

[46] Vgl. ebenda, S. 92 ff.

[47] Vgl. E. Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, Einleitung S. 12.

[48] Zur Rezeptionsgeschichte vgl. *F.-X. Kaufmann*, a. a. O., S. 108 ff.

[49] Vgl. Protokoll der 54. Sitzung des II. deutschen Bundestages vom 27. 6. 1956.

[50] Vgl. *F.-X. Kaufmann*, Sicherheit, a. a. O., S. 148 ff., 258 f., 263 f. Daß dieser Anspruch programmatisch auch in der praktischen Sozialpolitik akzeptiert wird und — was wichtiger erscheint — auch in handlungstheoretischer Perspektive begründbar erscheint, erhärtet diese Interpretation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

natürlich noch nicht ausreicht, um die erwünschten und überprüfbaren Effekte sozialer Sicherungssysteme zu identifizieren. Sie vermag jedoch als heuristisches Instrument zur Identifikation konkreter Probleme zu dienen, wobei etwa folgende Fragen zu stellen wären:

1. Wie groß ist der Umfang des gewährten Schutzes? (Versicherte Risiken, versicherte Personen usw.)
2. Wie zuverlässig ist der Schutz? (Reichen die festgelegten Leistungen zur Gefahrabwendung aus? Werden die Leistungen im Gefahrfall im festgelegten Umfang und rechtzeitig erbracht? Inwieweit werden die Anspruchsberechtigten, die von einer Gefahr betroffen sind, erreicht?)
3. Wie gewiß ist der Schutz? (Inwieweit besteht Klarheit über die bestehenden Rechtsansprüche bei den Anspruchsberechtigten? In welcher Form informieren die Versicherungsträger die Versicherten? Inwieweit vermögen die Versicherten die Zuverlässigkeit der Leistungserbringung zu kontrollieren? usw.)
4. Wie entlastend wirkt der Schutz? (Wie werden die Leistungen der Sozialversicherung von den Versicherten eingeschätzt? Welche Bedeutung haben sie für deren Zukunftserwartungen? usw.)

Auch diese und ähnliche Fragen sind hier noch sehr allgemein formuliert und müßten in bezug auf bestimmte Träger und bestimmte Leistungen konkretisiert werden, um operable Effektivitätskriterien zu gewinnen. Immerhin macht die Aufzählung bereits deutlich, daß sich die Fragen an unterschiedliche Stufen der Problembearbeitung richten: Der Umfang des Schutzes ist vor allem ein Problem des Gesetzgebers, die Zuverlässigkeit des Schutzes ein Problem der Administration und der Haushaltsansätze, die Vergewisserung des Schutzes ein Problem des Verhältnisses zwischen Sozialleistungsträgern und Sozialversicherten. Auf diese Weise lassen sich aus den Grundfragen sinnvolle und bearbeitbare Problemstellungen für mehrere Stufen ableiten: So führt etwa das Postulat einer größeren Transparenz der Rechtsansprüche zu Postulaten nach Vereinfachung des Leistungsrechts[51] oder zur Einräumung von Beratungsansprüchen bzw. Auskunftspflichten, wie sie nunmehr in Art. 14 des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches festgelegt sind. Inwieweit eine solche neue Rechtsnorm jedoch zu einer faktischen Verbesserung der Rechtslage der Versicherten führt, könnte Gegenstand einer Effektivitätsforschung im hier vorgeschlagenen Sinne sein, wobei

[51] Vgl. *F.-X. Kaufmann*, Die sozialpsychologische Bedeutung der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, Wiesbaden 1970, S. 19 - 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gleichzeitig die Veränderungen der Organisation (Auskunftsstellen) wie auch die Effekte bei der Bevölkerung zu kontrollieren wären.

Weiterhin macht unsere Aufzählung deutlich, daß die gestellten Fragen nur dann als systemimmanente Kritik gelten können, wenn sie vorhandene Zuständigkeiten respektieren, bzw. das Fehlen problembearbeitender Zuständigkeiten als Problem derjenigen Instanz definieren, welche für ihre Einrichtung zuständig ist. Damit ist gleichzeitig gesagt, *daß die Formulierung von Effektivitätskriterien eine gründliche Kenntnis derjenigen Organisationen voraussetzt, deren Effektivität bestimmt werden soll.* Ausgangspunkt sind dabei zweckmäßigerweise die programmatischen Funktionen, welche bestimmte Organisationseinheiten sich selbst zuschreiben[52]. In der Regel lassen sich bereits auf dieser Ebene durch entsprechende Organisationsanalysen Differenzen zwischen Programm und Leistung bzw. zum mindesten zwischen Programm und Ressourcenallokation feststellen[53]. Eine solche Aussage ist jedoch — für sich allein genommen — noch nicht sehr überzeugend, da es eine durchaus übliche und nicht zu verhindernde Tendenz von Organisationen gibt, sich Legitimation durch ein im Verhältnis zu ihren Ressourcen überdimensionales Programm zu verschaffen. Um das Gewicht solcher Differenzen ermitteln zu können, ist es notwendig, derartige Programmpunkte in einen breiteren Problemkontext zu integrieren, d. h. zu fragen, zu welchen Problemen die Programmpunkte als Lösungsmöglichkeiten gedacht sind und welche anderen Aktivitäten bestehen, um die entsprechenden Probleme zu lösen. Im weiteren müßte gefragt werden, welche Folgen die Differenz von Programm und Ressourcenallokation auf nachgeordneten Stufen, z. B. hinsichtlich der Art der zur Bearbeitung selegierten „Fälle" und der angewandten (oder nicht angewandten) Maßnahmen hat[54].

---

[52] Wie bereits erwähnt, bieten sich hierfür die Verwaltungsberichte der Sozialversicherungsträger an. Leider ist im Bereich der öffentlichen Verwaltung eine entsprechende Berichterstattung entweder nicht vorhanden oder zum mindesten nicht öffentlich zugänglich. Das Selbstverwaltungsprinzip der Sozialversicherung trägt also trotz aller Defizite zur Transparenz der Vorgänge bei. Vgl. auch *C. v. Ferber*, Demokratisierung und Sozialstaat im Verständnis der Soziologie, in: W. Schulenberg (Hrsg.), Reform der Demokratie, Hamburg 1976, S. 57 f.

[53] Vgl. z. B. *F.-X. Kaufmann/F. Hegner/L. Hoffmann/J. Krüger*, Zum Verhältnis zwischen Sozialversicherungsträgern und Versicherten, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Schlußbericht, Bielefeld 1971, S. 85 ff.

[54] Wenn also beispielsweise die Effektivität von Kuraufenthalten als Heilverfahren überprüft werden soll, so kann es nicht nur darum gehen, den medizinischen Erfolg durchgeführter Kuraufenthalte zu prüfen, sondern es müßten ebenso die organisatorischen Bedingungen von Kuraufenthalten, die Selektion des Patientenguts durch die Sozialversicherungsträger sowie die vorausgehende Definitionsprozesse der ‚Kurbedürftigkeit' untersucht werden. Einzubeziehen wären auch die Erwartungen der ‚Kurwilligen' sowie die Rechtsnormen, welche die Gewährung von Kuraufenthalten regeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus diesen Überlegungen folgt, daß die Selbstdeutungen der Praxis zwar zum Ausgangspunkt der Problembestimmungen genommen werden müssen, um wissenschaftlicher Willkür vorzubeugen, daß jedoch die Problemanalyse selbst zusätzliche theoretische Überlegungen sowie die Ergebnisse unterschiedlicher, sich mit dem jeweiligen Objektbereich beschäftigender Wissenschaften (im Falle der Altersvorsorge z. B. des interdisziplinären Faches der Gerontologie) voraussetzt[55].

4. Multivalente Problembestimmungen

Wir haben zu Beginn des vorangehenden Abschnittes den Prozeß der Problembestimmung unter einer einzigen gesellschaftlichen Wertprämisse demonstriert. In Wirklichkeit berufen sich jedoch sozialpolitische Maßnahmen regelmäßig auf mehr als einen Wertbegriff: „Gerechtigkeit" oder „Gleichheit" legitimieren z. B. Maßnahmen verteilungspolitischer Art, „Gesundheit" Maßnahmen gesundheitspolitischer Art, beide Maßnahmentypen tauchen jedoch gleichzeitig unter der Legitimationsformel sozialer Sicherheit auf. Betrachtet man beispielsweise das soziale Sicherungssystem aus der Perspektive einer gesellschaftlichen Wertidee „Gesundheit", so treten zunächst andere Problembestimmungen auf.

Auch hier stellt sich zunächst die Frage nach dem Sinngehalt des gesellschaftlich werthaften Gesundheitsbegriffs. Die Definition der Weltgesundheitsorganisation „Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity"[56] dürfte diesen Sinngehalt annähernd wiedergeben, wobei hier wie bei der Bestimmung des werthaften Sicherheitsbegriffs auf eine alle Realisierungsmöglichkeiten transzendierende, utopische Komponente des Wertbegriffs hinzuweisen ist („complete" well-being)[57]. So wenig wie im Falle der aus dem Sicherheitskonzept abgeleiteten Fragen davon auszugehen ist, daß diese in ihrer Komplexität das Problemverständnis der Sozialleistungsadministration bestimmen, so wenig kann dies auch

---

[55] Für erste Versuche in dieser Richtung vgl. *D. Grunow/F. Hegner,* Zum Verhältnis von kommunaler Sozialverwaltung und Publikum — Probleme der Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministers für Forschung und Technologie, Bielefeld, 2. überarbeitete Aufl. 1975. — *F.-X. Kaufmann* et al., Zum Verhältnis zwischen Sozialversicherungsträgern und Versicherten, a. a. O. — *D. Grunow,* Rehabilitation und Administration — Probleme organisierter Hilfe für alte Menschen, in: Soziologie und Sozialpolitik, a. a. O. — *F. Hegner/E. H. Schmidt,* Aspekte und Probleme einer Gesellschaftspolitik für Behinderte und für psychisch Gestörte in der BRD, in: Soziologie und Sozialpolitik, ebenda.

[56] Zitiert nach *S. Polgar,* „Health", in: International Encyclopedia of the Social Sciences, Bd. 6, S. 330.

[57] Für eine ausführliche Interpretation des Gesundheitsbegriffs vgl. *W. Schoene,* Zur sozialen Funktion und zur soziologischen Problematik des Gesundheitsideals, in: Soziale Welt, Bd. 14 (1963).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Falle des Gesundheitswesens vorausgesetzt werden. Ziel des institutionalisierten Gesundheitswesen ist offenbar weit mehr die Beseitigung von Krankheiten als die Gewährleistung von Gesundheit[58]. In dem Maße, als sich die freie Arztpraxis den Steuerungsmechanismen der Gesundheitspolitik anpaßt, tritt auch hier die Arzt-Patient-Beziehung als eine diffuse, an der Gesundheit des Patienten orientierte Beziehung in den Hintergrund zugunsten einer auf die technische Beseitigung spezifischer Leiden gerichteten Beziehung. In dem Maße also, als Gesundheit eine öffentliche, mit den Mitteln von Politik und Verwaltung zu gewährleistende Forderung wird, scheint die Form der Realisierung dieses Anspruchs in einen Gegensatz zur Erlebnisweise und zum Anspruch der Patienten zu treten, wie er in der einleitend zitierten Gesundheitsdefinition enthalten ist[59].

Es erübrigt sich, an dieser Stelle auf die seit kurzem auf breiter Front entbrannte Diskussion über die Effektivität des Gesundheitswesens einzutreten, welche sich im wesentlichen auf den soeben skizzierten Widerspruch zwischen dem in der gesellschaftlichen Wertidee „Gesundheit" implizierten Anspruch und den politisch/bürokratisch/professionellen Formen der Problembearbeitung im gegenwärtigen Gesundheitswesen zurückzuführen ist. Auch hier ist jedoch mit einer Pauschalkritik wenig gewonnen. Effektivitätsstudien des Gesundheitswesens setzen Problemanalysen voraus, welche gleichzeitig den Anspruch des werthaften Gesundheitsbegriffs und die konkreten Bedingungen der Problembearbeitung berücksichtigen. Da an eine allgemeine Rückkehr zur alten Hausarztpraxis kaum zu denken ist, wird auch hier der komplexe Organisationsgrad und die Vielstufigkeit der Bearbeitung des Problems „Volksgesundheit" (von dem die ärztliche Individualbehandlung nur eine bestimmte Endleistung darstellt) zu berücksichtigen sein[60].

---

[58] Vgl. *C. v. Ferber*, Gesundheit und Gesellschaft. Haben wir eine Gesundheitspolitik?, Stuttgart 1971, S. 35 ff.

[59] Vgl. *W. Schluchter*, Legitimationsprobleme der Medizin, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 3 (1974), S. 375 - 396. — *H. Baier*, Krankheit und soziale Sicherheit, in: Das Krankenhaus, 66. Jg. (1974), Heft 5, S. 3 - 11. — Daß es sich hierbei um ein übergreifendes Problem administrativ gesteuerter sozialer Dienste handelt, zeigen *P. Badura/P. Gross*, Sozialpolitische Perspektiven — Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976.

[60] Ein besonderes Problem für Effektivitätsbestimmungen im Gesundheitswesen stellt der *Anspruch der Mediziner auf ausschließliche Interpretation der Effektivitätskriterien* dar. Dabei steht jedoch stets der einzelne Behandlungsfall im Vordergrund; die strukturellen Bedingungen, innerhalb derer sich das Heilungshandeln des Arztes vollzieht, können von Medizinern nicht adäquat analysiert werden. Bereits *Sozialmedizin* setzt den Einbezug anderer Wissenschaftsbereiche, insbesondere der Medizinsoziologie, voraus (vgl. *C. v. Ferber, K. P. Kisker*, Interdisziplinarität, ein Kernproblem der Sozialmedizin — der Beitrag der Medizinsoziologie und der Sozialpsychiatrie, in: Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 1, Stuttgart 1975, S. 26 - 44). Das gilt in noch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im vorliegenden Zusammenhang interessiert vor allem das Verhältnis der Wertideen „Sicherheit" und „Gesundheit" in ihrer heuristischen Funktion der Problembestimmung. Offensichtlich besteht in abstracto weder eine eindeutig positive noch eine eindeutig negative Beziehung zwischen den beiden „Werten", im Gegensatz beispielsweise zur immer wieder behaupteten Antinomie von „Freiheit" und „Sicherheit". Das ist auch nicht verwunderlich, denn „harmonische" oder „antinomische" Beziehungen[61] können überhaupt nicht zwischen Werten, sondern nur zwischen Handlungszwecken bestehen. Es ist also durchaus möglich, daß Maßnahmen, welche der Herstellung des Wohlbefindens von Personen dienen, in Konflikt mit Normen geraten, welche eine gleichmäßige, „zuverlässige" Behandlung Aller gewährleisten sollen. Umgekehrt ist leicht einsichtig, daß beispielsweise die Zuverlässigkeit des ärztlichen Notfalldienstes in der Gesundheitsperspektive positiv zu beurteilen ist. Diese Beispiele legen den Schluß nahe, daß mit der Heranziehung mehrerer Wertgesichtspunkte die Gewinnung verläßlicher Effektivitätsgesichtspunkte zunehmend schwieriger werde. Das gilt jedoch nur auf der analytischen Ebene. In praxi wird sich bei der Heranziehung mehrerer Wertgesichtspunkte häufig eine Überschneidung der entwickelten Problemstellungen ergeben, welche als besonders indikativ für relevante Effektivitätsgesichtspunkte gelten kann. Das gilt insbesondere dann, wenn die Systemreferenz eines Effektivitätskriteriums genau beachtet wird: Die Norm der Gleichbehandlung richtet sich beispielsweise nicht an den behandelnden Arzt, sondern an die Krankenversicherung!

Die hier vorgeschlagene Heranziehung von gesellschaftlichen Wertideen als Selektionsgesichtspunkte für relativ abstrakte Bezugsprobleme, durch welche eine die Problembestimmungen einzelner Problembearbeitungsstufen übergreifende Perspektive gewonnen werden soll, stellt nur *einen* Aspekt der hier vorgeschlagenen Effektivitätsforschung dar. Sie ist, wie wir im zweiten Teil des vorangehenden Abschnitts zu verdeutlichen suchten, auf die Problembestimmungen der Praxis ebenso angewiesen. Anvisiert werden könnten auf längere Frist Rekonstruktionen von Problembearbeitungsprozessen in einzelnen Teilgebieten der Sozialpolitik unter dem Gesichtspunkt einer rationalen Verknüpfung der Leistungen einzelner Problembearbeitungsschritte; derartige wissenschaftliche Problembestimmungen könnten der Diskussion von Effektivitätskriterien eine rationalere Grundlage geben[62].

---

stärkerem Maße für Effektivitätsuntersuchungen außerhalb der medizinischen Praxis. Vgl. die Entstehung der Gesundheitsökonomik!

[61] Zu diesen Begriffen vgl. *W. A. Jöhr/H. W. Singer*, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttnigen 1964, S. 152 ff.

[62] Auf die hier naheliegende Frage, ob die fundamentale Problembestimmung in Demokratien nicht dem politischen Prozeß zu überantworten sei,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Zur Methodik

Wir haben bisher lediglich die Umrisse eines komplexen Forschungskonzepts skizziert, dessen Umsetzung methodische Überlegungen voraussetzt. Eine der Komplexität der Aufgabe angemessene Methodologie kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kaum entwickelt werden, und was als Methodologie gilt, bezieht sich in der Regel lediglich auf bestimmte Techniken der Datengewinnung und Aggregation. Da die Entwicklung von Effektivitätskriterien ebenso wie die Problembearbeitung ein mehrstufiger Prozeß ist, und da er, um praktisch erfolgreich zu sein, das Zusammenwirken von Wissenschaft und betroffener Praxis voraussetzt, wird man zunächst die gegenwärtig entstehende Vielfalt von Ansätzen durchaus begrüßen können. Am weitesten fortgeschritten scheint die Entwicklung in der Bundesrepublik im Bereich der *sozialen Indikatoren,* in dem bereits seit einigen Jahren geforscht wird[63]. Wenig entwickelt ist noch die *Evaluationsforschung,* der in den USA große Bedeutung zukommt[64]. Ihre geringere Verbreitung in der Bundesrepublik ist in erster Linie auf den unterschiedlichen politischen Bearbeitungsstil sozialer Probleme zurückzuführen: Während in den USA in Form von Aktionsprogrammen, an denen in der Regel Wissenschaftler und Praktiker beteiligt sind, Reformvorhaben ad experimentum durchgeführt werden, dominiert in der Bundesrepublik die Reform auf dem Gesetzeswege und damit in flächendeckender Weise. Derartige „Reformen" sind wissenschaftlicher Untersuchung aus den in Abschnitt 2 geschilderten Gründen weit schwerer zugänglich. Sie sind u. E. auch

---

sind wir in Abschnitt 2 bereits implizit eingegangen. Der demokratische Prozeß stellt einen Entscheidungs*mechanismus* dar, den unsere Überlegungen nicht ersetzen können. Die Funktionsweise dieses Mechanismus bringt es jedoch mit sich, daß die von ihm produzierten Problembestimmungen meist vieldeutig, inkonsistent und im Einzelfall auch unzweckmäßig sein können. Insbesondere kann im demokratischen Prozeß das Problem der Implementation und der Wirkungen politischer Entscheidungen in der Regel nicht adäquat berücksichtigt werden. Dies ist der zentrale Grund, weshalb Überlegungen von der hier vorgetragenen Art überhaupt notwendig sind.

[63] Vgl. *F.-X. Kaufmann,* „Soziale Indikatoren" in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Zeitschrift für Soziologie, 3. Jg. (1974), S. 200 - 208. — Verwiesen sei auf zahlreiche Publikationen des SPES-Projektes der sozialpolitischen Forschergruppe Frankfurt/Mannheim; für das Gesundheitswesen z. B. *C. Helberger,* Soziale Indikatoren für das Gesundheitswesen der BRD — Ansätze, Probleme, Ergebnisse, in: Allgemeines statistisches Archiv, Heft 1/1976.

[64] Vgl. für den sozialpolitischen Bereich insbesondere *P. H. Rossi/W. Williams,* Evaluating Social Programs — Theory, Practice and Politics, New York & London 1972. — *M. S. Thompson,* Evaluation for Decision in Social Programs, Westmead & Lexington 1975. — Als erstes uns bekanntes Beispiel einer deutschen Evaluationsstudie im Bereich der sozialen Sicherung sei auf den Forschungsbericht von *M. Fargel/M. Küchler/R. Schuebel,* Zur Evaluierung des Programms der Krebsfrüherkennung (Universität Frankfurt 1975) verwiesen. Vgl. auch *dies.,* Empirische Sozialforschung und Krebsvorsorge, GBK-Mitteilungsdienst 1976, Heft 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unverhältnismäßig kostspielig, da unzweckmäßige Gesetzesbestimmungen nur in einem sehr umständlichen Verfahren abänderbar sind.

Einen Ansatz zur Entwicklung flexiblerer Innovationsverfahren stellt das Instrument der Modelleinrichtungen dar, welches etwa im Bereich der Jugend- und Altenhilfe bereits eine gewisse Bedeutung erlangt hat[65]. Im engeren Bereich der Sozialversicherung scheint man sich dieses Instruments jedoch noch kaum zu bedienen.

Ansätze der *Wirkungsforschung* (impact-analysis) finden sich verstreut auch in der Bundesrepublik. Dabei werden in der Regel lediglich Endleistungen in ihrer Wirkung auf bestimmte Bevölkerungsgruppen untersucht, so daß hier mit konventionellen Methoden der empirischen Sozialforschung gearbeitet werden kann. Das entscheidende (und meist nur unbefriedigend gelöste) Problem stellt dabei die Identifizierung und Isolierung von Wirkungszusammenhängen dar[66]. Im strengen Sinne können Wirkungen nur in Form von Longitudinalstudien (z. B. Panel-Befragungen) identifiziert werden.

Erst in jüngster Zeit setzt die Diskussion um die *Implementationsforschung* ein. Mit Implementation ist dabei die auf politische Entscheidungen folgende Phase der Durchführung bzw. Anwendung von Gesetzen einschließlich der Herstellung entsprechender programmatischer, organisatorischer und personeller Bedingungen gemeint. Implementationsforschung ist nur als organisationsinterne und als inter-organisatorische Forschung möglich[67] und setzt ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis voraus. Sie kann sich nur in geringem Maße quantitativer Methoden der empirischen Sozialforschung bedienen; Analysen der Organisationsstruktur, Experteninterviews, Aktendurchsicht u. a. m. sind erforderlich. In dem Maße als die Implementationsforschung zur Rekonstruktion der Problemstellungen einzelner Organisationseinheiten gelangt, stellt sie eine wesentliche Basis wirksamer Effektivitätsforschung dar[68].

---

[65] Vgl. *F.-X. Kaufmann/S. Schneider*, Das Instrument der Modelleinrichtungen. Seine Bedeutung, Grenzen und Ausweitungsmöglichkeiten für die örtliche Sozialpolitik, Forschungsbericht, Bielefeld 1974. — *Dies.*, Die Bedeutung von Modelleinrichtungen für die örtliche Sozialpolitik, in: Der Städtetag 7/1975, S. 353 - 356.

[66] Angestrebt werden meist quasi-experimentelle Auswahlen von Untersuchungseinheiten; als Prüfverfahren dient vor allem die sog. „Pfadanalyse". Vgl. *E. Weede*, Zur Methodik der kausalen Abhängigkeitsanalyse (Pfadanalyse) in der nicht-experimentellen Forschung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 20. Jg. (1970), H. 3. — Zur Methodik der Wirkungsforschung vgl. *L. Bisky*, Wirkungsforschung, in: W. Friedrich/W. Hennig (Hrsg.), Der sozialwissenschaftliche Forschungsprozeß, Berlin (Ost) 1975, S. 576 ff.

[67] Für inter-organisatorische Forschungen fehlen theoretische Grundlagen noch weitgehend. Hinweise bei *D. Grunow/F. Hegner*, a. a. O. (1976).

[68] Im sozialpolitischen Bereich i. e. S. sind mir Implementationsforschungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Schlußbemerkung: Organisation und Legitimation

In einer breiteren, gesellschaftstheoretischen Perspektive betrachtet trifft die Frage nach der Effektivität oder Effizienz gesellschaftspolitischer Einrichtungen ins Zentrum einer Problematik, welche neuerdings unter dem Begriff des „Legitimationsproblems" abgehandelt wird[69]. Gerade wenn die in Abschnitt 2 nur ausschnitthaft wiedergegebenen gesellschaftstheoretischen Analysen von Niklas Luhmann zutreffen, wenn also die Stabilität moderner, hochkomplexer Gesellschaften nicht mehr auf dem Wege eines normativen Konsenses, sondern nur durch strukturelle Differenzierung in formalen Organisationen und entsprechende Problemsegmentierungen gewährleistet werden kann, so stellt sich die Frage, auf welche Weise die gesellschaftlich erwartete Leistungsfähigkeit dieses Strukturprinzips gewährleistet werden kann.

Offensichtlich tendieren „die Selbststeuerungsimperative organisierter Sozialsysteme ... zu einer kalkulierten Auflösung objektivierter Sinnstrukturen und deren Rekonstruktion unter systemeigenen Rationalitätskriterien"[70], d. h. zur Monopolisierung der Interpretation der Kriterien ihrer eigenen Leistungsfähigkeit. Diese organisationsinternen Rekonstruktionen werden jedoch vom organisationsexternen Bereich nicht ohne weiteres als motivierende und legitimierende Sinnstrukturen „abgenommen" (und dies u. E. zu recht nicht, da sie in bezug auf allgemein anerkannte gesellschaftliche Wertideen stets in einseitiger, auf das organisatorisch „Machbare" oder auch nur „Interessengemäße" reduziert sind). Das „Sinndefizit" liegt allerdings weniger in der Art der Reduktion selbst, als an der Art der Interaktion, in die der Bürger im Kontakt mit öffentlichen Einrichtungen tritt[71].

---

projekte nicht bekannt. Vgl. immerhin *P. Binkelmann/F. Böhle/I. Schneller*, Industrielle Ausbildung und Berufsbildungsrecht, Frankfurt u. Köln 1975. — Implementationsforschungsprojekte werden zur Zeit im Kölner Institut für angewandte Sozialforschung (*R. Mayntz*) für den Bereich des Umweltschutzes, im Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin (*F. W. Scharpf*) für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik und an der FU Berlin (*H. Wollmann*) für den Bereich der Raumordnungspolitik durchgeführt.

[69] Organisationsbezogene Probleme der Legitimation von Programmen sind auf dem Hintergrund der Unterscheidung zwischen „deklarierten" und „faktischen" Programmzielen bereits früher häufig thematisiert worden (vgl. statt anderer: *B. R. Clark*, Organizational Adaption und Precarious Values, in: American Sociological Review, Vol. 21 [1956], S. 327 - 336; *J. D. Thompson*, a. a. O., S. 87 ff.). Die aktuelle Diskussion von „Legitimationsproblemen" staatlicher Einrichtungen knüpft leider nicht an diese Tradition an, weil sie relativ abstrakt auf der Ebene „des" Staats verharrt (vgl. z. B. *J. Habermas*, a. a. O.

[70] *K. Gabriel*, Organisation und Legitimation, in: Zeitschrift für Soziologie. 3. Jg. (1974), S. 339 - 355, Zitat S. 350.

[71] Vgl. *K. Gabriel*, a. a. O., S. 350 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es besteht also ein strukturelles Dilemma in modernen Organistionen, insbesondere in Dienstleistungsorganisationen, daß sie aus strukturellen Gründen den Erwartungen, welche aus dem organisatorischen Umfeld an sie gerichtet werden, nicht voll genügen können und daß darüber hinaus die faktisch wirksamen Koordinations- und Kontrollmechanismen (z. B. Dienst- und Besoldungsrecht, Formen der Dienst- und Fachaufsicht) in einer Weise wirken, welche einer Berücksichtigung spezifischer Interessen der Adressaten politischer Maßnahmen in der Regel nicht förderlich sind. Man kann diesen Sachverhalt unproblematisiert lassen; dann operiert man keineswegs „wertfrei" und „unpolitisch", sondern in Parteinahme für die Organisationsinteressen. Im Rahmen der Planungsdebatte wurde hiergegen die Forderung nach Demokratisierung der Planung und Partizipation der Betroffenen gestellt. Diese Parteinahme für den „Schwächeren", in unserem Fall die Zielgruppen sozialpolitischer Maßnahmen, entspricht dem Gesetz, unter dem Sozialpolitik angetreten war, stößt jedoch rasch an die Grenzen des organisatorisch Realisierbaren. Man kann jedoch auch das Legitimationsdefizit von Organisationen zum Ausgangspunkt nehmen, um Effektivitätskriterien zu formulieren, welche eine bessere Berücksichtigung organisationsexterner Interessen beinhalten. Ein solches Vorgehen ist zwar nicht per se „unparteilich", aber es gestattet, mehrere Perspektiven aufeinander zu beziehen und damit unterschiedliche Interessen in organisierten Problembearbeitungsprozessen artikulationsfähig zu machen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung

— Einige Probleme ihrer Ermittlung und Ausgestaltung am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung —

Von *Winfried Schmähl*, Berlin

Das Thema, Einrichtungen der sozialen Sicherung auf ihre Wirkungen hinsichtlich der Umverteilung von Einkommen zu analysieren, stellt den Verfasser vor terminologische, methodische und empirische Probleme, die es vielfältig erschweren, eine Auswahl aus der Fülle möglicher Umverteilungswirkungen und damit verbundener Fragen zu treffen. Da in diesem Beitrag keine auch nur annähernd thematisch umfassende Behandlung der normativen und positiven Aspekte des Themas — also alternativ möglicher oder der wichtigsten tatsächlichen Umverteilungsziele und -effekte — angestrebt werden kann, sollen anhand weniger ausgewählter Beispiele einige solcher Probleme der Einkommensumverteilung erörtert werden, die nicht zuletzt in jüngster Zeit, vielleicht auch in naher Zukunft für die Ausgestaltung staatlicher (um-) verteilungspolitischer Maßnahmen der Sozial- und speziell der Rentenversicherung nach Ansicht des Verfassers bedeutsam sind oder sein können.

Nach einigen Angaben zur quantitativen Bedeutung der Sozialversicherung (1.) wird zunächst versucht, verschiedene Dimensionen des Begriffes Einkommensumverteilung zu unterscheiden, da dieser Begriff in der Regel in vielfältiger Bedeutung und häufig unspezifiziert verwendet wird (2.). Am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung (die ja nicht nur in Anbetracht ihres quantitativen Gewichtes besondere Beachtung verdient, sondern die auch häufig im Mittelpunkt öffentlichen Interesses steht) werden daran anschließend einige Fragen der Ermittlung, Beurteilung und Gestaltung von Umverteilungsvorgängen durch Leistungsgewährung, Finanzierung bzw. das Zusammenwirken der beiden Budgetseiten in Querschnitts- bzw. Längsschnittbetrachtung analysiert. Neben theoretischen Aspekten sind dabei gerade im Zusammenhang mit empirischen Fragen auch institutionelle Regelungen zu beachten. Die Auswahl der in den Abschnitten 3. und 4. behandelten Problemkomplexe erfolgte nicht zuletzt danach, daß sie mir in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischen Diskussion in letzter Zeit entweder nicht genügend beachtet erscheinen (3.) oder aber in ihr einen besonderen Platz einnehmen (4.).

Im 3. Abschnitt stehen die verteilungspolitische Beurteilung der Beitragsfinanzierung bei zunehmender interpersoneller Umverteilung durch das Rentenversicherungssystem sowie Ansätze für eine unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten zieladäquate Finanzierungsstruktur im Mittelpunkt. Im 4. Abschnitt werden dann — ausgehend von der Frage, wie durch das Rentenversicherungssystem die Verteilung zwischen den Generationen gestaltet wird — Probleme behandelt, die sich aus einer isolierten, auf einzelne Bereiche konzentrierenden verteilungspolitischen Beurteilung von Zuständen und Maßnahmen ergeben. Zunächst steht dabei die Suche nach zieladäquaten Indikatoren zur Kennzeichnung der Verteilungsposition von Rentnern im Vergleich zu Erwerbstätigen im Vordergrund. Die damit verbundenen methodischen und empirischen Fragen führen aber auch zu einem allgemeineren Problem der notwendigen Einbettung bereichsspezifischer Regelungen in eine staatliche Einkommensumverteilungspolitik.

1. Leistungen und Finanzierung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik — einige quantitative Angaben

Daß Sozialleistungen und ihre Finanzierung von nicht zu vernachlässigender Bedeutung sind — einzel- und gesamtwirtschaftlich, wie auch für viele Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik —, braucht grundsätzlich kaum besonders betont zu werden und ist aus wenigen quantitativen Angaben zu ersehen[1]. So stieg die von der Bundesregierung ausgewiesene „Sozialleistungsquote" (Sozialleistungen — in der Abgrenzung des Sozialbudgets der Bundesregierung — bezogen auf das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen, BSP) von 24,5 v. H. im Jahre 1965 auf 28,9 v. H. 1974 bzw. (z. T. rezessionsbedingt) 32,2 v. H. 1975 (das sind für 1975 absolut rund 335 Mrd. DM)[2]. Da diese Leistungen auch finanziert werden müssen, ergibt sich für die einzelnen Perioden eine beträchtliche Umlenkung von Einkommensströmen zwischen den verschiedenen Polen des Wirtschaftskreislaufs und zwischen Haushalten bzw. Haushaltsgruppen. So bestand das verfügbare Einkommen aller privaten Haushalte — ohne nichtentnommene Gewinne — 1975 (wiederum rezessionsbedingt erhöht) zu über einem Viertel aus laufenden Übertragungen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger) an private Haushalte[3].

---

[1] Dennoch ist es in mancher Hinsicht erstaunlich, welch untergeordnete Beachtung Leistungen und Finanzierung speziell der Sozialversicherung z. B. im Rahmen konjunkturpolitischer und — noch eher überraschend — verteilungstheoretischer und z. T. -politischer Überlegungen gefunden haben.

[2] Sozialbericht 1976, BT-Drucksache 7/4953, S. 92 - 93.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Funktion „Alter" (dem vor der Funktion „Gesundheit" größten funktional abgegrenzten Einzelbereich des Sozialbudgets) werden für 1974 Ausgaben in Höhe von rund 10 v. H. des BSP ausgewiesen[4]. In institutioneller Gliederung erreichten 1974 die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (hier: Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung sowie Knappschaftliche Rentenversicherung) knapp 9 v. H. des BSP[5].

Im Vergleich zu anderen Abgaben haben Sozialversicherungsbeiträge relativ geringe Beachtung gefunden, obgleich sie z. B. 1974 gut 35 v. H. der Summe aus Beitrags- und Steuereinnahmen insgesamt erreichten, die gesamten Steuereinnahmen des Bundes übertrafen und annähernd so hoch waren wie die Summe aus Lohn-, veranlagter Einkommen- und Mehrwertsteuer. Bezogen auf die Bruttolohn- und -gehaltssumme lagen die Arbeitnehmeranteile der Sozialversicherungsbeiträge in der Nachkriegszeit bis 1969 stets über dem Anteil der Lohnsteuerzahlungen, und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile zusammen sind auch heute — bezogen auf das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit — quantitativ weitaus gewichtiger als die Lohnsteuerzahlungen[6]. Für Arbeitnehmer mit einem Bruttolohn unterhalb der Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherung (z. B. für einen Bezieher des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgeltes) dürfte in der Regel die Zahllast allein der Arbeitnehmerbeiträge in allen (Nachkriegs-) Jahren bis heute mehr oder minder deutlich über der an Lohnsteuer gelegen haben[7].

---

[3] *G. Hamer* u. Mitarbeiter, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1975, in: Wirtschaft und Statistik, 2/1976, Tab. 14. Allein die Einkommensleistungen der gesetzlichen Rentenversicherungen erreichten 1975 rd. 12 v. H. des verfügbaren Einkommens; dieser Anteil ist seit 1950 (5,1 v. H.) nahezu kontinuierlich gestiegen (Sozialbericht 1976, S. 445).

[4] Sozialbericht 1976, S. 106.

[5] Wobei aber „Alter" und „Rentenversicherung" hinsichtlich der Abgrenzung aus verschiedenen Gründen nicht identisch sind: So umfassen die Leistungen der Rentenversicherung z. B. auch Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten und Leistungen an Hinterbliebene, die (auch) an Personen fließen, die üblicherweise noch nicht zu den „Alten" gezählt werden, während andererseits Leistungen an alte Menschen auch aus vielen anderen institutionellen Bereichen erfolgen.

[6] 1975 galten in der Bundesrepublik folgende Relationen: Basis Bruttolohn: Arbeitnehmeranteil 12,26 v. H., Lohnsteuer (ohne solche auf Pensionen) 15,14 v. H. Basis Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit: Sozialversicherungsbeiträge 24,7 v. H., Lohnsteuer 12,8 v. H. Vgl. *G. Hamer*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1975, a. a. O., Tab. 10. Siehe auch für den erstgenannten Vergleich im Zeitablauf: Sozialbericht 1976, S. 198.

[7] Siehe für verschiedene Modellfälle Sozialbericht 1976, S. 202 - 206. Nur ein Beispiel: Für einen Durchschnittsverdiener, verheiratet, ohne Kinder:
1974: Lohnsteuer 12,5 v. H. (M), Arbeitnehmeranteil 14,5 v. H.
1975: Lohnsteuer 10,8 v. H., Arbeitnehmeranteil 15,2 v. H. (M)
(M) = Maximalwert seit 1950; Sozialbericht 1976, S. 202. Auch für die gesamtwirtschaftliche Einkommensverwendung werden allein bereits die Rentenausgaben der Rentenversicherungsträger ein bedeutsamer Faktor sein. So

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Rentenversicherungen — die nachfolgend im Mittelpunkt der Erörterungen stehen werden — enthält Tabelle 1 einige Angaben zur Leistungs- und Finanzierungsstruktur.

Ergänzend zu solchen — in Sozialbudget und VGR enthaltenen — Globalangaben sollen (ohne dabei ins Detail zu gehen) einige Strukturinformationen vermittelt werden, und zwar zur Aufgliederung von Sozialversicherungsbeiträgen und Renten der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung auf Haushalte bzw. Haushaltsgruppen für das Jahr 1969 in der Bundesrepublik (auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe)[8]. Bei allen Vorbehalten gegenüber Stichprobenergebnissen — zumal, wenn sie sich nur auf ein Jahr beziehen — bieten solche Zahlen dennoch Anhaltspunkte, wenn gefragt wird, *welche* Haushalte in einer Periode Beiträge abführen und welche Leistungen empfangen (wobei Überwälzungsprozesse unberücksichtigt bleiben, also allein auf die Zahllastverteilung bzw. den Empfang des Zahlbetrags abgestellt wird)[9]. Auf die Bedeutung von Beiträgen bzw. Leistungen für die Einkommenssituation einzelner Haushalte bzw. Haushaltsgruppen wird an späterer Stelle noch eingegangen.

Die Haushalte werden hier untergliedert nach

— der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes (HV),

— der Höhe des verfügbaren Einkommens des Haushalts,

— der Haushaltsgröße,

— dem Alter des Haushaltsvorstandes.

---

betrugen bei Konsumausgaben der privaten Haushalte im Jahre 1975 von knapp 578 Mrd. DM die Einkommensleistungen der Rentenversicherungsträger 81 Mrd. DM. Vgl. *G. Hamer*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1975, Tab. 15, und Sozialbericht 1976, S. 270.

[8] Es handelt sich um eine Auswertung von Angaben für rund 47 000 Haushalte, die in der EVS 1969 des Statistischen Bundesamtes enthalten waren. Diese Auswertung und auch zwei weitere in Abschnitt 4 enthaltene Auswertungen der EVS erfolgten im Rahmen des SPES-Projekts (Frankfurt/Mannheim). Herrn D. Göbel danke ich für die Erstellung der Datenverarbeitungsprogramme.

[9] Aus den nachfolgend mitgeteilten Daten kann also nicht für einzelne Haushaltsgruppen eine „Nettobe- oder -entlastungsquote" durch die Sozial- oder Rentenversicherung abgeleitet werden. Auch wenn dies möglich wäre, sollten solche Nettoquoten außerordentlich vorsichtig interpretiert werden, lassen sie doch keinen Schluß auf die absolute und — bezogen auf die Haushaltseinkommen — relative Höhe der Zu- und Abflüsse zu; die Einkommensumlenkung kann sich — bei gleicher Nettoquote — auf sehr unterschiedlichem absolutem Niveau bewegen. Dies ist bedeutsam, da nicht a priori davon ausgegangen werden kann, daß — bei gleicher Zahlbetragshöhe von Abgaben und Transferzahlungen — Haushalte in gleicher Weise und Stärke auf Abgaben wie auf Transfers reagieren. Vgl. für eine Erörterung dieses Aspektes *D. Pohmer*, Wirkungen finanzpolitischer Instrumente, in: F. Neumark (Hrsg.) unter Mitwirkung von *N. Andel* und *H. Haller*, Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. I, Tübingen 1976, S. 252 - 256.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Einige ausgewählte Angaben zur Leistungs- und Finanzierungsstruktur der gesetzlichen Rentenversicherung[a)]

— in v. H. —

	1965	1974	1975
Leistungen nach Arten			
Einkommensleistungen	84,5	80,8	79,9
Sachleistungen sowie allgemeine Dienste und Leistungen	7,4	6,1	5,9
Verrechnungen	8,1	13,1	14,1
Leistungen nach Funktionen			
Alter	72,9	79,7	79,5
Hinterbliebene	6,0	5,1	5,0
Gesundheit	16,8	11,2	11,2
davon Invalidität	(7,0)	(5,7)	(5,6)
Kinder, Beschäftigung, Folgen politischer Ereignisse	4,2	4,0	4,3
Finanzierung nach Arten			
Beiträge	69,8	78,2	76,4
Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln[b)]	25,9	18,2	18,6
sonstige Einnahmen	4,3	3,6	3,4
Verrechnungen	0,0	0,0	1,6
Finanzierung nach Quellen			
Unternehmen	32,9	34,7	34,4
öffentliche Haushalte (einschl. Sozialversicherung)	30,8	24,2	24,9
private Haushalte	35,8	40,5	40,1
private Organisationen ohne Erw., übrige Welt	0,5	0,6	0,6

a) Arbeiterrenten-, Angestellten- und knappschaftliche Rentenversicherung.

b) Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln bei knappschaftlicher Rentenversicherung z. B. 1965: 58,3 v. H.; 1974: 54,8 v. H. Beitragseinnahmen der knappschaftlichen Rentenversicherung 25,6 v. H. bzw. 18,1 v. H. (Sozialbericht 1976, S. 606 - 607).

Quelle: Sozialbudget der Bundesregierung, Sozialbericht 1976, BT-Drucksache 7/4953, S. 270 - 271 und S. 588 - 589.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus den möglichen Angaben auf der Basis von Kombinationen dieser Merkmale wählen wir hier nur einige wenige Informationen aus. Sie beziehen sich auf Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und gesetzlichen Krankenversicherung (also unter Ausschluß der privaten Versicherungen) einerseits, sowie auf Rentenzahlungen der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung andererseits[10].

Tabelle 2

Renten- und Beitragszahlungen gegliedert nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes[a)]

— 1969 in v. H. —

Soziale Stellung des Haushaltsvorstands / Beitragsart bzw. Leistungsart	Pflichtbeiträge	freiwillige Beiträge	Pflicht- und freiwillige Beiträge	Renten
	1	2	3	4
Arbeiter	59,27	3,99	48,73	6,45
Angestellter	28,20	52,52	32,83	3,75
Beamter	1,27	6,04	2,18	0,40
Selbständiger	3,09	29,81	8,18	4,57
Nichterwerbstätiger..	8,17	7,67	8,08	84,83
alle soz. Stellungen in v. H.	100,00	100,00	100,00	100,00
absolut Mrd. DM ..	20,874	4,918	25,792	39,214

a) Rentenzahlungen aus der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung. Beitragszahlungen = Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen und freiwillige Beitragszahlungen an die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung.

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

[10] Eine Aufgliederung dieser Positionen nach einzelnen Versicherungszweigen (außer für die freiwilligen Beträge) ist in der EVS nicht enthalten. Die Mikrozensen des Statistischen Bundesamtes liefern hier detailliertere Informationen, basieren jedoch auf einem geringeren Auswahlsatz. Methodisch denkbar wäre die Kombination von Mikrozensus- und EVS-Angaben. — Die hochgerechnet in der EVS enthaltenen Summen stimmen mit denen in der VGR nachgewiesenen nicht überein: So wurden nach VGR 1969 27,55 Mrd. DM an Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung gezahlt, aus der EVS ergab sich eine Summe von rund 25,8 Mrd. DM an Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung zuzüglich der oben erwähnten freiwilligen Beitragszahlungen. Leistungen der Renten- und Unfallversicherung an private Haushalte betrugen 1969 nach VGR 43,16 Mrd. DM, nach EVS 39,214 Mrd. DM. Trotz dieser Diskrepanzen, die wohl insbesondere darauf zurückzuführen sind, daß in der EVS weder ausländische Arbeitnehmer enthalten sind noch die sogenannte „Anstaltsbevölkerung" und auch keine Bezieher höherer Einkommen mit „Haushaltsnettoeinkommen" — in der Terminologie der EVS, was weitgehend dem „verfügbaren Einkommen" entspricht, und auch nachfolgend so bezeichnet wird — von monatlich über 10 000 DM), liegen mir keine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei einer Aufgliederung der *Beitragseinnahmen* nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes (Tab. 2) wird sichtbar, daß 1969 Arbeiter- und Angestelltenhaushalte rund 87,5 v. H. aller Pflicht- sowie 81,5 v. H. der Summe aus Pflicht- und freiwilligen Beiträgen zahlten. Bei den Pflichtbeiträgen dominieren die Zahlungen der Arbeiterhaushalte mit rund 59 v. H. eindeutig, während von der Summe der freiwilligen Beiträge fast 53 v. H. von Angestelltenhaushalten abgeführt wurde. Von den ausgewiesenen Beitragseinnahmen wurden über 8 v. H. von Nichterwerbstätigen-Haushalten entrichtet (überwiegend Pflichtbeiträge), was absolut ungefähr den Zahlungen von Selbständigenhaushalten (dort aber überwiegend aus freiwilligen Beiträgen) entsprach[11]. 5½ v. H. der Beitragseinnahmen erfolgten von Haushalten mit einem Haushaltsvorstand im Alter von 65 und mehr Jahren. Von den hier ausgewiesenen Gesamtbeiträgen waren 1969 rund 19 v. H. freiwillige Beiträge. Hinsichtlich der Aufgliederung der Beitragszahlungen nach der Größe des Haushalts ist erwähnenswert, daß an freiwilligen Beitragszahlungen die Ein-Personen-Haushalte weitaus stärker als an den Pflichtbeitragseinnahmen beteiligt sind (vgl. Tab. 4).

Tabelle 3

Rentenzahlungen der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung an private Haushalte 1969 — nach Alter des Haushaltsvorstandes —

— in v. H. —

Alter des HV in Jahren \ Soziale Stellung des HV	Nichterwerbstätige	alle sozialen Stellungen
unter 60	14,82	22,51
60 bis unter 65	15,46	14,95
65 und älter	69,72	62,54
alle Altersklassen ...	100,00	100,00

HV = Haushaltsvorstand.

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

Informationen vor, die darauf hindeuten, daß die aus den EVS-Daten ableitbaren Strukturinformationen für den in der Stichprobe enthaltenen Personenkreis systematisch verzerrt sind.

[11] Es ist zu beachten, daß Beitragseinnahmen z. B. auch für andere Haushaltsmitglieder als den Haushaltsvorstand, dessen individuelle Merkmale für die Einordnung in die soziale Stellung maßgebend sind, erfolgen können. Dies gilt analog auch für die Rentenleistungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Renten- und Beitragszahlungen[a] gegliedert nach Haushaltsgrößen

— 1969 in v. H. —

von Renten fließen an Haushalte mit	Nichterwerbstätige		alle sozialen Stellungen und alle Altersgruppen
	alle Altersgruppen	65 Jahre und älter	
1 Person	62,40	64,82	56,92
2 Personen	26,02	26,96	26,15
3 und mehr Personen	11,58	8,22	16,93
insgesamt	100,00	100,00	100,00

von Beiträgen zahlen Haushalte mit	alle sozialen Stellungen und Altersgruppen	
	Pflichtbeiträge	freiwillige Beiträge
1 Person	28,97	41,34
2 Personen	40,92	36,93
3 und mehr Personen	30,11	21,45
insgesamt	100,00	100,00

a) Rentenzahlungen aus der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung. Beitragszahlungen = Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen und freiwillige Beitragszahlungen an die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung.

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

Die *Rentenleistungen* (aus der Renten- und Unfallversicherung) fließen erwartungsgemäß zu rund 85 v. H. an Nichterwerbstätigen-Haushalte. Arbeiter-, Angestellten- und Selbständigen-Haushalte sind annähernd gleich stark am Empfang der restlichen Leistungen beteiligt (s. Tab. 2, Spalte 4). Bezogen auf Nichterwerbstätigen-Haushalte werden rund 70 v. H. der Leistungen (bezogen auf alle Haushalte rund 63 v. H.) an Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im Alter von 65 und mehr Jahren gezahlt. Nicht unbeachtlich ist der Anteil von Leistungen, den Nichterwerbstätigen-Haushalte mit einem Haushaltsvorstand unter 60 Jahren beziehen — rund 15 v. H. (bei allen Haushalten sind es sogar rund 23 v. H.; s. Tab. 3). Den überwiegenden Anteil der Renten empfangen Ein-Personen-Haushalte (s. Tab. 4), was ohne Angaben über die zahlenmäßige Besetzung der Haushaltsgruppen noch nichts über die Höhe der Leistungen je Haushalt aussagt.

Weitere Strukturinformationen sind Tab. 5 zu entnehmen. Dort sind die Pflichtbeiträge und Rentenleistungen, die von den bzw. an die ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Verteilung von Pflichtbeitragszahlungen und Empfang von Rentenleistungen[a] nach Einkommensgrößenklassen von Haushalten verschiedener sozialer Stellung**

— in v. H. 1969 —

Soziale Stellung des Haushaltsvorstands[b] / verfügbares Haushaltseinkommen in DM/Monat	bis unter 200	200 bis 500	500 bis 800	800 bis 1100	1100 bis 1400	1400 bis 1700	1700 bis 2000	2000 bis 2300	2300 bis 2600	2600 u. mehr	insgesamt
Arbeiter											
a)	—	0,41	6,04	19,71	*26,63*	20,18	12,57	7,06	3,67	3,74	100,00
b)	—	1,49	7,78	*20,23*	16,87	17,56	13,99	7,98	7,40	6,70	100,00
c)	—	1,44	10,23	24,85	*27,59*	17,45	9,56	4,70	2,18	1,98	100,00
Angestellte											
a)	—	0,11	4,11	11,60	17,86	*19,50*	17,04	11,86	7,50	10,42	100,00
b)	—	0,28	4,00	9,80	15,95	16,20	11,98	11,33	8,03	22,44	100,00
c)	—	0,36	5,63	14,08	*19,02*	18,20	14,34	10,01	6,78	11,57	100,00
Selbständige											
a)	—	0,86	1,11	3,74	7,31	12,54	14,53	14,66	12,25	32,99	100,00
b)	—	1,28	4,33	13,61	12,28	13,82	12,47	9,64	7,71	24,84	100,00
c)	(1,39)	1,96	4,33	9,03	10,87	13,51	12,23	10,85	7,86	29,22	100,00
Nichterwerbstätige alle											
a)	0,11	6,75	14,06	16,20	*16,43*	13,37	11,82	7,95	4,19	9,12	100,00
b)	0,17	16,86	*29,74*	22,19	12,46	7,37	4,79	2,51	1,26	2,65	100,00
c)	0,88	26,60	*28,47*	18,09	10,42	6,15	3,87	2,17	1,12	2,22	100,00
Nichterwerbstätige über 65 Jahre											
a)	0,15	8,42	16,12	*16,94*	13,91	11,24	10,65	7,63	3,74	11,20	100,00
b)	1,84	16,86	*29,89*	23,50	12,29	6,86	4,14	2,44	1,12	2,73	100,00
c)	0,87	27,43	*27,99*	18,83	9,91	5,80	3,48	2,13	1,11	2,36	100,00
Alle sozialen Stellungen											
a)	0,01	0,85	5,93	16,42	*22,50*	19,18	13,95	8,84	5,15	7,18	100,00
b)	0,14	14,47	*26,10*	21,12	12,84	8,66	6,04	3,56	2,26	4,79	100,00
c)	0,32	9,90	14,47	*17,87*	17,78	13,39	9,13	5,91	3,66	7,56	100,00

a) Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.
Renten der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung
b) a) = Pflichtbeiträge
b) = Rentenzahlungen
c) = Anzahl der Haushalte
Kursiv gedruckt ist jeweils die Klasse, in der der häufigste Wert liegt.

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zelnen Haushaltsgruppen — gegliedert nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes — fließen, zusätzlich nach Größenklassen des verfügbaren Haushaltseinkommens aufgeteilt. Haushalte mit einem verfügbaren Einkommen bis 1700 DM monatlich brachten 1969 rund 65 v. H. aller Pflichtbeiträge auf (bis 2000 DM sogar fast 80 v. H.). Bei Arbeiterhaushalten liegt die Masse der Beitragsabführungen in niedrigeren Einkommensklassen (53 v. H. der Pflichtbeiträge stammen aus Haushalten mit Einkommen unter 1400 DM, 73 v. H. bis 1700 DM und 86 v. H. bis 2000 DM). Bei Angestellten zahlen Haushalte bis 1400 DM jedoch nur 34 v. H., solche bis 2000 DM 70 v. H. Bei Selbständigen-Haushalten werden sogar nur 40 v. H. der Beitragseinnahmen von Haushalten mit einem verfügbaren Einkommen unter 2000 DM erbracht. Zur Relativierung dieser Angaben — da sie ja auch von der zahlenmäßigen Besetzung in den einzelnen Einkommensklassen abhängen — kann jeweils die dritte der für alle Haushaltsgruppen wiedergegebenen Zahlenreihen herangezogen werden, in der die Verteilung der Haushalte auf die Einkommensklassen — also die Schichtung verfügbarer Einkommen — enthalten ist.

Erwartungsgemäß entfällt der größte Teil der Rentenleistungen auf Haushalte mit niedrigem Einkommen. Beschränken wir uns hier allein auf Nichterwerbstätigen-Haushalte, so wurden 1969 69 v. H. der Renten an Haushalte mit Einkommen unter 1100 DM gezahlt, 81 v. H. an solche mit einem Einkommen unter 1400 DM. Der dichteste Wert liegt in der Klasse von 500 bis unter 800 DM (die zugleich auch hinsichtlich der Verteilung verfügbarer Einkommen die am häufigsten besetzte Klasse ist).

2. Zum Begriff der Einkommensumverteilung

Die Literatur zur „Einkommensumverteilung" durch öffentliche Haushalte ist umfangreich und hat gerade in jüngster Zeit manche Ausweitung erfahren[12]. Dabei standen — dem dominanten Interesse finanz-

[12] Vgl. allein im deutschen Schrifttum aus neuerer Zeit *W. Hake*, Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972. *M. Heilmann*, Die Umverteilung der Einkommen durch den Staat in der Bundesrepublik Deutschland 1960 - 1972 (Gutachten im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, hektografiert). Zunehmend wird in jüngster Zeit die Ausgabenseite von Budgets öffentlicher Haushalte analysiert (bzw. ihre Analyse jetzt nachgeholt), vor allem von Ausgaben nichtmonetärer Art. Siehe insbesondere hierzu an deutschsprachigen Veröffentlichungen z. B. *K.-D. Henke*, Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, Göttingen 1975. *H. Hanunsch*, Personale Umverteilung öffentlicher Leistungen: Eine analytische und empirische Studie, Göttingen 1976 (erscheint in Kürze). *G. Hesse*, Verteilung öffentlicher Tätigkeiten, Berlin 1975. *K. Mackscheidt*, Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz, in: W. Dreißig (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV, Berlin 1976. Daneben bzw. teilweise in Verbindung damit ist auf die neuere Literatur über Ansätze

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wissenschaftlicher Forschung entsprechend — öffentliche Haushalte der Gebietskörperschaften im Vordergrund der Analyse[13]. Prinzipiell ergeben sich für eine Untersuchung von Umverteilungswirkungen durch Parafisci, also insbesondere Sozialversicherungsträger, die gleichen Probleme wie für Haushalte von Gebietskörperschaften. Eine Begriffsumschreibung dessen, was Umverteilung beinhalten soll oder kann, ist somit für beide Typen öffentlicher Haushalte gleichermaßen relevant. Aus der Menge verschiedener Dimensionen von Umverteilung — für die eine umfassende und weitgehend akzeptierte Typologie kaum in der Literatur zu finden ist — stehen m. E. in den theoretischen und empirischen Arbeiten zu diesem Problemkomplex in der Regel nur einige wenige im Vordergrund, z. T. maßgeblich bedingt durch die begrenzten Möglichkeiten zur empirischen Erforschung von Umverteilungsvorgängen.

In der neueren Literatur wird z. B. von Umverteilung bzw. Nettobe- oder -entlastung häufig dann gesprochen, wenn im Vergleich zu einer „verteilungsneutralen" Abgabe (proportionale Einkommensteuer; versicherungsmathematisch korrekt ermittelte, risikogerechte Beiträge)[14] Abweichungen auftreten, denn verteilungsneutrale Abgaben würden

---

zur „Erklärung" von (freiwilligen und zwangsweisen) Umverteilungsvorgängen hinzuweisen, sowohl auf nutzentheoretischer Basis (pareto-optimale Umverteilung) als auch mit Hilfe von Ansätzen einer „neuen politischen Ökonomie". Zum Überblick sei verwiesen auf *B. Külp,* Die Rolle der Einkommensverteilung innerhalb der Wohlfahrtstheorie, in: B. Külp u. W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973; *ders.,* Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen, in: E. Dürr u. a. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin 1975. *R. L. Frey,* Theorie und Messung der finanzwirtschaftlichen Umverteilung, in: G. Bombach u. a. (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie, Tübingen 1974. *W. W. Pommerehne,* Budgetäre Umverteilung in der Demokratie: Ein empirischer Test alternativer Hypothesen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1975, und die jeweils angegebene Literatur.

[13] Die Sozialversicherung ist in die Studie von *M. Heilmann* (Die Umverteilung, a. a. O.) mit einbezogen. Siehe an zeitlich weiter zurückliegenden Arbeiten insbes. *K.-D. Schmidt, U. Schwarz, G. Thiebach,* Sozialhaushalt und Wirtschaftskreislauf in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1960, Tübingen 1965. *D. Lüdeke,* Ein einfaches ökonometrisches Modell für die Einkommensumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1960, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 177 (1965). Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für soziale Angelegenheiten, Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Sozialen Sicherheit (insbes. Kap. II und III), Brüssel 1970. A. T. Peacock (Hrsg.), Income Redistribution and Social Policy, London 1954 (jedoch ohne einen Beitrag für die Bundesrepublik Deutschland).

[14] Vgl. im deutschen Schrifttum z. B. *W. Albers,* Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer, in: W. Albers (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II, Berlin 1974. *I. Metze,* Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, Berlin 1974. Speziell für die Krankenversicherung: *N. Andel,* Verteilungswirkungen der Sozialversicherung am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Dreißig (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III, Berlin 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

i. d. R. zwar die absoluten, nicht aber die relativen Einkommensunterschiede verändern und z. B. das Konzentrationsverhältnis (den Gini-Koeffizienten) unverändert lassen[15]. Der Begriff der Umverteilung wird in dieser Arbeit vergleichsweise weiter gefaßt und dabei insbesondere seine Komplexität, ja seine Mehrdimensionalität zu verdeutlichen versucht. Daß unter dem Begriff der „Einkommensumverteilung" (nachfolgend kurz als Umverteilung bezeichnet) im wissenschaftlichen Schrifttum und in politischen Auseinandersetzungen vielerlei und durchaus Unterschiedliches verstanden wird, ist allein schon deshalb nicht besonders erstaunlich, ist doch bereits der Begriff der Einkommensverteilung durchaus komplex: „Die" Einkommensverteilung weist viele Dimensionen auf, sowohl hinsichtlich dessen, was unter Einkommen verstanden werden kann, als auch bezüglich der Fragestellungen, unter denen Aussagen über „die" Einkommensverteilung interessieren[16]. Die jeweiligen Fragestellungen sind dann mit maßgebend für die Kriterien zur Aufgliederung von Einkommensaggregaten (neben Einkommenshöhe sind hier u. a. Alter, soziale Stellung, Haushaltsgröße und -zusammensetzung zu nennen). Es ist jedoch unumgänglich zu klären, was Umverteilung inhaltlich jeweils bedeuten soll, und zwar wichtig sowohl für das systematische Auswählen empirischer Angaben als auch für die Beurteilung des empirischen Befundes anhand von Zielvorstellungen

---

[15] Daß die Anwendung eines solchen proportionalen Einkommensteuersatzes als verteilungsneutrale Referenzsteuer nicht stets zu plausiblen — zumindest in ihrem Aussagegehalt vorsichtig zu interpretierenden — Ergebnissen führt, zeigt z. B. der Vergleich der gesamten Abgaben privater Haushalte, finanziert über eine proportionale Einkommensteuer, mit der tatsächlichen Belastung z. B. für die Bundesrepublik (welche Überwälzungsannahmen auch immer unterstellt sein mögen): Siehe für ein solches Vorgehen den Diskussionsbeitrag von *K. D. Grüske*, Internationales DFG-Symposium 1976: Die Grenzen der Verteilungs- und Sozialpolitik in einer stagnierenden und wachsenden Wirtschaft (Tab. 1), (erscheint demnächst). Werden alle privaten Haushalte einbezogen und alle auf Haushalte entfallenden Abgaben, also einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge, so ergibt sich — nicht weiter verwunderlich — eine hohe „Begünstigung" unterer Einkommenschichten bereits allein deshalb, weil hier viele Rentnerhaushalte enthalten sind, die *keine* Sozialversicherungsbeiträge entrichten. Diese Beiträge werden aber in den proportionalen Abgabensatz eingerechnet und zeigen somit eine höhere hypothetische (proportionale) Belastung der Rentnerhaushalte an. Dabei wird aber implizit unterstellt, daß z. B. die Rentenversicherungsausgaben auch von Rentnern (über die Einkommensteuer) mitfinanziert werden. Würde demgegenüber ein solcher Ansatz allein auf Haushalte von Erwerbstätigen (-fähigen) bezogen, so könnte sich in den unteren Einkommensbereichen eine erhebliche Belastung im Vergleich zum hypothetischen proportionalen Abgabensatz ergeben, u. a. deshalb, weil hier der Regressiveffekt von Sozialversicherungsbeiträgen noch nicht wirksam wird (siehe dazu Abschnitt 3).

[16] Siehe für eine solche Systematik z. B. *W. Glatzer, H.-J. Krupp*, Soziale Indikatoren des Einkommens und seiner Verteilung für die Bundesrepublik Deutschland, in: W. Zapf (Hrsg.), Soziale Indikatoren — Konzepte und Forschungsansätze III, Frankfurt (M.) 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(bzw. für deren Konkretisierung und Beurteilung selbst). Um die noch näher zu skizzierende Komplexität der Zusammenhänge in systematischer Weise in Einzelaspekte zerlegen zu können, um sie so eher durchschaubar zu machen, ist m. E. eine begriffliche Differenzierung erforderlich.

Wird beispielsweise allgemein von (staatlicher) Einkommensumverteilung dann gesprochen, „wenn zwischen zwei größenmäßigen Verteilungen der Einkommen ... auf dieselben Wirtschaftssubjekte ein Unterschied besteht, der auf staatliche Aktivitäten zurückzuführen ist“[17], so bedarf eine solche Begriffsbestimmung, soll sie aussagekräftig sein, in mehrfacher Hinsicht der Konkretisierung. Diese wird sich vor allem zu beziehen haben auf das, was Einkommen ist (Einkommensbegriff), welches „dieselben“ Wirtschaftssubjekte sind (Empfängereinheit), welches die zeitliche Dimension ist, innerhalb der ein solcher größenmäßiger Unterschied festgestellt werden soll.

Im Zusammenhang mit Umverteilungsanalysen erscheint es mir somit unumgänglich, verschiedene Unterscheidungskriterien heranzuziehen, die je nach der konkreten Fragestellung auch in vielfältigen Kombinationen miteinander verwendet werden können. Einige solcher Unterscheidungskriterien, die auch in der Literatur eine Rolle spielen, sind:

1. Einkommensbegriffe,
   unterschiedliche Betrachtungsweisen und
   Bezugseinheiten,
2. zeitliche Dimension,
3. Formen der Umverteilung.

Sie sollen nachfolgend (z. T. im Zusammenhang mit Aspekten der Rentenversicherung) kurz erläutert werden.

2.1 Einkommensbegriffe, unterschiedliche Betrachtungsweisen und Bezugseinheiten

Ohne auf die (in der Finanzwissenschaft und allgemein in der ökonomischen Theorie auf eine lange Tradition zurückblickende) Diskussion über Einkommensbegriffe einzugehen[18], sei hier unterschieden zwischen *Primäreinkommen* (bzw. *Primärverteilung*), d. h. dem sich aus dem Produktionsprozeß ergebenden Einkommen (Bruttogrößen) und *Sekundär-*

---

[17] *E. Weissel,* Umverteilung und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1968, S. 16.

[18] Vgl. z. B. *F. Neumark,* Probleme der allgemeinen Einkommenstheorie, in: ders., Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961. *B. J. Bittker,* A “comprehensive tax base” as a goal of income tax reform, in: Harvard Law Review, Bd. 80 (1967).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einkommen (bzw. *Sekundärverteilung*)[19]. Insbesondere der Begriff der Sekundärverteilung ist recht unterschiedlich interpretierbar (siehe dazu weiter unten). Stets spielen für die Einkommensbegriffe *monetäre* und *nichtmonetäre Einkommenselemente* eine Rolle (letztere insbesondere im Zusammenhang mit Sekundärverteilungen, z. B. in Form staatlicher nichtmonetärer Leistungen).

Analysierbar sind Primär- und Sekundärverteilung(en) in *funktioneller* und *personeller* Sicht, funktionell verstanden als Verteilung auf Produktionsfaktoren und damit nach Arten von Faktorentgelten[20].

In personeller Sicht kann die Verteilung auf *Individuen* und/oder *Haushalte* analysiert werden, wobei die Verteilung auf Individuen gerade im Zusammenhang mit Sozialversicherungseinrichtungen durchaus von eigenständigem Interesse neben der auf Haushalte ist. Personen und/oder Haushalte können auch zu *Gruppen* unterschiedlicher Art aggregiert werden, von denen hier (neben der weitverbreiteten Zusammenfassung nach der sozialen Stellung in Arbeiter, Angestellte usw.) beispielhaft genannt seien Versicherte und Nichtversicherte sowie unterschiedliche „Generationen" (z. B. Erwerbstätige und Rentner, hier insbesondere aus Altersgründen aus dem Erwerbsprozeß — vollständig oder überwiegend — ausgeschiedene Personen).

Der Begriff der *Sekundärverteilung* ist in verschiedenen Varianten verwendbar. In der Regel wird als Sekundärverteilung die Verteilung der verfügbaren monetären (Nominal-, manchmal auch Real-)Einkommen verstanden, unter Berücksichtigung direkter Abgaben (direkter Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) und Transferzahlungen öffentlicher Haushalte (Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, sonstige Parafisci) an private Haushalte bzw. Personen, also die Verteilung verfügbarer Einkommen. Sie wird vielfach als kennzeichnend für die Möglichkeit zur Inanspruchnahme privat nachfragbarer Güter angesehen.

Denkbar ist aber auch — und dies spielt (wie erwähnt) in jüngster Zeit in der finanzwissenschaftlichen Literatur eine bedeutende Rolle —, zusätzlich nichtmonetäre Einkommenselemente (soweit sie nicht im Primäreinkommen enthalten sind), also insbesondere staatliche Leistungen nichtmonetärer Art

---

[19] In der Literatur ist ausführlich behandelt worden, daß Primärverteilung in der Regel nicht als „Verteilung vor Umverteilung" definiert werden kann. Da ein gesamtwirtschaftlicher Zustand ohne staatliche Aktivität (genauso wie ohne soziale Sicherungsmaßnahmen) als Vergleichsmaßstab nicht zur Verfügung steht, müßten, um die Effekte von Umverteilungsaktivitäten isolieren zu können, Rückwirkungen, Anpassungsprozesse bekannt sein, zu analysieren in einem hinreichend disaggregierten, die tatsächlichen Verhältnisse einer Volkswirtschaft möglichst zutreffend abbildenden Kreislaufansatz. Vgl. zum Aspekt des Vergleichsmaßstabs z. B. *C. S. Shoup*, Public Finance, Chicago 1969, S. 577 - 578. *M. Heilmann*, Die Umverteilung, a. a. O., S. 1 - 7.

[20] In der Literatur wird der Begriff auch manchmal angewendet im Zusammenhang mit der Primärverteilung auf sozioökonomische Gruppen, wie unselbständig Beschäftigte und Selbständige, auch — im Rahmen der Sekundärverteilung — auf eine Betrachtung nach Einkommensarten allgemein, unter Berücksichtigung von Transferzahlungen öffentlicher an private Haushalte; so z. B. *U. Gruber*, Vorüberlegungen zu einer Umverteilungsanalyse, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 185 (1971).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und ihre Verteilung auf Personen und Haushalte zu berücksichtigen[21]. Im Zusammenhang mit Sozialversicherungseinrichtungen ist dies je nach Versicherungszweig von unterschiedlicher quantitativer Bedeutung (man vergleiche z. B. die Leistungen der gesetzlichen Renten- und die der Krankenversicherung). Von Interesse kann aber auch anstelle oder neben der Einkommensverteilung die Verteilung von Gütern bzw. ihrer Inanspruchnahme sein (also privat nachfragbarer, öffentlich bereitgestellter Güter usw.)[22]. Auf die Verteilung der Nutzen aufgrund des tatsächlichen oder potentiellen Verfügens über die Güter (seien sie privat oder öffentlich bereitgestellt, freiwillig nachgefragt oder zugeteilt), die gerade im finanzwissenschaftlichen Schrifttum erhebliche Beachtung findet, gehe ich hier nicht ein, sondern werde mich weitgehend auf die Einkommensebene — ohne nutzenmäßige Bewertung — beschränken[23].

Der *Umverteilungsbegriff* wird häufig — wenngleich nicht immer — abgestellt auf Unterschiede zwischen Primär- und Sekundärverteilung, wobei dann jeweils zu präzisieren ist, was Sekundärverteilung beinhalten soll. Bezugspunkt ist zumeist eine gegebene, gemessene (funktionell oder personell aufgegliederte) Primärverteilung, mit der u. U. unterschiedlich definierte Sekundärverteilungen verglichen werden (in empirischen Untersuchungen häufig das verfügbare monetäre Einkommen, nominal, manchmal auch real unter Verwendung von Überwälzungsannahmen, teilweise unter Zurechnung nichtmonetärer staatlicher Leistungen unterschiedlichen Ausmaßes). Empirisch fundierte Vergleiche mit einer sich „letztlich" ergebenden „Finalverteilung" nach Überwälzungs-, Anpassungsprozessen, Rückwirkungen von Abgaben und Lei-

[21] Die Unzulänglichkeit z. B. von Aussagen über „Armut" allein auf der Grundlage monetärer Einkommen wird z. B. hervorgehoben von Browning. Nach seinen Berechnungen ergab sich 1973 in den USA: "When in-kind transfers are counted as income, the average income of those officially counted as poor in 1973 (nach Empfang monetärer Transfers, W. Sch.) was 30 percent *above* their average poverty line." *E. K. Browning,* Redistribution and the Welfare System, Washington D. C. 1975, S. 2.

[22] Gerade die Berücksichtigung nichtmonetärer staatlicher Leistungen kann zu unterschiedlichen Versuchen führen, ein umfassendes Bild der staatlichen „Umverteilungsaktivität" zu zeichnen: Häufig wird versucht, Haushalten Einkommensäquivalente für derartige Leistungen zuzuordnen, um eine vergleichbare und einheitliche Einkommenssituation zu erfassen. Eine andere Möglichkeit besteht z. B. darin, die Verfügbarkeit oder Inanspruchnahme privater und öffentlich bereitgestellter Güter durch Haushalte zu untersuchen. Denkbar ist auch, neben Einkommensangaben ergänzend gütermäßige Informationen zu stellen (z. B. operationalisiert durch Mengenangaben). Vgl. z. B. *K. Mackscheidt,* Öffentliche Güter, a. a. O. Abweichungen von der Einkommensbetrachtung können bereits durch Spar- und Entsparvorgänge auftreten.

[23] Welche Bedeutung unterschiedliche Nutzenannahmen für Aussagen zur Verteilung bzw. Umverteilung haben können, machen z. B. Ausführungen *W. Pommerehnes* deutlich (Budgetäre Umverteilung, a. a. O.). Man denke beispielsweise auch an die Ableitung einer optimalen Verteilungssituation in der älteren Welfaretheorie. Für eine Übersicht über verschiedene Stufen, auf denen „Verteilungen", seien es solche des Einkommens, der Güter oder des Nutzens, analysiert werden können, vgl. z. B. *R. L. Frey,* Sozial- und Verteilungspolitik: Gestern, Heute, Morgen, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft, Fasc. 8 (1973), Nr. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stungen im Wirtschaftskreislauf auf Verwendung, Entstehung und wiederum Verteilung von Einkommen liegen demgegenüber noch vergleichsweise wenig vor[24].

Vorgeschlagen wird aber auch, Umverteilung zu ermitteln aus dem Vergleich einer „final distribution of income" mit jeweils unterschiedlich definierten Primärverteilungen bzw. der aktuellen mit einer „optimalen" Verteilung[25]. Deutlich wird hier, wenn auch dieser Ansatz nicht weiter diskutiert werden soll, daß normative Überlegungen für die Ermittlung von Umverteilung eine Rolle spielen. Normative Elemente werden in die Analyse eingehen

a) bei der Auswahl des als adäquat angesehenen Umverteilungsbegriffes (bzw. der verwendeten Einkommensbegriffe)[26], insbesondere aber
b) bei der Beurteilung von Umverteilungs-Vorgängen bzw. -Ergebnissen anhand von Zielvorstellungen (sowie der Auswahl bestimmter Maßnahmen zur Veränderung der Verteilungssituation).

Die adäquate Definition des Umverteilungsbegriffes setzt eine Klärung von Zielvorstellungen voraus, wie andererseits zur Konkretisierung und Operationalisierung dieser Zielvorstellungen die Klärung der Verteilungskonzepte notwendig ist.

Ergänzend sei erwähnt, daß der Umverteilungsbegriff häufig auch auf Änderungen der Faktoreinkommensrelationen im Bereich der Primäreinkommen bezogen wird (also der Veränderung von Bruttoeinkommen; wie z. B. der „Lohn"- im Vergleich zur „Gewinn"-Quote)[27].

---

[24] Vgl. für die Bundesrepublik — zumeist auf spezifische Änderungen ausgerichtet — z. B. *H.-J. Krupp*, Verteilungswirkungen der Steuerfinanzierung des sozialen Alterssicherungssystems, in: B. Külp und W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973. *R. Brennecke* und *F. Klanberg*, Auswirkungen alternativer Vorschläge zur Einkommensbesteuerung in einer inflationären Wirtschaft, in: Finanzarchiv, Neue Folge Bd. 33 (1974). *M. Beckmann* (unter Mitw. v. Götz Uebe), Makroökonomische Untersuchungen der Auswirkungen von Steuersystemänderungen, Wiesbaden 1970. *D. Lüdeke*, Ein einfaches ökonometrisches Modell, a. a. O. Zur Problematik auch grundsätzlich *H. Fecher*, Inzidenzprobleme finanzpolitischer Mittel zur Vermögensumverteilung, in: W. Albers (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung I, Berlin 1974.

[25] Siehe z. B. *J. Behrens* und *E. Smolensky*, Alternative Definitions of Income Redistribution, in: Public Finance, Vol. 28 (1973).

[26] "... the appropriate definition of redistribution ... must be tailored to the objective the definition is to serve" (*J. Behrens, E. Smolensky*, Alternative Definitions, a. a. O., S. 323), eine zunächst fast trivial anmutende, aber dennoch wichtige und häufig — auch in anderen Zusammenhängen — allzu wenig beachtete Feststellung.

[27] In der Literatur ist erörtert worden, ob und ggf. wie die Sozial-, speziell die Rentenversicherung auf die Primärverteilung einwirkt. Dabei wird aus angebots- oder nachfrageorientierten Modellansätzen i. d. R. die Unabhängigkeit z. B. der Gewinn-(oder Unternehmer-Einkommens-)Quote von der Ausgestaltung des Rentenversicherungssystems abgeleitet, wobei jedoch die An-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2 Unterschiedliche zeitliche Dimensionen

Getrennt werden soll hier zwischen

— *Querschnittsanalyse*, die sich auf eine Periode (i. d. R. ein Jahr) bezieht (*Periodeneinkommensbetrachtung*) und

— *Längsschnittanalyse* (intertemporaler Analyse), die sich auf mehrere Perioden erstreckt, z. B. — und dies ist für die Sozialversicherung von besonderem Interesse — den gesamten Lebenszyklus einer Person (*Lebenseinkommensbetrachtung*) oder die Phasen der Erwerbstätigkeit und des Rentenalters[28].

In der Querschnittsanalyse werde ich als Betrachtungseinheiten unterscheiden zwischen Personen, Haushalten und Generationen (hier vor allem Erwerbstätige bzw. Aktive und Rentner bzw. Inaktive)[29]. In der Längsschnittanalyse stehen i. d. R. Personen im Vordergrund[30].

---

nahmen über Produktionsfunktionen und Wettbewerbsverhältnisse bzw. der Charakter von Gleichgewichtsaussagen (-bedingungen) zu beachten sind. Einflüsse auf die Höhe und ggf. Verteilung der Primäreinkommen sind m. E. aber dennoch nicht auszuschließen, beachtet man Inflationswirkungen (und somit Realeinkommen), Rückwirkungen sich verändernder Nachfragestruktur auf die Knappheisrelationen von Produktionsfaktoren, Einflüsse auf den Kapitalmarkt (durch Rücklagenauf- und -abbau). Gesichertes darüber liegt kaum vor, insbesondere auch nicht zum quantitativen Ausmaß solcher Effekte. Für einen nachfrageorientierten Ansatz vgl. z. B. *E. Forster* u. *H. Steinmüller*, Verteilungstheoretische Implikationen der Rentenversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 64. Bd. (1975).

[28] In diesem Sinne unterscheidet W. Schreiber „zwei Dimensionen der Einkommensumverteilung", wobei er die Querschnittsanalyse auf „Gruppen" der Gesellschaft, die Längsschnittanalyse auf die „Lebenszeit jeder einzelnen Person" bezieht. *W. Schreiber*, Die zwei Dimensionen der Einkommensumverteilung, in: *ders.*, Zum System sozialer Sicherung, Köln 1971, S. 42. Eine Lebenseinkommensbetrachtung wirft u. a. deshalb besondere Probleme auf, weil Einkommen als Zusammenfassung von Einkommensarten häufig schwierig einer Einzelperson zugeordnet werden können, sofern diese stets oder zeitweise in einem Mehrpersonen-Haushalt lebte. Obgleich die Lebenseinkommensbetrachtung in verschiedenen Bereichen der ökonomischen Wissenschaft — teilweise seit längerer Zeit — verwendet wird (Irving Fishers Zins- und Kapitaltheorie, damit verbundene Fragen der Einkommensdefinition und Einkommensbesteuerung sind hier beispielsweise zu nennen), hat sie dennoch vergleichsweise wenig Beachtung gefunden. Erst in jüngster Zeit ergab sich hier eine Änderung; so wurden z. B. Ansätze auf der Basis strengen Rationalverhaltens entwickelt zur Suche nach der optimalen Gestaltung von Einkommens- und Konsumströmen, vor allem wurden Lebenseinkommen stärker berücksichtigt bei der Beurteilung von Verteilungssituationen (insbes. in sozial- und finanzpolitischen Arbeiten, weniger dagegen bisher in der Verteilungstheorie).

[29] Da das Abgaben- und Leistungsrecht der Rentenversicherung primär auf Personen abgestellt ist, spielen Personen notwendig eine besondere Rolle. Andererseits ergeben sich in vielen Fällen durch Regelungen im Bereich der Rentenversicherung Auswirkungen auf andere Einkunftsarten, die nicht stets Einzelpersonen, sondern den Haushalten zuzuordnen sind bzw. von der Haushaltsgröße und -zusammensetzung abhängen. Insofern ist es notwendig,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der Zeitdimension in enger Verbindung steht das nächste Unterscheidungskriterium:

2.3 Unterschiedliche Formen der Umverteilung

— *Rein intertemporale Umverteilung:* Sie stellt eine Umschichtung von Einkommensteilen im Zeitablauf dar, insbesondere zwischen verschiedenen Lebensphasen eines Wirtschaftssubjektes (etwas, was durch Ersparnisbildung und Vermögensauflösung bewirkt wird)[31]. Die Terminologie ist in diesem Punkt besonders vielgestaltig[32].

— *Risikoausgleich,* der Versicherungen immanent ist und

---

neben Personen auch Haushalte zu berücksichtigen. Daß Generationen für unsere Überlegungen bedeutsam sind, ergibt sich schon daraus, daß Beitragszahler und Rentenempfänger innerhalb einer Periode nicht identisch sind. Für das, was Einkommen ist, gelten wieder die in (1.) behandelten Aspekte.

[30] Teilweise können es auch Haushalte sein. Denkbar ist gleichfalls, Generationen zum Untersuchungsobjekt zu machen, um z. B. die unterschiedliche Behandlung von Generationen im Zeitablauf zu untersuchen (Frage u. a. nach der „Verteilungsgerechtigkeit" zwischen den Generationen unter dem Einfluß unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen usw.).

[31] Daß hier auch Wertänderungen im Zeitablauf durch unterschiedliche Verzinsung auftreten können, sei an dieser Stelle ausgeklammert. Die Barwerte von Leistungen (Beiträgen) und Gegenleistungen (Altersrentenzahlungen) würden bei rein intertemporaler Umverteilung übereinstimmen. Vgl. zu den „Formen" der Umverteilung insbes. auch *W. Bogs* u. a., Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Sozialenquête), Stuttgart u. a., o. J. (1966), Ziff. 432 - 435. Vgl. auch die Diskussion zwischen H. Winterstein und K.-D. Schmidt über Umverteilungsbegriffe, die m. E. ein Wiederaufgreifen dieser Frage verständlich werden läßt. *H. Winterstein* sowie *K.-D. Schmidt,* Interpersonaler und intertemporaler Einkommensausgleich, beide in: Sozialer Fortschritt, 14. Jg. (1965).

[32] Hier werden rein intertemporale Einkommensumverteilung oder -umschichtung synonym verwendet; E. Liefmann-Keil spricht z. B. von „einem Ausgleich, welcher dem zeitlichen Ablauf eines Einkommens eines einzelnen Einkommensempfängers gilt (Gestaltung der Lebenseinkommen)", und H. Meinhold von „Andersverteilung im individuellen Lebensablauf". *E. Liefmann-Keil,* Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin u. a. 1961, S. 57. *H. Meinhold,* Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisci, Tübingen 1976, S. 100. Für *W. Schreiber* beispielsweise (Die zwei Dimensionen, a. a. O., S. 39) ist geradezu „... der Sinn der ... mit Geld und Geldeswert operierenden Sozialpolitik heute ... die Schaffung und Erhaltung von Einrichtungen, die dem Erwerbstätigen von heute eine verlustlose temporäre Umschichtung seines Lebenseinkommens nach dem jeweiligen Grad der Bedarfsintensität ermöglichen", also rein intertemporale Umverteilung. Unter den Begriff des intertemporalen Ausgleichs subsumiert *Liefmann-Keil* außerdem (Ökonomische Theorie, a. a. O., S. 57/58) eine Längsschnittbetrachtung für aufeinanderfolgende „Generationen" (gleichzeitig wird betont, daß dieser Ausgleich sich auf Einkommen, Konsumsumme oder Nutzen beziehen kann; siehe analog dazu die Ausführungen zum Einkommensbegriff in 1.). In der englischsprachigen Literatur werden gleichfalls unter dem Begriff der „intergenerational transfers" vielfach intertemporale Fragen behandelt, z. T. auf nutzentheoretischer Basis. Vgl. z. B. *K. V. Greene,* Toward a Positive Theory of Intergenerational Income Transfers, in: Public Finance, 29. Jg. (1974); *P. A. Samuelson,* Optimum Social Security in a Life-Cycle Growth Model, in: International Economic Review, Bd. 16 (1976).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— *interpersonelle Umverteilung* (hier erfolgt eine Änderung der relativen Verteilungsposition *zwischen* Personen und/oder Haushalten über die Effekte des Risikoausgleichs hinaus).

Theoretisch erscheint die Trennung der drei Umverteilungsformen als recht einfach. Bei der empirischen Ermittlung stellen sich jedoch verschiedene entscheidungsbedürftige Fragen, wie z. B.,

— welches die risikorelevanten Faktoren sind, und

— ob sie (sinnvoll) quantitativ erfaßt und somit z. B. bei der Beitrags- bzw. Leistungsgestaltung mit berücksichtigt werden können.

Häufig werden (bewußt) Abweichungen von einer risikoorientierten Beitragsgestaltung für möglichst homogene Gruppen hingenommen, entweder, weil die Kenntnis und/oder quantitative Bedeutung der einzelnen Risikofaktoren nicht hinreichend vorhanden ist oder z. B. auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung. So kann die Finanzierung von Leistungen unabhängig vom Geschlecht, der ausgeübten Tätigkeit oder vom Alter bei Eintritt in die Versicherung (und damit der noch gegebenen Lebenserwartung) erfolgen, indem Durchschnittsgrößen verwendet werden. Diese Durchschnittsgrößen, auf die die Beitragsgestaltung, unter Umständen auch die Leistungsgewährung bezogen werden, können unterschiedlich „weit" interpretiert werden. Bei einer Versicherung, die nach dem Prinzip der (versicherungstechnischen) individuellen Äquivalenz aufgebaut ist, müßten für eine Versichertengemeinschaft, die Personen mit unterschiedlichen Risiken (hier also unterschiedlicher Lebenserwartung) umfaßt, die *versicherungstechnischen* Barwerte von Beiträgen und Leistungen übereinstimmen (also unter Berücksichtigung des Zinses *und* der *durchschnittlichen* Sterbewahrscheinlichkeit). Würde zusätzlich das Prinzip der „gerechten Prämie" — wie im Prinzip in der Individualversicherung — angewendet, müßte die obige Gleichung für hinsichtlich des Risikos möglichst homogene Gruppen gelten und folglich bei unterschiedlichem Risiko und gleichen Leistungen unterschiedliche Beiträge erfordern. Ein gleicher Beitragssatz für Männer und Frauen — wie in der gesetzlichen Rentenversicherung — würde zwar dem individuellen Äquivalenzprinzip entsprechen, jedoch im Durchschnitt zu Umverteilungsvorgängen von Männern zu Frauen innerhalb der Gruppe der Versicherten führen. Ob dies noch Risikoausgleich oder schon interpersonelle Umverteilung ist, darüber können die Auffassungen auseinander gehen[33]. Im Rentenversicherungssystem werden für die Gesamtheit aller Versicherten bei der Ermittlung des erforderlichen einheitlichen Beitragssatzes z. B. die durchschnittliche Lebenserwartung, Verwitwungs- und Invaliditätshäufigkeit verwendet. Demgegenüber könnten — spezifisch für Altersrenten — beispielsweise als risikorelevante Faktoren unterschieden werden: Geschlecht (höhere Lebenserwartungen der Frauen), Alter bei Eintritt in die Versicherung, Familienstand (Hinterbliebenenrenten ohne zusätzliche Beitragsbelastung)[34].

---

[33] Zumal auch unter dem Gesichtspunkt der „gerechten Prämie" in der Praxis die Risikoklassen nicht homogen sind. Vgl. zum Äquivalenzprinzip, seinen verschiedenen Ausprägungen und seiner Bedeutung *K. Kreßmann*, Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Altersversicherung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Frankfurt (M.) 1971.

[34] Siehe dazu, wie auch zur Ermittlung des quantitativen Einflusses auf den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik, *I. Metze*, Soziale Sicherung, a. a. O., S. 126 - 140; insbesondere zu den bevölke-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben diesen möglichen Differenzierungen des Beitragssatzes nach geschlechts-, alters- oder familienstandsabhängigen Gesichtspunkten sind jedoch weitere Differenzierungen denkbar. So könnte bei der Berücksichtigung der Hinterbliebenenrente im Beitragssatz theoretisch u. a. auch nach dem unterschiedlichen Altersabstand der Ehegatten unterschieden werden. Man sieht, daß Durchschnittswerte, Vereinfachungen usw. in mannigfacher Weise verwendet werden, die bei immer feinerer Differenzierung der risikorelevanten Gesichtspunkte als Abweichungen von einer Beitragsgestaltung nach versicherungsmathematischen Grundsätzen und somit als Be- oder Entlastung aufgefaßt werden könnten.

Die Trennung von Risikoausgleich und interpersoneller Umverteilung wird somit zum erheblichen Maß — dies haben die obigen Beispiele hoffentlich verdeutlicht — auf Konventionen beruhen. Es ist aber „... ein entscheidender Unterschied, ob man solche Umverteilungen im Rahmen der Versicherung in gewissem Umfang in Kauf nimmt, weil anders ein zu hoher Aufwand entstünde oder aus ähnlichen Gründen, oder ob man die Umverteilung politisch bewußt und dann zumeist in wesentlich größerem Umfang ansteuert, wie tatsächlich an vielen Stellen der ‚Sozialversicherung', die dann insoweit keine Versicherung mehr ist"[35].

Eine nach dem individuellen Äquivalenzprinzip ausgestaltete Altersrenten*versicherung* würde also aus einer freiwillig gewählten oder auferlegten Kombination rein intertemporaler Einkommensumverteilung (Sparen und Vermögensauflösung) und — wie weit auch immer definiertem — Risikoausgleich bestehen und somit keine interpersonelle Einkommensumverteilung im Längsschnitt aufweisen, d. h. jeder Versicherte finanziert den Gegenwert seiner Ansprüche (einschließlich des Risikoausgleichs) selbst. Ohne den Risikoausgleich — den wir nachfolgend nicht mehr explizit erwähnen werden — wird somit die relative Höhe der Lebenseinkommen durch die Altersversicherung nicht verändert und insofern die Einkommensverteilung der Aktivenphase auf das Rentenalter übertragen[36]. Im Gegensatz zur Individualversicherung, bei der die Versicherten auf der Basis ihrer Sparfähigkeit und gemäß ihren individuellen Zeitpräferenzvorstellungen eine Abstimmung von Konsumverzicht in der Aktivenphase (durch Beitragszahlung) und späteren Rentenleistungen vornehmen werden, nimmt der Gesetzgeber eine „Durchschnittsentscheidung" vor, bei der die Einkommenssicherung im Alter gegen die Belastbarkeit der Versicherten abzuwägen ist. „Der Gesetzgeber entwickelt dabei eine soziale Norm für das Verhältnis von Aktiven- und Rentnereinkommen ...."[37]

---

rungsstatistischen Grundlagen *H. Grohmann,* Die Entwicklung eines Bevölkerungsmodells zur Beurteilung der Finanzierung der dynamischen Rente, Berlin 1965.

[35] *H. Meinhold,* Fiskalpolitik, a. a. O., S. 35.

[36] Es handelt sich somit um eine temporäre Einkommensverlagerung zwischen verschiedenen Lebensphasen, wie sie auch in der Zinstheorie von *I. Fischer* oder der Lebenszyklushypothese von F. Modigliani u. a. enthalten ist.

[37] *H. Meinhold,* Fiskalpolitik, a. a. O., S. 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der Gestaltung des Rentenversicherungssystems wurden und werden in der Bundesrepublik verteilungspolitische Vorstellungen sowohl über die Gestaltung des Verlaufs und der Höhe individueller Lebenseinkommen als auch über die Verteilung zwischen den „Generationen" der Aktiven und der Rentner und — teilweise — der Höhe von Periodeneinkommen verfolgt, die sich in der Ausgestaltung der Rentenformel zur Berechnung der Renten und der Anpassungsregelung ausdrükken.

Während intertemporale Umverteilung nur in der Längsschnittanalyse eine Rolle spielt, können interpersonelle Umverteilungsvorgänge sowohl im Querschnitt als auch im Längsschnitt auftreten. D. h.: Auch über den Lebenszyklus einer Personengruppe (z. B. der Versicherten einer „Generation") kann interpersonelle Umverteilung stattfinden, so daß durch Sozialversicherungseinrichtungen das Lebenseinkommen der Versicherten *zueinander* verändert wird[38]. In der Querschnittsanalyse sich als interpersonelle Umverteilung darstellende Vorgänge können in der Längsschnittanalyse durchaus — das ist ein Spezialfall — nur rein intertemporale Einkommensumschichtungen sein, die aufgrund der langen Zeitspanne zwischen Leistung und Gegenleistung nicht unmittelbar als solche erkennbar sind (und bislang empirisch — zumindest in der Bundesrepublik — anhand von Längsschnittanalysen noch nicht ermittelt wurden).

Im Zusammenhang mit der interpersonellen Einkommensumverteilung sind noch weitere Unterscheidungen für unsere Themenstellung relevant:

Interpersonelle Umverteilung kann erfolgen

— innerhalb der Versichertengemeinschaft[39],

— zwischen Versicherten und Nichtversicherten (in beiden Richtungen).

---

[38] Rein intertemporale Umverteilung würde dagegen — gleiche Verzinsung der Eigenleistung vorausgesetzt — die Höhe der Lebenseinkommen zueinander nicht verändern. Es sollten also m. E. nicht Längsschnittanalyse und rein intertemporale Umverteilung gleichgesetzt werden.

[39] *H. Meinhold* spricht hier von „gruppensolidarischer Einkommensumverteilung" (Fiskalpolitik, a. a. O., z. B. S. 23). Mir erscheinen die Begriffe „gruppenspezifische" oder „gruppenmäßig begrenzte" Umverteilung zumindest eher „wertneutral", legt doch der Begriff der „Solidarität" etwas Positives nahe, was hier durchaus nicht stets der Fall zu sein braucht. — Im Rahmen der Versichertengemeinschaft können Umverteilungsvorgänge ablaufen z. B. — siehe oben — zwischen zeitlich oder anders (nach Geschlecht, sozialer Stellung usw.) abgegrenzten Untergruppen, aber auch zwischen neu hinzugekommenen und schon längere Zeit der Versichertengemeinschaft angehörenden Personen (z. B. Öffnung für Selbständige bei den Beitragszahlern, flexible Altersgrenze bei Rentenempfängern) oder nach Familienstand (betrachtet über die Zeit der Zugehörigkeit zur Versicherung, Erwerbstätigkeit und Rentenalter).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den Fällen der interpersonellen Umverteilung kann es stets Umverteilungsströme zwischen „ärmeren" und „reicheren" Wirtschaftssubjekten (wiederum in beiden Richtungen) geben, wie auch mit solchen interpersonellen Umverteilungseffekten verteilungspolitische Zielvorstellungen unterschiedlicher Art verfolgt werden können (Verhinderung einkommensmäßiger Armut, Annäherung von Perioden- oder Lebenseinkommen etc.)[40].

Die hier dargelegten Unterscheidungen bzw. die damit mögliche Präzisierung dessen, was Umverteilung darstellen kann, sind von Bedeutung für das, was gemessen werden soll wie auch für die Formulierung, Konkretisierung und Operationalisierung von Zielvorstellungen. In dieser Arbeit können offensichtlich nicht alle möglichen bzw. tatsächlichen Arten von Umverteilungsvorgängen behandelt werden[41], wie auch eine systematische Behandlung verteilungspolitischer Zielvorstellungen für die Sozial- oder Rentenversicherung als Grundlegung der weiteren Ausführungen hier nicht erfolgen kann[42]. Statt dessen werden einige Situationen bzw. Fälle herausgegriffen, um an ihnen einige der durch das Rentenversicherungssystem erfolgenden Umverteilungsvorgänge und mit ihnen verbundene Probleme zu erörtern. Für sie scheinen mir die vorgetragenen Anmerkungen zum Umverteilungsbegriff von Bedeutung zu sein. Die vielfältigen Dimensionen der Einkommensumverteilung wurden hier bewußt aber auch deshalb dargelegt, da in solchen Kategorien eine umfassende Untersuchung der Einkommensumverteilung durch Einrichtungen der sozialen Sicherung und ihre Beurteilung (also dann unter Einbezug normativer Vorstellungen über Art und Ausmaß der Umverteilung) erfolgen könnte. Dieser Rahmen macht zugleich das thematisch Eingeschränkte der nachfolgenden problemorientierten Ausführungen deutlich, zeigt aber auch Ansatzpunkte einer ggf. notwendigen Relativierung mancher Aussagen.

---

[40] Erwähnt sei, ohne diese Begriffe nachfolgend weiter zu verwenden, daß in der Literatur verschiedentlich die interpersonelle Umverteilung im Querschnitt zwischen Einkommensklassen als „vertikale" und die zwischen sozialen Gruppen als „horizontale" Umverteilung bezeichnet wird. Vgl. für viele Beispiele von Umverteilungsvorgängen unterschiedlicher Art und Richtung K. A. Boulding u. M. Pfaff (Hrsg.), Redistribution to the Rich and the Poor, Belmont, Calif. 1972.

[41] Bei der Fülle möglicher Kombinationen für die Entwicklung von Umverteilungstypen ist zu beachten, daß z. B. nicht jeder Einkommensbegriff für alle Formen oder zeitliche Dimensionen der Umverteilung relevant ist usw.

[42] Vgl. dazu *W. Schmähl,* Alterssicherung und Einkommensverteilung, Kap. I (erscheint voraussichtlich 1977 im Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Die zunehmende Bedeutung interpersoneller Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung und ihre Konsequenzen für die verteilungspolitische Beurteilung der Beitragsfinanzierung

3.1 Beispiele für die Zunahme interpersoneller Umverteilung in jüngster Zeit

Ausgehend von bestimmten Formen der Umverteilung in intertemporaler Sicht, die im Rentenversicherungssystem stattfinden, sollen in diesem Abschnitt unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten Folgerungen für die Finanzierung von Leistungen aus der Rentenversicherung abgeleitet werden.

Es besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß im gegenwärtigen Rentenversicherungssystem in beträchtlichem Ausmaß interpersonelle Umverteilungsvorgänge nicht nur in der Querschnittsbetrachtung für Periodeneinkommen, sondern auch bezogen auf Lebenseinkommen stattfinden. Solch interpersonelle Umverteilung wird primär durch die Gestaltung des Leistungsrechts bewirkt[43]. Über das quantitative Ausmaß der interpersonellen bzw. der intertemporalen Umverteilung (einschließlich des Risikoausgleichs) im Rentenversicherungssystem liegen jedoch wenige Informationen vor. Zwar gibt es Schätzungen über die Höhe eines an versicherungsmathematischen Risikogesichtspunkten orientierten Beitragssatzes für die einzelnen Jahre[44], doch werden in diese Berechnungen in der Regel nur manche der genannten (und denk-

---

[43] So z. B. durch die (nicht unter Risikogesichtspunkten erklärbare) Zuerkennung beitragsloser Zeiten von unterschiedlicher Länge, aber auch durch deren unterschiedliche Bewertung. Beispielsweise werden Schul-, Fachschul- und Hochschulzeiten (sofern sie als Ausfallzeiten anrechenbar sind) getrennt nach männlichen und weiblichen Versicherten und getrennt nach der Schulform bewertet (dazu Hochschulzeiten höher als andere Schulzeiten). In der Literatur sind solche Effekte ausführlich — wenn auch in unterschiedlicher Abgrenzung — behandelt. Siehe *K. Kressmann,* Äquivalenzprinzip, a. a. O., und *D. Schewe,* Die Umverteilung durch die soziale Rentenversicherung, in: Sozialenquête und Sozialrecht, in: Zeitschrift für Sozialreform, Mai 1967, insbes. S. 155 - 156. Zum tatsächlichen Verhältnis von intertemporaler zu interpersoneller Umverteilung vgl. aber auch die der Argumentation von W. Schreiber weitgehend folgenden Ausführungen von Th. Eger, der auch unter Berücksichtigung insbesondere beitragsloser Zeiten für die Rentenversicherung feststellt: „Alles in allem dürften jedoch die echten, über eine intertemporäre Einkommensumschichtung hinausgehenden Korrekturen der Primärverteilung relativ bedeutungslos sein." *T. Eger,* Funktionen staatlicher Umverteilungspolitik und ihre Begründung, in: D. Cassel und H. J. Thieme (Hrsg.), Einkommensverteilung im Systemvergleich, Stuttgart 1976, S. 150. Siehe gleichfalls das in diesem Punkt wohl maßgeblich von Schreiber mitgestaltete Aktionsprogramm des Bundes Katholischer Unternehmer vom Oktober 1971 (in: Beiträge zur Gesellschaftspolitik, Nr. 8, Hrsg. BKU), Köln 1971, S. 32.

[44] So von *I. Metze,* Soziale Sicherung, a. a. O. Vgl. auch die theoretischen Ausführungen Meinholds zu einem „eine echte Verzinsung fingierenden" Modell eines modifizierten Umlageverfahrens, *H. Meinhold,* Fiskalpolitik, a. a. O., S. 77 - 90.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

baren) Gesichtspunkte einbezogen, und außerdem vermitteln sie nur Querschnittinformationen für die betreffenden Jahre.

Würden solche Untersuchungen für Individuen durchgeführt, so könnten sie z. B. an den tatsächlich gezahlten Beiträgen ansetzen oder an der jeweiligen tatsächlich realisierten (relativen) Lohnposition während der einzelnen Beitragsjahre, somit an dem auf Lohneinkünfte und Rentenleistung beschränkten „Lebenseinkommensverlauf" von Individuen (ggf. von Haushalten, wenn Kinder bzw. Hinterbliebene berücksichtigt werden). Mit ihnen könnte neben der quantitativen Trennung des Ausmaßes intertemporaler und interpersoneller Umverteilung auch die Höhe der tatsächlichen „Verzinsung" von Beitragszahlungen für Individuen oder (altersmäßig, nach sozialer Stellung, Zeitdauer der Zugehörigkeit zur Versicherung, Eintrittsalter abgrenzbaren) Gruppen ermittelt werden (neben anderen verteilungspolitisch außerordentlich interessanten Informationen). Solche echten Längsschnittuntersuchungen erscheinen mir auch derzeit bereits auf der Basis von Versicherungsunterlagen der Rentenversicherungsträger prinzipiell als durchführbar, wenngleich sie bislang noch nicht vorgenommen wurden[45].

Auf die empirische Ermittlung des Ausmaßes interpersoneller Umverteilung im Rentenversicherungssystem soll hier aber nicht eingegangen werden, die Argumentation also auf qualitative Aussagen beschränkt bleiben. Hier wird davon ausgegangen, daß durch einige Neuregelungen des Rentenreformgesetzes vom Oktober 1972 (RRG) das Ausmaß interpersoneller Umverteilung im Rentenversicherungssystem im Vergleich zum vorherigen Zustand erhöht wurde[46]. Zu nennen sind hier vor allem die Regelungen der

— Renten nach Mindesteinkommen,

— flexiblen Altersgrenze,

---

[45] In solchen Untersuchungen würden auch Änderungen des Leistungsrechts und des Bevölkerungsaufbaus eine besondere Rolle einnehmen. Ein Spezifikum praktizierter Umlageverfahren ist nämlich, Leistungsrechtsänderung unabhängig von eigenen früheren Leistungen auf dem Wege einer „Als-Ob-Fiktion" sogleich für schon im Rentnerstatus befindliche Personen wirksam werden zu lassen: Bei einer Leistungsrechtsänderung im Jahre t werden in der Regel auch Zugangs- und Bestandsrentner des Jahres t so gestellt, als ob sie ihr ganzes „Versichertenleben" unter diesen neuen Bedingungen der Versicherung angehört hätten. Dadurch können sich für die Höhe des Lebenseinkommens beträchtliche Veränderungen ergeben.

[46] Nach der Rentenreform von 1957 scheint das Ausmaß interpersoneller Umverteilung bezogen auf das Lebenseinkommen relativ am geringsten gewesen zu sein, vergleicht man die Situation z. B. mit der bei der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung und der gegenwärtigen. Das heißt aber nicht — wie häufig in der Literatur erwähnt —, daß damals das „... Äquivalenzprinzip ... grundsätzlich für die Rentenversicherung galt und nach dem die Höhe der Rente von der Höhe der gezahlten Beiträge abhängig gemacht wird ...". *H. Winterstein,* Die Politik der sozialen Sicherung, in: Wist, 5. Jg. (1976), S. 319.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Nachentrichtung von Beiträgen, insbesondere im Zusammenhang mit der „Öffnung" der Rentenversicherung.

Anhand dieser Beispiele — die mir auch im Hinblick auf weitere Veränderungsvorstellungen des Rentenrechts ein erhebliches Maß an Beispielhaftem zu besitzen scheinen — sei kurz skizziert, auf welchen Wegen das Ausmaß interpersoneller Umverteilung im Rentenversicherungssystem erhöht wurde, um anschließend die Frage nach der „zieladäquaten" Art der Finanzierung des Rentenversicherungssystems zu erörtern.

3.1.1 Renten nach Mindesteinkommen

Durch die Einführung der Renten nach Mindesteinkommen werden Versicherte, die 25 Pflichtbeitrags- und Ersatzjahre aufweisen, bei der Rentenberechnung mindestens so gestellt, als ob sie während des Pflichtbeitragszeitraums vor dem 1. Januar 1973 stets 75 v. H. des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten verdient hätten[47]. Hierdurch sollten nachträglich strukturelle Benachteiligungen, die bestimmte Versicherte während ihres Arbeitslebens hinnehmen mußten, ausgeglichen werden. Die zeitliche Begrenzung (es werden nur Zeiten vor dem 1. 1. 1973 berücksichtigt) und die Wahl einer Mindesthöhe von 75 v. H. an persönlicher Bemessungsgrundlage sind verteilungspolitisch teilweise als willkürlich anzusehen und u. a. nicht unabhängig von dem bei Beratung und Verabschiedung des RRG erwarteten Finanzierungsspielraums für die Rentenversicherung. Auch erfolgte keine Besserstellung für alle Versicherten, die solche strukturellen Benachteiligungen während ihres Erwerbslebens hinzunehmen hatten, sondern nur für diejenigen, bei denen sich im „Endergebnis" über den gesamten Versicherungsverlauf eine persönliche Bemessungsgrundlage unter einer bestimmten Höhe ergab. Verhinderung einkommensmäßiger Armut durch die Rentenversicherung — und nicht durch die Sozialhilfe — tritt hier als verteilungspolitische Zielvorstellung neben die der Übertragung der relativen Lohnposition auf das Rentenalter.

An dieser Stelle sollen weder Begründung noch Berechtigung einer solchen Regelung diskutiert werden; es interessiert allein die Frage, ob es sich hierbei um eine Leistung handelt, die vornehmlich von den Versicherten durch deren Beiträge finanziert werden sollte. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen sich Folgen einer (regionalen, berufsmäßigen oder geschlechtsspezifischen) Lohndiskriminierung nicht (länger) auf die Höhe der Rentenzahlungen auswirken. Eine solche Entscheidung kann schwerlich allein der Versichertengemeinschaft „angelastet" werden, selbst dann, wenn eine solche zusätzliche Leistung nur von Versicherten in Anspruch genommen werden kann[48].

---

[47] Vgl. Bericht der Bundesregierung über Auswirkungen des Rentenreformgesetzes vom 16. Oktober 1972, Bundestags-Drucksache 7/2046, S. 2.

[48] Verteilungspolitisch ist darüber hinaus grundsätzlich anzumerken, daß diese Regelung an Individualentgelten und am Rentenfall orientiert bleibt und nicht die einkommensmäßige Situation des Rentners oder Rentnerhaushalts berücksichtigt. Damit zusammenhängende Fragen werden im nächsten Abschnitt behandelt. So kann auch nicht adäquat geprüft werden, ob die Leistung in erster Linie solchen Personen zugute kommt, die einer einkommensmäßigen Besserstellung besonders bedürfen (z. B. alleinlebende versicherte Frauen, die überwiegend auf die eigene, auf niedrigem Arbeitsentgelt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1.2 Flexible Altersgrenze

Nachdem Frauen und Arbeitslose bereits seit längerem unter bestimmten Bedingungen Altersrenten vor Erreichen der „normalen" Altersgrenze von 65 Jahren beziehen konnten — wobei für diese Rentenberechnung allein die (cet. par.) verringerte Zahl an Versicherungsjahren, nicht aber die längere Rentenbezugsdauer berücksichtigt wurde —, brachte das RRG durch die flexible Altersgrenze eine Ausdehnung dieser Art von Regelung auf alle Versicherten, sofern sie 35 anrechnungsfähige Versicherungsjahre (davon 15 Beitrags- und Ersatzjahre) nachweisen[49].

Im Vergleich zum Bezug von Altersruhegeld allgemein (15 Beitrags- und Ersatzjahre) wurde eine zusätzliche Anspruchsvoraussetzung eingeführt, so daß nur solche Versicherten von der Neuregelung und der damit verbundenen einkommensmäßigen Besserstellung Gebrauch machen können, die lange Zeit der Versichertengemeinschaft angehörten. Diese Personen werden über relativ hohe Rentenansprüche verfügen (bzw. sie erwarten). Es ist zu vermuten, daß vor allem solche Personen von der neuen Möglichkeit Gebrauch machen, die nicht mehr auf das volle Arbeitsentgelt[50] bzw. die Rentensteigerung durch zwei weitere Beitragsjahre „angewiesen" sind[51].

Die vorliegenden statistischen Informationen weisen erwartungsgemäß im Durchschnitt höhere Rentenzahlbeträge bei flexiblem Altersruhegeld (im Vergleich zu solchem ab 65. Lebensjahr) aus, vor allem aufgrund der im Durchschnitt höheren Zahl anrechnungsfähiger Versicherungsjahre.

Die Hypothese, daß es für die Entscheidung über den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben auch auf die (erwartete) Höhe der Rentenzahlungen ankommt, wird m. E. mitgestützt durch die Tatsache, daß ein *Hinausschieben des Rentenbeginns* mit rentensteigernder Wirkung — über die höhere Zahl an Versicherungsjahren hinaus durch Zuschläge, gleichfalls durch das RRG ermöglicht — für diejenigen Rentenfälle zu konstatieren ist, bei denen nur vergleichsweise geringe Rentenansprüche vorliegen. Durch das Hinausschieben soll — so ist zu vermuten — der „Einkommensabfall" bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vermindert werden[52].

---

beruhende Rente angewiesen sind). Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung vgl. *H.-J. Papier*, Verfassungsschutz sozialrechtlicher Rentenansprüche, -anwartschaften und -„erwerbsberechtigungen", in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 1 (1973), insbes. S. 56 und 64.

[49] Auch hier ist die Wahl der 35 Jahre wieder im Zusammenhang zu sehen mit dem kurz- oder längerfristig für disponibel gehaltenen Finanzierungsspielraum im Jahre 1972. Vgl. zu den damit verbundenen Problemen des Aufbaus der Vorausberechnungen für die gesetzliche Rentenversicherung wie auch für die Beurteilung der mit diesem Instrumentarium ermittelten Ergebnisse gerade im Zusammenhang mit den Beratungen über das RRG das Gutachten des Sozialbeirats, in: Rentenanpassungsbericht 1973 der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 7/88). *W. Schmähl*, Vorausberechnungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 130. Bd. (1974).

[50] In begrenztem Ausmaß ist die Ausübung einer Tätigkeit gegen Entgelt noch möglich.

[51] Von der für viele Versicherte sicherlich unrealistischen Annahme einer Erhöhung des durchschnittlichen Wertes der persönlichen Bemessungsgrundlage innerhalb dieser zwei Jahre wird hier abstrahiert.

[52] Im Gegensatz zu den vorgezogenen und flexiblen Altersruhegeldern, bei denen die Rentenformel unverändert bleibt und allein die kürzeren Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verteilungspolitisch ergeben sich aus der Einführung der flexiblen Altersgrenze einige nicht leicht durchschaubare Wirkungen. Die relative einkommensmäßige Besserstellung der Bezieher flexibler Altersruhegelder konzentriert sich auf solche Personen, die über relativ hohe Rentenansprüche verfügen; sie sind die Begünstigten[53]. Zur Finanzierung tragen alle Versicherten (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) relativ gleichermaßen bei, auch solche, die von den Möglichkeiten nicht Gebrauch machen können (z. B. weil sie es sich nicht „leisten" können, vorzeitig auf das Arbeitsentgelt zu verzichten oder nicht über die erforderliche lange Versicherungszeit verfügen). Daraus könnte die Folgerung gezogen werden, daß ein Teil der Versicherten für solche Versicherten mitzahlt, die lohnmäßig sowieso bessergestellt waren[54].

Selbst eine versicherungsmathematisch korrekte Lösung — mehr noch die tatsächlich gewählte — hätte insbesondere für die Verteilung zwischen Generationen und zwischen den Versicherten Konsequenzen gehabt, da stets ein zusätzlicher Finanzbedarf durch Beitragsausfall und zusätzliche Rentenzahlungen (einschließlich anderer Ausgaben) entsteht, der durch Abgabenerhöhung (s. oben), Minderung anderer Ausgaben (sofern nicht zum Ausgleich das „Rentenniveau" insgesamt gesenkt werden soll) oder Verschuldung bzw. Vermögensauflösung (auch diese Alternative wurde mitgewählt) zu decken ist[55]. Im Umlageverfahren können in der Regel — dies macht die

---

sicherungszeiten berücksichtigt werden, erfolgt beim Hinausschieben des Rentenanspruchs eine Modifizierung der Rentenformel durch Zuschläge von maximal 14,4 v. H. (gleich 0,6 v. H. pro Monat für maximal 2 Jahre) auf der Basis des Rentenanspruchs zum 65. Lebensjahr (der also bereits zu dem Zeitpunkt bestanden haben muß). Hier wird ein versicherungsmathematischer Ausgleich für die kürzere Rentenbezugsdauer eingeführt, was bei Vorziehen der Realisierung des Anspruchs nicht erfolgt.

[53] Gegen diese Argumentation kann eingewandt werden, Risikogesichtspunkte (hier: längere Rentenbezugsdauer) seien dem Rentenversicherungssystem der Bundesrepublik „wesensfremd", was ja auch an den vorgezogenen Altersruhegeldern ab dem 60. Lebensjahr oder dem einheitlichen Beitragssatz für Männer und Frauen deutlich wird; siehe z. B. *E. Altmann* und *K. Schenke,* Nutzwert-Analyse zur Einführung der flexiblen Altersgrenze, in: Bundesarbeitsblatt 1/1972, S. 16. Andererseits haben diese Gesichtspunkte beim Hinausschieben der Renten in Form von Zuschlägen Berücksichtigung gefunden, wenngleich sie hier als „Anreiz" deklariert werden könnten.

[54] Auf der anderen Seite haben aber auch die Versicherten, die erstmals oder in nächster Zeit von der flexiblen Altersgrenze Gebrauch machen, teilweise die finanziellen Möglichkeiten für deren Einführung im Jahre 1972 mitgeschaffen durch die in ihrem Ausmaß nicht erforderlichen Beitragssatzsteigerungen von 14 v. H. auf jetzt 18 v. H. Zur Gestaltung des damaligen tatsächlichen bzw. erwarteten Finanzierungsspielraums kamen aber noch andere Faktoren hinzu: Genannt seien z. B. die hohe Zahl ausländischer Arbeitnehmer (von ihnen erfolgten Beitragszahlungen, an sie aber nur vergleichsweise in geringem Maße Rentenzahlungen, auch in den nächsten Jahren, allein aufgrund der unterschiedlichen Altersstruktur beschäftigter bzw. versicherter ausländischer Arbeitnehmer im Vergleich zu Inländern) sowie die haushaltsmäßige Entlastung der Rentenversicherungsträger bei steigenden Inflationsraten und damit sinkendem Rentenniveau; vgl. dazu den nächsten Abschnitt. So wurde der tatsächliche bzw. für die nächsten Jahre vorausgerechnete Einnahmenüberschuß (bzw. eine entsprechende Rücklagenansammlung) ermöglicht bzw. für realisierbar gehalten, der finanziellen Anreiz und Möglichkeiten für die Leistungsrechtsänderungen durch das RRG — insbesondere für die flexible Altersgrenze — schuf.

[55] Vgl. *W. Schmähl,* Flexible Altersgrenze, Senkung des Rentenniveaus und laufende Rentenzahlungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 23

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

flexible Altersgrenze besonders deutlich — die von bestimmten Leistungserhöhungen Betroffenen nicht mit einem äquivalenten Finanzierungsbeitrag belastet werden.

3.1.3 Nachentrichtung von Beiträgen

Interpersonelle Umverteilung im Querschnitt wie im Längsschnitt wird insbesondere auch durch Regelungen bei der Nachentrichtung von Beiträgen (um Lücken im Versicherungsverlauf zu schließen oder überhaupt Ansprüche auf Rentenzahlungen zu erwerben) für bestimmte Personengruppen bewirkt. Durch die Nachentrichtung können die durchschnittliche Höhe der persönlichen Bemessungsgrundlage (pB) und die Zahl anrechnungsfähiger Versicherungsjahre (v) erhöht werden[56]. Viele derjenigen, die von der Nachentrichtung Gebrauch machten, werden relativ dicht vor dem Erreichen der Altersgrenze stehen bzw. gestanden haben, so daß relativ schnell Ausgaben entstehen, nicht nur verursacht durch Beitrags-, sondern auch durch beitragslose Zeiten sowie für einkommensunabhängige Leistungen wie Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes, Kinderzuschuß usw.

Für unsere Fragestellung ist die *Bewertung* der nachentrichteten Beiträge von besonderer Bedeutung: Sie werden so bewertet, als ob sie in dem Jahr, für das sie gelten, entrichtet worden wären. Dadurch kann mit einem absolut gleichen Betrag ein um so höherer Rentenanspruch erworben werden, je weiter die jeweils „zu belegende Zeit" zurückliegt.

Abgesehen von den in der Zwischenzeit eingetretenen Beitragssatzerhöhungen[57] erfolgen die Beitragszahlungen somit zu einem Wert, der sich durch Diskontierung ergibt mit dem (nominalen) Anstieg des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts jeweils zwischen dem Zeitpunkt, für den die Beiträge entrichtet wurden, und denen der Beitragszahlung[58]. Den zusätzlichen Rentenansprüchen stehen hier gleichfalls keine (versicherungsmathematisch) äquiva-

---

(1972). Ob durch die Inanspruchnahme der flexiblen Altersruhegelder Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten in geringerem Maße notwendig werden, hängt davon ab, ob gerade diejenigen, die über die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme verfügen und sie auch wählen wollen, Personen mit relativ hoher Invaliditätsanfälligkeit sind. Analoges gilt für alle vorgezogenen Altersruhegelder; bei solchen Renten infolge von Arbeitslosigkeit wird sich cet. par. eine finanzielle Entlastung der Arbeitslosenversicherung ergeben. Auch die Krankenversicherungen könnten — würde die obige Annahme zutreffen — positiv von diesen Regelungen tangiert werden. Dies müßte — wäre es zu quantifizieren — in Verteilungsanalysen mitberücksichtigt werden.

[56] Ob pB stets positiv verändert wird, ist im Einzelfall schwierig zu ermitteln, dem einzelnen Versicherten in der Regel kaum möglich oder mit merklichen Kosten verbunden, ein für die Durchschaubarkeit des Systems bedeutsamer Aspekt. Durch die Erstellung von Kontoauszügen für Versicherte dürfte sich im Zeitablauf eine Verminderung der Intransparenz ergeben.

[57] Nachentrichtungen richten sich nach den jeweils geltenden Beitragssätzen, bis 31. 12. 1972 17 v. H., ab 1. 1. 1973 18 v. H.

[58] Wiederum ist die „Als-Ob-Fiktion" des Umlageverfahrens von besonderer Bedeutung. — Siehe auch *W. Albers*, Zum Streit um die Rentenreform, in: Sozialer Fortschritt, 22. Jg. (1973), S. 109. Hier sind gleichfalls insgesamt (vermutlich) zusätzliche finanzielle Mittel notwendig, um die Diskrepanz zwischen Beiträgen und Leistungen in einzelnen Perioden zu decken. Genaues läßt sich hierzu aufgrund des unzureichenden statistischen Materials nicht aussagen. Vgl. auch *A. Schmidt*, Vorteile für Selbständige zu Lasten der Arbeitnehmer, in: Soziale Sicherheit, 25. Jg. (1976), S. 129 - 132.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lenten Beiträge gegenüber. Diejenigen, die stets pflichtversichert waren, haben demgegenüber jeweils aus ihrem aktuellen Arbeitsentgelt (das real niedriger als heute und in geringerem Maße entwertet war) ihren Anspruchserwerb finanzieren müssen, hatten keine Möglichkeit zur zeitlichen Gestaltung und Teilzahlung (Zinsgewinn).

Eine verteilungsmäßig unterschiedliche Behandlung liegt also nicht nur zwischen neu hinzugekommenen pflichtversicherten Selbständigen und freiwillig Versicherten auf der einen Seite und stets schon pflichtversicherten unselbständig Beschäftigten auf der anderen vor, sondern auch hinsichtlich der Einkommenshöhe dürften verteilungspolitisch nicht unbedingt erwünschte Effekte auftreten, setzt doch die Nachentrichtung in größerem Ausmaß ein entsprechendes Vermögen, laufendes Einkommen oder Verschuldungspotential voraus (wobei die Verzinsung der Beiträge in diesen Fällen die Schuldzinsen übersteigen dürfte). Tendenziell dürfte sich daraus eine Besserstellung von Beziehern höherer (laufender) Einkommen ergeben.

3.2 Finanzielle Beteiligung Nichtversicherter und Veränderung der Lastverteilung

Der obigen Argumentation — gerade anknüpfend an die Nachentrichtung — kann von solchen Personen, die bisher nicht zum Kreis der Versicherten gehörten, entgegengehalten werden, daß sie ja auch die interpersonelle Umverteilung — abgewickelt über die Rentenversicherung — mitfinanzierten, was sogleich zu erläutern sein wird. Dies ändert aber nichts daran, daß der beitragsfinanzierte Anteil interpersoneller Umverteilung mit großer Wahrscheinlichkeit in letzter Zeit gestiegen ist, der somit — gemessen an der Zahllast — von Versicherten finanziert wurde, durch eine auf Einkünfte aus unselbständiger Arbeit bis zur Beitragsbemessungsgrenze von Arbeitern und Angestellten beschränkte Abgabe.

Eine Beteiligung von Nichtversicherten an der Finanzierung von Rentenversicherungsausgaben kann gegenwärtig vor allem erfolgen durch

— Überwälzung von Beiträgen (insbesondere die Arbeitgeberanteile werden hier genannt) und
— Bundeszuschüsse.

In beiden Fällen stellen sich — insbesondere für die empirische Forschung — schwierige Probleme, die hier aber nur teilweise angedeutet werden können.

3.2.1 Überwälzung von Beiträgen

Hier sei nur erwähnt, daß nicht unbesehen vom „ökonomischen" Charakter der Beiträge bzw. den für sie gewählten Buchungskonventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf die tatsächliche Belastungswirkung geschlossen werden sollte[59]. So ist nicht auszu-

[59] Vgl. speziell zur Überwälzung von Sozialversicherungsbeiträgen *J. A. Brittain*, The Payroll Tax for Social Security, Washington D. C. 1972. *M. W.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließen, daß Arbeitgeberbeiträge durch Vorwälzung auf Preise und nicht — wie häufig explizit oder implizit unterstellt — durch Rückwälzung auf Löhne weitergegeben werden[60]. Dies wird von vielfältigen — in der Literatur über Inzidenzprobleme behandelten — Einflußfaktoren abhängen, so daß „allgemeinverbindliche Inzidenzaussagen kaum möglich ... (sind)"[61].

Wird vorgewälzt, dann hängt die Lastverteilung insbesondere von Konsumquote und -struktur der Haushalte ab. Tendenziell dürfte sich — analog zu indirekten Steuern mit einheitlichem Satz — ein Regressiveffekt ergeben, wobei vermutlich Versichertenhaushalte von Aktiven (allein schon aufgrund ihres zahlenmäßigen Gewichts) den größten Anteil zu tragen haben. Aber auch die Rentner werden nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben mit zur Finanzierung ihrer Renten beitragen. Beteiligt sind auch Haushalte von Nichtversicherten.

Selbst wenn bei Vorwälzung allein die Arbeitnehmer die Arbeitgeberanteile tragen würden (also nur sie Kosumausgaben tätigten oder nur auf die von ihnen gekauften Güter überwälzte Arbeitgeberanteile entfallen würden, zwei unrealistische Annahmen), dürfte die Belastungsverteilung aufgrund der anderen Bemessungsgrundlage anders sein als bei voller und gleichmäßiger Rückwälzung des Arbeitgeberanteils[62].

So wie die Überwälzung von Transferzahlungen nicht a priori ausgeschaltet werden kann, sollte auch für den Arbeitnehmeranteil nicht

---

Smelker, The Impact of Federal Income and Payroll Taxes on the Distribution of After-Tax Income, in: National Tax Journal, Bd. 21 (1968). *J. Weitenberg*, The Incidence of Social Security Taxes, in: Public Finance, Bd. 24 (1969). *B. Bridges*, Current Redistributive Effects of Tax-Transfer Programs, in: Public Finance, Bd. 25 (1970). Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die wirtschaftlichen Auswirkungen, a. a. O., Kap. III. *W. Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, a. a. O., Kap. II.

[60] Siehe z. B. *J. A. Brittain*, The Payroll Tax, a. a. O. *W. Schreiber*, Schein und Wirklichkeit in der Sozialversicherung, in: ders., Zum System sozialer Sicherung (Hrsg.: Heinz Allekotte), Köln 1971, und in vielen anderen Arbeiten von Schreiber. Wenig beachtet wird allgemein, daß ein beträchtlicher Teil der Arbeitgeberzahlungen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst (einschließlich Sozialversicherung) und bei privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter erfolgt, z. B. 1973 rd. 10 v. H. der Gesamtsumme an Arbeitgeberbeitragszahlungen für ArV und AnV zusammen.

[61] *H. Fecher*, Inzidenzprobleme, a. a. O., S. 145. Während in der Realität häufig mehrstufige Überwälzungsprozesse ablaufen werden, beschränken sich die obigen Anmerkungen auf einstufige Vorgänge in einer Richtung. In der Literatur wird häufig mit unterschiedlichen *Annahmen* zur Überwälzung gearbeitet. Für den Arbeitgeberanteil ist eine vollständige Rückwälzung oder eine Kombination aus Vor- und Rückwälzung je zur Hälfte weit verbreitet. Vgl. z. B. *J. A. Pechman* u. *B. A. Okner*, Who Bears the Tax Burden, Washington D. C. 1974.

[62] Man denke z. B. an die unterschiedliche Haushaltsgröße, die für die Rückwälzung in der Regel irrelevant ist, für die Vorwälzung jedoch z. B. über die Konsumquote bedeutsam sein kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stets davon ausgegangen werden, hier fände keine Überwälzung statt. Zumindest Überwälzungsversuche werden in Lohnverhandlungen gemacht, die je nach konjunktureller Lage usw. unterschiedlich erfolgreich sein können[63].

Die Zweckbindung von Beiträgen wird vermutlich auf Überwälzungsversuche einen tendenziell hemmenden Einfluß besitzen, insbesondere wenn der Verwendungszweck bejaht wird und die Belastungsverteilung nicht als zunehmend ungerecht angesehen wird. (Diese Überlegungen werden in der nachfolgenden Argumentation nochmals aufgegriffen.)

Abgesehen von Überwälzungsvorgängen, die die folgenden Aussagen modifizieren können, bleibt festzuhalten, daß

— Rentenversicherungsbeiträge bei einheitlichem Beitragssatz (also proportionalem Tarif) ab der Beitragsbemessungsgrenze regressiv belasten,
— auf der Basis nur des Individuallohnes und ohne Berücksichtigung persönlicher Umstände erhoben werden.

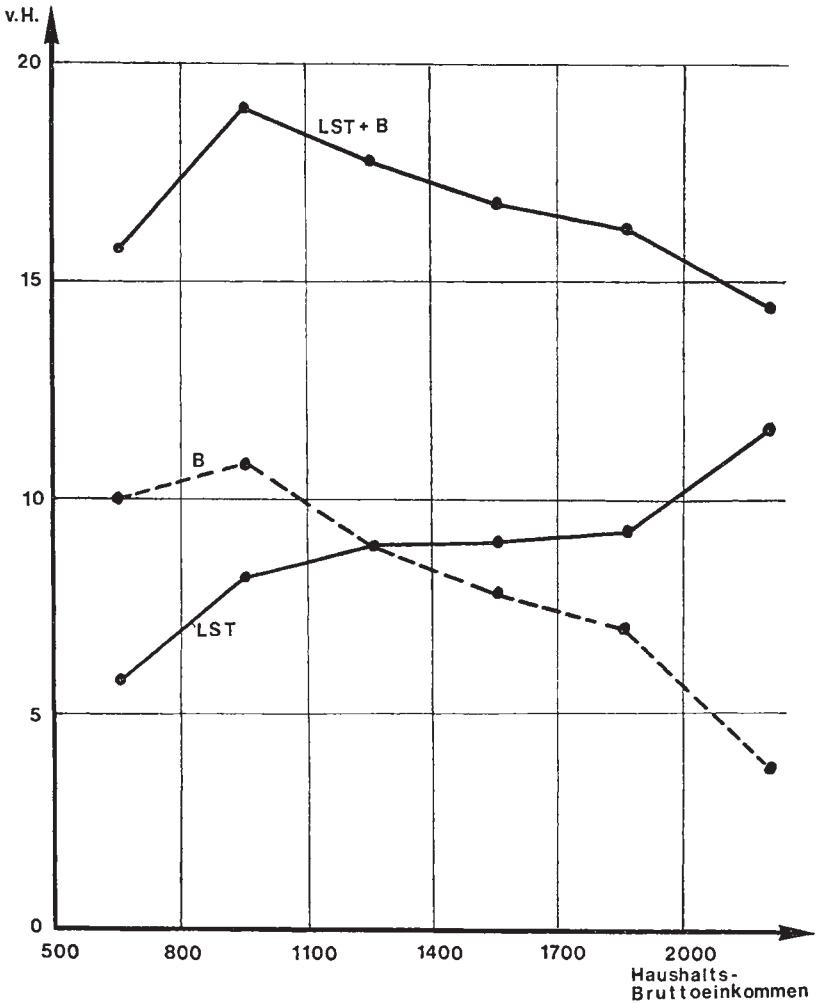
Erfolgt nun im Rentenversicherungssystem durch die Gestaltung des Leistungsrechts eine interpersonelle Umverteilung beträchtlichen Ausmaßes, so wird diese überwiegend finanziert auf der Basis einer in mehrfacher Hinsicht begrenzten Bemessungsgrundlage, der nur der Individuallohn der Versicherten bis zur Beitragsbemessungsgrenze, nicht das Gesamteinkommen der Haushalte aller (potentiellen) Steuerzahler zugrunde liegt. Die Regressivtendenz läuft im Prinzip herrschenden steuerlichen Gerechtigkeitsvorstellungen zuwider, kann jedoch dann durchaus gerechtfertigt werden, wenn beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen analog zum Finanzierungsanteil (Beitragsbemessungsgrenze) nach oben begrenzt sind (maximal erreichbare persönliche Bemessungsgrundlage, von theoretisch 200 v. H. im Rentensystem in der Bundesrepublik). Es erscheint mir jedoch schwerlich vertretbar, interpersonelle Umverteilung, eventuell sogar zunehmend, über eine Abgabe mit solchen Eigenschaften zu finanzieren, insbesondere, wenn interpersonelle Umverteilung von Einkommen — mit welcher spezifischen Zielsetzung auch immer — entweder als allgemeine Staatsaufgabe angesehen wird oder als Mittel zur Realisierung einer als gerecht angesehenen Verteilung und diese wiederum als öffentliches Gut[64].

---

[63] Ob die gewerkschaftlichen Erklärungen aus jüngster Zeit, Beitragserhöhungen nicht mehr als Argument in Lohnverhandlungen zu verwenden, nur für die konjunkturelle Situation der Jahre 1975/76 gültig oder von längerer Dauer sein werden, bleibt abzuwarten. Siehe z. B. *H. Mayr*, Solidarität ist unsere stärkste Waffe, in: Der Gewerkschafter (IG Metall), 23. Jg. (1971), H. 12, S. 3.

[64] Zur Diskussion aus juristischer Sicht, „in welchem Maß der Sozialversicherungsbeitrag in den Dienst eines Ausgleichs sozialer Lasten gestellt werden darf", siehe *J. Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973. — Was als „allgemeine Staatsaufgabe" angesehen wird, das ändert sich aber bekanntlich in Zeit und Raum.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



B = Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmeranteil).
LST = Lohn-(Einkommen-)steuer.

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

Schaubild 1

Abgabenzahllast an Lohn- und Einkommensteuer
sowie Sozialversicherungsbeiträgen (Arbeitnehmeranteil) von Angestellten-Haushalten mit einem unselbständig Beschäftigten

— 1969 —

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei sollte berücksichtigt werden, daß die Regressivtendenz für viele Typen von Haushalten unselbständig Beschäftigter die Progressivtendenz der Lohn- und Einkommensteuer überkompensiert, so daß die Zahllast der Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmeranteil) und der Lohn- und Einkommensteuer zusammen regressiv verläuft. (Vgl. Schaubild 1 für Angestellten-Haushalte mit einem unselbständigen Beschäftigten im Jahre 1969.)

Aus diesen Überlegungen läßt sich die Forderung ableiten, den Bundeszuschuß so zu erhöhen, daß er den Ausgabenanteil abdeckt, der interpersonelle Umverteilung der Lebenseinkommen zum Ziel hat oder bewirkt.

3.2.2 Verteilungswirkungen des Bundeszuschusses und Folgerungen für die Finanzierung interpersoneller Umverteilung im Rentenversicherungssystem

Die Forderung einer Erhöhung des Bundeszuschusses mag in einer Zeit, in der vor allem Möglichkeiten der Entlastung des Bundeshaushalts — auch mit Hilfe der Rentenversicherungsträger — diskutiert werden, als unrealistisch erscheinen, zumal in der Vergangenheit der Anteil der Bundeszuschüsse an den gesamten Einnahmen der Rentenversicherung gesunken ist[65]. Dennoch bleibt das verteilungspolitische

[65] So sank beispielsweise der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben von Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung von 25 v. H. im Jahre 1960 auf unter 15 v. H. 1975 (vgl. *D. Schewe* u. a., Übersicht über die soziale Sicherung, 9. Aufl., Bonn 1975, S. 99). Ohne Bundeszuschuß wäre für diese Versicherungszweige 1975 (schätzungsweise) ein Beitragssatz von etwas über 21 v. H. anstelle von 18 v. H. erforderlich gewesen. Da die Veränderungen des Bundeszuschusses an der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage orientiert sind, steigen die Bundeszuschüsse selbst bei steter Erfüllung der daraus resultierenden Verpflichtungen des Bundes (was in der Vergangenheit nicht stets der Fall war, erinnert sei an Kürzungen, zinslose Stundungen u. a.) langsamer als die Beitragseinnahmen (Beitragssatzsteigerungen) bzw. die Ausgaben (Erhöhung der Rentnerquote bei gleichem Leistungsniveau sowie Erhöhung des Leistungsniveaus). Der Gesetzgeber hat 1957 bewußt die Bundesbeteiligung von Änderungen des Leistungsrechts abgekoppelt durch die Bindung der Bundeszuschüsse an die allgemeine Bemessungsgrundlage; vgl. die Begründung im Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (RtVG), Bundesrats-Drucksache 196/56, S. 82 (zu § 1398). Aus den vielen möglichen Begründungen für einen Bundeszuschuß an die Rentenversicherung wäre hier u. a. auf eine Formulierung hinzuweisen, die bereits im Gesetzentwurf, betreffend die Alters- und Invaliditätsversicherung (Deutscher Reichstag, 7. Legislaturperiode, 4. Session 1888/89, Bd. 108, Drucksache Nr. 10) enthalten ist: „Es wäre ein nicht zu rechtfertigender innerer Widerspruch, wenn das allgemeine Interesse des Reiches an einer möglichst normalen Gestaltung der sozialen Verhältnisse nicht auch in einer antheiligen Aufwendung von Reichsmitteln zur Bestreitung der zu erwartenden Gesammtbelastung seinen entsprechenden Ausdruck fände" (zitiert bei *D. Schewe*, Die Bundeszuschüsse in der sozialen Rentenversicherung, in: Soziale Sicherheit, 15. Jg., Beilage Mai 1966).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Problem bestehen und hat sogar durch die Entwicklung in der Vergangenheit an Bedeutung gewonnen[66]. Die aktuelle Finanzsituation enthebt m. E. nicht von der Aufgabe, Regelungen auch im Hinblick auf ihre personellen Versicherungswirkungen grundsätzlich zu beurteilen. Selbst wenn die Annahme gemacht würde, daß sich im Jahr der Rentenreform von 1957 Bundeszuschuß und Ausmaß interpersoneller Umverteilung für Zwecke der Alterssicherung quantitativ entsprochen hätten, wäre in der Vergangenheit der beitragsfinanzierte Teil interpersoneller Umverteilung und damit allgemeiner Staatsaufgaben gestiegen infolge der zunehmenden Bedeutung interpersoneller Umverteilung an den Gesamtausgaben und dem abnehmenden Anteil von Bundeszuschüssen an den Gesamteinnahmen[67]. Die unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten wie auch im Interesse der Transparenz von Leistungs- und Belastungsverteilung m. E. positiv zu bewertende Trennung von Versicherungsleistungen (durch Beiträge) und interpersoneller Umverteilung[68] (insbesondere zu finanzieren aus dem Bundeshaushalt) bedeutet nicht

---

[66] Vgl. demgegenüber für den Übergang zu voller *Beitrags*finanzierung für die Rentenversicherung — wenn auch mit unterschiedlicher Argumentation — aus jüngster Zeit das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 103 (16. 8. 1975), S. 1012. *W. Frickhöffer*, Mehr Ehrlichkeit bei den Bundeszuschüssen zur Rentenversicherung, in: Marktwirtschaftlicher Spezialdienst (Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e. V.), Nr. 39 - 45/1974.

[67] Ob die Annahme für das Jahr 1957 zutrifft, ist jedoch mehr als fraglich, auch dann, wenn die Argumentation allein auf die Alterssicherung beschränkt wird. So sind nach § 1398 Abs. 1 RVO (bzw. § 116 Abs. 1 AVG) Bundeszuschüsse nur für Ausgaben gedacht, die nicht Leistungen der Alterssicherung sind (wobei entsprechend den Intentionen des Gesetzgebers die Aufteilung des Bundeszuschusses auf ArV und AnV so erfolgen sollte, daß ein einheitlicher Beitragssatz in beiden Zweigen ermöglicht wird); vgl. Begründung zum Entwurf des RtVG, S. 96. Abgesehen davon, daß keine getrennte Rechnungslegung für die verschiedenen Ausgabenkategorien erfolgt, sind die Auffassungen darüber, was „nicht Leistungen der Alterssicherung" sind, in der Literatur unterschiedlich. Für den Versuch einer Quantifizierung „versicherungsfremder" Leistungen (wobei Gesundheitsmaßnahmen, Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten usw. als Aufgaben der Alterssicherung, demgegenüber Kriegsfolgen und Leistungen, die den Charakter öffentlicher Fürsorgehilfe tragen, als versicherungsfremd angesehen werden) s. *C. Orsinger*, Versicherungsfremde Leistungen der Angestelltenversicherung im Verhältnis zum Bundeszuschuß, in: Die Angestelltenversicherung, 14. Jg. (1967), S. 41 - 43. Für das Jahr 1965 wird dort geschätzt, daß der an die Angestelltenversicherung geflossene Bundeszuschuß nur rund die Hälfte dieser „Fremdleistungen" abdeckte. Die dort verwendete Abgrenzung ist jedoch nicht mit der Definition interpersoneller Umverteilung identisch, werden doch z. B. Schul- und Ausbildungszeiten im Rahmen der Ausfallzeiten nicht als „Fremdleistung" angesehen, andererseits Ausfallzeiten für Krankheit, Arbeitslosigkeit usw., die durchaus unter den Risikoausgleich gefaßt werden könnten, dazu gezählt.

[68] Siehe in diesem Sinne z. B. *I. Metze*, Soziale Sicherung, a. a. O., und *H. Meinhold*, Fiskalpolitik, a. a. O.; *ders.*, Grenzen und Konsequenzen für das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) eine institutionelle Trennung von Versicherung und interpersoneller Umverteilung, da es durchaus sinnvoll sein kann, bestimmte Formen interpersoneller Umverteilung über den Rentenversicherungshaushalt abzuwickeln,

b) vollständigen Ersatz der Beitragsfinanzierung[69, 70].

Die eingangs genannte Forderung nach einer entsprechenden Erhöhung des Bundeszuschusses reicht aber allein noch nicht aus, um die erwähnten Absichten sinnvoll zu realisieren. Dies wird bereits deutlich, wenn gefragt wird, *welche Verteilungswirkungen von den* derzeit bereits gezahlten *Bundeszuschüssen ausgehen.* Weitverbreitet ist die (explizite oder implizite) Annahme, der Bundeszuschuß sei nach Steuerarten analog zum gesamten Steueraufkommen des Bundes zusammengesetzt: Da die Steuereinnahmen (in der Regel) nicht zweckgebunden sind, weisen die Bundeszuschüsse qualitativ keine anderen Verteilungswirkungen auf als die gesamten Steuereinnahmen des Bundes[71]. Diese

---

Wachstum des Sozialbudgets, in: Arbeit und Sozialpolitik, 29. Jg. (1975). Vgl. auch *W. Bogs* u. a., Sozialenquête, a. a. O., Ziff. 460. Gewisse Parallelen finden sich auch in anderen Bereichen, so im Modell V, modifizierte Beitragsfinanzierung, einer „beitragsgerechteren" Leistungsgestaltung für die Arbeitsförderung: Arbeitsförderungsbericht, Bundestags-Drucksache 7/403, S. 63. Siehe gleichfalls *H. Haller,* Probleme der progressiven Besteuerung, Tübingen 1970, mit der Trennung des Einkommensteuertarifs in einen proportionalen und einen progressiven Teil, letzteren gedacht als Instrument im Dienste interpersoneller Umverteilung.

[69] Letztere Forderung ist in jüngster Zeit vor allem in den USA erhoben worden, zumindest die einer Änderung des Beitragstarifs durch Freibeträge (dies wäre übrigens eine Maßnahme, mit der interpersonelle Umverteilung nicht erst im Alter, sondern — bei unverändertem Anspruchserwerb — bereits in der Erwerbsphase bewirkt werden könnte). Begründung: starke Belastung arbeitender „Armer"; Regressivwirkung; steht im Konflikt mit Anti-Armuts-Maßnahmen. Verbindungen ergeben sich hier auch zu negative-tax-Vorstellungen. Vgl. z. B. *J. A. Brittain,* The Payroll Tax, a. a. O. *D. J. Mullineaux,* Paying for Social Security: Is it Time to "Retire" the Payroll Tax?, in: Federal Reserve Bank of Philadelphia, Business Review, April 1973. *A. Munnell,* Payroll Tax Relief, in: New England Economic Review, March/April 1974. U.S. Department of Health, Education and Welfare (Hrsg.), Reducing Social Security Contributions for Low-Income Workers: Issues and Analysis, Washington D.C. (o. J.). Für eine Schätzung finanzieller Auswirkungen der Einführung von Freibeträgen in das Beitragssystem in der Bundesrepublik vgl. *W. Schmähl,* Alterssicherung und Einkommensverteilung, a. a. O.

[70] Bei der obigen Argumentation wird von einem gegebenen Leistungsrecht ausgegangen. Wenn die Beschreibung der gegenwärtigen Situation akzeptiert wird, so lassen sich zu ihrer Änderung auch andere Konsequenzen ableiten, wie beispielsweise die Umgestaltung des Leistungsrechts im Sinne eines stärkeren Verwirklichens des Äquivalenzgedankens. Die verschiedenen Alternativen zur Veränderung der Situation — wenn sie als unbefriedigend empfunden — (Änderung der Finanzierungs- oder der Leistungsstruktur oder auch institutionelle Trennung von Versicherung und Umverteilung) dürften aber auch Realisierungsschwierigkeiten unterschiedlicher Art und unterschiedlichen Ausmaßes aufwerfen. Das Konzentrieren auf die Änderung der Finanzierungsstruktur in diesem Beitrag beruht neben Praktikabilitätsgesichtspunkten auf der subjektiven Vermutung, daß diese Alternative mittel- oder längerfristig eher realisierbar sein könnte (vgl. auch die Argumentation im Abschnitt 4.3 dieses Beitrags).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hypothese ist aber nur eine unter vielen denkbaren und möglichen, denn es kommt doch insbesondere auf die jeweils relevanten Alternativen bei Zahlung des Bundeszuschusses an. Wie hätte beispielsweise der Bund die Mittel verwendet, wären die Bundeszuschüsse nicht oder nicht in dieser Höhe zu zahlen gewesen? Oder wären alle im Steueraufkommen des Bundes enthaltenen Abgaben proportional zum verringerten Finanzbedarf gesenkt worden, wäre auf Steuermehreinnahmen bestimmter Art verzichtet oder wären andere Ausgaben erhöht worden? Ohne Spezifizierung der jeweils relevanten Alternativen (auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite des Budgets) lassen sich die Verteilungswirkungen der Bundeszuschüsse sinnvoll nicht angeben.

Hinzu kommt, daß Bundeszuschüsse auch über Kredite finanziert werden können. Solange die Verschuldung nicht zweckgebunden erfolgt, kann wiederum nicht gesagt werden, aus welchen Quellen die Bundeszuschüsse finanziert werden. Bei der Kreditfinanzierung kommt es insbesondere auf die Gläubigerstruktur an und auf die Belastung durch die Abgaben, die für Zinszahlung und -tilgung notwendig sind, sofern nicht eine weitere Verschuldung erfolgt. Die Verschuldung des Bundes bei den Rentenversicherungsträgern, die in den letzten Jahren in verschiedenen Formen anstelle der Barzahlung von Bundeszuschüssen mehrmals stattfand, setzt praktisch Überschüsse der Rentenversicherungen oder Vermögensabbau bei diesen voraus (werden Leistungseinschränkungen und dadurch bedingte Überschüsse nicht als relevante Alternative angesehen). Die Verteilungswirkung wäre dann relativ einfach anzugeben, könnte im Überschußfall unterstellt werden, daß bei voller Zahlung der Bundeszuschüsse die Beitragssätze gesenkt worden wären. Dies ist aber keine realistische Annahme. Durch Zwangsersparnis der Beitragszahler (Überschußbildung) — so könnte argumentiert werden — wird es dem Bund möglich, Ausgaben zu finanzieren, die sonst entweder unterblieben oder durch Einnahmeerhöhung (welcher Art?) finanziert oder durch Verzicht auf andere Ausgaben erst ermöglicht worden wären (im letztgenannten Fall wären folglich die Verteilungswirkungen dieser Minderausgaben mit zu berücksichtigen[72]).

---

[71] Zur Problematik dieser Hypothese vgl. auch *N. Andel*, Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden, in: Public Finance, Vol. 24 (1969).

[72] Für die empirische Analyse bzw. den Vergleich von Statistiken ist noch zu beachten, daß in manchen Fällen die Verschuldung des Bundes bei den Rentenversicherungsträgern nicht als Verschuldung des Bundes ausgewiesen wurde. Müßten beispielsweise im Jahre 1977 Rückzahlungen gestundeter Bundeszuschüsse erfolgen und könnten sie nicht aus dem laufenden Steueraufkommen gedeckt werden, so wäre eine Kreditaufnahme z. B. am Kapitalmarkt notwendig, die für den Bund eine Erhöhung der Verschuldung nach außen hin sichtbar werden ließe, während es sich ökonomisch gesehen nur um eine Umschuldungsaktion handelte, bei der der Schuldenstand des Bundes unverändert bliebe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Denkbar ist, daß durch die Verschuldung des Bundes bei den Versicherungsträgern Ausgaben finanziert werden, die ihrem Charakter nach von allen Steuerzahlern, zumindest von einem größeren Kreis von Pflichtigen und auf der Basis einer anderen Bemessungsgrundlage zu finanzieren gewesen wäre (nicht durch Zwangsersparnis über Beitragseinnahmen der Versicherten). Zwar werden vom Bund (in der Regel) Zinsen an die Versicherungsträger gezahlt, die eine Beitragsentlastungsfunktion haben. Ob die Verzinsung aber äquivalent ist zu der zu anderen Anlagearten der Überschüsse (erinnert sei u. a. an die zinslose Stundung von Bundeszuschüssen), ist eine andere Frage.

Sowohl in der Ein- als auch in der Mehrperioden-Betrachtung geraten wir in ein kaum mehr durchschaubares Geflecht von Hypothesen, wobei hier von einer Einbettung in eine Kreislaufbetrachtung noch abstrahiert wurde. Insofern ist die eingangs erwähnte Hypothese zur Belastungsverteilung der Bundeszuschüsse zwar verständlich, verdeckt aber m. E. mit ihrer Eingängigkeit wichtige Aspekte.

Etwas einfacher ist die Problemstellung dann, wenn *Bundeszuschüsse erhöht werden* sollen — insbesondere über das vermutliche Maß an Steuermehreinnahmen im Zuge allgemeinen Einkommenswachstums hinaus. Hier ist zu entscheiden, aus welchen Quellen die Steuermehreinnahmen — konzentrieren wir uns nur auf diese und lassen Ausgabensenkung und Kreditfinanzierung beiseite — fließen sollen. Es ist hier nicht möglich und notwendig, alternative Steuerarten hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen zu vergleichen; konzentrieren wir uns vor allem auf die beiden gewichtigsten Steuerarten: Lohn- und Einkommensteuer sowie die Mehrwertsteuer (eventuell einschließlich anderer indirekter Steuern). Da es um einen Ersatz von Beitragseinnahmen durch solche Steuereinnahmen geht, müssen Verteilungswirkungen der Beiträge mit diesen Abgaben verglichen werden, die sich hinsichtlich des Kreises der Pflichtigen, der Bemessungsgrundlage und Tarifgestaltung voneinander unterscheiden[73].

Hält man an der in neuerer Zeit nicht unumstrittenen Annahme fest, daß indirekte Steuern tendenziell regressiv wirken und auch die Gesamtheit der indirekten Steuern in der Bundesrepublik — bezogen auf das Bruttoeinkommen, wie es auch bei anderen Abgaben geschieht — trotz der Verbrauchsstrukturunterschiede und der damit unterschiedlichen Belastung mit Einzelverbrauchsteuern sowie gespaltenem Mehrwertsteuersatz regressiv wirkt, somit Haushalte mit relativ niedrigem Einkommen (und solche mit vielen Personen pro Haushalt) relativ am

[73] Hinzu kommt noch die Verflechtung von Beitragszahlungen mit Lohn- bzw. Einkommensteuer über Regelungen des Sonderausgabenabzugs, was häufig vernachlässigt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stärksten betroffen werden[74], so scheint mir aus verteilungspolitischen Gründen ein Ersatz von Beitragsfinanzierung — die zwar tendenziell auch regressiv wirkt — durch indirekte Steuern nicht sinnvoll zu sein, würde doch dadurch gerade auch das Realeinkommen von Rentnerhaushalten gemindert[75]. Und es ist nicht auszuschließen, daß gerade die Haushalte am stärksten betroffen werden, die von der interpersonellen Umverteilung (bewirkt durch das Rentenversicherungssystem) nicht gerade am meisten begünstigt werden (oder aber, daß eine gewünschte Begünstigung durch interpersonelle Umverteilung auf diesem Wege wieder beseitigt oder gemindert wird).

Die Transparenz von Umverteilungsvorgängen würde durch eine Ausweitung des Anteils indirekter Abgaben weiter herabgesetzt; gerade sie soll aber doch durch eine Trennung von intertemporaler und interpersoneller Einkommensumverteilung erhöht werden. Auch ist nicht auszuschließen, daß im Vergleich zur Beitragsfinanzierung stärkere Abgabenwiderstände wirksam würden.

Wenn Zweckbindung (auch im Interesse der Transparenz) und die Auffassung, eine Gegenleistung durch den eigenen Finanzierungsbeitrag zu erhalten, Widerstände gegen eine Abgabe (und damit z. B. Überwälzungsversuche) mindern, könnten diese Gesichtspunkte gegen eine Senkung des beitragsfinanzierten Anteils an den Gesamteinnahmen angeführt werden. Zumindest mit gleicher Berechtigung erscheint mir aber auch die entgegengerichtete Argumentation vertretbar zu sein: Die zunehmende Verlagerung der Ausgabenfinanzierung von der Allgemeinheit auf einen begrenzten Kreis (die Versicherten) und eine begrenzte Abgabenbemessungsgrundlage dürfte in der Sicht der Pflichtigen eher Widerstände gegen die Beitragsfinanzierung hervorrufen. Ein Akzeptieren der Beitragsbelastung (und damit auch ggf. ein Hinausschieben von „Belastungsgrenzen") dürfte bei einer Beschränkung der Beitragsfinanzierung eher bestehen oder verstärkt werden[76].

---

[74] Vgl. für eine andere Auffassung insbes. Arbeiten des DIW. *K. D. Bedau* u. *G. Göseke*, Wirken indirekte Steuern regressiv?, in: DIW Wochenbericht 21/72. *G. Göseke*, Verteilungswirkungen indirekter Steuern unter besonderer Berücksichtigung der Mehrwertsteuer, Vortrag DFG-Symposium, Augsburg 1976 (Grenzen der Verteilungs- und Sozialpolitik; erscheint im Tagungsband). Vgl. auch die Argumentation von *M. S. Levitt*, The redistributive effects of taxation in the Report of the Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth, in: The Economic Journal, Nr. 86 (1976).

[75] Eine differenziertere Analyse würde hier viele Argumente, die auch für Verteilungswirkungen von Inflationen wichtig sind, zu berücksichtigen haben, wie möglicherweise geringere Substitutionsmöglichkeiten und -fähigkeiten älterer Menschen u. ä. Vgl. für einen Ersatz von Beitragseinnahmen durch andere Abgaben die auch methodisch interessante Studie von *H.-J. Krupp*, Verteilungswirkungen der Steuerfinanzierung des sozialen Alterssicherungssystems, in: B. Külp u. W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus verteilungspolitischen Gründen und im Interesse höherer Transparenz von Umverteilungsvorgängen dürfte eine Finanzierung des zu ersetzenden Beitragsanteils über eine allgemeine Einkommensteuer im Vergleich zu anderen aufkommensstarken Abgaben die beste Alternative sein. Ob der jeweilige Einkommensteuertarif selbst verteilungspolitischen Zielsetzungen genügt, ist eine andere Frage. Die gewünschte Transparenz würde bei Zweckbindung des entsprechenden Teils des Einkommensteueraufkommens (z. B. durch einen zweckgebundenen Zuschlag zur Einkommensteuer) erhöht[77]. Dadurch, daß Zahler und Empfänger eher trennbar sind und leichter die „Kosten" bestimmter Maßnahmen sichtbar werden, und zwar sowohl für die einzelnen, im besonderen Maße aber auch für die politischen Entscheidungsträger, wird damit eine Vorbedingung für ein zielentsprechendes Setzen von Prioritäten verbessert[78].

In diesem Abschnitt stand die Kompatibilität bestimmter Arten der Finanzierung und Leistungsgestaltung im Mittelpunkt, ohne daß damit etwas über das anzustrebende quantitative Verhältnis von intertemporalen zu interpersonellen Umverteilungsvorgängen ausgesagt wurde[79].

---

[76] Die politischen Widerstände gegen den Abbau der Beitragsfinanzierung — boten sich die Versicherungsträger (und zwar nicht nur die Renten-, sondern auch die Kranken- und Arbeitslosenversicherung) doch lange Zeit zu einer eher „geräuschlosen" Finanzierung von Staatsausgaben an — sollten aber nicht unterschätzt werden, wengleich gerade in jüngster Zeit die Diskussion über „Belastungsgrenzen" (unter Einschluß der Sozialversicherung) auch die Beitragsbelastung stärker in das öffentliche Bewußtsein brachte. Grundsätzlich spricht m. E. einiges zugunsten der Vermutung, daß „Belastungsgrenzen" nicht unabhängig von der personellen Verteilung der Belastungen sind.

[77] Hierbei ist zu beachten, daß nach Art. 106 Abs. 3 GG auch Länder und Gemeinden am Einkommensteueraufkommen partizipieren.

[78] Durch die oben erwähnte Zweckbindung würde cet. par. kein größerer Anteil der öffentlichen Gesamteinnahmen zweckgebunden, da ja (zweckgebundene) Beiträge gegen Steuereinnahmen substituiert würden. Bestehen bleibt auch das Problem der Saldenentwicklung, so wie es im jetzigen System durch Verzicht auf eine größere Variabilität der Beitragssätze existiert. Da die Rücklagenbildung wieder transparenzmindernde Effekte haben kann, wird doch leichter auf sie zurückgegriffen mit dem Hinweis, „kostenfrei" Leistungen finanzieren zu können, für solche „finanziellen Illusionen" bietet die Diskussion gerade im Zusammenhang mit der Beratung und Verabschiedung des Rentenreformgesetzes von 1972 genügend Anschauungsmaterial. Darüber hinaus ergeben sich technische Probleme, da die Abgabenbemessungsgrundlagen von Einkommensteuer und Beiträgen bei unverändertem Tarif im Zeitablauf zu unterschiedlichem Aufkommen führen würden. Hinzu kommt die grundsätzliche Frage, ob die Bundeszuschüsse an die allgemeine Bemessungsgrundlage gekoppelt bleiben sollen (wofür m. E. aber manches spricht); siehe *B. Molitor*, Der Staatszuschuß zur Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg. (1975), S. 620 - 621. Auf die im finanzwissenschaftlichen Schrifttum vorgetragenen Argumente zur Zweckbindung kann hier nicht eingegangen werden. Verkannt sei auch nicht, daß durch Änderungen der Abgabenbelastung gesamtwirtschaftlich relevante Rückwirkungen (z. B. auf die Preisniveau-Steigerungsrate) eintreten können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dahinter steht folglich die Frage nach den verteilungspolitischen Zielvorstellungen (hier: der Arten von Umverteilung), die durch das Rentenversicherungssystem angestrebt werden. Das Äquivalenzprinzip impliziert bestimmte verteilungspolitische Zielsetzungen und erfordert — als Instrument — eine bestimmte Ausgestaltung des Rentenversicherungssystems. Andere verteilungspolitische Absichten (Schutz gegen einkommensmäßige Armut im Alter, Annäherung von Perioden- oder Lebenseinkommen) erfordern sinnvollerweise andere Mittel, sollen die Verteilungsergebnisse nicht von den verteilungspolitischen Zielvorstellungen — wie sie auch in anderen Bereichen öffentlichen Handelns verfolgt werden — allzu weit abweichen.

4. Einkommensumverteilung zwischen Generationen — Messung und Beurteilung —

4.1 Brutto- und Netto-Rentenniveaus: Individualeinkünfte zur Kennzeichnung der Verteilung zwischen Aktiven und Rentnern

Die Umverteilung *in einer Periode* zwischen den Generationen der Erwerbstätigen und der Rentner (hier: der aktiven Versicherten und der Altersrentner) erfolgt in beträchtlichem Ausmaß durch die gesetzliche Rentenversicherung und wird z. B. in der Bundesrepublik unter dem Gesichtspunkt der Höhe und Beurteilung des „Rentenniveaus" häufig diskutiert[80]. Anhand der Auswahl eines solchen Indikators zur Messung der Umverteilung zwischen Generationen (bzw. der Verteilungsposition von Rentnern im Vergleich zu Erwerbstätigen) lassen sich m. E. einige Aspekte aufzeigen, die über die Rentenversicherung hinaus für die Messung und Beurteilung von Einkommensumverteilung durch staatliche Maßnahmen von allgemeiner Bedeutung sind. Die Auswahl solcher Maßgrößen führt notwendig zur Diskussion verteilungspolitischer Zielvorstellungen und — abgeleitet daraus — z. B. der Suche nach zieladäquaten Meßgrößen zur Ermittlung des Realisierungsgrades der Zielvorstellungen.

Durch die Ausgestaltung der Rentenformel wurde in der Bundesrepublik versucht, bestimmte verteilungspolitische Vorstellungen über

---

[79] Wie schon in Fußnote 70 angedeutet, gehe ich hier von einer Abwicklung sowohl intertemporaler als auch interpersoneller Umverteilungsvorgänge durch die gesetzliche Rentenversicherung aus. Die Argumentation bliebe im Grundsatz unverändert auch dann, wenn das Rentenversicherungssystem im Sinne einer alleinigen Orientierung nach dem Äquivalenzprinzip umgestaltet und alle interpersonellen Umverteilungsvorgänge über Haushalte öffentlicher Gebietskörperschaften laufen würden.

[80] Vgl. für die Einordnung in einen weiteren Rahmen verteilungspolitischer Fragen *W. Schmähl,* Intergenerationale Verteilungswirkungen der Rentenversicherung (erscheint im Tagungsband des DFG-Symposiums 1976 über Grenzen der Verteilungs- und Sozialpolitik).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Verhältnis der Einkommenssituation der beiden Generationen zueinander zu realisieren[81]. Die Konkretisierung dieser Zielvorstellung mit Hilfe einer Indikatordefinition für „das" Rentenniveau erfolgte in der Bundesrepublik zumeist auf der Basis eines bestimmten Rentenfalles, der hier kurz als „Eckrente" bezeichnet werden soll. Die „Eckrente" (R^E) basiert auf 40 Versicherungsjahren und einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 100 v. H. Mit ihrer Hilfe wurde auch 1972 (wiederum im RRG) erstmals eine Definition „des" Rentenniveaus gesetzlich fixiert (§ 1272 Abs. 2 RVO). Dort wurde die Eckrente zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten (L^d) des gleichen Jahres in Beziehung gesetzt. (Dieses Brutto-Eckrentenniveau kann somit als „offizieller Typ" von Rentenniveaudefinition angesehen werden.) Aufgrund der Konstruktion der allgemeinen Bemessungsgrundlage[82] entwickeln sich Lohnzuwachsraten und Rentenniveau entgegengerichtet zueinander, d. h. je höher die nominale Lohnzuwachsrate ist, um so geringer ist das Rentenniveau[83]. Je stärker die Lohnzuwachsrate steigt, um so stärker sinkt das Rentenniveau. Während sich im Verlaufe eines (annähernd symmetrischen) Konjunkturzyklus' Absinken und Ansteigen des so gemessenen Rentenniveaus mittelfristig annähernd kompensieren, ist dies in Zeiten tendenziell steigender Inflationsraten nicht ohne weiteres zu erwarten[84].

---

[81] So wurde in der Begründung zum Entwurf des RtVG (S. 72 - 73) folgendes ausgeführt: „Der Jahresbetrag (einer Altersrente, W. Sch.) beläuft sich für Pflichtbeiträge und für zur Weiterversicherung entrichtete Beiträge auf 1,5 v. H. (Steigerungssatz, W. Sch.) der für den Versicherten maßgebenden Rentenbemessungsgrundlage für jedes Versicherungsjahr. Damit wird das erwünschte Verhältnis zwischen dem von dem Versicherten während der gesamten Versicherungszeit im Durchschnitt erzielten Arbeitsverdienst und der Rente hergestellt. Da die für den Versicherten maßgebende Rentenbemessungsgrundlage auf Grund der allgemeinen Bemessungsgrundlage, nämlich dem durchschnittlichen Brutto-Jahresarbeitsentgelt aller Versicherten im Mittel der letzten drei Jahre vor dem Eintritt des Versicherungsfalles errechnet wird, ergibt sich aber zugleich das angestrebte Verhältnis zwischen der Rente und dem Arbeitseinkommen, das die vergleichbaren Arbeitnehmer in der Gegenwart beziehen. Nach einer 40jährigen Versicherungsdauer erhält der Versicherte 60 v. H. seines durchschnittlichen gegenwartsbezogenen Arbeitsverdienstes und damit zugleich 60 v. H. des gegenwärtigen Verdienstes vergleichbarer Arbeitnehmer. Damit ist gesichert, daß der Versicherte als Rentner unter Berücksichtigung seiner verminderten Bedürfnisse den Lebensstandard aufrechterhalten kann, den er im Durchschnitt seines Arbeitslebens gehabt hat."

[82] BG_t = allgemeine Bemessungsgrundlage des Jahre t

$$BG_t = \left(L^d_{t-2} + L^d_{t-3} + L^d_{t-4}\right) : 3 \text{ , (näherungsweise } L^d_{t-3})$$

[83] Für die Entwicklung in der Bundesrepublik vgl. Tab. 6 Spalte 1.

[84] Für eine detaillierte Behandlung der Konstruktion und des Aussagegehalts von Indikatoren zur Kennzeichnung des Rentenniveaus vgl. *W. Schmähl,* Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt, New York 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für das Brutto-Eckrentenniveau ergibt sich:

$$R_t^E = 40 \cdot 0{,}015 \cdot 1 \cdot BG_t = 0{,}6 \cdot BG_t$$

$$\frac{R_t^E}{L_t^d} = 0{,}6 \cdot \frac{BG_t}{L_t^d} \approx 0{,}6 \cdot \frac{L_{t-3}^d}{L_t^d} .$$

Die im RRG formulierte Rentenniveausicherungsklausel sah einen Normwert von $R_t^E / L_t^d = 0{,}5$ vor und eine nicht zu unterschreitende Untergrenze von $R_t^E / L_t^d = 0{,}45$. Inzwischen gilt — nach Änderung des Kräfteverhältnisses im Bundestag durch die Wahl vom Herbst 1972 — als Untergrenze $R_t^E / L_{t-z}^d = 0{,}5$[85].

Das Eckrentenniveau gibt — bei unveränderter Rentenformel — somit an, wie sich im Zeitablauf ein bestimmter Rentenfall zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt entwickelte bzw. — unabhängig vom absoluten Niveau[86] — die allgemeine Bemessungsgrundlage zum Bruttoarbeitsentgelt. Leicht ist zu erkennen, daß die Höhe des Rentenniveaus nicht nur von der Art der Rentenberechnung bei der erstmaligen Festsetzung abhängt, sondern gleichfalls von der Veränderung der Rentenhöhe im Zeitablauf (Anpassung, Dynamisierung von Renten), die sich in der Bundesrepublik orientiert an Veränderungen der allgemeinen Bemessungsgrundlage und damit von Bruttolöhnen[87]. Für die Beurtei-

[85] Ohne auf das Pro und Contra dieser Regelungen einzugehen, sei nur erwähnt, daß die Neuformulierung der Rentenniveausicherungsklausel praktisch bedeutungslos geworden ist, wird die Untergrenze doch erst bei Lohnzuwachsraten im Durchschnitt dreier Jahre von 21,5 v. H. erreicht, was einem Wert von $R_t^E / L_t^d = 30{,}9$ v. H. entspricht.

[86] Diese zeitliche Entwicklung kann mit jedem anderen Typ von Rentenfall in gleicher Weise — jedoch bei anderem absoluten Niveau — dargelegt werden. So verwendet die Deutsche Bundesbank in jüngster Zeit eine Kombination von 45 Versicherungsjahren mit gleichfalls einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 100 v. H. In der sozialpolitischen Diskussion dominiert aber noch die Eckrente.

[87] Das Brutto-Eckrentenniveau würde sich z. B. dann nicht verändern, wenn die Rentenanpassungssätze nicht den Veränderungen der allgemeinen Bemessungsgrundlage (BG_t) folgten, sondern denen des jeweiligen aktuellen durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts $\left(L_t^d\right)$. Dies wird in der Bundesrepublik z. Zt. als eine Variante der „Aktualisierung" der Rentenanpassung diskutiert. Im Vergleich zum time lag der BG_t (bei der Rentenberechnung für die Zugangsrenten) folgen die Rentenanpassungen derzeit den Veränderungen von BG_t mit einer weiteren Verzögerung von einem halben Jahr (bis Anfang 1972 ein Jahr). Unter dem Gesichtspunkt der Einsparung von Ausgaben im Rentenversicherungshaushalt wurde 1975/76 auch ein „Hinausschieben" der Rentenanpassung um ein halbes Jahr erörtert, was wieder zu einem (zusätzlichen) Anpassungs-time-lag von einem Jahr (wie bis zum RRG von 1972) führen würde (Nach der Bundestagswahl vom Herbst 1976 wurde von der Regierungskoalition beschlossen, ab 1979 wieder zum 1. 1. anzupassen mit dann wiederum einjähriger zusätzlicher Verzögerung. Auch die Bezugsgröße der Rentenanpassungen soll verändert werden: im Prinzip Orientierung an den durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung möglicher Änderungen des Leistungsrechts (insbesondere des Rentenanpassungsverfahrens), um die Ausgaben der Rentenversicherung langsamer ansteigen zu lassen, spielen in der öffentlichen Diskussion Auswirkungen auf die Höhe „des" Rentenniveaus eine bedeutsame Rolle.

M. E. kann jedoch mit dieser Rentenniveau-Definition (Brutto-Eckrentenniveau) für verteilungspolitische Fragen relativ wenig ausgesagt werden (zumindest ist der Aussagegehalt geringer als vielfach angenommen). Die Gründe dafür liegen sowohl in der Zählergröße (R^E) als auch in der Nennergröße (L^d):

(a) Der verwendete Typ von Rentenfall (R^E) ist in doppelter Hinsicht normiert (v, pB) und nur in geringem Maße repräsentativ für die Gesamtheit aller Rentenfälle (nur für Altersruhegelder an Männer nach Vollendung des 65. Lebensjahres in der ArV entsprechen die entsprechenden Durchschnittswerte denen der Eckrente).

(b) R^E und damit das Rentenniveau reagieren nicht

— auf Veränderungen des Leistungsrechts (z. B. auf die Renten nach Mindesteinkommen, vermehrte oder veränderte Anrechnung beitragsloser Zeiten),

— auf Veränderungen der Zahlbetragsstruktur von Rentenfällen (Rentenschichtung) im Zeitablauf (auch hier haben sich in den letzten Jahren Veränderungen ergeben)[88].

Die Nennergröße — das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt — wird insbesondere in jüngster Zeit zunehmend als ungeeignete Vergleichsgröße angesehen, vor allem, wenn solche Rentenniveauangaben etwas über die relative Lebenshaltungssituation von Rentnern und Erwerbstätigen aussagen sollen (vgl. Fußnote 81). Da Renten in der Regel steuerfrei bleiben, Arbeitsentgelte aber der Besteuerung unterliegen und zudem die Abgabenquote (Lohn- und Einkommensteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge) in der Vergangenheit gestiegen ist und — so wird vermutet und befürchtet — auch in Zukunft weiter steigen wird (könnte), erscheint das Brutto-Eckrentenniveau als zu niedrig im Vergleich zu den tatsächlichen relativen finanziellen Bedarfsdeckungsmöglichkeiten der beiden Generationen. Als Nennergröße wird deshalb häufig anstelle des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts (L^d) das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt herangezogen (vgl. Tab. 6, Spalte 2, im Vergleich zu Spalte 1), und zwar

[88] Vgl. ausführlich dazu *W. Schmähl,* Alterssicherung und Einkommensverteilung, a. a. O., Kap. III.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— sowohl für die Messung des Rentenniveaus als auch — wie neuerdings häufig vorgeschlagen —

— als Orientierungsgröße für eine Netto-Rentenanpassung[88a].

Es läßt sich relativ rasch zeigen, daß diese Größe nur unter sehr restriktiven Bedingungen eine geeignete Vergleichs- und Orientierungsgröße darstellt. Die Lebenshaltungssituation bzw. die Konsum- und Sparfähigkeit eines Haushalts wird in der Regel nicht von einem Individualentgelt, sondern dem Haushaltseinkommen, nicht dem Nettoeinkommen, sondern dem verfügbaren Einkommen maßgebend bestimmt. Der (individuelle) Nettolohn würde dem nur entsprechen, wäre der Haushaltsvorstand Alleinverdiener und läge keine Querverteilung vor, würden also dem Haushalt insbesondere auch keine Transferzahlungen zufließen. Den regelmäßig publizierten statistischen Unterlagen ist solch eine Makrogröße für das verfügbare Einkommen unselbständig Beschäftigter nicht ohne weiteres zu entnehmen. Sie wäre aber als zieladäquate Größe auch für eine Netto*anpassung* notwendig, bei der eine bestimmte Relation der Lebenshaltungssituation von Rentnern zu Aktiven erhalten bleiben soll — also ein bestimmtes entsprechend gemessenes Rentenniveau. Auch für die Beurteilung der Umverteilung zwischen Generationen sind Zuflüsse von und Abgaben an öffentliche Haushalte für die einzelnen Generationen bzw. Haushalte bedeutsam (und folglich L^d nicht geeignet).

Speziell für die Rentenniveaumessung wären Vergleiche der Eckrente mit einem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt (vgl. Anmerkung zu Tab. 6) aber noch aus einem anderen Grund unbefriedigend: Während L^d durchaus noch analog zu R^E als ein bestimmter Lohnfall interpretierbar ist, trifft dies für den durchschnittlichen Nettolohn nicht zu. Denkbar wäre es z. B., einen Arbeitnehmer mit L^d als Bruttoverdienst — bei isolierten Einkunftsvergleichen ohne Berücksichtigung sonstiger Einkünfte — den spezifisch auf diese Lohnhöhe entfallenden Abgabesätzen zu unterwerfen (bei Wahl einer geeignet erscheinenden Familiengröße, z. B. 2 Personen). Dadurch ergibt sich eine Abweichung der Zahllasten von Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben im Vergleich zur Durchschnittsbelastung: Der Arbeitnehmer unterliegt in der Regel voll der Beitragspflicht, Lohn also unter den Beitragsbemessungsgrenzen, während unter Umständen die Lohnsteuerbelastung geringer als die durchschnittliche ist (vgl. Tab. 6, Sp. 3 u. 4). Dies wäre auch eine mögliche Bezugsgröße für eine Nettoanpassung.

[88a] Vgl. zu damit verbundenen Fragen jetzt auch *W. Schmähl*, Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren — Anmerkungen zur Aktualisierung und Nettoanpassung —, in: Wirtschaftsdienst, 56. Jg. (1976), S. 610—621.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Brutto- und Netto-Rentenniveaus in v. H.

Jahr	Brutto-Eck-rentenniveau[a)]	Netto-Eckrenteniveau[b)]		
		durchschnittlich[b)]	für Arbeitnehmer unter Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung[c)]	
			Arbeiter	Angestellte
1957	50,9	59,2	60,7	60,1
1958	48,2	56,6	56,6	55,9
1959	48,6	57,0	57,8	57,0
1960	47,3	56,2	56,4	56,3
1961	45,3	54,1	55,5	54,5
1962	43,6	52,4	54,2	53,2
1963	43,8	52,9	55,0	54,1
1964	43,5	52,9	54,7	53,9
1965	43,7	52,6	55,2	54,3
1966	44,1	53,9	56,3	55,4
1967	46,1	56,6	59,2	58,3
1968	47,0	58,4	61,1	60,3
1969	46,6	58,9	61,2	60,4
1970	44,0	56,8	58,5	
1971	41,5	54,6	55,8	
1972	42,2	55,5	57,4	
1973	41,6	56,6	56,4	
1974	41,6	57,4	57,0	
1975 p	43,0	59,2	58,1	

a) Eckrente des Bestandes (40 Versicherungsjahre und persönliche Bemessungsgrundlage von 100 v. H.) in Relation zum durchschnittlichen Brutto-Arbeitsentgelt der Versicherten in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung.

b) Eckrente (s. zu 1) zu errechnetem durchschnittlichem Nettoarbeitsentgelt der Versicherten (= Bruttoarbeitsentgelt multipliziert mit dem Quotienten aus durchschnittlicher Netto- zu durchschnittlicher Bruttolohn- und -gehaltssumme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Wird die durchschnittliche Nettolohn- und -gehaltssumme verwendet, so ergeben sich niedrigere Niveauwerte.

c) Durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt abzüglich der Abgaben für einen verheirateten Arbeitnehmer ohne Kind.
p = vorläufig.

Quelle: Errechnet nach Angaben im Sozialbericht 1976 (Bundestags-Drucksache 7/4953), S. 198 - 202; *D. Schewe* u. a., Übersicht über die soziale Sicherung, 9. A., Bonn 1975, S. 82 bis 83; *G. Hamer* u. Mitarbeiter, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1975, in: Wirtschaft und Statistik, 2/1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

An Stelle eines Vergleichs von typischen (Standard-)Fällen oder Haushalten könnten Vergleiche auf der Basis von Mittelwerten (arithmetisches Mittel, häufigster Wert) treten, die weitaus differenziertere Aussagen zur Verteilungssituation ermöglicht, getrennt nach sozialen Gruppen, Geschlecht usw.[89].

4.2 Die Einkommensveränderung bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in der Bundesrepublik

Vergleiche zur Charakterisierung der Verteilungsposition von Rentnern zu Aktiven sind meist implizit (selten explizit) auf die Lohnsituation während der gesamten Erwerbstätigenphase ausgerichtet, indem entweder das durchschnittliche eigene Entgelt oder das Durchschnittsentgelt aller derzeit Versicherten verwendet wird. Von Interesse für die einzelnen Versicherten dürfte demgegenüber — wie manche Befragungen nahelegen — aber insbesondere ein Kennzeichen der *Situation* sein, wie sie sich *bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben,* d. h. beim Übergang in das Rentneralter darstellt, denn diese Nahtstelle zwischen Erwerbstätigen- und Rentnerstatus ist eine bedeutsame Phase im Lebenszyklus[90]. Für diesen Einschnitt durch das Erreichen der Altersgrenze soll ja durch die Rentenformel auch eine bestimmte einkommensmäßige Gestaltung gefunden werden. Wenn das letzte Erwerbseinkommen annähernd dem durchschnittlichen — während der gesamten Erwerbstätigkeitsphase erzielten — Lohn (relativ) entspräche, dann ergäbe sich inhaltlich keine Veränderung zu den bisher erörterten Vergleichsansätzen. Diese Annahme dürfte aber in der Regel nicht zutreffen. Je nach der Relation, in der das letzte Einkommen (Lohn) zum eigenen Durchschnittslohn (über die Erwerbstätigkeitsphase hin betrachtet) steht, ergeben sich für Rente-Lohn-Vergleiche durchaus abweichende Ergebnisse, die eine zur Durchschnittsbetrachtung stärkere oder schwächere Veränderung der individuellen finanziellen Situation anzeigen. Auch hier wird eine Differenzierung z. B. nach Geschlecht und Tätigkeit des Versicherten zu unterschiedlichen Resultaten führen[91].

---

[89] Vgl. für eine ausführliche Behandlung und empirische Beispiele *W. Schmähl,* Das Rentenniveau, a. a. O. Denkbar ist auch, einen Satz als typisch angesehener Fälle anstelle nur jeweils eines Falles zur Kennzeichnung der Verteilungssituation heranzuziehen. Vgl. bereits allein für die AnV die Angaben in der folgenden Tab. 8.

[90] Um keine Mißverständnisse hervorzurufen: Es handelt sich hier um die Beurteilung der Ergebnisse der bestehenden Rentenformel, nicht um eine Änderung der Rentenberechnung, z. B. ihre Orientierung am letzten Arbeitsentgelt.

[91] So deuten bereits die Begriffe „Leistungsknick" für Arbeiter und „Karrieretrend" für Angestellte auf solche Unterschiede hin. Die aus den Rentenbestandsaufnahmen erkennbare positive Korrelation der Zahl anrechnungsfähiger Versicherungsjahre und der durchschnittlichen Werte der persönlichen Bemessungsgrundlage (pB) sprechen nicht notwendig gegen einen Leistungsknick für Arbeiter, wie Hensen vermutete, da ja die durch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch die Begrenzung der Höhe der persönlichen Bemessungsgrundlage in der Rentenformel ist bewußt für höhere Löhne ein stärkerer Abfall des „individuellen Rentenniveaus", d. h. der Rente zum eigenen durchschnittlichen Arbeitsentgelt, eingeführt worden. Da die Beitragsbemessungsgrenze jedoch nicht dem Doppelten des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts des gleichen Jahres entspricht, sondern nur dem Zweifachen der allgemeinen Bemessungsgrundlage, ergibt sich bei positiven Lohnzuwachsraten notwendig (analog dem Absinken des Eckrentenniveaus) eine pro Jahr erreichbare maximale persönliche Bemessungsgrundlage, die je nach der Höhe der Lohnzuwachsrate mehr oder minder weit unterhalb von 200 v. H. liegt.

Das in der Bundesrepublik verfügbare empirische Material zur Beurteilung der Situation bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ist relativ spärlich (was in Anbetracht der relativ geringen wissenschaftlichen, theoretischen und empirischen Beschäftigung mit intertemporalen Aspekten nicht weiter verwunderlich ist). Von den Versicherungsträgern werden regelmäßig Angaben über die Höhe der Zugangsrenten (R^z) im Vergleich zum letzten versicherungspflichtigen Brutto-Arbeitsentgelt veröffentlicht (L^z). In den beiden Versicherungszweigen sowie für Männer und Frauen ist in den letzten Jahren R^z/L^z gesunken[92]. Dieses Absinken kann verschiedene Gründe haben, so den (auch für das Eckrentenniveau bedeutsamen) time lag von BG_t im Vergleich zu L_t^d oder aber im Zeitablauf sinkende Werte für v und pB. Diesen Entwicklungstendenzen kann hier nicht nachgegangen werden[93]. Tab. 7 enthält

schnittlichen pB-Werte ausgewiesen werden und nicht die Verteilung der pB-Werte in den einzelnen Erwerbstätigkeitsjahren für einzelne Versicherte. Siehe *H. Hensen*, Das Rentenniveau in den Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten, in: Bundesarbeitsblatt, 22. Jg. (1971). Auch solche Angaben, wie sie zur Untersuchung des „Leistungsknicks" notwendig wären, könnten mit dem bereits im vorigen Abschnitt erwähnten empirischen Material zur Ermittlung von Lebens-Lohn-Renten-Verläufen beschafft werden.

[92] Vgl. dazu die vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger herausgegebene Statistik der deutschen Rentenversicherung (ab 1972: Statistik der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung). Auch hier wären differenziertere Informationen von Interesse bzw. die Ausschaltung störender Einflüsse, so die Tatsache, daß auch solche Fälle enthalten sind, die lange Zeit nicht unselbständig beschäftigt waren, für die auch kein L^z-Wert in die Durchschnittsbetrachtung eingeht oder daß — was vor allem für Angestellte bedeutsam ist — nur Arbeitsentgelte unter der Beitragsbemessungsgrenze enthalten sind, somit tendenziell R^z/L^z bei einem bedeutsamen Anteil von Angestellten mit Löhnen über der Beitragsbemessungsgrenze höher erscheint als sie tatsächlich — gemessen am letzten tatsächlichen Arbeitsentgelt — ist, u. a. mehr. Vgl. *G. Kiesau* u. a., Die Lebenslagen älterer Menschen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, insbes. S. 85 - 86. Für eine differenzierte Analyse — beschränkt auf die Angestelltenversicherung — siehe *C. Orsinger*, Beziehungen zwischen Endgehalt, individueller Bemessungsgrundlage und Rente beim Rentenzugang der Angestelltenversicherung, Berlin 1975.

[93] Vgl. dazu *W. Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, a. a. O., Kap. III.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einige Informationen über R^z/L^z für die Angestelltenversicherung, getrennt nach Rentenarten und Geschlecht des Rentenbeziehers, deren teilweise deutliche Abweichungen aber hier nicht kommentiert zu werden brauchen.

Tabelle 7

Höhe der Zugangsrente in Relation zum letzten Bruttoarbeitsentgelt in der Angestelltenversicherung

Rentenart		Jahr	letztes Arbeitsentgelt (Monat)[a] (L^z)	Rente (Monat)[a] (R^z)	R^z/L^z
			in DM		in v. H.
Vorgezogenes Altersruhegeld ab 60. Lebensjahr an Frauen bei Aufgabe d. Beschäftigung		1972	1 184,75	485,00	40,94
		1973	1 273,42	546,30	42,90
		1974	1 360,25	583,80	42,92
Flexibles Altersruhegeld ab Vollendung des 63. Lebensjahres	Männer	1973	1 729,75	1 102,20	63,72
		1974	1 863,67	1 168,70	62,71
	Frauen	1973	1 366,17	766,20	56,08
		1974	1 461,83	781,20	53,44
„Normales" Altersruhegeld (ab 65. Lebensjahr)	Männer	1972	1 587,92	945,10	59,92
		1973	1 676,00	1 010,00	60,26
		1974	1 803,67	1 067,40	59,18
	Frauen	1972	1 115,25	394,30	35,36
		1973	1 151,50	407,50	35,38
		1974	1 241,50	433,80	34,94
Hinausgeschobenes Altersruhegeld	Männer	1974	1 723,00	875,10	50,79
	Frauen	1974	1 163,92	356,80	30,66

a) Stets arithmetisches Mittel.

Quelle: Rentenzugang, Rentenwegfall und Rentenumwandlung in der Angestelltenversicherung im Jahre 1974 (Schriftenreihe der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, H. 52), Berlin 1975, S. 24.

Statt dessen sollen ergänzend zu diesen isolierten Rente-Lohn-Vergleichen auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 für ein Jahr Angaben vorgelegt werden. Sie leiten auch zu Einkommensvergleichen über, die gerade für die Kennzeichnung der relativen Lebenshaltungssituation eher als Einkunftsvergleiche von Interesse sind. Zugleich wird dabei die Bedeutung der Rente für die Lebenshaltungssituation von Rentnern sichtbar. Darüber hinaus werden Informationen zur Einkommensverwendung herangezogen. Dies erscheint mir für die Kennzeichnung von Lebenshaltungssituationen (vgl. wiederum Fußnote 81) von beträchtlicher Bedeutung zu sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der hier vorgelegten Materialauswertung handelt es sich um eine reine Querschnittsbetrachtung. Im Gegensatz zu einer intertemporalen Analyse, bei der die Situation identischer Personen (bzw. einer identischen Personengruppe) vor und nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben untersucht würde, handelt es sich hier um Gruppen unterschiedlicher Personen, bei denen die eine noch, die andere nicht mehr erwerbstätig ist. Dabei wird von einer „normalen" Altersgrenze von 65 Jahren ausgegangen. Gegenübergestellt werden für das Jahr 1969 Haushalte von Arbeitern und Angestellten, deren Haushaltsvorstand 64 Jahre alt ist und Haushalte von Rentnern mit einem Haushaltsvorstand im Alter von 66 Jahren (wobei der Haushaltsvorstand keine Beamtenpension zusätzlich bezieht)[94].

Den bisher behandelten Einkunftsvergleichen für Individuen kommen die Angaben für *Ein-Personen-Haushalte* relativ am nächsten[95]. Wir beschränken uns hier ausschließlich auf Männer (bzw. bei den nachfolgend zu kommentierenden Angaben für 2-Personen-Haushalte auf Haushalte mit männlichem Haushaltsvorstand). Zwar ist nur ein Einkommensbezieher vorhanden, aber auch er wird (könnte) über mehrere Einkunftsarten verfügen. Betrachten wir einige charakteristische Relationen (weitere Angaben können Tabelle 8 entnommen werden): So ergibt sich beispielsweise ein Brutto-Rentenniveau von 54,38 v. H. (R5/A2)[96]; die Bruttoeinkommensrelation (R1/A1) beträgt bereits 69,31 v. H.,

---

[94] Die Rentnerhaushalte können in der EVS in der Regel nicht nach der früheren sozialen Stellung des Rentners getrennt werden, also ob der Rentner früher Arbeiter oder Angestellter bzw. was er zuletzt war. 65jährige wurden bewußt ausgeschaltet, da es hier zu Überschneidungen zwischen den beiden interessierenden Gruppen kommen kann. Die absoluten Werte werden unbereinigt übernommen, also nicht auf ein fiktives 65. Lebensjahr umgerechnet. Bei den Rentnern ist außerdem zu beachten, daß es nicht notwendig nur solche Personen sind, die nach Erreichen des 65. Lebensjahres aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Neben dem vorgezogenen Altersruhegeld (nach Arbeitslosigkeit) können insbesondere auch solche Fälle enthalten sein, in denen bereits beträchtlich früher Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente bezogen wurde (im letzten Fall waren die Betroffenen bereits vor Erreichen der Altersgrenze aus dem Erwerbsleben ausgeschieden). — Vgl. zu einigen Fragen im Zusammenhang mit Einkommensvergleichen dieser Art auch *H.-J. Krupp*, Möglichkeiten der Verbesserung der Einkommens- und Vermögensstatistik, Göttingen 1975, insbes. S. 26 und S. 49 - 50.

[95] Zur zahlenmäßigen Bedeutung der unterschiedenen Haushaltstypen: Von den in der EVS 1969 nachgewiesenen rd. 241 Tsd. Haushalten (hochgerechnet) mit einem nichterwerbstätigen männlichen Haushaltsvorstand von 66 Jahren waren 52,3 v. H. 1-Personen- und 30,1 v. H. 2-Personen-Haushalte. Für die männlichen Arbeiter und Angestellten als Haushaltsvorstand von 64 Jahren (rd. 108 Tsd.) betrugen die Anteilzahlen 50,9 v. H. (1-Personen-H.) bzw. 33,1 v. H. (2-Personen-H.).

[96] R = Spalte für Rentner
A = Spalte für Arbeiter/Angestellte.
Die Ziffer bezeichnet die Zeile (d. h. R 5 = Angabe in der 5. Zeile für Rentner, dividiert durch Wert der 2. Zeile für Aktive).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die der verfügbaren Einkommen 85,15 v. H. (R 6/A 6). Neben der Tatsache, daß die Rentnerhaushalte dieser Gruppe im Durchschnitt nur eine direkte „Netto-Belastung" (verfügbares Einkommen bezogen auf das Bruttoeinkommen) von rund 2 v. H. im Vergleich zu 20 v. H. der Lohnbezieher aufweisen, ist maßgebend für die Abweichung der Relationen vom üblichen Rentenniveau auch der Bezug weiterer Einkunftsarten. Zwar ist die Rente mit rund 69 v. H. (des Haushaltsbruttoeinkommens) dominierende, aber nicht alleinige Einkunftsart. — Beachtet werden sollte jedoch grundsätzlich, daß es sich hier stets um Durchschnittsangaben für die gesamte Gruppe handelt.

Tabelle 8

Ausgewählte Einkommensangaben für Haushalte vor und nach Erreichen der Altersgrenze

— Haushalte mit männlichem Haushaltsvorstand — 1969 in DM/Monat

	2-Personen-Haushalte		1-Personen-Haushalte	
	Arbeiter u. Angestellte HV = 64 Jahre	Rentner[a)] HV = 66 Jahre	Arbeiter u. Angestellte HV = 64 Jahre	Rentner[a)] HV = 66 Jahre
1) Bruttoeinkommen	1 535,42	943,34	1 311,39	908,87
2) Löhne	1 305,17	54,55	1 154,26	14,68
3) Vermögenseinkünfte.	103,41	120,53	81,55	139,24
4) Transferzahlungen ..	80,92	672,20	50,67	669,82
5) Transferzahlungen der Renten- und Unfallversicherung	39,36	631,75	20,08	627,66
6) Verfügbares Einkommen	1 241,72	918,70	1 047,12	891,61

HV = Haushaltsvorstand.

a) HV als Rentner bezieht keine Pension neben der Rente.

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

Betrachten wir nun *Zwei-Personen-Haushalte,* so fällt zunächst auf, daß das absolute Einkommensniveau der Zwei-Personen-Rentnerhaushalte von dem der Ein-Personen-Haushalte im Durchschnitt nur wenig unterschieden ist. Das deutet darauf hin, daß fast ausschließlich der Haushaltsvorstand der maßgebende Einkommensbezieher ist und zeigt, daß die Lebenshaltungssituation vieler 2-Personen-Haushalte einkommensmäßig ungünstiger als die alleinlebender Männer ist. (Bekanntlich weicht aber die Einkommenssituation alleinlebender Frauen davon wiederum teilweise drastisch ab.) Die Rente-Lohn-Relation ergibt für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die hier betrachteten Zwei-Personen-Haushalte niedrigere Werte als für Ein-Personen-Haushalte[97]. Dies gilt auch für alle anderen erwähnten Bezugsgrößen zur Kennzeichnung der relativen Einkommenssituation:

	1-Personen-Haushalte	2-Personen-Haushalte
	in v. H.	
R 5/A 2	48,40	54,38
R 1/A 1	61,44	69,31
R 6/A 6	73,97	85,15

Was die *Einkommensverwendungsstruktur* betrifft (für die hier ausschließlich auf 2-Personen-Haushalte Bezug genommen wird), so ist erwartungsgemäß die Konsumquote der Rentnerhaushalte höher als die der Aktiven (91,6 v. H. im Vergleich zu 83,9 v. H., bezogen auf das ausgabefähige Einkommen, s. Tab. 9). Die Verwendungsstruktur weist einige Tendenzen auf, die aus empirischen Verbrauchsanalysen — unabhängig von der sozialen Stellung oder der Stellung im Lebenszyklus — zu erwarten waren (s. Tab. 9). Der Anteil für Nahrungsmittel und für Mietausgaben, um nur zwei wichtige Bereiche herauszugreifen, liegt für Rentnerhaushalte höher als für zum Vergleich herangezogene Arbeitnehmer. Der Unterschied in den Konsumausgaben — vergleicht man die absoluten Werte — ist folglich geringer als für Einkommen. Mietausgaben fallen — im Durchschnitt — in nahezu unveränderter Höhe an, während bei anderen Konsumausgaben deutlichere Differenzen zu konstatieren sind[98].

Im Rahmen dieses Beitrags können keine detaillierten Untersuchungen zur Situation bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vorgelegt werden. Ergänzend sei deshalb nur ein spezifischer Vergleich beispielhaft angeführt, bei dem — für 2-Personen-Haushalte — die Verwendungsstrukturen für Aktiven- und Rentnerhaushalte *gleicher* Einkommensschichten gegenübergestellt werden (Tab. 10). Ausgewählt wurde die Größenklasse von 800 - 1100 DM (verfügbaren Einkommens monatlich), die für beide Haushaltstypen 1969 am häufigsten besetzt war. Bemerkenswert ist das weitgehende Übereinstimmen der Ausgabenstrukturen für einige wichtige Ausgabengruppen. Unterstellt man einmal den durchschnittlichen Abfall des verfügbaren Einkommens von rd. 26 v. H. (R 6/A 6) — siehe oben —, so wird ein Aktivenhaushalt aus der Einkommensklasse 1100 - 1400 DM/Monat in die von rd. 800 - 1100 DM/Monat des Rentnerhaushalts abgleiten (s. Tab. 10 und auch die dort am Ende der Tabelle ausgewiesenen Durchschnittswerte). In einem solchen Fall, könnte

[97] Vergleicht man für die 2-Personen-Haushalte allein die Rente bzw. den Lohn des *Haushaltsvorstandes*, so ergibt sich eine Relation von 50,18. v. H (Lohn 1207,56 DM; Rente 605,97 DM). Verglichen mit dem Brutto-Eckrentenniveau für 1969 (Tab. 6) weisen die EVS-Daten jedoch höhere Werte aus.

[98] Für empirische Angaben zur Einkommensverwendungsstruktur privater Haushalte (unabhängig von der sozialen Stellung, jedoch gegliedert nach Einkommensgrößenklassen) vgl. z. B. *G. Göseke*, Die Verwendungsstruktur der Einkommen privater Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland, in: DIW Wochenbericht 19/76 (43. Jg., 14. 5. 1976).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

man diese Querschnittsangaben auf eine Längsschnittbetrachtung für identische Haushalte übertragen, würden sich deutliche Ausgabenstrukturverschiebungen ergeben (bzw. würden ggf. notwendig): So steigen die Konsumquote, die Anteile für Nahrungsmittel, Mieten und übrige Güter, während insbesondere die Ausgabenanteile für Verkehr und Bildung/Unterhaltung sinken[99].

Tabelle 9

Einige Angaben zur Ausgabenstruktur für Haushalte vor und nach Erreichen der Altersgrenze

— Haushalte mit männlichem Haushaltsvorstand — 1969

	HV = Arbeiter oder Angestellter 64 Jahre		HV = Rentner 66 Jahre	
	in DM/Monat	in v. H.[a)]	in DM/Monat	in v. H.[a)]
Nahrungsmittel	378,62	30,18	316,76	34,24
Miete	135,12	10,77	125,76	13,59
Konsumausgaben insgesamt	1 051,89	83,85	847,26	91,59
ausgabefähiges Einkommen	1 254,46	100,00	925,10	100,00

HV = Haushaltsvorstand.
HV als Rentner bezieht keine Pension neben der Rente.

a) in v. H. des ausgabefähigen Einkommens (verfügbares Einkommen zuzüglich Verkäufe des Haushalts u. ä., keine Vermögensauflösungen).

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

4.3 Über die Unzulänglichkeit einer isolierten Analyse einzelner Bereiche und die Bedeutung von Haushaltseinkommen für die Ausgestaltung von Umverteilungsmaßnahmen

Bereits aus den Angaben des letzten Abschnitts wurde ersichtlich, daß Einkommensvergleiche zu anderen Ergebnissen und Folgerungen als Einkunftsvergleiche führen können. Letztere stehen m. E. aber in sozialpolitischen Diskussionen häufig im Vordergrund, da die Aktivitäten einzelner institutionell abgrenzbarer Bereiche (z. B. gesetzliche Rentenversicherung) an solchen Einkünften ansetzen. Mir erscheint es jedoch notwendig, bei Entscheidungen, die in solchen Bereichen zu treffen sind, sowohl hinsichtlich der z. B. aus Leistungsrechtsänderungen resultieren-

[99] Hier wäre zu prüfen, inwieweit Veränderungen der Ausgabenstruktur sich nahezu zwangsläufig mit dem Ausscheiden aus dem Berufsleben ergeben, inwieweit sie durch Einkommensveränderungen notwendig werden, ob sie vorübergehend oder dauerhaft sind, sofort oder später auftreten usw. Für die Isolierung z. B. der sozialen Stellung und des Lebensalters in Konsumfunktionen auf der Basis von Querschnittsdaten der EVS 1969 vgl. *P. Hecheltjen*, Die Schätzung von Konsumfunktionen privater Haushalte aus Querschnittsdaten, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 58. Bd. (1974).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 10: **Ausgabenstruktur von 2-Personen-Haushalten mit männlichem Haushaltsvorstand von Arbeitern und Angestellten sowie Rentnern[a] 1969**

	Arbeiter- und Angestelltenhaushalte Haushaltsvorstand 64 Jahre				Rentnerhaushalte Haushaltsvorstand 66 Jahre	
	Verfügbares Einkommen					
	800 - 1100 DM/Monat		1100 - 1400 DM/Monat		800 - 1100 DM/Monat	
	absolut in DM	in v. H. des ausgabefähigen Einkommens[b]	absolut in DM	in v. H. des ausgabefähigen Einkommens[b]	absolut in DM	in v. H. des ausgabefähigen Einkommens[b]
Privater Verbrauch insges.	840,13	90,82	1 082,18	87,74	845,95	91,26
Nahrungs- und Genußmittel	367,15	39,69	374,97	30,40	331,84	35,80
Kleidung, Schuhe	54,28	5,87	82,73	6,71	59,49	6,42
Wohnungsmieten	104,79	11,33	147,79	11,98	121,96	13,16
Elektrizität, Gas, Brennstoffe	44,22	4,78	57,40	4,65	48,41	5,22
Übrige Güter der Haushaltsführung (einschl. Gebrauchsgüter)	47,17	5,10	56,45	4,58	58,34	6,29
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	27,35	2,96	55,24	4,48	23,24	2,51
Körper- u. Gesundheitspflege	4,94	0,53	11,50	0,93	7,93	0,86
Bildung und Unterhaltung	17,49	1,89	37,26	3,02	19,22	2,07
Verfügbares Einkommen im Durchschnitt	920,00		1 230,00		920,00	
Ausgabefähiges Einkommen im Durchschnitt	925,00	100,00	1 233,00	100,00	927,00	100,00

a) Haushaltsvorstand bezieht als „Rentner" keine Pension neben der Rente.
b) Verfügbares Einkommen zuzüglich Verkäufe des Haushalts u. a. (keine Vermögensauflösungen).
Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den finanziellen Belastungen als auch der verteilungsmäßigen Wirkungen der Leistungsrechtsänderungen die Betrachtung über den institutionellen Rahmen hinaus zu erstrecken[100].

So können die Lageanalyse und deren Beurteilung auf der Basis isolierter Einkunftsangaben zu unbefriedigenden Resultaten führen, da in einer Vielzahl von Fällen solche Einkünfte nicht repräsentativ für die Einkommenssituation der interessierenden Personengesamtheit sind. Zwar sind die Geldleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für die Einkommenssituation von Rentnerhaushalten in der Regel quantitativ dominierend (wie auch im letzten Abschnitt, insbes. aus Tab. 8 deutlich wurde), doch sind Rentenhöhe, Geschlecht des Rentenbeziehers, vor allem aber auch die Haushaltsgröße wichtig für die einkommensmäßige Bedeutung, die in konkreten Fällen die Individualrente besitzt (Tab. 11 enthält dazu einige Informationen). So sind niedrige Renten in der überwiegenden Zahl der Fälle wohl nicht die dominierende Unterhaltsquelle, in manchen Fällen aber dennoch, so daß häufig erst differenziertere Analysen nicht allein der Individualrentensituation, sondern der Haushaltseinkommenssituation die geeignete Grundlage für die Entscheidung z. B. über eine überproportionale Anhebung niedriger Renten usw. abgeben werden.

Die Auswahl verteilungsrelevanter Maßnahmen sollte deshalb m. E. in erster Linie im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Haushaltseinkommenssituation erfolgen, denn es kann nicht a priori die Erhöhung einer bestimmten Einkunftsart um x DM oder Prozent gleichgesetzt werden mit einer Erhöhung des Haushaltseinkommens um eben diesen Betrag oder Prozentsatz. Neben Auswirkungen der Besteuerung wird es in der Regel Rückwirkungen aus anderen Bereichen staatlicher verteilungspolitischer Aktivität geben. So werden Regelungen im Bereiche des Wohnungsgeldes, der Sozialhilfe und der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, unterschiedliche Anrechnungsregelungen mit anderen Sozialleistungen im Zeitablauf, unterschiedliche Dynamisierung von Sozialleistungen u. a. in vielen Fällen dazu führen, daß Haushalte, die z. B. bezüglich der Rentenhöhe gleichgestellt sind, selbst durch eine absolut oder prozentual gleiche Änderung der Rentenzahlungen hinsichtlich des Haushaltseinkommens in quantitativ unterschiedlichem Maße berührt werden. Solche Aspekte sind beispielsweise zu beachten bei Überlegungen zur Änderung des Rentenanpassungsverfahrens — und damit in der Regel des Brutto-Eckrentenniveaus —, wie sie derzeit in der Bundesrepublik erörtert werden[101].

---

[100] Ansätze dazu finden sich auch im funktional gegliederten Sozialbudget, das viele interessante Informationen enthält, jedoch für verteilungspolitische Überlegungen insofern unzulänglich ist, als eine Aufgliederung auf Personen und/oder Haushaltsgruppen fehlt. Vgl. hierzu auch *H. Berié*, Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik, S. 856 f. dieses Bandes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenngleich viele Maßnahmen im Rahmen der Sozial-, hier der Rentenversicherung sinnvollerweise an Individuallöhne anknüpfen, so sollten m. E. bei der *Beurteilung der bestehenden Situation* wie auch bei *geplanten Entscheidungen* in diesem Bereich

— die Haushaltseinkommen der Betroffenen für die *Auswahl und Ausgestaltung von Maßnahmen* berücksichtigt werden, zugleich aber auch

— die *Auswirkungen der Entscheidungen* im Rentenversicherungshaushalt auf die Haushaltseinkommen (unter Berücksichtigung der Rückwirkungen aus anderen Bereichen staatlichen Handelns).

Soll die Haushaltseinkommenssituation bei verteilungspolitischen Maßnahmen beachtet werden, so setzt dies aber einige Informationen voraus, die derzeit nicht oder nur in unbefriedigendem Maße — zumindest aber nicht regelmäßig — vorhanden sind. So fehlt z. B. immer noch — wenn auch vielfach gefordert — als ein Element der Querverteilung von Einkommen, eine repräsentative Untersuchung zur Kumulierung von Sozialleistungen, bei der nicht nur die Höhe der Einkommen, sondern auch die einzelner Einkunftsarten detailliert zu erfassen wäre[102].

---

[101] Auch bei der Belastungsentwicklung ist ein Blick allein auf einen institutionellen Bereich häufig unzulänglich. Erinnert sei hier an die Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner, bei der es zum Verschieben von Finanzierungsbelastungen zwischen Renten- und Krankenversicherung je nach Finanzierungsregelung kommen kann. Dies hat entsprechende Auswirkungen für die dann erforderlichen Beitragssätze in den beiden Zweigen, aber auch auf die Belastungsverteilung für Personen oder Haushalte: So besteht ja beispielsweise in der Krankenversicherung kein einheitlicher Beitragssatz, und außerdem beträgt die Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung (derzeit, d. h. Ende 1976 noch) nur 75 % derjenigen der Rentenversicherung. Zum Ausmaß von Beitragssatzunterschieden in der Gesetzlichen Krankenversicherung und eine Analyse ihrer Ursachen: *W. Appelt* und *Th. Kreifelts*, Die Ursachen der Beitragssatzunterschiede in der gesetzlichen Krankenversicherung und die Auswirkungen alternativer Finanzausgleichsmodelle, Mitteilung der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, Bonn, Nr. 36, St. Augustin 1976. Für viele Beispiele des Zusammenwirkens von Primärverteilung mit Regelungen zur Gestaltung der Sekundärverteilung (im Querschnitt, bezogen i. d. R. auf monetäre Einkünfte) siehe die beiden Dokumentationen, vorgelegt von *H. Geißler*, Anspruch und Wirklichkeit — eine reale Sozialwirtschafts-Bilanz für ausgewählte soziale Gruppen für die Jahre 1969 - 1973, Mainz 1974, sowie: Kinderreichtum — Kennzeichen der Armut — Strukturprobleme der Sozialeinkommensentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1969 - 1976 (Sozialeinkommensbudget), Mainz 1976. Siehe insbes. auch *R. Zeppernick*, Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung, in: Finanzarchiv, Neue Folge Bd. 32 (1974). (Kritisch dazu) *T. Sarrazin*, Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung, in: Finanzarchiv, Neue Folge Band 34 (1976).

[102] An neueren Untersuchungen siehe *D. Kunz*, Die Einkommen der Haushalte aus Sozialversicherungsrenten, in: Wirtschaft und Statistik 12/1973. *May(er)*, Rentenempfänger nach Art und Häufigkeit des Rentenbezugs, in: Wirtschaft und Statistik 12/1975. *W. Albers*, Möglichkeiten der Verwirklichung einer am Finalprinzip orientierten Sozialpolitik (Gutachten für die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, hektographiert, o. J., insbes. S. 49 - 62).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 11: **Anteil von Individual-Renten am verfügbaren Einkommen von Rentner-Haushalten[a)] in v. H. 1969**

Individual-Rente aus Renten- und Unfallversicherung in DM/Monat	Männer				Frauen			
	in Haushalten mit ... Personen							
	1	2	3	4 u. m.	1	2	3	4 u. m.
bis unter 300	44,26	26,35	14,54	7,92	48,56	14,68	9,60	7,55
300 bis 500	75,91	48,98	28,14	19,51	78,96	32,87	19,79	15,82
500 bis 700	79,87	69,75	38,28	27,78	83,86	39,17	25,84	20,96
700 bis 900	78,16	73,87	44,08	35,46	84,01	53,84	—	—
900 bis 1100	—	71,39	52,87	—	82,42	—	—	—
1100 bis 1300	—	76,74	62,38	—	—	—	—	—
1300 und mehr	—	77,40	—	—	—	—	—	—

a) Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter.

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 (eigene Auswertung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine solche detaillierte Strukturuntersuchung müßte mit einer gewissen Regelmäßigkeit durchgeführt werden, um z. B. Strukturveränderungen erfassen zu können[103].

Hier ist einmal mehr die Abgrenzung dessen wichtig, was unter Einkommen verstanden werden bzw. was Grundlage der Überlegungen darstellen soll. Die übliche „Rentenniveaudiskussion" ist in der Regel auf monetäre Einkünfte, selten auf Einkommen ausgerichtet. Nichtmonetäre Einkommenselemente oder Güter bleiben dabei ausgeschaltet, obgleich gerade sie (man denke an ärztliche und Pflegedienste, Medikamente u. ä.) für die tatsächliche Lebenshaltungssituation insbesondere alter Menschen von erheblicher Bedeutung sein können. Ob sich unter Berücksichtigung solcher Aspekte die Verteilungsposition von Rentnern relativ besser oder schlechter darstellt als bei Analysen allein auf der Basis monetärer Einkommen, ist derzeit zum erheblichen Teil noch ungeklärt[104]. Voraussetzungen der Inanspruchnahme solcher Leistungen, Informationen, das Verfügen über komplementäre private Güter sind hierbei vermutlich wichtige Determinanten, die in der Regel ungleich verteilt sein werden.

Ähnliche Aspekte sind zu beachten, wenn *Realgrößen* Grundlagen von Einkommensvergleichen zwischen Rentnern und Aktiven sind. Auch hier sind vermutlich die Möglichkeiten, Preissteigerungen auszuweichen, die erforderlichen Informationen, vielleicht auch die Bereitschaft zu solchen Ausweichreaktionen ungleich zwischen und innerhalb der Haushaltsgruppen verteilt, auch wenn herkömmliche Realeinkommensvergleiche auf der Basis von Preisindices der Lebenshaltung kaum auf verstärkte Inflationsfolgen für Rentner auf der Einkommensverwendungsseite schließen lassen. (Solche Angaben sind aber nur auf einen Ausschnitt der möglicherweise unterschiedlichen Inflationsanfälligkeit von Rentnern im Vergleich zu Aktiven ausgerichtet[105].)

Was hier anhand eines Vergleichs der Verteilungssituation von Rentnern und unselbständig Beschäftigten angedeutet wurde, daß eine isolierte Betrachtung einzelner Bereiche — hier daraus folgend einzelner

---

[103] Solches Material wäre dann auch mit eine Grundlage für disaggregierte Analysen z. B. im Rahmen eines Simulationsansatzes, um alternative verteilungspolitische Maßnahmen hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen auf Personen und Haushalte abschätzen zu können.

[104] Für neuere Untersuchungen zu Verteilungswirkungen insbes. nichtmonetärer staatlicher Leistungen siehe die Literaturhinweise in Fußnote 12.

[105] Vgl. ausführlicher dazu *W. Schmähl,* Alterssicherung und Einkommensverteilung, a. a. O., Kap. IV. Allgemein ist den redistributiven Wirkungen von Inflationen bei der Konzipierung und Durchführung staatlicher verteilungspolitischer Maßnahmen große Beachtung zu widmen, denn Verteilungsangaben auf der Basis von Nominaleinkommen können u. U. zu Fehlschlüssen führen, Umverteilungsmaßnahmen können durch inflationäre Prozesse konterkariert werden usw.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einkunftsarten — häufig zu unzulänglichen Informationen führt, hat weiterreichende Konsequenzen: Die Beurteilung der Situation bzw. die Forderung von Veränderungen sowohl des Niveaus als auch der Verteilung von Belastungen und Leistungen erfordern entsprechende Bezugspunkte, d. h. verteilungspolitische Zielvorstellungen, die in konkretisierter, möglichst operationaler Form — ggf. numerisch quantifiziert durch bestimmte Zielwerte — Bezugskriterien für die Auswahl und den Realisierungsgrad alternativer Maßnahmen in den einzelnen (institutionell abgegrenzten) Bereichen vermitteln. Verteilungspolitische Absichten werden in vielen Einzelbereichen verfolgt, ohne daß aber stets hinreichend geklärt ist, ob bestimmte Maßnahmen nicht vielleicht durch Rückwirkungen aus anderen Bereichen in ihrer Wirkung konterkariert werden. Auch eine Überprüfung der in den Einzelbereichen verfolgten verteilungspolitischen Absichten im Hinblick auf ihre Kompatibilität bzw. der Bedingungen und Maßnahmen, unter denen sie vereinbar sind, ist eine m. E. bei weitem noch nicht ausreichend erfüllte Vorbedingung für eine staatliche Verteilungspolitik. Eine systematische Bestandsaufnahme tatsächlich verfolgter verteilungspolitischer Ziele unter Berücksichtigung der jeweiligen Einkommenskonzepte und der verschiedenen Dimensionen der Einkommensverteilung wäre hierzu als Vorarbeit hilfreich. Am Beispiel der Rentenversicherung wird deutlich, daß es verteilungspolitische Zielvorstellungen unterschiedlicher Art gibt, daß sie auf Perioden- und Lebenseinkommen ausgerichtet sind, daß Unklarheiten über die relevanten Einkommensbegriffe und die jeweiligen Empfängereinheiten bestehen. Ein Präzisieren des verteilungspolitisch Gewollten ist aber unabdingbare Voraussetzung für jede rationale Umverteilungspolitik, für die Beurteilung der Lage, die Auswahl von Mitteln und auch für die Auswahl der Indikatoren, die zur Messung des Realisierungsgrades von Zielvorstellungen dienen sollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kostenexplosion im Gesundheitswesen

Von *Philipp Herder-Dorneich*, Köln

I. Kostenexplosion: Ein generelles Problem
Drei Prognosen in der Bundesrepublik

Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen ist für die Bundesrepublik Deutschland mehrfach beschrieben und vorausberechnet worden. Es liegen für die Gesetzliche Krankenversicherung vor die Berechnungen von:

— Geißler bis 1980[1],

— Bundesverband der Ortskrankenkassen (BdO) bis 1980[2],

— Sozialbudget bis 1979[3].

Eine graphische Darstellung der Vorausberechnungen zeigt, daß die Prognosen von Geißler und dem BdO nur geringfügig voneinander abweichen. Den höchsten Wert errechnet mit rd. 115 Mrd. DM nunmehr der Bundesverband der Ortskrankenkassen, der jedoch nur wenig über dem von Geißler ermittelten Wert von 113,1 Mrd. DM liegt. Da die neuen Vorausberechnungen der Bundesregierung sich nur bis zum Jahre 1979 erstrecken, ist keine direkte Vergleichbarkeit gegeben. Die für das Jahr 1979 errechneten Ausgaben von insgesamt 95,4 Mrd. lassen jedoch vermuten, daß die Werte für 1980 unter denen von Geißler und dem BdO liegen müßten.

Zur Beurteilung muß man in Rechnung stellen, daß die Regierung eher geneigt ist, die Schwierigkeiten geringer darzustellen und deshalb in ihren Prognosen auch bisher schon immer Soll-Werte über zu Erreichendes mit einbezogen hat. Die Werte des Sozialbudgets lagen in den vergangenen Jahren unter den dann tatsächlich erreichten Größenordnungen (vgl. Schaubild 1)[4]. Andererseits kann man unterstellen, daß Geißler die Schwierigkeiten eher herausstellt als beschönigt. Dennoch

[1] *H. Geißler*, Krankenversicherungsbudget, Mainz 1974; *ders.*, Krankenversicherungsbudget '80, Mainz 1976.

[2] Bundesverband der Ortskrankenkassen, Krankenversicherung 1975. Achtes Presseseminar des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen in Maria Laach am 8./9. Dezember 1975, Bonn-Bad Godesberg 1975.

[3] Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbudget 1974, Bonn 1974; Sozialbericht 1976, Bundestags-Drucksache 7/4953.

[4] Vgl. *H. Geißler*, Krankenversicherungsbudget '80, a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1:

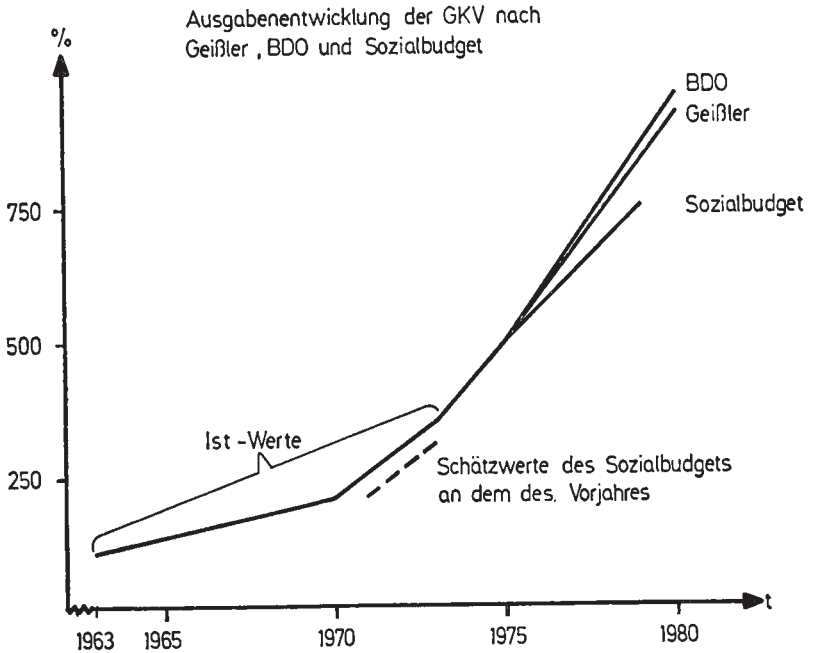
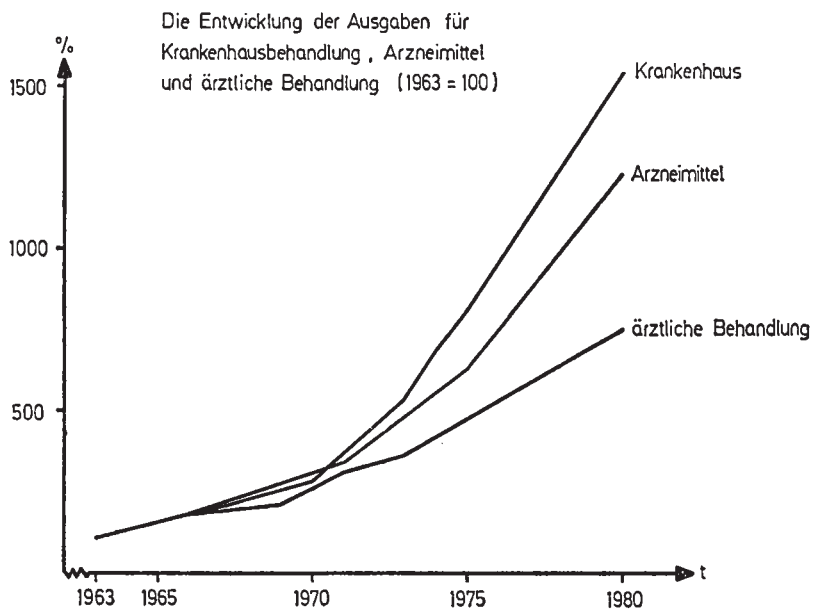


Schaubild 2:



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unterscheiden sich die drei vorhandenen Prognosen auch in ihren Fortschreibungen nicht wesentlich voneinander. Sie bringen insgesamt folgendes Bild zum Ausdruck:

— Bis 1971 liegen die Wachstumsraten der GKV bei niedrigeren Werten; seither nehmen die Raten erst Explosionscharakter an. Im wesentlichen ist die Kostenexplosion eine *Zukunftserscheinung*. Sie liegt in den Prognosen (Schaubild 1).

— Die Explosion ergibt sich nicht aus allen Sektoren der GKV gleichmäßig, sie spielt sich vielmehr *sektoral* ab. Am stärksten betroffen ist das *Krankenhauswesen*, es folgt sodann die *Arzneimittelversorgung*. Am geringsten sind die Explosionsraten im *ärztlichen Sektor* (Schaubild 2).

— Vor der Explosion lagen die Wachstumsraten der verschiedenen Sektoren nahe beieinander; sie verliefen nahezu „im Gleichschritt". Die Explosion geht einher mit einem Aufsprengen der *sektoralen Wachstumsraten* untereinander[5].

Kostenexplosion auch im Ausland

Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen ist nicht eine typisch deutsche Erscheinung. Sie ist in vielen westlichen Ländern erkennbar. Eine Übersicht der Wachstumsraten der Gesetzlichen Krankenversicherung in der Zeit von 1963 bis 1973 zeigt, daß in einer Reihe von europäischen Ländern jeweils sehr hohe Wachstumsraten zu verzeichnen waren, die die der Bundesrepublik übertreffen (vgl. Schaubild 3).

Bei den Wachstumsraten des Gesundheitswesens sind natürlich die in den einzelnen Ländern unterschiedlichen *Inflationsraten* zu berücksichtigen. Ein Preisvergleich für Gesundheitsgüter ist sehr schwierig, da es sich hier im wesentlichen um *Nicht-Markt-Güter* handelt. Deswegen sind reale Werte von nominalen Werten kaum zu trennen. Einen gewissen Anhalt geben die Vergleiche der Anteile am Sozialprodukt. Auch hier zeigen sich dieselben starken Wachstumsraten in den letzten zehn Jahren (vgl. Schaubild 4).

Beim Ausbau eines Sozialversicherungswesens können Umschichtungen eintreten zwischen dem Wachstum der Gesetzlichen Krankenversicherung, die auf Kosten der Gesamtausgaben des Gesundheitswesens expandieren. Die Privatausgaben für Gesundheitsgüter sind zudem schwer erfaßbar. Dennoch zeigt eine Beobachtung der Statistiken des gesamten Gesundheitswesens der westlichen Länder ziemlich dasselbe Bild.

---

[5] *Ph. Herder-Dorneich*, Kostenexplosion im Gesundheitswesen und ihre Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", B 16/76 vom 17. 4. 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 3:

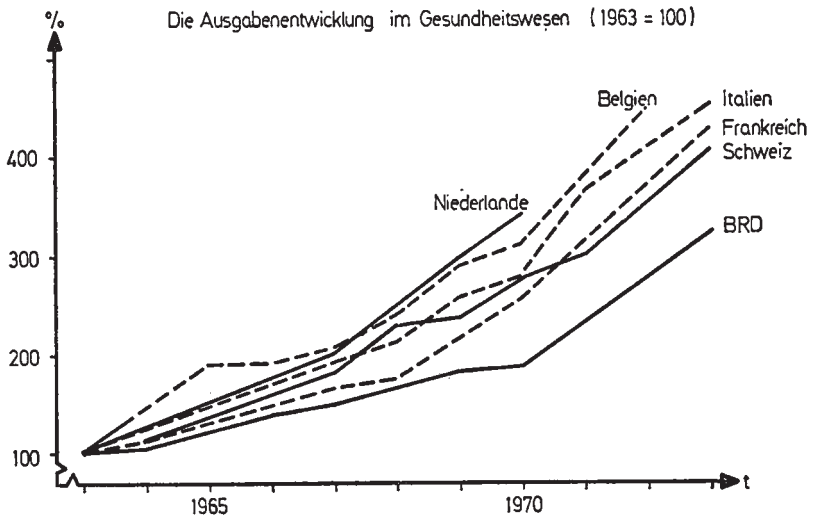
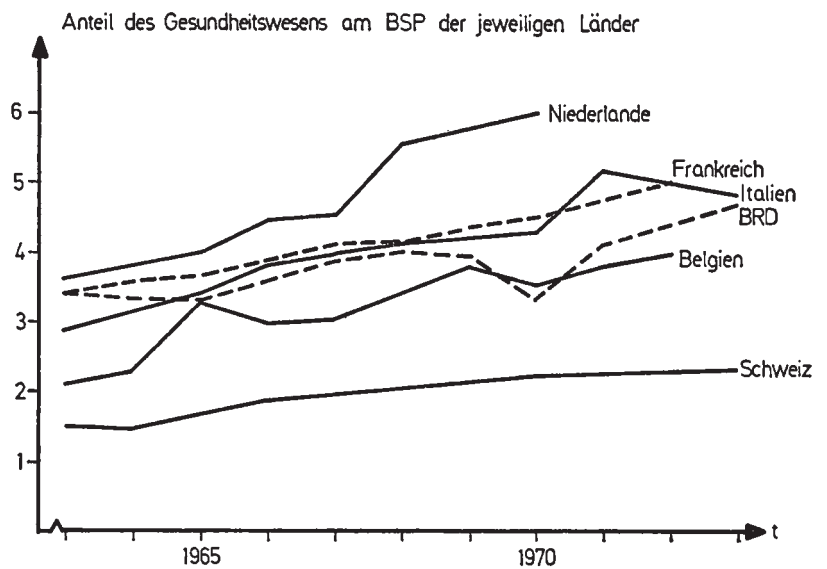


Schaubild 4:



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Frankreich[6] beginnt die Kostenexplosion im Jahre 1969 mit einer Steigerungsrate von 21,8 % (1970: 16,8 %; 1971: 18,8 %; 1972: 15,1 % und 1973: 16,8 %).

In den Niederlanden[7], für die mir die Angaben leider nur bis 1970 vorliegen, setzt die Kostenexplosion bereits 1968 ein mit Wachstumsraten von 31,3 % (1969: 20,8 % und 1970: 17,7 %).

Die folgenden Länder zeigen ein uneinheitliches Bild. In Belgien[8] weisen die Jahre 1964 und 1965 extrem starke Zuwachsraten auf. Dann folgen zwei stark gebremste Entwicklungsjahre und ab 1968 wieder, mit Ausnahme des Jahres 1970, Zuwachsraten, die durchschnittlich 19 % erreichen.

In der Schweiz[9] setzten etwa 1970 höhere Zuwachsraten ein, nachdem 1965 und 1966 schon einmal ein starker Anstieg erfolgt war.

Während in Italien[10] von 1963 an fast ausnahmslos hohe Wachstumsraten erzielt wurden, sanken die Zuwachsraten 1972 und 1973 stark ab und betrugen nur noch 7,8 % und 9,6 %.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die großen Wachstumsraten im Gesundheitswesen in den anderen europäischen Ländern schon früher als in der Bundesrepublik aufgetreten sind. In der Bundesrepublik ist die Kostenexplosion also *relativ spät* erfolgt. Sie geriet allerdings in einen *Konjunkturabschwung* hinein und wurde deshalb besonders stark fühlbar. Dennoch haben wir es deutlich nicht mit einem Konjunkturphänomen zu tun, also etwa einer nur *vorübergehenden* Finanzkrise der Kassen aufgrund konjunkturbedingter sinkender Beiträge, sondern mit einer *langfristigen* allgemeinen Erscheinung.

Kostenexplosion im primären und tertiären Sektor

Kostenexplosionen sind nicht auf das Gesundheitswesen beschränkt, sondern ein Problem der Gegenwart überhaupt. Die Prognosen des Club of Rome[11] haben gezeigt, daß für den *primären* Sektor der Roh-

---

[6] Annuaire Statistique de la France, hrsg. vom Institut national de la statistique et des études économiques, Paris.

[7] Jahrbuch der Sozialstatistik 1972, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel.

[8] Annuaire Statistique de la Belgique, hrsg. vom Institut National de Statistique, Ministère des Affairs Economique, Bruxelles.

[9] Statistisches Jahrbuch der Schweiz, hrsg. vom Eidgenössischen statistischen Amt, Bern; Die Krankenversicherung im Jahre 1972/1973, in: Schweizerische Ärztezeitung, Bern, Nr. 46, 1974, Nr. 50, 1975.

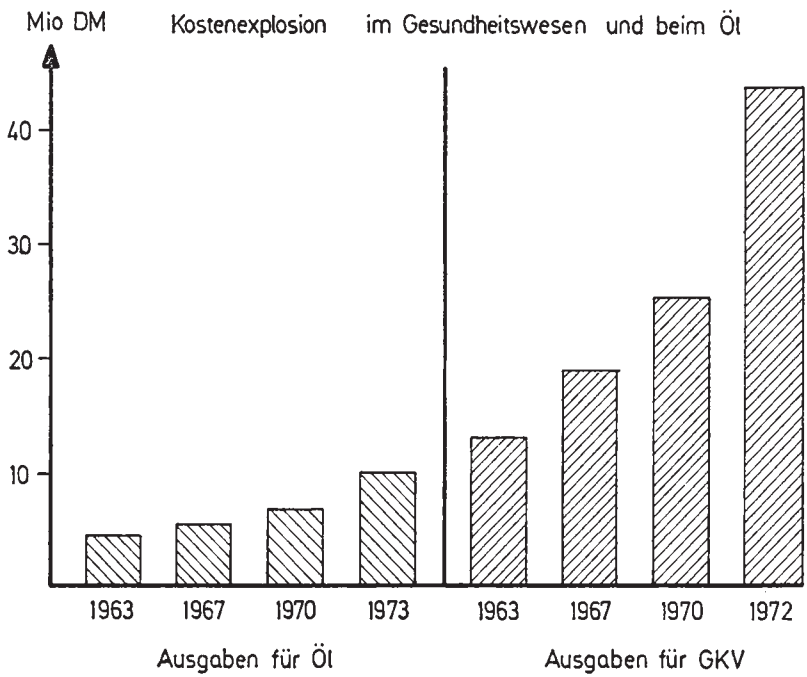
[10] Annuario Statistico Italiano, hrsg. vom Instituto Centrale di Statistica, Roma.

[11] *D. Meadows* u. a., Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972; *M. Mesarović* u. *E. Prestel*, Menschheit am Wendepunkt. 2. Bericht an den Club of Rome zur Weltlage, Stuttgart 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stoffversorgung Engpässe zu erwarten sind, die zu großen Kostensteigerungen führen können. Inzwischen ist die Kostenexplosion in der Ölversorgung Realität geworden. Ein Vergleich der Ausgabensteigerungen des Öls mit Ausgabensteigerungen der Gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland zeigt, daß die Werte in den Wachstumsraten ähnlich sind, in beiden Bereichen haben sich die Ausgaben in diesem Zeitraum etwa verdreifacht. In den absoluten Größenordnungen jedoch übertrifft das Gesundheitswesen die Ölkrise um das Vierfache (vgl. Schaubild 5).

Schaubild 5:

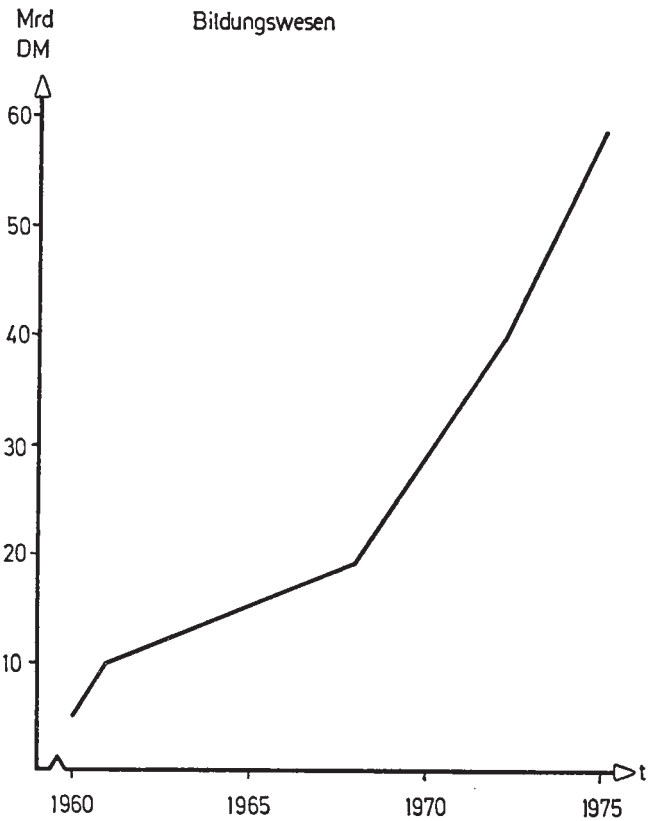


Der Club of Rome hat das Augenmerk vorwiegend auf den *primären* Sektor der Versorgung mit Rohstoffen gewendet und seine Prognosen auf das Jahr 2000 und später ausgerichtet. Kostenexplosionen größeren Volumens treten jedoch in kürzeren Fristen im *tertiären* Sektor auf. Die Kostenexplosion im *Bildungswesen* liegt im Zeitraum bis 1980. Der Beginn der Explosionsraten ist deutlich 1969 sichtbar (Schaubild 6)[12]. Die

[12] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Hrsg.), Bildungsgesamtplan, Bd. 1, 2. Aufl., Stuttgart 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 6:



Kostenexplosion im *Verkehrswesen* vollzieht sich bereits in der Gegenwart deutlich. Der Wachstumsknick mit dem Übergang zu Explosionsraten wird für 1969 deutlich (Schaubild 7)[13].

In der Zeit von 1970 bis 1975 haben sich die Gesamtausgaben im Bildungswesen von 29,2 Mrd. DM auf 58,8 Mrd. DM erhöht, also um 101,4 %. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung um 143,7 %, und zwar von 25,2 Mrd. DM im Jahre 1970 auf 61,4 Mrd. DM für 1975.

Auch die Bundesbahn hat mit ständig steigenden Kosten zu kämpfen, während die Erlöse zurückbleiben, so daß sich die Einnahmen-Ausgaben-Schere ständig vergrößert.

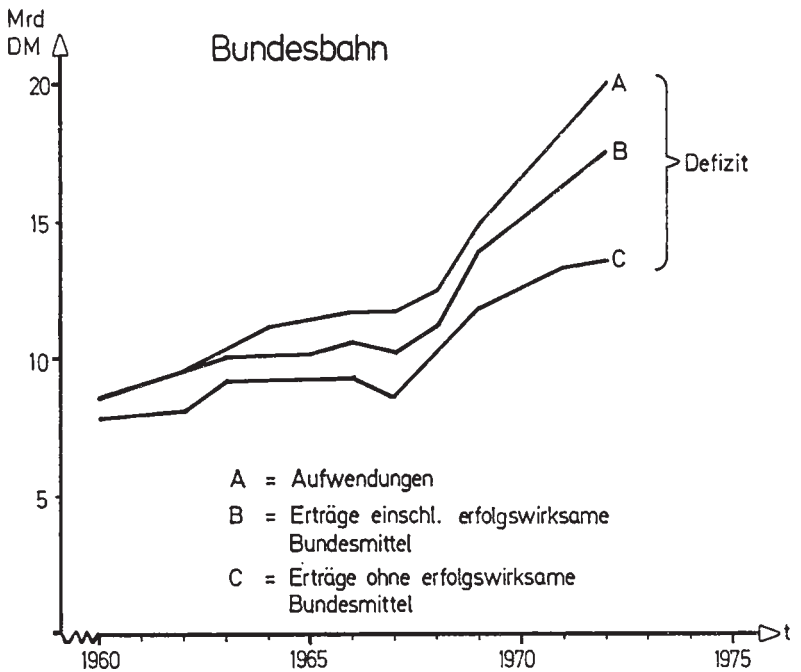
---

[13] Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 1974, Heft 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von 1961 bis 1973 stiegen die Aufwendungen der Bahn von 9,1 Mrd. DM auf 21,9 Mrd. DM. Das bedeutet eine Steigerung um 140,7 %. Besonders kostenexplosiv verlief die Entwicklung der letzten Jahre. Die Erträge der Bundesbahn blieben jedoch hinter den Aufwendungen zurück. 1961 leistete der Bund 755 Mio. DM erfolgswirksame Zahlungen an die Bahn. Bis 1973 stieg die Summe auf 4,9 Mrd. DM pro Jahr. Addiert man diesen Betrag zu den ausgewiesenen 2,5 Mrd. DM Verlust, so ergibt sich eine echte Unterdeckung von insgesamt 7,4 Mrd. DM jährlich.

Schaubild 7:



II. Bisherige theoretische Ansätze zum Phänomen „Kostenexplosion"

Die alarmierenden Prognosen haben eine reiche Literatur auf den Plan gerufen. Insbesondere die Zeitschriften der Organisationen in der Gesetzlichen Krankenversicherung haben sich intensiv mit den Problemen befaßt. Allerdings haben sich wenig Untersuchungen von wissenschaftlichem Rang dabei ergeben. Hingewiesen sei auf die Arbeiten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Liefmann-Keil[14], Molitor[15], Thiemeyer[16], Metze[17]. Aber auch hier handelt es sich vorläufig immer noch um Bearbeitung von Einzelfragen.

Die amerikanische Health Economics

Auch in den USA wird das Gesundheitswesen wissenschaftlich untersucht. Einen Überblick über die sehr vielfältigen und verschiedenen Richtungen und Trends in der amerikanischen Forschung zur Health Economics bzw. Medical Economics geben Bowen und Jeffers in dem Aufsatz: „The Economics of Health Services in the United States"[18]. Als grundlegend für das Forschungsgebiet der Gesundheitsökonomik ist die Arbeit von Herbert E. Klarman „The Economics of Health" aus dem Jahre 1965[19] zu nennen.

Auffallend ist in der amerikanischen Literatur das Augenmerk, das die statistischen Untersuchungen auf sich ziehen. Grundlegend ist hier die Arbeit von Dorothy Rice und Barbara Cooper „National Health Expenditures 1950 - 1967"[20]. Viel verwendet wird auch der Aufsatz von Maxwell[21].

Betriebswirtschaftliche Untersuchungen haben sich der Krankenhausökonomik angenommen. Schon 1967 veröffentlichte R. Fein die Arbeit „The Doctor shortage: An Economic Diagnosis"[22]. Darin liefert er Schätzungen für die Nachfrage nach und das Angebot von ärztlichen Leistungen der Jahre 1975 und 1980, mit dem Ziel, politische Folgerungen daraus zu ziehen. Fein schätzte die Steigerung der Nachfrage bis 1980 auf 35 - 40 %. Das Angebot könnte dieser Nachfragesteigerung nicht entsprechen.

---

[14] *E. Liefmann-Keil,* Der Arzneimittelmarkt im Rahmen der Weiterentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt/M. 1973.

[15] *B. Molitor,* Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976.

[16] Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V. (Hrsg.), Der Wandel der Stellung des Arztes im Einkommensgefüge, Berlin 1974. *Th. Thiemeyer,* Krankenhausfinanzierung, in: H. Lampert (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Gesundheitspolitik in der BRD, Berlin 1975, S. 95 - 157; *Th. Thiemeyer,* Vorschläge zur Bewältigung der Kostenexplosion, in: Medizin Mensch Gesellschaft, Heft 1, März 1976.

[17] *I. Metze,* Probleme der Ärztehonorierung und ihre Reform, in: H. Lampert (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Gesundheitspolitik in der BRD, Berlin 1975, S. 29 - 94.

[18] *H. R. Bowen* u. *J. R. Jeffers,* The Economics of Health Services in the United States, in: M. M. Hauser (Hrsg.), The Economics of Medical Care, London 1972.

[19] *H. E. Klarman,* The Economics of Health, New York, London 1965.

[20] *D. P. Rice* u. *B. D. Cooper,* National Health Expenditures 1950 - 67, in: Social Security Bulletin, Januar 1969.

[21] Vgl. *R. Maxwell,* The Case for Intervention, in: The Health Care Cost Explosion: Which way now?, Bern/Stuttgart/Vienna 1975.

[22] *R. Fein,* The Doctor Shortage: An Economic Diagnosis, Washington 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlegende Überlegungen zu einer theoretischen Gesundheitsökonomik, die die *Gesamtheit* der Probleme aufgreifen würde, sind auch in den USA noch nicht sichtbar.

Andererseits muß man feststellen, daß in den USA die grundsätzliche Schwierigkeit der ökonomischen Probleme des Gesundheitswesens doch im Gegensatz zu Deutschland erkannt worden sind. Immense Forschungsmittel werden gegenwärtig in den USA bereitgestellt, so daß man in Kürze mit weiteren wissenschaftlichen Ergebnissen wird rechnen können. In Deutschland ist man gegenwärtig noch ganz in der Phase der Faszination des Computereinsatzes begriffen. Ungeheuer aufwendige datenverarbeitende Projekte laufen gegenwärtig und werden von der Regierung mit hohen Beträgen gefördert. Die wissenschaftlichen Ergebnisse dieser Arbeiten werden im Gegensatz zum Zahlen-Output und entsprechend dem geringen Input an Theorie nur minimal sein.

Man kann wohl ohne Übertreibung sagen, daß diese riesigen Computerdurchläufe ausschließlich eine Alibifunktion für die durchweg ratlosen Politiker haben.

Andere theoretische Ansätze

In der Literatur lassen sich eine Reihe von theoretischen Ansätzen erkennen und unterscheiden. Ich versuche im folgenden einen zunächst noch unsystematischen Überblick. Da die Theoretiker fast durchweg bisher noch in ziemlicher Unkenntnis voneinander arbeiten, ist naturgemäß noch wenig Schulenbildung und Lehrsystematik zu erkennen.

Ressourcentheorien: Die medizinischen Ressourcen, vor allem das ärztliche Personal, werden als Datum angesehen, das nur langsam zu wachsen vermag. Die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen ist dem anzupassen. Von diesem Gedanken ist die japanische Gesundheitspolitik stark geprägt. Sie wird durch den starken und gesundheitspolitisch führenden Ärzteverband unter Dr. Takemi bestimmt[23].

Bedarfstheorien: Die Nachfrage wird als Datum angesehen. Man versucht, Bedarfe auf medizinische und ökonomische Größen zurückzuführen. Ihnen hat sich die Medizinversorgung anzupassen. Hier spielen die amerikanischen Manpoweruntersuchungen eine große Rolle.

Der mikroökonometrische Ansatz: Man erkennt, daß Angebot und Nachfrage sich gegenseitig direkt bedingen. Steigt das Angebot, zieht die Nachfrage nach und umgekehrt. Man versucht, die Entwicklung des Gesamtversorgungssystems ökonometrisch zu erfassen, indem man die wichtigsten Sektoren des Gesundheitswesens in ihren jeweiligen Be-

[23] *T. Takemi,* The Development and Allocation of Medical Care Resources, Tokio 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stimmungsfunktionen erfaßt und deren Dynamik vorauszuschätzen versucht. Dabei werden die Werte nicht einfach extrapoliert, sondern mögliche und zu erwartende Gegenmaßnahmen auch eingerechnet. Hier sind aber auch recht abenteuerliche gesundheitsökonometrische Gesamtmodelle in den USA und Österreich zu beobachten, bei denen das Mißverhältnis an rechnerischem Aufwand und Theorie offensichtlich wird[24].

Die deutschen Untersuchungen von Geißler, dem Bundesverband der Ortskrankenkassen und des Sozialbudgets wurden oben bereits beschrieben.

Marktökonomische Theorien

In dieser Betrachtungsweise geht man von der Vorstellung eines Marktes für Gesundheitsgüter aus. Hier gibt es Angebot und Nachfrage, die über Preismechanismen einen Ausgleich finden. Bei Marktsteuerung spielt naturgemäß der Gedanke der Konkurrenz eine wichtige Rolle, die ihrerseits wiederum möglichst *hohe Transparenz* erforderlich machen. Deshalb spielt bei den Theoretikern dieser Richtung die Schaffung von Transparenz eine große Rolle[25].

Die Diskussion um die Selbstbeteiligung ist von den Markttheoretikern stark beeinflußt. Hier herrscht der Gedanke vor, einen Markt auf niedrigem Niveau zu simulieren. Es liegt auf der Hand, daß ein simulierter Markt nie besser funktionieren kann als ein echter Markt. Wenn also schon der echte Markt mangels Transparenz funktionsunfähig ist, wird er auch auf niedrigem Niveau simuliert nicht besser funktionieren können.

Zentralverwaltungstheorie

Das freie Gesundheitswesen ist kostspielig. Viele Vorschläge gehen davon aus, durch zentrale Bürokratien kostengünstiger arbeiten zu können. Insbesondere der Vorschlag des WSI (Jahn) ist davon geprägt[26]. Es werden Fälle von Doppelarbeit (Laboruntersuchungen in der Praxis werden nach Überweisung ins Krankenhaus wiederholt, Wiederholung von Anamnesen bei Überweisungen) festgestellt. Arbeitsvereinfachungen sollen integrierte Systeme bringen, deren Integration durch computergestützte Bürokratien erfolgt. Problem bleibt, wie diese Bürokratien sich praktisch auswirken würden.

Bei den genannten theoretischen Ansätzen zeigt sich insgesamt, daß sie konventionelle ökonomische Überlegungen auf das Gesundheits-

---

[24] *P. J. Feldstein* u. *K. Sander*, A Framework for an Econometric Model of the Medical Care Sector, in: H. E. Klarman (Hrsg.), Empirical Studies in Health Economics, Baltimore, London 1970; *H. Weißenböck*, Studien zur ökonometrischen Effizienz von Gesundheitssystemen, Stuttgart 1974.

[25] Vgl. z. B.: *E. Liefmann-Keil*, Der Arzneimittelmarkt, a. a. O.

[26] *E. Jahn*, Integriertes System der medizinischen Versorgung — Ein Modell, in: WSI-Mitteilungen, 27. Jg., Nr. 4, April 1974, S. 122 - 138.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wesen anwenden und damit einzelne Aspekte aufwerfen, kaum aber die eigentliche Problematik insgesamt ins Licht bringen. Deshalb ist es zunächst notwendig festzustellen, welches die für das Gesundheitswesen typischen Probleme sind, die von der konventionellen Ökonomik abweichen.

III. Gesundheitsgüter als Nicht-Markt-Güter

Der dienstleistungsökonomische Aspekt

Gesundheitsleistungen sind vorwiegend *Dienstleistungen*. Zwar hat sich die Ökonomik bereits mit verschiedenen Dienstleistungsbereichen erfolgreich auseinandergesetzt, eine spezifische *Dienstleistungsökonomik* aber gibt es noch nicht. Wie für die Kollektivgüterökonomik *das Prinzip* der Nichtausschließbarkeit (Olson) zentrale Bedeutung hat[27], läßt sich für die Dienstleistungen ein *uno-actu-Prinzip* (Herder-Dorneich[28]) formulieren. Produktion und Konsum erfolgen im Zusammenwirken. Ein einfaches Beispiel: Arzt und Patient müssen bei der Gesundung zusammenwirken; der Arzt kann die Gesundungsleistung nicht allein erbringen, der Konsument kann sie nicht „vom Lager weg" verbrauchen.

Aus der Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Produzent und Konsument ergibt sich die *geringe Rationalisierbarkeit* (Fourastié)[29]. Der Konsument kann nicht einfach zur Rationalisierungsnummer gemacht werden. Es ergibt sich aber auch die Fremdbestimmung aus dem uno-actu-Prinzip: Der Konsument ist selten unabhängiger Nachfrager, die Nachfrage wird mit von den Produzenten bestimmt (Arzt fordert zum erneuten Praxisbesuch auf) oder die Nachfrage wird von jemand bestimmt, der nicht Konsument (Patient), nicht Anbieter (Ärzte verordnen Medikamente) und nicht Zahler ist (Zahler sind die Kassen). Dienstleistungsökonomik hat mit einer *strukturellen Intransparenz* (der Patient weiß grundsätzlich nicht, was ihm gut tut) und einer *Fremdbestimmung der Nachfrage* zu tun. Dadurch ist die Anwendung vieler marktökonomischer Theoreme von vornherein ausgeschaltet; eine eigene Dienstleistungsökonomik ist zu schaffen.

Komplexe Strukturen

Die Ökonomik hat es mit einer Grundstruktur zu tun, in der Angebot und Nachfrage sich gegenüberstehen. In der Gesundheitsökonomik ist diese Grundstruktur nur in Ausnahmefällen gegeben. Die Regel ist die komplexe Struktur, in der die Konsumfunktionen auseinanderfallen: Konsum entfällt auf die Patienten, Nachfrageformulierung auf die

[27] *M. Olson* jr., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

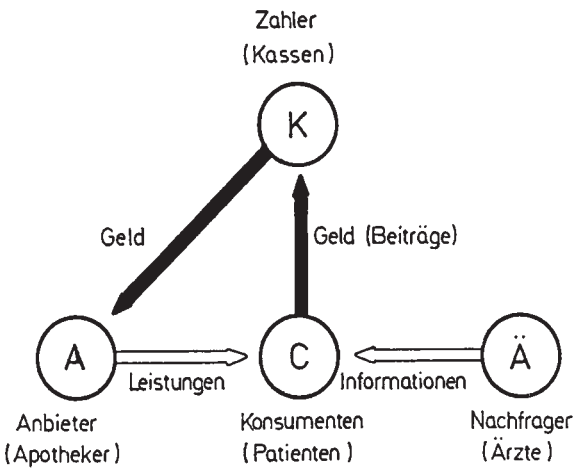
[28] *Ph. Herder-Dorneich* u. *W. Kötz*, Zur Dienstleistungsökonomik, Berlin 1972.

[29] *J. Fourastié*, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, 2. Aufl., Köln 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ärzte, Zahlungsfunktion auf die Kassen. Ein Problem entsteht nun, wenn in dieser komplexen Struktur zwischen den Beteiligten keine ökonomischen Beziehungen (keine Preis-Mengen-Beziehungen) zustande kommen (vgl. Schaubild 8).

Schaubild 8:



Dieser Grundansatz der komplexen Strukturen erweitert sich bei einer eingehenden Analyse rasch. Zur Erfassung der vielfältigen Zusammenhänge zwischen den Beteiligten ist deshalb eine *systemtheoretische Analyse* notwendig. Geeignete systemtheoretische Instrumente sind hierzu zu schaffen.

Der verbandsökonomische Aspekt

Bei einer Untersuchung der deutschen Sozialversicherung fällt auf, daß sie seit ihrer Gründung 1883 auf Selbstverwaltungskörperschaften aufgebaut gewesen ist und daß seither sich immer mehr Verbände in und um sie angesiedelt haben (Ärzteverbände, Kassenärztliche Vereinigungen, Schwesternverbände, Krankenhausverbände, Arzneimittelverbände usw.).

Auf die intermediäre Ebene zwischen Staat und Individuen, die durch die Verbände besetzt ist, sind mehr und mehr Entscheidungen im Gesundheitswesen übergegangen. Der Einbezug dieser Ebene in die Analyse ist deshalb unumgänglich.

Andererseits reicht es nicht aus, die Kartelltheorie der Ökonomik einzusetzen; Kassen und Kassenärztliche Vereinigungen sind nicht einfach nur Kartelle. Auch die Verbändelehre der Labour Economics ist nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

direkt anwendbar, denn das Element des Streikes, das dort eine entscheidende Rolle spielt, fällt hier nahezu ganz aus; die Verhandlungen gehen nicht unter Streikdruck vor sich.

Eine geeignete Verbandsökonomik ist für die Gesundheitsökonomik zu entwickeln und in sie einzubauen.

Der steuerungstheoretische Aspekt

In der konventionellen Ökonomik werden die entscheidenden Regelungsprozesse durch Geldströme gesteuert[30]. Ein Geldkreislauf durchzieht die Volkswirtschaft im gegenläufigen Sinn wie der Leistungskreislauf. Märkte und Wirtschaftskreislauf beruhen wesentlich auf Geldströmen.

In der Gesundheitsökonomik (sowohl im durch die Sozialversicherung geprägten Gesundheitswesen als auch außerhalb) sind wichtige Entscheidungsfunktionen von den Geldströmen abgesondert und eigenen Steuerungsströmen zugeordnet worden: Rezepte, Überweisungen, Krankenscheine, Abrechnungen verschiedenster Art[31].

Diese Lenkungsströme durchziehen das Gesundheitswesen und bestimmen seine Aktionen um so stärker, je mehr es in den entscheidenden Beziehungen (z. B. Arzt-Patient-Beziehung in der Sozialversicherung) entökonomisiert ist.

Eine Analyse solcher Steuerungsmittel höherer Ordnung (Steuerung erster Ordnung wäre dann Steuerung durch Geld) ist möglich aufgrund allgemeiner kybernetischer Überlegungen. Denn diese Steuerungsmittel höherer Ordnung (Scheine) bilden auch Regelkreis- und Kreislauffiguren, wie wir sie aus der Ökonomik her kennen. Eine spezielle Steuerungsökonomik auszubauen ist deshalb nicht nur möglich, sondern auch notwendig.

Das Konzept der Vielfachsteuerung

Während die konventionelle Ökonomik vor allem *zwei* Steuerungslehren ausgebildet hat, nämlich die Steuerung durch Märkte (Marktwirtschaft) und durch zentrale Bürokratien (Zentralverwaltungswirtschaft), zeigt sich im Gesundheitswesen, daß hier die Märkte nur

---

[30] *Ph. Herder-Dorneich,* Soziale Kybernetik. Die Theorie der Scheine, Köln 1965; *ders.,* Sozialökonomischer Grundriß der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1966; *ders.,* Soziale Ordnungspolitik der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1967; *ders.,* Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft, Wien, Freiburg 1968; *ders.,* Honorarreform und Krankenhaussanierung, Berlin 1970; *ders.,* Wirtschaftssysteme. Systemtheorie einer allgemeinen Mikroökonomik, Opladen 1972.

[31] *Ph. Herder-Dorneich,* Systemanalyse und Systempolitik der Arzneimittelversorgung, in: pharma dialog, Nr. 45, Mai 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Randfunktionen ausüben (in der deutschen Sozialversicherung gibt es überhaupt keine Märkte), aber auch zentrale Verwaltung spielt nur eine untergeordnete Rolle: In der deutschen Sozialversicherung sind staatliche Preis- und Mengenverordnungen nicht sehr häufig; z. B.: ärztliche Gebührenordnung, Krankenhauspflegesätze, Arzneitaxe. Sie haben jedoch ihre zentrale Bedeutung verloren oder werden ersetzt (wie die ärztliche Gebührenordnung durch Vertragsgebührenordnungen) oder üben keine nennenswerte Steuerungswirkung aus (wie die Arzneitaxe)[32].

Steuerungslehren sind also zu entwickeln, die sich nicht nur auf die Märkte und die bürokratischen Verwaltungen stützen, sondern andere Steuerungssysteme einbeziehen: Gruppenverhandlungen, Wahlen, Tauschen gegen Scheine (Rezepte, Krankenscheine) usw. Dabei zeigt sich, daß diese Steuerungssysteme eng verzahnt miteinander kombiniert sind: Steuerung setzt an vielfachen Stellen und in vielfacher Organisationsform an (Vielfachsteuerung)[33].

Globalsteuerung auf mittlerer Ebene

Durch die Verbandsökonomik ist die Ausgestaltung der Verbände auf der mittleren Ebene (der intermediären Ebene zwischen Individuen und Staat) geläufig geworden. Die mittlere Ebene ist mit Globalsteuerung betraut, ähnlich wie sie in der Konjunkturpolitik die staatliche Globalsteuerung mit den ihr eigenen Instrumenten betreibt.

Globalsteuerung auf mittlerer Ebene ist im Gesundheitswesen, besonders bei den Kassen und Kassenärztlichen Vereinigungen, essentiell. Sie wird hier mehr oder weniger offiziell und direkt seit vielen Jahrzehnten schon ausgeübt. Entsprechende Theoreme zur Analyse einer solchen Globalsteuerung auf mittlerer Ebene sind indes noch zu entwickeln[34].

IV. Gesundheitsökonomik vor dem Problem der Kostenexplosion

Einer Gesundheitsökonomik, die sich mit den obengenannten Problemen auseinandersetzt und sich entsprechend geeignete Theoreme bereitgestellt hat, zeigt sich das Phänomen der Kostenexplosion in einem neuen Licht.

---

[32] *Ph. Herder-Dorneich,* Kostenexplosion im Gesundheitswesen, a. a. O.

[33] *Ph. Herder-Dorneich,* Komplexität und Entscheidung: Das Konzept der Vielfachsteuerung, in: B. Külp u. W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Festschrift für Elisabeth Liefmann-Keil, Berlin 1973, S. 43 - 57.

[34] *Ph. Herder-Dorneich,* Kostenexplosion — ein Steuerungsproblem, in: Medizin Mensch Gesellschaft, Nr. 1/1976, S. 22 - 27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Notwendigkeit einer Gesundheitssystemforschung

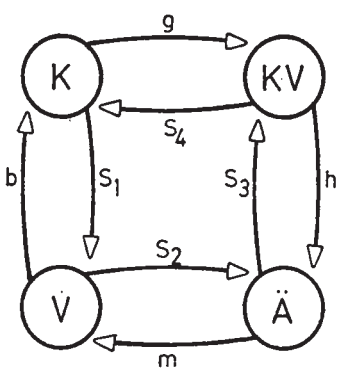
Kostenexplosion ist nicht mehr etwas Fatales, Naturgegebenes, sondern ein Steuerungsproblem: Wenn die Nachfrage durch das Angebot fremdbestimmt wird, produziert sie sich zugleich mit der Versorgung mit. Angebotstheorien und Nachfragetheorien, die die eine der beiden Seiten als Datum auffassen, gehen an dieser Grundtatsache vorbei. Die Kostenexplosion kann deshalb nur durch *Gesundheitssystemsteuerung* aufgefangen werden und nicht durch isoliertes Herumoperieren an Angebot oder Nachfrage. Kostenexplosion ist eine Aufgabe, mit der das ganze System fertigwerden muß und die es aus sich heraus bewältigen muß. Man kann sie nicht einer übergeordneten Bürokratie überlassen. Dieser Grundsatz der Gesundheitssystemsteuerung läßt sich leicht belegen durch eine einfache Analyse der drei wichtigsten Versorgungssysteme: ärztliche Leistungen, Arzneimittel und Krankenhausversorgung.

Wir geben im folgenden eine solche einfache Analyse und illustrieren sie mit Hilfe von systemanalytischen Figuren.

Ein kurzer Systemvergleich

Wir untersuchen als erstes das System der ambulanten ärztlichen Versorgung. Welche Personen und Institutionen sind an diesem System beteiligt und wie treten sie miteinander in Beziehung?

Schaubild 9:



Der Patient (V) geht zum Arzt (Ä) und legt ihm einen Krankenschein (s_2) vor, der ihn als Mitglied einer Krankenkasse ausweist. Den Schein hat der Versicherte von seiner Kasse bekommen (s_1); er hat seinerseits Beiträge (b) an die Kasse gezahlt. Der Arzt rechnet anhand des Krankenscheins nicht etwa mit der Kasse direkt ab, sondern legt ihn der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

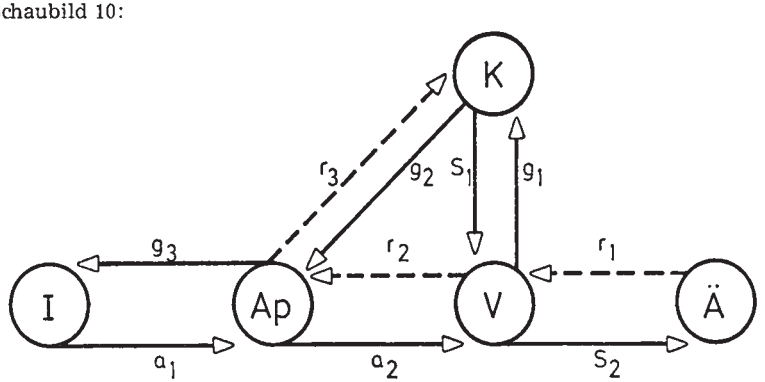
Kassenärztlichen Vereinigung (KV) vor (s_3), deren Mitglied er ist. Von der Kassenärztlichen Vereinigung bekommt er ein Honorar (h) für die Einzelleistungen bei der Behandlung der Kassenpatienten. Die Kassenärztlichen Vereinigungen rechnen ihrerseits anhand der bei ihnen gesammelten Krankenscheine für alle ihre angeschlossenen Ärzte mit den Krankenkassen ab (s_4). Die Höhe der Gebühren, die bei dieser Abrechnung zugrunde gelegt werden, werden in regelmäßigen Verhandlungen zwischen Kassen und Kassenärztlichen Vereinigungen festgelegt bzw. linear erhöht.

Das System besteht hier also aus *vier* beteiligten Aggregaten (Patienten, Ärzte, Kassen, Kassenärztliche Vereinigungen), die durch *zwei* Kreisläufe miteinander verbunden sind: einmal der Kreislauf der Krankenscheine (von der Kasse über den Patienten zum Arzt, von dort über die Kassenärztliche Vereinigung zurück zur Kasse) und zum anderen die Leistungen (Beiträge der Mitglieder an die Kassen, Gesamthonorar der Kassen an die Kassenärztlichen Vereinigungen, Einzelhonorare von den Kassenärztlichen Vereinignugen zu den Ärzten, die dafür die Patienten behandeln). Der Kreislauf der Leistungen läuft dabei dem der Steuerungsmittel (Krankenscheine) entgegen.

Systemanalyse der Arzneimittelversorgung

An der Arzneimittelversorgung sind neben Patient, Arzt und Krankenkasse noch der Apotheker (Ap) und die pharmazeutische Industrie (I) beteiligt.

Schaubild 10:



Der Patient bekommt vom Arzt ein Rezept (r_1), das er in der Apotheke gegen eine Arznei (a_2) eintauscht. Der Apotheker bekommt sein Geld (g_2) dafür von der Kasse, der er das Rezept (r_3) vorlegt. Jedoch

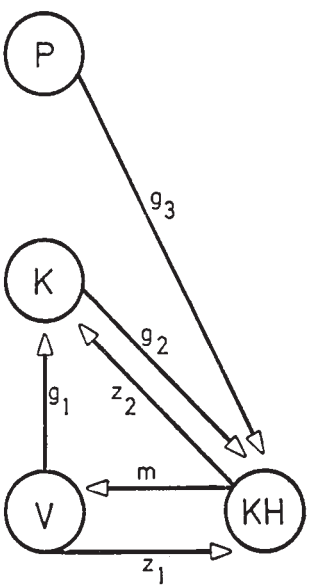
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hat die Kasse keinen Einfluß auf die Höhe des Preises. Dieser Preis wird vielmehr vom Produzenten, also der pharmazeutischen Industrie, dem Apotheker vorgegeben. Da Art und Menge der Arzneimittel vom Arzt festgelegt werden, hat die Kasse hier lediglich die Aufgabe der Finanzierung der Versorgung.

Systemanalyse der Krankenhausversorgung

Krankenhausneubauten und größere Ersatzinvestitionen werden nach dem Krankenhaus-Finanzierungsgesetz bei einer (relativ geringen) Eigenbeteiligung des Trägers (Kommunen, freie Wohlfahrtsverbände, Kirchengemeinden etc.) durch Subventionen des Bundes und des jeweiligen Landes (P) finanziert (g_3). Die Krankenkasse zahlt für die Behandlung und Pflege der Patienten einen voll pauschalierten Pflegesatz (g_2) pro Tag. Der Pflegesatz wird vom Krankenhaus so berechnet, daß alle laufenden Kosten, also Personalkosten für Ärzte, Pflegepersonal, medizinische und sonstige Hilfskräfte, Verpflegung usw. damit gedeckt werden können. Der Pflegesatz muß durch die Aufsichtsbehörde des Landes genehmigt werden.

Schaubild 11:



Der Patient — als derjenige, der letztlich die Beiträge zur Krankenversicherung und zur Finanzierung des Ganzen aufzubringen hat — kann auf die entstehenden Kosten für die Krankenhausbehandlung so

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gut wie keinen Einfluß nehmen. Die Notwendigkeit der stationären Behandlung wird vom einweisenden Arzt (z_1) festgestellt. Die Dauer seines Aufenthaltes wird durch den behandelnden Arzt im Krankenhaus bestimmt, der dabei Überlegungen der Verwaltung zur Kostendeckung mit berücksichtigen muß. Die Höhe des anfallenden Pflegesatzes wird schließlich vom Krankenhaus in Verbindung mit der Regierung festgelegt.

Ein einfacher Systemvergleich

Wir können nun nach unserer (bewußt vereinfachenden) Systemanalyse die drei Systeme miteinander vergleichen. Wir vergleichen dabei die innere Struktur, die steuerungsrelevant ist. Das heißt, wir vergleichen die organisatorischen Eigentümlichkeiten, die auf das Wachstum der Gesamtausgaben einen Einfluß haben.

Die drei Systeme sind sehr unterschiedlich aufgebaut. Andererseits sind sie auch in vielem wiederum ähnlich. So bestehen alle aus Personengruppen, die *arbeitsteilig* zusammenwirken. In allen fließen *Geldströme,* aber auch Ströme von *Scheinen* und Formularen, die Steuerungswirkung haben (Krankenscheine, Rezepte, Krankenhauseinweisungen und -abrechnungen).

Untersuchen wir zunächst die *arbeitsteiligen Gruppen.* Wir gliedern sie in drei Ebenen: Individuen, Verbände, Staat.

Konzentrieren wir unser Augenmerk auf die *Steuerungsebenen,* so werden einige Besonderheiten deutlich:

— im ärztlichen System finden wir die *mittlere* Ebene der Verbände stark ausgeprägt (zwei Verbände, die miteinander verhandeln);
— im Arzneimittelsystem und im Krankenhaussystem finden wir auf der mittleren Ebene nur die Kassen, die lediglich abrechnen nach Entscheidungen, die bereits auf der unteren Ebene gefallen sind.

Beobachten wir jetzt die *Zahlungsströme*:

— im ärztlichen System schließen sich die Zahlungsströme mit den Leistungen zu einem *Regelkreis* zusammen;
— in den anderen Systemen finden wir nur isolierte Ströme ohne eine Regelkreisbildung.

Verfolgen wir nunmehr die *Steuerungsmittel* zweiten Grades („Wertpapiere", „Scheine"):

— im ärztlichen System bilden die Krankenscheine einen Kreislauf, der dem *Regelkreis* der Zahlungs- und Leistungsströme entgegenfließt;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— im Arzneimittelsystem und im Krankenhaussystem gibt es zwar auch steuernde Scheine; sie fließen jedoch einfach durch das System hindurch, ohne daß ein Regelkreis daraus entstünde.

Die Analyse zeigt, daß diejenigen Systeme, die die größte Steuerungskapazität haben, auch die geringsten Explosionsraten aufweisen. Diejenigen Systeme, die geringere Steuerungskapazität besitzen, zeigen die größeren Wachstumsraten. Sie werden mit der Kostenexplosion weniger gut fertig als die Systeme mit in sich schlüssigen Kreisläufen.

Bisherige Reformen: Eine Politik des Steuerungsabbaus

Man muß sich fragen, woher es kommt, daß das Gesundheitswesen so wenig Systemschlüssigkeit in seinen einzelnen Bereichen zeigt, daß die Systemordnung so wenig gelungen ist. Hier ist ein Blick auf die Reformen der letzten zehn Jahre aufschlußreich. Es zeigt sich, daß alle Reformen am Gesundheitswesen immer gleichzeitig auch die Steuerungskapazität *abgebaut* haben. Wo Ansätze zu einer Steuerungsverbesserung auftraten (etwa Einführung von Selbstbeteiligungen), sind diese alsbald im Zuge neuer Reformen wieder abgeschafft worden:

1960: Aufhebung der Niederlassungsbeschränkung für Ärzte — damit kaum noch Einfluß der Kassenärztlichen Vereinigungen auf Zahl und regionale Verteilung der niedergelassenen Ärzte.

1967: Abschluß des Übergangs von der Pauschalhonorierung zum Einzelleistungshonorierungsverfahren (Beginn etwa ab 1960) — Übernahme des Morbiditätsrisikos durch die Krankenkassen, gleichzeitig Anreiz zur Ausdehnung der Zahl der Einzelleistungen; kaum mehr Ansatzpunkte für eine Einkommenspolitik der Kassenärztlichen Vereinigungen.

1970: Streichung des Eigenbeitrags der Rentner; Lohnfortzahlung für alle Arbeiter (keine Möglichkeit, innerhalb der ersten sechs Krankheitswochen den Vertrauensärztlichen Dienst einzuschalten; sprunghafte Erhöhung des Krankenstandes); Dynamisierung der Versicherungspflichtgrenze (Abbau des Wettbewerbs von gesetzlicher und privater Krankenversicherung).

1974: Aufhebung der sog. „Krankenscheinprämie" (indirekte Selbstbeteiligung) — Verringerung der Eigenverantwortung der Versicherten.

1974: Einführung sog. „kostendeckender Pflegesätze" im Krankenhaus — kein Zwang mehr zur wirtschaftlichen Betriebsführung — Anreiz zur Verlängerung der Verweildauer durch die volle Pauschalierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fazit: Steuerungsausbau statt Steuerungsabbau

Ein Ausbau zu besserer Selbststeuerung der Systeme ist Voraussetzung zur Bewältigung der Kostenentwicklung. Diese bleibt in den nächsten Jahrzehnten weiterhin Herausforderung an das Gesundheitswesen, wie an den Dienstleistungssektor überhaupt. Die Grundlagen einer Politik des Steuerungsausbaus sind nach unseren Überlegungen jetzt deutlich:

Steuerung im Gesundheitswesen muß der Komplexität der Gesundheitsversorgung Rechnung tragen. Sie muß durch Ausgestaltung der Lenkung höherer Ordnung (Steuerung durch Scheine, nicht nur durch Geld) Vielfachsteuerung ermöglichen. Die mittlere Ebene der Verbände ist insbesondere einzubeziehen. Der mittleren Ebene fallen Aufgaben einer Globalsteuerung (nicht individuellen Steuerung) zu. Durch den Steuerungsausbau sind die einzelnen Versorgungssysteme zu einer in sich „schlüssigen" Selbststeuerung zu bringen. Sie sind mit den anderen Subsystemen kooperativ zu verbinden, so daß das gesamte Gesundheitswesen ineinandergreift. Dabei sind größtmögliche Freiheitsräume auf der unteren Ebene (der Individuen) offen zu halten.

Die genannten Prinzipien sind in der Tat nichts anderes, als sie die Ordnungspolitik der sozialen Marktwirtschaft für den Industriesektor aufgrund der ihr eigentümlichen Theoreme formuliert hat. Oder mit anderen Worten: Systempolitik des Gesundheitswesens aufgrund der diesem eigenen wissenschaftlichen Instrumente (insbesondere: Dienstleistungsökonomik, Verbandsökonomik, Steuerungsökonomik höherer Ordnung) erweist sich als Ordnungspolitik des Dienstleistungssektors. Während die Ordnungspolitik des sekundären Sektors unter den Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft recht zufriedenstellend funktioniert, bricht der tertiäre Sektor, der sich mehr und mehr als ungeordnet erweist, aus; Kostenexplosionen sind die äußere Erscheinung dieses Ausbrechens. Ordnungspolitik muß auch hier den Rahmen setzen, in dem *möglichst alle* Beteiligten in Freiheit ihr Gleichgewicht zueinander finden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

Die Diskussion im Anschluß an das Referat von Kaufmann „Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der Sozialen Sicherung" machte deutlich, daß sich — was von mehreren Diskussionsteilnehmern bedauert wurde — soziologische und ökonomische Forschung im Bereich der Sozialpolitik zumindest teilweise auseinanderentwickelt haben. Die Meinung des Referenten, daß in der herrschenden Sozialpolitik die ökonomische Theorie dominiere, wurde nicht von allen Gesprächsteilnehmern geteilt: Gerade die Sozialpolitik habe sich um das Einbeziehen politikwissenschaftlicher und zumal soziologischer Erkenntnisse intensiv bemüht. Daß bei der Erfassung der Erfolge der Beitrag der Ökonomie größer sei, erklärt sich nach Meinung eines Gesprächsteilnehmers daher, daß es die Ökonomie bei der Zielbestimmung und der Erfolgswürdigung (bzw. Erfolgsmessung) leichter habe als die Soziologie. Es gehe — zumindest teilweise — im Bereich der Ökonomie um Gewinnmaximierung, Stimmenmaximierung, Budgetmaximierung, also um quantitative Größen. Ein anderer Diskussionsteilnehmer machte zwar Zweifel an der Fruchtbarkeit der erwähnten ökonomischen Maßstäbe geltend, hielt aber die vom Referenten geäußerte Skepsis hinsichtlich des Entwicklungsstandes von Kriterien für übervorsichtig: Immerhin habe es im Rahmen der Diskussion um die Cost-Benefit-Analyse, die Cost-Effectiveness-Analyse und das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) eine breite Erörterung der Messung des „Outputs" gegeben, wobei — bei aller berechtigten Skepsis gegenüber der Überschätzung dieser Verfahren — zumindest einige Einzelindikatoren doch zu brauchbaren Ergebnissen geführt hätten.

Das Gespräch wandte sich ferner der Frage zu, ob und inwieweit die allgemeine Partizipationsdiskussion für die Lösung des Problems der Zielbestimmung in Organisationen der sozialen Sicherung fruchtbar gemacht werden könnte. Partizipation münde häufig in die Beeinflussung von Entscheidungsprozessen durch Nicht-Betroffene ein. Überdies bedeute Partizipation nicht in jedem Fall Leistungsverbesserung für das Klientel. — Einigkeit bestand bei den Gesprächsteilnehmern darüber, daß die traditionelle hierarchische Organisationstheorie für die Erörterung der Zielbildungs- und Entscheidungsprozesse in den Systemen der sozialen Sicherung nicht zielführend sei. Man brauche eine neue Interorganisationstheorie, die von den systemanalytischen An-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sätzen, einschließlich dem Luhmannschen, noch nicht geboten werde. — Ein Diskussionsbeitrag zielte insofern mehr ins Grundsätzliche, als er — bei aller Anerkennung der Fruchtbarkeit der neueren organisationssoziologischen und systemtheoretischen Ansätze — die Selbstbeschränkung des Referenten durch die Betonung der Systemimmanenz des Ansatzes für zu einengend hielt: Auch die Organisation selbst, die Bedingung ihrer Entstehung und ihre Zieladäquanz müsse durchleuchtet werden. Systemimmanente Analysen seien fruchtbar, ja unentbehrlich, müßten aber mit breiteren theoretischen Bemühungen, beispielsweise im Bereich der politischen Ökonomie, verknüpft werden.

In der Diskussion über das Referat von Schmähl „Die Umverteilung im Rahmen der Einrichtungen der Sozialen Sicherheit" wurde zunächst darauf hingewiesen, daß die von Schmähl am Beispiel der Rentenversicherung erörterte zentrale Problematik der Beitragsfinanzierung öffentlicher Aufgaben für andere Bereiche der sozialen Sicherung (Kranken-, Unfallversicherung, AFG-Bereich) ebenfalls gelte. Daß die isolierte Einzelanalyse eines bestimmten Bereichs — hier der Rentenversicherung — sowohl in der Theorie als auch in der Verwaltungspraxis zu einem Mangel an Abstimmung der einzelnen Maßnahmen und damit zu unerwünschten verteilungspolitischen Wirkungen führe, war unbestritten: Eine systematische Analyse der Wirkungen des Systems der sozialen Sicherung müsse von Einzelhaushalten ausgehen. Die isolierte Behandlung der Teilbereiche des Systems der sozialen Sicherung führe u. a. dazu, daß zentrale Gestaltungsprinzipien, wie z. B. das der Dynamisierung der Leistungen, auf den Rentenbereich beschränkt würden und — beispielsweise — auf den Bereich der Familienförderung und -hilfe, wo ihre Anwendung ebenso dringlich wäre, keine Anwendung fänden. In der Diskussion wurde bemängelt, daß sich die Analyse des Systems der Sicherung der Nicht-mehr-Erwerbstätigen von vornherein zu sehr auf den Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung beschränke: So wichtig die Frage der Umverteilungsprozesse im Rentenversicherungssystem auch sei: Die verteilungspolitische Analyse müsse auf die Gesamtheit der Formen der Alterssicherung ausgeweitet werden. Es wurde ferner darauf hingewiesen, daß man im Rahmen einer realitätsnahen verteilungspolitischen Konzeption den Blick noch weiter ausweiten müsse: Es komme auf die Berücksichtigung einer Gesamtbelastungsquote an, die nicht nur — worauf sich die Diskussion bis dahin beschränkt habe — das Einkommen der „Nicht-mehr-Einkommensbezieher" umfasse: Es gehe um eine globale Untersuchung des intergenerationellen Lastenausgleichs. Die Änderung des Fruchtbarkeitsniveaus werfe darüber hinaus qualitativ und quantitativ völlig neuartige Probleme auf, die zu einem neuen Durchdenken der verteilungspolitischen Aspekte zwingen werde. Möglicherweise werden aber alle diese Erwägungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an Bedeutung relativiert durch den Hinweis des Referenten, daß sich die Vorstellungen über ein angemessenes Rentenniveau bzw. die Struktur der Rentnerbezüge im Laufe der Zeit ändern: ein Rentensystem, das aus der Perspektive einer bestimmten ökonomischen Entwicklungsstufe zu tragbaren Ergebnissen hätte führen müssen, mag — ganz unabhängig von etwaigen nicht geplanten „Fehlentwicklungen" — aus der Perspektive einer Gesellschaft mit generell höherer Lebenslage (und gewandelten politischen Anschauungen) als nicht mehr angemessen erscheinen. — Es wurde ferner die hypothetische Frage aufgeworfen, ob nicht alle Maßnahmen einer vertikalen Umverteilung dann überflüssig würden, wenn — beispielsweise — durch das System der Besteuerung eine nach politisch jeweils vorherrschender Auffassung „gerechte" Einkommensverteilung erreicht sei. Selbstverständlich müsse dann bei der Rentenbemessung nicht auf das Bruttoeinkommen, sondern auf das verfügbare Einkommen abgestellt werden.

Diese hypothetischen Erwägungen über die Möglichkeit oder Wünschbarkeit eines völlig oder der Tendenz nach am Äquivalenzprinzip orientierten Finanzierungssystems wurden mit der grundsätzlichen Frage konfrontiert, worin überhaupt der Vorzug eines „reinen" Prinzips bestehe: Es sei denkbar, daß die Rentenversicherung außer dem Ziel der vertikalen Einkommensumschichtung mehreren Zielen als Instrument diene, was durchaus rational sei, wenn sich andere Instrumente als untauglich oder als weniger effizient erweisen würden. Damit ergab sich die grundsätzliche Frage der „Zieladäquanz" der Einrichtungen bzw. der gesetzlichen Bestimmungen zum System der Rentenversicherung. Ein systematischer Beitrag zur Bestimmung der Ziele der Organisation „Rentenversicherung" sei, so wurde betont, eine wichtige Voraussetzung der Beurteilung einzelner Maßnahmen gesetzlicher oder organisatorischer Art. — Während der Diskussion wurde auch kurz die Frage erörtert, ob und inwieweit das sog. „Rentenniveau" als Index für die Leistungsfähigkeit des Rentenversicherungssystems trotz der zahlreichen — im Grunde nicht bestreitbaren — Vorbehalte des Referenten doch eine gewisse Aussagefähigkeit habe.

Die Diskussion im Anschluß an das Referat von Herder-Dorneich „Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen" wandte sich zunächst der Frage der Angemessenheit und Fruchtbarkeit des systemtheoretischen Ansatzes von Herder-Dorneich zu. Teilweise griff das Gespräch noch einmal die bekannten Argumente gegen den systemtheoretischen Ansatz überhaupt auf, die Unklarheit in der Verwendung des Begriffs „Systeme" wurde bemängelt usw. Es wurde die Auffassung vertreten, daß man mit dem herkömmlichen mikroökonomischen Instrumentarium wie der traditionellen Preis- und Kostentheorie durchaus solche Phänomene wie die sog. „Kostenexplosion" theoretisch erfassen könne, es also

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keiner Theorie der Steuerung komplexer Systeme, wie sie Herder-Dorneich biete, bedürfe. Demgegenüber wurde von einem anderen Diskussionsteilnehmer auf die Fruchtbarkeit der von Herder dargestellten „Dienstleistungsökonomik" für den Bereich der Gesundheitsgüter hingewiesen und ihre Ausweitung auf den gesamten Bereich der Versicherungswirtschaft — vor allem auch auf den Bereich der Sachversicherungen — gefordert. Andere Diskussionsteilnehmer, die die Analyse des Steuerungsprozesses gemäß der Konzeption Herder-Dorneichs für durchaus fruchtbar ansahen, hielten Ergänzungen und Erweiterungen für unerläßlich. Einerseits fürchtete man eine gewisse Vereinfachung und Vergröberung der Probleme und hielt eine detailliertere Ursachenanalyse für unerläßlich, andererseits glaubte man, infolge der „Monokausalität" des Ansatzes eine gewisse Beschränkung feststellen zu können. Letztlich wurde die Frage nach dem Verhältnis von „Systemdenken" zu „Ordnungsdenken" gestellt: Während noch vor nicht allzu langer Zeit das Denken in Ordnungen eine große Rolle gespielt habe, dominiere gegenwärtig die Analyse von „Systemen". Dazu vertrat der Referent die Auffassung, daß die ältere ordnungspolitische Diskussion in die neuere systemtheoretische aufgenommen und eingegangen sei. Schließlich wurde der Einwand erhoben, der Erklärungsansatz sei insofern verkürzt, als entscheidende Aspekte der gesellschaftlichen Umwelt ausgeschaltet würden: So erscheine das „Machtproblem" als bloßes „Steuerungsproblem". Hier müsse eine breitere Perspektive ansetzen, die das Machtproblem explizit erfasse und damit auch den Katalog möglicher Steuerungsmaßnahmen und -instrumente erweitere.

Hinter dieser allgemein methodologischen Diskussion traten die konkreten Probleme der Kostenexplosion in der Gesetzlichen Krankenversicherung oder der Gesundheitsökonomik ganz in den Hintergrund. Es entwickelte sich nur ein kurzes Gespräch über die These Herder-Dorneichs, daß die Kostenexplosion vorwiegend den Bereich der stationären ärztlichen Versorgung und den pharmazeutischen Bereich betreffe, weniger aber den Bereich der ambulanten ärztlichen Versorgung.

Theo Thiemeyer, Bochum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliographie

Achinger, H., Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958.

Albers, W., Zum Streit um die Rentenreform, in: Sozialer Fortschritt, 22. Jg. (1973).

Andel, N., Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden, in: Public Finance, Vol. 24 (1969).

Ders., Verteilungswirkungen der Sozialversicherung am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Dreißig (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III, Berlin 1975.

Baier, H., Krankheit und soziale Sicherung, in: Das Krankenhaus, 66. Jg. (1974), Heft 5, S. 3 - 11.

Barnard, Ch. J., The Functions of the Executive (1938), Cambridge, Mass., 7. Aufl. 1948.

Behrens, J., and *E. Smolensky*, Alternative Definitions of Income Redistribution, in: Public Finance, Vol. 28 (1973).

Bethusy-Huc, V. von, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965.

Boettcher, E. (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957.

Bogs, W., u. a., Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Sozialenquête), Stuttgart u. a., o. J. (1966).

Borner, S., Wissenschaftliche Ökonomik und politische Aktion, Bern 1975.

Boulding, K. A., and M. Pfaff (Hrsg.), Redistribution to the Rich and the Poor, Belmont, Calif. 1972.

Bowen, H. R., and *J. R. Jeffers*, The Economics of Health Services in the United States, in: M. M. Hauser (Hrsg.), The Economics of Medical Care, London 1972.

Brittain, J. A., The Payroll Tax for Social Security, Washington, D. C. 1972.

Browning, E. K., Redistribution and the Welfare System, Washington 1975.

Bundesverband der Ortskrankenkassen, Krankenversicherung 1975. Achtes Presseseminar des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen in Maria Lach am 8./9. Dez. 1975, Bonn-Bad Godesberg 1975.

Dingler, H., Die Ergreifung des Wirklichen, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1969.

Downs, A., Inside Bureaucracy, Boston 1967.

Easton, D., A Systems Analysis of Political Life, New York 1965.

Eger, T., Funktionen staatlicher Umverteilungspolitik und ihre Begründung, in: D. Cassel und H. J. Thieme (Hrsg.), Einkommensverteilung im Systemvergleich, Stuttgart 1976.

Fein, R., The Doctor Shortage: An Economic Diagnosis, Washington 1967.

Feldstein, P. J., and *K. Sander*, A Framework for an Econometric Model of the Medical Care Sector, in: H. E. Klarman (Hrsg.), Empirical Studies in Health Economics, Baltimore, London 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ferber, C. von, Demokratisierung und Sozialstaat im Verständnis der Soziologie, in: W. Schulenberg (Hrsg.), Reform der Demokratie, Hamburg 1976.

Ders., Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967.

Ferber, C. von, und *K. P. Kisher,* Interdisziplinarität, ein Kernproblem der Sozialmedizin — der Beitrag der Medizinsoziologie und der Sozialpsychiatrie, in: Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 1, Stuttgart 1975.

Forster, E., und *H. Steinmüller,* Verteilungstheoretische Implikationen der Rentenversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 64. Bd. (1975).

Fourastié, J., Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, 2. Aufl., Köln 1969.

Frey, R. L., Sozial- und Verteilungspolitik: Gestern, Heute, Morgen, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft, Fasc. 8 (1973).

Ders., Theorie und Messung der finanzpolitischen Umverteilung, in: G. Bombach u. a. (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie, Tübingen 1974, S. 401 - 434.

Friedrichs, J., Werte und soziales Handeln, Tübingen 1968.

Geißler, H., Krankenversicherungsbudget, Mainz 1974.

Ders., Krankenversicherungsbudget '80, Mainz 1976.

Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V. (Hrsg.), Der Wandel der Stellung des Arztes im Einkommensgefüge, Berlin 1974.

Glatzer, W., und *H.-J. Krupp,* Soziale Indikatoren des Einkommens und seiner Verteilung für die Bundesrepublik Deutschland, in: W. Zapf (Hrsg.), Soziale Indikatoren — Konzepte und Forschungsansätze III, Frankfurt/M. 1975.

Grohmann, H., Die Entwicklung eines Bevölkerungsmodells zur Beurteilung der Finanzierung der dynamischen Rente, Berlin 1965.

Gruber, U., Vorüberlegungen zu einer Umverteilungsanalyse, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 185 (1971).

Grunow, D., und *F. Hegner,* Von der Bürokratiekritik zur Analyse des Netzes bürokratischer Organisationen, in: Th. Leuenberger (Hrsg.), Bürokratieprobleme in Industriegesellschaften des 20. Jahrhunderts, Bern 1976.

Habermas, J., Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M. 1973.

Hanusch, H., Personale Umverteilung öffentlicher Leistungen: Eine analytische und empirische Studie, Göttingen 1976.

Hegner, F., Strukturelemente organisierter Handlungssysteme, in: G. Büschgen (Hrsg.), Organisation und Herrschaft, Reinbek 1976, S. 228 - 250.

Henke, K.-D., Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, Göttingen 1975.

Herder-Dorneich, Ph., Honorarreform und Krankenhaussanierung, Berlin 1970.

Ders., Komplexität und Entscheidung: Das Konzept der Vielfachsteuerung, in: B. Külp und W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Festschrift für E. Liefmann-Keil, Berlin 1973, S. 43 - 57.

Ders., Kostenexplosion im Gesundheitswesen und ihre Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", B 16/76 v. 17. 4. 1976.

Ders., Kostenexplosion — ein Steuerungsproblem, in: Medizin — Mensch — Gesellschaft, Nr. 1/1976, S. 22 - 27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ders., Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft, Wien, Freiburg 1968.

Ders., Soziale Kybernetik. Die Theorie der Scheine, Köln 1965.

Ders., Soziale Ordnungspolitik der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1967.

Ders., Sozialökonomischer Grundriß der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1966.

Ders., Systemanalyse und Systempolitik der Arzneimittelversorgung, in: pharma dialog, Nr. 45, Mai 1976.

Ders., Wirtschaftssysteme. Systemtheorie einer allgemeinen Mikroökonomik, Opladen 1972.

Herder-Dorneich, Ph., und *W. Kötz*, Zur Dienstleistungsökonomik, Berlin 1972.

Hesse, G., Verteilung öffentlicher Tätigkeiten, Berlin 1975.

Isensee, J., Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973.

Jahn, E., Integriertes System der medizinischen Versorgung — Ein Modell, in: WSI-Mitteilungen, 27. Jg., Nr. 4, April 1974, S. 122 - 138.

Jahrbuch der Sozialstatistik 1972, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel.

Jantzsch, E., Technological Planning in Social Futures, London 1972.

Kaufmann, F.-X., Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 2. Aufl., Stuttgart 1973.

Ders., Die sozialpsychologische Bedeutung der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, Wiesbaden 1970, S. 19 - 36.

Kaufmann, F.-X., u. a., Zwischenbericht 1976 des Förderungsschwerpunktes des Bundesministers für Forschung und Technologie, „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt", Bielefeld 1976.

Kaufmann, F.-X., F. Hegner, D. Grunow, Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns, in: R. M. Lepsius (Hrsg.), Zwischenbilanz der Soziologie, Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages, Stuttgart 1976.

Klarman, H. E., The Economics of Health, New York, London 1965.

Kreßmann, K., Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Altersversicherung der Bundesrepublik Deutschlands, Diss. Frankfurt/M. 1971.

Krüger, J., Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 6. Jg. (1975), S. 247 - 262.

Krupp, H.-J., Verteilungswirkungen der Steuerfinanzierung des sozialen Alterssicherungssystems, in: B. Külp und W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973.

Külp, B., Die Rolle der Einkommensverteilung innerhalb der Wohlfahrtstheorie, in: B. Külp und W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973.

Ders., Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen, in: E. Dürr u. a. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lexikon zur Soziologie, hrsg. von W. Fuchs u. a., Opladen 1973.

Liefmann-Keil, E., Der Arzneimittelmarkt im Rahmen der Weiterentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt/M. 1973.

Lüdeke, D., Ein einfaches ökonometrisches Modell für die Einkommensumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1960, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 177 (1965).

Luhmann, N., Funktion und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964.

Ders., Legitimation durch Verfahren, Neuwied und Berlin 1969.

Ders., Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Tübingen 1968.

Maxwell, R., The Case for Intervention, in: The Health Care Cost Explosion: Which way now?, Bern, Stuttgart, Vienna 1975.

Mayntz, R., und *R. Ziegler*, Soziologie der Organisation, in: R. König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, 2. Bd., Stuttgart 1969.

Meadows, D., u. a., Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.

Mesarović, M., und *E. Prestel*, Menschheit am Wendepunkt. 2. Bericht an den Club of Rome zur Weltlage, Stuttgart 1974.

Metze, J., Probleme der Ärztehonorierung und ihre Reform, in: H. Lampert (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Gesundheitspolitik in der BRD, Berlin 1975, S. 29 - 94.

Molitor, B., Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976.

Musgrave, R. A., Kosten-Nutzen-Analyse und Theorie der Staatswirtschaft, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

Myrdal, G., The Theoretical Assumption of Social Planning, in: Transactions of the Fourth World Congress of Sociology, Vol. 2, London 1959, S. 165 ff.

Ders., Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 4 (1933), S. 305 - 329.

Naschold, F., und *W. Väth*, Politische Planungssysteme, Opladen 1973.

Offe, C., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/M. 1972.

Olson jr., M., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

Osborn, R. M., and *J. G. Hunt*, Environment and Organizational Effectiveness, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 19 (1974), S. 231 - 246.

Ozbekhan, H., Toward a General Theory of Planning, in: E. Jantzsch (Hrsg.), Perspectives of Planning (OECD), Paris 1969.

Pommerehne, W. W., Budgetäre Umverteilung in der Demokratie: Ein empirischer Test alternativer Hypotheken, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1975, S. 327 - 364.

Recktenwald, H. C., Maßstäbe für rationale Entscheidung in der Staatswirtschaft, in: W. Michalski (Hrsg.), Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Hamburg 1970, S. 25 - 39.

Rice, D. P., and *B. D. Cooper*, National Health Expenditures — 1950 - 67, in: Social Security Bulletin, Januar 1969.

Sanmann, H. (Hrsg.), Leitbilder und Ziele der Sozialpolitik, Berlin 1973.

Sarrazin, T., Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 34 (1976).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schäfers, B., Gesellschaftliche Planung, Stuttgart 1973.

Schewe, D., u. a., Übersicht über die soziale Sicherung, 9. Aufl., Bonn 1975.

Schluchter, W., Legitimationsprobleme der Medizin, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 3 (1974), S. 375 - 396.

Schmähl, W., Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, Frankfurt, New York 1975.

Schoene, W., Zur sozialen Funktion und zur soziologischen Problematik des Gesundheitsideals, in: Soziale Welt, Bd. 14 (1963).

Schreiber, W., Die zwei Dimensionen der Einkommensverteilung, in: ders., Zum System sozialer Sicherung, Köln 1971.

Simon, H. A., Administration Behaviour (1954), 4. Aufl., New York 1949.

Sozialbericht 1976, BT-Drucksache 7/4953.

Struening, E., and Guttenberg, M. (Hrsg.), Handbook of Evaluation Research, 2. Vol., Beverly Hills and London 1976.

Takemi, T., The Development and Allocation of Medical Care Resources, Tokio 1975.

Thiemeyer, Th., Krankenhausfinanzierung, in: H. Lampert (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Gesundheitspolitik in der BRD, Berlin 1975, S. 95 - 157.

Ders., Vorschläge zur Bewältigung der Kostenexplosion, in: Medizin — Mensch — Gesellschaft, Heft 1, März 1976.

Thomson, D. J., Organizations in Action, New York 1967.

Topitsch, Sprachlogische Probleme der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung, in: ders. (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln, Berlin 1965.

Weber, M., Die ‚Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 3. Aufl., Tübingen 1968.

Weissel, E., Umverteilung und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1968.

Weißenböck, H., Studien zur ökonometrischen Effizienz von Gesundheitssystemen, Stuttgart 1974.

Werner, R., Soziale Indikatoren und politische Planung. Einführung in Anwendungen der Makrosoziologie, Reinbek 1975.

Winterstein, H., Die Politik der sozialen Sicherung, in: WiSt, 5. Jg. (1976).

Zapf, W., Gesellschaftliche Dauerbeobachtung und aktive Politik, in: Allgemeines statistisches Archiv, Bd. 57 (1973), S. 143 - 164.

Zeppernick, R., Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 32 (1974).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 6

Die Systeme der Tarifpartner

Leitung: Erik Boettcher, Münster

Universität Augsburg

Dienstag, 14. September 1976, 14.30—18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bestimmungsgründe des Organisationsgrades der Tarifverbände und ihr Einfluß auf die Tarifpolitik

Von *Ulrich Teichmann*, Dortmund

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind auf Dauer angelegte prinzipiell freiwillige Zusammenschlüsse zur kollektiven Vertretung arbeitsmarktbezogener Interessen. Sie regeln im Rahmen der Tarifautonomie selbstverantwortlich Lohn- und Arbeitsbedingungen. Der Einigungszwang geht von der gegenseitigen Drohung mit dem Einsatz von Kampfmitteln aus.

Als wesentlicher Bestimmungsgrund für die Durchsetzungskraft in den periodischen Tarifverhandlungen gilt die Geschlossenheit im Vorgehen der Verbände, für die stellvertretend der Organisationsgrad gesehen wird.

Im Anschluß an die Analyse der Bestimmungsgründe des Organisationsgrades beider Tarifverbände wird dessen Aussagekraft einer kritischen Betrachtung unterzogen. Diese soll den Weg zu einem komplexeren Indikator (modifizierter Organisationsgrad) verbandlicher Durchschlagskraft öffnen. Abschließend wird überprüft, ob von — vergangenen oder angestrebten — Änderungen im Organisationsgrad Schlüsse auf das Handeln der Tarifverbände gezogen werden können.

1. Machtkontrolle als Organisationsmotiv der Tarifverbände

Das Tarifvertragssystem ist etwas Gewachsenes. Die Arbeitnehmer schlossen sich zum Ausgleich der fühlbaren Macht der Unternehmen auf den Arbeitsmärkten zu Gewerkschaften zusammen. Sie sollten ein Gegengewicht gegen die Vorherrschaft der Unternehmer schaffen, im Kollektiv deren Macht kontrollieren, die sich neben der Knappheit der Arbeitsplätze und damit der Ersetzbarkeit des Einzelnen, auf Besitz (der damit verbundenen Dispositionsbefugnis) und informellen Absprachen, gleichgerichtetem Verhalten bzw. regionalen Arbeitsmarktmonopolen gründet.

Die Arbeitgeberverbände sind wiederum die organisatorische Antwort auf den Machtanspruch und die steigende Durchschlagskraft der Gewerkschaften. Das Unternehmen sucht das gemeinsame, rechtsverbindlich gefaßte Vorgehen, wenn es, auf sich allein gestellt, den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewerkschaftlichen Angriff auf Dispositionsbefugnis und Verteilungsposition nicht länger bremsen kann. Die gleiche Erfahrung führt die Arbeitgeber zum verbandlichen Zusammenschluß; insbesondere dann, wenn kämpfende Belegschaften finanzielle Unterstützung eines Dachverbandes erfahren.

Greift die gewerkschaftliche Organisation über die Grenzen des Unternehmens hinaus, umfaßt Regionen oder Industrien, sehen sich auch die Arbeitgeber zu verbandlichen Antworten veranlaßt. Blieben sie aus, dann könnten die Gewerkschaften ihre geballte Macht schwerpunktmäßig einsetzen, dort den Durchbruch erzielen und über die Ausstrahlungskraft dieses tarifpolitischen Erfolges Nachbarunternehmen zum Nachfolgen zwingen (Lohnrundeneffekt). Durch Aussperrung kann der Arbeitgeberverband den Schwerpunktstreik zum Flächenarbeitskampf ausweiten und die finanziellen Lasten des gewerkschaftlichen Angriffes gleichmäßig auf die angeschlossenen Unternehmen verteilen, durch Umlenken des Angriffes in die Breite der Spitze die Stoßkraft nehmen.

Der Aufbau von Macht induziert nicht nur auf der Marktgegenseite kontrollierenden Widerstand. Auch Nachbarbelegschaften beginnen sich — zuweilen mit organisatorischer Hilfe von außen — das erfolgreiche Beispiel vor Augen zu organisieren. Die regionale Konzentration der Gewerkschaften in den Vereinigten Staaten ist ein Beleg für diese These. Sie machen dadurch den Lohnvorteil der Vorreiter wett. Arbeitgeber, die der Organisierung ihrer Belegschaft vorbeugen wollen, sehen sich zudem veranlaßt, gleiche Löhne anzubieten. Sie tun dies nicht, um Abwanderungen auszuschließen; dies ist nicht erforderlich, da das höhere Lohnangebot benachbarter Unternehmen nicht Ausdruck der Knappheit, sondern Ergebnis von Machteinsatz ist, mithin also keinen Kräftebedarf anzeigt. Sie wollen die Organisierung mit ihren drohenden Konflikten vermeiden.

Der Staat, der bis in dieses Jahrhundert das Gründen von Gewerkschaften bekämpfte, dann tolerierte, weil „die abgestumpfte Waffe des Gesetzes"[1] nicht weiterhalf, stellt sich heute auf ein Leben mit den Gewerkschaften ein. Er tut dies einmal, weil er erkannt hat, daß staatliche Autorität, die in regelmäßig wiederkehrende Arbeitskonflikte hineingezogen wird, leicht verschleißen kann; zum anderen, weil die Tarifpartner infolge ihrer langjährigen Praxis effizientere Mittel des Konfliktausgleichs entwickelt haben.

Tarifpolitische Konflikte lassen sich heute nicht mehr durch Übertragung der Entscheidungskompetenz auf den Staat lösen.

---

[1] *S. u. B. Webb*, Die Geschichte des britischen Trade Unionismus, Stuttgart 1895, S. 147.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Versuche mit Lohn- und Preiskontrollen sind, wo immer sie auch angesetzt waren, nach kurzer Zeit gescheitert. Der Verteilungskonflikt wird nicht überwunden, allenfalls aufgeschoben, in der Regel aber lediglich auf ein übergeordnetes politisches Gremium übertragen und geht dort mit unverminderter Heftigkeit weiter. Er entlädt sich in Preissteigerungen, wenn sich, beginnend bei den Preisen, die sich der Kontrolle entziehen, unternehmerisches Gewinnverlangen und gewerkschaftlicher Lohndruck im gemeinsamen Kampf gegen die einengenden Kontrollen die Hand geben.

Wohl aber kann der Staat durch Verteilen von Lasten das gegengewichtige Verhandlungssystem austarieren. Durch Ausperrungsverbot oder Zahlung von Arbeitslosengeld an Ausgesperrte griffe der Staat beispielsweise zugunsten der Gewerkschaften ein. Er öffnete ihnen taktische Wege: Durch Schwerpunktstreiks könnte die Front der Arbeitgeber aufgerissen, das anfälligste Unternehmen, weil zahlungsfähig und unter Auftragsdruck stehend, herausgebrochen werden. Als Antwort auf diese Taktik blieben den Arbeitgebern allein Ausgleichszahlungen an bestreikte Unternehmen. Aber auch ohne Selbstbehalt verteilte diese Maßnahme das Arbeitskampfrisiko ungleichmäßig. Das bestreikte Unternehmen muß befürchten, daß Arbeitskräfte weglaufen und Kunden bei längerem Lieferungsverzug auf Dauer verlorengehen, das Unternehmen trotz Ausgleichszahlungen in seiner Existenz gefährdet, also nur kurzzeitigen Widerstand leisten wird.

Geschwächt würde die gewerkschaftliche Kampfkraft beispielsweise durch verordnete „Abkühlungsperioden", da sich Kampfbereitschaft erfahrungsgemäß schlecht konservieren läßt. Ein anderes Instrument, die Weintraub'sche Strafsteuer[2], belastet formal die Unternehmen, da sie aber bevorzugt solche trifft, die die Lohnsätze überdurchschnittlich erhöhen, zwingt sie zur Solidarität, zum Gleichschritt in der Tarifpolitik. Sie härtet den Widerstand und hilft damit die Lohnkosten senken.

Diese Beispiele mögen genügen. Sie machen deutlich, daß der Machtvorsprung einer Seite nicht uneinholbar ist. Einmal weckt ohnedies fühlbarer Machteinsatz die kontrollierende Gegenmacht; zum anderen kann der Staat durch spezielle Lasten das gegengewichtige Tarifvertragssystem so austarieren, daß das gewollte Fortschrittstempo eingeschlagen wird[3].

---

[2] Hierzu und zu vergleichbaren Instrumenten vgl. *U. Teichmann*, Lohnpolitik, Stuttgart u. a., S. 43 f.

[3] Beispiel für solche Versuche ist die wechselvolle Arbeitsgesetzgebung in den Vereinigten Staaten. Vgl. *G. Sander*, Amerikas Gewerkschaften, Wiesbaden 1966, S. 79 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schon in diesen einleitenden Bemerkungen zeigt sich, daß ein einfacher Schluß von dem Organisationsgrad auf die Verbandseffizienz — abgelesen an Lohnvergleichen — zu fehlerhaften Aussagen führen kann. Induzierter Parallel- und Gegenmachtaufbau, vorbeugende Zugeständnisse und rechtlich offenstehende wechselnde Kampftaktiken mit gleichzeitigem Einfluß auf das Verhandlungsergebnis erschweren den empirischen Nachweis der Verbandseffizienz.

2. Die Organisierbarkeit der Arbeitnehmer

Gefahren drohen Verbänden — so den Gewerkschaften — dann, wenn sie dem Mitglied zwar eine individuelle Beitragszahlung abfordern, Außenstehende, die „Trittbrettfahrer", aber nicht vom Leistungsbezug ausschließen können. Internalisieren könnte die Gewerkschaft tarifpolitische Erfolge (und damit den Beitrittsanreiz beleben) nur dann, wenn sie sich organisatorisch nach außen abschließen, Vorteilsregeln durchsetzen oder die personelle Reichweite des Tarifvertrages durch Ausschlußklauseln begrenzen könnte. Allerdings fehlt es ihr bei enger Organisation, wenn gleiche Qualifikationen am Arbeitsmarkt angeboten werden, an Verhandlungsmacht, da Streikende durch auswärtige Arbeitswillige ersetzt werden können. Lediglich Spezialisten (beispielsweise Fluglotsen) oder Belegschaften, die durch militante Streikposten den Ersatz verhindern (bzw. bei gesetzlichem Anspruch auf Wiedereinstellung nach dem Streik), können die Reichweite des Tarifvertrages als verbandssicherndes Instrument nutzen.

In Deutschland haben die Gewerkschaften diesen Weg bewußt gemieden. Sie waren von ihrer Gründung an von dem Solidargedanken[4] (gleiche Arbeit, gleicher Lohn) beherrscht, der ein einheitliches Vorgehen mit möglichst unbegrenzter Reichweite des Tarifvertrages verlangt. Sie verzichten aus ideologischen Gründen von sich aus auf werbewirksame Ausschlußmöglichkeiten. Sie lehnen sogar überwiegend tarifvertragliche Sondervorteile für Mitglieder ab. Sie fürchten um die Geschlossenheit und die Kampfkraft des Verbandes, wenn sich Mitglieder wegen individueller finanzieller Vorteile anschließen, die die Politik der Gewerkschaft nicht uneingeschränkt unterstützen[5]. Selektive Anreize (Rechtsschutz, Bildungsangebot beispielsweise), aus dem Beitragsaufkommen finanziert, werden dagegen als Ausdruck der gewerkschaftlichen Solidarität uneingeschränkt befürwortet und als werbendes Instrument genutzt.

---

[4] Von *B. Wootton* allerdings als Ausdruck „irrationaler Gewerkschaftspolitik" bezeichnet (The Social Foundations of Wage Policy, London 1955, S. 76).

[5] Vgl. *R. Seitenzahl, U. Zachert, H. Pütz,* Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder, Köln 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben der regelmäßigen Beitragszahlung ist das Mitglied noch mit Kosten belastet, die mittelbar mit der Verbandszugehörigkeit zusammenhängen. Es muß mit Benachteiligungen am Arbeitsplatz rechnen — zuweilen wegen bloßer Mitgliedschaft —, wenn der Arbeitgeber gewerkschaftsfeindlich eingestellt ist. Diese mittelbaren Kosten konnten in der Vergangenheit durch Gesetz[6] und Tarifvertrag[7] weitgehend abgebaut werden und stehen heute einem Beitritt kaum noch entgegen[8].

Solange der (im Aufbau befindlichen) Gewerkschaft die Macht fehlt, den Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zu zwingen, kann sie gemaßregelte Mitglieder lediglich finanziell unterstützen (Arbeitslosengeld, Rechtsschutz oder Vermittlung). Kann sie durch Streikdrohung Verhandlungen erzwingen, dann kann sie eine Schutzfunktion im Betrieb ausüben, „soziale Geborgenheit"[9] vermitteln; einmal Mitglieder vor Maßregelungen schützen, damit entfallen die mittelbaren Organisationskosten, zum anderen darüber hinausgehend auf bessere Arbeitsbedingungen im Betrieb hinwirken und damit für den Beitritt werben. Innerbetriebliche Aktivitäten haben den organisatorischen Vorteil, daß sich ihre positiven Effekte internalisieren, also auf die Mitglieder, denen die Aktivität gilt, beschränken lassen[10].

---

[6] Mit der Anerkennung der deutschen Gewerkschaften durch Gesetz (1916) stieg die Mitgliederzahl von 944 Tsd. auf 2,8 Mill. Die Anerkennung durch die Arbeitgeberverbände (1918) brachte den endgültigen Durchbruch. Die Mitgliederzahl stieg binnen Jahresfrist auf 7,3 Mill. an. Vgl. hierzu *N. Eickhof*, Eine Theorie der Gewerkschaftsentwicklung, Tübingen 1973, S. 147 ff.

[7] Heute gehen die deutschen Gewerkschaften gerade daran, ihre betrieblichen Funktionsträger (die Vertrauensleute) durch Tarifvertrag abzusichern. Sie verlangen eine Freistellung ohne Lohnausfall für gewerkschaftliche Zwecke und einen erweiterten Versetzungs- und Kündigungsschutz für sie. Vgl. *U. Zachert*, Spiegelfechtereien gegen den Schutz von Vertrauensleuten, in: Der Gewerkschafter, 24. Jg. (1976), H. 8, S. 24 f.

[8] Die abwehrende Wirkung des verlangten Beitrags wird im Nutzen-Kosten-Kalkül überbetont. Sowohl *W. Nickel* (Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, Köln 1972, S. 162 u. 188 ff.) als auch *M. van de Vall* (Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln und Opladen 1966, S. 182) berichten von dem vergleichsweise geringen Einfluß, den die Beitragspflicht auf die Beitrittsentscheidung ausübt.

Als die GTB 1971 die Beitragszahlung umstellte und der durchschnittliche Beitrag um DM 2,50 anstieg (fast 40 %), verlor sie lediglich 12 600 (von knapp 300 Tsd.) Mitglieder. Diese Zahlen unterstreichen die genannten Umfrageergebnisse von Nickel und van de Vall.

[9] Selbstverständnis der Gewerkschaften, Auszüge aus dem Bericht der von der Deutschen Postgewerkschaft eingesetzten Reformkommission, in: Gew. Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 355.

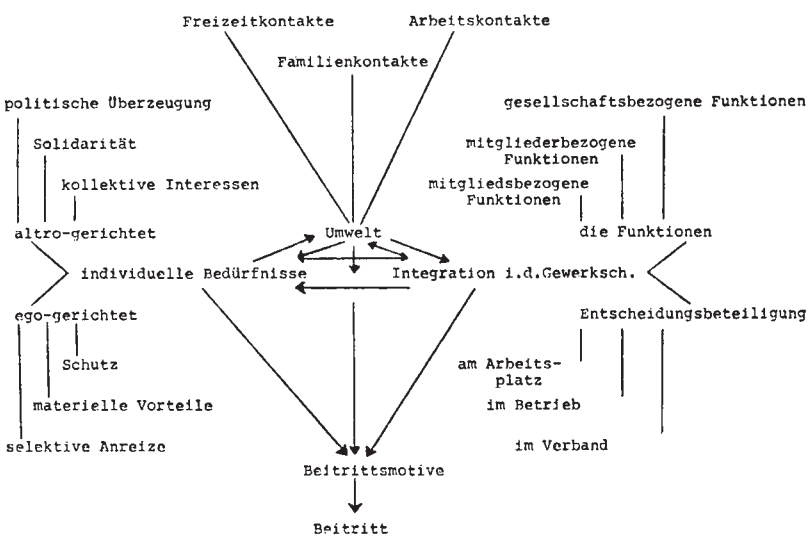
[10] Auch die ständigen Mitgliederverluste der Industriegewerkschaften durch Betriebswechsel deuten darauf hin, daß der Betrieb das Bindeglied zwischen Mitglied und Gewerkschaft ist. Wird er verlassen, geht häufig auch die Mitgliedschaft unter. Sie wird erneuert bzw. verlängert, wenn auch am neuen Arbeitsplatz die Einbindung in das Kollektiv — auf Initiative der dortigen Kollegen — erfolgt. Der Solidargedanke allein, ohne Erfahrung der Notwendigkeit des Zusammenstehens, kann nur wenige Arbeitskräfte an

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gewerkschaften (bei gesetzlich geregelter innerbetrieblicher Mitbestimmung der Betriebsrat, im öffentlichen Dienst der Personalrat) nehmen heute zusehends ehemals unternehmerische Personalkompetenzen wahr; sie (mit-)entscheiden über Einstellung, Einstufung, Umsetzung, Beförderung und Entlassung; sie schützen also nicht mehr lediglich vor unternehmerischer Willkür (defensive Funktion). Sie sind an personalrelevanten Entscheidungen beteiligt. Sie greifen nach Dispositionsbefugnissen im Unternehmen (offensive Funktion). Aus ehemals mittelbaren Mitgliedschaftskosten werden ökonomische Vorteile. Der Außenstehende muß heute zuweilen befürchten, daß ihn die Gewerkschaften bzw. der von ihnen beherrschte Betriebs- oder Personalrat mit ihren unternehmerischen Kompetenzen, in die sie in den vergangenen Jahren hineingewachsen sind, (durch Bevorzugung von Mitgliedern) diskriminieren.

Dort, wo Gewerkschaften Personalkompetenzen erlangt haben, hat eine *Umkehr des ökonomischen Beitrittskalküls* stattgefunden. Früher scheute man den Beitritt wegen befürchteter Maßregelungen (mittelbare Kosten), heute sucht man den Beitritt wegen der erhofften mittelbaren Vorteile, da die Personalkompetenzen die Hand gewechselt haben.

Schema der Beitrittsmotivation[11]



---

die Gewerkschaft binden. Vgl. hierzu *W. Nickel*, Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, a. a. O., S. 132 ff.

[11] Angelehnt an *M. van de Vall*, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, a. a. O., S. 116.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kleine übersichtliche Einheiten können nicht nur gewerkschaftliche Leistungen besser internalisieren, in ihnen ist auch die ständige Ansprache gesichert. Außenseiter, die sich nicht zum Beitritt entschließen können, bekommen die Ächtung ihrer Kollegen zu spüren (stiller Zwang[12] genannt), verlassen den Betrieb oder werden zum Gehen veranlaßt.

Die Anfangsphase der Organisierung eines Betriebes steht — folgt man den obigen Überlegungen — vor hohen Hindernissen. Neben den Beitragszahlungen müssen die Mitglieder die mittelbaren Kosten tragen und sich mit einem Zukunftsversprechen begnügen. Solange die Gewerkschaft nicht streikfähig ist, kann sie keine positiven Anreize geben. Erreicht sie diese Schwelle, dann entfallen Zug um Zug die mittelbaren Kosten der Mitgliedschaft. Die Gewerkschaft erschließt sich neue Mitglieder. Erlangt sie Personalkompetenzen, dann kann sie durch die unausgesprochene Diskriminierungsdrohung Zögernde zum Anschluß anhalten.

Mit zunehmender Mitgliederdichte steigt auch die gewerkschaftliche Ansprache Außenstehender. Von dem ständigen Kontakt geht ein *psychischer Zwang* zur Solidarisierung aus, dem die meisten kaum widerstehen können[13].

Die Organisationsstatistik bestätigt die beschriebene Beitrittsschwelle und die kumulative Werbewirkung steigender Mitgliederdichte und gewerkschaftlicher Aktivität. Während mittlere betriebliche Organisationsgrade (15 - 45 %) selten sind, dominieren in der BRD mit ihrem freiheitlichen Gewerkschaftssystem die geringen, unterhalb der Beitrittsschwelle liegenden und die hohen, durch die kumulative Werbewirkung erreichten Organisationsgrade.

Offenen Zwang übt die Gewerkschaft aus, wenn sie verlangt, daß lediglich Mitglieder eingestellt werden dürfen (Closed Shop) oder den Erwerb der Mitgliedschaft innerhalb einer bestimmten Frist vorschreiben läßt (Union Shop). Mit diesen Instrumenten kann sie die umfassende Organisierung durchsetzen, ihren Bestand sichern (Union Security).

Trotz des rechtlich geöffneten Weges zum geschlossenen Verband sind gerade amerikanische Gewerkschaften ständig vom Zerfall bedroht. Verantwortlich hierfür ist ein gesetzliches Gebot (Wagner Act von 1935). Es verpflichtet die Arbeitgeber, mit beliebig kleinen arbeitsrechtlichen Einheiten Verhandlungen aufzunehmen. Auch im Unter-

---

[12] *S. u. B. Webb*, Theorie und Praxis der englischen Gewerkvereine, 2. Bd., Stuttgart 1898, S. 192.

[13] Vgl. hierzu bspw. *R. Mayntz*, Soziologie der Organisation, Reinbek 1963, S. 130.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmen kann Führungskonkurrenz — evtl. von einem rivalisierenden Dachverband gestützt —, wenn sie die Mehrheit der Belegschaft (nicht der Gewerkschaftsmitglieder) hinter sich bringen kann, die frühere Vertretung am Verhandlungstisch ablösen.

Dem Ausscheren aus den zentral gefaßten Verbänden, die administrativ von oben nach unten durchgreifen, stehen kaum überwindbare Hindernisse entgegen; zumal dann, wenn auch die Arbeitgeber auf zentrale Verhandlungen drängen, findet sich kein Vertragspartner. Entsprechend gering ist das Abspaltrisiko (und damit die Rücksicht auf Minderheiten).

Auch ohne prinzipielles Interesse an zentralen Verhandlungen werden die Arbeitgeber aus einsichtigem Grund den abgefallenen Gruppen in separaten Verhandlungen keine bessere Bedingungen als der Gewerkschaft gewähren. Sie wissen, daß ein solches Beispiel die Existenz der zentralgefaßten Gewerkschaft gefährdete. Diese müßte, wollte sie weitere Abspaltungen verhindern, durch aggressive Tarifpolitik evtl. Lohnvorteile umgehend ausgleichen. Das Wissen darüber hält wiederum die Arbeitgeber von vornherein davon ab, partielle Zugeständnisse zu machen, die den Zentralverband herausfordern. Insoweit stützen sich die beiderseitigen Zentralisierungsbestrebungen — bei den Gewerkschaften aus ideologischen und verbandssichernden Gründen, bei den Arbeitgebern deshalb, um gesamtwirtschaftliche Argumente in die Tarifverhandlungen einzuführen.

Gefahr droht der Gewerkschaftszentrale allein dann, wenn der Arbeitsmarkt eng wird. Die Knappheit läßt die Durchsetzungskraft Einzelner oder von Gruppen steigen. Sie sehen die Chance, an der Gewerkschaft vorbei, der die Friedenspflicht die Hände bindet, Zuschläge zu erzwingen. Erfolge im isolierten Vorgehen können die Bindung an die Zentrale lockern und zum Ruf nach Kompetenzen für nachgeordnete Instanzen führen.

Wie von der Überbeschäftigung, so gehen auch von gravierender Arbeitslosigkeit Gefahren für den Verband, insbesondere für dessen Kampfkraft aus. Die Konkurrenz um die knapper werdenden Arbeitsplätze greift die gewerkschaftliche Solidarität an. Allein dann, wenn die Gewerkschaft bereits Personalkompetenzen erreicht hat, wirkt die Rezession mitgliederbindend.

Frühe Gewerkschaften entstanden meist im Aufschwung. Die Knappheit gab ihnen die Kraft, unternehmerischen Widerstand zu überwinden. Sie zerfielen aber in der nachfolgenden Rezession wieder, wenn die Konkurrenz um Arbeitsplätze die noch nicht ausgereifte gewerkschaftliche Solidarität brechen ließ.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Noch in den zwanziger Jahren standen die amerikanischen Gewerkschaften einem langjährigen existenzgefährdenden Mitgliederschwund gegenüber. Nacheinander wurden sie von der Prosperität getroffen, die gewerkschaftlichen Schutz überflüssig erscheinen ließ, und von der Depression, unter deren Druck die Solidarität zerbrach[14]. Die heutigen gefestigten Gewerkschaften überstehen auch langanhaltende Rezessionen; sie müssen jedoch regelmäßig Mitgliederverluste hinnehmen[15].

Ein inhaltlicher *Zwang zur überbetrieblichen Solidarität* geht von einer Abwehrstrategie der Arbeitgeber aus. Sie ersetzen Streikende durch auswärtige Arbeitskräfte und unterlaufen auf diesem Weg den Streik. Helfen nicht das Gesetz, indem es bei Streik das ruhende Arbeitsverhältnis gebietet, oder militante Streikposten, die den Zugang zum Betrieb verwehren, dann kann die Gewerkschaft den Austausch lediglich dadurch verhindern, daß sie sich der Solidarität der relevanten Region und Berufsgruppe versichert.

Eine Vollbeschäftigungspolitik kann ihr jedoch die Sorge um die überbetriebliche Solidarität nehmen. Der Arbeitsmarkt bietet dann keinen Ersatz an. Er nimmt dem Arbeitgeber ein Abwehrinstrument, verweist ihn aber dadurch zugleich an den Verband.

Die Ross'sche These[16]: *Verbandssicherung* als Leitstern gewerkschaftlichen Handelns, daraus abgeleitet dann die Ansprache arbeitsmarktrelevanter Funktionen läßt sich nicht ohne entscheidende Einschränkung auf die BRD übertragen. Sie überzeugt, wenn man auf die ständigen existenziellen Gefahren sieht, die amerikanischen Gewerkschaften drohen. Die deutschen Gewerkschaften sind stabil, sie ruhen gleichsam in sich, der organisatorische Zusammenhalt ist ungefährdet, die Führung tritt kaum angreifbar und mit unbestrittener Autorität dem verhandlungsbereiten Tarifpartner gegenüber.

Allenfalls schleichender Mitgliederschwund, eine um sich greifende Organisationsmüdigkeit oder Wellen von wilden Streiks können die Führung aufrütteln[17]. Andererseits haben aber gerade die geringen Erschütterungen, denen die deutschen Gewerkschaften in den vergangenen Jahren ausgesetzt waren, zu einer erhöhten innerverbandlichen Sensibilität geführt. Vorstandsmitglieder weden zwar kaum abgewählt,

---

[14] Vgl. *G. Sander,* Amerikas Gewerkschaften, a. a. O., S. 79 f. Der Mitgliederbestand sank von über 5 (1920) auf etwa 2,9 Mill. (1933) ab. *N. Eickhof,* Theorie der Gewerkschaftsentwicklung, a. a. O., S. 136.

[15] Vgl. bspw. *G. Brauckmann,* Der Einfluß des Konjunkturverlaufs auf die gewerkschaftliche Mitgliederbewegung, Diss. Bochum 1972.

[16] *A. Ross,* Trade Union Wage Policy, Berkeley-Los Angeles 1950, S. 43 f.

[17] Wilde Streiks festigen aber zuweilen gar die Position der Führung, wenn es dieser gelingt, vermittelnd verhärtete Fronten im Arbeitskonflikt aufzulösen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es fehlt die sichtbare innerverbandliche Alternative, die Führungskonkurrenz schafft[18]; aber schon geringe Stimmenverschiebungen lassen die Organisation aufhorchen und können zu innerverbandlichen und tarifpolitischen Konsequenzen führen. Es droht zwar kein Amtsverlust, aber ein allmählicher Autoritätsverfall, der, bleibt er ohne Korrektur, schließlich doch das Amt nimmt.

Mit dem Blick auf die heutige Gewerkschaftsszene läßt sich zusammenfassend sagen: Ihre Aktivitäten sind vorrangig arbeitsmarktorientiert. Die Verbandssicherung ist lediglich als selten angesprochene Randbedingung zu sehen; denn Gefahren für Bestand und Zusammenhalt sind gegenwärtig nicht sichtbar. Bevorzugt werden regionale, aber zentral geleitete Tarifverhandlungen. Bestimmend hierfür ist neben ideologischen Gründen die Sicherung des straffen innerverbandlichen Zusammenhaltes, der für Gewerkschaften in einem Land mit kampffähigen Arbeitgeberverbänden unerläßlich ist.

Neben äußerer Hilfe (beispielsweise eines Dachverbandes), dem Einsatz gewerkschaftlicher „Pioniere"[19] und der Reichweite des Solidargedankens sind es *objektive Bedingungen,* die den Organisationsgrad bestimmen; um es bildlich auszudrücken: die Beschaffenheit des Feldes, das zu beackern ist.

Verbandlicher Zusammenschluß bedingt einheitliche Interessen, gleiche (zumindest vergleichbare) Arbeitsbedingungen und berufliche Zielsetzungen. Überfordern persönliche Divergenzen die verbindende Kraft des Solidargedankens, dann ist die Gewerkschaft vom Verfall bzw. der Spaltung bedroht.

Verlangen beispielsweise Arbeitskräfte mit höherer Qualifikation Lohnzuschläge, sieht sich die Gewerkschaft vor die Aufgabe gestellt, sowohl die generelle Forderung, hinter der die Mitglieder gemeinsam stehen, als auch eine Strukturvorstellung zu formulieren, die lediglich

---

[18] Vgl. hierzu die Studie von *C. W. Witjes,* Gewerkschaftliche Führungsgruppen. Eine empirische Untersuchung zum Sozialprofil, zur Selektion und Zirkulation sowie zur Machtstellung westdeutscher Gewerkschaftsführungen, Berlin 1976. Vgl. auch *J. D. Edelstein* u. *M. Warner,* Comparative Union Democracy: Organisation and Opposition in British and American Unions, London 1975.

[19] An die Stelle der Pioniere der Gründerzeit sind heute die Werber getreten, die den Gewerkschaften neue Mitglieder zuführen. Es ist eine Minderheit, die durch ihren Einsatz die Gewerkschaft stützt. Die GTB berichtet, daß die 65 Tsd. Mitglieder, die sie jährlich aufnimmt, von nur 8 Tsd. Kollegen geworben werden (Geschäftsbericht 71/72/73, S. 369). In der Verwaltungsstelle Völklingen/Dillingen der IGM hat sich in den letzten 15 Jahren die Mitgliederzahl vervierfacht (von knapp 6 auf bald 25 Tsd.). Der Organisationsgrad stieg dort auf über 70 % an. Getragen wurde diese langdauernde Werbeaktion von nur 444 Kollegen. Die beiden erfolgreichsten warben 191 bzw. 152 neue Mitglieder. *E. M.,* Ein Grund zum Feiern, in: Der Gewerkschafter, 24. Jg. (1976), H. 6, S. 37.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Minderheit begünstigt. Bei weiter Qualifikationsspanne kann sich, wenn der strukturelle Konsens fehlt, die Integrationsfähigkeit der Gewerkschaft überfordert zeigen. Die Folge wird sein, daß sie dann die Belegschaft auch nicht mehr hinter der generellen Forderung einigen kann. Sie scheitert gewissermaßen an der Qualifikationsspanne in der Mitgliedschaft.

Arbeitskräfte, die den beruflichen Aufstieg suchen, streben aus ihrer ursprünglichen Solidargemeinschaft heraus. Das Verbindende schwindet, das Trennende nimmt Schritt für Schritt zu. Die Erfahrung früherer Einbindung in die Gewerkschaft verblaßt. Der Aufsteigende orientiert sich am Verhaltensmuster der Vorgesetzten und übernimmt zugleich deren Distanz gegenüber gewerkschaftlicher Aktivität.

Gefährdet wird der Verband auch durch Fluktuation. Die Mitgliedschaft wird häufig mit dem Verlassen des Betriebes aufgegeben (auch dann, wenn der neue von der gleichen Gewerkschaft erfaßt ist). Neueingestellte müssen durch ständige Ansprache und überzeugende Aktivitäten geworben werden. Eine hohe Fluktuation senkt durch die mitgliedschaftsfreien Zeiten den Organisationsgrad und läßt zudem die Aktivität der gewerkschaftlichen Werber erlahmen, wenn sie die ständigen Mitgliederverluste durch Betriebswechsel mit ansehen müssen.

Junge Arbeitnehmer mit geringer Berufserfahrung sind seltener organisiert als ältere, Frauen mit lockerer Bindung an den Beruf (insbes.

Der Organisationsgrad der Altersgruppen
— insgesamt und getrennt nach dem Geschlecht —

Altersgruppen der abhängig Beschäftigten	Von den abh. Beschäftigten insgesamt sind im DGB organisiert	Von den abh. beschäftigten Männern sind im DGB organisiert	Von den abh. beschäftigten Frauen sind im DGB organisiert
	%	%	%
Bis 20 Jahre	11	12	6
21 bis 24 Jahre	11	13	7
25 bis 34 Jahre	25	29	15
35 bis 49 Jahre	43	53	23
50 bis 64 Jahre	44	55	18
65 Jahre und älter	62	79	7
Abhängig Beschäftigte insgesamt	21,443 Mio.	14,267 Mio.	7,176 Mio.

Quelle: W. *Nickel*, Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, a. a. O., S. 121.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Org.grade Ende 1973[a]	Arbeitsstätten[b]	Beschäftigte	durchschn. Beschäft.-zahl	weibl. Beschäftigte	in %	Teilzeitbeschäftigte	in %
Textil	48,2	10 827	521 529	48	281 522	54	32 219	6
Bekleidung ..	23,8	50 624	496 545	10	391 182	79	45 901	9

	Tätig Inh.	in %	mithelf. Fam.-angeh.	in %	Arbeitnehmer	in %	Angestellte	in %	Facharbeit.	in %	Arbeiter	in %	Auszubildende gew.	in %	kfm.	in %
Textil	10 695	2	2 168	0,5	508 666	97,5	92 074	18	107 204	21	298 848	59	4 416	0,9	6 124	1,1
Bekleidung ..	50 283	10	6 687	1,5	439 575	88,5	62 670	14	154 991	35	192 629	44	23 794	5,5	5 491	1,5

a) Unbereinigt; um die Zahl der Rentnermitglieder (etwa 10 %) und der nichtzahlenden Mitglieder (etwa 5 %) bereinigt, läge der Organisationsgrad gut 7 (bzw. 3,5) Prozentpunkte niedriger. Vgl. Geschäftsbericht der Gewerkschaft Textil-Bekleidung 71/72/73, S. 392.

b) Arbeitsstättenzählung 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teilzeitkräfte) seltener als Männer, Arbeitskräfte aus ländlichen seltener als solche aus städtischen Regionen, die mit Gewerkschaften schon längere Zeit vertraut sind. (In den USA gibt es ein markantes Gefälle zwischen dem ländlich geprägten Süden und dem städtisch orientierten Nordosten.)

In Kleinbetrieben, in denen sich anstehende Fragen noch durch unmittelbare Gespräche mit dem Arbeitgeber lösen lassen und vertikale persönliche Bindungen bestehen, ist die Neigung zum Gewerkschaftsbeitritt deutlich geringer als in Großbetrieben, in denen die Leitung anonym bleibt und die persönlichen Kontakte auf die gleiche Ebene beschränkt sind.

Ihren einprägsamen Niederschlag finden die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den erheblich voneinander abweichenden Organisationsgraden zweier Industriebereiche, die unter dem Dach einer Gewerkschaft zusammengefaßt sind (vgl. nachstehende Tabelle).

Entscheidend für den Beitrittsbeschluß ist aber letztlich die Situation am Arbeitsplatz (besser: wie sie empfunden wird). Bedrückt sie, stehen zwei Wege offen: *Abwanderung* (so verläßt beispielsweise jeder dritte Fließbandarbeiter bei Opel im Jahr seinen Arbeitsplatz) oder *Widerspruch* (durch gewerkschaftlichen Zusammenschluß auf Besserung der Arbeitsbedingungen dringen). Wenn sich Arbeitsplatzalternativen bieten, erscheint die Abwanderung häufig als der einfachere Weg. Der Widerspruch bedingt Aussicht auf Erfolg. Scheint er gegeben und sind Arbeitsplatzalternativen nicht greifbar, drängt sich der Weg zum kollektiven Widerstand auf. Die Zeichen deuten dann auf Organisierung hin, um die als unerträglich angesehenen Arbeitsbedingungen (beispielsweise Tempo und Eintönigkeit des Fließbandes) durch ständigen kollektiven Druck zu verbessern (und damit die Abwanderung überflüssig zu machen).

Das Beispiel für Begründung, strategischen Ansatz und Effizienz organisatorischer Aktivitäten geben die Kölner Ford-Werke[20]:

Beunruhigt durch den allmählichen Mitgliederschwund versuchte die IG Metall durch systematische betriebliche Aktivitäten (beispielhafte Schwerpunktaktionen) Organisationsreserven zu erschließen. Die Ford-Werke wurden ausgewählt, da hier der Organisationsgrad mit 4,6 % (1960) erheblich unter dem Bundesdurchschnitt von knapp 40 % lag. Hinzu kam, daß aufgrund der dortigen ausgeprägten Fluktuation (jeder Dritte verließ im Jahr seinen Arbeitsplatz) der Gewerkschaft ständig Mitglieder verlorengingen, die während ihrer Zeit bei Ford wegen

[20] *V. Delp, L. Schmidt* u. *K. Wohlfahrt,* Gewerkschaftliche Betriebspolitik bei Ford, in: Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch 1974, S. 161 - 175.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fehlender gewerkschaftlicher Ansprache die früher erworbene Mitgliedschaft aufgaben (72 % der Unorganisierten waren zuvor Mitglied gewesen) und der Gewerkschaft verlorengingen.

Ziel der Schwerpunktaktion war es, den Organisationsgrad auf 80 % anzuheben, wie ihn vergleichbare Unternehmen aufwiesen. Die Gewerkschaft setzte an latenten innerbetrieblichen Konflikten an. Gleichzeitig versuchte sie, den Betriebsrat in die Hand zu bekommen, um ihn die geplanten tarifpolitischen Aktivitäten tragen zu lassen. Parallel dazu baute sie ein dicht geknüpftes, hierarchisch gegliedertes Netz von Vertrauensleuten auf, um die Belegschaft möglichst lückenlos ansprechen zu können; zugleich aber auch, um dem Betriebsrat in den anstehenden Verhandlungen den Rücken zu stärken. Die ersten tarifpolitischen Erfolge sollten dann den organisatorischen Durchbruch bringen. Zuvor war es (in dreijähriger Arbeit bis Ende 1963) lediglich gelungen, den Organisationsgrad auf 20 % anzuheben.

Durch Anschluß an den Arbeitgeberverband konnte die Unternehmensleitung aber die betrieblichen Aktivitäten der Gewerkschaft bremsen. Das mobilisierungsfähige Instrument der betriebsnahen Tarifpolitik wurde dadurch entscheidend entkräftet. Es blieben allein die Chancen, die das Betriebsverfassungsgesetz bietet. Der „stillen" Aktivität des Betriebsrates fehlt aber der mobilisierende Durchsetzungsprozeß, der die Belegschaft einbezieht und an die Gewerkschaft heranführt.

Gleichwohl stieg, nachdem die Gewerkschaft einmal Fuß gefaßt hatte, der Organisationsgrad trotz der ausgeprägten Fluktuation kontinuierlich auf heute gut 60 % an.

3. Die Organisierbarkeit der Arbeitgeber

Die Arbeitgeberverbände sind als Antwort auf die gewerkschaftliche Herausforderung entstanden. Ihr *dominierendes Ziel* sehen sie in der Sicherung der angeschlossenen Unternehmen am Markt, d. h. der Erhaltung der Handlungsfreiheit und dem Ausbau der Einkommensquelle. Ausdruck findet dieses Ziel in dem Widerstand gegen den parlamentarisch und tarifvertraglich vorgetragenen Anspruch auf Mitbestimmung und in dem Streben, gewerkschaftliche Lohnforderungen auf „ein gesamtwirtschaftlich vertretbares" Maß[21] zu begrenzen.

[21] Vgl. BDA, Jahresbericht 1975, S. XIII; Arbeitgeberverbände wurden gegründet, um „die Forderungen der Arbeitnehmer zu prüfen und berechtigte Forderungen zur allgemeinen Anerkennung zu bringen, unberechtigten Forderungen aber in wirksamer Weise entgegenzutreten". Satzung des Bundes der vereinigten Arbeitgeber des Maurer- und Zimmerergewerbes des Stadt- und Landkreises Breslau (1875), Zit. in *K. G. Werner*, Organisation und Politik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der deutschen Bauwirtschaft, S. 46 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Regelungskompetenz der Arbeitgeberverbände erstreckt sich lediglich auf einen Ausschnitt unternehmerischen Handelns, auf die tarifvertraglich bestimmten Mindestlöhne und — soweit überbetrieblich regelbar — die Arbeitsbedingungen in den Unternehmen.

Die im Unternehmen verbleibenden Kompetenzen stehen weder Verbandseinflüssen noch amtlichen Appellen offen. Das Unternehmen richtet seine Entscheidungen am Markt aus. Arbeitgeberverbände handeln in ihrem begrenzten Aktivitätsfeld im Interesse und Auftrag der Mitglieder. Ihr Blick reicht jedoch über die Marktgrenzen des einzelnen Unternehmens hinaus. Sie sehen bei Lohnerhöhungen nicht allein den belastenden Kosteneffekt, sondern auch die mögliche Nachfrageexpansion auf der Konsumseite (die in Verbindung mit induzierten Investitionen unter bestimmten konjunkturellen Bedingungen die Gewinnentwicklung sogar positiv beeinflussen kann).

Sie beachten in der Entscheidungsfindung auch die Gefährdung der Marktwirtschaft, da ein zu starkes Einkommensgefälle, inflatorische Preissteigerungen oder dauerhafte Unterbeschäftigung als Mängel des Systems angesehen werden und unerwünschte Eingriffe hervorrufen können. Sie werden deshalb in den Tarifverhandlungen das einkommens- (bzw. kosten-) politische Interesse gemäßigter vertreten als Unternehmen, die durch Härte gegen gewerkschaftliche Forderungen einen Kostenvorteil gegenüber der Konkurrenz erringen wollen.

Die gesamtwirtschaftlichen Aspekte, die durch eine Zusammenfassung der Unternehmen zu Verbänden in die Tarifverhandlungen eingebracht werden, halten sich aber in engen Grenzen, solange unterschiedlicher Produktivitätsstand, verschieden ausgeprägtes Gewinnverlangen und getrennte Absatzmärkte mit ungleichen Überwälzungschancen die Integrationskraft des gemeinsamen Zieles beeinträchtigen und einem einheitlichen tarifpolitischen Konzept entgegenstehen.

Die Unternehmen sind zudem in der Verfolgung ihrer Interessen nicht auf die Verhandlungen beschränkt, ihnen stehen zusätzliche Wege offen; denn in den Tarifverträgen werden lediglich die Mindestlöhne und die Arbeitsbedingungen fixiert, über marktbezogene Zuschläge, die Nachfrage nach Arbeit und anschließende Preiserhöhungen bestimmen die Unternehmen aber allein. Die Gewerkschaften bleiben dagegen während der Laufzeit an die Friedenspflicht gebunden, also ohne Möglichkeit zum Widerstand gegen inflatorische Lohnkürzungen, wenn nach dem Abschluß die Preise steigen.

Steht im Tarifkonflikt das einzelne Unternehmen einer überregionalen Arbeitnehmerorganisation gegenüber, dann liegt in der Regel ein Übergewicht an Macht auf der Seite der Gewerkschaft. Ohne den Rückhalt eines Verbandes könnte deren Druck kaum widerstanden wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den. Die Gewerkschaften könnten sich das anfälligste Unternehmen herausgreifen und bestreiken. Gemeint ist hiermit bezeichnenderweise nicht ein finanzschwaches, sondern in der Regel ein gewinnträchtiges Unternehmen mit drängendem Auftragsbestand, das den Gewerkschaften schnellen Erfolg verspricht, da es zahlungsfähig ist und eingegangene Lieferverpflichtungen erfüllen muß.

Nachhaltigen Widerstand gegen Lohnforderungen werden die Arbeitgeber nur dann leisten, wenn sie um ausreichende Gewinne, letztlich also um ihren Bestand, fürchten müssen.

Überwälzungmöglichkeiten öffnen jedoch das gegengewichtige Verhandlungssystem. Die Arbeitgeber sind nicht länger darauf angewiesen, ihre Interessen ausschließlich während der Verhandlungen zu vertreten. Sie können auch nach deren Abschluß durch Preiserhöhungen ihre Einkommensansprüche gegen die Käufer realisieren. Dies geschieht dann zwar auf Kosten des gesamtwirtschaftlichen Ziels der Preisniveaustabilität, wird die Unternehmen aber kaum davon abhalten können, den Weg des geringsten Widerstandes in der Sicherung der Gewinne zu gehen.

Die Überwälzungssperre durch restriktive Konjunkturpolitik (oder Surrogate, wie sie von Weintraub u. a. vorgeschlagen werden[22]) schließt nicht nur das Verhandlungssystem, sie zwingt die Arbeitgeber zum verbandlichen Handeln. Bedingte Aussperrungsbeschlüsse werden gefaßt, Unterstützungsfonds gegründet. Die Beschlüsse fallen in Mitgliederversammlungen. Zum einen sind generelle Regelungen wegen der meist geringen Mitgliederzahl der Verbände nicht notwendig, zum anderen wären sie bei der gegebenen *Organisationsaversion der Arbeitgeber* ohne zwingenden Grund nicht erreichbar.

Schon ihre psychische Grundhaltung steht straff gefaßten Arbeitgeberverbänden, gar mit Kompetenzen, die in das Unternehmen (wie beispielsweise der Aussperrungsbeschluß) eingreifen, entgegen. Unternehmer haben regelmäßig einen Drang nach Unabhängigkeit. Sie wollen anstehende Aufgaben „in ihrem Revier" selbstverantwortlich lösen und sie nicht einem Verband übertragen. Diesem schließen sie sich meist erst dann an, wenn sich die Aufgaben ohne den Schutz eines Verbandes als unlösbar erweisen und ein Ausweichen (vor dem Lohndruck in steigende Preise) vom Markt verweigert wird.

Beispiel hierfür ist Ford-Köln. Solange die Gewerkschaft im Unternehmen nicht Fuß gefaßt hatte und die Gewinne reichlich flossen, blieb Ford außerhalb des Verbandes. Als die Gewerkschaft zusehends durchschlagskräftiger wurde und der Markt den Ausweg in die Preise ver-

---

[22] Vgl. hierzu *U. Teichmann*, Lohnpolitik, a. a. O., S. 40 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schloß, suchte Ford den Schutz des Verbandes (und drängte dort sogleich in eine Führungsposition).

Großunternehmen sind generell organisationswilliger. Ihre Leiter sind in Abhängigkeit aufgestiegen. Sie sind hierarchische Organisationen und kollegiale Entscheidungsgremien gewohnt und stehen deshalb verbandlichen Zusammenschlüssen, der Delegation von Kompetenzen, wesentlich aufgeschlossener gegenüber. Die ökonomische Ratio dominiert.

Großunternehmen sehen sich zudem regelmäßig einer umfassend gewerkschaftlich organisierten Belegschaft gegenüber. Da sie mit ihrem Lohnangebot meist deutlich über den tariflichen Mindestlöhnen liegen, ist auf den ersten Blick zwar kein Interesse an verbandlichem Widerstand gegen gewerkschaftliche Lohnforderungen erkennbar. Es besteht aber ein vitales Interesse, die Spanne der freiwilligen Lohnzuschläge zu erhalten. Sie gibt Flexibilität, gewährt qualitative Auswahl am Arbeitsmarkt, finanziert monetäre Anreize und dient nicht zuletzt als Argument zur Abwehr innerbetrieblich (durch den Betriebsrat) vorgetragener Lohnforderungen. Der Tariflohn schiebt das Effektiventgelt vor sich her. Widerstand gegen gewerkschaftliche Lohnforderungen ist auch für Unternehmen, die freiwillige Zulagen zahlen, ein Instrument zur Kontrolle der Lohnkosten.

Formal gesehen sind die Arbeitgeber umfassend organisiert. Die Organisationsgrade liegen überwiegend zwischen 80 und 90 %[23].

Die *Verbandsverpflichtung* ist aber erheblich geringer als bei den Gewerkschaften. Streikbeschlüsse bedingen dort eine 75 %-Mehrheit in der Urabstimmung. Satzungen von Arbeitgeberverbänden verlangen lediglich das Ja von zwei Dritteln der Mitglieder (bzw. der Mitgliederräte)[24]. Abgesehen davon, daß auf dieser für den Arbeitskampf schmalen Basis ein Aussperrungsbeschluß kaum mit Aussicht auf Erfolg durchgeführt werden könnte, muß beachtet werden, daß im Arbeitgeberverband bei differenzierter Interessenlage mit kontroversen Diskussionen über die Art des vorzugswerten Vorgehens zu rechnen ist.

Den Verband zerbrechen hieße, wollte man die Satzung ohne vorherigen Überzeugungsprozeß exekutieren, während Urabstimmungen

[23] Gemessen an der Lohnsumme bzw. an der Zahl der Beschäftigten. Sie umfassen aber häufig lediglich 40 - 60 % der Betriebe. Vgl. *C. Noé*, Gebändigter Klassenkampf, Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1970, S. 122 ff. u. 139 f. Für Betriebe der Metallindustrie mit 1 - 99 Beschäftigten errechnete Noé einen Organisationsgrad von etwa 20 %, für Mittelbetriebe (bis 999 Beschäftigte) von 70 % und 90 % für Großbetriebe.

[24] Vgl. bspw. die Satzung des Arbeitgeberverbandes der hessischen Metallindustrie, § 20, 4. Eine ausführliche Beschreibung der — formalen und informellen — Willensbildung in den Arbeitgeberverbänden gibt *C. Noé*, Gebändigter Klassenkampf, a. a. O., S. 126 ff., S. 140 ff. u. S. 189 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weitgehend rituellen Charakter angenommen haben und bei ihnen lediglich das Ausmaß der ausgedrückten Zustimmung interessiert. Dies kann nicht überraschen. Haben sich doch in den Gewerkschaften auf freiwilliger Basis gleichgerichtete Interessen in offensiven „Streikvereinen" zusammengeschlossen.

Zeichnet sich ein bedingter Aussperrungsbeschluß oder die Gründung einer Unterstützungskasse ab, fällt es zögernden Unternehmen schwer, außerhalb stehen zu bleiben. Sie können infolge der geringen Mitgliederzahl gezielt angesprochen werden. Dem Arbeitgeberverband steht es zudem offen, schwache Unternehmen freizustellen, gegebenenfalls Unterstützungszahlungen zu leisten oder die Beitragspflicht herabzusetzen, um eine überzeugende Geschlossenheit zu zeigen.

Zusammengefaßt läßt sich sagen: Die Widerstandsschwelle (der notwendige Druck, um den Verband kampffähig zu machen) liegt wegen des unternehmerischen Unabhängigkeitsstrebens und der Ausweichmöglichkeiten deutlich höher als bei den Belegschaften. Wird diese Schwelle aber (durch Lohndruck bei Überwälzungsausschluß) überwunden, erleichtert die geringe Zahl der Unternehmen die Organisierung des Widerstandes.

Objektive Hindernisse werden ausgeräumt durch gezielte Ansprache und durch Beiträge zum Kampffond, die sich an der Zahlungsfähigkeit der angeschlossenen Unternehmen orientieren. Die Frage nach dem formalen Organisationsgrad stellt sich bei der Beurteilung der Schlagkraft der Arbeitgeberverbände nicht. Ihre tarifpolitischen Aktivitäten sind fallweise angesetzt. Die Mitgliedunternehmen müssen stets aufs Neue für das gemeinsame Vorgehen gewonnen werden. Nicht alle, aber die überwiegende Mehrzahl (etwa 90 %, gemessen an der Lohnsumme) waren bei den erfolgreichen Aussperrungsbeschlüssen der vergangenen Jahre beteiligt.

4. Die Grenzen der Aussagekraft des Organisationsgrades

Der Organisationsgrad wird gemeinhin als Indikator für die Durchschlagskraft der Verbände, als mittelbar verantwortlich für die Verteilungswirkung gesehen. Bereits eingangs stellten wir diese These in Frage und wiesen darauf hin, daß ausgeübte Macht den Aufbau einer kontrollierenden Gegenmacht induziert und paralysierende Parallelmacht anregt. Der Staat kann sowohl bei dem *Aufbau* von Machtpositionen durch gesetzliche Vorschriften hilfreich oder hemmend eingreifen, also das Machtgefüge austarieren, als auch die *Ausübung* der Macht an Verfahrensregeln binden, die — beispielsweise durch Verweigerung taktischer Wege (etwa der betrieblichen Schwerpunktstreiks oder der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aussperrung) — dem *Umsetzen* verbandlicher Macht in tarifpolitische Erfolge Grenzen setzen.

Der Organisationsgrad drückt allein die *quantitative Basis* aus. Er läßt keinen Schluß auf die psychologische Kampfbereitschaft, die rechtliche, finanzielle und taktische Kampffähigkeit zu. Die Zustimmung zum Streik erfordert eine Identifikation mit der Gewerkschaft, die erheblich über den Beitrittsbeschluß hinausgeht. Zu Ritualen erstarrte Urabstimmungen mit stets überwältigenden Mehrheiten dürfen darüber nicht hinwegtäuschen. Das Mitglied weiß, daß positive Urabstimmungen nicht zwangsläufig in den Streik führen. Sie dienen vorerst als Druckmittel in den Verhandlungen. Selbst der ausgerufene Streikbeschluß kann wieder zurückgenommen werden, wenn zwischenzeitlich in den weiterlaufenden Verhandlungen unter dem Eindruck des drohenden Streiks die Einigung erfolgt. Im Arbeitskampf selbst kann das Mitglied seine Zustimmung täglich widerrufen. Möglicherweise gab es sein Ja in der Annahme eines kurzfristigen Streiks. Jetzt zieht er sich in die Länge und verlangt Opfer, die das Mitglied nicht weiter zu geben bereit ist. (Analoges gilt für Aussperrungsbeschlüsse des Arbeitgeberverbandes.)

Nutzen Gewerkschaften niedrige Beiträge als Argument, um Mitglieder anzuziehen (oder geben sie selektive Anreize, tarifieren sie Solidaritätsbeiträge oder Sondervorteile[25] für Mitglieder), kann es ihnen zwar gelingen, den Organisationsgrad zu steigern, auf die Kampfkraft wird dies aber kaum durchschlagen. Der Beitrittsbeschluß bleibt im Formalen, vordergründig materiell motiviert und bringt keine inhaltliche Bindung an die Gewerkschaft und ihre Ziele.

Die Gewerkschaften, die in der BRD mit Abstand die höchsten Organisationsgrade aufweisen (die GdED mit knapp 90 %, die DGP mit etwa 75 %) können ihre organisatorische Macht nicht in tarifpolitische Erfolge umsetzen, da ihre beamteten Mitglieder nicht streikberechtigt sind. Sie müssen deshalb den Anschluß an die streikfähige Gewerkschaft ÖTV suchen. Sie ersetzen die eigene (rechtlich bedingte) verminderte Kampffähigkeit durch den informellen Verbund mit einer verwandten Gewerkschaft.

So nutzt auch die GTB für ihre Tarifpolitik im Bekleidungssektor (Organisationsgrad etwa 20 %) den wesentlich höheren Organisationsgrad im Textilbereich (etwa 40 %) mittelbar aus. Verhandlungen und

[25] Sondervorteile sind bspw. in Belgien üblich, in der BRD von der IG Bau und der GTB ansatzweise durchgesetzt. Vgl. bspw. *R. Blanpain*, Die Gewerkschaften und die Entwicklung der Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmen in Belgien, in: Gew. Monatshefte, 26. Jg. (1975), S. 401 - 468, hier S. 467, bzw. *W.-R. Roloff*, Interpretation und Analyse der lohn- und sozialpolitischen Zielsetzungen der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden (Diss. TU Berlin), Hilden 1971 (aus rechtlichen Gründen mußten die Versuche in der BRD wieder aufgegeben werden).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vertragsabschluß folgen denen der Textilindustrie jeweils mit kurzem Abstand. Mit der Ausstrahlungskraft des dortigen Vertrages geht sie in die letzte Verhandlungsrunde der Bekleidungsindustrie. Sie stützt dort die labile Kampfkraft durch Taktik. Sie setzt auf den Zwang zum Anschluß an den vorangegangenen Tarifvertrag in der Textilindustrie.

Für amerikanische Gewerkschaften stellt sich die Frage nach dem Organisationsgrad in anderer Form. Für sie ist es nicht eine Sache des Maßes, sondern des Ob-Überhaupt. Sie wirken überwiegend auf betrieblicher Ebene und drängen dort zuerst auf Sicherung des Verbandes durch Tarifvertrag; dann nach umfassender Organisierung auf materielle Ziele. Vorrang hat die Verbandssicherung, erst auf gesicherter organisatorischer Basis werden mitgliederorientierte Aktivitäten entfaltet.

Industriegewerkschaften vereinigen Belegschaften mit unterschiedlichem Organisationsgrad. Lehnen sie Zwang (sowie Solidaritätsbeiträge oder Sonderleistungen) ab, werden sie keine umfassende Organisierung erreichen können. Bis auf wenige betriebliche Sonderfälle wird bei 90 % die obere Grenze liegen.

Die durchschnittlichen Organisationsgrade der deutschen Industriegewerkschaften liegen zwischen 20 und 45 %. Nicht einmal jeder zweite, im Schnitt nur jeder dritte Arbeitnehmer ist gewerkschaftlich organisiert. Von den Durchschnittszahlen läßt sich mithin kaum auf durchschlagende Kampfkraft schließen. Das Bild ändert sich entscheidend, wenn man die Mittelwerte aufschlüsselt. Dann stehen hochorganisierten Betrieben solche mit geringen Anteilen an Gewerkschaftsmitgliedern gegenüber.

In den hochorganisierten Betrieben kann die Gewerkschaft — Streikbereitschaft vorausgesetzt — den Arbeitskampf schwerpunktmäßig ansetzen, dort den Durchbruch erzielen, dessen Sog die übrigen Unternehmen nachzieht. Das heißt, neben dem Durchschnitt ist die *Streuung der betrieblichen Organisationsgrade* maßgeblich für die Kampfkraft.

Trotz des geringen Organisationsgrades von 20 % gilt beispielsweise die Gewerkschaft in der Bekleidungsindustrie — nach Meinung des dortigen Arbeitgeberverbandes — als streikfähig, da sie in den Großunternehmen über eine starke Position verfügt[26].

Für eine Gewerkschaft werden hohe Organisationsgrade auch dann verzichtbar, wenn die Mitglieder in den Betrieben Schlüsselfunktionen einnehmen und kurzfristig nicht ersetzbar sind. Es kann dann der Ausstand weniger Spezialisten genügen, die ihre Kampfkraft in die Hand

[26] Als Modelieferant macht zudem Termindruck Bekleidungsunternehmen streikanfällig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Gewerkschaft geben, um den gegnerischen Verband zum Einlenken zu zwingen.

Andererseits kann zuweilen selbst die geschlossene Organisierung den tarifpolitischen Erfolg nicht sichern, wenn der Markt widerspricht. Einmal kann Substitutionskonkurrenz (insbes. Auslandsangebot) eine enge Grenze ziehen, zum anderen aber auch eine Gegenstrategie, die der spezielle Markt den Arbeitgebern bietet. Beispiel hierfür ist der amerikanische Stahlmarkt[27]. Da Stahl ein lagerfähiges Produkt ist, konnten sich die Produzenten und Verbraucher durch entsprechende Lagerhaltung auf — durch Beobachtung der Streikkasse sogar in ihrer Länge abschätzbare — periodische Ausstände einstellen. Der Gewerkschaft war die Durchschlagskraft genommen. Sie willigte schließlich in ein langfristiges Friedensabkommen ein.

Die Aussagekraft des Organisationsgrades ist also mit zahlreichen Anmerkungen zu versehen. Sie legen es nahe, einen komplexeren Indikator als Ausdruck der Kampfkraft zu wählen, der möglichst die umfragemäßig erfaßte Kampfbereitschaft der Mitglieder einbezieht, der zumindest aber die strukturelle Streuung der Organisationsgrade berücksichtigt.

5. Der Einfluß der Verbandsmacht auf die Tarifpolitik

Tarifpolitik beschreibt das Umsetzen von Verbandsmacht, gerichtet auf Verteilungsposition und Dispositionsbefugnis im Unternehmen. Das Vorgehen der Tarifpartner ist dabei einmal

— verbandsbezogen und zum zweiten
— mitgliederorientiert.

Beide Ansätze konkurrieren einesteils miteinander, zum anderen stützen sie sich gegenseitig. Die Verbandssicherung ist als Vorstufe zur späteren mitgliederorientierten Tarifpolitik zu sehen, während diese wiederum den Verband stärken soll. Zuweilen zeigt sich aber auch ein Dissens zwischen dem, was die Mitglieder verlangen und dem, was der Verband glaubt, im Interesse der Mitglieder durchsetzen zu sollen.

Man muß davon ausgehen, daß die Mitglieder der Gewerkschaften überwiegend tagesorientiert sind und die Konsequenzen ihrer Forderungen sowohl für den eigenen Verband als auch für den Konjunkturverlauf nur unzureichend übersehen können. Die Führung hat einen weiteren Horizont. Sie versucht, strategische Überlegungen in die Tarifpolitik einzubringen. Bei gegebener Kampffähigkeit wird damit die innerverbandliche Kompetenzverteilung für die Tarifpolitik maßgebend.

---

[27] *F. Baerwald,* Neues Schlichtungsexperiment in der Stahlindustrie der USA, in: Sozialer Fortschritt, 23. Jg. (1974), H. 1, S. 21 - 22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Liegen die Kompetenzen bei der Basis, dann kann diese ihre Aggressivität „ungefiltert“[28] in den Tarifkonflikt einbringen. Werden die Befugnisse den einzelnen Betrieben zugeteilt, könnte die aggressivste Belegschaft das Tempo vorgeben und die übrigen nachziehen. Durch überbetriebliche Zusammenfassung werden die Extreme gleichsam an die Forderung der Mitte gebunden und ihre Kampfbereitschaft für die Durchsetzung der gemeinsam formulierten Tarifpolitik eingesetzt.

Die innerverbandliche Kompetenzverteilung hängt nun aber wieder wesentlich von der organisatorischen Breite und der Sicherheit des Bestandes ab. Bei einer in der Existenz bedrohten Gewerkschaft werden die Kompetenzen in der Regel bei der Basis verbleiben; denn sie ficht in den Betrieben den Kampf ums Überleben aus. In gefestigten, anerkannten Gewerkschaften zieht mit der Zeit die Führung die Kompetenzen an sich und beginnt sie Schritt für Schritt satzungsmäßig abzusichern.

Eine Gewerkschaftsführung, die über den Tag hinausblickt, wird aus eigenem Entschluß eine „weichere“ Tarifpolitik verfolgen; denn sie weiß, daß Gewinne helfen, Arbeitsplätze gegenüber konjunkturellen und strukturellen Risiken abzusichern, und ihr damit die Sorge nehmen, daß der Verband im Streit um die knapper werdenden Arbeitsplätze auseinanderbricht.

Verfügen die Unternehmen über finanzielle Reserven, dann können sie Arbeitskräfte während der Rezession durchhalten und Zeiten der strukturellen Umstellung überbrücken. Laufende Gewinne erlauben zudem die Finanzierung betrieblicher Sozialpläne, wenn Unternehmensteile stillgelegt werden müssen. Bezogen auf diesen Aspekt haben die Gewerkschaften einen internen Konflikt in der Mittelwahl auszutragen. Einmal wollen sie mit der Tarifpolitik die Gewinne auf ein möglichst geringes Maß reduzieren, andererseits aber ihre Mitglieder durch werbewirksame, die Bindung an die Gewerkschaft festigende Maßnahmen gegen Risiken am Arbeitsplatz schützen, was finanzielle Reserven in den Unternehmen voraussetzt, die durch die periodische Tarifpolitik unangetastet bleiben.

Die Sorge um den zukünftigen ausschöpfbaren Spielraum hält insbesondere gefährdete Gewerkschaften von einer Tarifpolitik ab, die Unternehmen an den Rand der Aufgabe drängt. Sie treffen gewissermaßen „Erfolgsvorsorge“ im Interesse der langfristigen Sicherung des Verbandes wie auch der persönlichen Positionen.

Eine *Lohnstrukturpolitik* (in der Regel eine mit dem Solidaritätsgedanken begründete Nivellierungspolitik) kann die Gewerkschaft nur

[28] Die „Filter“ werden von *C. Noé* ausführlich beschrieben (Gebändigter Klassenkampf, a. a. O., S. 150 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dann verfolgen, wenn sie sowohl Abspaltungen verhindern als auch den Verlust von Mitgliedern „am Rand", die ihre Interessen nicht mehr vertreten sehen, verschmerzen kann[29]. Strukturfragen belasten regelmäßig den verbandlichen Zusammenhalt; denn sie verlangen eine differenzierte Behandlung der Mitglieder. Da ihre Tarifpolitik nur bei geschlossenem Vorgehen eine Erfolgschance hat, muß die Gewerkschaft ihre Mitglieder möglichst gleichmäßig vertreten. Sie darf die Bereitschaft zur Solidarität nicht überfordern. Das heißt, sie wird überkommene Lohnstrukturen fortschreiben und anstehende Korrekturen in kleinen Schritten versuchen müssen[30].

Die Gewerkschaften haben bei ihrer Tarifpolitik nicht nur Widerstand in den Verhandlungen zu überwinden, gegebenenfalls im Arbeitskampf den längeren Atem zu zeigen, sie müssen außerdem noch einrechnen, daß die Unternehmen durch Marktanpassungen dem Zugriff der Tarifpolitik ausweichen können. Das heißt, sie haben nicht nur Strategien zu entwickeln, die sowohl im eigenen als auch gegen den gegnerischen Verband durchsetzbar sind, sie müssen zugleich mögliche Marktreaktionen in ihr Kalkül einbeziehen, wenn sie nicht nur auf die nominale Steigerungsrate sehen, sondern den dauerhaften verteilungspolitischen Erfolg suchen.

Solange die Unternehmen auf Gewinnrückgang mit Kürzungen der Investitionen antworten, sind die Gewerkschaften auf Strategien verwiesen, die an der Motivation der Investitionsentscheidung ansetzen.

Vorgeschlagen wird eine Tarifpolitik, die durch beharrliches Vorgehen die Unternehmen im ungebrochenen Nachfragesog allmählich an geringere Gewinnraten gewöhnen will. Grundlage dieser Strategie ist

---

[29] So ließ sich die schwedische solidarische Lohnpolitik (Nivellierungsstrategie) nur deshalb solange gegen das Interesse und ohne das Einverständnis der Besserverdienenden durchhalten, weil fallweiser Widerstand außerhalb des mit umfassenden zentralen Regelungskompetenzen versehenen (Arbeiter-)Gewerkschaftsbundes keine ausbaufähige Basis fand und auch der Arbeitgeberverband, wiewohl er für Lohndifferenzen spricht, Verhandlungen verweigert.

Zur Lohnpolitik in Schweden vgl. bspw. *R. Meidner*, Co-ordination and Solidarity. An Approach to Wages Policy, Stockholm 1974; *G. Edgren, K.-O. Faxen* und *C.-E. Odhner*, Wage Formation and the Economy, London—New York 1973. Zugleich deckte der Staat als dritter Partner durch Struktur- und (gegebenenfalls) Sozialpolitik die Beschäftigungsrisiken ab, die mit der tarifvertraglichen Nivellierungspolitik verbunden sind.

Zur Problematik solidarischer Lohnpolitik vgl. auch *H.-A. Pfromm*, Konflikte solidarischer Lohnpolitik, Göttingen 1975.

[30] Auch die amerikanischen ideologiefreien, pragmatisch handelnden Gewerkschaften haben — wie *G. E. Johnson* und *K. C. Youmans* (Union Relative Wage Effects by Age and Education, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 24 (1970/71), S. 171 ff.) nachweisen — die Lohnstruktur eingeebnet, tendenziell alters- und ausbildungsbedingte Nachteile am Markt durch Machteinsatz ausgeglichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jedoch weitgehend zyklenfreies Wachstum, das die Vergangenheit nicht brachte und auch die Zukunft nicht erwarten läßt.

Den kontinuierlichen Übergang von der Gewinn- zur Nachfrageorientierung, den die Tarifpolitik durch ständigen Druck erreichen will, vollzieht sich im Aufschwung auch ohne bewußte, auf Motivationsänderung im Investitionsverhalten gerichtetes Vorgehen der Gewerkschaften. Die Unternehmen verlangen im Zyklus unterschiedliche Gewinnraten, bevor sie expansiven Nachfrageerwartungen mit den entsprechenden Investitionen folgen. Der Eindruck der vorangegangenen Rezession läßt Unsicherheiten über das Anhalten des aufkeimenden Expansionsprozesses entstehen. Die Zweifel über die zukünftige Auslastung neuerstellter Kapazitäten können zum Aufschub der Investitionspläne führen. Erst ein steigendes Gewinnversprechen gleicht die Risiken aus und läßt die Unternehmen mit den Investitionen näher an die gegenwärtige Nachfrageentwicklung herangehen. Der weitere Verlauf des Aufschwunges und die zunehmende Intensität des Auftragseingangs macht den Expansionsprozeß zusehends sicherer. Die Unternehmen lassen sich von der Nachfrage ziehen und antizipieren schließlich die weitere Zunahme in den Investitionen, obgleich die Gewinnraten infolge steigenden Lohndrucks und beginnender Restriktionen bereits anfangen zu sinken.

Diese Motivationsänderung im Verlauf des Aufschwungs könnte die verteilungsorientierte Tarifpolitik nutzen. Sie brauchte sie nicht erst — wie in der Gleichgewichtskonzeption — durch allmählichen Lohndruck herbeizuführen. Zudem entfiele das Warten auf ausgeglichene konjunkturelle Phasen. Die Verteilungsaktivität könnte in den zyklischen Aufwärtsprozeß eingepaßt werden, in dessen Verlauf konjunkturelle Faktoren verteilungsrelevante Verhaltensweisen der Investoren von der Gewinn- zur Nachfrageorientierung ändern[31].

---

[31] In den USA führte der langgezogene Expansionsprozeß während der Jahre 1961 - 69 zu einer deutlichen Änderung der Verteilungsrelation zugunsten der Löhne. Diese Quotenänderung erwies sich — wie Burger in einer empirischen Untersuchung feststellte — als dauerhaft. Vom vierten Quartal 1969 bis Ende 1970 fiel die Gewinnquote auf den niedrigsten Stand der letzten zwanzig Jahre. Mit dem Aufschwung stieg sie dann zwar wieder an, erreichte aber nicht mehr das Maß früherer Expansionsprozesse. Auch in der BRD ergab sich in den Jahren des langanhaltenden Booms von 1969 bis 1971 eine entscheidende Verbesserung in der Verteilungsposition zugunsten der abhängig Beschäftigten. Der Sachverständigenrat bezweifelt zwar, „ob diese starke Verschiebung über den nächsten Zyklus hinweg Bestand haben wird", solange aber kein konjunktureller Einbruch durch eine Verteilungskorrektur überwunden werden muß, dürfte, wie die Jahre 72 und 73 zeigten, die erzielte Verteilungsposition mit geringen Abstrichen behauptet werden können.

A. E. Burger, Relative Movements in Wages and Profits, in: Review. Federal Reserve Bank of St. Louis, Vol. 55 (1973), Nr. 2, S. 8 - 16; *D. Lüdeke,* Strukturveränderungen im Investitionsverhalten im Konjunkturverlauf, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 188 (1973), S. 289 - 319; Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1972, Ziff. 450.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von den Gewerkschaften verlangt nun das langfristig ausgerichtete Konzept, daß sie sich auf mäßigen, aber beharrlichen Lohndruck während der Phase leichter Überbeschäftigung mit begrenzten Überwälzungschancen beschränken. Eine aggressivere Tarifpolitik könnte die Unternehmen zu Kürzungen der Investitionen veranlassen. Der Verteilungserfolg würde durch die notwendig werdende expansive Konjunkturpolitik zunichte gemacht, die den Unternehmen risikoausgleichende Gewinnraten versprechen muß, um sie zu Vollbeschäftigung sichernden Investitionen zu veranlassen. Sie führte zurück zur konjunkturell gegenläufigen Entwicklung der Lohn- und Gewinnquote und zur Verteilungskonstanz über die Zyklen gesehen.

Die vorgeschlagene Strategie verlangt von den Gewerkschaften den Verzicht auf durchsetzbare, die Gewinne aber über die gegenwärtig verlangte Mindestrendite hinaus kürzende nominelle Lohnsteigerungen. Mit diesen könnte sie zwar die Mitglieder enger an sich binden, sie leitete damit aber zusammen mit dem Greifen preisdämpfender Restriktionen einen investorischen Abwärtsprozeß ein. Dieser führte in die Unterbeschäftigung und verletzte zugleich über die rezessionsbedingte Änderung der unternehmerischen Verhaltensweisen das Verteilungsziel.

Die Gewerkschaften stehen wiederum vor einem *verbandsinternen Konflikt,* falls die Mitglieder Tageserfolge verlangen, der verteilungspolitische Erfolg aber nur mit einer langfristigen Strategie erreichbar wird, die den Verzicht auf übermäßigen Lohndruck verlangt. Gefahr droht auch dann, wenn rivalisierende Gewerkschaften vorzupreschen drohen und damit eine Marke setzen, die nicht übergangen werden kann.

Wohin sich die Waage in der verbandsinternen Auseinandersetzung neigt, wird wesentlich von der Stellung des Vorstandes gegenüber der Basis bestimmt. Ist seine Position gefestigt, sind die Mitglieder diszipliniert, zeichnet sich zudem ein gleichgerichtetes Vorgehen der Gewerkschaften ab, dann sollte es ihm gelingen, längerfristig angelegte Strategien in der Tarifpolitik zu verfolgen; bleibt er dagegen schwach, begehrt die Basis gegen die temperierte Tarifpolitik auf, dann wird er versuchen müssen, seine Stellung durch Tageserfolge zu festigen.

Zusammenfassend läßt sich sagen: Entscheidend ist nicht die einsetzbare Macht, die Handlungsfähigkeit der Führung gibt den Ausschlag. Sitzt sie fest im Sattel, kann sie mit der Streikbereitschaft der Basis rechnen, ohne von ihr in ungewollte Aktivitäten getrieben zu werden, dann öffnen sich ihr Strategien, die zum verteilungspolitischen Erfolg führen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gewerkschaft muß Aktivitäten entfalten, die die Mitglieder an sie binden, die aus deren Sicht den Beitritt rechtfertigen. Noch in den zwanziger Jahren stand ihr hierfür ein breites Wirkungsfeld zur Verfügung. Heute sehen sie sich von dort in weiten Bereichen verdrängt. Nur noch in einem kleinen Ausschnitt arbeitsmarktrelevanter Funktionen ist ihre Aktivität ausschlaggebend, von den anderen Feldern hat sie der Staat verdrängt. Er regelt beispielsweise die Alters- und Krankenvorsorge, das Arbeitslosengeld, Arbeits- und Kündigungsschutz und neuerdings das Konkursausfallgeld (das sich als Sonderleistung für Gewerkschaftsmitglieder angeboten hätte). Zum Teil treibt er mit seiner Sozialgesetzgebung die Gewerkschaften vor sich her. Sie sehen sich gezwungen, mit ihren Forderungen über die gesetzlichen Mindestgebote hinauszugehen. Jüngstes Beispiel hierfür ist die erhöhte Arbeitslosengeldzahlung, die die IG Chemie letztes Jahr durchgesetzt hat.

Die Gewerkschaften müssen die verlorengegangene *Breite* im Wirkungsfeld durch *Tiefe* (und damit gesteigerte Aggressivität) ersetzen. Will der Staat dies verhindern, dann muß er den Gewerkschaften neue mitgliederbindende Aktivitäten[32] zuweisen, die sie den Verlust an anderer Stelle verschmerzen lassen. Da der Staat bevorzugt solche Aufgaben an sich zieht, die einer gesamtwirtschaftlichen Regelung zugänglich sind, muß er den Gewerkschaften — wie er es mit der Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes bereits getan hat — die Betriebe öffnen.

6. Überblick über empirische Studien zur Verteilungseffizienz der Gewerkschaften

Die Lohnquote steht als Kennziffer im Mittelpunkt empirischer Untersuchungen. Obgleich die Vielfalt der Faktoren, die in ihr aufgehen, ihre Aussagekraft wesentlich beeinträchtigen, wird nach Vornahme

[32] In die Konzertierte Aktion wurden die Gewerkschaften durch die Regierung komplimentiert. In die Verantwortung für die Lenkung der Investitionen drängen sie von sich aus. Sie übersehen die Gefahr, die von dort droht. Für die Mitglieder ist die persönliche Relevanz gesamtwirtschaftlich begründeter Entscheidungen nicht einsehbar. Ehre ist nicht zu erwerben, wohl aber lauern dort verbandspolitische Risiken. Nachgeordnete Gewerkschaftsinstanzen haben — durchaus auch nachteilige — Konsequenzen zentral gefällter Strukturentscheidungen vor Ort, bspw. am stillzulegenden Automobilwerk, zu vertreten. Die klare mitgliederbindende Frontstellung geht verloren. Es droht die Spaltung der Gewerkschaft. Die Basis mit der Führung im Betrieb fällt ab. Sie vertritt die dortigen Mitgliederinteressen gegen die Planungsinstanz, in der dann Heerführer ohne Fußvolk sitzen. Es hat mittlerweile die Front gewechselt. Möglicherweise bleibt der Zentralverband formal erhalten, die zentrale Führung wird aber ihre Autorität und den Durchgriff auf die Mitglieder (und damit das Durchsetzungsvermögen bei den Entscheidungen über die Struktur der Investitionen) verlieren, wenn sich die Basis lossagt und gegen die Zentrale aufbegehrt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verschiedener Bereinigungen von sachfremden Einflüssen mangels eines besseren Maßstabes immer wieder auf die Lohnquote zurückgegriffen.

Einen Weg an ihr vorbei gehen Johnson und Mieszkowski[33]. Sie wählen einen produktionstheoretischen, mit empirischen Daten unterlegten Ansatz zur Begründung ihrer These. Sie behaupten, daß der gewerkschaftliche Lohnvorsprung überwiegend zu Lasten nichtorganisierter Bereiche ginge, also nicht die Gewinne angriffe. Auch bei geschlossener Organisierung des Arbeitsmarktes könne es den Gewerkschaften kaum gelingen, die monopolistischen Gewinne zu kürzen, solange den Unternehmen nicht verteilungsrelevante Anpassungswege an den tarifvertraglich festgesetzten Lohn verschlossen werden.

Die Lohnquote kann zur Begründung der Verteilungswirksamkeit der Organisierung des Arbeitsmarktes als auch zum Erfolgsnachweis der Tarifpolitik in der Vergangenheit herangezogen werden. Solange die Gewerkschaften unveränderte Strategien verfolgen, tarifpolitisches Vorgehen und preispolitische Antwort Zyklus für Zyklus im gleichen Muster verlaufen und starre kalkulatorische und investorische Verhaltensweisen nach sich ziehen, besteht kaum Grund zur Annahme, daß sich ihre Verteilungsposition bessert. Schon durch die Beschäftigungswirkung einer expansiven Lohnpolitik könnten sie jedoch die Verteilungsquote zu ihren Gunsten beeinflussen — wie Bodkin[34] in einer empirischen Studie nachweist. Er sieht die Erklärung hierfür in der nachlassenden monopolistischen Macht der Unternehmen während des Beschäftigungsanstiegs.

Die Verteilungseffizienz der Organisierung läßt sich einmal durch Vergleich gebundener oder gewerkschaftsfreier Industrien oder Unternehmen und zum zweiten durch Gegenüberstellung von Perioden vor und nach erfolgter gewerkschaftlicher Organisierung nachweisen. Allgemein anerkannt wird heute, daß die Gewerkschaften für ihre Mitglieder Lohnvorteile im Vergleich zu nichtorganisierten Belegschaften und weniger schlagkräftigen Verbänden durchsetzen können[35], bezwei-

---

[33] *H. G. Johnson* und *P. Mieszkowski*, The Effects of Unionization on the Distribution of Income: A General Equilibrium Approach, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXXIV (1970), S. 539 - 561.

[34] *R. G. Bodkin*, Real Wages and Cyclical Variations in Employment: A Re-Examination of the Evidence, in: Canadian Journal of Economics, Vol. II (1969), S. 353 - 374 (und die dort besprochenen Studien).

Schon *Adam Smith* zog diesen Schluß nach Beobachtungen des Arbeitsmarktes in Zeiten unterschiedlicher Anspannung (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Vol. 1, London 1899, S. 69).

[35] Aus der Fülle der Literatur vgl. bspw. *H. G. Lewis*, Unionism and Relative Wages in the United States, Chicago—London 1963, S. 188 ff.; *L. G. Reynolds* und *C. Taft*, The Evolution of Wage Structure, New Haven 1956,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

felt wird aber, ob dies zu Lasten der Gewinne gelingen kann. Cartter und Marshall[36], die die vorgelegten empirischen Studien würdigen, berichten für die Mehrzahl der Untersuchungen von nennenswerten Lohnvorteilen, zeigen aber gleichzeitig in einer Zeitreihe, die von 1919 bis 1964 reicht, daß sich die Löhne gewerkschaftsfreier Unternehmen trendmäßig denen organisierter Belegschaften nähern. Diese Entwicklung kann als Folge vorbeugender unternehmerischer Maßnahmen gesehen werden, die die Gewährung gleicher, teils sogar höherer Löhne bewußt als Mittel einsetzen, um die Belegschaft von der drohenden Organisierung abzuhalten, die für die Zukunft Tarifkonflikte befürchten lassen. Maher[37], der nach Ausschaltung sachfremder Einflüsse keine merklichen Unterschiede zwischen den Lohnsätzen organisierter und freier Unternehmen feststellte, widerspricht zwar, er hat aber, um die Ergebnisse seiner Untersuchung von örtlich bedingten Lohnunterschieden zu bereinigen, organisierte und gewerkschaftsfreie Unternehmen räumlich eng begrenzter Arbeitsmärkte verglichen. Er hat dabei — wie Ozanne[38] anmerkt — den Zwang zum Anschluß, der vom Lohnführer auf benachbarte Unternehmen ausgeht, in seiner ausgleichenden Wirkung unberücksichtigt gelassen.

Auf lokalen Arbeitsmärkten kann deshalb ein gewerkschaftlicher Einfluß meist nur durch einen zeitlichen Vorsprung, kaum aber durch dauerhaft höhere Löhne nachgewiesen werden. Wie bei einer Tunnelbohrung — um ein Bild Ozannes[39] aufzugreifen — die Leistung von zwei Arbeitskolonnen nicht an den zurückgelegten Metern gemessen werden kann, weil sie auf unterschiedlich hartes Gestein stoßen können, läßt sich auch nicht durch Vergleich von Lohnsteigerungsraten uneingeschränkt auf den tarifpolitischen Erfolg von Gewerkschaften schließen, da der Vorreiter in der Regel härteren Widerstand überwinden muß.

Lediglich in Zeiten der Unterbeschäftigung lockert sich der Zwang zum Anschluß, den die Anspannung am Arbeitsmarkt bringt, und die nichtorganisierten Belegschaften bleiben im Lohnanstieg zurück, wie zahlreiche empirische Studien[40] zeigen.

S. 167 ff.; *A. Rees*, The Economics of Work and Pay, New York u. a. 1973, S. 150 ff.; *D. Dänzler*, Üben die Gewerkschaften einen unabhängigen und nachhaltigen Einfluß auf die Löhne aus?, Diss. Bochum 1969, S. 250 ff.

[36] *A. M. Cartter* und *F. R. Marshall*, Labor Economics: Wages, Employment, and Trade Unionism, Homewood (Ill.) 1967, S. 357 ff.

[37] *J. E. Maher*, Union, Nonunion Wage Differentials, in: American Economic Review, Vol. XLVI (1956), S. 336 - 352.

[38] *R. Ozanne*, Der Einfluß der Gewerkschaften auf das Lohnniveau und die Einkommensverteilung, in: B. Külp u. a. (Hrsg.), Arbeitsökonomik, Köln 1972, S. 324 - 346; hier S. 328 ff.

[39] *R. Ozanne*, Der Einfluß der Gewerkschaften, a. a. O., S. 329.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Langfristige Tarifverträge, wie sie in den Vereinigten Staaten vorherrschen, können andererseits jedoch im Aufschwung dazu führen, daß die Gewerkschaften während der Laufzeit den Anschluß an die Produktität und Preise verlieren. Ungebundene Arbeitnehmer können vorübergehend höhere Löhne in individuellen Verhandlungen durchsetzen, wie Rees[41] in einem Zeitvergleich aufzeigt, dem zwei inflatorische Perioden zugrunde liegen. In der nichtgewerkschaftlichen Periode von 1914 - 1920 stiegen die Löhne in der Stahlindustrie schneller als nach der Organisierung in der Zeit von 1938 - 1948.

Trotz der Kritik an den Schlußfolgerungen von Rees wählt auch Ozanne[42] den Zeitvergleich als Ansatz zur empirischen Begründung des gewerkschaftlichen Machteinflusses auf die Verteilungsrelation, greift aber andere Zeiträume und bezieht die gesamte Industrie ein, um den Einfluß branchenspezifischer Besonderheiten auszuschalten.

In den Ergebnissen sieht Ozanne seine Hypothese bestätigt, wonach es den Gewerkschaften nicht nur gelingen kann, die Lohnstruktur zu ihren Gunsten zu verändern, sondern daß sie darüber hinaus den Arbeitnehmern als geschlossene Gruppe zu einem Verteilungserfolg zu Lasten der Gewinnempfänger verhelfen konnten. Unverzichtbar ist dabei aber die Hilfe durch eine straffe Konjunkturpolitik, die Überwälzungen begrenzt.

Dieser kurze Überblick über Methoden und Ergebnisse empirischer Studien zur Verteilungswirksamkeit von Gewerkschaften muß, mit einem Hinweis auf weitere originäre[43] Quellen verbunden, genügen.

---

[40] Vgl. bspw. *G. Pierson,* The Effect of Union Strength, a. a. O., S. 456 - 467; *O. Eckstein* und *T. H. Wilson,* The Determination of Money Wages in American Industry, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVI (1962), a. a. O., S. 379 - 414; *H. G. Lewis,* Unionism and Relative Wages, a. a. O., S. 191 ff.

[41] *A. E. Rees,* Postwar Wage Determination in the Basic Steel Industry, in: American Economic Review, Vol. XLI (1951), S. 389 - 404.

[42] *R. Ozanne,* Der Einfluß der Gewerkschaften, a. a. O., S. 330 ff. Vgl. auch Levinson, der Kerr kritisiert, von Bronfenbrenner aber unterstützt, gleichfalls die Verteilungswirksamkeit der Tarifpolitik (zu Lasten der Gewinne) empirisch bestätigt sieht.

H. M. Levinson, Collective Bargaining and Income Distribution, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIV (1954), S. 308 - 316.

C. Kerr, Trade Unionism and Distributive Shares, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIV (1954), S. 279 - 292; *M. Bronfenbrenner,* The Incidence of Collective Bargaining, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIV (1954), S. 293 - 307.

[43] Sie weisen zumeist einen deutlichen Lohnvorsprung gewerkschaftlich organisierter Betriebe bzw. Berufsgruppen nach (annähernd 15 %).

M. J. Boskin, Unions and Relative Real Wages, in: American Economic Review, Vol. LXII (1972), S. 466 - 472; *A. W. Throop,* The Union-Nonunion Wage Differential and Cost-Push Inflation, in: American Economic Review, Vol. LVIII (1968), S. 79 - 99; *F. P. Stafford,* Concentration and Labor Earnings, in: American Economic Review, Vol. LVIII (1968), S. 174 - 181 (und die Er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trotz der Vielzahl der vorliegenden Untersuchungen läßt sich — wie so häufig in den Sozialwissenschaften — kein eindeutiger Schluß ziehen. Trotz aller Verfeinerungen der Methoden bleibt die Frage in der empirischen Forschung nach wie vor umstritten.

Man könnte zudem — um Ozannes Bild der Tunnelbohrung wieder aufzugreifen — im Halten des distributiven Besitzstandes einen verteilungspolitischen Erfolg sehen, da es den Gewerkschaften gelungen ist, durch ihre tarifpolitischen Aktivitäten die zunehmende Monopolisierung und die damit einhergehende Verhärtung unternehmerischer Verhaltensweisen, insbesondere die Preisstarrheit (nach unten) und neuerdings den Inflationsgleichschritt in ihrer Verteilungswirkung zu neutralisieren.

Alle Studien stützen sich aber notwendigerweise auf Daten, die die Vergangenheit liefert, in der die Gewerkschaften durch periodisch wiederkehrenden Lohndruck die Gewinnraten einschränken wollten, die Unternehmen aber in der Regel den Kostensteigerungen — manchmal allerdings mit konjunkturell bedingten Verzögerungen — durch Überwälzungen ausweichen konnten. Über die Erfolgschancen veränderter tarifpolitischer Strategien können sie selbstverständlich keine Auskunft geben.

---

widerung von Leonard W. Weiss); *D. S. Hamermesh*, White-Collar Unions, Blue-Collar Unions, and Wages in Manufacturing, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 24 (1970/71), S. 159 - 170; *G. E. Johnson* und *K. C. Youmans*, Union Relative Wage Effects by Age and Education, ebenda, S. 171 - 190; *O. Ashenfelter*, The Effect of Unionization in the Public Sector: The Case of Fire Fighters, ebenda, S. 191 - 202.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik aus der Sicht der Arbeitgeberverbände

Von *Fritz-Heinz Himmelreich*, Köln

I. Organisationsgrad und Solidarität

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind freiwillige Zusammenschlüsse, die im Rahmen der Tarifautonomie die Lohn- und Arbeitsbedingungen selbstverantwortlich regeln; aber sie sind mehr als Arbeitsmarktparteien — als „Lohnmaschinen" und als „Antistreikvereine" —, die den Preis für den Faktor Arbeit aushandeln und dabei auf alle anderen interdependenten Marktgrößen einwirken. Eine solche Anschauung würde ihren tatsächlichen Funktionen nicht gerecht; denn beide Sozialpartner verstehen sich heute politisch, die Gewerkschaften in einem weiteren Sinne als die Arbeitsgeberverbände. Letztere sind jenen aber auf der politischen Ebene ein weites Stück gefolgt. Entsprechende gesellschafts- und ordnungspolitische Ziele fließen in ihr tarifpolitisches Verhalten mit ein. — Das „System der Tarifpartner" spricht mithin nur einen Teilbereich der Beziehungen der sozialen Koalitionen an. Ihre vielfältigen Funktionen und politischen Implikationen sowie die mit ihnen einhergehenden gegenläufigen und parallelen Interessen können indessen von ihrem tarifpolitischen Handeln nur schwerlich getrennt werden. Die im gesamten sozialpolitischen Bezugsfeld auftretenden, „sich rasch wandelnden und nicht immer gleichmäßig aktualisierbaren Potenzen sind infolgedessen kaum exact erfaßbar und gewiß nicht quantifizierbar"[1]. Das Verhältnis der Tarifpartner ist mithin „weder statisch noch in seinen Funktionen isoliert, sondern nur als bewegendes Element im wirtschaftlichen und politischen Gesamtzusammenhang wirksam und verständlich"[2].

Insofern ist der *Organisationsgrad* für die Arbeitgeberverbände wie für die Gewerkschaften nicht mehr als „ein brauchbarer Maßstab zur Feststellung der Organisierbarkeit der tarif- und gesellschaftspolitischen

---

[1] *J. Kaiser*, Die Parität der Sozialpartner, Freiburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen, 1972, Bd. 1, S. 5.

[2] *J. Kaiser*, a. a. O., S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interessen"[3]. Als Indikator für die Verbands- und Verhandlungsmacht ist er allerdings nur von begrenztem Aussagewert. — Gemessen an der Beschäftigungszahl oder an der Lohn- und Gehaltssumme liegt der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände mit 80—90 % recht hoch[4]. Gemessen an der Anzahl der Betriebe ist er kleiner; denn kleine Betriebe sind durchweg in geringerem Maße organisiert als große; aber diese Meßgröße ist weniger relevant, denn „letztlich entscheidet die Zahl der den Bedingungen der Tarifverträge unterworfenen Beschäftigten über die Position des Verbandes im Kräfteparallelogramm"[5]. Insofern ist die potentielle Außenseiterposition der weniger organisierten Kleinbetriebe von geringerer Bedeutung; die abgeschlossenen Tarifverträge für den überwiegenden Teil der Beschäftigten bestimmen auch ihr lohnpolitisches Verhalten weitgehend; ganz abgesehen davon, daß zumindest theoretisch „nach den Bestimmungen des Tarifvertragsgesetzes eine Gewerkschaft, die nur einen Bruchteil der Arbeitnehmer einer Branche umfaßt und Arbeitgeber dieser Branche, die durch ihre Betriebsgröße zwar 50 % der Arbeitnehmer dieses Berufszweiges beschäftigen, im übrigen häufig nur einen Bruchteil der Zahl der Betriebe ausmachen, mit Hilfe der Allgemeinverbindlichkeitserklärung für den gesamten Wirtschaftszweig die Arbeitsbedingungen festlegen können"[6]. Außer diesen Fakten, die bereits den Aussagewert des Organisationsgrades für die Verhandlungsmacht und Durchschlagskraft der Arbeitgeberverbände und — wenngleich graduell in anderer Weise — auch der Gewerkschaften erheblich relativieren, sind für die Arbeitgebersolidarität in der Tarifpolitik, für die verbandliche Interessenformierung und Konsensfindung andere Faktoren wichtiger. Dazu bedarf es einiger kurzer Bemerkungen über die *Organisationsstruktur* des Arbeitgeberverbandswesens und den Stellenwert der *Tarifpolitik im Aufgabenkatalog* seiner Verbände.

Im Bereich der privaten Wirtschaft einschließlich der Verbände des Handwerks und des Handels und deren fachlichen Untergliederungen zählen wir heute ca. 800 Arbeitgeberverbände[7]. Davon waren:

---

[3] *G. Schmölders,* Das Selbstbild der Verbände, empirische Erhebung über die Verhaltensweise der Verbände und ihre Bedeutung für die Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1965, S. 90.

[4] Über die Organisationsgradermittlungen von einzelnen Arbeitgeberverbänden liegen mit Ausnahme weniger Untersuchungen keine jüngeren Veröffentlichungen vor. Vgl. im übrigen dazu *H. Weitbrecht,* Effektivität und Legitimation in der Tarifautonomie, Volkswirtschaftliche Schriften, Berlin 1969, Heft 133.

[5] *G. Schmölders,* a. a. O., S. 90.

[6] Vgl. dazu und zur normativen Wirkung des Tarifvertrages, die über den Kreis der Verbandsmitglieder hinausgeht, a. st. a. *J. Kaiser,* Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, S. 190.

[7] Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hat 1967 mit einer umfangreichen empirischen Erhebung eine genauere Untersuchung ihrer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

44 Fachspitzen(gesamt)verbände
134 Bundesfachverbände[8]
541 Landesfachverbände
13 überfachliche Landesvereinigungen
53 überfachliche örtliche Arbeitgeberverbände

Fachspitzen- und überfachliche Landesvereinigungen sind jeweils Mitglied des Spitzenverbandes, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Mit Ausnahme der Landesfachverbände und der überfachlichen örtlichen Arbeitgeberverbände, die die Firmen zu ihren unmittelbaren Mitgliedern zählen, sind alle übrigen Organisationen überwiegend Verbände von Verbänden. Das einzelne Unternehmen ist zumeist doppelt, d. h. vertikal über einen überfachlichen Landesverband und horizontal über einen fachlichen Landesverband in das Organisationssystem der Arbeitgeberverbände eingebunden. Wenn überhaupt, dann ist in diesem Zusammenhang nicht nur der Organisationsgrad der Fachverbände auf der Landesebene von Bedeutung, sondern ebenso der Organisationsgrad der überfachlichen Organisationen wie der Verbände, die Verbände zu Mitgliedern haben. Vor diesem Organisationshintergrund sind auch die Aufgaben der Verbände im Zusammenhang mit der Tarifpolitik zu sehen und zu gewichten.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die *Tarifpolitik* in der Aufgabenpalette der Arbeitgeberverbände dominiert. Zum überwiegenden Teil schließen sie selbst Tarifverträge ab[9]. Organisatorisch gesprochen, ist dies vornehmlich die Aufgabe von regionalen Fach-, Fachspitzen- und auch von Bundesfachverbänden, die in der Regel Tarifträger sind. Überfachliche örtliche Arbeitgeberverbände, überfachliche Landesvereini-

---

seinerzeit 785 unmittelbar und mittelbar angeschlossenen Mitgliedsverbände vorgenommen, um Funktions- und Arbeitsweise zu analysieren. 55 % der angesprochenen Organisationen haben sich daran beteiligt. An der Zahl der von ihr erfaßten Beschäftigten gemessen, lag die Repräsentanz der Untersuchungsergebnisse bei ca. 70 %. — Auf diese Untersuchung wurde in den hier anstehenden Fragen zur Organisationsstruktur und zum Funktionskatalog zurückgegriffen.

Vgl. Dienstleistung der Verbände, Sondernummer der Zeitschrift „der arbeitgeber", 19. Jg., Nr. 8, 1967, insbesondere dort *H. Franke*, Leistungsbilanz der Arbeitgeberverbände, S. 193 ff. Vgl. Funktionen im Wandel, Schriftenreihe der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1967, Heft Nr. 46.

[8] Zur begrifflichen Klärung: Die Arbeitgeberverbände „Gesamtmetall" oder „Gesamttextil" sind beispielsweise *Fachspitzenverbände*. Gesamttextil hat als Fachspitzenverband u. a. *Bundesfachverbände* zu Mitgliedern wie z. B. den Hauptverband der Baumwollindustrie und den Gesamtverband der Strickereien und Wirkereien u. a. m.

[9] Vgl. dazu *H. Franke*, a. a. O., S. 194. Vgl. *G. Schmölders*, a. a. O., S. 68.

Die Häufigkeitswerte liegen trotz unterschiedlicher Erhebungszeitpunkte und -methoden in beiden Untersuchungen nicht sonderlich weit auseinander: Franke registriert, gemessen an der Beschäftigtenzahl 74 %, Schmölders 82 % der Verbände, die selbst Tarifverträge abschließen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gungen, sind meistens wie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände keine Tarifträgerverbände. Aber auch in den Organisationen, die keine Tarifabschlußkompetenz haben, hat die Tarifpolitik als Informations-, Kommunikations- und Beratungsgegenstand im Rahmen der Meinungsbildungsprozesse einen hohen Stellenwert[10]. Informations- und Kommunikationsdichte ist deshalb für die Verhandlungspotenz eines Arbeitgeberverbandes — einerlei, ob es sich um einen solchen mit Firmen- oder Verbandsmitgliedschaft handelt — von erheblich stärkerem Gewicht als etwa der Organisationsgrad selbst.

Maßgebend für die Durchschlagskraft der Verhandlungsmacht ist die Verteilung der *Tarifkompetenzen* innerhalb der fachbezogenen Organisationsstufen der Arbeitgeberverbände. Gerade in dieser Hinsicht und auf die gesamte Wirtschaft bezogen, ist das Bild äußerst buntscheckig. Die hohe Zahl der jährlich abgeschlossenen Tarifverträge gibt das Spiegelbild dieser höchst mannigfältigen Verhältnisse wider. Dabei geht es im Kern nicht nur um die unterschiedlichen Verhandlungsebenen — zentral oder dezentral —, sondern noch mehr um den verbandsinternen Koordinierungsmechanismus, der über den Grad der jeweiligen Geschlossenheit der Arbeitgeberverbände Aufschluß gibt[11]. Der Organisationsgrad als Meßgröße tritt demgegenüber weit zurück. — Insgesamt ist in jüngerer Zeit eine Verlagerung der Tarifkompetenz von der Landes- zur Bundesebene feststellbar, die mit einer Verfeinerung der verbandsinternen Koordinierungs- und Abstimmungsmechanismen einhergeht.

II. Interne Verbandsbedingungen der Solidarität

Der Wille der Verbandsmitglieder zur Solidarität, zur Abwehr überzogener gewerkschaftlicher Forderungen und damit ihr Verhalten in der Tarifpolitik sind maßgebend bestimmt von der *Interessenlage* der Verbandsmitglieder sowie von Ihrem Informationsstand über die Sach-

[10] Die Arbeitgeberverbände informieren zu 100 % über Tarifpolitik. Die Landesfachverbände informieren über das Tarifgeschehen in anderen Bundesländern zu 75 % und über das Tarifgeschehen in anderen Fachzweigen zu 62 %. Einen Tarifpolitischen Ausschuß haben 80 % der befragten Verbände.

[11] Die unterschiedlichsten Formen sind nachweisbar: Sie reichen von der Abschlußvollmacht des Gesamtverbandes oder Bundesfachverbandes für die verbandlichen Untergliederungen bis zur totalen unabgestimmten Dezentralisierung; je nachdem, ob es sich um Manteltarife oder Lohntarife handelt, kommen unterschiedliche Abstimmungsmechanismen vor. Die Zentralisierungstendenz bei der Verhandlung der Manteltarife ist größer als die bei Lohntarifen. Zwischen den Extremen der zentralen und dezentralen tarifpolitischen Verhandlungspraxis ist das Spektrum der verbandsinternen Abstimmungsmechanismen der Delegations- und Abschlußvollmachten äußerst vielfältig und kompliziert und außerdem starken Veränderungen unterworfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verhalte, die diesen Handlungsbereich kennzeichnen und nicht zuletzt von der Führungspotenz des Verbandes. Erst eine weitgehende Interessenidentität nicht nur im engeren tarifpolitisch ökonomischen, sondern durchaus auch im weiteren wirtschafts-, ordnungs- und gesellschaftspolitischen Sinne und ein entsprechend gleiches Erkenntnisniveau geben die Grundlage ab, auf der sich der Wille zum geschlossenen verbandlichen Handeln formieren kann. Die Einrichtung von Streikunterstützungskassen, die Statuierung von Koordinierungs-, Abstimmungs-, Konsultations- und Sanktionsregeln, die die Verhandlungsmacht manifestieren, sind eine Resultante der Interessenidentität und der verbandlichen Geschlossenheit. — Die satzungsmäßig vorgegebenen Verbandsziele sagen darüber weniger aus. Sie sind in der Regel sehr weit gefaßt und erleichtern damit zwar die Organisierbarkeit der Interessen. Wie der Organisationsgrad, so geben die formulierten Verbandsziele allerdings wenig zur Beurteilung des Ausmaßes der Interessenidentität her. Erheblicher ist dann schon das Ausmaß von Präformation der Interessenlage durch schwer meßbare berufsständische, traditionelle oder speziell ökonomische Inhalte. Für die Mobilisierung von Solidarisierungsprozessen können diese Faktoren maßgeblich werden. Der *wirtschaftlichen Interessenlage* der Verbandsmitglieder kommt indessen wohl die ausschlaggebende Bedeutung zu; aber sie ist in sich von Verband zu Verband unterschiedlich strukturiert und wirkt sich auf die Solidarisierungsfähigkeit seiner tarifpolitischen Interessen entsprechend aus.

Gelten die tarifpolitischen Interessen von Produzenten weitgehend *homogener Güter* im allgemeinen in der Tarifpolitik der Arbeitgeberverbände gegenüber solchen Branchen mit einer sehr weit gefächerten Produktionspalette und sehr unterschiedlichen Produktionsstufen als leichter solidarisierbar, so kann andererseits die Konkurrenzlage der Verbandsmitglieder homogener Güter auf den Absatzmärkten der Kampfbereitschaft des Verbandes durchaus entgegenstehen. Es hängt dann von der wirtschaftlichen Lage ab, ob entweder die gleichartige tarifpolitische Interessenlage oder mehr der Konkurrenzgesichtspunkt in den Vordergrund treten. Verbände mit einer weit gefächerten Produktionsstruktur und einer entsprechend geringeren Konkurrenz der Mitglieder auf den Absatzmärkten haben es möglicherweise in dieser Hinsicht gerade ob ihrer Heterogenität in der Solidarisierung des Abwehrwillens vielfach eher leichter. — Dementgegen kann aber auch von Bedeutung sein, ob es sich um Verbände handelt, die neben den tarif- bzw. sozialpolitischen auch wirtschaftliche bzw. wirtschaftspolitische Interessen in einem Verband organisieren. Ein großer Solidarisierungsgrad im letzten Bereich kann sich entsprechend positiv oder im umgekehrten Falle negativ auf das tarifpolitische Handeln auswirken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von ähnlich ambivalenter Bedeutung für den tarifpolitischen Verbandskonsens ist das zahlenmäßige Verhältnis von *Groß-* und *Kleinbetrieben* und ihre wirtschaftliche Abhängigkeit zueinander. Vielfältige Kombinationen mit ganz unterschiedlichen Auswirkungen auf die Kampfkraft sind denkbar und kommen in der Verbandsvielfalt vor. — Schließlich ist für die Beurteilung der Verhandlungsmacht von Tarifträgerverbänden auf der Arbeitgeberseite die Konsumnähe und die Beschaffenheit der repräsentierten Güter von Interesse. Verbände, deren Mitglieder auf den Verbrauchermärkten anbieten und zudem einer Nachfrage mit hoher Einkommenselastizität gegenüberstehen, dürften einen anders gearteten Abwehrwillen haben als Branchen der Investitionsgüterindustrie. Außerdem sind Firmen mit tagesbezogenen Produkten streikanfälliger als solche mit einem andersartigen Güterangebot.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Gemengelage der Betriebsgrößen in den Arbeitgeberverbänden[12] wie die produktbezogene Interessenlage ihre Solidarisierungspotenz nachhaltig beeinflußt. Die außerordentliche Vielfalt der Verbandsstrukturen wie höchst gegensätzliche Erfahrungen lassen generalisierende Aussagen über die Auswirkungen, die von diesen Faktoren auf das tarifpolitische Arbeitgeberverbandsverhalten ausgehen, so gut wie nicht zu.

Anders verhält es sich mit dem, was praktische und effiziente Verbandspolitik der *Verbandsführung* vermag. Sie ist für die Verhandlungsmacht von Belang und in ihrer Effizienz weitgehend nachprüfbar. Die Interessenlage der Mitglieder bestimmt die potentielle Mobilisierungs- und Solidarisierungsfähigkeit im Verband; Ziel der Verbandsführung ist es, unterschiedliche Interessen auszugleichen. Gut geführte Verbände sind solidarer als andere. Verbandsinterne Informations-, Kommunikations- und Abstimmungssysteme mit dem Ziel, eine Identifizierung der Mitglieder mit den Verbandszielen und eine entsprechende Koordinierung ihrer Interessen zu bewirken[13, 14], eine intensive Aufklärungs-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit nach innen und außen sind ebenso wie die firmenbezogene Beratungs- und Vertretungspraxis

---

[12] Vgl. zur Bedeutung unterschiedlicher Betriebsgrößen für die Interessenharmonisierung in Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden: *G. Schmölders*, a. a. O., S. 107.

[13] Zu den Praktiken der Verbandsführung und der inneren verbandlichen Willensbildung vgl. *D. von Schmädel*, Führung im Interessenverband, in: Untersuchungen über Gruppen und Verbände, Berlin 1968, Bd. 7; vgl. *H. Weitbrecht*, a. a. O., S. 97 ff.; vgl. *C. Noé*, Gebändigter Klassenkampf, Autonomie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 147 ff.

[14] Die innerverbandlichen Informations-, Kommunikations- und Abstimmungstätigkeiten haben gleichermaßen Bedeutung für die Verbände mit unmittelbarer Firmenmitgliedschaft wie für das Verhältnis der einzelnen Verbandsstufen zueinander.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die gängigen Instrumente verbandlicher Aktivitäten[15]. Im Selbstverständnis der Arbeitgeberverbände haben ihre „Dienstleistungsfunktionen" insbesondere für die Organisation mit unmittelbarer Firmenmitgliedschaft in jüngerer Zeit an Bedeutung zugenommen. Diese Entwicklung entspricht nicht nur einem wachsenden Bedarf, der durch eine komplizierter werdende Arbeits- und Sozialgesetzgebung ausgelöst wird, sondern auch der Einstellung der Mitglieder zum Verband, die ihre Zugehörigkeit und ihre Beitragsleistung zum „Objekt rationalen Kalküls" machen und nach „meßbaren Verbandsleistungen"[16] fragen. Für die aus tarif- und gesellschaftspolitischen Motiven erwachsende, latente Verbandssolidarität sind derartige Serviceleistungen der Organisationen eine unverzichtbare und wichtige Zutat, um den einheitlichen Verbandswillen zu stärken. Für Verbände mit einer Mitgliedschaft, die sich vornehmlich aus kleinen Betrieben rekrutiert, gilt dies ganz besonders.

Neben diesen Techniken moderner und auch auf Solidarität ausgerichteten Verbandsaktivitäten ist die Führungspotenz des Verbandes, die auf Überwindung der Interessengegensätze und auf die Formierung des Verbandswillens abzielt, nach wie vor ganz wesentlich eine Frage der Persönlichkeiten, die das Geschehen bewegen, die die Richtung maßgeblich bestimmen und dem Ganzen ihren eigenen Stempel aufdrücken.

III. Externe Bedingungen des Verbandsverhaltens

Neben den innerverbandlichen Bedingungen für Solidarität sind die wirtschaftlichen und politischen Außenbedingungen für das tarifpolitische Bezugssystem wesentlich. Aber dieses unterliegt einer selbsttätigen Automatik des Marktgeschehens auf den Arbeits- und Dienstleistungs- und Warenmärkten ebensowenig wie es zwingend aus der Gegenüberstellung und der Zuordnung von Kapital und Arbeit in der Industriewirtschaft folgt[17]. Der Zusammenhang solcher externer wie interner Bedingungen für Verbandsmacht und Verbandstrategie ist unlösbar verwickelt.

Unstreitig ist für den Abwehrwillen der Arbeitgeberverbände die allgemeine *Wirtschafts- und Konjunkturlage* von Belang. Diese Tatsache, verbunden mit der weit verbreiteten Feststellung, daß in der Phase des Konjunkturaufschwungs der tarifpolitische Verhandlungs-

---

[15] Zur Bedeutung der firmenbezogenen Informations- und Beratungstätigkeit vgl. *H. Franke*, a. a. O., S. 193 ff.

[16] *W. Eichler*, Neue Aspekte in der Verbandsarbeit, in: „der arbeitgeber", 19. Jg., 1967, Nr. 8, S. 191.

[17] Vgl. *J. Kaiser*, Die Parität der Sozialpartner, a. a. O., S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spielraum der Arbeitgeber breiter, in der Rezessionsphase oder angesichts einer restriktiven Geldmengenpolitik und entsprechender Einengung der Preisspielräume hingegen enger ist, erscheint einleuchtend zu sein. Zu bezweifeln ist allerdings, ob sich daraus weiterführende und generalisierende Schlüsse ziehen lassen, wie etwa der: Das Arbeitgeberverhalten werde im allgemeinen ohne weiteres nahezu ausschließlich durch das Ausmaß der Abwälzbarkeit der Lohnkosten auf die Preise ausschlaggebend bestimmt. Ist schon innerhalb eines Verbandsbereiches die Nachfrageelastizität der einzelnen Produkte und damit die Überwälzungsmöglichkeit für die Verbandsmitglieder höchst unterschiedlich und gerade dies ein entscheidendes Solidarisierungsproblem, so sind die übrigen Faktoren, z. B. die von der Konjunktur-, Wirtschafts- und Geldpolitik gesetzten Rahmenbedingungen in ihrer Gesamtheit, die auf die tatsächliche und erwartete Gewinnentwicklung Einfluß haben, mindestens ebenso bedeutsam. Vor diesem Hintergrund ist die Kosten-Erlös-Situation der Unternehmen insgesamt von Belang. In diesem Zusammenhang haben für das tarifpolitische Verhalten der Arbeitsgeberverbände nicht nur die Gewerkschaftsforderungen im Bereich der primären, sondern auch die kostenrelevante Politik im Bereich der sekundären Einkommensverteilung, die von den Gewerkschaften entscheidend mitbewegt wird, nachhaltige Bedeutung. Die Arbeitnehmerschaft konzentriert in der jüngeren Zeit ihre Politik infolgedessen auf die realen Nettopositionen und antizipiert mithin Inflationsraten und Einbußen des Bruttoeinkommens durch Steuern und Sozialabgaben. — Auch diese Erfahrung widerspricht der oft geäußerten Behauptung, daß der Lohnautonomie, die von beiden Tarifpartnern ausgeübt werde, eine zusätzliche Preissetzungsautonomie gegenüberstände, die dem ungehinderten Einfluß der Arbeitgeber unterliege. — Die Verhältnisse der letzten Jahre machen indessen deutlich, daß sowohl die gewerkschaftliche Politik einer Antizipierung voraussichtlicher Einkommensminderungen durch Preise und Kosten als auch die konsequente Stabilitäts- bzw. die entsprechende Geldmengenpolitik eine generelle Preissetzungsautonomie eingeschränkt bzw. unwirksam gemacht haben. Die anhaltenden Ertragseinbußen wären im anderen Falle nicht erklärbar.

Gerade der Zusammenhang der primären und sekundären Einkommensverteilung von angewandten Nettomaßstäben bei den Lohnempfängern und Gesamtkostenbetrachtungen bei den Arbeitgebern, in den notwendigerweise bei beiden Sozialpartnern gesellschaftspolitische Implikationen und bei verengten Wachstumsspielräumen immer drängender politische Prioritätenentscheidungen involviert sind, zeigt um ein weiteres mehr die wachsende Komplexität ökonomischer, politischer und psychologischer Faktoren, die auf das Verbandsverhalten einwir-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ken; und sie lassen sich weder auf ausschließlich meßbare Sachverhalte noch auf entsprechend auffindbare Verhaltensmechanismen reduzieren.

Die Verbandsmacht der Sozialpartner ist im gängigen Sinne gefestigt; jeder der Sozialpartner ist für sich wie beide zusammen Institution geworden. Ihre daraus resultierende Ordnungsfunktion in der sozialen Selbstverwaltung sowie die Repräsentation ihrer Interessen in Wirtschaft, Politik, Kultur und Gesellschaft sind neben den Koalitionsrechten und Pflichten bei der Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen Fixpunkte einer von beiden Partnern oder Gegenspielern mitkonstituierten Ordnung. „Die funktionsgerechte Gestaltung der Beziehung des *Aufeinander-angewiesen-Seins* ist nicht nur Voraussetzung, sondern Thelos und Determinante dieser Ordnung."[18]

Diese Art der sozialen Beziehungen beeinflußt das Verbandsverhalten beider sehr nachhaltig. Mit der Feststellung: „Macht erzeugt Gegenmacht" oder „Druck erzeugt Gegendruck", die die Solidarisierungs- und verbandlichen Handlungsmotive zu umschreiben sucht, ist die Bewegung der von beiden Seiten ausgehenden Vorgänge allein in diesem Zusammenhang nicht zu erfassen: Gleichwohl ist die Wirksamkeit dieser Prinzipien nicht ohne Einfluß auf das Verhalten der Verbände. Es wirkt indessen in äußerst komplizierter und komplexer Weise und ist jedenfalls in der oder durch die Tarifpolitik nicht isoliert wirksam. Gerade deshalb ist das ökonomische Umfeld, sind die Bedingungen der Konjunktur und ihrer Politik, die für das Verhalten der Tarifpartner wichtige Daten setzen, für ihre Strategie wichtig, aber nicht allein entscheidend.

Für die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände geht es um weltanschaulich motivierte gesellschafts- und ordnungspolitische Gestaltungsmacht im gesetzesfreien Raum. Die Tarifpolitik ist in diesen Zusammenhang mehrfach eingebunden. Somit ist für die Politik der Verbände und ihre Verhandlungspotenz und Verhaltensweise letztlich das ganze politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Umfeld bestimmend. Das Streben nach *Gleichgewicht* der sozialen Kräfte im weitesten Sinne bzw. nach dem, was beide dafür oder für Gleichheit ansehen oder für vertretbar halten, ist letztendlich bewegendes und bedingendes Element des verbandlichen Handelns. Es gilt für beide sozialen Koalitionen.

Auf die Gleichgewichtsbedingungen und damit auf die Handlungsspielräume der Verbände nehmen Regierung und Gesetzgeber nachhaltigen Einfluß. Zur Beurteilung des Verbandsverhaltens kann daher auch die Politik der jeweiligen Regierung und ihr politisches Verhältnis zu den einzelnen Sozialpartnern nicht unberücksichtigt bleiben.

---

[18] *J. Kaiser,* a. a. O., S. 32.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nimmt man die hier zahlreich genannten Einflußgrößen auf das Verhalten der Arbeitsgeberverbände in der Tarifpolitik zusammen, dann wird erklärlich, warum es sich mechanistischen Deutungen entzieht und sich in weiten Bereichen auf wiederkehrende Gesetzmäßigkeiten hin kaum oder gar nicht identifizieren läßt.

Die Einführung der paritätischen Unternehmensmitbestimmung, die im Bereich der Tarifautonomie das funktionsgewährleistende Prinzip der „Gegnerfreiheit" nachhaltig tangiert und die Gleichgewichtsverhältnisse verschiebt, dürfte, abgesehen von ihrer qualitätsverändernden Wirkung auf die gegenwärtige Marktwirtschaftsordnung, das Maß der Unbestimmbarkeit des Verbandsverhaltens noch weiter vergrößern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik aus der Sicht der Gewerkschaften

Von *Gerhard Himmelmann,* Braunschweig-Volkmarode

I. Einleitung und Problemstellung

Die These, daß sich der Organisationsgrad der Gewerkschaften auf die Tarifpolitik der Gewerkschaften auswirkt, ist Allgemeingut in der Literatur[1]. In Frage steht allerdings, wie er sich auswirkt.

Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften im autonomen Tarifvertragssystem hängt davon ab, ob sie die Arbeitgeber durch Druckmittel an den Verhandlungstisch zwingen und dort zu Zugeständnissen bewegen können. Dieses Druckmittel ist die kollektive Leistungsverweigerung, der Streik[2]. Ein Streik ist nur dann effektiv durchzuführen, wenn sich die Mehrheit der Arbeitnehmer ihm anschließt, wenn sich also viele — im Idealfall alle — Arbeitnehmer aktiv-solidarisch zur Gewerkschaft bekennen und ihre Tarifpolitik mittragen.

Der Organisationsgrad, definiert als Anteil der Organisierten an den abhängig Beschäftigten eines Organisationsbereiches, kann allerdings nur *ein* Ausdruck unter anderen für die Folgebereitschaft der Arbeitnehmer gegenüber den Gewerkschaften und nur *ein* Maßstab unter anderen für das Drohpotential der Gewerkschaften sein. Folgebereitschaft und formale Mitgliedschaft sind zudem nicht schon gleichzusetzen mit aktiver Kampfbereitschaft und die Streikwilligkeit der Mitglieder ist noch nicht gleichbedeutend mit der Streikfähigkeit der Organisation selbst. Es muß zumindest zwischen „formaler Identifikation" und „faktischer Identifikation"[3] der Mitglieder mit ihrer Organisation unterschieden werden und es muß zwischen der latenten Kampfkraft der Organisation (Organisationsgrad, Finanzkraft) und der manifesten Mobilisierungsbereitschaft der Mitglieder der Organisation differenziert werden.

---

[1] Vgl. kürzlich *H. Adam,* Ansätze einer polit-ökonomischen Theorie der Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen, H. 1/1976, S. 29 f.

[2] Vgl. *J. R. Hicks,* Theory of Wages, 1932, Gloucester 1957; *B. Külp,* Streik und Streikdrohung, Berlin 1969; *K. Wiedemann,* Streik und Streikdrohung, Herford 1971, und D. Schneider (Hrsg.), Zur Theorie und Praxis des Streiks, Frankfurt 1971.

[3] Vgl. *H. Schellhoss,* Apathie und Legitimität, München 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts der komplexen Struktur der allgemeinen gesellschaftlich-ökonomischen Einflußfaktoren auf die Tarifpolitik verbieten sich generelle oder isolierte Aussagen zum Zusammenhang von Organisationsgrad und Tarifpolitik. Im Hintergrund der Frage nach dem Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik steht die Frage nach dem Einfluß der Organisationsstrukturen auf die Tarifpolitik und die Frage nach dem Ursprung des Droh- und Mobilisierungspotentials der Gewerkschaften. Vieles spricht dafür, den Einflußfaktor „Organisationsgrad" sehr eng mit dem Einflußfaktor „Folgebereitschafts- und Mobilisierungsgrad" zu verknüpfen und so einen komplexeren Indikator für das gewerkschaftliche Macht- und Drohpotential einzuführen.

II. Bestimmungsgründe des Organisationsgrades

1. Mitgliederbewegung und Organisationsgrade der Gewerkschaften

1.1. Öffentliche Funktionen und freiwillige Solidarität

Die deutschen Gewerkschaften sind „Instrumente der Selbsthilfe" der Arbeitnehmer und zugleich grundgesetzlich verankerte Instrumente der Mitbestimmung bei der „sozialen Selbstgesetzgebung" über die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen[4].

Das Tarifvertragssystem ist ein „institutionalisierter Vertragsschließungsprozeß, bei dem repräsentierte Gruppen durch beauftragte Teams auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung als Vertragspartner in freier und doch geregelter Machtauseinandersetzung über Lohntarife und über Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zum Schutze der Arbeitnehmer verhandeln und durch Kompromiß entscheiden"[5]. Die Gewerkschaften sind nicht nur „Tarifmaschinen", sie sind auch politische Kampforganisationen. Sie stehen auf der einen Seite des Systems der „antagonistischen Kooperation" zwischen Arbeit und Kapital[6]. Sie sind „Partei" im institutionalisierten industriellen Konflikt[7]. Die Konflikt- und Machtstruktur der Gesellschaft bestimmt die funktionelle und die politische Stellung der Gewerkschaften im autonomen Tarifvertragssystem[8].

---

[4] Vgl. *A. Müller*, Grundlagen und Entwicklungstendenzen von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 9/1973, S. 542 f.

[5] *G. Himmelmann*, Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen, Berlin 1971, S. 31.

[6] *E. W. Bakke*, Mutual Survival. The Goal of Union and Management, New York—London 1946.

[7] *Th. Geiger*, Klassengesellschaft im Schmelztiegel, Köln—Hagen 1949; *R. Dahrendorf*, Soziale Klassen und Klassenkonflikt, Stuttgart 1957.

[8] Vgl. *Th. Ramm*, Parteien des Tarifvertrages, Stuttgart 1961, und *P. Spary*, Das Gegengewichtsprinzip, Diss. Bonn 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die deutschen Gewerkschaften beruhen auf dem Prinzip der freiwilligen Mitgliedschaft. Anders als politische Parteien können sie sich aber nicht auf staatliche Finanzierungszuschüsse oder auf Solidarbeiträge der Nutznießer ihres Schutz- und Gestaltungsbeitrages stützen. Mehrheitlich lehnen sie sogar eine staatliche oder sonstige Allgemein- oder Zwangsfinanzierung ab[9].

Es ist zurecht darauf verwiesen worden, daß die Leistungen der Gewerkschaften quasi-öffentlichen Charakter haben[10]. Angesichts der in der Bundesrepublik so überaus stark betonten negativen Koalitionsfreiheit stehen die „öffentlichen Funktionen" der Gewerkschaften in einem Spannungsverhältnis zum Prinzip der freiwilligen Mitgliedschaft. Solidarität als funktionelle Voraussetzung der sozialen Selbstgesetzgebung im Tarifvertragssystem wird erschwert durch staatlich sanktionierte Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen und durch die richterrechtlich/rechtspolitische Überbetonung der negativen Koalitionsfreiheit.

1.2. Organisationsbereitschaft

Der Gewerkschaftsbeitritt setzt ein gewisses Maß an individueller ökonomischer Sensibilisierung, an politisch-sozialer Reflexion oder an prinzipiellem Bewußtsein über die Konfliktdynamik des Arbeits- und Wirtschaftslebens voraus. Dies impliziert ein Bewußtsein über die Stellung des abhängig Beschäftigten in der Wirtschaft und über die Notwendigkeit von Gewerkschaften.

Empirische Forschungsergebnisse zeigen ein starkes persönlich-ökonomisches Motiv, eine prinzipiell-politische Bindung und auch eine traditional vermittelte Zuneigung, die zum Beitritt zur Gewerkschaft führen[11]. Alle drei Motivreihen sind die Säulen einer sich ständig erneuernden Gewerkschaftsmitgliedschaft und damit letztlich die Bestimmungsgründe für den Organisationsgrad der Gewerkschaften.

Man muß sich erinnern: Bei einem durchschnittlichen jährlichen Fluktuationsabgang von rd. 5 % und einem durchschnittlichen altersbedingten Abgang von 2 - 3 % der Mitglieder, müssen die DGB-Gewerkschaften jährlich rd. eine halbe Million neuer Mitglieder gewinnen, um nur den Organisationsgrad zu halten.

---

[9] Vgl. *R. Seitenzahl/U. Zachert/H. Pütz*, Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder, WSI-Studie Nr. 33, Köln 1976.

[10] Vgl. *M. Olson* jr., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1969, und im Anschluß *N. Eickhof*, Eine Theorie der Gewerkschaftsentwicklung, Tübingen 1972; dazu bes. *W. W. Engelhardt*, Zur Theorie der Gewerkschaftsentwicklung, in: WSI-Mitteilungen, H. 12/1974, S. 491 ff.

[11] Vgl. *W. Nickel*, Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, Köln 1972, und *H. Bauernfeind*, Die Mitgliedschaft in Koalitionen, Düsseldorf 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Bundesrepublik ist andererseits kein Land, in dem die politische oder interessenorientierte Organisationsbereitschaft besonders hoch entwickelt wäre[12]. Selbst in einem politisch so turbulenten Wahljahr wie 1972 interessierte sich nur eine Minderheit (32 %) „stark" für Politik. Besonders Unterschichten neigen eher zu passivistischer Anpassung[13]. Braun spricht bezeichnenderweise von einer „verhältnismäßig hohen Toleranz- und Frustrationsschwelle" speziell der deutschen Arbeitnehmer[14].

Interesse für die Politik zu haben, unterscheidet sich dabei noch erheblich von der Bereitschaft, sich auch interessenmäßig-organisatorisch zu binden und aktiv einzusetzen. Bei einer allgemein eher zurückhaltenden politischen Organisationsbereitschaft der deutschen Bevölkerung (5 - 6 % Parteimitgliedschaft) kann man — dies als Ausgangsthese — immerhin noch von einem „relativ hohen" Organisationsgrad der Gewerkschaften sprechen, wenn mehr als ein Drittel der Arbeitnehmer eines Organisationsbereichs Mitglieder der Gewerkschaft sind. Im Rahmen internationaler Vergleiche liegt der Organisationsgrad der gesamten deutschen Arbeitnehmerschaft — also nicht nur der DGB-Gewerkschaften — im unteren Drittel der Vergleichsskala (Tab. 1). Mit 39 % unterschreitet er deutlich z. B. skandinavische Organisationsgrade.

1.3. Spezifische Organisationsgrade

Der Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften schwankte in der Nachkriegszeit erheblich. 1950 lag er bei rd. 36 %, stieg 1951 auf 38 % und sank dann bis 1968 kontinuierlich bis auf 29,6 %, um bis 1975 wieder auf rd. 32 % zu steigen (Tab. 2). Seit 1970 erreichten die DGB-Gewerkschaften einen „neuen Aufschwung". Der absolute Mitgliederzuwachs zeigte eine überproportional steigende Tendenz und der Organisationsgrad verbesserte sich um fast 3 Prozentpunkte (von 29 % auf 32 %)[15]. Der DGB vereinigte 1974 — ohne Berücksichtigung von Außenseiter-Gewerkschaften — 86,1 % der organisierten Arbeitnehmerschaft auf sich, die DAG 5,8 % und der DBB 8,1 %. Die DGB-Gewerkschaften hatten 1974 einen Organisationsgrad von 32,3 % an den insgesamt abhängig Beschäftigten, die DAG einen Organisationsgrad von 2,1 % und

---

[12] Vgl. stellvertretend *R. Dahrendorf*, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1966.

[13] Vgl. *F. Neidhardt*, Zwischen Apathie und Anpassung. Unterschichtenverhalten in der Bundesrepublik, in: Hamburger Jahrbuch, 15. Jg./1970; *G. Himmelmann*, Bedürfnisse — Interessen — Politik, in: Gegenwartskunde, H. 1/1976, S. 105 ff.

[14] *S. Braun*, Thesen zur Soziologie des Streiks, in: Hamburger Jahrbuch, 17. Jg./1972, S. 248.

[15] Vgl. *G. Lindner*, Die Entwicklung der Mitgliederzahlen in den Gewerkschaften der Bundesrepublik Deutschland bis 1985, Bonn 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Gewerkschaftsmitglieder in Europa und Übersee

Von je 100 Arbeitnehmern sind gewerkschaftlich organisiert

Schweden	85	Großbritannien	43[a)]
Belgien	70	Niederlande	40
Dänemark	70	Bundesrepublik	39
Österreich	58	Schweiz	37
Finnland	55	Japan	35
Luxemburg	55	Italien	33
Australien	50	Kanada	33
Irland	50	Frankreich	23
Norwegen	50	USA	22

Quelle: Internationaler Wirtschaftsdienst, Spiegel v. 12. 7. 1976.

a) Nach Neue Rhein-Zeitung v. 23. 4. 1976 hat Großbritannien einen Organisationsgrad von 51 %.

der DBB von 3,0 % (Tab. 3). Neben dem DGB, der DAG und dem DBB haben die Außenseiter-Gewerkschaften in der Bundesrepublik (Christlicher Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Polizei u. a.) — soweit man diese Organisationen als „Gewerkschaften" bezeichnen kann — einen Anteil an den insgesamt organisierten Arbeitnehmern von rd. 4,8 %. Die verschiedenen Berufsgruppen: Arbeiter, Angestellte und Beamte haben selbst wiederum sehr unterschiedliche Organisationsgrade. Arbeiter kommen auf 45,0 %, Angestellte auf 20,4 % und Beamte auf 66,6 %. Betrachtet man die berufsgruppenspezifischen Organisationsgrade in den DGB-Gewerkschaften, so zeigt sich, daß die Arbeiter deutlich überrepräsentiert sind (Tab. 4). Ihr Anteil an der DGB-Mitgliedschaft lag 1974 bei 73,2 %, während ihr Anteil an den abhängig Beschäftigten 52,2 % ausmachte. Die Angestellten dagegen sind im DGB noch unterrepräsentiert. Ihr Anteil an der DGB-Mitgliedschaft lag 1974 bei 17,7 %, während ihr Anteil an der abhängig beschäftigten Arbeitnehmerschaft 38,5 % betrug. Die Beamten gehörten proportional zu ihrem Anteil an den abhängig Beschäftigten auch den verschiedenen DGB-Gewerkschaften an.

1.4. Wirtschaftsstrukturwandel und Organisationsgrad

Die deutschen Gewerkschaften sind „strukturgebundene" Organisationen und damit strukturellen Wandlungen unterworfen. Der Wandel der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur in der Nachkriegszeit hat sich deutlich im unterschiedlichen Wachstum der DGB-Mitgliedschaft ausgewirkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Mitglieder der DGB-Gewerkschaften und Organisationsgrad 1950 - 1975

Jahr	abhängige Erwerbspersonen[a)] in 1000	Mitglieder der DGB-Gewerkschaften[b)] in 1000	Organisationsgrad[c)]
1950	15 254	5 450	35,7
1951	15 718	5 980	38,0
1952	16 133	6 004	37,2
1953	16 603	6 051	36,4
1954	17 189	6 103	35,5
1955	17 768	6 105	34,4
1956	18 244	6 125	33,6
1957	18 654	6 244	33,5
1958	18 871	6 332	33,6
1959	18 984	6 274	33,0
1960	20 528	6 379	31,0
1961	20 911	6 382	30,5
1962	21 187	6 430	30,3
1963	21 447	6 431	30,0
1964	21 553	6 485	30,0
1965	21 904	6 574	30,0
1966	21 926	6 537	29,8
1967	21 513	6 408	29,8
1968	21 506	6 376	29,6
1969	21 931	6 482	29,6
1970	22 395	6 713	30,0
1971	22 581	6 869	30,4
1972	22 586	6 986	30,9
1973	22 737	7 168	31,5
1974	22 998	7 405	32,3
1975		7 364	

a) Abhängige Arbeitende und Arbeitslose, von 1950 - 1959 ohne Saarland und Berlin-West.

b) Ab 1950 Bundesgebiet einschließlich Berlin-West, einschließlich Rentner und Arbeitslose.

c) Der Organisationsgrad für die Jahre 1950 - 1959 ist leicht überhöht.

Quellen: Statistische Jahrbücher 1951 - 1975. Geschäftsberichte des DGB 1950 - 1971. Mitgliederstatistik des DGB. Eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Gewerkschaftsmitgliedschaft der Erwerbstätigen 1974 in Mio.

	DGB	DAG	DBB	Gesamt	in % der jew. Berufsgruppe
Arbeiter	5,4			5,4	45,0
Angestellte	1,3	0,5		1,8	20,4
Beamte	0,7		0,7	1,4	66,6
Gesamt	7,4	0,5	0,7	8,6	
in % der Organisierten	86,1	5,8	8,1		
in % der abhängig Beschäftigten	32,3	2,1	3,0	38,0	
in % der Erwerbstätigen	27,2	1,8	2,5	31,6	

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1975, eigene Berechnung.

Tabelle 4

DGB-Mitglieder 1974 und abhängig Beschäftigte — Vergleich der Berufsstruktur

abhängige Beschäftigte Gruppen	DGB-Mitglieder in %	abhäng. Beschäftigte in %
Arbeiter	73,2	52,2
Angestellte	17,7	38,5
Beamte	9,1	9,1
Frauen	17,3	

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1975. Mitgliederstatistik des DGB.

Bei einem Gesamtwachstum der DGB-Mitgliedschaft von 35,1 % in der Zeit von 1950 bis 1975 war der Zuwachs der Angestellten mit 141,9 % seit 1950 am höchsten (Tab. 5). Der Zuwachs an Arbeitermitgliedern lag mit 17,1 % unter dem Durchschnitt. Die Beamten haben sich seit 1950 deutlich den Gewerkschaften angenähert. Ihr Wachstum lag bei 95,7 %. Bedeutsam ist, daß der Zuwachs an Frauen-Mitgliedern im DGB ebenfalls überdurchschnittlich stieg, und zwar um 47,2 %.

Im Gefolge des Wirtschafts- und Beschäftigtenstrukturwandels veränderte sich auch der Anteil der verschiedenen Gruppen an der DGB-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Berufsgruppen und Frauen in der DGB-Mitgliedschaft 1950 - 1975 in %

abhäng. Beschäftigte Gruppen	Anteile an der Mitgliederzahl		Zuwachs in der Mitgliedschaft seit 1950
	1950	1975	1950 - 1975
Arbeiter	83,3	72,1	+ 17,1
Angestellte	10,6	18,8	+ 141,9
Beamte	6,1	9,1	+ 95,7
Frauen	16,4	17,8	+ 47,2
Gesamt			+ 35,1

Quelle: Mitgliederstatistik des DGB.

Mitgliedschaft, also die Struktur der DGB-Mitgliedschaft, erheblich. Der Anteil der Arbeiter sank in der Zeit von 1950 bis 1975 von 83,3 % auf 72,1 % und der Anteil der Angestellten stieg von 10,6 % auf 18,8 %. Der Anteil der Beamten nahm ebenfalls zu — wie auch der Anteil der Frauen (Tab. 5). Unter den Arbeitern ist deutlich ein unterschiedlicher Organisationsgrad nach Qualifikationsstruktur zu erkennen. Der Anteil der Facharbeiter liegt deutlich über dem Anteil der un- und angelernten Arbeiter.

Im Zuge des Wirtschafts-, Beschäftigten- und Mitgliederstrukturwandels haben sich zugleich erhebliche Wandlungen in der Stellung und Bedeutung einzelner Gewerkschaften innerhalb des DGB vollzogen (Tab. 6). Der Anteil der IGBE, einer der „klassischen" Gewerkschaften, sank von 10,6 % um die Hälfte auf 5,1 %. Ebenso verringerte sich der Anteil an der DGB-Mitgliedschaft bei der GGLF (von 1,9 % auf 0,5 %), bei der GHK (von 3,5 % auf 1,8 %) und bei der IGTB (von 7,5 % auf 3,8 %). Deutliche Gewichtszunahmen verzeichneten dagegen die IGM (von 24,8 % auf 34,7 %) und die HBV (von 1,2 % auf 3,5 %). Deutliche Zunahmen hatten auch die IGCPK, die DPG und die ÖTV.

1.5. Organisatorische Bedeutung der Tarifpolitik

Die Mitgliederbewegung, die Mitgliederstruktur und die verschiedenen Organisationsgrade nach personeller Gruppenzugehörigkeit zeigen, daß die DGB-Gewerkschaften auch heute noch primär Arbeitergewerkschaften sind, allerdings mit zunehmender Angestellten- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Anteile der Einzelgewerkschaften an der Mitgliedschaft des DGB am 31. 12. 1975 im Vergleich zu 1950

	1975	*1950*
IG Bau - Steine - Erden	6,9 %	7,4 %
IG Bergbau und Energie	5,1 %	10,6 %
IG Chemie - Papier - Keramik	8,8 %	7,5 %
IG Druck und Papier	2,1 %	2,4 %
Gewerkschaft der Eisenbahner	6,1 %	7,8 %
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft	1,9 %	1,2 %
Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft	0,5 %	1,9 %
Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen	3,5 %	1,2 %
Gewerkschaft Holz und Kunststoff	1,8 %	3,5 %
Gewerkschaft Kunst	0,5 %	0,8 %
Gewerkschaft Leder	0,8 %	1,9 %
IG Metall	34,7 %	24,8 %
Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten	3,4 %	4,7 %
Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr	14,4 %	13,3 %
Deutsche Postgewerkschaft	5,7 %	3,5 %
Gewerkschaft Textil - Bekleidung	3,8 %	7,5 %
	100,0	100,0

Quelle: Bergmann / Jacobi / Müller-Jentsch, Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Frankfurt 1975, S. 364; Mitgliederstatistik des DGB.

Beamtenorientierung. Dies schlägt sich naturgemäß in der Tarifpolitik, d. h. in den Tarifforderungen, nieder.

Tarifpolitisch haben die außerhalb der Einheitsgewerkschaften des DGB stehenden Gewerkschaften kaum Bedeutung erlangt. Die DAG verhandelte — bei einem auch nach 1970 stagnierenden Mitgliederniveau — bisher gemeinsam mit einigen DGB-Gewerkschaften und der DBB ist nicht Tarifpartei im Sinne des Tarifvertragsgesetzes (vgl. § 94 Beamtengesetz). Daß trotzdem rd. 1,2 Mio. Arbeitnehmer, d. h. rd. 13,9 % der Organisierten und 5,1 % der abhängig Beschäftigten Mitglieder in tarifpolitisch belanglosen Organisationen sind, zeigt, daß die Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht allein auf die tarifpolitische Auszahlungsfunktion der Gewerkschaften zurückzuführen ist. Traditionale Bindungen und Standesbewußtsein spielen hier ein große Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Gründe für das Steigen des Organisationsgrades seit 1970

2.1. Soziale Sensibilisierung der Bevölkerung

Die erstaunliche Verbesserung des Organisationsgrades der DGB-Gewerkschaften seit 1970 erklärt sich aus zwei Ursachenkomplexen. Der erste Ursachenkomplex liegt in einem Generationswechsel in der Arbeitnehmerschaft und in einem allgemein erhöhten Gewerkschaftsbewußtsein seit 1969[16]. Die Septemberstreiks von 1969 müssen als entscheidende Wendemarke angesehen werden. Im Zuge der allgemein erhöhten politisch-sozialen Sensibilisierung der Bevölkerung, der eine Politisierung der Studentenschaft vorausgegangen war, wandelte sich auch das Interessenbewußtsein in der deutschen Arbeitnehmerschaft, an deren Anfang spontane Arbeitsniederlegungen standen. Es ist m. E. wesentlich festzuhalten, daß die DGB-Gewerkschaften aus den spontanen Streiks 1969 ff nicht geschwächt, sondern erheblich gestärkt hervorgegangen sind. Träger der spontanen Streiks 1969 ff waren bezeichnenderweise vornehmlich Facharbeiter jüngeren und mittleren Alters. Es war die aufschwunggewohnte Arbeiterschaft, die sich 1969 ff selbstbewußt zu Wort meldete und den Gewerkschaften zugleich neue Organisationskraft verlieh.

2.2. Organisatorische Maßnahmen

Die andere Ursachenkette für den erhöhten Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften nach 1969 liegt bei den Gewerkschaften selbst. Der Mitgliederzuwachs wurde u. a. durch eine Aktivierung der Werbung, durch eine bessere Betreuung der Mitglieder, durch Änderung der Beitragssysteme (EDV), durch eine bessere Schulung der Funktionsträger und Mitglieder und: durch Auf- und Ausbau der Vertrauensleutekörper bzw. der Obleutekörper selbst erreicht. Diese organisatorischen Maßnahmen, die z. T. erhebliche Organisationsveränderungen mit sich brachten, waren u. a. deshalb so erfolgreich, weil sie auf ein politisch-soziales Klima in der Bundesrepublik stießen, das eine stärkere Gewerkschaftsorientierung und ein erhöhtes Organisationsbewußtsein implizierte.

Aber: Trotz der Bemühungen der Gewerkschaften, den Organisationsgrad zu erhöhen, sank die Mitgliederzahl 1974 auf 1975 erstmals wieder. Sie fiel von 7,406 Mio. auf 7,365 Mio. zurück. Der politisch-soziale Klimawechsel und die scharfe Rezession von 1974/1975 überlagerten sich als negative Einflüsse auf den Mitgliederbestand der DGB-

---

[16] Vgl. *Schumann/Gerlach/Geschlössel/Millhofer*, Die Septemberstreiks — Ausnahme oder Auftakt?, Göttingen 1970; IMSF (Hrsg.), Die Septemberstreiks 1969. Darstellung, Analyse, Dokumente, Köln 1969; auch *S. Braun*, Thesen, a. a. O., S. 241 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gewerkschaften. Auch die Erwartungshaltung der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik hat sich gegenüber 1972/73 deutlich nach unten entwickelt[17]. Inwieweit also die von den Gewerkschaften getroffenen Maßnahmen weiterhin ihre Wirkung tun werden, muß skeptisch beurteilt werden.

2.3. Eigenwerbung als Kampfverband

Ein besonderes Faktum im Bereich der Analyse der Mitgliederbewegung, das für die Zukunft des Organisationsgrades der DGB-Gewerkschaften nicht unerwähnt bleiben darf, ist, daß eine kampfweise und erfolgreich geführte Tarifpolitik immer noch die beste Eigenwerbung für die Gewerkschaften darstellt. Vor, während und nach Streiks steigen die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften oft sprunghaft an. Die Gewerkschaften gewinnen dabei meist anhand der Praxis der Arbeitgeber überzeugte und politisch-ökonomisch sensibilisierte Mitglieder, allerdings auch eine Reihe von potentiell reinen Streikgeldempfängern. Eine Gewerkschaft als Kampfverband wirbt für sich immer noch am besten selbst. Auch Aussperrungen treiben im übrigen die Mitgliederzahlen in die Höhe (Echo-Effekt der Aussperrung).

3. Apathie- oder Basis-Überaktivitätsproblem?

Das Problem des bis 1968 sinkenden Organisationsgrades bei den DGB-Gewerkschaften wurde lange Zeit unter den Stichworten „Apathie" und „Krise der Mitgliedermotivation" behandelt[18]. Vor dem Hintergrund des Mitgliederzuwachses und des erhöhten Organisationsgrades seit 1969 bedürfen diese Analysen zum Apathie-Problem in den Gewerkschaften m. E. einer Überprüfung, zumindest einer Differenzierung.

Die andere These, die besagt, daß sich mit der Politisierung der Bevölkerung und der erhöhten sozialen Sensibilisierung und Aktivierung der Arbeitnehmerschaft nach den spontanen Arbeitsniederlegungen von 1969 langfristig auch ein radikaleres, sozialistischeres Bewußtsein und ein neuer kämpferisch-militanter Verhaltensstil entwickeln werden (oder sich schon entwickelt habe)[19], schießt über das Ziel hinaus. In-

---

[17] Vgl. *Bierbaum* u. a., Trend zum Konservativen?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 7/1976, S. 431 ff.

[18] Vgl. *H. Schellhoss*, Apathie ..., a. a. O., und *W. Streeck*, Das Dilemma der Organisation — Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätspolitik, in: Meißner/L. Unterseher (Hrsg.), Verteilungskampf und Stabilitätspolitik. Bedingungen der Tarifauseinandersetzungen, Stuttgart 1972.

[19] Vgl. *E. Schmidt*, Ordnungsfaktor oder Gegenmacht?, Frankfurt 1971, und *J. Bergmann/O. Jacobi/Müller-Jentsch*, Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Frankfurt—Köln 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen ist diese Radikalisierungsthese von den Autoren auch schon wieder zurückgenommen oder doch zumindest modifiziert worden[20].

Autoren, die bisher die These vertreten haben, daß der Rückgang des Organisationsgrades und die mangelnde Mitgliederaktivität, die bis 1969 zu beobachten waren, auf einer raffinierten Disziplinierungstaktik der Hauptvorstände der Gewerkschaften beruhten[21], oder die feststellten, daß der „institutionalisierte Klassenkampf" durch das Entstehen einer innergewerkschaftlichen Opposition in die Krise geraten sei[22], können in dieser Prägung ihrer Thesen kaum ernst genommen werden.

4. Organisationsgrad und Wirtschaftsentwicklung

4.1. Konjunkturelle Einflüsse

Wie schon oben angedeutet, sind die konjunkturelle und die strukturelle Wirtschaftsentwicklung entscheidende Faktoren des Organisationsgrades der Gewerkschaften. Die Daten des Mitgliederzuwachses von 1950 bis 1975 zeigen, daß der Beitritt zur Gewerkschaft, der Austritt oder die einfache Nichtfortsetzung der Mitgliedschaft in deutlichem Maße mit der Wirtschaftsentwicklung korrelieren[23].

Anders als bestimmte Krisentheorien vorgeben, verzeichnen die Gewerkschaften in Krisenzeiten keinen massenhaften Zulauf und radikalisieren sich die Arbeitnehmer nicht — zumindest nicht nach links. Entgegen der Suche nach Schutz unter dem Dach der Interessenvertretung der Arbeitnehmer führt konjunkturelle und sonstige Unsicherheit die Arbeitnehmer eher zur Reduktion ihrer Erwartungshaltung. Die Arbeitnehmer vertrauen sich statt den Gewerkschaften eher den Banken an — in der Form der massiven Auffüllung ihrer Sparkonten.

In Phasen depressiver Wirtschaftsentwicklung stagniert der absolute Mitgliederzuwachs der Gewerkschaften bzw. entwickelt sich sogar rückläufig. In der zweiten Nachkriegsbaisse der Bundesrepublik (1958) ging nicht nur der Organisationsgrad weiter zurück, sondern der absolute Mitgliederbestand der DGB-Gewerkschaften sank 1958/59 von 6,332 Mio. auf 6,274 Mio. Ebenso schlug die vierte Krise im Nachkriegsaufschwung

[20] Vgl. *Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch,* Gewerkschaften . . ., a. a. O., Nachwort zur 2. Aufl. 1976, Ms.

[21] *W. Eschenhagen,* Antigewerkschaftlicher Kampf oder Kampf in den Gewerkschaften, München 1971.

[22] *D. Hoss,* Krise des „Institutionalisierten Klassenkampfes", Frankfurt 1974, und mit Einschränkung *K. Schacht/L. Unterseher,* Das Tarifverhandlungssystem der Bundesrepublik, in: Meißner/Unterseher (Hrsg.), Verteilungskampf . . ., a. a. O., S. 79 ff., und *K. Schacht/L. Unterseher,* Spontane Arbeitsniederlegungen — Krise des Tarifverhandlungssystems?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 3/1974, S. 143 ff.

[23] *G. Braukmann,* Der Einfluß des Konjunkturverlaufs auf die gewerkschaftliche Mitgliederbewegung, Diss., Bochum 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Bundesrepublik, die Rezession von 1966/67/68, deutlich negativ auf den Mitgliederbestand der DGB-Gewerkschaften durch. Er sank von 6,537 Mio. (1966) auf 6,408 Mio. (1967) bis auf 6,376 Mio. (1968). Auch der sechste Konjunkturzyklus, die Depression von 1975, hat sich in einem Mitgliederrückgang von 7,405 Mio. (1974) auf 7,364 Mio. (1975) ausgewirkt.

Der konjunkturelle Faktor wird auch sehr deutlich, wenn man den Verlauf der seit 1963 statistisch erfaßten Streikbereitschaft betrachtet. In konjunkturellen Krisen sinkt bzw. stagniert die Streikbereitschaft beträchtlich (Schaubild 1).

4.2. Strukturelle Einflüsse

Schließlich bestimmt, wie schon oben angedeutet, der Wirtschafts- und Beschäftigtenstrukturwandel in erheblichem Umfang den Organisationsgrad einer Gewerkschaft[24]. Rückläufige Beschäftigungszahlen in bestimmten Branchen, insbesondere bei rückläufigem Facharbeiterstammpersonal, z. B. im Bergbau, im Textilbereich, in der Holzverarbeitung, in der Lederindustrie und im Bereich Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft, schlagen sich in der Mitgliederstatistik negativ nieder. Die Gewerkschaften, die ihren Organisationsbereich in diesen Wirtschaftssektoren haben, verzeichnen seit 1950 schrumpfende Mitgliederzahlen (Tab. 7). Allerdings sinkt die Abnahme an Mitgliedern z. T. weniger als die Abnahme an Beschäftigten in einem Organisationsbereich, so daß der Organisationsgrad steigt. Die Mitgliederentwicklung hinkt z. T. hinter der Beschäftigtenentwicklung her (Mitglieder-Lag). So können z. B. auch die Gewerkschaften in Wachstumsbranchen nicht gleich hohe Mitgliederzuwächse erzielen, wie die Beschäftigtenzahlen steigen.

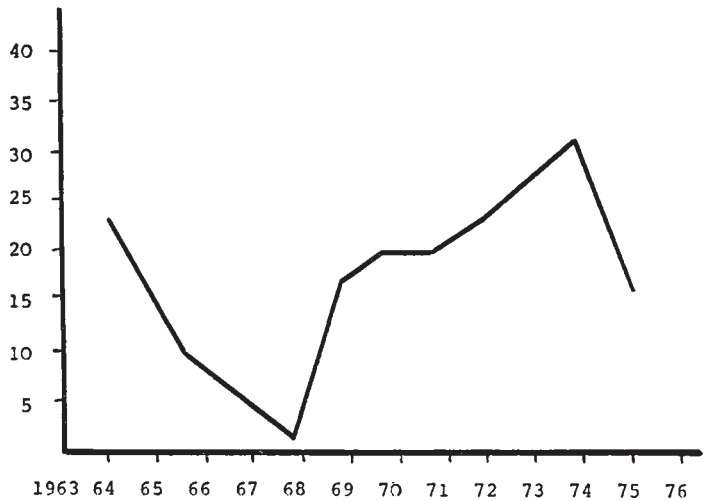
Für die Tarifpolitik muß die strukturelle Schrumpfung einer Branche und die rückläufige Mitgliederentwicklung nicht unbedingt bedeuten, daß die in diesen Branchen tätigen Gewerkschaften keine „aktive Tarifpolitik" entfalten könnten. Auf der anderen Seite signalisiert der steigende Organisationsgrad in diesem Fall auch noch keine erhöhte Kampfkraft.

---

[24] Vgl. *W. Nickel*, Zum Verhältnis ..., a. a. O., und *R. J. Willey*, Die Wirkung wirtschaftlichen Wandels auf den Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1971, S. 83 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1: Streikbereitschaft (Trend) in der Gesamtbevölkerung



Frage: Halten Sie es für richtig, daß die Gewerkschaften zur Durchsetzung der Forderungen der Arbeitnehmer auch zum Mittel des Streiks greifen?

Zeitpunkt der Befragung	Befürworter von Streiks minus Gegner von Streiks in %
Winter 1963/64	23
Sommer 1964	19
Winter 1964/65	15
Sommer 1965	10
Herbst 1966	7
Herbst 1967	2
Herbst 1968	17
Herbst 1969	20
Herbst 1970	20
Winter 1971/72	24
Herbst 1973	31
Winter 1974/75	16

Quelle: Gewerkschaftsbarometer 1974/75, WSI-Archiv. infas-Repräsentativerhebung, Bundesgebiet (ohne West-Berlin), Random-Auswahl. Eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Wandel der Beschäftigtenstruktur und Mitgliederbewegung im DGB

Gewerkschaft	Veränderung der Beschäftigten 1950 - 1974 in % ca.	Mitglieder-bewegung 1950 - 1974 in % ca.
IG Bau - Steine - Erden	+ 14	+ 28
IG Bergbau und Energie	− 50	− 35
IG Chemie - Papier - Keramik	+ 114	+ 60
IG Druck und Papier	+ 223	+ 23
Gewerkschaft der Eisenbahner	− 24	+ 7
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft	+ 131	+ 116
Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft	− 79	− 61
Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen	+ 148	+ 272
Gewerkschaft Holz und Kunststoff	− 16	− 29
Gewerkschaft Kunst	+ 5	− 14
Gewerkschaft Leder	− 37	− 43
IG Metall	+ 131	+ 92
Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten	− 8	− 3
Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr	+ 72	+ 45
Deutsche Postgewerkschaft	+ 62	+ 120
Gewerkschaft Textil - Bekleidung	− 16	− 30
Gesamt	+ 48	+ 36

Quelle: Mitgliederstatistik des DGB, Unterlagen des DGB und des WSI.

Generell läßt sich sagen, daß konjunkturelle und strukturelle Krisen die Motivation der Arbeitnehmer zum Beitritt zur Gewerkschaft beeinträchtigen. Krisen vermindern die Attraktivität der Gewerkschaften und verringern das Engagement der Mitglieder. Sie engen das Potential an Konflikt- und Kampfbereitschaft der Gewerkschaften ein und drängen die Gewerkschaften oft in eine Position, in der sie nur noch versuchen können, den Status-quo an Arbeitsplätzen aufrechtzuerhalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Folgebereitschaftspotential und Organisationsdynamik in der Tarifpolitik

1. Struktur der Mitgliederaktivität

1.1. Einstellungsmuster der Mitglieder

Versucht man nun vor dem Hintergrund der allgemeinen Mitgliederentwicklung tiefer in die Problematik von Organisation und Tarifpolitik einzudringen, so muß man danach fragen, welche Teile der Mitglieder die eigentlichen Träger der Tarifpolitik sind, wer aus der Organisation heraus wesentlichen Einfluß auf die Tarifpolitik hat und von welcher Motivation diese Mitglieder geprägt sind. Es geht um die zentrale Frage, welche innerorganisatorischen Prozesse innerhalb der Gewerkschaft ablaufen und wie sich die interne Machtstruktur auf die Tarifpolitik auswirkt.

Dazu müssen wir uns erinnern: Rund ein Viertel der DGB-Mitglieder haben innerhalb eines Monats nach der Berufsaufnahme die Gewerkschaftsmitgliedschaft erworben[25]. Die Gewerkschaftsmitgliedschaft korreliert deutlich mit der Stellung als Facharbeiter. Der Organisationsgrad steigt zudem mit der Größe der Betriebe und der Lage der Betriebe in Ballungszentren. Man muß davon ausgehen, daß die Gewerkschaft dort am stärksten sein wird, wo die Kriterien: hoher Facharbeiteranteil, geringer Frauen- und Angestelltenanteil, Großbetrieb, Ballungszentrum zusammentreffen. Bei den Mitgliedern, die sehr früh der Gewerkschaft beitreten, kann mehrheitlich von einer „prinzipiellen Bindung" an die Gewerkschaft gesprochen werden. Die Gruppe mit prinzipieller Bindung macht etwa 20 - 25 % der Mitgliedschaft aus. Die prinzipielle Bindung korreliert hoch mit einer „traditionalen Zuneigung" zu den Gewerkschaften. Je weiter der Gewerkschaftsbeitritt und die Berufsaufnahme auseinanderliegen, desto stärker dominiert das unmittelbare persönliche Interesse des Arbeitnehmers an der Gewerkschaft und desto stärker ist die „instrumentelle Einstellung" dieser Mitglieder zu ihrer Organisation. Die Mitglieder mit vorwiegend instrumenteller Einstellung betrachten die Gewerkschaft eher als Dienstleistungs-, Risikoschutz- und Konfliktversicherungsorganisation. Die Gruppe der Gewerkschaftsmitglieder mit vorwiegend instrumenteller Einstellung hat einen relativ hohen Anteil an der Fluktuation in der Mitgliedschaft der Gewerkschaften. Diese Mitglieder passen sich in ihrer Erwartungshaltung und ihrer Aktivitätsbereitschaft den wirtschaftlichen Wechsellagen und der schwankenden Dienstleistungskraft der Gewerkschaften eher an als die Mitglieder mit einer prinzipiellen

---

[25] Zum Folgenden bes. *W. Nickel*, Zum Verhältnis ..., a. a. O., und *M. van de Vall*, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bindung an die Gewerkschaften. Facharbeiter mit instrumenteller Einstellung und ohne prinzipielle Bindung entwickeln allerdings mit zunehmender gewerkschaftlicher Erfahrung auch festere Bindungen an die Gewerkschaften. Die an- und ungelernten Arbeitnehmer gehören eher zu denjenigen Mitgliedern, deren Mitgliedschaft formal ist und erlischt, wenn zur Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft — z. B. bei Betriebswechsel oder Berufswechsel — eine besondere eigene Initiative notwendig wäre.

1.2. Aktiver Kern in der Mitgliedschaft

Als „aktiver Kern" einer Gewerkschaft kann diejenige Gruppe von Mitgliedern bezeichnet werden, die als Facharbeiter relativ früh Gewerkschaftsmitglieder wurden, die in größeren Betrieben und in Ballungszentren beschäftigt sind und die eine traditional gefestigte oder prinzipielle Bindung an die Gewerkschaft oder die ein hohes persönliches Interesse an der Gewerkschaft haben. Der aktive Kern setzt sich aus Mitgliedern zusammen, deren prinzipiell oder persönlich vermitteltes Interesse an der Gewerkschaft zu einer potentiell kämpferischen Haltung und zu einer hohen faktischen Gewerkschaftsidentifikation geführt hat. Gewerkschaftsmitgliedschaft ist für diese Arbeitnehmer nicht eine organisatorische oder institutionelle Frage, sondern eine Frage der Identität und des Selbstbewußtseins. Diese Mitglieder erwarten von der Gewerkschaft Schutz, Erleichterung, finanzielle und rechtliche Unterstützung und aktive Interessenvertretung. Sie sind selbst bereit, sich für die Erreichung dieser Ziele aktiv-solidarisch einzusetzen.

Die prinzipielle und persönlich vermittelte Gewerkschaftsorientierung dieser Mitglieder zieht in der Regel aktives Engagement, Opferbereitschaft und Bereitschaft zur Übernahme von Funktionen etc. nach sich. Sie bedeutet allerdings meist noch keine prinzipielle oder bedingungslose Folgebereitschaft gegenüber dem jeweiligen Hauptvorstand der Gewerkschaft und seiner Politik. Mehr als die Hälfte der Streikenden von 1969 gaben an, bereit zu sein, notfalls noch einmal im Alleingang und ohne Unterstützung der Gewerkschaft zu streiken[26].

Der „aktive Kern" der Mitgliedschaft ist zwar nicht empfindungslos gegenüber konjunkturellen und strukturellen Schwankungen, bei ihm ist jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, daß er sein aktives Engagement in konjunkturell und strukturell günstigen Wirtschaftssituationen in eine aktiv-kämpferische Haltung transformiert. Dieser Kern in der Gewerkschaftsmitgliedschaft ist das tarifpolitisch wichtige Zentrum in einer Gewerkschaft. Dieser Kern ist der primäre Mitgliederkreis, bei dem der Hauptvorstand oder die Bezirksleiter einer Gewerk-

[26] Vgl. *Schumann* u. a., Die Septemberstreiks . . ., a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft für ihre Politik eine überzeugte und aktive Folgebereitschaft erzielen müssen, um in der Dialektik von „Kompromißfähigkeit" und „Verpflichtungsfähigkeit" bzw. von „Effektivität" und „Legitimität" des Tarifvertragssystems[27] bestehen zu können.

Wie groß dieser aktive Kern ist und aus welchen Gruppen er sich zusammensetzt, läßt sich annäherungsweise aus der grundlegenden Studie von Rölke über die Partizipation von Mitgliedern an der gewerkschaftlichen Meinungs- und Willensbildung entnehmen[28].

1.3. Mitgliederpartizipation

Gemäß der Studie von Rölke finden nur in 53 % der gewerkschaftlichen Untergliederungen Mitgliederversammlungen statt[29]. Es beteiligen sich dort, wo sie stattfinden, nur rd. 28 % „immer" und 27 % „häufig" an den Mitgliederversammlungen. Nur rd. 32 % der Mitglieder — bezogen auf die Gesamtmitgliedschaft — nehmen also mehr oder weniger regelmäßig an Mitgliederversammlungen teil. Insgesamt können damit nur ein Drittel der Mitglieder als „Aktive" bezeichnet werden. Bei diesen Mitgliederversammlungen melden sich nur 6,7 % „immer" zu Wort, 19 % „häufig", 22,2 % „selten" und 52,1 % „nie"[30]. Bezogen auf die Gesamtmitgliedschaft haben also nur rd. 5 - 10 % der Mitglieder den Mut und die Chance, sich auf Mitgliederversammlungen mehr oder weniger oft zu äußern, ihre Interessen und Meinungen zu artikulieren und so den Willensbildungsprozeß zu beeinflussen. Die verbale Artikulation auf Mitgliederversammlungen korreliert nun bezeichnenderweise hoch mit der Stellung als Facharbeiter, Vertrauensmann und Betriebsratsmitglied, wenn man von den eigentlichen Gewerkschaftssekretären einmal absieht. Diese Gewerkschaftsmitglieder bilden den engeren Kreis des oben gekennzeichneten „aktiven Drittels" in der Gewerkschaftsmitgliedschaft.

An den Vertreterwahlen nehmen nach Rölke immerhin 44,3 % der Mitglieder teil und an den Vertrauensleutewahlen 54,8 %[31]. Die Wahlbeteiligung ist bei an- und ungelernten Arbeitern geringfügig höher als bei Facharbeitern oder Meistern. Gewählt werden jedoch in der Regel aktive und einsatzfreudige Facharbeiter.

Über die formalen Entscheidungskompetenzen für die Wahl von Delegierten für den Gewerkschaftstag, die Bezirkskonferenz und die Tarif-

---

[27] *J. Weitbrecht,* Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie, Berlin 1969.

[28] *P. Rölke,* Die Beteiligung von Gewerkschaftsmitgliedern der unteren Organisationsebene an der innerverbandlichen Willensbildung, Diss. Köln 1973.

[29] Ebenda, S. 125.

[30] Ebenda, S. 141.

[31] Ebenda, S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommission zeigten sich nach der Untersuchung von Rölke uninformiert: 71,3 % (Gewerkschaftstag), 76,2 % (Bezirkskonferenz) und 78,4 % (Tarifkommission)[32]. Nur rd. 25 % der Mitglieder können also als „informiert" über die innerorganisatorischen Vorgänge angesehen werden. Trotzdem zeigten sich immerhin rd. 92,6 % der befragten Mitglieder mehr oder weniger zufrieden mit ihrer Gewerkschaft[32]. Neben den gewählten Vertretern für die Vertreter- oder Delegiertenversammlungen und neben den Vertrauensleuten, die sich unmittelbar aktiv an der Organisation beteiligen, verbleiben nach Rölke schließlich nur etwa 2,7 % an Mitgliedern übrig, die sich auf mittelbarem Weg — über ihre Vertreter oder Vertrauensleute — an den internen Organisationsangelegenheiten zu beteiligen versuchen[33].

Zusammenfassend läßt sich also sagen: Bei den hohen Zahlen an Uninformiertheit über gewerkschaftsinterne Regularien, bei der mäßigen Zahl der abgehaltenen Mitgliederversammlungen, bei der geringen Teilnahme an Mitgliederversammlungen und der sehr geringen Zahl aktiver Diskussionsteilnehmer läßt sich hypothetisch annehmen, daß maximal 10 % der Mitglieder „aktive Mitglieder im engeren Sinne" und rd. 20 - 30 % der Mitglieder „aktive Mitglieder im weiteren Sinne" sind. Diese Anteile stimmen mit Angaben von Bergmann überein, der meint, daß „kaum mehr als 10 % der Mitglieder in einem dauernden und engeren Kontakt zur Organisation" stehen[34]. Nach unserer Einschätzung, die u. a. darauf beruht, daß selbst bei Versammlungen der Vertrauensleutekörper, wo über tarifpolitische Fragen diskutiert und Empfehlungen an den Bezirk bzw. an den Hauptvorstand ausgesprochen werden, oft nur Anwesenheitsquoten von 30 % erreicht werden, ist der Kreis der „aktiven Mitglieder im engeren Sinne" mit rd. 5 - 10 % der Mitgliedschaft anzunehmen. Die Zahl variiert je nach den wirtschaftlich „guten" oder „flauen" Jahren, also nach Jahren, in denen die aktiven Mitglieder glauben, daß gute oder nur mäßige Tarifabschlüsse erreicht werden können und sich dementsprechend unterschiedlich engagieren. Auch hier spielt die konjunkturelle und strukturelle Sensibilität der Mitglieder eine große Rolle.

1.4. Aktivzentrum und Tarifpolitik

Wenn man vor diesem Hintergrund die innerorganisatorische Willensbildung zu tarifpolitischen Fragen betrachtet, muß man zu dem Ergebnis kommen, daß die Tarifpolitik der Gewerkschaften im Durchschnitt der (wirtschaftlich) „guten" oder „schlechten" Jahre primär vom

---

[32] Ebenda, S. 188.

[33] Ebenda, S. 244.

[34] *J. Bergmann*, Organisationsinterne Prozesse in kooperativen Gewerkschaften, in: Leviathan, H. 2/1973, S. 243.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hauptvorstand und den Bezirksleitern sowie von einer kleinen Gruppe aktiv-interessierter Gewerkschafter „getragen" wird. In der Gruppe der „Aktiven" im engeren Sinne (5 - 10 % der Mitgliedschaft) dominieren die Facharbeiter in ihrer Stellung als Vertrauensleute, Ortssekretäre und Betriebsräte. Die Ortssekretäre und Betriebsräte bilden dabei das meinungsbildende und meinungsführende Potential in den Gewerkschaften. Sie „beherrschen" meist auch die Tarifkommissionen, nehmen also ihr Mandat aktiv wahr.

2. Demokratiepotential der Gewerkschaften

Fragt man vor diesem Hintergrund nach den satzungsmäßig-formalen Möglichkeiten sowohl des aktiven Kerns der Mitglieder wie auch der gesamten Mitgliedschaft, so muß man feststellen, daß die Gewerkschaften — mit erheblichen Unterschieden unter den Einzelgewerkschaften — relativ rigide Entscheidungs- und Beschlußkompetenzstrukturen — insbesondere in der Tarifpolitik — haben[35]. Es ist hier nicht der Platz, um über die verschiedenen — für die Gewerkschaften passenden — Demokratiekonzeptionen oder über allgemeine Organisationssoziologie zu raisonieren. Nach dem formal-demokratischen Repräsentationsprinzip beruhen die Gewerkschaften auf der „Mandats"-(„Trust"-)Theorie der Demokratie. Die Vorstellung einer umfassenden innerverbandlichen Partizipation der Mitgliedschaft an der Tarifpolitik entspricht nicht der Realität.

Allerdings: Eine Ausnahme der innerorganisatorischen Partizipation bildet die Urabstimmung. Die zentralste Aktivität der Gewerkschaften, der Streik, kann nicht ohne plebiszitäre Legitimation durch eine Dreiviertelmehrheit ihrer Mitglieder stattfinden (75 % - Klausel bei Urabstimmungen). Die deutschen Gewerkschaften sind damit repräsentativdemokratische Organisationen mit punktuell plebiszitärem Einschlag. Die Gewerkschaften können durch die Selbstbindung an das Plebiszit der Mitgliedschaft für sich immerhin — gegenüber anderen Organisationen — einen respektablen Vorsprung an demokratischem Potential reklamieren[36]. Die Bindung der Gewerkschaften an die jederzeit akti-

---

[35] Vgl. bes. *C. Noé*, Gebändigter Klassenkampf. Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1970; *H. Föhr*, Willensbildung in den Gewerkschaften und Grundgesetz, Berlin 1974; auch *Hanau/Stindt*, Machtverteilung in deutschen Gewerkschaften — Eine Untersuchung zweier Satzungen, in: Der Staat, 1971, S. 539, und *H. Seeberger*, Zur Analyse von Autoritätsstrukturen in deutschen Gewerkschaften, Diss. Erlangen 1969; *W. Nitschke*, Willensbildung und Kandidatenauswahl in den unteren Gliederungen einer Gewerkschaft, Diss. Hamburg 1975.

[36] Vgl. *J. Seifert*, Demokratische Strukturen im DGB, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 3/1958; *W. Abendroth*, Das Problem der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie in der Bundesrepublik, in: *ders.*,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vierbare Folgebereitschaft der Mitglieder ist ein über das Formal-Demokratische hinausgehender Garant innergewerkschaftlicher Kontrolle[37].

3. Haltung der Masse der Mitglieder zur Gewerkschaft

Betrachtet man nun das Verhältnis der Masse der Gewerkschaftsmitglieder zu ihrer Organisation im Spiegel der empirischen Befunde, so kann man es mit unterschiedlichen Akzentuierungen durch die Begriffe: „Treue", „Übereinstimmung", „Interessiertheit", „Folgebereitschaft" und „formale Mitgliedschaft" kennzeichnen. Die Haltung der großen Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder gegenüber ihrer Gewerkschaft läßt sich noch deutlicher mit den Begriffen „desinteressierte Treue"[38], „latente Folgebereitschaft"[39] oder „reflektiert passive Interessiertheit"[40] umschreiben. Bergmann verwendet im Anschluß an Habermas und Offe den Begriff der „generalisierten passiven Folgebereitschaft"[41]. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die Mitglieder in den DGB-Gewerkschaften eine „generalisierte Motivierbarkeit"[42] für die Ziele der Gewerkschaften besitzen. Die Art und Weise allerdings, wie und wann die generalisierte Motivierbarkeit aktualisiert werden kann, hängt wesentlich vom Verhalten des meinungsführenden aktiven Kerns der Mitgliedschaft ab. Insgesamt liegen die primären Erwartungen der Mitglieder an die Organisation im Bereich der Lohn-, Tarif- und Sozialpolitik. Hier haben sich „die Erwartungen der Mitglieder an die Organisation in den letzten hundert Jahren nicht grundlegend geändert"[43]. Es ist dies das klassisch-konstante „trade-unionistische" Bewußtsein, von dem auch Lenin — freilich resignierend — schon sprach.

Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied 1967; *I. Fetscher,* Konkrete Demokratie heute, in: Festschrift für Otto Brenner, Frankfurt 1967; *H. Bilstein,* Innergewerkschaftliche Demokratie als Bedingung für sozialen Wandel, in: DGB (Hrsg.), Gewerkschaftstheorie heute, o. O., o. J.

Vgl. auch *Th. Cassau,* Das Führerproblem innerhalb der Gewerkschaften, Berlin 1925, und *F. Tarnow,* Das Organisationsproblem im ADGB, Berlin 1925.

[37] So *V. L. Allan,* Power in Trade Unions, London 1954.

[38] So *P. Rölke,* Die Beteiligung . . ., a. a. O., S. 205.

[39] Vgl. *J. Habermas,* Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973, und *C. Offe,* Das politische Dilemma der Technokratie, in: Koch/Senghaas (Hrsg.), Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt 1970, S. 156 ff.

[40] Vgl. *O. Stammer,* Gesellschaftsstruktur und Organisationswirklichkeit der Verbände, in: Die Neue Gesellschaft, 2. Jg., H. 3/1955; auch: *ders.,* Gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und pluralistische Demokratie, in: *ders.,* Politische Soziologie und Demokratieforschung, Berlin 1965.

[41] *J. Bergmann,* Organisationsinterne Prozesse . . ., a. a. O., S. 243.

[42] Vgl. *N. Luhmann,* Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964.

[43] *E. Fiebig,* Organisation und Mitglied. Kommunikationsprobleme in der deutschen Gewerkschaftsorganisation am Beispiel der Industriegewerkschaft Metall, Diss. Münster 1972, S. 161.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8

Gesamtergebnis der Betriebsratswahlen 1975

Gewerkschaft	Zahl der Betriebe	Betriebsratsmitglieder insges.	DGB	DAG	andere	Unorganisierte
IGBSE	5 939	25 956 100 %	17 973 69,2 %	256 1,0 %	25 0,1 %	7 702 29,7 %
IGBE	397	3 451 100 %	3 250 94,2 %	62 1,8 %	53 1,5 %	86 2,5 %
IGCPK	2 335	16 029 100 %	13 909 86,8 %	319 2,0 %	92 0,6 %	1 709 10,6 %
IGDP	2 096	9 381 100 %	7 290 77,7 %	164 1,8 %	113 1,2 %	1 814 19,3 %
GdED	48	202 100 %	182 90,0 %	—	8 4,0 %	12 6,0 %
GGLF	164	520 100 %	404 77,7 %	1 0,2 %	4 0,8 %	111 21,3 %
HBV	3 936	20 494 100 %	11 375 55,5 %	2 474 12,1 %	186 0,9 %	6 459 31,5 %
GHK	1 785	8 152 100 %	6 339 77,7 %	79 1,0 %	5 0,1 %	1 729 21,2 %
Leder	347	1 970 100 %	1 565 79,4 %	26 1,3 %	3 0,2 %	376 19,1 %
IGM	10 617	69 436 100 %	57 819 83,3 %	1 575 2,3 %	353 0,5 %	9 689 13,9 %
NGG	2 186	11 719 100 %	9 208 78,6 %	315 2,7 %	21 0,2 %	2 175 18,5 %
ÖTV	1 503	8 737 100 %	6 639 76,0 %	346 4,0 %	96 1,1 %	1 656 18,5 %
IGTB	2 706	14 968 100 %	12 149 81,2 %	255 1,7 %	—	2 564 17,1 %
Endergebnis 1975 ..... 1972	 34 059 29 298	 191 015 173 670	 148 102 134 697	 5 872 5 266	 959 935	 26 082 32 772
Endergebnis 1975 in %		100 %	77,5 %	3,1 %	0,5 %	18,9 %

Von den 191 015 gewählten Betriebsratsmitgliedern sind 64 924 (34 %) Angestellte, 30 006 (15,7 %) weiblich, 4 949 (2,6 %) Ausländer, 80 196 (42 %) erstmals gewählt.

Betriebe mit Gemeinschaftswahl: 23 089 (67,8 %).

Durchschnittliche Wahlbeteiligung: 82,7 %.

Quelle: Das Mitbestimmungsgespräch, H. 4 / 1976, S. 75.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Haltung der Masse der abhängig Beschäftigten zur Gewerkschaft

Auch das Verhältnis der Masse der abhängig Beschäftigten — also nicht nur der Organisierten — läßt sich mit den Begriffsinstrumenten „Interessiertheit" und „Folgebereitschaft" umschreiben.

Zunächst spricht der Mitgliederzuwachs bei den Gewerkschaften eine deutliche Sprache. Seit 1969 hat sich die Folgebereitschaft der abhängig Beschäftigten gegenüber den Gewerkschaften deutlich erhöht.

1975 erreichten die Gewerkschaften zudem — trotz der erneuten Stagnation der Mitgliederzahlen von 1974 auf 1975 — eine Zustimmungsquote für ihre Listen bei den Betriebsratswahlen von rd. 80 %. Die DGB-Gewerkschaften kamen auf 77,5 % und die DAG auf 3,1 % (Tab. 8). Diese Zustimmungsquote von rd. 80 % lag höher als bei den vorangegangenen Betriebsratswahlen von 1972, als sie (für DGB und DAG zusammen) rd. 77 % betrug. Auch bei den Personalratswahlen von 1973 konnten die DGB-Gewerkschaften eine Zustimmungsquote für ihre Listen von 75,5 % erreichen[44].

Die Wahlbeteiligung bei den Betriebsratswahlen 1975 betrug rd. 83 %. Man kann also insgesamt davon ausgehen, daß rd. 60 - 70 % der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik den Gewerkschaften deutlich positiv gegenüberstehen, der Interessenvertretung insbesondere durch die DGB-Gewerkschaften zustimmen und sie gegebenenfalls aktiv unterstützen.

Umfrageergebnisse zeigen auch schon für die Zeit vor 1969 eine über die Jahre hinaus positive Einstellung der Arbeitnehmer gegenüber den Gewerkschaften. Insgesamt können nach Analysen aus dem Jahre 1965 nur rd. 16 % der Arbeitnehmer als bewußte Gewerkschaftsgegner eingestuft werden[45].

5. Folgebereitschafts- und Mobilisierungspotential der Gewerkschaften

Zusammenfassend lassen sich folgende Hypothesen über das Verhältnis der Organisierten und der Nichtorganisierten zur Gewerkschaft aufstellen: Geht man von den analytischen Begriffsinstrumenten „latente/manifeste Folgebereitschaft", „passive/aktive Interessiertheit" bzw. „desinteressierte/interessierte Treue" aus, dann kann angenommen werden, daß rd. 60 - 70 % der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik eine „passive Interessiertheit" oder „latente Folgebereitschaft" gegenüber den Gewerkschaften zeigen und daß diese passive Interessiertheit oder latente Folgebereitschaft in bestimmten Situationen in eine „aktive

---

[44] Vgl. *W. Schneider*, Betriebsratswahlen 1975, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 10/1975.

[45] *W. Nickel*, Zum Verhältnis . . ., a. a. O., S. 181.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interessiertheit", in eine „manifeste Folgebereitschaft" oder praktische Solidarität und Sympathie gegenüber den Gewerkschaften umschlägt. Bei einer hohen passiven Interessiertheit und latenten Folgebereitschaft der Masse der abhängig Beschäftigten gegenüber den Gewerkschaften und bei einer hohen passiven Interessiertheit und latenten Folgebereitschaft der Masse der Mitglieder einer Gewerkschaft gegenüber ihrer Organisation genügt jedoch — dies als These — ein relativ kleiner Kern von aktiven, prinzipiell gebundenen oder instrumentell hochmotivierten Gewerkschaftern in der Gesamtmitgliedschaft, um die passive Interessiertheit der übrigen Mitglieder in eine aktive Interessiertheit und manifeste Folgebereitschaft zu verwandeln (vgl. hohe Urabstimmungsquoten). Der aktive Kern kann zusammen mit der aktivierten Mitgliedschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die passive Interessiertheit und latente Folgebereitschaft der unorganisierten Arbeitnehmer in eine aktive Interessiertheit und manifeste Folgebereitschaft umformen — oder die Unorganisierten zumindest passiv-interessiert, latent-folgebereit oder neutral halten, so daß es z. B. bei Streiks nicht zu Streikbrecheraktionen kommt und die Streikfront der Streikenden relativ fest und lange gehalten werden kann —, falls die Streikfähigkeit der Organisation (Finanzkraft) selbst gewährleistet ist.

6. Motivationsbalance

Nun steht freilich jede Gewerkschaft mit freiwilliger Mitgliedschaft immer unter zweierlei Druck der Mitglieder: Einerseits bleibt die Möglichkeit spontaner Streiks offen, andererseits kann die Mitgliedschaft in Passivität und Apathie verfallen.

Angesichts der zentralen Stellung des aktiven Kerns innerhalb der Gewerkschaft muß die Gewerkschaftsführung gerade bei den aktiven Mitgliedern eine „Übermotivation" verhindern, die diese Mitglieder aus der Organisation und aus dem Mechanismus des Tarifverhandlungssystems heraustreibt und sie zu Alleingängen ohne Organisationslegitimation verleitet. Der Hauptvorstand muß eine „prekäre, stets labile Balance von Übermotivation und Apathie" erreichen[46]. Wie schwierig eine solche Balance und wie prekär das Problem der Übermotivation ist, offenbarten nicht erst die spontanen Streiks von 1969 ff, sondern zeigte auch schon der schleswig-holsteinische Metallarbeiterstreik von 1957, als die Streikenden nach 16 Streikwochen den vom Vorstand zur Annahme empfohlenen Schlichtungskompromiß ablehnten. Erst nach einem zwei Wochen dauernden Prozeß des „intra-organisational bargaining"[47] wurde ein geringfügig verbesserter Kompromißvorschlag an-

[46] *J. Bergmann,* Organisationsinterne Prozesse . . ., a. a. O., S. 252.

[47] Vgl. *E. E. Walton/R. B. McKersie,* A Behavioral Theory of Labor Negotiations, New York 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genommen. Neben der stets prekären Balance zwischen Übermotivation und Apathie beim aktiven Kern der Gewerkschaft muß der Vorstand jedoch zugleich eine ebenso prekäre Balance der Motivation beim passiven Teil der Mitgliedschaft erreichen, eine Balance zwischen passiver Interessiertheit und manifestem Desinteresse. Hier wird die Balance besonders schwierig in wirtschaftlich und tarifpolitisch schlechten Jahren, da sich in konjunkturellen oder strukturellen Krisenzeiten ein lähmender Apathietrend von der passiven Mitgliedschaft ausbreitet, der sich auch auf die hauptamtlichen Organisationsträger ausdehnen kann. In wirtschaftlich schwierigen Jahren schrumpft das aktive Drittel z. T. bis auf ein aktives Zehntel bis Zwanzigstel (5 %) der Mitgliedschaft zusammen — wenn nicht das Aktivitätspotential ganz auf die hauptamtlichen Sekretäre und Betriebsräte zurückfällt.

Betrachtet man die Tarifpolitik der Nachkriegszeit, so war lange Zeit der Zustand, daß der Hauptvorstand und die Bezirksleiter die aktiven Mitglieder selbst aktivieren, mobilisieren und „aufrütteln" mußten, häufiger als der umgekehrte Zustand, daß die aktiven Mitglieder die Handlungsweise des Vorstandes als zu „lau" oder zu „weich" kritisierten. In der Zeit von 1969 bis 1974 war die Mobilisierung der Mitglieder für die Gewerkschaftsführung kein Problem. In der Zeit von 1969 bis 1974 waren im Gegenteil die innerorganisatorischen Spannungen häufiger — insbesondere zwischen der jüngeren, eher instrumentell als prinzipiell in den Gewerkschaften aktiv engagierten Mitgliedern und dem Hauptvorstand. Die „passive Interessiertheit" vieler Mitglieder hatte sich in dieser Zeit hin zu einer „reflektiert aktiven Interessiertheit", zu einem aktiven Engagement hin entwickelt. Die Häufigkeit der spontanen Streiks 1969 - 1974 zeigt dies.

7. Dreigliedriges Machtzentrum in den Gewerkschaften

7.1. Elemente des Machtzentrums

Wir haben bisher den aktiven Kern in der Gewerkschaftsmitgliedschaft als ein relativ homogenes dynamisches Zentrum der Aktivität geschildert. Betrachtet man allerdings das Gewicht der einzelnen Teile dieses Zentrums eingehender, so läßt sich mit dem Vorbehalt einer an sich notwendigen stärkeren Differenzierung nach den Einzelgewerkschaften sagen, daß hier sehr unterschiedliche Interessen und Verhaltensorientierungen zum Tragen kommen.

Die Vertrauensleute übernehmen ihre Funktionen und Aufgaben aus engagierter Gewerkschaftsorientierung. Die Vertrauensleute sind das wichtigste Bindeglied zwischen dem „engeren Kreis der Aktiven" und dem „weiteren Kreis der Aktiven" und der breiten Masse der folge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bereiten, aber passiven Mitgliedschaft[48]. Da die Vertrauensleutekörper keine formellen Beschlußorgane der Gewerkschaften sind, kann man sie als „formell organisationsunabhängige Aktive ohne Beschlußkompetenz" bezeichnen, als Aktive, die satzungsmäßig keine formalisierten Entscheidungsfunktionen haben. Gleichwohl sind sie bei gewerkschaftlichen Kampfmaßnahmen die eigentlichen „Träger" der Kampfmaßnahmen.

Die Ortssekretäre und auch z. T. die Delegierten/Vertreter haben dagegen eine hohe organisationspolitische Anpassungsbereitschaft und Loyalität. Ihre Orientierung richtet sich primär auf den hauptamtlichen Apparat, auf den Bezirk und den Hauptvorstand[49]. Die Ortssekretäre sind Träger der Vorstandspolitik „vor Ort".

Die Betriebsräte wiederum — zu oft von der Mehrheit der Mitglieder und der Unorganisierten mit „Gewerkschaft" gleichgesetzt (!) — sind aufgrund der dualistischen Struktur der arbeitsorientierten Interessenvertretung in der Bundesrepublik[50] wie die Vertrauensleute organisationsunabhängiger als die Sekretäre. Die Betriebsräte unterliegen formell nicht den Bindungen an organisationsinterne Beschlüsse. Ihre Legitimationsbasis ist nach dem BVG eigenständig. Da sie eigene Möglichkeiten des Verhandelns mit den Betriebsleitungen haben, entwikkeln sie nicht immer ein Interesse an möglichst aktivistischem gewerkschaftlich-tarifpolitischem Auftreten. Die Verhältnisse liegen hier allerdings bei den verschiedenen Gewerkschaften deutlich unterschiedlich. Die Betriebsräte unterliegen als freigestellte, d. h. tendenziell „hauptamtliche" Betriebsräte einer besonderen Friedenspflicht und stehen in einer doppelten Loyalitätsbindung[51]. Gleichwohl muß man den

---

[48] *L. Mernizka/S. Dreher,* Stellung und Aufgaben gewerkschaftlicher Vertrauensleute, in: Jacobi u. a., Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch 1972, Frankfurt 1972, S. 162 ff.; auch *O. Jacobi,* Die innerverbandliche Stellung der Vertrauensleute in der IG Chemie-Papier-Keramik, in: O. Jacobi u. a., Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch 1973, Frankfurt 1973, S. 83 ff.; *E. Schmidt,* Die Auseinandersetzung um die Rolle der Vertrauensleute in der IG Metall, in: Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch 1974, Frankfurt 1974, S. 130 ff.; *R. Krusche/D. Pfeiffer,* Betriebliche Gewerkschaftsorgane und Interessenvertretung. Zur Betriebsräte- und Vertrauensleutepolitik der IG Metall, Berlin 1975; ebenso Gewerkschaftliche Vertrauensleute für eine antikapitalistische Strategie, o. V., Offenbach 1972.

[49] Vgl. *Horak/Michalski/Noga,* Die berufliche und soziale Situation von Gewerkschaftssekretären, Hamburg 1973.

[50] Vgl. *W. Gebauer,* Die Struktur tarifpolitischer Beziehungen, Diss. Heidelberg 1969.

[51] Vgl. *F. Fürstenberg,* Der Betriebsrat — Eine Strukturanalyse einer Grenzsituation, in: KZSS/1958, S. 418 - 429; *J. Bergmann,* Organisationsinterne Prozesse . . ., a. a. O., und *E. Schmidt,* Die Rolle der Betriebsräte in der Gewerkschaftsbewegung, in: O. Jacobi u. a., Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch 1973, Frankfurt 1973, S. 177 ff.; auch *R. Krusche/D. Pfeiffer,* Betriebliche Gewerkschaftsorgane . . ., a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einfluß der Betriebsräte auf die tarifpolitische Willensbildung in den verschiedenen Gewerkschaften als außerordentlich hoch einschätzen. Wir wollen die Betriebsräte daher als „formell organisationsunabhängige Gruppe mit hoher informeller Kompetenz" bezeichnen. Die Betriebsräte verfügen — mehr noch als Vertrauensleute — über maßgebliche Informationsressourcen und über Werbemöglichkeiten für die Gewerkschaften im Betrieb. Sie beeinflussen wichtige Stimmpakete bei der Wahl der Ortssekretäre, sind stark in den Tarifkommissionen vertreten und haben eine hohe Repräsentanz auf Gewerkschaftstagen. Viele — auch gewerkschaftlich hoch aktive Betriebsratsmitglieder — sind darauf bedacht, die Beziehungen zur Gewerkschaft von sich aus nicht zu eng werden zu lassen. Teilweise ist eine enge Verzahnung der Betriebsratsmitglieder mit den Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat und mit den Arbeitsdirektoren (bes. in der Eisen- und Stahlindustrie) entstanden[52]. Diese Gruppe der betrieblichen Interessenvertreter der Arbeitnehmer bildet ein starkes Macht- und Aktivitätszentrum in und teilweise auch außerhalb der Gewerkschaften.

7.2. Spannungen und Konflikte

Betrachtet man die Macht- und Aktivitätszentren in den Gewerkschaften: 1. die Vertrauensleute und die sonstigen aktiven Mitglieder, 2. die Ortssekretäre einschl. der Bezirksleiter und des Hauptvorstandes und 3. die Betriebsräte einschl. der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat und der Arbeitsdirektoren, so kann man sagen, daß sich die tarifpolitische Willensbildung über die Art und Höhe der Forderung und über die Form der Aktivitätsentfaltung in den Tarifrunden zuerst in diesem engeren Kreis der Aktiven selbst vollzieht, d. h. zwischen den Aktiven, die mit offiziellen Funktionen und Organisationsaufgaben betraut sind, und den Aktiven, die keine formellen Beschlußkompetenzen haben.

Spannungen und Konflikte zwischen den hoch organisationsloyalen Funktionsträgern, dem Hauptvorstand, dem Bezirksleiter und den sie vor Ort vertretenden Ortssekretären einerseits und den weniger organisationsabhängigen Vertrauensleuten sowie den ebenfalls organisationsunabhängigeren Betriebsräten sind ebenso möglich wie existent. Aus den in den einzelnen Gewerkschaften sehr unterschiedlich ausgeprägten Macht- und Aktivitätszentren ergeben sich sowohl Konflikte wie auch unterschiedliche Koalitionsmöglichkeiten. Spannungen zwischen den verschiedenen Macht- und Aktivitätszentren sind nach unserer Auffassung allerdings geradezu strukturell angelegt.

---

[52] Vgl. *M. Körner*, Mitbestimmung der Arbeitnehmer als Instrument der gesamtwirtschaftlichen Einkommenspolitik, Diss. Göttingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Je höher die Mitgliederzahl der Gewerkschaft, je größer und weitläufiger der Organisationsbereich und Wirtschaftssektor, in dem die Gewerkschaft tätig ist, desto wahrscheinlicher sind solche Spannungen. Je kleiner die Gewerkschaft und je überschaubarer der Organisationsbereich, desto weniger treten Spannungen auf.

Ohne daß die Vertrauensleutekörper von den Gewerkschaftsführungen als Kontrollorgane der Betriebsräte aufgebaut wurden, sondern eher als Kontakt-, Kompaß- und Auffangstellen für alte und neue Mitglieder erweist sich doch, daß die Betriebsräte zumindest versuchen, die Vertrauensleute unter ihre Kontrolle zu bringen. Auch zahlreiche örtliche Wahlfunktionäre müssen sich des guten Willens der Betriebsräte versichern, um wiedergewählt zu werden. Körner spricht nicht zu Unrecht von einer „prekären Partnerschaft zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften“[53].

7.3. Kampf um die Loyalität der Vertrauensleute

Die Probleme der Macht- und Aktivitätszentren in der Gewerkschaft sind den Arbeitgebern nicht entgangen. Um die innerbetriebliche Machtstellung der Gewerkschaften zu schwächen, die Position der unternehmensgebundenen und wirtschaftsfriedlich verpflichteten Betriebsräte dagegen zu stärken, sind einige Arbeitgeber dazu übergegangen, dem Betriebsrat in Betriebsvereinbarungen eigene z. T. freigestellte „Betriebsvertrauensleute“ zuzugestehen, um die gewerkschaftliche Loyalität der Betriebsräte und die Vertrauensleutepolitik der Gewerkschaften zu unterlaufen. Diese Maßnahmen sollen die Loyalitätsbasis der Betriebsräte von der Loyalitätsbasis der Gewerkschaften unabhängig machen, die Gewerkschaftsmitglieder stärker an den Betriebsrat und den Betriebsrat stärker an das Unternehmen binden. Das Ziel dieser Maßnahmen liegt in einer Art „gelben“ Betriebsgewerkschaft.

Wenn die Gewerkschaften nicht weiterhin ihre Vertrauensleutekörper stärken, die eigenen Vertrauensleute innerorganisatorisch festigen und innerbetrieblich-tarifvertraglich stärker verankern und wenn sie die Betriebsräte dort, wo es nötig ist, nicht durch „geeignete“ Maßnahmen an die Organisation binden, so besteht die Gefahr, daß die Gewerkschaften in Zukunft zu stark in Abhängigkeit von den Betriebsräten geraten, zu „Betriebsratsgewerkschaften“ absinken und ihre tarifvertraglich notwendige überbetriebliche Solidarisierungs- und Folgebereitschaftsbasis verlieren. „Geeignete Maßnahmen“ in diesem Sinne wären: qualifizierte Verlagerung des Vorschlagsrechts für die Betriebsratswahl und für die Wahl der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat auf die Vertrauensleute, eigene Finanzhoheit für die Vertrauensleutekörper,

[53] Ebenda, S. 78.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorbehalt der Delegation von Mitgliedern in Tarifkommissionen bei den Vertrauensleuten, Abschaffung der ex-officio-Mitgliedschaft der Betriebsräte in den Vertrauensleutekörperleitungen und evtl. innerorganisatorische Beschränkung der Wiederwahl von Mitgliedern als Betriebsräte. Bei den verschiedenen Gewerkschaften sind in diesem Sinne unterschiedliche Ansätze entwickelt worden[54].

7.4. Konkurrenz und Integration

An dem Problem: Gewerkschaft-Vertrauensleute-Betriebsrat zeigt sich zugleich die generelle Problematik der doppelpoligen, d. h. in Zukunft verstärkt dreipoligen arbeitsorientierten Interessenvertretung in der Bundesrepublik: Interessenvertretung durch Gewerkschaften, Betriebsrat und Aufsichtsrat/Arbeitsdirektor auf der Grundlage des Tarifvertragsgesetzes (1949), des BVG (1972) und des MitBG (1976). Für die Arbeitnehmer mag aus der Dreipoligkeit der Interessenvertretung ein Vorteil entstehen, da drei voneinander relativ unabhängige und auf selbständiger gesetzlicher Grundlage operierende Arbeitnehmerrepräsentanten um die Loyalität der Arbeitnehmer mit Dienstleistungen kämpfen müssen. Im Vergleich mit anderen Ländern zeigt sich — dies als Ergänzung —, daß im bundesrepublikanischen Arbeits- und Sozialsystem zwar kein Wettbewerb konkurrierender Richtungsgewerkschaften um die Folgebereitschaft der Arbeitnehmer besteht, sondern daß diese Konkurrenz integrativ aufgefangen und innerbetrieblich institutionalisiert wurde: in einer Konkurrenz von relativ untereinander unabhängigen Arbeitnehmerinteressenvertretern, die bis in die Gewerkschaften selbst hineinreicht.

8. Folgebereitschafts- und Mobilisierungsgrad

Fassen wir zusammen: Ein aktiver Kern im engeren Sinne (5 - 10 % der Mitglieder) „trägt" die Gewerkschaftsarbeit und „prägt" die Tarifpolitik. Innerhalb dieses Kerns kann es zu Spannungen kommen, wobei sich allerdings zumeist eine Koalition von Hauptvorstand/Bezirksleitern/Ortssekretären und Betriebsräten durchsetzt. Ein erweiterter Kreis von Aktiven (insgesamt etwa ein Drittel der Mitgliedschaft) zeichnet sich durch besonderes Gewerkschaftsinteresse, durch Initiative, Opferbereitschaft und Versammlungsteilnahme aus. Das aktive Drittel wird maßgeblich im Nachgang zum aktiven engeren Kreis der Gewerkschaft tätig. Beide Gruppen entfalten bei tarifpolitischen Konflikten eine hohe Planungs-, Organisations- und Verantwortungsbereitschaft. Bei hoher allgemeiner Folgebereitschaft der übrigen Mitglieder kann von dem

[54] Vgl. die 1976er Richtlinien zur Vertrauensleutearbeit der IGM, der IGCPK und insbes. der ÖTV.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aktiven Zentrum im engeren Sinne eine breite Welle der aktiven Folgebereitschaft und Solidarität bei der Mitgliedschaft und bei den Unorganisierten in Gang gesetzt werden. Bei Arbeitskämpfen ist das enge Zusammenwirken von hauptamtlichem Apparat, Vertrauensleuten und Betriebsräten der sicherste Garant für den Erfolg. Allerdings, die Tarifverhandlungen „führt" im Grunde die Gruppe mit formeller und informeller Kompetenz (Hauptvorstand, Bezirksleiter und Betriebsräte). Sie bestimmt in erster Linie die Ergebnisse und hat sie auch zu verantworten. Die Vertrauensleute dagegen tragen und führen in aller Regel den Arbeitskampf. Diese Gruppe der formell organisationsunabhängigen Aktiven ohne Formalkompetenz ist eine der „sensiblen" Stellen innerhalb der Organisationsstruktur der Gewerkschaften und die bestimmende Gruppe für den Mobilisierungs- oder Passivierungsgrad der Gewerkschaften in der Tarifpolitik. In konjunkturell guten Jahren kann von dem dreifachen Macht- und Aktivitätszentrum ein breiter Mobilisierungstrend in der Mitgliedschaft und bei den Unorganisierten initiiert werden, während sich in konjunkturell und strukturell schwierigen Zeiten ein lähmender Apathietrend ausbreitet.

Die hier beschriebenen Zusammenhänge sind in der Graphik 2 didaktisch anschaulich gemacht. Wir sprechen von einem „generalisierten Mobilisierungs- und Folgebereitschaftsgrad", dessen Markierungspunkte einen typischen Kurvenverlauf der Gewerkschaftsloyalität in der Arbeitnehmerschaft zur Folge hat.

Auf der Abzisse ist die Arbeitnehmerschaft eingetragen, auf der Ordinate die Gewerkschaftsloyalität der verschiedenen Teile der Arbeitnehmerschaft. Danach ergibt sich folgende generalisierte (d. h. im konkreten Fall zu differenzierende) Folge- und Mobilisierungsbereitschaft der Arbeitnehmer:

1. Rd. 15 % der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik sind mehr oder minder dezidierte Gewerkschaftsgegner.
2. Rd. 15 % sind mehr oder weniger stark Desinteressierte, die weder der Gewerkschaft beitreten, noch sie wählen, die sie aber auch nicht bekämpfen und nicht als aktive Streikbrecher auftreten.
3. Rd. 60 - 70 % der abhängig Beschäftigten können nach den Betriebsratswahlergebnissen als „folgebereite Arbeitnehmer" betrachtet werden.
4. In den DGB-Gewerkschaften sind 32 % der abhängig Beschäftigten organisiert (1976).
5. Davon sind 1/3 „Aktive" im weiteren Sinn und 2/3 mehr oder weniger passive Beitragszahler mit gleichwohl hoch aktualisierbarer Folgebereitschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

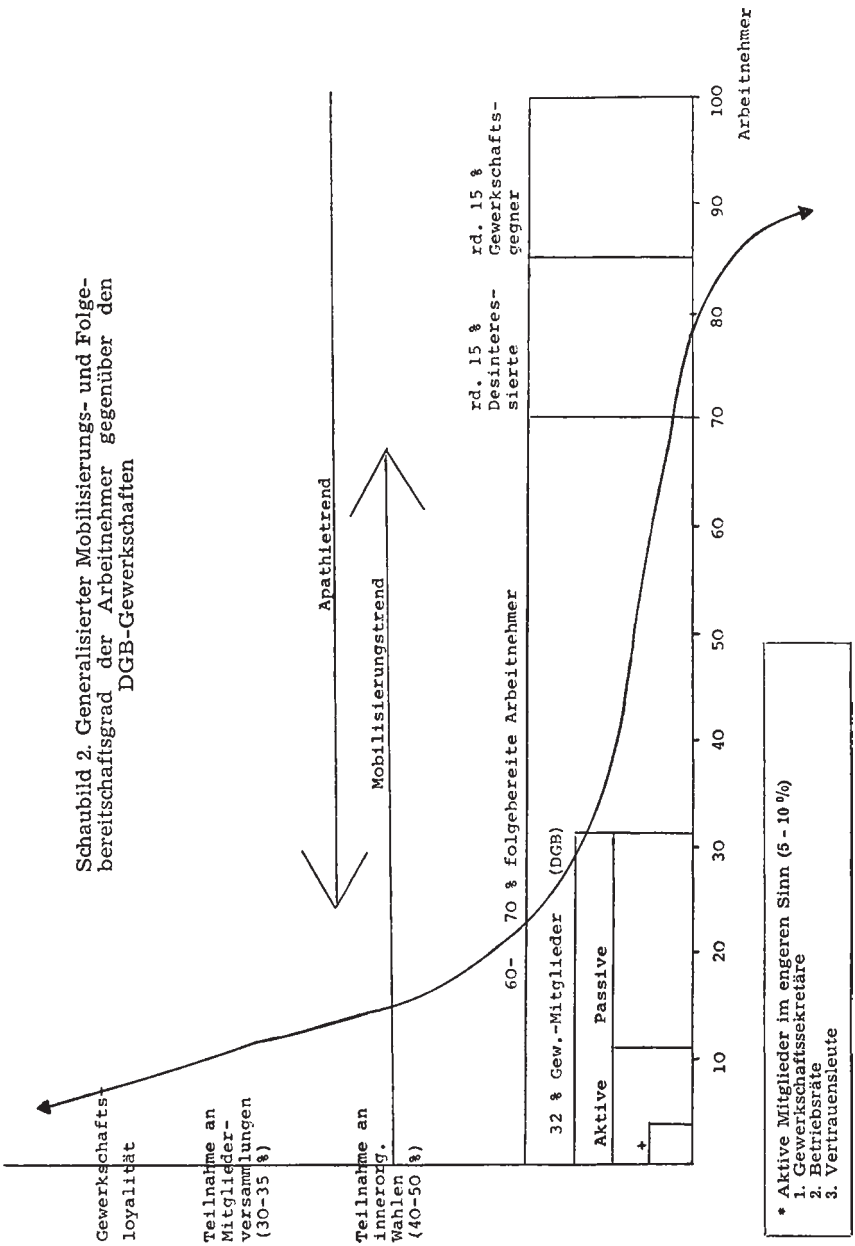


Schaubild 2. Generalisierter Mobilisierungs- und Folgebereitschaftsgrad der Arbeitnehmer gegenüber den DGB-Gewerkschaften

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Von den „Aktiven im weiteren Sinn“ (30 %) sind wiederum nur etwa 1/3 „Aktive im engeren Sinn“ (Sekretäre, Betriebsräte und Vertrauensleute).

Die Kurve des Folgebereitschafts- und Mobilisierungsgrades passiert — ausgehend von der negativen Gewerkschaftsloyalität der Gewerkschaftsgegner — die Abzisse in der Mitte der Desinteressierten, steigt mit der Organisationsmitgliedschaft, mit der Teilnahme an innerorganisatorischen Wahlen, mit der Teilnahme an Mitgliederversammlungen und erreicht ihren Höhepunkt bei der hoch aktiven Gewerkschaftsidentifikation des aktiven Kerns der Gewerkschaftsmitgliedschaft.

Die „generalisierte Mobilisierungs- und Folgebereitschaftskurve“ verschiebt sich je nach Einzelgewerkschaft, nach Branche, nach konjunktureller und struktureller Wirtschaftslage und z. T. auch nach Fachgruppen oder Abteilungen einer Gewerkschaft. Die Kurve und die Prozenteinteilung sollen keinem Prozentfetischismus Vorschub leisten, sondern nicht mehr oder weniger leisten, als zur didaktischen Veranschaulichung des bisher Gesagten beitragen. Zur Konkretisierung dieser Kurve bedürfte es noch erheblich breiterer empirischer Analysen, insbesondere wenn man auf der Ebene der einzelnen Gewerkschaften konkretere Aussagen machen wollte.

9. Grenzen der Mobilisierung

9.1. Unzufriedenheit und Gewerkschaftsaustritt

Es bleiben im folgenden noch wesentliche Fragen offen. Eine dieser Fragen ist diejenige nach den Grenzen der Mobilisierungsfähigkeit der Mitglieder. Über die konjunkturell-strukturell bestimmte Erwartungshaltung und Aktivitätsbereitschaft der Mitglieder wurde schon gesprochen. Wie aber wirkt sich Unzufriedenheit aus und welchen Grund und welche Wirkungen haben Gewerkschaftsaustritte?

Manifeste Unzufriedenheit mit der Gewerkschaftspolitik — etwa weil die Gewerkschaftsführung zu „nachgiebig“ sei — führt bei den „Aktiven“ in der Regel nicht zum Austritt aus der Gewerkschaft, sondern eher zu einem verstärkten Engagement unter den Kollegen und in der Organisation selbst. Die Aufstellung *inner*gewerkschaftlicher Konkurrenzlisten bei den Betriebsratswahlen ist ein Moment dieses verstärkten, aktiv-reflektierten Engagements eines Teils der „neuen Mitglieder“.

Manifeste Unzufriedenheit der Aktiven richtet sich überbetrieblich wie innerbetrieblich auf eine noch konsequentere Interessenvertretung gegenüber dem Tarifgegner — selbst mit dem Mittel des spontanen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Streiks. Im aktiven Drittel der Mitgliedschaft führt die Kritik an Tarifabschlüssen nur in Ausnahmefällen zu manifester Loyalitätsverweigerung gegenüber der Gewerkschaftsführung, obwohl eine latente Protesthaltung im Rahmen des bestehenden Tarifvertragssystems immer virulent bleibt, die sich z. T. auch in Urabstimmungen über die Annahme von Tarifabschlüssen niederschlägt. Eine Gewerkschaft, deren Kommunikationskanäle die Sensibilität der „Aktiven" nicht erfaßt, hat mit spontanen Streiks zu rechnen. In der Regel sind spontane Streiks allerdings nicht „vox populi contra organisationem" sondern „vox populi extra organisationem".

Wenn wir sagten, daß die Unzufriedenheit mit der Gewerkschaftspolitik bei dem aktiven Teil der Mitgliedschaft in der Regel nicht zum Austritt führt, so bedarf doch die Fluktuation in der Mitgliedschaft einer Erklärung, da sie unmittelbar auf den Organisationsgrad und auf den Folgebereitschaftsgrad einer Gewerkschaft einwirkt.

Austritte beruhen auf einem Umschlag der passiven Interessiertheit und latenten Folgebereitschaft in Desinteresse und Apathie. In Fällen des bewußten Austrittes spielt Enttäuschung über konkrete, meist die persönlichen Verhältnisse betreffende Fragen eine wesentliche Rolle. Jedoch, das allgemeine Umschlagen von latenter Folgebereitschaft in manifestes Desinteresse kann auf dem Verlust des Arbeitsplatzes, auf Arbeitslosigkeit und folglich Nichtfortsetzung der Mitgliedschaft bzw. Einstellung der Beitragszahlung beruhen. Nach Nickel hat jedes zweite Mitglied, das ausgetreten ist, seinen Austritt nicht ausdrücklich erklärt. Neben individueller Verärgerung über die Gewerkschaft und Unzufriedenheit mit konkreten Maßnahmen der Gewerkschaftsführung spielt beim bewußten Austritt auch die Vorteilskalkulation zwischen der relativ hohen Beitragszahlung und der oft wenig unmittelbar spürbaren Auszahlungsfunktion der Gewerkschaftsmitgliedschaft eine Rolle. Gerade in rezessiven Wirtschaftsphasen, bei Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit etc. nimmt die Bedeutung solcher Kalkulation zu.

Austritte aus der Gewerkschaft, d. h. die Verringerung des Organisationsgrades, das sei betont, lassen den aktiven Kern der Mitgliedschaft einer Gewerkschaft in der Regel unberührt intakt und beeinträchtigen die Tarifpolitik selbst relativ wenig. Die Abgänge finden sich meist im passiven Teil der passiven Mitgliedschaft. Man könnte sogar umgekehrt die These vertreten, daß Austritte aus der Gewerkschaft oder Nichtfortsetzung der Mitgliedschaft auf der Seite des passiven Teils der Mitgliedschaft die Schlagkraft der Gewerkschaft erhöht, da der aktive Teil der Gewerkschaft eher die Treue hält und auch in Krisenzeiten kampfbereit bleibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

9.2 Grenzen der Mobilisierung der passiven Mitglieder

Das aktive Zentrum der Mitgliedschaft kann — teils aufgrund der fehlenden eigenen Formalkompetenz in der Tarifpolitik und teils aufgrund der allgemeinen Passivität der Mitglieder — die Gesamtmitgliedschaft im wesentlichen nur für die vom Hauptvorstand und dem Bezirksleiter verfolgte Höhe des Abschlusses aktivieren, nicht aber *innerhalb* der Organisation beliebig über die von den formell legitimierten Trägern der Tarifpolitik verfolgte Politik und Abschlußhöhe hinausgehen. In diesen Fällen folgt der passive Teil in der Mitgliedschaft dem aktiven Kern in der Regel nicht. Die „passive Treue" der Mehrheit der Mitglieder bestimmt damit in weitem Maße den Aktivitätsspielraum des aktiven Kerns der Mitgliedschaft. Hier wird eine interne Machtbalance in der Mitgliedschaft der Gewerkschaften deutlich sichtbar.

Über die vom Hauptvorstand vertretene Tarifpolitik hinaus kann das aktive Zehntel bis Drittel der „Aktiven", insbesondere der relativ organisationsunabhängige Teil (Vertrauensleute und übrige Aktive) nur dann höhere Abschlüsse, Nachschläge oder Zuschläge gegenüber dem Tarifgegner durchsetzen, wenn er sich *außerhalb* der Organisation äußert und spontane Aktionen ergreift — dabei aber auf spätere Legitimation durch den Hauptvorstand, auf Rechtsschutz und Maßregelungsschutz und evtl. spätere Übernahme der Forderung durch den Vorstand der Gewerkschaft hoffen kann. Wenn in Aussicht steht, daß der Hauptvorstand, der Bezirksleiter oder der Betriebsrat — trotz bestehender Vertragsverpflichtungen (Friedenspflicht) — ihre Aktions- und Verhandlungsmöglichkeiten gegenüber dem Tarifgegner wahrnehmen werden oder gezwungen werden können, erneut zu verhandeln, dann kann das aktive Zehntel und Drittel bei günstiger Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage auch *außerhalb* der Organisation weite Teile der passiven Mitgliedschaft und der nichtorganisierten Arbeitnehmerschaft aktivieren. Auch hier bestimmt die konjunkturell und strukturell abhängige Mitgliedermotivation die Folgebereitschaft der passiven Mitglieder gegenüber dem aktiven Kern. Die Einschätzung der konjunkturellen Situation und damit der möglichen Höhe der Tarifabschlüsse oder Nachschläge wird bei dem passiven Teil der Mitgliedschaft wesentlich durch die persönliche Erfahrung (Überstunden) und durch die Berichterstattung über die Wirtschaftsentwicklung, wie sie die Massenmedien bieten, geprägt[55]. Bei schlechter oder unsicherer Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage oder wenn feststeht, daß weder die Gewerkschaft noch

[55] Zur Bedeutung der Öffentlichkeit vgl. auch *H. Adam,* Ansätze . . ., a. a. O., und: Arbeitsgruppe Soziale Infrastruktur, Frankfurt, Wirtschaftliche Rezession, Konfliktpotential und Reformbestrebungen in der Arbeitnehmerschaft. Bericht über eine empirische Untersuchung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 6/1976, S. 375 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Betriebsrat spontane Aktionen unterstützen, folgt die Masse der Mitglieder den Aktionen der Aktiv-Minderheit nicht. Hier bricht dann der Bindefaden zwischen generalisierter Treue, Aktivitätsbereitschaft und aktiver Solidarität ab.

Ebenso wie das aktive Zehntel bis Drittel der Mitgliedschaft bei guter Wirtschaftslage die passive Interessiertheit und die latente Folgebereitschaft der übrigen Mitglieder aktivieren, also zu Demonstrationen, Warnstreiks und positivem Urabstimmungsverhalten und Teilnahme an organisierten und nichtorganisierten Streiks bewegen kann, ebenso kann ein passives Viertel bis Drittel der Mitgliedschaft, das auf „aktive Passivität" zielt, also einem organisierten oder nichtorganisierten Streik nicht zu folgen bereit ist, sich aktiv wiedersetzt und bei Streikurabstimmungen negativ votiert, bestimmte beabsichtige Aktionen des aktiven Kerns, des aktiven Drittels und des Hauptvorstandes verhindern (75 %-Klausel bei Urabstimmungen). Dieses auf aktive Passivität abzielende Viertel bis Drittel kann die Verbindung zwischen den Aktiven und der breiten Masse der „treuen" Mitglieder und zwischen den Gewerkschaftsmitgliedern und den sonst folgebereiten Nichtorganisierten unterbrechen[56]. Insofern ist die Urabstimmung mit der 75 %-Klausel eine unabdingbare und notwendige innerverbandliche Maßnahme der Willensbildung und der Willensbekundung für die Gewerkschaft. Es geht dabei um die Überprüfung der aktiven Folgebereitschaft und Mobilisierungsbereitschaft des im allgemeinen passiven Teils der Mitgliedschaft.

Trotz der Streichung der Verpflichtung zu einer Urabstimmung vor einem Streik in den Arbeitskampfrichtlinien des DGB von 1974 — diese Streichung hat ihre eigenen Gründe — ändert sich in der Praxis und gemäß den Satzungsbestimmungen der Einzelgewerkschaften noch nichts an der Selbstbindung der Einzelgewerkschaften an eine Urabstimmung und an der 75 %-Klausel (außer bei den IGCPK).

IV. Struktur der Tarifpolitik der deutschen Gewerkschaften

1. Gliederung der Tarifpolitik

Will man vor dem Hintergrund des bisher Gesagten (Mitgliederbewegung, Mitgliederstruktur, Machtverteilung und Mobilisierungs- und Folgebereitschaftsgrad) den Einfluß des Organisations- und Mobilisierungsgrades auf die Tarifpolitik abschätzen, so muß man sich vergewissern, worauf sich denn der Organisations- und Mobilisierungsgrad eigentlich auswirken soll? Wieviel Tarifbereiche gibt es überhaupt und wieviel Tarifverträge werden eigentlich jährlich abgeschlossen?

---

[56] Vgl. *A. Müller*, Grundlagen ..., a. a. O., S. 545.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Derzeit bestehen in der Bundesrepublik rd. 3000 Tarifbereiche, für die gesonderte Tarifverträge abgeschlossen werden[57]. 1967 waren von allen Tarifverträgen 7 % auf Bundesebene, 53 % auf regionaler Ebene und 40 % auf betrieblicher Ebene abgeschlossen. 1974 wurden beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Tarifarchiv) 7192 neu verhandelte Tarifverträge eingetragen. Davon waren 1134 (= 15,8 %) für das gesamte Bundesgebiet gültig, 4972 (=69,1 %) galten für ein Land oder Teile eines Landes und 1086 (= 15,1 %) für mehrere oder Teile mehrerer Länder[58]. Die unterschiedlichen Ergebnisse für 1967 und 1974 ergeben sich daraus, daß die Zahlen für 1967 aus dem Bereich des DGB stammen, während die Zahlen für 1974 vom BMA veröffentlicht wurden. Man kann insgesamt davon ausgehen, daß derzeit rd. 30 000 Tarifverträge in der Bundesrepublik gültig sind und mehr als 7000 Tarifverträge jährlich abgeschlossen werden. Die Zahl der jährlich abgeschlossenen Tarifverträge nimmt mit dem Gegenstandsbereich der Tarif- und Sozialpolitik der Gewerkschaften zu[59]. Insgesamt wurden seit 1949 in der Bundesrepublik rd. 130 000 Tarifverträge vereinbart, soweit sie dem BMA bekannt wurden. Wie man sieht, steht die Differenziertheit und die Zahl der tarifpolitischen Regelungen der staatlichen Gesetzgebungs- und Verordnungspraxis nicht nach.

Ebenso wie es „die" Gewerkschaften in der Bundesrepublik nicht gibt, läßt sich auch der Einfluß des Organisationsgrades auf „die" Tarifpolitik nicht so ohne weiteres erfassen.

„Die" Tarifpolitik der deutschen Gewerkschaften gliedert sich nach regionalen, fachlichen, personellen, inhaltlichen und zeitlichen Gesichtspunkten. In der regionalen Verteilung ist zwischen Tarifverträgen auf Bundesebene, auf Bezirks- oder Landesebene und auf Firmenebene zu unterscheiden. Nach der personellen Verteilung (personeller Geltungsbereich der Tarifverträge) werden in unterschiedlicher Weise gesonderte Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte abgeschlossen. Die fachlichen Gesichtspunkte spielen eine Rolle in Zusammenhang mit den personellen, da die DGB-Gewerkschaften in unterschiedlicher Weise nach Fachgruppen oder Abteilungen organisiert sind und für die einzelnen Fach- oder Berufsgruppen z. T. eine gesonderte Tarifpolitik betreiben. Obwohl die deutschen Gewerkschaften nach dem Industrieprinzip organisiert sind, hat sich über das Fachgruppen- bzw. Abteilungsorganisationsprinzip z. T. das Berufsgewerkschaftsprinzip in der Bundesrepublik erhalten. Das äußere Organisationsprinzip der Gewerkschaften als Industriegewerkschaften trügt insofern, als das Or-

---

[57] Ebenda.

[58] Vgl. Sozialpolitische Informationen, hrsg. vom BMA, 23. April 1975.

[59] Vgl. *M. O. Hinz,* Tarifhoheit und Verfassungsrecht. Eine Untersuchung über tarifvertragliche Vereinbarungsgewalt, Berlin 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ganisationsprinzip nicht zugleich ein Tarifabschlußprinzip ist, also mit der praktischen tarifpolitischen Arbeit der Gewerkschaften nicht unbedingt übereinstimmt. Nach Inhalten wiederum unterscheiden sich die Tarifverträge insofern, als für die verschiedenen Gegenstände der Tarifpolitik getrennte Tarifverträge abgeschlossen werden: Lohn- und Gehaltstarifverträge, Mantel- oder Rahmentarifverträge und Sonder- oder Sozialtarifverträge.

Alles dieses wird bei den tarifpolitisch autonomen Einzelgewerkschaften in sehr unterschiedlicher Weise gehandhabt. Bei manchen Gewerkschaften sind die Bestimmungen der Sonder- oder Sozialtarifverträge Bestandteile der Manteltarifverträge. „Die" Tarifpolitik ist also bei weitem nicht nur Nominallohnpolitik, sondern in weiten Teilen ist sie eine sich über Jahre hinziehende mitglieder- und sachnahe, „autonome Sozialpolitik durch Tarifvertrag"[60]. Die Bedeutung der Tarifstruktur- und Sozialpolitik kann nicht hoch genug veranschlagt werden. Die durch die tarifvertragliche Sozialpolitik erreichten Ansprüche und Rechte der Arbeitnehmer betragen z. T. 30 - 50 % der tariflichen Nominallöhne. Der „Sozialklimbim" summiert sich über die Jahre!

2. Key-Bargaining in der Bundesrepublik

Neben der höchst differenzierten Tarifstruktur in der Bundesrepublik und den stark zersplitterten Tarifbereichen muß an dieser Stelle auf das System des Key-Bargaining und auf die Streiktaktik der Gewerkschaften hingewiesen werden. Die Gewerkschaften strebten im Prinzip dezentralisierte, möglichst sach- und mitgliedernahe Tarifverhandlungen und Tarifabschlüsse an. In einigen Vorreiterbezirken oder Schlüsselbereichen wird versucht, einen tarifpolitischen Durchbruch zu erzielen, um das Ergebnis je nach den örtlichen Gegebenheiten der anderen Bezirke dort zu übernehmen. Bei diesem Verfahren konzentriert sich die gewerkschaftliche Politik auf Schwerpunkte. Infolgedessen hat die Mehrzahl der jährlich neu abgeschlossenen Tarifverträge den Charakter sog. „Übernahmetarifverträge", durch die Bestimmungen anderer Verträge (Durchbruch- oder Lohnführerverträge) auf Nachfolgebereiche oder auf nicht verbandsgebundene Unternehmen ausgedehnt werden. Allerdings kann es auch sein, daß für die Übernahme selbst auch gestreikt werden muß (z. B. in der Chemie-Industrie 1971).

Neben der Wahrung der bezirklichen Autonomie und der Mitgliedernähe der Tarifpolitik liegt ein wichtiger Grund, warum die Gewerk-

---

[60] Vgl. *G. Himmelmann,* Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen, a. a. O., S. 215.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaften an regionalen Tarifverhandlungen festhalten, darin, daß sie bei regionalen Tarifauseinandersetzungen und regional geführten Arbeitskämpfen weniger durch Totalaussperrungen ausgetrocknet werden können, selbst wenn die Arbeitgeber zu dem Mittel der bezirklichen Flächenaussperrung greifen. Zur Realisierung ihrer Kampfkraft versuchen die Gewerkschaften die Arbeitskampfkosten zu minimieren, d. h. den tarifpolitischen Erfolg mit möglichst geringem Finanzaufwand zu erreichen. Statt Vollstreiks ziehen die Gewerkschaften daher bezirkliche oder lokale Schwerpunktstreiks vor. Bezirkliche Schwerpunktstreiks und bezirkliche Aussperrungen bringen für die Arbeitgeber erhebliche interne Solidaritätsprobleme mit sich (Verbandsaußenseiter, Verbandsaustritte, Ausbruchsversuche einzelner Arbeitgeber etc.). Für die Gewerkschaft hat die Konzentration auf Schwerpunkte desto größere Vorteile, da der interne Solidaritäts- und Finanzausgleich voll zum Tragen kommen kann. Das Abgehen von der bezirklichen Tarifabschlußpraxis würde bedeuten, daß den Gewerkschaften bei einem Arbeitskampf die Regeln des Kampfes aufgezwungen und die Initiative genommen würde. Sie müßten gegen die geballte Macht des BDA-Streikfonds ankämpfen. Regionalisierte Tarifvertragspraxis ist eine der Bedingungen für die Streikfähigkeit der Gewerkschaften im bundesdeutschen Tarifvertragssystem, d. h. für die Fähigkeit der Gewerkschaften, überhaupt Arbeitskämpfe durchstehen zu können.

Im Rahmen dieses Key-Bargaining in Schwerpunktbezirken ist festzuhalten, daß der Organisations- und Mobilisierungsgrad sowohl bei den Lohn- und Gehaltstarifverträgen wie auch bei Manteltarifabschlüssen und Sondertarifverträgen eine gewichtige Rolle spielen. Gerade die bedeutenden Sozialtarifverträge, in denen Durchbrüche bei bestimmten sozialpolitischen Forderungen der Gewerkschaften erreicht wurden, sind bisher nur durch energische Arbeitskämpfe erzielt worden: z. B. bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für Arbeiter (IG Metall in Schleswig-Holstein 1957) und bei der Humanisierung der Arbeit (IG Metall in Nord-Württemberg-Nordbaden 1973). Diese Verträge sind und waren Meilensteine der gewerkschaftlich induzierten „Sozialpolitik durch Tarifvertrag". In beiden Fällen hat sich gezeigt, daß die Gewerkschaftsmitglieder für Sozialtarifverträge ebenso aktivierbar und kämpferisch mobilisierbar sind wie für die jährlichen Lohnrunden. Trotz der Bedeutung also der Sozialtarifpolitik der deutschen Gewerkschaften ist das Kernstück und der wichtigste Mobilisierungsfaktor in der Tarifpolitik nach wie vor die Lohn- und Gehaltspolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Bedeutung formaler Organisationsgrade für die Gewerkschaften

1. Allgemeiner Organisationsgrad

Betrachtet man die Relevanz verschiedener Organisationsgrade für die Gewerkschaften, so muß man davon ausgehen, daß der „allgemeine Organisationsgrad" einer Gewerkschaft zunächst die allgemeine „Stärke" der Organisation in seinem Organisationsbereich bestimmt. Man könnte auch von einem Gradmesser des branchenmäßigen oder sektoralen Gewichts der Gewerkschaft sprechen. Wirtschaftlich ist die Stärke einer Gewerkschaft nicht nur eine Funktion des Organisationsgrades, sondern ebenso eine Funktion der absoluten Summe der Mitglieder und der Größe des Organisationsbereiches.

Für den DGB als Dachorganisation, der keine eigene Tarifpolitik betreibt, liegt die Bedeutung seines Organisationsgrades zunächst in der „Relevanz der Masse" von Mitgliedern, die er repräsentiert. Die Relevanz der Zahl drückt das Gewicht der vom DGB aufgestellten sozialpolitischen Forderungen aus und macht sie für wahlabhängige Politiker unüberhörbar. Ohne daß der DGB über Stimmenpakete für die eine oder andere Partei beliebig verfügen könnte, liegt in der faktischen — und sich im Organisationsgrad und im Folgebereitschaftsgrad ausdrückenden — Repräsentation der Arbeitnehmer ein politisches Gewicht eigener Art.

Für eine Einzelgewerkschaft ist der allgemeine Organisationsgrad (und die Summe der organisierten Arbeitnehmer) zunächst ein Index, der die relative Position einer Einzelgewerkschaft für die Branche, für die Gesamtwirtschaft und im Dachverband des DGB umreißt. Direkt wirksam wird der allgemeine Organisationsgrad einer Einzelgewerkschaft allerdings durch das Beitragsaufkommen. Vom Anteil der beitragszahlenden Mitglieder an den abhängig Beschäftigten eines Organisationsbereiches hängt die Finanzkraft, die Höhe des Streikfonds, die personelle Ausstattung des hauptamtlichen Apparats und nicht zuletzt die organisationsinterne Dienstleistungskraft und Schutzmöglichkeit einer Gewerkschaft für ihre Mitglieder ab.

Bei der Bestimmung der Finanzkraft durch den Organisationsgrad muß man berücksichtigen, daß infolge der ausgedehnten innerorganisatorischen Dienstleistungen der Gewerkschaften heute die Einnahmeüberschüsse aus den Beiträgen für die Bildung und Wiederauffüllung des Streikfonds oft nur rd. 3 - 5 % ausmachen. Für manche Gewerkschaft reicht ein solcher Einnahmeüberschuß allenfalls dazu, einen rd. 2½ bis 3 Tage dauernden Vollstreik oder eine ebenso lange dauernde Totalaussperrung finanzieren zu können. Für die einzelnen Gewerkschaften sind hier sehr unterschiedliche Bedingungen gegeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Bezirklicher oder lokaler Organisationsgrad

Um Schwerpunktstreiks durchführen zu können und den tarifvertraglichen Regionalföderalismus aufrechterhalten zu können, kommt es darauf an, daß die Gewerkschaft einen möglichst hohen bezirklichen oder lokalen Organisationsgrad hat. Ein hoher Organisationsgrad in einem Bezirk kann einen niedrigen allgemeinen Organisationsgrad einer Gewerkschaft mehr als ausgleichen. Es kommt darauf an, daß 1. die Gewerkschaft in einigen (Groß-)Betrieben hoch organisiert ist, daß 2. dort der Mobilisierungsgrad hoch ist, daß 3. unter den Nichtmitgliedern eine hohe passive Folgebereitschaft besteht und daß 4. keine relevante Konkurrenzorganisation existiert. Die Kampfbereitschaft, d. h. der Folge- und Mobilisierungsbereitschaftsgrad ist hier evtl. sogar ein besseres Indiz für die Möglichkeit und die Fähigkeit einer Gewerkschaft, Arbeitskämpfe durchstehen zu können, als der formelle Organisationsgrad. Gleichwohl ist ein möglichst hoher allgemeiner und bezirklicher/lokaler Organisationsgrad die beste Garantie für eine folgebereite Arbeitnehmerschaft beim Arbeitskampf in einem Bezirk.

3. Gruppenspezifische Organisationsgrade

Abgesehen von dem Erfordernis eines hohen gesamtorganisatorischen Organisationsgrades zur Sicherung der Finanzkraft und eines hohen bezirklichen oder lokalen Organisationsgrades zur Sicherung der größtmöglichen Arbeitskampfsolidarität, kommt es bei der Führung von Schwerpunktstreiks für die Gewerkschaft auch darauf an, möglichst diejenige Arbeitnehmergruppe hoch organisiert zu haben, die Träger von Arbeitskämpfen sein kann. Gegenüber Beamten, die tarifrechtlich nicht streiken dürfen, den Angestellten, die bisher nur eine geringe Organisationsbereitschaft und eine noch geringere Arbeitskampfsolidarität entwickelten, und den Frauen, die ebenfalls nur eine geringe Organisationsloyalität haben und nur wenig mobilisierungsfähig sind, kommt es auf die (männlichen) Arbeitnehmer (einschl. der ausländischen Arbeitnehmer) an. Traditionell ist der Folgebereitschafts- und Mobilisierungsbereitschaftsgrad bei den Facharbeitern am größten, wie sich auch schon bei der Mitgliederstrukturanalyse zeigte.

Die qualifizierten Facharbeiter haben die höchste Arbeitskampfsolidarität und die größte Arbeitskampferfahrung. Je höher der Organisationsgrad und der Folge- und Mobilisierungsbereitschaftsgrad der Facharbeiter in einer Gewerkschaft ist, desto sicherer kann die Gewerkschaft einen Arbeitskampf erfolgreich durchstehen.

Bei bundesweit durchgeführten Tarifverhandlungen und bundesweiten Arbeitskämpfen kommt es für die Gewerkschaft darauf an, möglichst in einer oder mehreren Fach- oder Berufsgruppen einen hohen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Organisationsgrad zu besitzen. Dabei sind angesichts des „Fachgruppenföderalismus" in den Gewerkschaften insbesondere solche Berufsgruppen relevant, die innerbetriebliche oder innerbehördliche Schlüsselpositionen innehaben. Es kommt darauf an, den Kern des Leistungs- und Produktionsprozesses möglichst gezielt, demonstrativ wirksam und geschlossen stillzulegen. Hier sind es die Arbeiter-Fachgruppen in Schlüsselstellungen, auf die es ankommt.

Wie für die IG Metall die Automobil- und Elektrofacharbeiter in Nord-Württemberg-Nordbaden die regionalisierten Lohnführergruppen sind, so sind es die Maschinen- und Rotationsdrucker bei der IG Druck und Papier. Bezeichnenderweise sind die Gemeindearbeiter „Träger" der Lohn- und Tarifpolitik im gesamten öffentlichen Sektor, für die Landes- und Bundesarbeiter ebenso wie für die Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes. Die Gemeindearbeiter sind die „Träger" der Tarifpolitik und zugleich die Lohnführer in der Tarifgemeinschaft der fünf Beamtengewerkschaften des öffentlichen Dienstes, wenngleich die DPG (Arbeiter in den Postverteilerstellen) und auch die GdED (Eisenbahner in Rangierwerken) eigene Streikfähigkeit besitzen und dies auch 1974 unter Beweis gestellt haben.

4. Innerorganisatorischer Organisationsgrad

Wenn wir bisher die Organisationsgrade als Einflußfaktoren in der Lohnpolitik betrachtet haben, so verweisen doch die tarifstrukturellen Zusatzregelungen auf einen besonderen Einflußfaktor. Für die tarifstrukturellen Zusatzregelungen, die oft als „Tarifpetersilie" oder „Sozialbeilage" abgetan werden, kommt es auf einen spezifischen Organisationsgrad innerhalb der Gewerkschaften an. Diejenige Fach-, Berufs- oder Personengruppe, die innerhalb der Gewerkschaft am stärksten organisiert ist und die sich in den innerorganisatorischen Vorverhandlungen zur Aufstellung der Forderungen am stärksten durchsetzen kann, wird in den tarifstrukturellen Zusatzleistungen in der Regel am meisten erreichen. Sie wird bestimmte Leistungen auch früher erreichen als andere, da sie kraft ihres innerorganisatorischen Gewichts die Gesamtorganisation am meisten verpflichten kann. Dies gilt insbesondere für diejenigen Gruppen in der Gewerkschaft, die selbst eine Schlüsselstellung für die Streikfähigkeit der Organisation haben. Nicht von ungefähr lehnen es z. B. viele Arbeiter des öffentlichen Dienstes ab, ins Beamten- oder Angestelltenverhältnis übernommen zu werden, da sie dann auf einen wesentlichen Teil der für die Arbeiter erreichten Vorteile verzichten müßten, die die Angestellten und Beamten wegen ihres geringeren innerorganisatorischen Gewichts noch nicht erreicht haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassend kann man also sagen, daß für die Realisierung des Drohpotentials der Gewerkschaften, für eine wirksame Tarifpolitik und für die Sicherung der Streikfähigkeit der Organisation sowohl der allgemeine Organisationsgrad wie der Folgebereitschafts- und Mobilisierungsbereitschaftsgrad eine zentrale Rolle spielen und nicht getrennt voneinander betrachtet werden können.

Beim Organisationsgrad gilt: Wichtig ist 1. der allgemeine Organisationsgrad zur Sicherung der Finanzkraft der Gewerkschaft, 2. der bezirkliche bzw. lokale Organisationsgrad zur Sicherung der Schwerpunktstreikfähigkeit, 3. der personelle bzw. berufsgruppenspezifische Organisationsgrad zur Sicherung der Folge- und Mobilisierungsbereitschaft und 4. der innerorganisatorische gruppen- oder berufsspezifische Organisationsgrad zur Erklärung bestimmter lohnstruktureller Unterschiede.

VI. Organisationsgrade und die Problematik ihrer Berechnung

1. Mitgliederstatistik

Die Berechnung des Organisationsgrades der Einzelgewerkschaften stößt auf erhebliche Schwierigkeiten — sowohl auf der Seite der Mitgliederstatistik der Einzelgewerkschaften wie auf der Seite der Abgrenzung des Organisationsbereiches und der Feststellung der in den verschiedenen Organisationsbereichen Beschäftigten.

Mit der Einführung von EDV-Anlagen für die Mitgliedererfassung und für den Beitragseinzug haben sich die Gewerkschaften seit einiger Zeit ein entwicklungsfähiges Instrument geschaffen, mit dem die Mitgliederstatistik gegenüber früher sehr viel genauer zu führen ist.

Allerdings beruhen heute die Meldungen über Mitgliederbestände z. T. noch auf Angaben der Ortsverwaltungen, die im innerorganisatorischen Wettbewerb um die besten Organisationszahlen verständlicherweise ein Interesse am Ausweis möglichst hoher Mitgliederzahlen haben. Bei Mitgliederkontrollmeldungen aus Betrieben und aus den Verwaltungsstellen sind Doppelzählungen nicht immer ausgeschlossen. So kann es vorkommen, daß ein Arbeiter, der im Einzugsbereich einer Verwaltungsstelle wohnt und im Einzugsbereich einer anderen arbeitet, doppelt gezählt wird. Hier bedarf es noch einiger Bereinigungen der Mitgliederstatistik, um ein deutlicheres Bild zusammenstellen zu können.

Auch die Wohnadressen der geführten Mitglieder erweisen sich oft als fehlerhaft. Das Problem der Fluktuation und der Mobilität der Arbeit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmer ist für die Gewerkschaften immer noch aktuell, da sich die Mitglieder nicht wie bei den Einwohnermeldeämtern bestimmungsgemäß ummelden.

Tabelle 9

Organisationsgrade der IG Bergbau und Energie, Stand 31. 12. 1975

Nach Bezirken	Arbeiter über und unter Tage	Angestellte	alle Beschäftigte
Rheinland	87,8	56,2	81,3
Hannover	89,1	36,8	65,7
Celle	67,7	35,9	55,4
Lingen	53,2	24,3	43,0
Helmstedt	97,5	88,4	95,8
Salzgitter/Goslar	97,8	80,6	94,1
Niedersachsen	83,0	43,3	69,4
München	84,0	50,0	74,8
Amberg	80,6	57,3	75,5
Baden/Württemberg	91,3	56,7	82,2
Süddeutschland	83,0	55,6	76,6
Ruhr-Nordost	93,2	80,6	91,3
Ruhr-Nord	100,1	81,1	97,0
Ruhr-Nordwest	73,4	78,4	74,4
Bottrop	114,2	76,6	107,5
Ibbenbüren	93,7	33,0	83,2
Ruhr-West	109,9	67,7	102,4
Ruhr-Mitte	118,6	53,4	95,3
Niederrhein	90,2	76,5	88,1
Ruhr-Ost	84,5	76,3	82,9
Neunkirchen	120,0	51,1	111,6
Saarlouis	72,7	47,4	67,1
Saar	94,4	48,4	86,3
Nordhessen	99,4	59,7	90,2
Gießen	91,5	51,5	83,2
Hessen/RH/Pfalz	96,7	57,1	87,8
Bundesgebiet	92,6	63,9	86,7
Nach Bergbauarten			
Stein-Pechkohle	95,6	73,0	91,8
Braunkohle	89,9	54,7	81,7
Erdöl	59,3	30,3	45,7
Erzbergbau	97,3	81,0	94,2
Kali-Stein-Sal.	91,6	47,4	78,1
sonst. Bergbau	69,9	52,0	63,8
Bundesgebiet	92,6	63,9	86,7

Gesamtzahl der Beschäftigten im Organisationsbereich: 280 968, davon Mitglieder: 243 702 (86,7 %), Gesamtmitgliedschaft: 378 667, davon Rentner: 134 667 (35,6 %).

Quelle: Mitgliederstatistik der IGBE.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rölke traf z. B. bei seiner Feldstudie auf das Problem, daß sich 42 % der von ihm aus den Mitgliederlisten ausgewählten Adressen als fehlerhaft herausstellten[61].

Wie schwierig eine genaue Mitgliederstatistik zu erstellen ist, ergibt sich auch aus der nach Bezirken und Branchen gegliederten Organisationsgradtabelle der IGBE, wo z. T. Organisationsgrade von 120 % (Bezirk Neuenkirchen) ausgewiesen werden (Tabelle 9).

Man muß davon ausgehen, daß bei derartigen Schwankungen die Organisationsgrade zur näheren Prüfung um bis zu 20 % korrigiert werden müßten.

Bei der Berechnung des Organisationsgrades, dem Anteil der Organisierten bezogen auf die Gesamtheit der abhängig Beschäftigten eines Organisationsbereichs, müssen zugleich die organisierten, aber nicht im Erwerbsleben stehenden Personengruppen ausgegliedert werden. Dies betrifft insbesondere die Rentner, die Wehrdienst- und Ersatzdienstleistenden und die Schulbesucher. Die entsprechenden Zahlen für diese Gruppen sind aber nicht genau zu erfassen, so daß ein „reiner Organisationsgrad" kaum wirklich festzustellen ist.

Die Daten der Tabelle 9 sind von vornherein um die Anzahl der Rentner, die bei der IGBE rd. 35 % der Gesamtmitgliedschaft ausmachen, bereinigt. Ohne diese Bereinigung hätte die IGBE einen Organisationsgrad von rd. 135 %.

Für die aktuelle Politik einer Gewerkschaft, so z. B. bei den innerorganisatorischen Wahlen, bei Streikurabstimmungen und für die Streikgeldberechtigung sind zudem nur die regelmäßigen Beitragszahler stimm- und anspruchsberechtigt. Gegenüber den mehr oder minder säumigen Beitragszahlern dürften für einen organisationspolitisch „reinen" Organisationsgrad nur die regelmäßigen Beitragszahler berücksichtigt werden.

2. Beschäftigtenstatistik

Die zweite große Schwierigkeit, einen im Sinne unserer Themenstellung „reinen Organisationsgrad" zu berechnen, liegt darin, daß die offiziellen Daten der Beschäftigtenstatistik entweder nur Zahlen für das ganze Bundesgebiet liefern oder für einzelne Bundesländer, also gemäß den Einzugsgebieten der statistischen Ämter. Es stimmen aber weder die Beschäftigungszahlen nach Branchen noch nach Ländergrenzen mit den Organisationsbereichen der Gewerkschaften überein.

---

[61] *P. Rölke*, Die Beteiligung . . ., a. a. O., S. 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 10

Organisationsgrad der IG Metall von 1950 - 1973

	A[1]	B[2]	C[3]
1950	69,6	54,7	55,1
1951	69,0		54,6
1952	69,8	57,8	55,1
1953	62,8		49,7
1954	57,6	47,9	45,6
1955	53,6		42,4
1956	52,3	44,8	41,4
1957	53,5		42,4
1958	53,1	45,0	42,0
1959	51,1		40,4
1960	48,8	41,0	38,6
1961	44,4	37,6	35,2
1962	45,2	37,7	35,8
1963	45,3	37,9	36,9
1964	45,1	37,5	35,7
1965	45,1	37,6	35,7
1966	45,8	37,9	36,3
1967	47,4	38,3	37,5
1968	46,7	37,8	37,0
1969	45,8	37,4	36,3
1970	46,7	38,4	37,0
1971	48,8	40,0	38,6
1972	51,5	41,7	40,8
1973	52,4	42,4	41,5

1. Der Organisationsgrad A errechnet sich aus dem Quotienten von beitragszahlenden Mitgliedern und abhängig Beschäftigten der Metallindustrie (ohne Metallhandwerk). Der Organisationsgrad A ist überhöht, da im Zähler die Rentner und die Mitglieder aus dem Bereich des Metallhandwerks einbezogen sind, während im Nenner nur die Zahl der tatsächlich abhängig Beschäftigten in der Metallindustrie enthalten ist. Soweit die IG Metall in einigen Geschäftsberichten einen Organisationsgrad angibt, ist er auf dieser Basis errechnet worden; offensichtlich hat die IG Metall aber die Gesamtzahl ihrer Mitglieder einbezogen. Das Vorgehen der IG Metall ist insoweit berechtigt, als sie insbesondere in der Metallindustrie gut organisiert ist und in diesem Organisationsbereich die tarifpolitischen Entscheidungen fallen.

2. Der Organisationsgrad B ergibt sich aus dem Verhältnis von beitragszahlenden Mitgliedern und der Gesamtheit der Beschäftigten in der Metallwirtschaft; er ist einerseits zu hoch ausgewiesen, weil bei den Mitgliedern die Rentner einbezogen sind, und andererseits zu niedrig, weil bei den Beschäftigten die Selbständigen enthalten sind.

3. Der Organisationsgrad C stellt den Versuch dar, einen realistischen Organisationsgrad der IG Metall zu errechnen. In einem Annäherungsverfahren wurden die Zahl der beitragszahlenden Mitglieder um die Rentner in Höhe von 5 Prozent bereinigt und die Zahl der abhängig Beschäftigten der Metallindustrie um 20 Prozent erhöht, um damit die abhängig Beschäftigten des Metallhandwerks zu erfassen.

Alle drei Organisationsgrade weisen für die frühen fünfziger Jahre einen sprunghaften und danach bis 1960 einen weiteren kontinuierlichen Rückgang aus. Nach 1961 ist das Organisationsverhältnis zunächst relativ konstant geblieben; seit 1970 ist ein deutlich ansteigender Trend zu erkennen.

Quelle: Bergmann / Jacobi / Müller-Jentsch, Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen, Frankfurt 1975, S. 360/361.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Organisationsbereiche sind zudem keine einheitlichen Tarifbereiche, so daß hier noch einmal eine erhebliche Eingrenzung vorgenommen werden müßte.

Tarifpolitisch werden schließlich die verschiedensten Organisationsbereiche von mehreren Gewerkschaften betreut und es werden Tarifabschlüsse in Tarifgemeinschaft abgeschlossen.

Die Organisationsgrade und die Daten der Tabellen 9 ff. sind daher auch wegen der Unsicherheit der im Nenner auftauchenden Zahlen nur mit großer Zurückhaltung zu betrachten. Solche Organisationsgradzahlen sind immer nur Annäherungen und Anhaltspunkte für die Gewerkschaft, um noch evtl. vorhandene Organisationsreserven aufzudecken, nicht jedoch um sie zur Messung der „Kampfkraft" der Organisation der Öffentlichkeit zu präsentieren und sich daran messen zu lassen.

Für den Bereich der IG Metall haben Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch eine Organisationsgradberechnung durchgeführt (Tabelle 10). Die Legende zu ihrer Tabelle ist aussagekräftig genug, daß wir sie hier nicht zu wiederholen brauchen.

Der Schwankungsgrad der von ihnen vorgestellten Organisationsgrade liegen für 1973 zwischen 52,4 % und 41,5 %. Das ist eine Abweichung des höchsten zum niedrigsten Wert von immerhin rd. 26 %.

Diese Abweichung dürfte Grund genug sein, um sich vor einer Überschätzung des Genauigkeitswertes von Organisationsgraden zu bewahren.

3. Interpretation der Organisationsgrade der Einzelgewerkschaften

Ein ungefähres Bild der Organisationslage der Einzelgewerkschaften gibt Tabelle 11. Wie wenig allerdings die einzelnen Organisationsgrade aussagen, zeigt das Beispiel der IG Druck und Papier, die einen allgemeinen Organisationsgrad von rd. 30 % für alle Organisations- und Tarifbereiche hat, aber einen deutlichen Schwerpunkt bei den Facharbeitern im Druckgewerbe (90 %). Die IGDP wäre als „relativ schwach" zu bezeichnen nach ihrem „allgemeinen Organisationsgrad", der ihre allgemeine Finanzkraft bestimmt, als „sehr stark" dagegen im Bereich des personellen und berufsgruppenspezifischen Organisationsgrades, der ihre Streikfähigkeit bestimmt. Ähnliches gilt für die ÖTV, die allerdings schon aufgrund der „Relevanz der Masse" der in ihr organisierten Arbeitnehmer trotz ihres geringen allgemeinen Organisationsgrades von 28 % keinesfalls als „schwach" zu bezeichnen ist. Daß aber ein hoher Organisationsgrad in einem spezifischen Wirtschaftszweig noch nicht bedeuten muß, daß die Gewerkschaft auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 11

Entwicklung des Organisationsgrades der DGB-Gewerkschaften

Gewerkschaft	Anteile der Organisierten[a] an den Beschäftigten des jeweiligen Organisationsbereiches		
	1950 in %	1974 in %	Besonderheit 1976
IGBSE	22,4	rd. 26	
Bauhauptgewerbe			30—35
Facharbeiter			40—45
IGBE	97,0	rd. 80[b]	
Arbeiter unter Tage			101
Arbeiter über Tage			80
Angestellte			64
IGCPK	61,8	rd. 48	
Chemieindustrie			72
Glasindustrie			90
BASF			80
IGDP	76,7	rd. 30	
Facharbeiter Druck			90
GdED	74,9	rd. 104	(rd. 77)[b]
Arbeiter			92
Angestellte			84
Beamte			62
GEW	20,5	rd. 20	
GGLF	9,4	rd. 17	
Gartenbau			35,3
Landwirtschaft			11
Staatsdomänen			90
HBV	3,6	rd. 6	
Versicherungen			35—40
Banken			40—45
GHK	32,6	rd. 29	
Holzverarbeitung			38
Sägeindustrie			19
Gewerkschaft Kunst	62,4	rd. 46	
Gewerkschaft Leder	40,7	rd. 40	
IGM	52,3	rd. 46	
Arbeiter			53
Angestellte			25
NGG	17,4	rd. 19	
ÖTV	32,0	rd. 28	
Gemeindearbeiter			üb. 90
DPG	62,6	rd. 87	(rd. 74)[b]
GTB	35,6	rd. 31	
Miederindustrie			90
DGB Gesamt	35,7	32,3	

a) einschl. Rentner. b) ohne Rentner.

Quelle: für 1950: Mitgliederstatistik des DGB; für 1974/76: eigene Erhebungen, freie Exploration, Berechnungen nach Unterlagen des DGB und WSI.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

streikfähig ist, zeigt das andere Extrembeispiel, die GGLF. Sie hat im Bereich der landwirtschaftlichen Staatsdomänen einen Organisationsgrad von rd. 90 %, ohne deshalb streikfähig zu sein, da Staatsdomänen keine Schlüsselbetriebe sind (und die Kühe selbst bei einem Streik im Notdienst gemolken werden müßten).

Generell läßt sich an der Tabelle 11 ablesen, daß die IGBE, die DPG und die GdED überdurchschnittlich hohe Organisationsgrade von teilweise über 80 % haben. Hier wirkt sich der in der Analyse des Beitrittsverhaltens schon erwähnte Tatbestand aus: Je höher der Facharbeiteranteil, der Anteil der Großbetriebe, der Anteil der Betriebe in Ballungszentren und je geringer der Anteil der Frauen und der Anteil der Angestellten an den Beschäftigten ist, desto größer ist die Organisationsbereitschaft der abhängig Beschäftigten. Zudem haben die Arbeitnehmer des Organisationsbereiches der IGBE, der DPG und der GdED eine weit zurückliegende traditionale und prinzipielle Gewerkschaftsloyalität. Das „deutsch" im Namen der DPG und der GdED weist darauf hin, daß sich diese Gewerkschaften einmal als Teil einer „Internationalen" der Gewerkschaften verstanden haben. Das soziologische Phänomen von traditionellen Postler-, Eisenbahner- und Bergarbeiterfamilien schlägt sich auch in der Organisationsbereitschaft nieder. In allen drei Bereichen haben die Gewerkschaften z. T. kulturell-identitätsstiftende Funktionen für die Arbeitnehmer (vgl. Tradition der Knappenvereine).

Die Tarif(struktur)politik dieser Gewerkschaften ist zugleich sehr umfassend. Die Betreuungsfunktion dieser Gewerkschaften für die Mitglieder kann auf das Motto: „Von der Einstellung bis zur Invalidisierung"[62] gebracht werden. In allen drei Gewerkschaften fällt die „latente Folgebereitschaft" der abhängig Beschäftigten gegenüber den Gewerkschaften mit der tatsächlichen Organisationsmitgliedschaft zusammen.

Bei der Gewerkschaft HBV, die einen auffallend niedrigen Organisationsgrad hat (6 %), wirkt der umgekehrte Mechanismus aus der Analyse des Beitrittsverhaltens: Je höher der Angestellten- und Frauenanteil und je geringer der Arbeiteranteil an den abhängig Beschäftigten, je kleiner, zersplitterter und zahlreicher die Betriebe, je höher die Mobilität, die Fluktuation und die Teilzeitbeschäftigung der abhängig Beschäftigten und je stärker die Konkurrenzorganisation (DAG) ist, desto geringer ist die Organisationsbereitschaft der abhängig Beschäftigten gegenüber einer DGB-Gewerkschaft.

---

[62] *H. Vomberg*, Betriebsnah und zentral. Die Tarifpolitik der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 9/1973, S. 580 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gerade Frauen und Angestellte, die den Hauptteil der Beschäftigten des Organisationsbereiches der Gewerkschaft HBV ausmachen, entwickeln die vergleichsweise geringste prinzipielle und traditionelle Bindung an eine aktive Gewerkschaft. Gleichwohl hat die HBV große Fortschritte in der Organisation gemacht. Sie hat die relativ größten Mitgliederzuwächse in der letzten Zeit gehabt und im Bereich Banken und Versicherungen schon einen ansehnlichen Organisationsgrad erreicht.

Tarifpolitisch und organisationspolitisch ist der schwierigste Bereich immer noch der Bereich des Handels mit der Vielzahl der Einzelhandelsgeschäfte.

Im Bereich der Tarifpolitik kann aber die HBV trotz ihres relativ geringen allgemeinen Organisationsgrades nicht unbedingte als „schwach" gelten. Sie hat einen Folgebereitschaftsgrad von 55,5 % (BR-Wahlergebnis). In ihrem Organisationsbereich liegen zudem die traditionell arbeitnehmernahen Sparkassen, die Bank für Gemeinwirtschaft, die COOP AG-Genossenschaften und die gemeinwirtschaftlichen Versicherungsunternehmen, deren gemeinwirtschaftliche Leistungen u. a. auch im Bereich der Tarifpolitik liegen und bei denen die HBV in der Regel gute Tarifverträge erzielen kann. Diese Lohnführerverträge verfehlen ihre Wirkung im übrigen Bereich von Handel, Banken und Versicherungen nicht, wenngleich die Gewerkschaft HBV sicherlich den schwierigsten — und auch den in Zukunft evtl. bedeutungsvollsten — Organisationsbereich abdecken muß, der in der gewerkschaftlichen Organisationslandschaft abgedeckt werden muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

Diskutiert wurden im wesentlichen die folgenden vier Problemkreise:

1. Die Motive für den Erwerb der Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberorganisation;
2. die Auswirkungen von Regelungen der Betriebsverfassung und der Mitbestimmung auf den Organisationsgrad;
3. internationale und intersektorale Unterschiede im Organisationsgrad von Gewerkschaften;
4. der Zusammenhang zwischen Organisationsgrad und sozialpolitischer Aktivität.

Dabei standen während der gesamten Diskussion die Gewerkschaften stets im Vordergrund, meist beschränkte man sich sogar ausschließlich auf sie; den Arbeitgeberverbänden wurde also nur geringe Aufmerksamkeit zuteil.

1. Die Motive für den Beitritt zu einer Gewerkschaft oder zu einer Arbeitgeberorganisation

Die Diskussion setzte bei der These von Teichmann an, wonach für den Beitritt in eine Gewerkschaft weniger das Einkommensmotiv als vielmehr das Bedürfnis nach „sozialer Geborgenheit" zumindest so lange ausschlaggebend sei, wie die Tarifpolitik allen Beschäftigten unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft zugute komme. Diese These wurde teilweise bezweifelt. Dagegen betonte der Referent, daß nur entsprechend seiner These ein rationales Motiv für die Mitgliedschaft erkennbar werde. Für eine Synthese der gegensätzlichen Auffassungen wurde darauf verwiesen, daß zwischen einer statischen und einer dynamischen Sicht zu unterscheiden sei: Es sei kaum vorstellbar, daß Gewerkschaften ohne das Einkommensmotiv entstehen könnten. Um aber den Beitritt zu einer bereits bestehenden Gewerkschaft erklären zu können, wenn keine Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder bestehen, müßten im wesentlichen andere Motive als die einer Erhöhung der Einkommen berücksichtigt werden. Es wurde betont und unterstrichen, daß die Gewerkschaften über ein ganzes Arsenal von Zwang verfügen und dieses auch handhaben, um einen möglichst hohen Organisationsgrad zu erreichen und sicherzustellen. Anders könne man den in Großorganisationen relativ hohen Organisationsgrad wohl kaum erklären, wo die Arbeitgeber einer besonders effizienten Gewerkschaftsorganisation gegenüberstehen. Diese These

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blieb allerdings nicht unwidersprochen, ohne daß sich in der Diskussion eine übereinstimmende Meinung herstellen ließ; die Teilnehmer beharrten auf ihren widersprechenden Auffassungen. Demgegenüber war aber die Frage nicht kontrovers, wonach das Organisationsprinzip, also das Industrie-, Betriebs- oder Berufsverbandsprinzip die Beitrittsbereitschaft von Arbeitnehmern zu Gewerkschaften erheblich beeinflußt. Vertieft wurde dieses Problemfeld jedoch nicht. Es wurde lediglich darauf verwiesen, daß bei Prädominanz von Betriebsgewerkschaften — wie in den USA — dem Einkommensmotiv größere Bedeutung zukomme.

Hinsichtlich der Mitgliedschaft in Arbeitgeberorganisationen wurde festgestellt, daß angesichts komplizierter Regelungen, namentlich im Bereich der Sozialgesetzgebung, die Nachfrage nach kompetenter Beratung im besonderen bei kleineren Unternehmen einen unübersehbaren Grund darstelle, die Mitgliedschaft zu erwerben.

2. Auswirkungen von Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsregelungen auf den Organisationsgrad

Zu diesem zweiten Themenkreis wurde weitgehend übereinstimmend konstatiert, daß gegenwärtig der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Bundesrepublik in mehrfacher Hinsicht gefährdet sei. So wurde auf den Funktionsverlust der Gewerkschaften im mitgliedschaftsmotivierenden internen Leistungsbereich (Beratung, Fortbildung, Zusatzversorgung) verwiesen als Folge der Übernahme dieser Aufgaben durch den Staat. Wolle man negative Auswirkungen auf den Mitgliederbestand vermeiden, müßten die Gewerkschaften sich neue Betätigungsfelder eröffnen. Hier sei im neuen Betriebsverfassungsgesetz, das den Gewerkschaften neue Aufgaben im Betrieb zugewiesen habe, ein Schritt in dieser Richtung unternommen worden. Ähnliche Regelungen seien in Schweden bereits in Kraft. Nur so könne verhindert werden, daß das Interesse der Gewerkschaftsleitungen, sich die Mitglieder zu erhalten, in eine aggressive Lohnpolitik einmündet. Andererseits kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß die Industrieverbandsgewerkschaften in Berufsverbandsgewerkschaften — nach Art des Fluglotsenverbandes — zerfallen. In diesem Zusammenhang wurde darauf verwiesen, daß auch im bestehenden Industrieverbandssystem dennoch Berufsgruppen die Tarifpolitik oft sehr stark prägten, berufsgewerkschaftliche Elemente seien immer gegenwärtig. Auch andere Möglichkeiten, den Gewerkschaften neue Funktionen zuzuweisen, wurden diskutiert, z. B. bei der Vermögensbildung und bei der Humanisierung der Arbeitswelt; eine größere Bedeutung würden diese jedoch so lange nicht erlangen, wie die Rahmenbindungen der Freiwilligkeit des Beitritts und des Verbots einer Begünstigung von Gewerkschaftsmitgliedern gelten würden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Zusammenhang mit der Funktionsvermehrung von Gewerkschaften wurde von der Arbeitgeberseite zugehörigen Diskussionsrednern betont, daß die Ausdehnung der Mitbestimmung, insbesondere insoweit Gewerkschaftler neue Personalkompetenzen erhielten, der Organisationsgrad der Gewerkschaften gefährdet werden könnte. Denn durch ihre Teilnahme in Organen der Mitbestimmung würden sie schließlich die Interessen ihrer Mitglieder nicht mehr glaubhaft vertreten können. Um diese Folge zu verhindern, habe die Arbeitgeberseite stets vorgeschlagen, die Gewerkschaften bei den Mitbestimmungsregelungen nicht zu beteiligen, sondern mit der Mitbestimmung bei der Belegschaft und damit letztlich beim einzelnen Arbeitnehmer anzusetzen. An einem Autoritätsverlust der Gewerkschaften könne niemand ernsthaft interessiert sein, der unsere gegebene Ordnung erhalten wissen wolle; denn er führe zur Ausbreitung wilder Streiks. Über deren Bedeutung für die Stärke der Gewerkschaften bestand indessen keine Einmütigkeit. Wilde Streiks könnten auch ein Mittel der Gewerkschaftspolitik sein, mit Hilfe derer neue Tarifverhandlungen ohne Verletzung der Friedenspflicht erzwungen werden könnten. Andererseits wurde auch eine Beeinträchtigung der Gewerkschaftsstärke für den Fall einer nachgiebigen Reaktion der Arbeitgeberseite auf nicht gewerkschaftlich legitimierte Streiks vermerkt.

3. Internationale und intersektorale Unterschiede im Organisationsgrad

Unter Bezug auf die im Referat Himmelmann abgedruckten Materialien wurden verschiedene Erklärungsmöglichkeiten für die internationalen und intersektoralen Unterschiede im Organisationsgrad der Gewerkschaften erörtert. Als auffallend wurde der hohe Organisationsgrad in den kleinen Ländern mit niedriger Bevölkerungszahl (Niederlande, Österreich) angesehen. Als Erklärung wurde versuchsweise angeboten, daß hier kleine Gruppen im Sinne Olsons vorlägen. Ebenfalls wurde der unterschiedlich hohe interne Leistungsbereich als Ursache herangezogen. In Schweden etwa werde die Arbeitslosenversicherung über die Gewerkschaften abgewickelt. Der Organisationsgrad in der Bundesrepublik wurde im Verhältnis zu etwa gleich großen Ländern, wie z. B. Frankreich, als relativ hoch angesehen. Internationale Unterschiede könnten auch mit der unterschiedlichen Politisierung der Gewerkschaften zusammenhängen.

Für intersektorale Differenzen im Organisationsgrad — die nur am Beispiel der Bundesrepublik erörtert wurden — wurden verschiedene Ursachen genannt: Ein hoher Organisationsgrad lasse sich im besonderen in jenen Betrieben (Bahn, Post, Bergbau) feststellen, in denen infolge hoher Unternehmenskonzentration die Bedingungen gewerk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftlicher Tätigkeit besonders günstig seien. Das Gegenbeispiel eines besonders ungünstigen Organisationsgrades stelle der Bereich „Handel, Banken, Versicherungen“ dar. Hier sei wegen der Vielzahl der Unternehmen und Arbeitsstätten die Mitgliederwerbung und -betreuung besonders schwierig und mit hohen Kosten verbunden. Für den hohen Organisationsgrad im Bereich „Bahn und Post“ sei zudem das durch Branchentreue in der Abfolge schon von Generationen ausgeprägte Traditionsbewußtsein hoch zu veranschlagen.

Die Bedeutung von Strukturfaktoren (Anteil von Frauen an der Arbeitnehmerschaft, Anteil der Facharbeiter, der Angestellten u. ä. m.) im Vergleich zu den schon diskutierten Determinanten könne besonders gut am Beispiel der Industriegewerkschaft Textil und Bekleidung analysiert werden. Diese Gewerkschaft weise in ein und derselben Organisation zwei Sektoren mit stark differierendem Organisationsgrad (Textil 40 %, Bekleidung 20 %) auf. Diese Differenz könne nur durch die genannten Strukturfaktoren erklärt werden.

Ein Zusammenhang wurde auch zwischen der Mobilität der Arbeitnehmer und dem Organisationsgrad gesehen. Falls aus strukturpolitischen Gründen eine Abwanderung aus einer Branche schwierig sei, sei die Organisationsbereitschaft besonders groß. Als Beispiel wurde der Bergbau in den USA angeführt; die Übertragbarkeit dieses Beispiels auf die BRD wurde jedoch bezweifelt. Schließlich wurde gemeint, daß auch qualitative Unterschiede in den Leistungen der verglichenen Gewerkschaften nicht außer acht gelassen werden sollten. Denn nicht alle Organisationen seien tarifpolitisch tätig, so z. B. nicht der Beamtenbund und auch nicht die Gewerkschaft „Erziehung und Wissenschaft“.

4. Der Zusammenhang zwischen Organisationsgrad und sozialpolitischer Aktivität

Die These einer linearen Beziehung zwischen Tarifpolitik und Organisationsgrad wurde allgemein wegen der Bedeutung anderer Faktoren, z. B. der Organisationsqualität, zurückgewiesen. Der Zusammenhang sei eher als ein „Schwellenphänomen“ aufzufassen.

Die aus der Literatur bekannte und auch in die Diskussion eingebrachte These, nach der eine aggressive Tarifpolitik insbesondere bei Gewerkschaften mit einem mittleren Organisationsgrad anzutreffen sei (denn Gewerkschaften mit geringer Mitgliederquote seien hierzu gar nicht in der Lage, während Gewerkschaften mit einem hohen Organisationsgrad eine gewisse Saturiertheit aufwiesen), stieß auf verbreitete Skepsis. Kritisch wurde zweierlei angeführt: zum einen die Vermutung, daß die Formen gewerkschaftlicher Machtausübung vom Organisationsgrad nicht abhingen (hoch organisierte Gewerkschaften

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

betätigen sich besonders stark im politischen Bereich), zum anderen sei die These eines nichtlinearen Zusammenhanges empirisch nicht belegbar. Man berücksichtige in Europa zu stark das Wissen über das Verhalten nordamerikanischer Gewerkschaften. Diese Erfahrungen sind jedoch nicht ohne weiteres auf unsere Verhältnisse zu übertragen. In Zeiten, in denen Lohnleitlinien eine gewisse Rolle spielten, eröffneten sich gerade in solchen kleinen Gewerkschaften — weitgehend unbemerkt — besondere Chancen, Lohnerhöhungen durchzusetzen. Sie könnten das sehr viel besser, als große Gewerkschaften das tun könnten, die unter starkem Anpassungsdruck der Öffentlichkeit gestanden hätten und stehen. Daraus aber eine generalisierende Hypothese herzuleiten, sei dennoch mehr als fragwürdig.

Erik Boettcher, Münster

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliographie

Abendroth, W., Das Problem der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie in der Bundesrepublik, in: ders., Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied 1967.

Adam, H., Ansätze einer polit-ökonomischen Theorie der Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen, H. 1/1976, S. 29 f.

Allan, V. L., Power in Trade Unions, London 1954.

Baerwald, F., Neues Schlichtungsexperiment in der Stahlindustrie der USA, in: Sozialer Fortschritt, 23. Jg. (1974), H. 1.

Barke, E. W., Mutual Survival. The Goal of Union and Management, New York, London 1946.

Bauernfeind, H., Die Mitgliedschaft in Koalitionen, Düsseldorf 1957.

Bergmann, J., Organisationsinterne Prozesse in kooperativen Gewerkschaften, in: Leviathan, H. 2/1973.

Bilstein, H., Innergewerkschaftliche Demokratie als Bedingung für sozialen Wandel, in: DGB (Hrsg.), Gewerkschaftstheorie heute.

Blampain, R., Die Gewerkschaften und die Entwicklung der Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmen in Belgien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 26. Jg. (1975), S. 401 - 468.

Bodkin, R. G., Real Wages and Cyclical Variations in Employment: A Re-Examination of the Evidence, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 2 (1969), S. 353 - 374.

Boskin, M. J., Unions and Relative Real Wages, in: American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 466 - 472.

Braukmann, G., Der Einfluß des Konjunkturverlaufs auf die gewerkschaftliche Mitgliederbewegung, Diss. Bochum 1972.

Braun, S., Thesen zur Soziologie des Streiks, in: Hamburger Jahrbuch, 17. Jg., 1972.

Bronfenbrenner, M., The Incidence of Collective Bargaining, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 64 (1954), S. 293 - 307.

Burger, A. E., Relative Movements in Wages and Profits, in: Federal Reserve Bank of St. Louis. Review, Vol. 55 (1973), Nr. 2, S. 8 - 16.

Cartter, A. M. and *F. R. Marshall*, Labor Economics: Wages, Employment, and Trade Unionism, Homewood (Ill.) 1967.

Cassau, Th., Das Führerproblem innerhalb der Gewerkschaften, Berlin 1925.

Dänzler, D., Üben die Gewerkschaften einen unabhängigen und nachhaltigen Einfluß auf die Löhne aus?, Diss. Bochum 1969.

Dahrendorf, R., Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1966.

Ders., Soziale Klassen und Klassenkonflikt, Stuttgart 1957.

Delp, V., L. Schmidt und *K. Wohlfahrt*, Gewerkschaftliche Betriebspolitik bei Ford, in: Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch 1974, S. 161 - 175.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Edelstein, J. D. und *M. Warner*, Comparative Union Democracy: Organisation and Opposition in British and American Unions, London 1975.

Edgren, G., K.-O. Faxen und *C.-E. Odhner*, Wage Formation and the Economy, London, New York 1973.

Eichler, W., Neue Aspekte in der Verbandsarbeit, in: Der arbeitgeber, 19. Jg., 1967, Nr. 8.

Eickhof, N., Eine Theorie der Gewerkschaftsentwicklung, Tübingen 1972.

Engelhardt, W. W., Zur Theorie der Gewerkschaftsentwicklung, in: WSI-Mitteilungen, H. 12 (1974), S. 491 ff.

Eschenhagen, W., Antigewerkschaftlicher Kampf oder Kampf in den Gewerkschaften, München 1971.

Fiebig, E., Organisation und Mitglied, Kommunikationsprobleme in der deutschen Gewerkschaftsorganisation am Beispiel der Industriegewerkschaft Metall, Diss. Münster 1972.

Föhr, H., Willensbildung in den Gewerkschaften und Grundgesetz, Berlin 1974.

Franke, H., Leistungsbilanz der Arbeitgeberverbände, in: Der arbeitgeber, 19. Jg., Nr. 8, 1967.

Fürstenberg, F., Der Betriebsrat — Eine Strukturanalyse einer Grenzsituation, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1958, S. 418 - 429.

Gebauer, W., Die Struktur tarifpolitischer Beziehungen, Diss. Heidelberg 1969.

Geiger, Th., Klassengesellschaft im Schmelztiegel, Köln, Hagen 1949.

Habermas, J., Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M. 1973.

Hamermesh, D. S., White-Collar Unions, Blue-Collar Unions, and Wages in Manufacturing, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 24 (1970/71), S. 159 - 170.

Hicks, J. R., Theory of Wages, 1932, Gloucester 1957.

Himmelmann, G., Bedürfnisse — Interessen — Politik, in: Gegenwartskunde, H. 1/1976, S. 105 ff.

Ders., Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen, Berlin 1971.

Hinz, M. O., Tarifhoheit und Verfassungsrecht. Eine Untersuchung über tarifvertragliche Vereinbarungsgewalt, Berlin 1971.

Hoss, D., Krise des „Institutionalisierten Klassenkampfes", Frankfurt 1974.

Jacobi, O., Die innerverbandliche Stellung der Vertrauensleute in der IG Chemie-Papier-Keramik, in: ders. u. a., Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch 1973, Frankfurt/M. 1973.

Johnson, H. G. und *P. Mieszkowski*, The Effects of Unionization on the Distribution of Income: A General Equilibrium Approach, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84 (1970), S. 539 - 561.

Kaiser, J., Die Parität der Sozialpartner, Freiburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen, Band 1, 1972.

Ders., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.

Kerr, C., Trade Unionism and Distributive Shares, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 64 (1954), S. 279 - 292.

Körner, M., Mitbestimmung der Arbeitnehmer als Instrument der gesamtwirtschaftlichen Einkommenspolitik, Diss. Göttingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krusche, R. und *D. Pfeiffer*, Betriebliche Gewerkschaftsorgane und Interessenvertretung, Zur Betriebsräte- und Vertrauensleutepolitik der IG Metall, Berlin 1975.

Külp, B., Streik und Streikdrohung, Berlin 1969.

Levinson, H. M., Collective Bargaining and Income Distribution, in: American Economic Review, Papiers and Proceedings, Vol. 64 (1954), S. 308 - 316.

Lewis, H. G., Unionism and Relative Wages in the United States, Chicago, London 1963.

Lüdeke, D., Strukturveränderungen im Investitionsverhalten im Konjunkturverlauf, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 188 (1973), S. 289 - 319.

Luhmann, N., Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964.

Maher, J. E., Union, Nonunion Wage Differentials, in: American Economics Review, Vol. 46 (1956), S. 336 - 352.

Mayntz, R., Soziologie der Organisation, Reinbek 1963.

Meidner, R., Co-ordination and Solidarity. An Approach to Wages Policy, Stockholm 1974.

Mernizka, L., S. Dreher, Stellung und Aufgaben gewerkschaftlicher Vertrauensleute, in: Jacobi u. a., Gewerkschaften und Klassenkampf, a. a. O., S. 162 ff.

Müller, A., Grundlagen und Entwicklungstendenzen von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 9/1973.

Neidhardt, F., Zwischen Apathie und Anpassung. Unterschichtenverhalten in der Bundesrepublik, in: Hamburger Jahrbuch, 15. Jg. (1970).

Nickel, W., Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, Köln 1972.

Nitschke, W., Willensbildung und Kandidatenauswahl in den unteren Gliederungen einer Gewerkschaft, Diss. Hamburg 1975.

Noé, C., Gebändigter Klassenkampf. Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1970.

Offe, G., Das politische Dilemma der Technokratie, in: Koch/Senghaas (Hrsg.), Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt 1970.

Olson jr., M., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1969.

Ozanne, R., Der Einfluß der Gewerkschaften auf das Lohnniveau und die Einkommensverteilung, in: B. Külp u. a. (Hrsg.), Arbeitsökonomik, Köln 1972, S. 224 - 246.

Pfromm, H.-A., Konflikte solidarischer Lohnpolitik, Göttingen 1975.

Ramm, Th., Parteien des Tarifvertrages, Stuttgart 1961.

Rees, A., The Economics of Work and Pay, New York u. a. 1973.

Reynolds, L. G. and *C. Taft*, The Evolution of Wage Structure, New York 1956.

Rölke, P., Die Beteiligung von Gewerkschaftsmitgliedern der unteren Organisationsebene an der innerverbandlichen Willensbildung, Diss. Köln 1973.

Roloff, W.-R., Interpretation und Analyse der lohn- und sozialpolitischen Zielsetzungen der Industriegewerkschaft Bau—Steine—Erden (Diss. TU Berlin), Hilden 1971.

Ross, A., Trade Union Wage Policy, Berkeley — Los Angeles 1950.

Sander, G., Amerikas Gewerkschaften, Wiesbaden 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schacht, K. und *L. Unterseher,* Das Tarifverhandlungssystem der Bundesrepublik, in: Meißner/Unterseher (Hrsg.), Verteilungskampf und Stabilitätspolitik. Bedingungen der Tarifauseinandersetzungen, Stuttgart 1972.

Schellhoss, H., Apathie und Legitimität, München 1967.

von Schmädel, D., Führung im Interessenverband, in: Untersuchungen über Gruppen und Verbände, Bd. 7, Berlin 1968.

Schmidt, E., Die Auseinandersetzung um die Rolle der Vertrauensleute in der IG Metall, in: Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch 1974, Frankfurt/M. 1974.

Ders., Ordnungsfaktor oder Gegenmacht?, Frankfurt 1971.

Schmölders, G., Das Selbstbild der Verbände, empirische Erhebung über die Verhaltensweise der Verbände und ihre Bedeutung für die Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1965.

Schneider, W., Betriebsratswahlen 1975, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 10/1975.

Seeberger, H., Zur Analyse von Autoritätsstrukturen in deutschen Gewerkschaften, Diss. Erlangen 1969.

Seifert, J., Demokratische Strukturen im DGB, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 3/1958.

Seitenzahl, R., U. Zachert, H. Pütz, Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder, Köln 1976.

Spary, P., Das Gegengewichtsprinzip, Diss. Bonn 1965.

Stammer, O., Gesellschaftsstruktur und Organisationswirklichkeit der Verbände, in: Die neue Gesellschaft, 2. Jg., H. 3/1965.

Throop, A. W., The Union—Nonunion Wage Differential and Cost-Push-Inflation, in: American Economic Review, Vol. 58 (1968), S. 79 - 99.

van de Vall, M., Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln 1966.

Vomberg, H., Betriebsnah und zentral. Die Tarifpolitik der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 9/1973.

Walton, E. E. and *R. B. McKersie,* A Behavioral Theory of Labor Negotiations, New York 1965.

Webb, S. und *B.,* Die Geschichte des britischen Trade Unionismus, Stuttgart 1895.

Weitbrecht, J., Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie, Berlin 1969.

Wildemann, K., Streik und Streikdrohung, Herford 1971.

Witjes, C. W., Gewerkschaftliche Führungsgruppen. Eine empirische Untersuchung zum Sozialprofil, zur Selektion und Zirkulation sowie zur Machtstellung westdeutscher Gewerkschaftsführungen, Berlin 1976.

Wootton, B., The Social Foundations of Wage Policy, London 1955.

Zachert, U., Spiegelfechtereien gegen den Schutz von Vertrauensleuten, in: Der Gewerkschafter, 24. Jg. (1976), H. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 7
Die Bildungseinrichtungen

Leitung: Theodor Dams, Freiburg

Universität Augsburg

Dienstag, 14. September 1976, 14.30 bis 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedarfsorientierung eines expandierenden Bildungssystems?

Von *Dirk Beckerhoff* und *Reimut Jochimsen*, Bonn

I. Das Bedarfsargument im Zuge der Bildungsexpansion

Anfang der sechziger Jahre begannen einige Ökonomen damit, ihre Kategorien des Bedarfs und der Bedarfsprognosen auf Fragen des Bildungswesens und des Arbeitsmarktes zu übertragen. Das klassische deutsche Beispiel für derartige Versuche sind wohl die Arbeiten von Gottfried Bombach und Mitarbeitern[1]. Sie und die anderen Bedarfsprognostiker der damaligen Zeit werden kaum geahnt haben, welche Bedeutung Bedarfsfragen in der bildungsplanerischen Arbeit wie in der bildungspolitischen Auseinandersetzung der kommenden Jahre gewinnen würden und welch wechselvolles Bild dabei die Bedarfsdiskussion bieten würde.

Die Beziehungen zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem wurden zu keiner Zeit so intensiv analysiert und diskutiert wie gegenwärtig. Welcher Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf wird in den kommenden Jahrzehnten auftreten? Wie wird der Arbeitsmarkt die als Folge der Bildungsexpansion stark wachsenden Zahlen von Absolventen mit höheren und höchsten Bildungsabschlüssen und den gleichermaßen drastischen Rückgang der Zahl derjenigen ohne jede berufliche Qualifikation bewältigen? Ist eine weitere Bildungsexpansion unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Konsequenzen im Beschäftigungssystem zu vertreten? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen gesamtwirtschaftlichem Beschäftigungsstand sowie Qualifikationsniveau und Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen? Gelten diese auch für die jetzt ins Erwerbsleben eintretenden geburtenstarken Jahrgänge, denen — wie wir wissen — zumindest für eine ganze Reihe von Jahren schwächere folgen werden?

Manche der zu diesen und ähnlichen Fragen gegenwärtig vertretenen Positionen und Auffassungen stehen in krassem Gegensatz zur bildungsökonomischen Grundthese der sechziger Jahre. Damals galten der Ausbau des Bildungswesens, die allgemeine und nachhaltige Stei-

[1] Vgl. z. B. *G. Bombach*, Die Vorausschätzung des langfristigen Bedarfs und der langfristigen Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in Beziehung zum Wirtschaftssystem. Ein Beitrag zur rationellen Vorbereitung der Bildungspolitik. Vervielfältigtes Manuskript der OECD, Paris 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerung des Qualifikationsniveaus der Erwerbstätigen und vor allem die Vergrößerung der Zahl der Hochschulabsolventen als strategisch höchst bedeutsame Investitionen zur Wohlstands- und Wachstumssicherung in einem rohstoffarmen Industrieland, das sich nach Teilung und Vertreibung völlig neu auf die Weltwirtschaft hin orientieren mußte. Einen prinzipiellen Streit über diese These gab es nicht — allenfalls die kulturpessimistische Klage über die Instrumentalisierung der Bildung zur bloßen Ausbildung nach ökonomischen und gesellschaftlichen Zweckmäßigkeitskategorien —, sondern das Interesse in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik war darauf gerichtet, sie durch Konkretisierung in Modellen, Projektionen, Plänen und Konzepten zur praktischen Anwendung zu bringen. Schlagworte wie „Investment in Human Capital", „Sputnik-Schock", „Technological Gap", „Managerial Gap" kennzeichnen den damaligen Konsens über weitreichende Defizite in den Bereichen von Bildung und Wissenschaft.

Es wäre übertrieben, in der Bildungsökonomie der sechziger Jahre die Triebfeder für die einsetzende Bildungsexpansion zu sehen. Diese ist eher in einer Reihe anderer Faktoren zu suchen. Der wachsende individuelle Wohlstand, vor allem das Anwachsen der unteren Mittelschicht (einfache und mittlere Angestellte und Beamte, Meister usw.), erlaubte es mehr und mehr Familien, auf eine frühe Erwerbstätigkeit der Kinder zu verzichten und ihnen eine weiterführende Ausbildung zu finanzieren und ihnen damit für den Aufstieg etwas mit auf den Weg zu geben. Soziologische Faktoren verstärken diesen Prozeß: Überlieferte Bildungsgewohnheiten wurden obsolet, weil die überkommenen Lebens- und Berufsmuster sich auflösten oder überrollt wurden durch Industrialisierung, Urbanisierung, Säkularisierung. Schrumpfung der Landwirtschaft, Konzentration der Unternehmen, Ablösung traditionalistischer Produktions- und Handelsstrukturen durch zunehmende Verstädterung, Erfahrung aus Krieg und Vertreibung ließen für immer mehr Menschen die Investition in die Bildung der Kinder als besten Weg der Zukunftssicherung erscheinen. Bildungsnachfrage und Bildungsbeteiligung wuchsen auch mit der Erkenntnis bzw. der konkreten Erfahrung der Bevölkerung, daß Bildungsabschlüsse aufgrund der bestehenden Zugangs-, Laufbahn- und Besoldungsbedingungen karriereentscheidende Bedeutung haben. Aber auch die Erfahrung bzw. Beobachtung, daß mit der Höhe des Bildungsabschlusses die Beschäftigungsrisiken abnehmen, liefern weitere Erklärungen für das starke Wachstum in der Zahl derjenigen, die eine weiterführende Schule oder eine Hochschule besuchen wollten. Hinzu kam eine Bildungspolitik, die auf Chancengleichheit gerichtet schichtenspezifische Defizite auch bei den Facharbeitern sowie an- und ungelernten Arbeitern durch Förderung von Begabung und Neigung ausgleichen wollte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In dieser Situation war es die Bildungsökonomie — ob gewollt oder ungewollt, sei dahingestellt —, welche die gesamtwirtschaftliche Rechtfertigung dafür lieferte, daß jene erheblichen Mittel bereitgestellt wurden, um in den vergangenen 1½ Jahrzehnten einen quantitativ im wesentlichen der wachsenden Bildungsnachfrage entsprechenden Ausbau des Bildungswesens zu finanzieren. Von den Versuchen zur Messung des Wachstumsbeitrags verbesserter Ausbildung über die auf Ausbildungsinvestitionen bezogenen Verzinsungsrechnungen bis zu den vorwiegend mit Defizitsalden abschließenden Bedarfsprognosen ließen die damals vorgelegten bildungsökonomischen Arbeiten keinen Zweifel an der Richtigkeit expansiver Ausbaustrategien und entsprachen in der Grundtendenz dem mit dem Wohlstand wachsenden Bildungswillen in der Bevölkerung. Zwar wäre es auch ohne diese Arbeiten kaum möglich gewesen, diesem Wachstum in der Bildungsnachfrage durch strengere Auslese und höhere Qualifikationsanforderungen oder durch schlichte Angebotsverweigerung zu begegnen. Aber die Bildungs- und Wissenschaftsressorts hätten es innerhalb der Regierungen von Ländern und Bund und insbesondere gegenüber den Wirtschafts- und Finanzressorts wesentlich schwerer gehabt, den Anteil der staatlichen Bildungsausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt in dem Maße zu steigern, wie das tatsächlich der Fall war: von 10 Prozent im Jahre 1963 auf über 15 Prozent im Jahre 1975.

Ebenso wie unter Bildungspolitikern wird auch unter Bildungsökonomen die Bildungsexpansion in jüngerer Zeit selbst im Grundsatz nicht mehr einheitlich beurteilt. An die Stelle eines allgemeinen Konsens über die strukturelle Notwendigkeit der Qualifikationsanhebung — sei es nun als Nachholbedarf bzw. Defizitabbau oder sei es als stetiges Mithalten mit den Strukturerfordernissen der Rationalisierung und Industrialisierung — und damit die Notwendigkeit größerer Ausbildungsanstrengungen sind engagierte Auseinandersetzungen getreten zwischen denjenigen, die die Bildungsexpansion beenden, wenn nicht gar rückgängig machen wollen, die sie zu einer sog. volkswirtschaftlichen Fehlinvestition erklären wollen, und denjenigen, die eine weitere Expansion, allerdings verknüpft mit inhaltlichen und strukturellen Reformen, für notwendig halten. Heute tritt niemand mehr für fortgesetzte Expansion ohne Änderung der Bildungsgänge ein. Die Fragen der wechselseitigen Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystemen treten in den Vordergrund und damit auch die Perspektive der Bildungspolitik überhaupt. Bei diesen Auseinandersetzungen geht es vielfach um sehr grundsätzliche Positionen, die über das unmittelbare Ziel einer Vermeidung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsrisiken durch die Bildungspolitik weit in die allgemeine Gesellschaftspolitik, d. h. vor allem die Einkommenspolitik und die Politik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegenüber den Arbeits- und Berufsbedingungen sowie dem Sozialstatus hineinreichen. Dennoch wird vor allem seitens der Gegner weiter wachsender Schüler- und Studentenzahlen primär mit Bedarfsgrößen argumentiert und dem Beschäftigungssystem eine Art Vorgabe- und Kontrollfunktion gegenüber den Quantitäten des Bildungswesens übertragen. Galt ursprünglich eine Steigerung des Anteils der Erwerbstätigen mit höheren und höchsten Bildungsabschlüssen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen, aber auch die Niveausteigerung gerade bei den niedrigst Qualifizierten als unumgänglich zur Sicherung von Wohlstand und Wachstum, so wird sie jetzt, da sie eintritt, zum Anlaß genommen, vor Überqualifikationen (im Sinne sog. nicht ausbildungsadäquater Verwendung von Bildungsqualifikationen im Arbeitsleben) zu warnen und auf die Risiken einer expansiven Bildungspolitik für den Arbeitsmarkt und die gesellschaftliche Stabilität hinzuweisen.

Um den Stellenwert der Bedarfsargumente für die gegenwärtige Phase von Bildungsplanung und Bildungspolitik zu verdeutlichen, sollen zunächst die bisherige Entwicklung unseres Bildungswesens sowie die vor uns liegenden Aufgaben umrissen werden.

II. Zum Hintergrund der gegenwärtigen Bedarfsdiskussion

Zur Befriedigung der stark wachsenden Bildungsnachfrage wurden während der letzten 15 Jahre in erheblichem Umfang neue Bildungseinrichtungen geschaffen sowie zusätzliches Lehr- und Hilfspersonal eingestellt. Die Gesamtzahl der Schüler an Voll- und Teilzeitschulen stieg zwischen 1960 und 1975 von rd. 8,6 Mio. auf rd. 12,3 Mio., d. h. um 43 Prozent. Stärker noch als die Schülerzahl konnte die Zahl der Lehrer erhöht werden. Etwa 260 000 Lehrern im Jahre 1960 standen rd. 485 000 Lehrer im Jahre 1975 gegenüber. Das entspricht einer Steigerungsrate um 87 Prozent innerhalb von 15 Jahren.

Besonders eindrucksvoll ist die Expansion des Hochschulbereichs. Die Zahl der Studienanfänger stieg zwischen 1960 und 1975 von 79 400 auf 168 900, die Zahl der Studenten erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 291 000 auf 841 000, d. h. aufgrund der steigenden Verweilzeiten wuchs die Zahl der Studenten mit 189 Prozent um etwa ein Drittel schneller als die der Studienanfänger, die um 113 Prozent zunahm.

Obwohl das Alter der Studienanfänger wesentlich weiter streut, hat es sich eingebürgert, die Gesamtzahl der Studienanfänger auf den gemittelten Altersjahrgang der 19- bis unter 21jährigen zu beziehen. Die so berechnete sog. Studienanfängerquote stieg von 7,9 Prozent im Jahre 1960 auf 19,7 Prozent im Jahre 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Über die Anzahl der an Hochschulen bestandenen Abschlußprüfungen liegen nur bis 1972 Daten vor. Danach hat sich die Zahl der bestandenen Prüfungen von rd. 46 000 im Jahre 1960 auf rd. 89 000 im Jahre 1972 knapp verdoppelt. 1975 haben schätzungsweise 100 000 Personen eine Abschlußprüfung an einer Hochschule abgelegt, davon rd. 75 000 an einer wissenschaftlichen Hochschule und rd. 25 000 an einer Fachhochschule.

Die Zahl der erwerbstätigen Hochschulabsolventen betrug 1975 schätzungsweise 1,18 Mio. Sie lag damit um 53 Prozent über derjenigen des Jahres 1961 und um 18 Prozent über derjenigen des Jahres 1970. Mehr als die Hälfte der zwischen 1961 und 1970 zusätzlich für Hochschulabsolventen geschaffenen Arbeitsplätze entfielen auf das Bildungswesen. Zwischen 1970 und 1975 waren es schätzungsweise sogar knapp zwei Drittel aller zusätzlich geschaffenen Stellen für Hochschulabsolventen, die im Bildungswesen besetzt wurden. Als Ergebnis dieser Entwicklung ist der Anteil der im öffentlichen Dienst beschäftigten Hochschulabsolventen insgesamt von etwa 50 Prozent im Jahre 1961 auf knapp 60 Prozent 1975 gestiegen.

Der Anteil der erwerbstätigen Hochschulabsolventen an den Erwerbstätigen insgesamt lag 1970 im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche bei 4 Prozent. Mit 15,8 Prozent war sie im Sektor Staat nahezu 4mal so hoch.

Darüber hinaus fanden zahlreiche Hochschulabsolventen in Einrichtungen bzw. Berufen Beschäftigung, die indirekt von der öffentlichen Hand abhängen oder beeinflußt werden. Dies gilt z. B. für die meisten Forschungseinrichtungen sowie für die Berufe mit staatlich bzw. kollektiv geregelten Zugangs- oder Gebührenordnungen wie beispielsweise Architekten, Rechtsanwälte und Ärzte. Vorsichtig geschätzt beeinflußt die öffentliche Hand gegenwärtig direkt oder indirekt 70 Prozent aller Arbeitsplätze für erwerbstätige Hochschulabsolventen.

Parallel zum Wachstum der Anzahl der Hochschulabsolventen stiegen auch die Absolventenzahlen auf den übrigen Bildungsstufen, so daß die Bildungsexpansion insgesamt von einem Rückgang der Zahl der Jugendlichen ohne Berufsausbildung begleitet war.

Nach den vorliegenden Trendprognosen wird die Expansion der Bildungsnachfrage in den kommenden Jahren anhalten. Hierfür sind zwei Faktoren maßgebend. Zum einen erreichen in den kommenden 10 Jahren die geburtenstarken Jahrgänge vom Ende der fünfziger bis zur Mitte der sechziger Jahre den Oberstufen- und Hochschulbereich. Zum anderen zeigt der Anteil derjenigen eines Altersjahrgangs, der einen weiterführenden Bildungsgang absolvieren möchte, weiterhin steigende Tendenz. Nach den jüngsten Berechnungen der Kultusmini-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sterkonferenz[2] wird es 1980 gegenüber 1975 etwa 40 Prozent mehr Schüler im allgemeinbildenden Teil der Oberstufe und 27 Prozent mehr Hochschulberechtigte geben. Gleichzeitig wird die Nachfrage nach betrieblichen Ausbildungsplätzen steigen, während das Angebot in diesem Bereich seit Jahren rückläufig ist. Obwohl die Zahl der Ausbildungsplatzsuchenden in den Jahren 1975 und 1976 konstant bzw. sogar leicht rückläufig war, gelang es der Arbeitsverwaltung nur unter großen Schwierigkeiten und auch nicht vollständig, allen Ausbildungsplatzsuchenden einen Ausbildungsplatz zu vermitteln, von der qualitativen Bilanz ganz abgesehen.

Diese Situation bei den betrieblichen Ausbildungsplätzen, die kaum zu befriedigende Nachfrage nach vollzeitschulischen Plätzen sowohl im allgemeinbildenden als auch im berufsbildenden Bereich und die wachsende Nachfrage nach Studienplätzen sind miteinander verbundene Größen. Sie kennzeichnen die anhaltende Expansion unseres Bildungswesens und die Kapazitätsprobleme, die in den kommenden Jahren zu bewältigen sind. Bedarfsdiskussionen und daraus abgeleitete Maßnahmenvorschläge, die nicht auch die kapazitativen Folgewirkungen für das gesamte Bildungssystem und dabei insbesondere die Bildungsversorgung der jeweiligen Jahrgänge in ihrer ganzen Breite berücksichtigen, sind unvollständig und daher für die praktische Politik wenig geeignet. Denn mit der Begründung oder vermutlichen Begründung von Abweisungsstrategien ist so lange nicht geholfen, wie nicht gesagt wird, welche Bildungs- und Qualifizierungsangebote man den Abgewiesenen ersatzweise machen soll, welche inhaltlichen Konsequenzen damit verbunden sein müßten und welches die bildungspolitischen Implikationen einer Politik der Verbesserung der Übergangschancen vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem sind. Ebensowenig wie „Bildungswerbung" oder „Bildungseuphorie" ursächlich für die Bildungsexpansion sind, ebensowenig läßt diese sich ja nach Art der Diskontpolitik quotal manipulieren.

Dies mußte den folgenden Ausführungen vorangestellt werden, um den Eindruck zu vermeiden, als seien Bedarfsfragen losgelöst von der Entwicklung der individuellen Bildungsnachfrage und den verfügbaren Kapazitäten beantwortbar.

III. Was heißt Bedarf bzw. wie wird er bisher prognostiziert?

Als Wirtschaftswissenschaftler ist man gewohnt, Bedürfnisse bzw. Bedarf als vorgegebene Größen zu betrachten. *Daß* der Mensch essen, trinken und sich kleiden muß, daß er eine Wohnung braucht, Transport-

[2] Vgl. Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder, Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 1973 bis 1995, Bonn, Mai 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Verkehrsbedürfnisse hat usw., ist zu evident, um weiter hinterfragt zu werden. Das eigentliche Gebiet der Wirtschaftswissenschaft ist nicht die Frage nach dem Bedarf, sondern diejenige nach den möglichst zieladäquaten Mitteln, Verfahren und Methoden der Bedarfsdeckung. So ist es nicht weiter erstaunlich, daß, als die wirtschaftswissenschaftlichen Bedarfskategorien auf das Bildungs- und Beschäftigungssystem übertragen wurden, Definitions- und Erfassungsfragen hinsichtlich dessen, was unter Bildungs-, Qualifikations- und Arbeitskräftebedarf eigentlich am zweckmäßigsten zu verstehen sei, einen relativ kleinen Raum einnahmen. Angesichts der vorhandenen Informationen verständlich, aber gemessen an den damit implizit getroffenen Annahmen recht kühn, wurde für die Vergangenheit Identität bzw. Gleichgewicht zwischen Bestand und Bedarf vorausgesetzt, d. h. der während einer Referenzperiode beobachtete Erwerbspersonenbestand wurde nach Gesamtzahl, Qualifikationsniveaus und Fachrichtungsstruktur als der für die Erzeugung des ebenfalls beobachteten Gesamtprodukts genau notwendige bzw. optimale angesetzt. Aufgabe der Bedarfsprognosen war es dann, von dem so definierten Gleichgewichtszustand ausgehend künftigen Gesamtprodukten entsprechende Erwerbspersonenbestände zuzuordnen und davon die wirtschaftlich begründeten Anforderungen an den Ausstoß des Bildungswesens nach Quantitäten und Qualifikationen abzuleiten.

Auch noch so detaillierte Hinweise einzelner Autoren auf die mit diesen von ihnen gewählten Definitionen und Prognoseverfahren verbundenen Annahmen und Wertungen konnten nicht verhindern, daß in der Öffentlichkeit wie in der Politik der künftige Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf als eine mit wissenschaftlichen Methoden objektiv und eindeutig bestimmbare Größe aufgefaßt wurde und auch heute vielfach noch aufgefaßt wird. Die Menge der verarbeiteten Daten, die Kompliziertheit der angewendeten Rechenverfahren und der Einsatz von Computern waren überdies offenkundig gerade für die gegenüber den Möglichkeiten und Grenzen der angewandten Sozialwissenschaften weniger Sachkundigen häufig Grund genug, Zweifel an der Prognostizierbarkeit des künftigen Qualifikationsbedarfs zugunsten der Forderung nach bedarfsgerechter Bildungsplanung und Bildungspolitik aufzugeben. Solche scheinobjektiven, über Jahrzehnte in die Zukunft reichenden Extrapolationen und Projektionen wurden und werden nicht als heuristisches Werkzeug verstanden und in Handlungsszenarien mit alternativen Ziel-Mittel-Bündeln der Politik konfrontiert. Sie scheinen einem tief verwurzelten Glauben an ein statistisch-stationäres Weltbild einer vorgegebenen quantitativen „Passung" von Bildungsangebot und Berufsnachfrage zu entspringen, sie entsprechen überdies der noch immer weit verbreiteten Auffassung von der Prä-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ponderanz der Arbeits- und Berufswelt der Erwachsenen vor den Bildungsansprüchen und Bildungswünschen der Heranwachsenden. Die vielfältigen, flexiblen Innovations- und Anpassungsvorgänge im Beschäftigungs- und Bildungswesen sind damit ex definitione ausgeklammert. Bildungspolitik und Beschäftigungssystem wurden einander institutionell, quantitativ und hierarchisch starr zugeordnet, nicht hingegen als vor allem qualitativ wechselseitig verschränkte gesellschaftliche Subsysteme verstanden, die funktional voneinander abhängig sind.

Mit diesen Bemerkungen soll nicht den Prognoseversuchen an sich der Wert abgesprochen werden. Aber es soll das wieder stärker betont werden, was über der Arbeit an und mit den Bedarfsprognosen vielfach zu stark in den Hintergrund getreten ist, nämlich daß der Bedarf an Arbeitskräften bestimmter Qualifikationen eine bestimmte Größe und als solche nicht wertfrei prognostizierbar ist. Wie alle anderen Prognosen können auch Bedarfsprognosen nur bedingte Aussagen zu bestimmten künftigen Entwicklungen von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage machen. Diese Bedingtheit aller Prognosen zu leugnen und *den* Qualifikationsbedarf statt *einen,* von bestimmten, variierbaren Prognosebedingungen abhängigen Qualifikationsbedarf zum Gegenstand der bildungsplanerischen Arbeit und bildungspolitischen Auseinandersetzung zu machen, hieße sich der Prophetie zu überantworten. Der Wert einer Bedarfsaussage bemißt sich nach der Nachvollziehbarkeit bzw. Konsensfähigkeit der ihr zugrunde liegenden, aber notwendigerweise zu explizierenden Prämissen und Wertsetzungen. Insofern ist es lohnend, einige der bisher vorgelegten Bedarfsprognosen auf ihre Annahmen und Voraussetzungen hin zu untersuchen. Und gerade dieses Auseinanderfalten der Prämissen und Wertsetzungen unterbleibt zumeist, womit Tragfähigkeit und Stringenz der Prognosen mal in der einen und mal in der anderen Richtung überstrapaziert werden, wie die modischen Trends des Bedarfsoptimismus und Bedarfspessimismus zeigen.

IV. Einige Anmerkungen zu vorliegenden Bedarfsprognosen

Die bisher vorliegenden Bedarfsprognosen sind bis auf wenige Ausnahmen auf die Vorausschätzung von Angebot und Bedarf an Hochschulabsolventen beschränkt. Sie lassen sich unterscheiden in Bedarfsprognosen der ersten und solche der zweiten Generation. Bei den Arbeiten der ersten Generation handelt es sich um Systemprognosen, d. h. um Vorausschätzungen des gesamten Arbeitsmarktes für Hochschulabsolventen. Sie entstanden Ende der sechziger und Anfang der sieb-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziger Jahre. Zu nennen sind hier vor allem die Studien von Riese[3], Krafft u. a.[4], Alex und Heuser[5] sowie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung[6].

Bei großen Differenzen in den Aussagen zur künftigen Entwicklung von Angebot und Nachfrage in den einzelnen Fachrichtungen stimmten die Globalaussagen über den Gesamtmarkt an Hochschulabsolventen tendenziell überein. Danach wird

— bis 1980 die Zahl der voraussichtlich einen Arbeitsplatz suchenden Hochschulabsolventen eher unterhalb als oberhalb des Bedarfs liegen

— zwischen 1980 und 1985 die Zahl der voraussichtlich einen Arbeitsplatz suchenden Hochschulabsolventen eher oberhalb als unterhalb des Bedarfs liegen.

Die Bedarfsprognosen der zweiten Generation sind fachrichtungsspezifische Prognosen, d. h. der Prognoseausschnitt wird auf den die Absolventen einer bestimmten Fachrichtung betreffenden Teil des Arbeitsmarktes für Hochschulabsolventen begrenzt. Eine Verbindung zum übrigen Akademikerarbeitsmarkt oder gar zum Gesamtarbeitsmarkt wird nicht hergestellt. Fachrichtungsspezifische Prognosen aus jüngerer Zeit liegen vor für Lehrer[7], Mediziner[8], Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaftler[9] sowie Naturwissenschaftler und Ingenieure[10, 11].

---

[3] *H. Riese,* Die Entwicklung des Bedarfs an Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1967.

[4] *A. Krafft, H. Sanders, P. Straumann,* Hochqualifizierte Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland bis 1980, Gesamtleitung H. P. Widmaier, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Schriftenreihe Hochschule 6, Bonn 1971.

[5] *L. Alex, H. Heuser,* Angebot und Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften in der Bundesrepublik Deutschland bis 1980, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Schriftenreihe Hochschule 8, Bonn 1972.

[6] Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Projektion der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftebedarfs in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland bis 1985, Berlin, Juni 1972.

[7] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, „Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen zur Prognose des Lehrerangebots und Lehrerbedarfs", Bonn 1974 (K 25/74).

[8] McKinsey & Company, Inc., „Ausbildungsbedarf für Mediziner bis zum Jahr 2000", Schriftenreihe Hochschulabsolventen im Beruf 1, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1974.

[9] Battelle-Institut e. V., „Bedarf und Angebot an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern in der Bundesrepublik Deutschland bis 1990", Schriftenreihe Hochschulabsolventen im Beruf 2, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1975.

[10] Hochschul-Informations-System GmbH, „Beschäftigungslage und Berufschancen für Wirtschaftswissenschaftler — Juristen — Sozialwissenschaftler 1961 bis 1990", Schriftenreihe Hochschulabsolventen im Beruf 3, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Medizinerprognose geht von einer etwas anderen Fragestellung aus als die übrigen Arbeiten. Sie versucht die Studienanfängerzahl zu bestimmen, die zu einer an bestimmten Zielvorgaben gemessen befriedigenden Versorgung mit Ärzten und in anderen Berufen tätigen Mediziner führt.

Damit wird im Gegensatz zu den anderen Prognosen nicht gefragt, welche Angebots-Bedarfs-Situation sich auf dem entsprechenden Teilarbeitsmarkt bei freiem bzw. trendmäßigem Zugang zum Medizinstudium ergeben würde, bzw. es wird das Fortdauern von Zulassungsbeschränkungen unterstellt.

Für die übrigen Fachrichtungen weisen die Prognosen eine generelle Tendenz zum Überangebot aus, das beispielsweise bei den Lehrern bereits gegen Ende der siebziger Jahre, dagegen bei den Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaftlern erst Mitte der achtziger Jahre einsetzen soll.

Es kann hier nicht darum gehen, angefangen von den statistischen und methodischen Grundlagen über die verwendeten Definitionen und Abgrenzungen bis hin zu den explizit oder implizit enthaltenen Wertsetzungen in eine detaillierte Kritik der einzelnen Prognosen einzutreten. Das würde den verfügbaren Rahmen sprengen und ist außerdem an anderer Stelle zumindest teilweise schon geschehen[12]. Festzuhalten bleiben nur einige Bewertungen vorliegender Bedarfsprognosen aus der Sicht desjenigen, der sie danach überprüft, welche Entscheidungshilfen sie für den weiteren Ausbau des Bildungswesens liefern. Dabei gelten nicht alle Argumente gegenüber allen Prognosen.

Ausgangspunkt der vorliegenden Bedarfsprognosen ist die sog. „ausbildungsadäquate Beschäftigung". Als ausbildungsadäquat gelten für die Absolventen bestimmter Bildungsstufen zum einen solche Tätigkeiten in solchen Wirtschaftszweigen, die bereits von Erwerbstätigen mit entsprechenden Abschlüssen ausgeübt werden. Ein Bedarfswachstum wird zum einen dann projiziert, wenn bestimmte Analysen, Regressionen oder Korrelationen auf eine Vermehrung dieser Tätigkeiten hindeuten. Zum anderen wird versucht, den Katalog der ausbildungs-

---

[11] Vgl. ferner die Prognose zum Hochschullehrerbedarf Hochschul-Informations-System GmbH, „Vorausschätzung des Bedarfs an Hochschullehrern und des Hochschullehrernachwuchses an den Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland bis 1995", Schriftenreihe Hochschulabsolventen im Beruf 4, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1976.

[12] Vgl. z. B. *L. Alex,* Absolventenbedarf und berufliche Flexibilität, in: Der Doppelte Flaschenhals, Die Deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit, FEoLL (Hrsg.), Hannover 1975, S. 92 ff. — *A. Hegelheimer,* Bildungsbedarf und berufliche Qualifikation, ebendort, S. 72 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

adäquaten Tätigkeiten, der sogenannten „integrationswürdigen Berufe" (H. Riese), allerdings ohne Analyse der einkommensmäßigen Folgen bzw. unter der Annahme konstanter relativer Einkommensdifferenzen zwischen den Qualifikationsebenen fortzuschreiben. Richtschnur ist dabei die während bestimmter Vergangenheitsperioden beobachtete Veränderungsrichtung und Veränderungsrate. Sind beispielsweise Diplom-Kaufleute während der Referenzperiode in bestimmtem Umfang in die Tätigkeitsbereiche von graduierten Kaufleuten oder kaufmännischen Angestellten eingedrungen, wird diese „Penetration" als auch in der Zukunft anhaltend unterstellt. Umgekehrt wird man in den nach den bisher üblichen Methoden erarbeiteten Prognosen Absolventen bestimmter Bildungsstufen in solchen Tätigkeiten und Wirtschaftsbereichen auch für die Zukunft nicht wiederfinden, wo sie nicht bereits während der Referenzperiode vertreten waren.

Diese Art der Fortschreibung des Bestehenden ist für den Politiker unbefriedigend. Könnte sie kurzfristig noch akzeptabel erscheinen, so ist sie mittel- und langfristig eher irreführend und gefährlich. Da Bildungspolitik stets auf längere und sehr lange Fristen gerichtet ist (vermutliche Arbeitsmarktteilnahme eines Erstausgebildeten durchschnittlich vierzig Jahre!), müssen als Kriterien neben die gelungene Aufnahme der frisch Ausgebildeten auch ihre längerfristige Sicherung durch neue, modernisierte und auffrischbare Qualifikationen und Kompetenzen treten.

Methodisch stört, daß ohne weitere Analyse die Versorgung in der Ausgangssituation als bedarfsgerecht angesehen wird. Das Ist wird zum Soll erhoben und unter Wahrung der für die Vergangenheit gültigen Strukturen fortgeschrieben. Jedem Fachmann ist aber klar, welche historischen Faktoren etwa des Kriegs, der Krisen, der Geburtenschwankungen wie auch der früheren Bildungs- und Wissenschaftspolitik die Entwicklung der Absolventenzahlen bestimmter Bildungsstufen bzw. bestimmter Fachrichtungen und damit auch die Beschäftigung dieser Absolventen nach Wirtschaftsbereichen und Tätigkeiten beeinflußt haben. Für die Vergangenheit wird genau das unterstellt, was durch die Prognosen selbst für die Zukunft im Grundsatz gerade nicht angenommen wird, nämlich daß es zwischen einem nicht streng nach Bedarfsprognosen gelenktem Angebot von Absolventen und einer ebenso ungesteuert sich entwickelnden Nachfrage zum bedarfsgerechten Ausgleich kommt. Um diesen Grundwiderspruch aufzulösen, müßten Einsatz- und Tätigkeitsanalysen nach Bedarfskriterien statt einfacher Ist-Daten den Prognoseausgangspunkt bilden.

Außerdem ist es in doppelter Hinsicht problematisch, die in der Vergangenheit beobachteten Veränderungsraten in der Besetzung be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stimmter Tätigkeitsbereiche mit den Inhabern bestimmter Bildungsabschlüsse auch als für die Zukunft gültig anzusehen. Bedarfsberechnungen dieser Art müssen zwangsläufig immer dann zu „Überschüssen" führen, wenn das Bildungssystem oder einzelne Bildungsstufen schneller expandieren und folglich in der Zukunft mehr höher- und höchstqualifizierte erwerbsuchende Absolventen entlassen, als während der Referenzperiode im Beschäftigungssystem eine Tätigkeit aufgenommen haben. Daneben bedeuten derartige Extrapolationen, daß ein großer Bedarfszuwachs gerade für solche Absolventen ausgewiesen wird, die bereits während der Vergangenheit zahlenmäßig stark zugenommen haben, für die man also eigentlich am ehesten Sättigungstendenzen vermuten würde.

Diese Einwände gelten dann nicht, wenn anstelle von Extrapolationsverfahren Dichteziffern oder Versorgungsrelationen der Bedarfsberechnung zugrunde liegen. Das ist beispielsweise bei den von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung zusammengestellten Lehrerprognosen der Fall. Entscheidender Bedarfsfaktor sind hier die sog. Schüler-Lehrer-Relationen, d. h. politisch vorgegebene statt trendmäßig berechnete Größen dazu, wie sich die abhängige Variable — sprich Lehrer — im Verhältnis zur unabhängigen Variablen — sprich Schüler — entwickeln soll. Der politische Charakter dieser Relationen bedeutet allerdings, daß sie ständig zur Disposition der politisch Legitimierten stehen und durch neue Werte ersetzt werden können.

Schließlich sagen die Prognosen nichts bzw. sehr wenig dazu, welche konkreten Auswirkungen die Prognoseergebnisse, wenn sie eintreten, im Beschäftigungssystem haben werden und wie diese Auswirkungen beeinflußt werden können. Beispielsweise soll es nach der Prognose des Battelle-Instituts im Jahre 1985 rund 100 000 Naturwissenschaftler und Ingenieure geben, die keine ausbildungsadäquate Beschäftigung finden. Eine solche Aussage ist für die Vorbereitung politischer Entscheidungen ebenso wie als Orientierungshilfe für den einzelnen unvollständig. Heißt „keine ausbildungsadäquate Beschäftigung", daß die genannte Zahl an Absolventen arbeitslos werden wird? Oder werden die „überschüssigen" Naturwissenschaftler und Ingenieure in neue Tätigkeitsbereiche eindringen? Welches könnten solche Bereiche sein? Welche Verdrängungseffekte würden auftreten? Welche Einkommensfolgen hätte dieser Prozeß? Würde er bei gedrosseltem Hochschulzugang nicht ähnlich, wenn auch stärker an formale Bildungsabschlüsse geknüpft, ablaufen? Welche Bedeutung hätten inhaltliche Änderungen in den Studienangeboten für einen Abbau einer „Überschußsituation"? Wie werden die Beschäftiger auf das vermehrte Angebot reagieren? Verstärken die gestiegenen Qualifikationen nicht die Notwendigkeit zur Humanisierung der Arbeitswelt und fördern diese gleichzeitig?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So lange diese und ähnliche Fragen unbeantwortet bleiben, verführen die Prognosen zu allzu einfachen Schlußfolgerungen. „Überschuß" wird einfach gleichgesetzt mit der Notwendigkeit zur Senkung der Studienanfängerzahlen und „Defizit" bedeutet die Notwendigkeit steigender Studienanfängerzahlen. Andere Instrumentvariable als die Zahl der zum Studium Zugelassenen bleiben von vorne herein unberücksichtigt. Das Bedarfsproblem erscheint unter Vernachlässigung aller inhaltlichen, strukturellen und finanziellen Aspekte als ausschließlich über die Quantitäten von Studierenden bzw. Absolventen steuerbar. Wechselwirkungen zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem sowie inhaltliche Adaptionsprozesse als Folge veränderter quantitativer Bedingungen sind kein Gegenstand der bisher vorliegenden Bedarfsprognosen. Vielmehr wird das Beschäftigungssystem als der sich autonom entwickelnde Bereich aufgefaßt, dem sich das Bildungssystem in seiner quantitativen Entwicklung anzupassen hat.

Der Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf ist sowohl seinem Gesamtvolumen wie seiner Struktur nach über die ihm eigene Flexibilität durch Maßnahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik wie der Arbeitsmarkt-, Struktur-, Besoldungs- und Dienstrechtspolitik beeinflußbar. Die Ergebnisse verschiedener Bedarfsprognosen ließen sich beispielsweise leicht dadurch auf den Kopf stellen, daß man von einer geänderten Zuordnung von Bildungsabschlüssen und Eintrittsämtern im öffentlichen Dienst ausgeht. Überschüsse an Absolventen bestimmter Qualifikationsstufen, sollten sie als Folge einer expansiven Bildungspolitik auftreten bzw. sich abzeichnen, sind kein Datum, sondern beinhalten die Aufforderung zu geeigneten Gegenmaßnahmen.

V. Überlegungen zur Neuausrichtung der Bedarfsdiskussion

Die vorangehenden Hinweise auf die Probleme der Bedarfsdefinition sowie vorliegender Bedarfsprognosen bedeuten nicht, daß sich Bildungsplanung und Bildungspolitik von Bedarfsfragen wieder lösen und die individuelle Bildungsnachfrage im Rahmen der verfügbaren Ressourcen zum alleinigen Ausbaukriterium machen sollten. Bildungs- und Beschäftigungssystem sind sowohl für den einzelnen wie für die Gesamtgesellschaft untrennbar miteinander verbunden, und diese Verbindung wäre nur scheinbar aufgehoben, wollte man sie bei den anstehenden Entscheidungen leugnen. Der Weg in den Beruf führt über die Schulen, die Ausbildung in der Wirtschaft und in den Hochschulen und ebensowenig wie in den einzelnen Berufen nur eine einzige, genau bestimmbare Anzahl Erwerbstätiger mit ganz bestimmten Qualifikationen sinnvoll beschäftigt werden kann, sind die Anforderungen des Arbeits-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

marktes nach Zahl und Qualifikation der Erwerbstätigen so variabel und Angebotsänderungen gegenüber so flexibel, daß das Zusammenspiel von Bildungssystemen und Beschäftigungssystemen ausschließlich der Selbstregulierung über die individuelle Bildungsnachfrage wie über die Einkommen überlassen werden könnte.

Worum es geht, ist die Rollenverteilung zwischen Bildungswesen und Beschäftigungssystem bei der Vermeidung bzw. Lösung von Bedarfsproblemen neu zu definieren und den einzelnen Bereichen dabei solche Aufgaben zuzuweisen, die sie unter Beachtung ihrer übrigen Aufgaben wie der verfassungs- und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen tatsächlich auch lösen können.

Die Zuordnung von Personen bestimmter Fähigkeiten und Qualifikationen zu Arbeitsplätzen bzw. zu Positionen bestimmten Inhalts, mit denen sich jeweils ein bestimmtes Einkommen und Ansehen verbindet, ist im Kern eine Allokationsaufgabe. Diese Allokation setzt Selektionsprozesse bei den Beschäftigern wie bei den Arbeit und Beruf suchenden Menschen voraus. Die Auswahl kann prinzipiell nach unterschiedlichen Kriterien und mit größerer oder kleinerer Verbindlichkeit bzw. Dauerhaftigkeit entweder allein vom Beschäftigungssystem oder im Zusammenspiel dieser Bereiche gelöst werden. Die vertikale Selektion, d. h. die Entscheidung darüber, welche Stufe innerhalb der Positionsschichtung und welches Einkommen innerhalb der Einkommensschichtung der einzelne erreicht bzw. erreichen kann, wurde bisher zunehmend im Bildungswesen vorgenommen, während die horizontale Selektion, d. h. die Besetzung unterschiedlicher Positionen auf etwa gleicher Stufe, im Beschäftigungssystem stattfand. Die enger werdende Koppelung zwischen Bildungsabschluß und Berufseintritt führte dazu, daß derjenige ohne die erforderlichen Zertifikate nur im Wege außerordentlicher Anstrengungen und abhängig von der individuellen Interessenlage des jeweiligen Beschäftigers auf die eigentlich den Absolventen höherer Bildungsstufen vorbehaltenen Positionen gelangte. Umgekehrt führte die den vorhandenen bzw. angebotenen Positionen für Inhaber höherer und höchster Bildungsabschlüsse weitgehend entsprechende — geringe — Zahl dieser Absolventen dazu, daß nahezu jeder von ihnen, der dies wollte — und zwar weithin unabhängig von der konkreten Art ihrer Ausbildung —, auch eine dieser Positionen erreichte. Ein überdurchschnittlicher Bildungsabschluß bedeutete praktisch eine Garantie für eine überdurchschnittliche berufliche Position mit überdurchschnittlichem Einkommen. Wenigstens während der Jahre des exzeptionell-günstigen Arbeitsmarktes für Hochschulabsolventen von 1965 bis 1974 schien die Formel „Schick dein Kind länger auf bessere Schulen“ automatisch auf besondere Berufschancen, Prestige und Einkommensperspektiven hinauszulaufen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die insoweit dominierende Rolle des Bildungswesens, seiner Kriterien und Entscheidungsmechanismen bei der Zuweisung beruflicher Positionen und Einkommen, wie sie sich im Zuge der industrialisierten und verstädterten Wirtschaft und Gesellschaft herausgebildet hat, bliebe gewahrt, würde man das Angebot an Absolventen vor allem durch frühzeitige Auslese sowie Zulassungsbeschränkungen streng an der voraussehbaren Zahl der für die einzelnen Absolventengruppen nach heutigem Verständnis adäquaten Positionen orientieren. Der Wettbewerb um die attraktiven Positionen fände weiterhin bzw. verstärkt primär im Bildungswesen statt. Verstärkt wohl deshalb, weil durch Kindergeld, Kostenfreiheit des Schul- und Hochschulbesuchs, Ausbildungsförderung wie der einleitend dargestellten Ursachen der Bildungsexpansion die Nachfrage nach weiterführenden Ausbildungsangeboten vor allem bei den bisher unterrepräsentierten Schichten weiter wachsen wird. Der Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte bliebe für den oberflächlichen Betrachter im Gleichgewicht. Durch Bewirtschaftungsmaßnahmen, oder wie man die mit Hinweisen auf die Quantitäten des Arbeitsmarktes gerechtfertigten Eingriffe in das Bildungswesen bezeichnen will, würde verhindert, daß potentielle Wettbewerber um bestimmte Berufe und Positionen tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt an diesem Wettbewerb teilnehmen können. Damit würden die glücklichen Chancengewinner faktisch eine Status- und Einkommensgarantie erhalten, die Privilegierung im Beschäftigungssystem würde durch das Bildungssystem zementiert.

Die Konsequenzen, die ein derart organisiertes Zusammenspiel von Bildungs- und Beschäftigungssystem hat, sind während der letzten Jahre zunehmend deutlich geworden.

Notenkampf und Qualifikationsdruck in Schule und Hochschule sind sichtbare Zeichen der in das Bildungswesen vorverlegten Berufs- und Positionswettkämpfe. Sie lassen nicht genügend Raum für Kreativität, Persönlichkeitsbildung, Weckung und Befriedigung ursprünglichen Interesses und andere pädagogische Ziele. Leistungen werden weniger um ihrer selbst willen gefordert und erbracht als mit Blick auf spätere Gratifikationen im Beschäftigungssystem, der Leistungsinhalt selbst wird zu stark verengt auf das Kognitive bzw. das formalisiert Abfragbare. Die Investition von Energien in einem Bereich — sprich: Bildungswesen — motiviert und begründet durch angestrebte Erfolge in einem anderen Bereich — sprich: Beschäftigungssystem — wird um so größer sein, je risikoloser die Bildungszertifikate auf dem Arbeitsmarkt eingelöst werden können und je wertvoller sie deshalb sind. Strenge Bedarfsorientierung der Quantitäten im Bildungswesen im Sinne möglichst exakter Übereinstimmung zwischen erwerbsuchenden Absolventen und ausbildungsadäquaten Positionsangeboten im Beschäftigungssystem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedeutet demnach, daß der Positionswettbewerb dort, wo es um die Produktion von Gütern und Diensten geht, nämlich im Beschäftigungssystem, gering bleibt. Er hat bereits im vorgelagerten Bereich, nämlich im Bildungswesen, und nach dessen eigenen, von Produktion und Produktivität im güterwirtschaftlichen Bereich weitgehend getrennten Kriterien stattgefunden. Denn hat der einzelne, durch welche Leistungen und auf welchen Wegen auch immer, im Bildungssystem erst einmal das auf eine bestimmte Positionsebene bezogene Zertifikat erhalten, sieht er sich bei der Verteidigung dieser Ebene einer um so geringeren Zahl von Konkurrenten gegenüber, je stärker vorher durch Bedarfssteuerung im Bildungswesen die Gesamtzahlen von Positionsangeboten und Positionsnachfragern der einzelnen Ebenen in Übereinstimmung gebracht wurden. Umgekehrt wird der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt um attraktivere Positionen um so größer sein, je weniger er durch quantitativ bedarfssteuernde Maßnahmen im Bildungswesen vorweggenommen wurde. Die positionszuweisende Bedeutung der Bildungszertifikate sinkt dann, und der Arbeitsmarkt hat den beruflichen Wettbewerb stärker nach eigenen Maßstäben und Kriterien zu gestalten und zu entscheiden. Allerdings würde dann der Inhalt und die Art der qualifizierten Ausbildung sehr viel stärker an Bedeutung gewinnen und damit die Wahl des Ausbildungsganges, die Bildungs- und Berufsberatung sowie die Reform der Ausbildungsmethoden und -inhalte. Die qualitative und inhaltliche Differenzierung entsprechend erkennbaren Bedarfsprofilen und Tendenzen würden mit dazu beitragen können, daß der einzelne seine Wettbewerbschancen entfalten könnte.

Sicher wäre es illusorisch, statt des heutigen Extrems einer durch quantitative Steuerung herbeigeführten weitgehenden Vorbestimmung der Berufswege und Positionsebenen durch das Bildungssystem das andere Extrem zu fordern, nämlich den Bildungsabschluß bei der Positionszuweisung auf dem Arbeitsmarkt völlig außer acht zu lassen.

Aber es ist notwendig, einen Teil des Selektionsdrucks vom Bildungswesen auf den Arbeitsmarkt zu verlagern. Das setzt eine Zahl von Absolventen mit höheren und höchsten Bildungsabschlüssen voraus, die die autonome Zunahme der nach herkömmlichem Verständnis ausbildungsadäquaten Positionen für diesen Bewerberkreis übersteigt. Gleichzeitig muß die traditionelle enge Berufsbilderweiterung der Ausbildung — und sie dominiert ja ganz besonders im Hochschulbereich — ersetzt werden durch eine Tätigkeitsorientierung. Damit ist nicht etwa ein „liberal-arts-Konzept", also eine Verlängerung der Allgemeinbildung bis zum 23. oder gar 25. Lebensjahr gemeint, sondern der berufliche Bezug der sich an die Vollzeitschulpflicht anschließenden Ausbildung muß erhalten bleiben, aber er muß auch verbreitert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gerade in einem expandierenden Bildungssystem sind organisierte Phasen des Übergangs zum Beschäftigungssystem erforderlich, mit in der Entwicklung solcher Wechselphasen der Praxisorientierung stehen wir noch ganz am Anfang. Insofern wird nicht eine leichtfertige, die Bedingungen des Beschäftigungssystems negierende Inflationierung formaler Qualifikationen gefordert. Sondern es wird nur solchen Konzepten entgegengetreten, die durch eine zu enge Bedarfsdefinition und eine zu rigide quantitative Steuerung des Bildungswesens nach Bedarfskriterien vermeiden wollen, daß der Wettbewerb auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten künftig ausgeglichener verläuft als bisher, wo im Bereich mittlerer Qualifikationen Berufswechsel und Umschulung ab sofort nach der Berufsausbildung programmiert ist, während er im Bereich hoher Qualifikationen als sog. Fehlinvestition oder Fehlqualifikation stigmatisiert wird.

Die Anzahl der auf den einzelnen Bildungsstufen erteilten Abschlüsse weniger nach Eignung, Neigung und Leistung der Lernenden als nach vorgegebenen Bedarfsgrößen zu bemessen, heißt, sie künstlich zu verknappen. Dadurch gewinnt die formale Qualifikation als Auswahlkriterium bei der Zuteilung von Berufschancen eine Bedeutung, die sie im Interesse sowohl des Bildungs- wie des Beschäftigungssystems, aber vor allem auch der betroffenen Menschen eigentlich nicht haben sollte. Erst wenn derjenige, der einen höheren Bildungsabschluß hat, nicht nahezu automatisch und nur aufgrund dieses Abschlusses eine Position erhält, die nach heutigem Verständnis seiner Ausbildung entspricht, und erst wenn derjenige, der eine solche Position erhält, nicht davon ausgehen kann, sie hauptsächlich wegen des einmal nachgewiesenen Abschlusses auch zu behalten, wird der Selektionsdruck ausgeglichener als bisher auf Bildungs- und Beschäftigungssystem verteilt und die Entfaltungschance des einzelnen im Beschäftigungssystem größer sein. Fragen der Leistungsbewertung und des Aufstiegs werden dann stärker zu Fragen an das Beschäftigungssystem, die dort durchaus auch unbequeme Anforderungen an die Qualität der Arbeitsplatzbewertung, Leistungsmessung und Aufstiegsentscheidung auslösen dürften. Karrieren können nicht mehr als durch Bildungsabschlüsse endgültig entschieden betrachtet werden.

Die bisherige Diskussion hat sich sehr stark auf die Risiken einer solchen Entwicklung konzentriert. Warnend wird auf die Gefahr einer Enttäuschung bei denjenigen hingewiesen, die eine ihrer Ausbildung bzw. ihrer aufgrund der Ausbildung gehegten Erwartung voll entsprechende Position nicht erhalten. In der Ausbildung einer größeren als der wirtschaftlich unbedingt notwendigen Zahl Höher- und Höchstqualifizierter werden gesamtwirtschaftliche Fehlinvestitionen gesehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Den heranwachsenden Jahrgängen wird als Folge der Bildungsexpansion ein Verdrängungswettbewerb unbekannten Ausmaßes prognostiziert.

Müssen dies tatsächlich die Folgen einer Absolventenentwicklung sein, die vielleicht etwa großzügiger bemessen ist, als es zur Reproduktion einer einmal vorgefundenen bzw. einer nur sehr vorsichtig fortgeschriebenen Qualifikationspyramide erforderlich wäre? Bedeuten Absolventenziffern, die zu einer Verbreiterung des oberen Teils der Qualifikationspyramide führen, sowohl für die Bildungs- wie für das Beschäftigungssystem nicht eher Chance als Risiko?

Abschließende Antworten auf diese und ähnliche Fragen sind nicht möglich. Die folgenden Punkte sind insofern eher als Anregung zur intensiveren Auseinandersetzung und zur Verbreiterung des Forschungs- und Diskussionsfeldes als zur Zusammenfassung endgültig gesicherter Erkenntnisse gedacht:

1. Überschußsituationen auf den Teilarbeitsmärkten für Fachhochschul- und Hochschulabsolventen, die von größeren Problemen und Friktionen begleitet waren als diejenigen, die zur gleichen Zeit auf den übrigen Teilarbeitsmärkten zu bewältigen waren, hat es bisher nicht gegeben. Im Gegenteil, sie sind bisher stets wesentlich kleiner gewesen.

Aus den Warnungen vor einer Überqualifikation der Heranwachsenden bzw. der Überproduktion an Akademikern bestimmter Fachrichtungen, die sich bis in das 19. Jahrhundert zurückverfolgen lassen, ließe sich eine beliebig lange Liste erstellen. Sie würde einen aufschlußreichen Gegensatz bilden zu der Tatsache, daß die Beschäftigungsrisiken von jeher um so geringer sind, je höher man in der Qualifikation steigt. Insofern befindet sich derjenige in voller Übereinstimmung mit der bisherigen Erfahrung, der den Wettbewerb und die Arbeitsmarktrisiken vor allem für die Un- und Angelernten auch künftig höher einschätzt als für die Fachhochschul- und Hochschulabsolventen.

Arbeitsmarkt- und Bedarfsforschung sind aufgefordert, durch stärkere Konzentration auf inhaltliche Fragen das Zusammenspiel von Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage besser zu durchleuchten und Vorschläge zur Minderung der Arbeitsmarktrisiken für die Angehörigen sämtlicher Qualifikationsstufen durch Verbindung der quantitativen mit der inhaltlichen Seite zu erarbeiten. Hier ist der Platz für intenierte qualifikatorische Arbeitsmarktforschung. Von daher müssen Impulse in die Neuordnung der Berufsausbildung wie des Studiums gehen. Statt der engen Berufsbild- oder Fachwissenschaftsfixierung müßte hier eine breitere Tätigkeitsfeldorientierung treten, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allerdings wissenschaftsbezogen zu entwickeln ist und keine Reproduktion überkommener Berufspraxis sein darf[13].

2. Die Kriterien und Auswahlverfahren des Bildungswesens sind nicht identisch mit denen des Beschäftigungssystems. Derjenige, der bei stark auf das Bildungssystem konzentrierter Selektion zu den Verlierern gehört, kann bei stärker im Beschäftigungssystem stattfindendem Positionswettbewerb durchaus zu den Gewinnern zählen. Bildungsentscheidungen — vor allem in der Pflichtschulzeit — sind außerdem bisher wesentlich endgültiger als Entscheidungen auf dem Arbeitsmarkt. Der Verzicht auf ein Hochschulstudium ist bis heute in der Regel eine Entscheidung für das ganze Leben. Ein Fehlschlag bei der Bewerbung um eine bestimmte Position kann schon nach wenigen Monaten korrigiert sein. Insofern ist es ein Gebot der Gerechtigkeit dem einzelnen gegenüber, mit bedarfsorientierten Selektionsmaßnahmen im Bildungswesen um so vorsichtiger zu verfahren, je endgültiger sie die Betroffenen vom Wettbewerb um attraktivere Positionen auf dem Arbeitsmarkt ausschließen. Zugleich muß aber der Ansatz differenzierter Weiterbildungschancen, die auf einer qualifizierten Erstausbildung für alle aufbauen, strukturell entwickelt werden, sowie denjenigen, die früher eine solche Bildungsausstattung nicht erhalten haben, ein besonderes Ausgleichsangebot nahegebracht werden.

3. Ein höherer Bildungsabschluß wird auch in Zukunft die Chancen im beruflichen Wettbewerb nicht verringern, sondern vergrößern. Insofern ist derjenige, der eine seinem Abschluß voll entsprechende Position nicht realisieren kann und eine Tätigkeit aufnimmt, die sonst von formal weniger Qualifizierten ausgeübt wird, diesen gegenüber nicht benachteiligt, sondern begünstigt. Denn im Gegensatz zu ihnen hatte und hat er ja weiterhin die Chance, sich am Wettbewerb um attraktivere Positionen zu beteiligen. Aufgabe des Bildungswesens ist es, durch inhaltliche Konsequenzen aus den neuen quantitativen Bedingungen diese Chancen möglichst zu vergrößern.

Zumindest saldenmäßig ist es falsch, dann von Verdrängung zu sprechen, wenn Absolventen mit höheren Bildungsabschlüssen in die Beschäftigungsbereiche formal weniger Qualifizierter eindringen. Denn wo hätten diese Absolventen Arbeit und Beschäftigung suchen müssen, wären sie mit einem niedrigeren Bildungsabschluß ins Beschäftigungssystem entlassen worden? Doch wohl ganz überwiegend dort, wo sie auch jetzt — allerdings mit wesentlich verbesserten Aufstiegs-

[13] Vgl. für die Tätigkeitsfelder in den Wirtschaftswissenschaften *R. Jochimsen,* Wirtschaftswissenschaftliches Schwerpunktstudium, Grundlagen einer Reform des Normalstudiums, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 126 (1970), S. 324 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chancen — anzutreffen sind. Nicht unbedingt auf den Einzelnen, wohl aber auf die Gruppe bezogen bedeutet die vertikale Penetration bei wachsender Höherqualifizierung: „Verdrängung durch sich selber". Allerdings könnte die Zunahme formaler Qualifikationen dazu führen, daß ausgewiesene Praktiker bzw. Angehörige von Generationen mit geringeren Bildungschancen durch die formal höher Qualifizierten in ihren Aufstiegsmöglichkeiten abgeblockt werden. Daß es hierzu nicht kommt, ist wiederum weniger mit den Instrumenten und Mitteln der Bildungspolitik als denjenigen der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Gewerkschaftspolitik zu erreichen. Zertifikate und formale Abschlüsse dürfen nicht dazu führen, daß praktische Bewährung, Engagement und Leistungserbringung im Produktionsprozeß nicht angemessen honoriert werden. Dort, wo weiterführende Bildungsabschlüsse Aufstiegsvoraussetzung sind, müssen sie durch einen Ausbau der Weiterbildungsangebote ermöglicht werden.

4. Der Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf, verstanden als die gesamtwirtschaftliche Leistungsnachfrage, die sich in angebotenen Stellen bzw. realisierbaren Beschäftigungsmöglichkeiten ausdrückt, ist keine vom Qualifikationsangebot unabhängige Größe. Nicht jedes Qualifikationsangebot wird sich etwa im Sinne des Sayschen Theorems seine Nachfrage selber schaffen. Aber zumindest tendenziell wird sowohl das Gesamtvolumen und die Differenzierung der am Markt wirksamen Bedürfnisse und damit die Nachfrage als auch das Vermögen, diese Bedürfnisse aufzuspüren und zu decken, positiv korreliert sein mit dem Bildungs- und Qualifikationsniveau. Dies gilt auch für das Produktivitätswachstum und das Produktionsangebot. Insofern dürfte mit einer expansiveren Bildungspolitik längerfristig auch ein höherer Beschäftigungsstand bei gleichzeitig größerer Zahl ausbildungsadäquat eingesetzter Absolventen höherer Bildungsstufen verbunden sein. Umgekehrt gilt, daß Qualifikationsbedarf und Beschäftigungsmöglichkeiten nicht die gleichen sind, wenn statt restriktiven expansive Qualifizierungsstrategien verfolgt werden. Im Gegensatz zur frühzeitigen Auslese oder gar Ausbildungsverweigerung können durch Ausweitung der Bildungsangebote und entsprechende Qualifikationssteigerungen neue Beschäftigungsbereiche mit neuen Positionen erschlossen, das Gesamtleistungsangebot verbessert und damit die insgesamt von Bildungs- und Beschäftigungssystem zu bewältigenden Selektionsaufgaben reduziert werden[14]. Solche Veränderungen und Anpassungen im Beschäfti-

[14] Allerdings wird der Übergang vom Bildungsgang ins Arbeitsleben altersmäßig und qualitativ unterschiedlich bleiben für Jugendliche, die
— nach Pflichtschulbesuch ohne berufliche Ausbildung (ca. 15 Jahre alt),
— mit beruflicher Ausbildung (ca. 18 Jahre alt),
— mit weiterführender allgemeiner Bildung mit oder ohne Studienabschluß (ca. 19 - 25 Jahre alt)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gungssystem und mit den Mitteln des Beschäftigungssystems dürften zur Beseitigung bzw. Vermeidung von Überschußsituationen geeigneter sein, als eine weitgehende Vorverlagerung der Bedarfsproblematik ins Bildungssystem, wo sie auf der Basis äußerst ungewisser Information und mit sehr weitreichenden Zeithorizonten angegangen werden muß.

überwechseln. Die Bildungspolitik ist darauf gerichtet, allen eine weiterführende allgemeine oder berufliche Ausbildung mit Berufsausbildungsabschluß im Alter von ca. 18 Jahren anzubieten, mit der Chance, bei entsprechender Leistung gleich oder nach einer Zeit der Berufserfahrung weiterführende Bildung, auch das Studium, zu ermöglichen. Dabei gilt, daß durch Verknappung der hohen und höchsten Bildungsqualifikationsmöglichkeiten der Gleichwertigkeit der mittleren berufsbildenden mit den allgemeinbildenden Abschlüssen sicherlich kein Dienst erwiesen würde. Dies gilt auch für arbeitsmarktpolitische Initiativen, die Jugendlichen ohne Berufsausbildungsplatz in eher der „Bewahrfunktion" als der Bildungsqualifikation dienenden Lehrgängen unterzubringen. Gleichwertigkeit setzt hier und heute vor allem den quantitativen und qualitativen Ausbau der Berufsausbildung der mittleren und höheren Qualifikationen voraus, die die Chance bieten müssen, auch die Abschlüsse der allgemeinbildenden Oberstufe zu erreichen. Hier liegen die Aufgabenfelder der Bildungspolitik, von der Bestimmung der Dauer der Erstausbildung, der Gleichwertigkeit, der inhaltlichen Modernisierung bis hin zu Forderungen an das Beschäftigungssystem, z. B. hinsichtlich des Laufbahnrechts, nicht hingegen in der quantitativen Drosselung der Bildungsexpansion aufgrund vermeintlicher oder zu kurz gegriffener Bedarfsorientierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen und gesamtwirtschaftlichen (-gesellschaftlichen) Erfordernissen im Bildungssystem

Von *Horst Albach*, Bonn

Zusammenfassung

1. Wer einen Konflikt zwischen einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen (-gesellschaftlichen) Zielen in der Bildungspolitik konstatiert, macht eine Reihe von impliziten Annahmen, gegen die sich dieses Referat wendet:

   a) Die Einbindung der Einzelwirtschaften in den marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprozeß läßt nur Bildungsentscheidungen im einzelwirtschaftlichen Bereich zu, die dem Ziel der Gewinnmaximierung entsprechen.

   b) Das Ergebnis dieser letztlich vom Markt der Güter und Dienstleistungen gesteuerten einzelwirtschaftlichen Bildungsentscheidungen ist in der Summe für die Gesamtgesellschaft bildungspolitisch nicht akzeptabel (Unterinvestitionstheorie).

   c) Es existiert eine gesamtwirtschaftliche (-gesellschaftliche) Zielvorstellung in der Bildungspolitik, die der Beurteilung bildungspolitischer Maßnahmen vorgegeben werden kann.

2. Demgegenüber wird hier die These vertreten:

   a) Das Ziel der Gewinnmaximierung ist nicht eindeutig. Kurzfristige und langfristige Gewinnmaximierung, Rentabilitätsmaximierung und unterschiedliche Risikopräferenz führen zu inhaltlich verschiedenen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen in der Bildungspolitik selbst dann, wenn man die Gültigkeit des erwerbswirtschaftlichen Prinzips unterstellt.

   b) Der marktwirtschaftliche Prozeß läßt darüber hinaus andere einzelwirtschaftliche Zielsetzungen in der Bildungspolitik zu.

   c) Es bestehen begründete Zweifel an der Gültigkeit der Behauptung, daß die Summe der einzelwirtschaftlichen Bildungsentscheidungen zur quantitativen und qualitativen Unterinvestition in Bildung führe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) Eine gesamtwirtschaftliche (-gesellschaftliche) Zielvorstellung in der Bildungspolitik könnte zwar vielleicht nachträglich aus den tatsächlich getroffenen bildungspolitischen Entscheidungen abgeleitet werden (revealed preference) — wenn dann noch alle Alternativen bekannt wären und die bildungspolitischen Alternativen nicht, wie es häufig geschieht, mit anderen Maßnahmen zu politischen Entscheidungspaketen zusammengeschnürt wären. Sie konkretisiert sich aber erst allmählich aus den Partikularinteressen politischen Argumentationsprozeß heraus. Sie steht also erst in dem Augenblick fest, in dem die bildungspolitische Entscheidung getroffen ist.

3. Damit ist es für die Bildungspolitik (und für die Beantwortung des mir gestellten Themas) entscheidend, zu fragen:

   a) Welches Maß an Einfluß auf die Bildungspolitik die Auswirkungen marktwirtschaftlicher Steuerungsprozesse in anderen Bereichen und welche Bedeutung auf der anderen Seite politische Prozesse der Kompromißfindung für die Steuerung bildungspolitischer Maßnahmen haben sollen,

   b) welche Bedeutung fiskalischen und finanzpolitischen Gesichtspunkten gegenüber bildungspolitischen Zielen innerhalb der gesamtgesellschaftlichen Willensbildung in der Bildungspolitik eingeräumt werden soll,

   c) wie der Entscheidungsprozeß im Bereich der Bildungspolitik unter und zwischen den beteiligten Interessentengruppen abläuft: das heißt, welchen Einfluß Partikularinteressen, die als solche auftreten (z. B. die Unternehmen), oder, die behaupten, gesamtgesellschaftliche Interessen zu verkörpern (z. B. die Parteien), auf die tatsächliche Entscheidung in der Bildungspolitik haben.

4. Die Existenz eines Konflikts zwischen den einzelwirtschaftlichen Zielen und den gesamtwirtschaftlichen Zielen in der Entscheidung über den Umfang des Angebots an beruflicher Ausbildung in den kommenden zehn Jahren wird nachgewiesen. Das Angebot an beruflicher Ausbildung im Sekundarbereich II wird cet. par. nicht ausreichen, um die geburtenstarken Jahrgänge zu versorgen.

5. Eine Lösung dieses Konflikts über eine Reform des Finanzierungssystems ist offenbar politisch nicht erreichbar. Sie wird daher in einer Verschiebung des Konflikts auf eine andere Ebene gesehen: auf den Tertiären Bereich.

6. Es existieren auch Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Zielen und den Zielen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen über Entscheidungen hinsichtlich der Struktur des Bildungssystems. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einzelwirtschaftliche Interessenlage richtet sich auf niedrige Steigerungsraten des Akademikeranteils in den kommenden Jahren, die der Mehrheit der gesellschaftlichen Gruppen auf eine stärkere Expansion des Tertiären Bereichs.

7. Eine Entscheidung in Richtung auf eine Expansion des Tertiären Bereichs ist nach den vorliegenden Empfehlungen und Entscheidungen wahrscheinlich. Ob sie eine Lösung des Konflikts bringt, wird davon abhängen, ob die erforderlichen flankierenden Maßnahmen von den dafür zuständigen gesellschaftlichen Gruppen (Gewerkschaften, öffentlicher Dienst) getroffen werden. Dies ist institutionell nicht gesichert.
8. Die Existenz eines Zielkonflikts über die Finanzierung der beruflichen Bildung im Sekundarbereich II (Duales System) wird nachgewiesen. Der Zielkonflikt tritt nicht nur in Form von Systemkonflikten und Fristigkeitskonflikten auf, sondern auch als Organisationskonflikt.
9. Ein gesamtgesellschaftlicher Konsens darüber, eine Lösung mit einem mehr marktwirtschaftlichen Finanzierungssystem zu versuchen, das den Organisationskonflikt weitgehend umgehen würde, ist nicht auszuschließen, zeichnet sich aber bisher nicht ab.
10. Eine Lösung des Zielkonflikts im Bereich der Finanzierung der beruflichen Bildung des Sekundarbereichs II ist nicht in Sicht. Die Bewahrung des status quo erscheint unter den denkbaren Lösungen die für jede Gruppe least best, unter den für alle Gruppen akzeptablen und daher politisch möglichen aber als die einzige.

I. Die These

1. Die Existenz von Zielkonflikten

Mit dem Satz, „die Konflikte in der beruflichen Bildung zwischen privatwirtschaftlichen Entscheidungen und den Erfordernissen der Gesamtwirtschaft lassen sich verringern, wenn neue Formen der Finanzierung betrieblicher Bildung gefunden werden“[1] nimmt Dams die Existenz derartiger Konflikte als Faktum an. Vorsichtiger hatte die Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ auf Beispiele dafür hingewiesen, „daß einzelwirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen von den Erfordernissen der Gesamwirtschaft und -gesellschaft divergieren *können*“[2]. Auch Mäding geht von

[1] *Th. Dams,* Berufsbildung — Reform in der Sackgasse, Freiburg 1973, S. 161.

[2] Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“, Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld 1974, S. 356.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Existenz eines „Spannungsverhältnisses" zwischen einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Zielen aus, vertritt jedoch die These: „Das Spannungsverhältnis zwischen dem funktionalen Auftrag Bildung und der institutionellen Einbettung im Betrieb wird im Konfliktfall zugunsten einzelbetrieblicher Erwägungen gelöst."[3]

Die genannten Zitate geben die herrschende Meinung in der Bildungsökonomie und in der Bildungspolitik wieder. Sie läßt sich in der These zusammenfassen: Zwischen den einzelwirtschaftlichen Zielen von Ausbildungsbetrieben, die sich im Streben nach Überleben und Rentabilitätssteigerung äußern, und den gesamtwirtschaftlichen und den gesamtgesellschaftlichen Zielen der Bildungspolitik, die als Streben nach gesamtstaatlicher Daseinsvorsorge und nach Chancengleichheit[4] formuliert werden können, bestehen Widersprüche. Daraus resultieren zwangsläufig Konflikte bei dem Versuch, die jeweiligen Ziele in Maßnahmen der Bildungspolitik umzusetzen.

2. Die Auswirkungen der Zielkonflikte

Soweit sich Ausbildung im Betrieb vollzieht und die Entscheidung, ob ein Ausbildungsplatz bestimmter Qualität zur Verfügung gestellt werden soll oder nicht, in die Autonomie des Unternehmens gestellt ist, wird sich in dem genannten Konflikt die Interessenlage des Unternehmens durchsetzen. Die überwiegende Mehrheit der Bildungspolitiker folgert daraus, daß es

— zu einer Unterinvestition in berufliche Ausbildungsplätze
— zu einer Unterqualifikation der Auszubildenden

kommt. Die Erklärung hierfür läßt sich im Kern auf den folgenden Ansatz reduzieren:

(1) $G(x) = E(x) - K(x) \Rightarrow \max!$

mit

(2) $E(x) = E_e(x) + E_g(x)$

und

(3) $K(x) = K_e(x) + K_g(x)$

und der daraus resultierenden Optimalitätsbedingung

(4) $E'_e(x^0) - K'_e(x^0) = \left(E'_g(x^0) - K'_g(x^0)\right)$

---

[3] *H. Mäding*, S. 776 dieses Bandes.

[4] Vgl. u. a. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, Arbeitsgruppe Hochschulfinanzierung, Ausbildungsförderung im Rahmen der Hochschulfinanzierung, KA 13/76 vom 26. 8. 1976 (vervielfältigt).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Darin sind

x — Zahl der Ausbildungsplätze

E_e — einzelwirtschaftliche Erträge der Ausbildung

E_g — positive externe Effekte der einzelwirtschaftlichen Ausbildung

K_e — einzelwirtschaftliche Kosten der Ausbildung

K_g — negative externe Effekte der einzelwirtschaftlichen Ausbildung.

Für die Gültigkeit der Unterinvestitionstheorie sind die folgenden Bedingungen notwendig:

1. Die externen Effekte sind von den internen Effekten unabhängig (Argument der unverbundenen Produktion).
2. Die internen Effekte werden im einzelwirtschaftlichen Kalkül und in der gesamtwirtschaftlichen Rechnung gleich hoch angesetzt (Argument der gleichen Zeitpräferenz).
3. Die externen Effekte werden im einzelwirtschaftlichen Kalkül gleich Null gesetzt (Argument des Eigeninteresses).
4. Die externen Erträge sind im einzelwirtschaftlichen Optimum größer als die externen Kosten der beruflichen Bildung.
5. Die Unsicherheit der zukünftigen Erträge wird einzelwirtschaftlich höher und die der Kosten geringer als im gesamtwirtschaftlichen Kalkül bewertet (Argument der Risikopräferenz).
6. Es gibt ein gesamtwirtschaftliches Informationssystem, das die Kosten und Erträge der beruflichen Bildung einschließlich der externen Effekte vollständiger zu erfassen gewährleistet als das einzelwirtschaftliche Rechnungswesen (Argument der Bildungsstatistik).

Von den Vertretern der Unterinvestitionstheorie werden diese sechs Bedingungen nicht stets ausdrücklich genannt. Ihre Gültigkeit ist auch nicht zweifelsfrei gegeben: Das Argument der unverbundenen Produktion trifft bei keiner Form der Bildung zu. Stets wird mit der Vermittlung von Fachkenntnissen im Betrieb auch eine Sozialisation bewirkt, die Auswirkungen auf das gesellschaftliche und politische Leben hat. Stets wird mit der Vermittlung beruflicher Fertigkeiten ein persönlicher Bedarf geprägt, der die Nachfrage nach gesamtgesellschaftlichen Infrastrukturleistungen verändert.

Das Argument der gleichen Zeitpräferenz spielt dann eine Rolle, wenn die bildungspolitische Diskussion nicht im kurzfristig-statischen Rahmen verharrt, sondern sich, wie im Human Capital-Ansatz üblich, auf die Lebensdauer der Individuen erstreckt. Im einzelwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalkül wird stets mit einem Diskontierungszinsfuß gearbeitet, der größer als Null ist, während der Ansatz eines positiven

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kalkulationszinsfußes im gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalkül bestritten ist und vielfach abgelehnt wird.

Das dritte Argument wird häufig als einziges genannt[5]. Sicher wird es am leichtesten akzeptiert, wenn es um die Begründung der Unterinvestitionstheorie geht. Es kann jedoch nur in Verbindung mit dem vierten Argument einen Zielkonflikt mit Auswirkungen auf die Höhe der Ausbildungsplatz-Zahl begründen. Die vierte Bedingung ist jedoch nicht unbestritten. Es ist vielmehr auch der Fall denkbar, daß im einzelwirtschaftlichen Optimum die externen Erträge bereits kleiner sind als die externen Kosten. Die Ausbildung ausländischer Arbeitskräfte im Betrieb ist nach Ansicht vieler Experten ein Beispiel dafür. Die Massierung des Ausbildungsangebots in wirtschaftlichen Ballungszentren wird vielfach als den gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen weniger entsprechend angesehen als ein regional ausgeglicheneres Angebot mit insgesamt weniger Ausbildungsplätzen.

Das Risiko, ob bestimmte Erträge der beruflichen Ausbildung in Zukunft tatsächlich erzielt werden können, wird im allgemeinen von Entscheidungssubjekt zu Entscheidungssubjekt unterschiedlich beurteilt. Daraus folgt, daß weder eine Einigung über die Grundlagen der Berechnung von Erwartungswerten für die Bestimmung der Grenzerträge in (4) erwartet noch auch vorausgesetzt werden kann, daß eine Einigung darüber stattfindet, ob überhaupt mit Erwartungswerten in (4) gearbeitet werden soll oder mit anderen Kennzahlen aus den verschiedenen und ebenfalls strittigen Schätzungen der Verteilungsfunktionen der unsicheren Erträge. In der Frage nach dem Ausbau des Tertiären Bereichs spielt diese Unsicherheit eine zentrale Rolle und führt nicht nur zu Zielkonflikten zwischen den Vertretern der Unternehmen und denen der staatlichen Bildungspolitik, sondern auch zwischen den Bildungspolitikern auf der einen und den Finanz- und Wirtschaftspolitikern auf der anderen Seite sowie zwischen den Bildungspolitikern einiger Länder auf der einen und denen anderer Länder und des Bundes auf der anderen Seite. Für die Gültigkeit der Unterinvestitionstheorie müßte das Risiko der zukünftigen Erträge einzelwirtschaftlich stets höher als gesamtwirtschaftlich eingeschätzt werden. Die Erfahrungen aus der jüngsten bildungspolitischen Diskussion lassen mich an der Gültigkeit dieser Aussage zweifeln. Die Risikoscheu von Bundeswirtschaftsministerium und Landesfinanzministerkonferenz erschien mir zumindest 1975 höher als die auf der Seite der Unternehmen.

Schließlich setzt die Unterinvestitionstheorie voraus, daß auf gesamtgesellschaftlicher Ebene sowohl die Möglichkeit als auch die Bereit-

---

[5] Vgl. z. B. *H.-J. Bodenhöfer* und *W. Ötsch*, Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (vervielfältigtes Manuskript), Klagenfurt 1976, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft besteht, sowohl die internen als auch die externen Effekte der Bildung in den Kalkül einzubeziehen. Die Defizite in der Bildungsstatistik, auf die der Wissenschaftsrat immer wieder hingewiesen hat, stehen in krassem Widerspruch zu dieser Annahme. Es kommt aber hinzu, daß selbst dann, wenn Zahlen vorliegen, die Bereitschaft fehlt, diese in jedem Fall zur Grundlage der Entscheidung zu machen. In einer bildungspolitischen Diskussion über den Umfang der Ausbildungsplätze in den kommenden Jahren gewann schon die Frage, ob die Kosten, die der Wirtschaft bei den verschiedenen bildungspolitischen Alternativen entstehen, zusammen mit den der öffentlichen Hand entstehenden Ausgaben in einer Tabelle aufgeführt, in einer getrennten Tabelle ausgewiesen, nur im Text dargestellt oder überhaupt nicht erwähnt werden sollten, politische Brisanz.

Damit komme ich zu einer ersten Schlußfolgerung:

1. Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen und gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen (wie immer sie im einzelnen ermittelt sein mögen) sind ein konstitutives Merkmal unserer Gesellschaftsordnung.
2. Zielkonflikte treten nicht nur zwischen den Aggregaten „Einzelwirtschaften" auf der einen und „Staat" auf der anderen Seite auf, sondern auch innerhalb dieser Aggregate.
3. Die Existenz von Zielkonflikten bedeutet nicht notwendigerweise, daß die Ausschaltung einzelwirtschaftlicher Entscheidungsmacht bei vorausgesetzt rationalem Verhalten des Staates das Ausbildungsangebot erhöhen würde (Unterinvestitionstheorie). Vielmehr lassen sich nicht unplausible Bedingungen formulieren, unter denen ein dezentrales Entscheidungssystem im Bildungsbereich (einzelbetriebliche Entscheidungen im Bereich der außerschulischen beruflichen Bildung, föderative Entscheidungen im Bereich der schulischen Ausbildung) zu höheren Gesamtkapazitäten im Bildungssystem führt als ein zentralisiertes System[6].

Im folgenden werden die Konsequenzen aus dieser ersten Schlußfolgerung gezogen. Zunächst wird das Problem der Zielkonflikte auf drei Ebenen entfaltet (II). Im dritten Teil (III) werden die Zielkonflikte auf den drei Ebenen dargestellt und auf ihre Lösungsmöglichkeiten hin untersucht.

---

[6] Wäre das Bildungssystem stärker marktwirtschaftlich organisiert, wäre diese Aussage eine wirtschaftstheoretische Binsenweisheit: Im Monopol ist das Angebot stets knapper als bei polypolistischer Konkurrenz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Das Problem

Die These, daß Zielkonflikte im Bereich der Bildungspolitik für ein dezentrales System mit unvollkommener Koordination konstitutiv sind, soll nach zwei Richtungen hin entfaltet werden: einmal hinsichtlich des Gegenstandes des Zielkonfliktes und zum anderen hinsichtlich der Ursache für den Zielkonflikt.

Gegenstand des Zielkonfliktes im Bereich der Bildungspolitik können (und sind) praktisch alle Tatbestände der Ausbildung sein. Drei Problembereiche sind jedoch von zentralem Interesse für Bildungsökonomie und Bildungspolitik:

1. Das Ausbildungsvolumen
2. Die Struktur des Ausbildungsangebots
3. Die Finanzierung der Bildungsausgaben

Die Zielkonflikte bei diesen drei Problembereichen bilden die Hauptpunkte der Analyse.

Die Zielkonflikte bei diesen drei Problembereichen können auf vier verschiedene Ursachenkomplexe zurückgeführt werden:

1. auf das Auseinanderfallen von Partialzielen und Globalzielen (System-Konflikte)
2. auf die unterschiedliche Gewichtung bestimmter Ziele des an sich gleichen Zielbündels (Prioritäts-Konflikte)
3. auf den unterschiedlichen zeitlichen Bezug der Bildungsziele (Fristigkeits-Konflikte)
4. auf die unterschiedliche Organisation des Zielbildungs- und Zielfindungsprozesses (Organisationskonflikte).

Da die Lösungsmöglichkeiten für die Zielkonflikte bei den einzelnen Problembereichen von den Ursachen der Konflikte bestimmt werden, ist es notwendig, die Ursachen einzeln abzuhandeln und die Zielkonflikte getrennt nach Ursachen auf ihre Lösungsmöglichkeiten hin zu untersuchen.

III. Die Analyse

1. Die Zielkonflikte im Bereich des Bildungsvolumens

Im folgenden werden zunächst die Zielkonflikte im Bereich des Bildungsangebots behandelt. Eine Beschränkung auf die Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen über die Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen an betrieblicher beruflicher Ausbildung ohne Berücksichtigung des staat-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Ausbildungsangebots in anderen Bereichen des Bildungssystems erscheint hier nicht angebracht, weil die Entscheidungen über den Umfang des staatlichen Ausbildungsangebots im Tertiären Bereich die gesamtgesellschaftlichen Erfordernisse hinsichtlich der Zahl der Ausbildungsplätze im Dualen System unmittelbar beeinflussen. Die bildungspolitische Diskussion der Gegenwart ist in diesem Bereich nicht von dem Ziel der Konfliktlösung, sondern von dem Ziel der Konfliktverschiebung zwischen verschiedenen Bereichen des Bildungssystems (und verschiedener politischer Verantwortlichkeit) geprägt.

Wir werden zunächst die einzelwirtschaftlichen Ziele darstellen, dann die gesamtgesellschaftlichen Ziele untersuchen und drittens Existenz und Lösungsmöglichkeiten der Zielkonflikte erörtern.

a) Die einzelwirtschaftlichen Ziele

Den Unternehmen wird vielfach unterstellt, daß ihre Entscheidung über den Umfang und die Qualität ihres Ausbildungsangebots unter der Maxime der Rentabilitätsmaximierung stehe. Selten wird diese Aussage so präzisiert, daß daraus operable Handlungsmaximen erkennbar würden. Die Aussage kann sicher sechs verschiedene Formen annehmen:

1. Rentabilitätsmaximierung während der Ausbildungszeit
2. Gewinnmaximierung während der Ausbildungszeit
3. Kostendeckung während der Ausbildungszeit
4. Barwertmaximierung der betrieblichen Nettoerträge der Ausbildung über die gesamte Beschäftigungszeit des Auszubildenden
5. Deckung der diskontierten Ausbildungskosten durch die diskontierten Erträge über die gesamte Beschäftigungszeit des Auszubildenden
6. Deckung der diskontierten Ausbildungskosten über alle Ausbildungsgänge und alle Ausbildungsverhältnisse durch die diskontierten Erträge der Ausbildung während der gesamten Beschäftigungszeit aller Auszubildenden.

Aus der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre weiß man, daß die Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze beim ersten Ziel am niedrigsten und beim sechsten am höchsten ist.

Daraus folgt: Bei Annahme von Rentabilitätsgesichtspunkten in den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen über das Ausbildungsangebot kann es zu unterschiedlich hohen Zahlen an Ausbildungsplätzen kommen je nachdem, wieviel Prozent der Ausbildungsbetriebe welches einzelwirtschaftliche Ziel verfolgen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die These, daß die einzelwirtschaftliche Entscheidung über die Schaffung und Aufrechterhaltung von Ausbildungsplätzen rentabilitätsorientiert erfolge, ist nicht uneingeschränkt haltbar. Die Analyse der Ausbildungsmotive in den rund 1000 Ausbildungsbetrieben, die die Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung untersucht hat, läßt erkennen[7], daß

— Rentabilitätsgesichtspunkte nicht vorrangig sind
— einzelwirtschaftliche Bedarfsdeckungsgesichtspunkte dominieren
— gesamtwirtschaftliche Versorgungsgesichtspunkte in den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen eine Rolle spielen.

Untersuchungen anderer Autoren bestätigen diese Aussage.

Über das Rentabilitätsziel hinausgehende Ausbildungsmotive sind wirksam, wenn sie zu einem höheren Volumen an Ausbildung führen als bei ausschließlicher Wirksamkeit von Rentabilitätszielen. Dies wird im allgemeinen unterstellt. In einem marktwirtschaftlichen System setzt die Wirksamkeit derartiger Motive aber „vermachtete Märkte" voraus. Der Schluß, daß das gesamte Ausbildungsangebot bei einzelwirtschaftlicher Entscheidung mit steigendem Monopolgrad der Wirtschaft steigt, wäre jedoch voreilig. Diese Tendenz kann durch die gegenläufige Tendenz zur Verknappung des Güterangebots und damit der Arbeitsplätze, die die Gesamtnachfrage nach Ausgebildeten im Beschäftigungssystem sinken läßt, kompensiert werden.

b) Die gesamtwirtschaftlichen (-gesellschaftlichen) Ziele

Die gesamtwirtschaftlichen Ziele der Bildungspolitik sind auf Bereitstellung eines Angebots beruflicher Bildung für jeden Jugendlichen (Chancengleichheit) ohne Ansehung seines Wohnsitzes und seines Geschlechts unter möglichst weitgehender Berücksichtigung der individuellen Interessen und Neigungen und der Aufnahmemöglichkeiten des Beschäftigungssystems gerichtet. Dabei sind die finanzwirtschaftlichen Grenzen der öffentlichen Haushalte zu beachten.

Diese Ziele sind so allgemein und weit formuliert, daß sie vielfältige Interpretationen zulassen. Dies zeigt sich nicht nur an den sehr unterschiedlichen Jahrgangsanteilen, die ohne formale berufliche Ausbildung zu belassen zu verschiedenen Zeiten und von verschiedenen Seiten für vertretbar gehalten wurde und wird. Dies zeigt sich auch an den unterschiedlichen Ausprägungen der gesamtgesellschaftlichen Ziele

[7] Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung", a. a. O., S. 253.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unter den Bildungspolitikern und zwischen Bildungspolitikern und Finanzpolitikern deutlich. Der Stellenabbau, den einzelne Länder im Rahmen ihrer Bemühungen, die Haushalte den gesunkenen Einnahmen anzupassen, in den letzten zwei Jahren vorgenommen haben, sind ebenfalls Ausdruck einer im Konjunkturverlauf sich ändernden Gewichtung der finanzpolitischen gegenüber den bildungspolitischen Komponenten der gesamtgesellschaftlichen Zielfindung.

Was die gesamtgesellschaftlichen Ziele der Bildungspolitik sind, ist also nicht von vornherein in so konkreter Form bekannt, daß Prognosen des an „gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen" orientierten Bildungsvolumens daraus abgeleitet werden könnten. Die Existenz einer gesamtgesellschaftlichen Zielfunktion vorauszusetzen, wie es manche Bildungsökonomen für die Modellbildung legitimerweise tun, übersieht den eminent politischen Charakter staatlicher Bildungsentscheidungen. Das, was als „gesamtgesellschaftlich erforderliche Bildungskapazität" bezeichnet wird, ist das Ergebnis sehr vielfältiger und sehr divergierender Einflüsse und unterliegt darüber hinaus Veränderungen im Zeitablauf.

c) Die Konflikte zwischen den einzelwirtschaftlichen und den gesamtgesellschaftlichen Zielen

Soweit damit Konflikte zwischen den einzelwirtschaftlichen und den sogenannten gesamtgesellschaftlichen Zielen im Bildungssystem auftreten, sind sie nicht Ausdruck des Aufeinanderprallens monolithischer Blöcke, sondern eines differenzierten Spiels der Kräfte auf verschiedenen lokalen und fachlichen Ebenen.

c1) Der Systemkonflikt

Betrachten wir zunächst die Zielkonflikte, die sich aus der Diskrepanz zwischen Partialzielen und Globalzielen ergeben. Wir fragen konkret, ob zu erwarten ist, daß das Gesamtangebot an beruflicher Bildung, das die Unternehmen in Zukunft bereitstellen werden, ausreichen wird, um die geburtenstarken Jahrgänge mit Bildungsangeboten zu versorgen. Es sei eine Maximierung des Kapitalwertes der Ausbildungsinvestition durch den Ausbildungsbetrieb als einzelwirtschaftliches Ziel unterstellt.

Es ist höchst wahrscheinlich, daß das betriebliche Angebot an Ausbildungsplätzen (ceteris paribus) nicht ausreichen wird, und zwar aus den folgenden Gründen:

1. Der Betrieb sieht voraus, daß das Angebot an Fachkräften am Arbeitsmarkt im Verhältnis zur Nachfrage in Zukunft steigt. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kosten der Beschaffung von Fachkräften am Arbeitsmarkt werden mithin sinken. Gleichzeitig steigen die Nettokosten der beruflichen Bildung wegen steigender Personalkosten, steigender Ausbildungsvergütungen und wachsender Reglementierung der betrieblichen Ausbildung. Der Mangel an betrieblichen Ausbildungsplätzen verstärkt sich also selbst: Ein inverses Angebotsverhalten der Betriebe ist unter der angenommenen einzelwirtschaftlichen Zielsetzung und der erwarteten Entwicklung des Arbeitsmarktes wahrscheinlich.

2. Der Betrieb braucht die Fachkräfte noch nicht in dem Zeitpunkt, in dem die Auszubildenden der geburtenstarken Jahrgänge den Ausbildungsabschluß erreichen. Die Ersatznachfrage in den Betrieben setzt erst später ein. Die Zusatznachfrage verringert sich aber bei allgemein sinkenden Wachstumsraten der Wirtschaft und hoher Rate des technischen Fortschritts. Spätere Erträge der Ausbildung sind daher mit Null anzusetzen. Rentabilitätsmaximierung über die Beschäftigungsdauer wird gleich der Rentabilitätsmaximierung über die Ausbildungsdauer. Der Anteil der Ausbildungsberufe und innerhalb dieser der Ausbildungsverhältnisse, die eine positive Rentabilität während der Ausbildungszeit aufweisen, ist jedoch sehr gering.
3. Der Betrieb braucht auch langfristig Fachkräfte in der Zahl, wie sie nach der Ausbildung der Angehörigen der geburtenstarken Jahrgänge zur Verfügung stehen werden, überhaupt nicht. Die Knappheitsrenten, die in der Vergangenheit bei hohen Wachstumsraten und knappen Kapazitäten erzielbar waren, werden in Zukunft nicht erwirtschaftet werden können. Daher sind die Ertragsschätzungen für produktive Leistungen während der Ausbildung ebenso wie die Ertragsschätzungen für die Zeit nach der Ausbildung zurückzunehmen, und zwar selbst dann, wenn man davon ausgeht, daß bei geringerer Knappheit des Arbeitsangebots die Fluktuationsraten sinken. Die Unternehmen neigen dazu, den Bedarf an Fachkräften tendenziell zu unterschätzen.

Stellte man nun die Gesamtzahl der Ausbildungsplätze, die sich aus der Aggregation der einzelwirtschaftlichen Entscheidungen über das betriebliche Ausbildungsangebot ergibt, den Zahlen des Bildungsgesamtplans gegenüber, dann würde mich die Feststellung nicht überraschen, daß die nach dem Bildungsgesamtplan für gesamtgesellschaftlich erforderlich gehaltene Zahl der Ausbildungsplätze im Dualen System noch unter der Zahl der betrieblich angebotenen Ausbildungsplätze läge. Inzwischen sind jedoch die gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen und Erfordernisse einer massiven Korrektur unterzogen worden. Heute liegt das erwartete betriebliche Angebot an Ausbildungsplätzen unter der Zahl der gesamtwirtschaftlich für erforderlich gehaltenen Plätze im Dualen System.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Lösung des Konflikts wird nun auf zwei verschiedenen Wegen gesucht.

1. Die einen befürworten Subventionen, Steuererleichterungen und andere Finanzierungshilfen an die ausbildenden Betriebe. Diese sollen bei Anerkennung des einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsziels Anreize für die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze erhalten. Die vorliegenden Vorschläge dürften sich jedoch alle als nicht ausreichend erweisen, um den Zielkonflikt zu lösen. Darauf ist unter Ziffer 3 näher einzugehen.

2. Die anderen befürworten die Schaffung überbetrieblicher Einrichtungen der beruflichen Bildung und ihre Finanzierung aus einer Umlage bei den Unternehmen oder bei allen Arbeitgebern. Hier ist jedoch zu erwarten, daß die Abgabe entweder überhaupt nicht ausreicht, ein adäquates Ausbildungsangebot zu machen oder daß die Kapazitäten erst erstellt werden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge sie nicht mehr benötigen. Schließlich ist nicht zu übersehen, daß die Schaffung überbetrieblicher Ausbildungsstätten in einer Größenordnung, die für die geburtenstarken Jahrgänge ausreicht, später entweder zu freistehenden Kapazitäten in den überbetrieblichen staatlichen Ausbildungswerkstätten führt oder diese Kapazitäten zu Lasten der Ausbildungskapazitäten in den privatwirtschaftlichen Ausbildungsbetrieben gefüllt werden mit der Konsequenz, daß das Duale System der Verbindung von beruflicher Ausbildung und verantwortlicher wirtschaftlicher Praxis faktisch beseitigt wird.

3. Eine dritte Alternative zur Lösung des Konflikts wird in diesem Land nur für den Tertiären Bereich, nicht jedoch für den Bereich der beruflichen Bildung ernstlich diskutiert: die Verkürzung der Ausbildungszeiten. Eine Verkürzung der betrieblichen Ausbildungszeit würde praktisch auf die generelle Abschaffung der Ausbildung im Dualen System und ihre Ersetzung durch Anlern-Systeme hinauslaufen. Fehlende Ausbildungsabschnitte müßten dann jeweils im Berufsleben nachgeholt werden. Eine derartige Lösung, die dem amerikanischen System der Berufsbildung nahe käme, wird hier nicht erwogen.

4. Da der Konflikt im Rahmen des Dualen Systems der Sekundarstufe II nicht oder zumindest nicht rechtzeitig behebbar erscheint, ist der Konflikt auf eine andere Ebene zu verschieben: auf die Öffnung des Tertiären Systems. Hierauf ist im Rahmen der Diskussion über die Zielkonflikte im Bereich der Bildungsstruktur näher einzugehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c 2) Der Prioritätskonflikt

Für die einzelwirtschaftliche Entscheidung über die Schaffung von Ausbildungsplätzen stehen die Ziele „Schaffung berufsbezogener und formeller Eignung" an oberster Stelle. Demgegenüber tritt die Vermittlung arbeitsweltbezogener und gesellschaftsbezogener Eignungen ganz zurück. Vielfach wird von Bildungspolitikern vermutet, daß gesamtgesellschaftliche Erfordernisse eine höhere Gewichtung des Zieles „Vermittlung von arbeitsweltbezogenen und gesellschaftsbezogenen Eignungen" mit sich bringen würden.

Eine Lösung dieses Konflikts könnte durch Konzentration der Ausbildung in den Großbetrieben erfolgen. Sie messen nach den Erhebungen der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung" der Vermittlung von arbeitsweltbezogenen und gesellschaftsbezogenen Eignungen und Fähigkeiten größere Bedeutung als die kleineren Ausbildungsbetriebe zu und können zudem diese Eignungen ohne zusätzliche Kosten vermitteln, weil sich bei ihnen das „Gesetz der Auflagendegression" kostenmindernd auswirkt. Eine solche Lösung des bildungspolitischen Konflikts, die sich stillschweigend schon seit Jahren vollzieht, würde allerdings den Konflikt wiederum nur verlagern. Die Erfüllung des bildungspolitischen Ziels würde mit den Zielen der Mittelstandspolitik in Konflikt geraten. Bisher ist ein solcher Konflikt aber noch nicht abzusehen, im Gegenteil: noch bildet z. B. das Handwerk für die Industrie aus.

Eine andere „Lösung" besteht in der Änderung der gesamtgesellschaftlichen Prioritäten für die genannten Eignungskomponenten. Dies ist praktisch identisch mit der Aufgabe der Reformpläne für den Bereich der beruflichen Bildung. Die Tendenzen, die Prioritäten unter den verschiedenen gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen so zu verändern, daß das quantitative Ziel der Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen vorrangig vor dem inhaltlichen Ziel einer Verbesserung der Ausbildungsqualität behandelt wird, sind gegenwärtig deutlich zu erkennen.

c 3) Der Fristigkeitskonflikt

Der Konflikt wird dadurch verschärft, daß sich für die Betriebe das Problem der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen im gegenwärtigen Zeitpunkt zwar als wichtiges, aber noch nicht als dringendes Problem stellt. Dagegen sind Jugendarbeitslosigkeit sowie die Unsicherheit über die zukünftigen Chancen, einen Ausbildungsplatz im Sekundären oder Tertiären Bereich zu erhalten, bereits heute für die Politiker und ihre Wähler dringliche Probleme mit hohem politischem Stellenwert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Lösung dieses Fristigkeitskonflikts wird, wenn ich recht sehe, einmal in der staatlichen Einflußnahme auf die betrieblichen Zielfunktionen über die Unternehmensverbände gesehen. Daneben ist nicht zu verkennen, daß den staatlichen Bildungseinrichtungen eine Ventilfunktion zugewiesen wird. Jede schulische Ausbildung, gleichgültig welchen Inhalts, wird als besser angesehen als keinerlei geregelte Beschäftigung für die Jugendlichen. Auch die Verlängerung der gesamten Ausbildungszeit durch Erhöhung des Jahrgangsanteils der Auszubildenden, die weiterführende Schulen besuchen und Zugang zum Tertiären Bereich erhalten, wird als Konfliktlösung diskutiert.

c 4) Der Organisationskonflikt

Ziel der Ausbildungsbetriebe ist es, eine möglichst effiziente Ausbildung durchzuführen. Dazu gehört eine kontinuierliche Ausbildung im Betrieb entsprechend den betrieblichen Erfordernissen.

Als gesamtgesellschaftlich erforderlich wird ein steigender theoretischer Anteil in der Ausbildung angesehen. Dies erfordert eine Ausdehnung des schulischen Anteils im Rahmen der Dualen Ausbildung.

Der hieraus resultierende Konflikt in der Organisation der Ausbildung hat viele Betriebe veranlaßt, die Ausbildung ganz aufzugeben. Andere Unternehmen haben sich mit Erfolg bemüht, ein Blocksystem zu entwickeln, das die einzelwirtschaftlichen Ziele einer kontinuierlichen Ausbildung bei Kapazitätsauslastung der Ausbildungswerkstätten mit den schulischen Zielen koordiniert (z. B. Münchner Modell).

Wie schwer diese Organisationskonflikte im einzelnen zu lösen sind, zeigt allein die simple Tatsache, daß die zeitliche Koordination des Schuljahres von 39 Wochen mit dem Arbeitsjahr von rund 45 Wochen auf so schwierige beamtenrechtliche Probleme trifft, daß die allgemeine Einführung des Blocksystems daran bisher gescheitert ist, obwohl dieses System sicher zu einer höheren Gesamtkapazität an Ausbildungsplätzen führen würde als die Aufteilung der Woche in drei betriebliche und zwei schulische Ausbildungstage.

2. Die Zielkonflikte im Bereich der Bildungsstruktur

Bildungsstruktur ist ein weiter Begriff. In einzelnen kann hierunter die Differenzierung des Bildungsangebots nach

— Qualifizierungsgrad (z. B. Akademikeranteil)
— Berufsstruktur (z. B. Verhältnis aussterbender zu neuen Berufen)
— regionaler Verteilung des Bildungsangebots (z. B. auf Stadt und Land)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— curricularer Struktur (z. B. Anteil Theorie — Praxis, Anteil des Lernens in der Produktion zu Lernen in der Ausbildungswerkstatt)
— prozessualer Struktur (z. B. Verhältnis von Technik, Intensität und Personal an den gesamten Bildungsinputs)

verstanden werden. In allen diesen Punkten gibt es Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Zielen und Zielvorstellungen, die mit dem Anspruch auftreten, im gesamtgesellschaftlichen Interesse formuliert zu sein oder dieses zu vertreten. Im folgenden sollen nicht alle diese Konfliktbereiche der Strukturpolitik im Bildungswesen behandelt werden. Exemplarisch wird der Konflikt über den Qualifizierungsgrad herausgegriffen.

a) Die einzelwirtschaftlichen Ziele

Setzt man das einzelwirtschaftliche Rentabilitätsinteresse in Zielvorstellungen über den Qualifizierungsgrad um, so lautet das einzelwirtschaftliche Ziel, den Arbeitskräftebedarf, der sich aus der Beschäftigungsstruktur ergibt, mit Lohnstückkosten decken zu können, die die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens nicht gefährden.

Die damit erforderliche Prognose der zukünftigen Beschäftigungsstruktur des Unternehmens bereitet naturmäßig Schwierigkeiten. Sie hängt vom zukünftigen Produktionsprogramm ab, das wiederum eine Funktion der zukünftigen Wettbewerbssituation des Unternehmens ist. Die Prognose setzt also Kenntnis der Entwicklungen auf den Märkten des Unternehmens in der Zukunft und der Reaktionen des Unternehmens auf diese Entwicklungen voraus. Dabei weist diese Prognose Fristigkeiten auf, die die Erfordernisse der Marketing-Planung, ja, vielfach der Investitionsplanungen mit ihren Rücklaufzeiten von wenigen Jahren überschreiten. Langfristige Personalplanungen im Unternehmen mit Unterscheidungen nach der Qualifikationsstruktur erstrekken sich in der Wirtschaft nur sehr selten über 3 Jahre.

Für die Unternehmen ist daher die Entscheidung über den Anteil eines Altersjahrgangs, der eine Ausbildung im Tertiären Bereich erhalten soll, keine Entscheidung, zu der das Rechnungswesen oder die Unternehmensstatistik oder die Unternehmenspläne Unterlagen bereitstellen könnten. Man ist auf die Abschätzung allgemeiner Trends angewiesen. So besteht im allgemeinen Einigkeit darüber, daß der Anteil der administrativen und planenden Funktionen im Unternehmen in Zukunft zunehmen wird und daß auch die Anforderungen an das Abstraktionsvermögen, die an Inhaber von Positionen auf allen Ebenen im Unternehmen gestellt werden, steigen werden. Über das Ausmaß dieser Umstrukturierungen aber ist wenig oder nichts bekannt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Noch weniger ist darüber bekannt, ob der Lernort Schule besser geeignet ist als der Lernort Betrieb, die Fähigkeiten zu vermitteln, die den zukünftigen Anforderungen an die Arbeitnehmer entsprechen.

Es liegt daher nahe, daß die Unternehmen ein Interesse daran haben, die Entwicklung der Qualifikationsstruktur mit zu steuern und sich so vor „überzogenen Erwartungen und Forderungen" von Hochschulabsolventen zu schützen. Da gleichzeitig ihre Prognosen des zukünftigen Bedarfs an Akademikern sich weitgehend an den gegenwärtigen Beschäftigungsstrukturen orientieren und es den Unternehmen schwer fällt, sich eine Belegschaft vorzustellen, in der nicht 5 % eine akademische Ausbildung haben, sondern 27 % oder 30 %, richten sich ihre Forderungen vielfach auf eine möglichst geringe Expansion des Tertiären Bereichs.

b) Die gesamtgesellschaftlichen Ziele

In der Bildungspolitik werden auf der anderen Seite z. T. gesamtgesellschaftliche Vorstellungen formuliert, die diesen Interessen zuwiderlaufen. Aus dem Ziel der Chancengleichheit folgt die Forderung nach Abbau von Akademikerprivilegien. Dies soll durch Verschärfung des Wettbewerbs sowohl zwischen Akademikern als auch zwischen Nichtakademikern auf der einen und Akademikern auf der anderen Seite erreicht werden. Eine Erhöhung des Jahrgangsanteils, dem der Zugang zum Tertiären Bereich eröffnet wird, erscheint deshalb notwendig.

Es kommt hinzu, daß das Recht auf Bildung als ein Individualrecht formuliert wird, das jedem einzelnen die Bildung eröffnen soll, die seinen Wünschen und Fähigkeiten entspricht. Ein nachfrageorientierter Ausbau des Tertiären Bereichs erscheint auch aus diesem Grund gesamtgesellschaftlich notwendig.

Eine Erhöhung des Jahrgangsanteils, der Zugang zu den Hochschulen findet und damit die Chance erhält, in den Kreis der „hochqualifizierten Arbeitskräfte" einzutreten, erscheint in der Meinung dieser Bildungspolitiker aber auch wirtschaftspolitisch und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll. Wenn Bildung Investition ist, dann muß der Produktivitätsfortschritt in der Wirtschaft eine Funktion des durchschnittlichen Bildungsniveaus sein. Ausdehnung der Bildung für einen größeren Teil der Bevölkerung erhöht mithin die Rate der volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerung, erhöht das gesamtwirtschaftliche Wachstum, schafft zusätzliche Arbeitsplätze und erweitert den Spielraum für Lohnerhöhungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Arbeitsmarktstatistik zeigt, daß Hochqualifizierte im Durchschnitt schneller einen Arbeitsplatz finden und ein geringeres Arbeitsplatzrisiko haben. Der Anteil des früher Gelernten, der bei einem Berufswechsel im neuen Beruf verwertbar ist, steigt mit dem Qualifizierungsgrad. Es kommt hinzu, daß sich hochqualifizierte Arbeitskräfte die ihnen gemäße Beschäftigung auch selbst schaffen können. Die Nachfrage bestimmt das Angebot. Das Beschäftigungssystem ist nicht so starr, wie es von den Unternehmen angenommen wird, sondern hat sich als sehr flexibel erwiesen. Eine Erhöhung des „Akademisierungsgrades" innerhalb der Gesamtzahl der Beschäftigten wird also einen „Produktivitätsstoß" zur Folge haben, der gesamtwirtschaftlich erwünscht ist. Bereits in der Vergangenheit wäre der technische Fortschritt in der Bundesrepublik größer gewesen, wenn nicht eine Politik der Senkung des durchschnittlichen Qualifikationsgrades durch Aufnahme niedriger qualifizierter ausländischen Arbeitskräfte betrieben worden wäre.

Die Bildungspolitiker dieser Couleur bestimmen jedoch nicht das Feld der Meinungen allein, die mit dem Epitheton ornans der gesamtgesellschaftlichen Interessen auftreten. Eine noch stärkere Erhöhung des Akademikeranteils fordern diejenigen, die die „durchschnittliche Kritikfähigkeit" oder das „emanzipatorische Innovationspotential in der Gesellschaft an sich" im angeblich gesamtgesellschaftlichen Interesse steigern wollen. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs der Qualifikationsgruppen untereinander bestreiten und mithin aus der Erhöhung des Akademikeranteils die Gefahr der Akademikerarbeitslosigkeit mit ihren gefährlichen gesellschaftlichen Folgen ableiten. Sie sehen auch eine Gefahr darin, daß aus dem Recht auf Bildung ein Recht auf bildungsadäquate Beschäftigung abgeleitet wird und die Erwartungshaltungen über eine bildungsadäquate Beschäftigung sich nicht so leicht verändern lassen. Gesamtgesellschaftliche Bildungspolitik dürfe nicht individuelle Enttäuschungen für eine große Zahl von Menschen begründen.

Diese Gruppe plädiert daher für eine Erhöhung des Akademikeranteils auf etwa 16 % sowie den Ausbau von Einrichtungen im Tertiären Bereich, die unter der gemeinsamen Verantwortung von Wirtschaft und Staat stehen (Berufsakademien o. ä.). Dieses Duale Ausbildungssystem innerhalb des Tertiären Bereichs sollte so dimensioniert werden, daß der Gesamtanteil eines Jahrgangs, der Zugang zum Tertiären Bereich erhält, 22 % nicht übersteigt. Der Rest des Altersjahrgangs sollte im Sekundarbereich II eine berufliche Ausbildung erhalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) *Die Konflikte zwischen den einzelwirtschaftlichen und den gesamtwirtschaftlichen Zielen*

Es liegt auf der Hand, daß der Konflikt der einzelwirtschaftlichen Ziele mit den sogenannten gesamtgesellschaftlichen Zielvorstellungen der ersten Gruppe deutlicher und schärfer ist als der mit der dritten Gruppe. Die Existenz eines Zielkonflikts über die Bildungsstruktur in Form der Qualifikationstruktur braucht daher nicht noch ausdrücklich bewiesen zu werden. Hier interessiert daher vorrangig, wie der Konflikt überwunden werden kann.

Die Möglichkeit der Überwindung des Konflikts beruht entscheidend auf der Gültigkeit des Arguments, im gesamtwirtschaftlichen Interesse sei eine Erhöhung des Wettbewerbs im Beschäftigungssystem erforderlich. Dieses Argument wird um so überzeugender, als es mit dem Argument gekoppelt wird, jede Erhöhung des Wettbewerbs im Beschäftigungssystem verringere den Wettbewerb im Bildungssystem und eine solche Verlagerung vermindere den inhumanen Wettbewerb der Jugendlichen um gute Noten. Dies sei besser, als das Anspruchsdenken im Beschäftigungssystem abzusichern.

Diejenigen, die dieses gesamtgesellschaftliche Interesse so formulieren, haben aber im allgemeinen nicht die Möglichkeit, auch die Konsequenzen daraus in den Bereichen zu ziehen, die eine Verschärfung des Wettbewerbs unter den Beschäftigten institutionell oder durch flankierende Maßnahmen absichern müßten. Hier seien einmal der öffentliche Dienst und zum anderen die Politik der Gewerkschaften erwähnt. Der Staat müßte durch eine Reform des öffentlichen Dienstrechts den Wettbewerb unter seinen Beschäftigten erhöhen. Das ist nicht nur für den öffentlichen Bereich von Bedeutung, sondern wirkt sich wegen der Signalfunktion des öffentlichen Dienstes auch auf die private Wirtschaft aus. Das würde aber auch eine Verschärfung des Wettbewerbs um Einstiegspositionen in den öffentlichen Dienst erfordern. Zuständig für eine solche Reform sind jedoch nicht die Bildungspolitiker, sondern die Innenminister. Diese sind aber trotz der Verbalreform des Dienstrechts nicht bereit oder nicht in der Lage, diese Forderung der Bildungspolitiker umzusetzen.

Die Gewerkschaften müssen berücksichtigen, daß von einer Verschärfung des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt die Interessen derjenigen Arbeitnehmer berührt werden, die unter einem Bildungssystem groß geworden sind, das einen geringeren Akademikeranteil produzierte. Die Wettbewerbsposition dieser älteren Arbeitnehmer verschlechtert sich mit steigendem Akademikeroutput (vorausgesetzt, die zusätzliche Bildungsinvestition hat ihre beruflichen Fähigkeiten nicht verschlechtert). Die Gewerkschaften können daher einer Verschärfung des Wett-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bewerbs nur zustimmen, wenn gesichert ist, daß ältere Arbeitnehmer Qualifikationen nachholen können. Die Absicherung der Erhöhung des Zugangsanteils in den Tertiären Bereich durch generelle Einführung des Rechts auf Fortbildung haben die Bildungspolitiker in den meisten Bundesländern inzwischen durch Fortbildungsgesetze geleistet, eine Umsetzung dieser Gesetze in die Wirklichkeit wird aber im überschaubaren Zeitraum an den Finanzpolitikern scheitern. Die Gewerkschaften haben daher ein Interesse daran, den Wettbewerb unter den Generationen durch Wettbewerbsbeschränkungen wie interne Stellenausschreibungen, Senioritätsrechte beim Aufstieg und ähnliche Praktiken einzudämmen.

Eine Konfliktlösung in Richtung auf einen verstärkten Ausbau des Dualen Systems im Sekundarbereich II ist kaum denkbar. Dies ist aus den Ausführungen über die Zielkonflikte im Bereich des Bildungsvolumens deutlich geworden.

Eine Konfliktlösung in Richtung auf einen zahlenmäßig ausreichenden Ausbau des Dualen Systems im Tertiären Bereich erschien dem Wissenschaftsrat aus quantitativen und finanzwirtschaftlichen Gründen unwahrscheinlich[8].

Der Wissenschaftsrat hat bei Stimmenthaltung eines Bundeslandes die Lösung des Konflikts in der Durchsetzung des hier so genannten gesamtgesellschaftlichen Interesses in einer Ausdehnung des Tertiären Bereichs auf 27 % eines Altersjahrgangs unter Bedingungen gesehen. Diese Bedingungen liegen in der Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Anteils dreijähriger Studiengänge, in der Entwicklung neuer kürzerer Studiengänge auf neue Tätigkeitsfelder hin (z. B. die Kombination von Sprachen, Länderkunde und betriebswirtschaftlichen Fähigkeiten für Auslandstätigkeiten in der deutschen Wirtschaft), in einer stärkeren Differenzierung der bestehenden Studiengänge durch Erhöhung des Praxisbezugs und in einer besseren laufenden Koordination zwischen den für das Bildungssystem auf der einen und für das Beschäftigungssystem auf der anderen Seite verantwortlichen Institutionen.

Da bei dieser vorgeschlagenen Konfliktlösung immer noch eine weit über die Vorstellungen des Bildungsgesamtplans hinausgehende Ausdehnung des Dualen Systems im Sekundarbereich II erforderlich wird, um die geburtenstarken Jahrgänge mit Angeboten beruflicher Bildung zu versorgen, kann man diese Konfliktlösung als „partielle Internalisierung des Konflikts in den Tertiären Bereich" bezeichnen. Der Wissenschaftsrat hat dabei unterstellt, daß das Hochschulrahmengesetz die

---

[8] Wissenschaftsbeirat, Empfehlungen zu Umfang und Struktur des Tertiären Bereichs, 21. 6. 1976, S. 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mechanismen und Instrumente bereitstellt, diese Internalisierung des Konflikts ohne Schaden für die Universitäten und Hochschulen und für die wissenschaftliche Forschung zu verkraften.

Die finanzpolitische Absicherung dieser Konfliktlösung ist durch den Beschluß des Planungsausschusses, 850 000 Studienplätze zu bauen, gewährleistet — solange sich die Beteiligten an diesen Beschluß hinsichtlich Volumen und Fristigkeit seiner Verwirklichung gebunden fühlen. In den kürzlich vorgelegten Empfehlungen des Wissenschaftsrats zum 6. Rahmenplan werden einige Bundesländer darauf hingewiesen, daß sie in den kommenden Jahren erhebliche Anstrengungen machen müssen, wenn sie ihren Anteil an den 850 000 Studienplätzen rechtzeitig bereitstellen wollen.

3. Die Zielkonflikte im Bereich der Bildungsfinanzierung

Damit sind die Konflikte im Bereich der Bildungsfinanzierung angesprochen. Auch sie sind keineswegs auf den Zielkonflikt zwischen einzelwirtschaftlichen Zielen und gesamtwirtschaftlichen (-gesellschaftlichen) Zielen beschränkt. Vielmehr handelt es sich um einen „Vielfronten-Konflikt". Dieser hat gegenwärtig zwei Schwerpunkte:

— die Finanzierung der beruflichen Bildung
— die Finanzierung der Hochschulen.

Da die Diskussion über die Finanzierung der Hochschulen einzelwirtschaftliche Interessen nur insoweit berührt, als die Erhebung einer Bildungsabgabe von den Unternehmen vorgeschlagen wird, sei dieses Problem hier nicht näher behandelt. Ich konzentriere mich exemplarisch auf den Konflikt über die Finanzierung der beruflichen Bildung.

a) Die einzelwirtschaftlichen Ziele

Die einzelwirtschaftlichen Ziele in der Finanzierung der beruflichen Bildung lassen sich aus den Definitionsmerkmalen des Unternehmens ableiten. Das Rentabilitätsziel steht modelltheoretisch im Vordergrund. Es wird flankiert von dem Prinzip des finanziellen Gleichgewichts, durch das Autonomieprinzip und das Prinzip der Alleinbestimmung. Diese Prinzipien wurden in den voraufgehenden Abschnitten stillschweigend als gültig unterstellt.

Daraus folgt das einzelwirtschaftliche Interesse an einem Finanzierungssystem, das

1. zumindest die langfristige Rentabilität der betrieblichen Bildungsbemühungen gewährleistet,
2. kurzfristig das finanzielle Gleichgewicht auch bei den Bildungsmaßnahmen aufrechterhält,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. die Autonomie im Sinne der eigenen Bedarfsdeckung des Facharbeiternachwuchses wahrt,
4. die Alleinbestimmung über Einnahmen und Ausgaben der beruflichen Bildung soweit wie möglich absichert.

Die Diskussion um die Reform des Finanzierungssystems der beruflichen Bildung der letzten Jahre läßt erkennen, daß die modelltheoretischen Vorstellungen über die Priorität des Rentabilitätsziels zu modifizieren sind. Es ist vielmehr deutlich geworden, daß

1. das Ziel der Alleinbestimmung höchste Priorität besitzt,
2. das Ziel der Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts je nach Unternehmensgröße unterschiedlich stark verletzt werden kann, um das Ziel der Alleinbestimmung abzusichern, solange wenigstens langfristig das Rentabilitätsziel erreicht wird,
3. das Ziel der Autonomie zugunsten einer Bedarfsdeckung über den Arbeitsmarkt aufgegeben wird, wenn auch das langfristige Rentabilitätsziel nicht mehr erreicht wird.

Aus dieser Prioritätsstruktur folgt die Spaltung der einzelwirtschaftlichen Ziele bei Ausbildungsbetrieben und bei Betrieben, die keine berufliche Ausbildung anbieten. Beide Gruppen sind sich einig in der Priorität des Ziels der Alleinbestimmung. Hinsichtlich des zweiten Ziels aber folgt ein diametraler Gegensatz der einzelwirtschaftlichen Interessen: Während die Ausbildungsbetriebe an einem laufenden Ersatz ihrer Ausbildungsausgaben (trotz mancher politisch-taktischer Lippenbekenntnisse des Gegenteils) interessiert sind und daher ein Finanzierungssystem begrüßen, das Kostenersatz bei Aufrechterhaltung der Alleinbestimmung ermöglicht, lehnen die Betriebe ohne Berufsausbildung eine Umlage ab, weil diese sie ausschließlich belastet. Auch unter den Ausbildungsbetrieben ist allerdings die Zustimmung von den Modalitäten des Umlagesystems abhängig. Bei dem von der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung vorgeschlagenen Fondssytsem würden die Großbetriebe stärker belastet und die mittleren und kleinen Betriebe stärker entlastet werden.

Selbst ein Fondssystem, das dem durch das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmervertreter eingeschränkten Prinzip der Alleinbestimmung der Unternehmen gerecht würde, würde daher nicht konfliktfrei zu verwirklichen sein. Die einzelwirtschaftlichen Ziele und Interessen liefern in der Finanzierung der beruflichen Bildung keine eindeutige Lösung.

b) Die gesamtwirtschaftlichen Ziele

Das gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Interesse richtet sich dagegen auf die Schaffung eines Finanzierungssystems, das es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ermöglicht, die Ziele der Bildungspolitik zu erreichen, das wettbewerbsneutral ist und sowohl gesamtwirtschaftlich als auch haushaltsmäßig billig ist. Das Finanzierungssystem muß also die berufliche Bildung als Teil des öffentlichen Bildungssystems unter öffentlicher Verantwortung erhalten, den gesamtwirtschaftlichen Bedarf an Ausbildungsplätzen decken helfen, eine gleichrangige Finanzierung durch alle Arbeitgeber sicherstellen und nicht nur verwaltungstechnisch billig, sondern auch effizient in dem Sinne sein, daß von ihm Impulse zur Senkung der Ausbildungskosten bei Aufrechterhaltung einer vorgegebenen Mindestqualität ausgehen.

c) Die Zielkonflikte über die Reform der Finanzierung der beruflichen Bildung

Aus der Darstellung der einzelwirtschaftlichen und der gesamtwirtschaftlichen Ziele folgt, daß im Bereich des Finanzierungssystems ein Interessengegensatz besteht. Die Partialziele der Alleinbestimmung und des finanziellen Gleichgewichts treten in Gegensatz zu dem Globalziel eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen unter Aufrechterhaltung des Anspruchs, daß berufliche Bildung Teil des öffentlichen Bildungssystems ist und unter öffentlicher Verantwortung steht — deren Delegation an die Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft ganz offenbar als zunehmend im Widerspruch mit gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen empfunden wird.

Der Versuch, die einzelwirtschaftlichen Ziele der Bildungsfinanzierung und der gesamtgesellschaftlichen Ziele aufeinander abzustimmen, erfolgt im politischen Raum auf den verschiedensten Ebenen. Nach Ansicht von Mäding besteht im gegenwärtigen System der beruflichen Bildung allgemein „unter den historischen und institutionellen Bedingungen der Bundesrepublik ein deutliches Einflußgefälle zugunsten der Unternehmen . . .", das „bewirkt, daß sich die Unternehmerziele für die berufliche Bildung im Gesamtsystem durchsetzen"[9]. Nach den hier gemachten Ausführungen ist diese Aussage zu pauschal und deshalb falsch, weil sie die Interessendivergenz im Bereich der Unternehmen übersieht und die Unternehmensinteressen als einen monolithischen Block erscheinen läßt[10].

Wenn ich recht sehe, sind gegenwärtig weder die institutionellen noch die prozessualen Voraussetzungen gegeben, die eine Abstimmung

[9] *H. Mäding*, S. 774 und 775 dieses Bandes.

[10] Daß dieser Eindruck in der Öffentlichkeit gelegentlich entstehen kann, ist verständlich, wenn man an die spektakuläre Aktion der Präsidenten der Spitzenverbände der Wirtschaft denkt. Derartige Aktionen sind aber schon im Zeitpunkt ihrer Durchführung im Bereich der Unternehmen umstritten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unter den verschiedenen einzelwirtschaftlichen Zielen auf der einen und eine Koordination der divergierenden gesamtgesellschaftlichen Zielvorstellungen auf der anderen Seite mit dem Ergebnis ermöglichten, daß ein Einigungsbereich für die Abstimmung der einzelwirtschaftlichen Interessen auf die gesamtgesellschaftlichen Erfordernisse entstünde. Eine Lösung des Konflikts zwischen den Partialzielen und den Globalzielen hinsichtlich der Reform des Systems der beruflichen Bildungsfinanzierung ist mithin gegenwärtig nicht in Sicht.

Im Bereich der Bildungsfinanzierung haben wir es folglich auch mit einem Organisationskonflikt zu tun. Bei Organisationskonflikten liegt der Teufel im Detail. Es ist daher unmöglich, Konfliktlösungen in einer sachadäquaten Form zu diskutieren. Es kann nur der Sinn der folgenden Ausführungen sein, einige Lösungsstrukturen zu skizzieren und ihre Erfolgsaussichten in allgemeiner Form abzuschätzen.

Eine marktwirtschaftliche Lösung des Konflikts würde in der Theorie sowohl den Systemkonflikt und den Prioritätskonflikt als auch den Organisationskonflikt lösen. Ein System von Bildungsgutscheinen würde eine individuelle Bildungsnachfrage ermöglichen und die Aufrechterhaltung des einzelwirtschaftlichen finanziellen Gleichgewichts bei Wahrung des Prinzips der Alleinbestimmung ermöglichen. Das Bildungsangebot würde sich auf die kaufkräftige Nachfrage einrichten. Ausgabe und Einlösung der Bildungsgutscheine könnten über vorhandene Institutionen erfolgen. Auch ein System der „Ablösesummen" für den Wechsel von Arbeitnehmern zwischen Unternehmen bzw. Arbeitgebern, wie es gelegentlich in die Diskussion geworfen wird, läuft auf eine solche marktwirtschaftliche Lösung hinaus. Es erscheint bemerkenswert, daß sich die Stimmen, die für derartige marktwirtschaftliche Lösungen des Finanzierungskonflikts eintreten, unter den Wirtschaftswissenschaftlern mehren. Der Nachweis der Überlegenheit marktwirtschaftlicher Abstimmungsprozesse gegenüber institutionellen Versuchen der Koordination vieler divergierender Interessen ist ihr Handwerk, und die Unfähigkeit der Institutionen des Bildungssystems, ein den so verstandenen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechendes Finanzierungssystem zu entwickeln, scheint die marktwirtschaftliche Lösung des Finanzierungsproblems nahezulegen. Gleichzeitig aber ist die Skepsis gegenüber den marktwirtschaftlichen Lösungen im Bereich des Bildungssystem bei den Bildungspolitikern unvermindert stark.

Andere Systeme einer individuellen Bildungsfinanzierung richten sich nicht auf die Finanzierung der individuellen Bildungsnachfrage, sondern auf die Finanzierung des individuellen Bildungsangebots (Steuererleichterungen, Subventionen etc.). Alle diese Vorschläge laufen auf Teilfinanzierungen der Ausbildungskosten hinaus, die nur dann grei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fen, wenn sie hoch genug sind, so daß die verbleibende Verletzung des Prinzips des finanziellen Gleichgewichts niedriger ist als der Preis für die Aufgabe des Autonomieprinzips in der Deckung des eigenen Nachwuchsbedarfs. Dieser Preis aber ist mit der steigenden Zahl der Arbeitslosen und der Erwartung, daß auf absehbare Zeit keine Verknappungserscheinungen mehr am Arbeitsmarkt auftreten werden, beachtlich gesunken. Derartige individuelle Finanzierungsvorschläge können daher schwerlich als Konfliktlösungen angesehen werden.

Es bleiben die Vorschläge für Systeme kollektiver Finanzierung als mögliche Konfliktlösungen übrig. Sie liegen inzwischen in vielfältiger Form vor. Die Schwierigkeiten in der Durchsetzung dieser Vorschläge bestehen darin, daß die Mehrheit der Unternehmen in jeder Form einer kollektiven Finanzierung kurzfristig eine Verletzung der eigenen Interessen sieht und es keine Möglichkeit gibt, in dem Prozeß der Interessenabstimmung die langfristige Gefährdung der Unternehmensinteressen aus der Beibehaltung des gegenwärtigen Finanzierungssystems kurzfristig fühlbar zu machen (ich nenne nur die weitere Konzentration der Berufsbildung, die daraus resultierende Verstärkung der Wettbewerbsverzerrungen am Arbeitsmarkt, die Durchsetzung schulischer Leistungsmaßstäbe in der Gesellschaft statt wettbewerbswirtschaftlicher, die innere Aushöhlung des Dualen Systems zugunsten schulischer Formen beruflichen Lernens unter staatlicher Verwaltung, die Notwendigkeit der überproportionalen Erhöhung der Weiterbildungsausgaben zur Kompensation von Defiziten in der schulischen Ausbildung usw.). Die Diskontierungsrate zukünftiger Kosten und Erträge ist auf der Seite der Unternehmen so groß, daß langfristige Wirkungen heutiger Organisationsentscheidungen im Bereich der Finanzierung (oder ihrer Unterlassung) unberücksichtigt bleiben.

Ich bin jedoch weit davon entfernt, damit einer Politik der Durchsetzung der sogenannten gesamtgesellschaftlichen Interessen gegen die einzelwirtschaftlichen im Bereich der Finanzierung der beruflichen Bildung das Wort reden zu wollen. Fragt man nämlich, worin denn der Grund für die hohe Diskontierungsrate im langfristigen Kalkül der Einzelwirtschaften liegt, so wird man ihn in der staatlichen Bildungspolitik auf diesem Gebiet selbst zu suchen haben. Wenn die für die Formulierung des gesamtgesellschaftlichen Interesses verantwortlichen Parteien in der Finanzierungsfrage so weit voneinander abweichende Positionen beziehen, dann erscheint eine Diskontierungsrate, bei der Kosten und Erträge berücksichtigt würden, die jenseits des nächsten Wahltermins liegen, unter den gegebenen knappen Mehrheitsverhältnissen als unbegründet.

Vielleicht liegt darin auch der Reiz für die Wirtschaftswissenschaftler begründet, marktwirtschaftliche Lösungen für den Bildungsbereich vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zuschlagen. Die Marktwirtschaft hat sich, wie die Erfahrung zeigt und wie die Robustheit gesamtwirtschaftlicher empirischer Modelle gegenüber experimentellen Veränderungen der Aktionsparameter in Simulationsläufen beweist, als geradezu erstaunlich „verstetigend" erwiesen. Letztlich erhofft man also vielleicht von marktwirtschaftlichen Lösungen das, was man von politischen Gremien im Bereich der Bildungspolitik nicht mehr zu hoffen wagt: eine evolutorische Kontinuität in der Formulierung gesamtgesellschaftlicher Ziele der Bildungspolitik und der Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung über die Grenzen der Parteien hinweg.

Ich komme damit zu einer Schlußfolgerung hinsichtlich der Möglichkeiten, Konfliktlösungen im Bereich der Finanzierung der beruflichen Bildung zu finden. Solange das „gesamtgesellschaftliche Interesse" im Bereich der Finanzierung der beruflichen Bildung so unterschiedlich formuliert wird je nach gesellschaftlicher bzw. politischer Gruppe, die diesen Anspruch für ihre eigenen Ziele erhebt, wird man nicht erwarten dürfen, daß eine Lösung des Mehrfronten-Konflikts zwischen den einzelwirtschaftlichen Interessen auf der einen und den vielfältigen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen auf der anderen Seite gefunden wird.

IV. Schlußbemerkung

Meine Aufgabe war es, die Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen und gesamtwirtschaftlichen (-gesellschaftlichen) Erfordernissen im Bildungssystem aufzuzeigen und auszuleuchten.

Meine These lautete, daß derartige Zielkonflikte für ein System mit dezentralen Bildungsentscheidungen konstitutiv sind. Ich habe vor der Annahme gewarnt, daß die Durchsetzung sogenannter gesamtgesellschaftlicher Interessen in der Bildungspolitik stets zu einer Erhöhung des quantitativen und qualitativen Bildungsangebots führen müsse. Ich habe zu begründen versucht, warum der Wissenschaftsrat für den Konflikt im Bereich der Bildungsstruktur eine Strategie der partiellen Internalisierung des Konflikts im Hochschulbereich als Lösung vorgeschlagen hat. Ich habe mich skeptisch hinsichtlich der Lösungsmöglichkeiten für den Konflikt im Bereich der Finanzierung der beruflichen Bildung geäußert.

Ich habe aber auch vor den terribles simplificateurs gewarnt, die die Existenz gesamtwirtschaftlicher (-gesellschaftlicher) Zielvorstellungen voraussetzen und übersehen, daß unter dem Mantel dieses Schlagwortes gerade in der Bildungspolitik sehr unterschiedliche gesellschaftliche Zielvorstellungen auftreten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich möchte abschließend aber auch vor den terribles complicateurs warnen. Bruno Kreisky hat 1955 auf die Frage, ob er den österreichischen Friedensvertrag als ein Muster für die Lösung der deutschen Wiedervereinigung ansehe, geantwortet: „Das österreichische Problem war zu klein, als daß es ungelöst blieb." Die Probleme der Bildungspolitik sind sicher groß. Sie sollten aber von den Bildungspolitikern auch nicht (ideologisch, parteipolitisch, bürokratisch) so vergrößert werden, daß sie ungelöst bleiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effizienz und Effektivität – Kriterien zur Beurteilung des beruflichen Ausbildungssystems und der Ausbildungspolitik

Von *Heinrich Mäding*, Freiburg

„Der Zustand des heutigen Lehrlingswesens schädigt in gleicher Weise die Erwerbsfähigkeit der arbeitenden Classe und der nationalen Industrie."
(Verein für Socialpolitik, 1875)

Der vorangestellte Satz eröffnet die „Beschlüsse über Lehrlingswesen", die der Verein für Socialpolitik auf seiner dritten Generalversammlung am 11. 10. 1875 in Eisenach faßte[1]. Dies ist das Fazit, das die Mitglieder aus einer 16 Gutachten und Berichte[2] sowie 5 Referate umfassenden Lageanalyse zogen. Mehr war zur Lage offenbar nicht zu sagen, denn es heißt weiter: „Um eine dem Interesse der Lehrlinge, der gewerblichen Production und der Volkswirthschaft entsprechende Ausbildung der Lehrlinge herbeizuführen, ist eine Reform des Lehrlingswesens nothwendig."

Die „Reform des Lehrlingswesens" zählt heute, 100 Jahre später, als „Reform der beruflichen Bildung" zu den Schwerpunkten im Regierungsprogramm einer deutschen Bundesregierung[3]. Damals wie heute geht es darum, die Handlungen von Auszubildenden und Ausbildungsunternehmen auf gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Ziele hin zu koordinieren[3a]. Die Konflikte werden ausgefochten auf einem Feld politischer Auseinandersetzung mit vielen sich überlagernden Beziehungen — zwischen politischen Parteien, Bund und Ländern, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen u. a.m. Dabei bestehen erhebliche Divergenzen sowohl in der Einschätzung der Realität als auch in den vorgeschlagenen politischen Programmen.

---

[1] Verein für Socialpolitik (Hrsg.), Verhandlungen über die Reform des Lehrlingswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 11, Leipzig 1875, S. 71 - 186, hier: S. 185.

[2] Verein für Socialpolitik (Hrsg.), Die Reform des Lehrlingswesens. 16 Gutachten und Berichte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 10, Leipzig 1875.

[3] Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schmidt vom 17. 5. 1974.

[3a] Vgl. zu dieser Problematik das Referat von H. Albach in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die folgenden Überlegungen wurden mit Blick auf die sozialökonomische Wirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Unter dem Begriff des beruflichen Ausbildungssystems wird die Gesamtheit der Institutionen und Prozesse zusammengefaßt, die auf einen Ausbildungsabschluß in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf abzielen. Diese Ausbildung findet im sog. „Dualen System" statt, die Lernprozesse vollziehen sich teils in einem (meist privaten) Ausbildungsbetrieb, teils in der Berufsschule[4]. Im folgenden liegt das Schwergewicht auf der betrieblichen Seite der Ausbildung; Koordinationsprobleme zwischen Schule und Betrieb bleiben außer Betracht.

Die Zuordnung des beruflichen Ausbildungssystems an der Grenze zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem ist arbiträr. In funktionaler Sicht gehört es zum Bildungssystem, es hat sich vergleichbaren Beurteilungskriterien zu stellen wie das öffentliche Schulwesen. Doch institutionell finden die Lernprozesse im Privatunternehmen statt. Der Ablauf der Ausbildung und der Umfang der investierten Mittel unterliegen weitgehend der Disposition der Unternehmer und damit Entscheidungskriterien, die in einer Marktwirtschaft verschieden sind von denen im öffentlichen Sektor.

Der folgende Beitrag unternimmt es, aus einer primär ökonomischen Perspektive und ausgehend von den Begriffen Effizienz und Effektivität Kriterien zur Beurteilung der Berufsausbildung zu diskutieren und diesen Kriterien empirisches Material für die Bundesrepublik Deutschland zuzuordnen. Er verknüpft diesen Befund mit der Entscheidungsstruktur und der Handlungsorientierung der Entscheidungsträger. Abschließend wird nach der Ausrichtung und dem Erfolg der staatlichen Berufsausbildungspolitik der letzten Jahre gefragt und als zentrales Element einer möglichen Reform der Berufsausbildung die Fondsfinanzierung skizziert.

I. Definition von Effizienz und Effektivität

Wer nach der Effizienz und Effektivität von Bildungsprozessen fragt, zehrt zunächst einmal von einer Analogie: der zwischen Produktionsprozessen und Bildungsprozessen. Auf dieser Analogie fußt ein großer Teil der Bildungsökonomie.

Das angestrebte „Produkt" des Bildungsprozesses besteht in einer Veränderung des Lernenden. Gesellschaftlich positiv bewertete Veränderungen sollen Qualifikationen, genauer: Qualifikationszuwächse, genannt werden. Dabei soll die Dimension hier völlig offen bleiben.

[4] „Überbetriebliche Ausbildungsstätten" spielen als dritter Lernort in der Praxis und in der politischen Diskussion eine zunehmende Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es kann sich um Veränderungen im kognitiven, affektiven, sozialen oder motorischen Bereich handeln bzw. — wie der Bildungsrat einmal sagte[5] — um fachliche, humane und soziale Befähigungen.

Diese Qualifikationen müssen „erzeugt" werden. Daher verbraucht jeder institutionalisierte Bildungsprozeß volkswirtschaftlich knappe Ressourcen. Es werden Lehrkräfte, Gebäude, Lehr- und Lernmittel benötigt. Mit zunehmendem Alter des Lernenden stellt auch dessen Lernzeit Verzicht auf direkt produktive Tätigkeit dar; es entstehen opportunity costs, die in volkswirtschaftlicher Betrachtung nicht übergangen werden dürfen.

Die Beurteilung von Bildungssystemen und Bildungsteilsystemen kann sich nun offensichtlich auf zwei Aspekte beziehen: auf die Systemleistungen und die Art und Weise der Erzeugung dieser Systemleistungen.

Im ersten Fall werden die empirisch festgestellten Systemleistungen mit externen Anforderungen an das System verglichen (Normen, materiellen Zielsetzungen). Im zweiten Fall werden diese Systemleistungen auf die Ressourcen bezogen, die zu ihrer Herstellung verwendet wurden. Die beiden Beurteilungsrichtungen werden manchmal als die Frage nach der externen und internen Effizienz des Bildungssystems bezeichnet[6], im folgenden werden sie als die Frage nach der Effektivität und der Effizienz des Bildungssystems angesprochen. Eine Gesamtbeurteilung des beruflichen Ausbildungssystems hat beide Aspekte zu berücksichtigen.

Die Ermittlung von Effektivität und Effizienz des beruflichen Ausbildungssystems erfordert Kriterien im Sinne von operationalisierten Maßstäben. Die Systembeurteilung basiert stets auf einem Vergleich: entweder zwischen festgestelltem Kriterienwert und einem normativ als optimal oder hinreichend gesetzten Kriterienwert, oder auf dem (intersektoralen, internationalen, intertemporalen etc.) Vergleich zwischen zwei festgestellten Kriterienwerten.

Die Effizienz eines Systems oder Prozesses sei definiert als Verhältnis von Ergebnis (Output) zu Einsatz (Input)[7]. Es ergeben sich unterschied-

---

[5] Deutscher Bildungsrat, Bericht '75: Entwicklungen im Bildungswesen, Bonn 1975, S. 25.

[6] Vgl. z. B. *P. H. Coombs*, The World Educational Crisis — A Systems Analysis, Paris 1967. Deutsch: Die Weltbildungskrise, Stuttgart 1969, hier: S. 145; *R. Poignant*, Réflexions sur la Notion d'Efficacité dans le Domaine de l'Enseignement, in: K. Hüfner/J. Naumann (Hrsg.), Bildungsökonomie — eine Zwischenbilanz, Stuttgart 1969, S. 53 - 67.

[7] Für das Bildungswesen vgl. *K. Billerbeck*, Kosten-Ertrags-Analyse, ein Instrument zur Rationalisierung der administrierten Allokation bei Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen, Berlin 1968, S. 22, und *M. Weiß*, Effizienz im Bildungswesen, Weinheim und Basel 1975, S. 5 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Effizienzbegriffe je nach der inhaltlichen Bestimmung von Zähler und Nenner[8]. Produktivität, Rentabilität oder Nutzen-Kosten-Relation sind solche Effizienzbegriffe. In der Regel kann jeder von diesen noch zu verschiedenen Effizienzkriterien operationalisiert werden. Bei den verwendeten Größen kann es sich um reale, monetäre oder auch um abstrakte Größen handeln, wie z. B. den Punktwert eines Indikators.

Probleme der Effizienzmessung treten stets dann auf, wenn ein Prozeß ein vielfältiges Ergebnis hat oder auf dem Zusammenwirken vielfältiger Einsatzfaktoren beruht. Beides trifft für Bildungsprozesse zu. Es stellt sich damit die Frage der Zusammenfassung von Inputs und Outputs. Notwendige Bedingung für Effizienzaussagen ist, daß Inputs und Outputs je für sich zu einem Wert aggregiert werden. Im folgenden werden Zusammenfassungsprobleme bei den Inputs übergangen. Die (volkswirtschaftlichen) Kosten werden als adäquates Maß für die Inputs akzeptiert. Dann liegt die Problematik der Effizienzmessung im Bildungsbereich in der Erfassung der Outputs.

Bei der Effektivitätsanalyse des beruflichen Ausbildungssystems sind drei große Problemfelder zu unterscheiden: Verwendungs-Effektivität, Zugangs-Effektivität und Prozeß-Effektivität.

1. Verwendungs-Effektivität

Hier geht es um die Frage: Vermittelt das berufliche Ausbildungssystem die Qualifikationen, die unter gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen gewünscht werden?

Die Nähe dieser Frage zu einem der Grundkonzepte der Bildungsplanung, dem manpower-approach, und dem Ziel der Bedarfsdeckung ist offensichtlich. Doch wäre es zu eng, die Verwendungs-Effektivität allein daran zu messen, ob das berufliche Ausbildungssystem den fachlichen Qualifikationsbedarf des Beschäftigungssystems zu einem vorgegebenen Zeitpunkt nach Umfang, Niveau und Berufsstruktur deckt. Es sind vielmehr mehrere Relativierungen zu beachten:

— Der Bedarf ist kein wohl-definiertes Datum.

— Zeiträume, nicht Zeitpunkte, sind wichtig.

— Zwischen Absolventen verschiedener Ausbildungsgänge bestehen Substitutionsbänder[9].

---

[8] In einem generellen Systematisierungsansatz unterscheidet Recktenwald sechs Effizienzbegriffe von wachsender Komplexität: technische, finanzielle, ökonomische, soziale, politische und Gesamteffizienz. Vgl. *H. C. Recktenwald*, Möglichkeiten und Grenzen der Methode der Nutzen-Kosten-Analyse, in: H. Arndt/D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 58, Berlin 1971, S. 233 - 262, hier: S. 238 - 239.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Neben der „beruflichen Kompetenz" sind die humanen und sozialen Befähigungen zu berücksichtigen; denn die Ziele auch der beruflichen Ausbildung beschränken sich nicht auf die Steigerung der Arbeitsproduktivität und damit der Effizienz von Produktionsprozessen.

2. Zugangs-Effektivität

Das berufliche Ausbildungssystem sollte nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Anforderungen an seine Absolventen betrachtet werden. Besondere Belastungen entstehen gerade auch dadurch, daß es zugleich mit den individuellen Ausbildungswünschen potentieller Auszubildender (nach Umfang, Niveau und Berufsstruktur) konfrontiert ist. Kein Mechanismus sichert kurzfristig die Kompatibilität der beiden Anforderungsstrukturen. Oft kann die Zugangs-Effektivität nur zu Lasten der Verwendungs-Effektivität gesteigert werden und vice versa. Analog zum manpower-approach kann hier auf den social demand-approach der Bildungsplanung und die Ziele der Selbstverwirklichung und Chancengleichheit hingewiesen werden.

3. Prozeß-Effektivität

Die bisher behandelten externen Anforderungen müssen durch ein Bündel interner Anforderungen der Systemmitglieder, insbesondere der Lernenden, ergänzt werden. So ist zu fragen, unter welchen Bedingungen der Qualifikationsprozeß abläuft: Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften (z. B. Jugendarbeitsschutzgesetz), Möglichkeiten der Mitbestimmung, Lernklima[10].

Aussagen zu allen drei Effektivitätsbereichen sind nur möglich, wenn sie das berufliche Ausbildungssystem als Teil des gesamten Bildungssystems sehen und dessen Zugangs-, Prozeß- und Verwendungsbedingungen berücksichtigen.

Die Weite des möglichen Zielhorizonts bei der Beurteilung der Effektivität des beruflichen Ausbildungssystems sollte nur angedeutet

---

[9] Vgl. u. a. die empirischen Untersuchungen von Hofbauer und anderen im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Erlangen; Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, lfd. Jg.

[10] Diese Beurteilungsdimension wird offenbar nicht allgemein anerkannt, so schreibt *A. Hegelheimer:* „Wenn aber im Berufsbild ... die praxisbezogene Ausbildung sowie die spezialisierte Ausbildung am Arbeitsplatz als Ausbildungsziel fixiert sind, dann müssen auch *alle* Bedingungen, unter denen die Ausbildung im Betrieb und am Arbeitsplatz stattfindet, zunächst einmal akzeptiert werden" (Problem einer Fondsfinanzierung, Schriftenreihe des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, H. 22, Bonn 1974, S. 18; Hervorhebung von mir, H. M.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Es kam nicht auf eine vollständige Aufzählung von Einzeldimensionen an, sondern auf eine Systematisierung, die für spätere Argumentationen als Rahmen dient[11].

In den folgenden Abschnitten wird das Schwergewicht zunächst auf der Analyse der Effizienz liegen.

II. Alternative Effizienzkriterien

Berufliche Ausbildung im „Dualen System" ist eine Gemeinschaftsleistung mehrerer Beteiligter (Auszubildender, Ausbildungsunternehmen, Staat). Jeder Beteiligte trägt in der Ausbildungsphase bestimmte Ausbildungskosten, er kann in der Arbeitsphase bestimmte Ausbildungserträge erwarten.

Für das Ausbildungsunternehmen setzen sich die Brutto-Ausbildungskosten zusammen aus den Ausbildungsvergütungen für den Auszubildenden und den sonstigen Ausbildungskosten (direkte Kosten für Ausbildungspersonal, Kapitalnutzung, Verbrauchsgüter sowie Gemeinkostenanteile). Zieht man den Produktionsbeitrag[12], d. h. den Wert der Arbeitsleistung des Auszubildenden, und die ersparten Steuern[13] davon ab, erhält man die betrieblichen Netto-Ausbildungskosten.

Für den Auszubildenden sind als Brutto-Kosten die anderweitig erzielbaren Brutto-Einkommen anzusetzen[14]. Seine Erträge in der Aus-

---

[11] Vgl. zu detaillierteren Aussagen z. B. Winterhager, der Anforderungen an das Ergebnis, die Ausgestaltung und die Organisation der Berufsbildung unterscheidet (*W. D. Winterhager*, Anforderungen an ein Berufsbildungssystem aus gesellschaftlicher, individueller und betrieblicher Sicht, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 6, Göttingen 1973).

[12] Die Sachverständigenkommission der Bundesregierung zur Untersuchung der Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (Edding, Albach, Dams, Gerfin, Münch) spricht hier von „Erträgen der beruflichen Bildung". Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld 1974, S. 45 (zitiert: SK, Abschlußbericht). Um Mißverständnisse zu vermeiden, beschränke ich den Terminus „Ausbildungsertrag" auf die ausbildungsbedingten Ertragsdifferenzen der Arbeitsphase des Ausgebildeten nach Abschluß der Ausbildung.

[13] Unter den für den Durchschnitt der Unternehmen realistischen Annahmen, daß die Brutto-Ausbildungskosten größer als der Produktionsbeitrag sind und daß im Unternehmen ein Gewinn erwirtschaftet wird, vermeidet ein ausbildendes Unternehmen Steuern.

[14] Von direkten Ausbildungskosten (für Berufskleidung, Lernmaterial, Transport etc.) wird wegen ihres geringen Umfangs abstrahiert, vgl. *W. D. Winterhager*, Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Stuttgart 1969, S. 116. Abzulehnen ist die Auffassung von Krug, daß Berufsschüler (= Auszubildende) als Erwerbstätige kein Einkommensentgang träfe (vgl. *W. Krug*, Erfassung des durch Ausbildung entgangenen Einkommens, in: Schmollers Jahrbuch, 86. Jg. (1966), S. 561 - 593, hier: S. 577).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bildungsphase sind die ersparten Steuern auf diese Einkommen und die Ausbildungsvergütung. Die Differenz ergibt seine Netto-Ausbildungskosten.

Die Ausbildungskosten des Staates setzen sich aus den Kosten für den Berufsschulunterricht und den entgangenen Steuereinnahmen zusammen[15].

Die volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge der Ausbildungsphase entstehen durch Aggregation dieser drei Sektoren. Dadurch entfallen die internen Transaktionen zwischen den Sektoren (Ausbildungsvergütung, ersparte/entgangene Steuern)[16]. Die Brutto-Kosten gliedern sich in: sonstige Ausbildungskosten der Unternehmen, Berufsschulkosten und erzielbares Brutto-Einkommen[17]. Zieht man als Ertrag den Produktionsbeitrag des Auszubildenden ab, bleiben die volkswirtschaftlichen Netto-Ausbildungskosten.

Eine eigene Schätzung der volkswirtschaftlichen Netto-Ausbildungskosten des Jahres 1975 für die Bundesrepublik nach diesem Ansatz führte zu einem Volumen von annähernd 20 Mrd. DM und einer primären Verteilung der Kosten (ohne Berücksichtigung von Überwälzungsvorgängen) auf Ausbildungsunternehmen, Auszubildende und Staat etwa im Verhältnis 20 % : 50 % : 30 %[18].

Diese Betrachtung der Ausbildungskosten erfaßt auf der Ertragsseite nur den Produktionsbeitrag des Auszubildenden, nicht aber den immateriellen Ertrag des Ausbildungsprozesses, nämlich die vermehrte Qualifikation des Auszubildenden.

Vier theoretisch mögliche Wege der Messung dieses Outputs sollen kurz charakterisiert und kritisch geprüft werden.

1. Qualifikation als homogenes Gut

Es ist möglich, den jährlichen Output des Bildungssystems oder -subsystems mit der Zahl der Absolventen zu identifizieren. Verwendet man die volkswirtschaftlichen Kosten als Inputmaß, entspricht das

---

[15] Auf Ausgaben bei Bund und Ländern für die Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten und sonstige ausbildungsrelevante Maßnahmen — wie Modellversuche — sei hier nicht näher eingegangen.

[16] Dies wird aus der Darstellung des „volkswirtschaftlichen Gesamtaufwandes" bei der SK (Abschlußbericht, S. 42/43) nicht deutlich.

[17] Das Brutto-Einkommen kann nur unter bestimmten Annahmen (Entlohnung nach der Grenzproduktivität) unkorrigiert in die volkswirtschaftliche Rechnung übernommen werden.

[18] Die betrieblichen Netto-Ausbildungskosten liegen bei dieser Schätzung unter denen der SK (ca. 4 Mrd. DM zu 5,2 Mrd. DM, a. a. O., S. 143), weil jene vermiedene Steuern zwar als indirekte Kosten des Staates nennt (a. a. O., S. 43), nicht aber als indirekte Erträge der Unternehmen in ihrer Rechnung berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effizienzkriterium dem Kehrwert der Durchschnittskosten des gesamten Bildungsgangs. Drop-outs werden nicht bewertet.

Setzt man andererseits den Output mit der Zahl der vermittelten Ausbildungsjahre (also dem Bestand an Auszubildenden) gleich, entspricht das Effizienzkriterium dem Kehrwert der Durchschnittskosten für ein Ausbildungsjahr. Ausbildungsjahre von drop-outs zählen wie die der erfolgreichen Absolventen.

Beide Maßgrößen stützen sich auf Durchschnittskosten, die zwar leicht zu ermitteln sind, deren Aussagekraft jedoch sehr begrenzt ist. Zum Beispiel kann bei dieser Betrachtungsweise die Effizienz durch jede beliebige Verringerung des Faktoreinsatzes gesteigert werden. Da aber die im Bildungsprozeß vermittelten Qualifikationszuwächse bei vermindertem Faktoreinsatz ceteris paribus im allgemeinen niedriger ausfallen werden, sind sinkende Durchschnittskosten keine Garantie für gesteigerte Effizienz[19]. Der Maßstab ist kaum brauchbar, da er qualitative Differenzen im System-Output ausblendet.

2. Direkte Qualifikationsmessung

Ziel des Bildungsprozesses sind Qualifikationen. Es liegt daher nahe, diese direkt zu erfassen[20] und zu einem Outputmaß umzuformen. Zwei Ansätze sind denkbar: Ermittlung der Abschlußqualifikation und Ermittlung des Qualifikationszuwachses. Dabei ist der zweite offenbar theoretisch befriedigender, da er durch Berücksichtigung der Eingangsqualifikation eine Zurechnung der Abschlußqualifikation auf vorgelagerte Bildungsabschnitte und den zu untersuchenden erlaubt[21]. Effizienzmessungen, die den Output auf diesen Wegen erfassen, stehen vor verschiedenen methodischen Schwierigkeiten.

Von diesen soll der gesamte Fragenkreis der Messung von Einzelqualifikationen hier ausgeklammert werden. Meßbarkeit sei unterstellt[22]. Es stellt sich dann das Problem, die gemessenen Einzelqualifikationen zu einem Gesamtwert zu integrieren, ein Problem, das durch die Mehr-

---

[19] Vgl. *M. Woodhall* and *M. Blaug*, Variations in Costs and Productivity of British Primary and Secondary Education, in: K. Hüfner/J. Naumann (Hrsg.), Bildungsökonomie — eine Zwischenbilanz, Stuttgart 1969, S. 69 - 85, hier: S. 70.

[20] Methodisch könnte man von Prüfungsergebnissen, achievement tests, Befragungen etc. ausgehen.

[21] „Die Qualität der Hauptschule zum Beispiel hat einen erheblichen Einfluß auf die Wahrscheinlichkeit, daß Auszubildende die Abschlußprüfung nach ihrer Berufsausbildung bestehen" (SK, Abschlußbericht, S. 192).

[22] Die Tragweite dieser Unterstellung wird deutlich, wenn man neben „statischen" Qualifikationen auch „dynamische" einbezieht (z. B. die Fähigkeit zum Behalten des Gelernten, zur Anpassung, zum Weiterlernen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dimensionalität des Qualifikationsbegriffs besonders erschwert wird. Eine formale Beschreibung der einzelnen Schritte bei der Konstruktion eines solchen Qualifikations-Indikators ist schnell gegeben: Qualifikationselemente sind auszuwählen und operational zu definieren, Meßskalen festzulegen und die Elemente zu gewichten. Die materialen Schwierigkeiten beginnen bei der Frage, ob nur die Qualifikationsdimensionen in den Indikator aufgenommen werden dürfen, die in den amtlichen Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen angesprochen sind. Sie enden bei der Frage, ob und wie ein Weg rationaler Gewichtungsbegründung gefunden werden kann.

Zusätzlich zum Problem der Integration der verschiedenen Qualifikationselemente entsteht ein Beurteilungsproblem durch die Inkommensurabilität von Inputs und Outputs. Es ist zwar stets möglich, die Qualifikationsmessung per Indikatorpunktzahl mit der Kostenmessung in DM zu verknüpfen und das Punkte-Kosten-Verhältnis als Effizienzmaß quantitativ zu ermitteln. Man muß sich nur darüber im klaren sein, daß für eine Gesamtbeurteilung auch das absolute Niveau von Kosten und Outputs wichtig ist[23].

Einige Schwierigkeiten einer direkten Qualifikationsmessung kann man dadurch vermeiden, daß man die Messung in die Phase der Qualifikationsentstehung vorverlegt (vgl. 3. Prozeßbewertung) oder in die Phase der Qualifikationsanwendung hinausschiebt (vgl. 4. Ertragsmessung).

3. Prozeßbewertung

Die Prozeßbewertung strebt die direkte Erfassung der Qualität des vom Unternehmen veranstalteten Ausbildungsprozesses an (anhand von Qualitätsfaktoren wie Lehrlings-Ausbilder-Relationen, Lernzeit-Arbeitszeit-Relationen etc.). Sie blendet im Unterschied zur Qualifikationsmessung persönliche Faktoren beim Lernenden (Begabungen, Motivationen, Einfluß systemexterner Qualifizierungsprozesse) aus und versucht die Leistung des betrieblichen Ausbildungssystems für den Auszubildenden in Form wichtiger Umweltdeterminanten des Lernens zu erfassen[24].

---

[23] Dies ist eines der Grundprobleme der Cost-Effectiveness Analysis. Vgl. *M. Weiß*, a. a. O., S. 144 f., und *K. Hüfner/J. Naumann*, Die Problematik von Kosten-/Ertragsvergleichen alternativer Schulsysteme. — Ein Diskussionsbeitrag, in: R. Jochimsen/U. Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 54, Berlin 1970, S. 89 - 105.

[24] Dieses Konzept liegt den meisten Beurteilungsversuchen des „Dualen Systems" zugrunde.

Vgl. Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Bonn 1969, und SK, Abschlußbericht, S. 186.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Outputmessung durch Prozeßbewertung kann in zwei Argumentationszusammenhänge einbezogen werden:

(1) Ausgehend von der Annahme einer Kausalität zwischen den Qualitätsfaktoren und dem Qualifikationszuwachs bzw. der Abschlußqualifikation, werden diese Determinanten gemessen, weil sie allein oder besser zugänglich sind. Die Qualifikation bleibt Orientierungspunkt, die Prozeßbewertung hat Indikatorfunktion[25].

(2) Andererseits kann das Konzept ergänzend zur direkten Qualifikationsmessung hinzutreten. Es wird dann davon ausgegangen, daß der Output des Berufsausbildungssystems nicht nur in den Qualifikationszuwächsen liege, sondern daß daneben die Umstände, unter denen diese erworben wurden, separat berücksichtigt werden sollten (vgl. oben: Prozeß-Effektivität). Die Prozeßbewertung liefert dann einen Maßstab für die unterschiedliche Breite des direkten Nutzen- (bzw. „Lernleid-") Stromes zwischen Ausbildungssystem und Auszubildendem in der Ausbildungsphase („Zufriedenheitsindex"[26]).

Auch hier treten die Probleme der Mehrdimensionalität des Outputs und der Inkommensurabilität von Inputs und Outputs auf, die schon bei der direkten Qualifikationsmessung angesprochen wurden. Der Vorteil der Prozeßbewertung — z. B. beim zwischenbetrieblichen Vergleich — besteht darin, daß aus ihren Ergebnissen direkt Ansatzpunkte für eine Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung gewonnen werden können[27]. Ein Nachteil im Rahmen von Effizienzmessungen besteht darin, daß Inputs und Outputs nicht mehr unabhängig voneinander definiert sind. So erhöht eine Steigerung der Personalintensität zugleich Inputs und Outputs im Sinne der Prozeßbewertung. Ein weiteres Problem liegt in folgendem: Der hier berücksichtigte Output faßt heterogene Elemente zu einem abstrakten Begriff der Systemqualität zusammen. Die einzelnen Elemente, z. B. eine Lehrlings-Ausbilder-Relation, spielen nur die Rolle von Indikatoren, die Qualifikationszuwächse erwarten lassen. Werden sie aber bei diesem Effizienzmaß

---

[25] Dies ist insbesondere die Position der SK. Vgl. auch *H. Albach*, Reformpläne für die berufliche Aus- und Weiterbildung, in: Gegenwartsfragen der beruflichen Aus- und Weiterbildung, USW-Schriften für Führungskräfte, Bd. 7, Wiesbaden 1974, S. 104: „Die Kommission geht von der Überzeugung aus, daß die Endqualifikation (Qualität des Outputs) positiv mit dieser Maßgröße des Bildungsinputs (d. h. der Inputs in das Bildungssystem, H. M.) korreliert ist ..."

[26] Vgl. *Heinen/Welbers/Windszus*, Lehrlingsausbildung — Erwartung und Wirklichkeit. Eine empirische Studie zur Situation der beruflichen Bildung in Schule und Betrieb, Mainz 1972.

[27] Vgl. Deutscher Bildungsrat, Lehrlingsempfehlung, a. a. O., S. 18; SK, Abschlußbericht, S. 186.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dennoch so behandelt, als verbürgten sie den Qualifikationszuwachs, dann wird die Effizienz des Faktoreinsatzes unterstellt, die gemessen werden sollte.

4. Monetäre Ertragsmessung

Bildungsökonomische Forschung hat bisher einen anderen Weg der Outputmessung eingeschlagen. Sie hat sich auf den ökonomischen Wert des Qualifikationszuwachses beschränkt und diesen über die qualifikationsbedingten Einkommensdifferenzen gemessen. In den Geldgrößen besaß sie einen Maßstab, der die Vergleichbarkeit von Inputs und Outputs je für sich und miteinander sicherte.

Zu den methodischen Problemen, dem Für und Wider konkurrierender Verfahren, gibt es eine reichhaltige Literatur, die hier nicht referiert werden soll. Die Kritik richtet sich vor allem gegen folgendes: Erstens wird der Ansatz der funktionalen Breite von Bildungsprozessen nicht gerecht. Er reduziert den Output auf ökonomisch verwertete Qualifikationselemente und übergeht die gesellschaftliche Komponente der Berufsausbildung samt den externen Effekten. Zweitens bewirkt die Akzeptierung der Marktbewertung, daß eine Fülle institutioneller und temporärer Phänomene auf den unvollkommenen Arbeitsmärkten das Effizienzmaß beeinflussen. Drittens schließlich ist die Zurechnung der Einkommensdifferenzen auf Erstausbildung und andere Faktoren (Weiterbildung, Fähigkeiten, Schichtzugehörigkeit, Vermögen etc.) bisher empirisch noch ungelöst[28].

Als Fazit unseres Überblicks über Effizienzkriterien bleibt festzuhalten: Es existieren bislang keine Verfahren, die die Effizienz der Bildungsproduktion in einer Kennziffer und zugleich aussagekräftig darstellten. Es gibt nur ein Nebeneinander partieller, sich ergänzender Betrachtungsweisen mit unterschiedlichen Möglichkeiten der Messung und unterschiedlichen faktischen und normativen Prämissen.

III. Zur Effizienz des beruflichen Ausbildungssystems der Bundesrepublik

Unabhängig davon, wie man den Effizienzbegriff konkretisiert, ist festzustellen, daß es kaum theoretische oder empirische Untersuchungen über die Effizienz der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland (aber auch in anderen Ländern) gibt. Empirische Erhebungen

[28] Sie wird von einigen Bildungsökonomen durch eine pauschale Korrektur vorgenommen. So geht Denison von der Annahme aus, daß 60 % der Einkommensdifferenzen ausbildungsbedingt seien. *E. F. Denison,* The Sources of Economic Growth in the US and the Alternatives Before Us, New York 1962, S. 69/70.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bezogen sich entweder nur auf die Kostenseite[29] oder sie analysierten die Gesamtsituation der beruflichen Ausbildung im Betrieb, ohne zu einer zusammenfassenden Outputmessung zu gelangen[30].

Erst mit der Untersuchung der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung"[31] wurde Material über den betrieblichen Teil der Ausbildung im „Dualen System" ausdrücklich mit dem Ziel erhoben, die Zusammenhänge zwischen Kosten und Ausbildungsqualität festzustellen[32]. Die Kommission konzipierte zwei berufsübergreifende Indikatoren: einen „Index der Inputqualität", der eine Form der Prozeßbewertung darstellt, und einen „Index der Outputqualität", der die Abschlußqualifikation erfaßt. Der Index der Inputqualität umfaßt fünf gleichgewichtete Qualitätsfaktoren (Organisation, Technik, Intensität, Personal, Methode), der Index der Outputqualität vier gleichgewichtete Qualifikationsbereiche (formelle, berufsbezogene, arbeitsweltbezogene, gesellschaftsbezogene Eignung[33]). Beide Indikatoren sollen hier weder inhaltlich diskutiert, noch mit abweichenden Werturteilen konfrontiert werden[34].

Zur Beurteilung der Effizienz müssen die Indikatorwerte mit Kosten verknüpft werden. Die Kommission legte in ihrem Abschlußbericht einige Ergebnisse vor, in denen dies geschieht[35]. Sie testete u. a. für die elf am stärksten besetzten Ausbildungsberufe Hypothesen über den Zusammenhang zwischen den Brutto-Ausbildungskosten und der Input-

---

[29] Vgl. *W. D. Winterhager,* Kosten und Finanzierung, a. a. O. (dort auch weitere Literatur über frühere Kostenuntersuchungen), und SK, Abschlußbericht, S. 83 - 86.

[30] *J. Daviter* u. a., Der Lehrling im Betrieb, Forschungsbericht der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, Bd. 2, München 1973. *L. Alex/H. Häuser/H. Reinhardt,* Das Berufsbildungsgesetz in der Praxis. Eine Repräsentativbefragung von Auszubildenden, Schriftenreihe „Berufliche Bildung" des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1973. *Heinen/Welbers/Windszus,* a. a. O. *H. Mittler,* Arbeits- und Ausbildungsbedingungen saarländischer Lehrlinge — eine Bestandsaufnahme, Saarbrücken 1971. Zum Vergleich dieser Studien s. SK, Abschlußbericht, S. 198 ff.; *K. Stratmann,* Berufsausbildung auf dem Prüfstand: Zur These vom „bedauerlichen Einzelfall", in: Zeitschrift für Pädagogik, 19. Jg. (1973), H. 5, S. 731 - 758; *W. Lempert,* Neuere Untersuchungen zur Qualität der betrieblichen Lehre in der Bundesrepublik, Ms. 1973.

[31] SK, Abschlußbericht.

[32] Ebd., S. 7.

[33] Ebd., S. 186 ff., S. 192 ff.

[34] Vgl. *H. Raspe,* Der Qualitäts-Index der Edding-Kommission, in: Beruf und Bildung 1974, H. 5.

Eine solche Diskussion setzte u. a. voraus, daß die Punkteschlüssel bekannt sind. Die SK hat jedoch nur die maximalen Punktzahlen der Qualitätskomponenten und -variablen veröffentlicht (vgl. SK, Anlagen zum Abschlußbericht. Studien und Materialien der SK, Bd. 1, Bielefeld 1974, S. 148 ff.).

[35] SK, Abschlußbericht, S. 289 - 298.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

qualität sowie über den Einfluß der Betriebsgröße; sie ermittelte für beide Indikatoren die Kosten je Qualitätspunkt in den 17 untersuchten Kammerbezirken. Die quantitativen Angaben sind jedoch oft nur schwer in ihrer Relevanz für die Effizienzbeurteilung einzuschätzen.

Besonders wichtig erscheint der Sachverständigenkommission der nur lose Zusammenhang zwischen den Brutto-Ausbildungskosten und der Inputqualität[36]. Die Betriebe „erzeugen" bei gleichen Kosten sehr unterschiedliche Qualität bzw. gleiche Qualität zu unterschiedlichen Kosten. Die im Quotienten Inputqualität/Brutto-Ausbildungskosten gemessene Effizienz streut nicht nur zwischen den Berufen sehr stark, sondern auch innerhalb der Berufe. Die Kommission schließt daraus auf erhebliche Rationalisierungsreserven[37] in der beruflichen Bildung. Sie verwendet diese Überlegung u. a. um nachzuweisen, daß die Durchsetzung einer Mindestqualität (z. B. in einem Akkreditierungsverfahren) keine Kostensteigerung erzwinge, sondern mit sinkenden Kosten vereinbar sei[38]. Es stellt sich jedoch die Frage, ob aus den vorgelegten Ergebnissen dieser Schluß in vollem Umfang gerechtfertigt ist.

Wir definieren zunächst: Eine Rationalisierungsreserve existiert in dem Umfang, in dem ein betrieblich erwünschtes Ergebnis mit niedrigeren als den festgestellten Netto-Ausbildungskosten erzeugt werden könnte. Wir konkretisieren sodann die Aussage der Sachverständigenkommission: Eine Rationalisierungsreserve existiert in dem Umfang, in dem die jeweilige Inputqualität mit Brutto-Ausbildungskosten erzeugt wird, die über den niedrigsten festgestellten Brutto-Ausbildungskosten liegen. Die folgende Argumentation unterstellt zunächst, die jeweilige Inputqualität sei das betrieblich erwünschte Ergebnis. Dann ergeben sich drei Einwände gegen den Ansatz der Kommission:

1. Kostenkonzept

Die Sachverständigenkommission geht meist vom Konzept der Brutto-Ausbildungskosten aus. Bei diesem wird der Produktionsbeitrag des Auszubildenden vernachlässigt. Steigende Produktionsbeiträge sind ceteris paribus als Effizienzsteigerung anzusehen. Daher ist das Kostenkonzept der Netto-Ausbildungskosten zugrunde zu legen.

---

[36] SK, Abschlußbericht, S. 289 - 291; vgl. auch *W. D. Winterhager*, Stellungnahme, in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Bildung und Wissenschaft, Stenographisches Protokoll der öffentlichen Informationssitzungen am 19., 22. und 24. September 1975, Protokoll Nr. 57 bis 59, S. 153.

[37] Z. B. SK, Abschlußbericht, S. 348: „Auch jetzt schon bestehen nicht unerhebliche Rationalisierungsmöglichkeiten im Bereich der Berufsausbildung, ohne daß damit ein Absinken der Ausbildungsqualität verbunden sein müßte. Im Bereich der Berufsausbildung ist bisher ein Kostenbewußtsein nicht allgemein festzustellen." Vgl. auch S. 341, S. 350 f.

[38] Vgl. SK, Abschlußbericht, S. 348 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Bezugsgröße

Die Rationalisierungsreserven werden solange unterschätzt, solange die realisierten Minimalkosten (bei gegebener Qualität) und nicht die — niedrigeren — theoretischen Minimalkosten als Bezugsgröße gewählt werden.

3. Preiseffekte

Ein Teil der festgestellten Unterschiede in den Ausbildungskosten (bei gegebener Inputqualität) basiert nicht auf Unterschieden im Mengengerüst der Kosten, sondern in den „Preisen". Wichtigster Einzelposten der betrieblichen Ausbildungskosten sind die Ausbildungsvergütungen. Sie machen 45 % der Brutto-Ausbildungskosten und 70 % der Netto-Ausbildungskosten der Betriebe aus. Die Höhe der Ausbildungsvergütungen streut stark. Die Spannweite der durchschnittlichen Ausbildungsvergütung beträgt in den erfaßten Kammerbezirken 150,— DM/Monat (Maximalwert: 322,— DM, Minimalwert: 172,— DM)[39]. Die Streuung ist nicht nur durch Differenzen in der beruflichen Struktur der Ausbildungsverhältnisse in den Kammerbezirken zu erklären. Es verbleiben erhebliche regional bedingte (wahrscheinlich auch betriebsgrößenbedingte) Differenzen. Dies bedeutet, daß die feststellbaren ökonomischen Effizienzunterschiede nicht durch eine Änderung in der Bildungstechnolgie im Sinne einer günstigeren Gestaltung des Bildungsprozesses „wegzurationalisieren" sind. Wegen dieser Preiskomponente werden die faktischen betrieblichen Rationalisierungsmöglichkeiten durch die Sachverständigenkommission überschätzt.

In einem zweiten Schritt wird davon ausgegangen, das Mengengerüst der Netto-Ausbildungskosten, bewertet mit Einheitspreisen, sei auf eine theoretische Minimalkostenfunktion bezogen worden. Wie relevant wäre die Feststellung, daß die gegebene Inputqualität mit niedrigeren Netto-Ausbildungskosten erzeugt werden könnte? Es ergeben sich zwei weitere Überlegungen:

4. Informationsproblem

Es ist relativ wahrscheinlich, daß die Inputqualität den Nutzenstrom an den Auszubildenden während der Ausbildungsphase beeinflußt (Prozeß-Effektivität), ihr Einfluß auf die Qualifikationszuwächse (Verwendungs-Effektivität) bleibt indirekt und unbestimmt. Die Sachverständigenkommission hat kein neues, empirisches Material über den Zusammenhang von Inputqualität und Outputqualität vorgelegt. In den unterschiedlichen Kosten bei gleicher Inputqualität werden sich daher

[39] SK, Abschlußbericht, S. 354.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch unterschiedliche betriebsindividuelle Annahmen über die Bedeutung einzelner Inputfaktoren für die Qualifikationselemente niederschlagen. Es muß offen bleiben, ob die jeweils gewünschte Qualifikationsstruktur mit niedrigeren Netto-Ausbildungskosten erzeugt werden könnte.

5. Zielsetzungsproblem

Auch wenn alle Betriebe volle Information über den Zusammenhang zwischen Inputfaktoren und Qualifikation besäßen, bliebe den Betrieben eine Bandbreite in der Bewertung einer bestimmten Qualifikationsstruktur, z. B. in der Gewichtung von Qualifikationselementen. Nur wenn wir zur vollständigen Information auch noch identische Ziele hätten, könnte aus unterschiedlichen betrieblichen Inputqualität/Kosten-Verhältnissen auf Rationalisierungsreserven bzw. Effizienzverluste geschlossen werden.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

In vielen Betrieben könnte die gleiche Inputqualität mit niedrigeren Kosten realisiert werden, da insbesondere die weitgehend kostenunabhängigen Qualitätspunkte von den Betrieben nicht ausgeschöpft werden. Wegen der Unkenntnis über die Produktionsfunktion von Ausbildung kann nicht entschieden werden, ob und wie die Substitution von „teuren" Inputqualitätspunkten durch „billige" die Qualifikationszuwächse beeinflußt. Wegen der Unkenntnis über die betriebliche Bewertung von Qualifikationselementen muß zusätzlich offen bleiben, ob eine solche Substitution jeweils rational wäre. Es wird deutlich, daß aus dem vorliegenden Material Schlüsse über den Umfang einzelbetrieblicher Effizienzverluste und volkswirtschaftlicher Ressourcenfehlleitung nur bei bestimmten zusätzlichen Annahmen möglich sind.

Der Blick in die empirische Forschung verdeutlicht die theoretischen und empirischen Schwierigkeiten bei der Effizienzanalyse des beruflichen Ausbildungssystems. Die Arbeit der Sachverständigenkommission hat hier erste Markierungspunkte gesetzt, vermessen ist das Gebiet damit noch nicht.

IV. Wirkungen betrieblicher Rentabilitätsorientierung

Die Steuerung des „Dualen Systems" erfolgt in einem „komplexen Steuerungssystem"[40], in dem eine Vielzahl von Entscheidungsträgern (Bund, Länder, Gemeinden; Ausbildungsunternehmen; Ausbilder, Lehrer; Auszubildende) auf drei Entscheidungsebenen tätig ist. Unter

[40] Vgl. dazu: *Ph. Herder-Dorneich,* Zur Theorie der sozialen Steuerung, Köln 1965, insbes. S. 93 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den historischen und institutionellen Bedingungen der Bundesrepublik besteht ein deutliches Einflußgefälle zugunsten der Unternehmen:

(1) Zwar werden die ordnungspolitischen und curricularen Rahmenentscheidungen, wie Berufsbildungsgesetz[41] und Ausbildungsordnungen, vom Bund verabschiedet, doch unterliegen diese starkem Unternehmereinfluß. Die Durchsetzungschancen der Unternehmerverbände sind aus verschiedenen Gründen besonders groß. So sichert schon die Kompetenzverteilung der Verfassung das Übergewicht wirtschaftlicher gegenüber bildungspolitischen Erwägungen. Ausschlaggebende Machtbasis ist aber das private Recht der Unternehmer zur Nicht-Ausbildung[42] mit seinen gesellschaftlich-politischen Folgen. Die Stärke dieser Vetoposition läßt nur das zur politischen Entscheidung werden, was auch aus dem Blickwinkel der Unternehmen akzeptabel erscheint.

(2) Auf dem Markt für Ausbildungsstellen wird über Umfang und berufliche Struktur der Ausbildung entschieden. Hier besteht ein strukturelles Ungleichgewicht zugunsten der Unternehmer, das durch die Unfähigkeit der Auszubildenden zu warten, ihre regionale Immobilität, ihre Unmündigkeit und ihren niedrigen Organisationsgrad gefestigt ist. Dieses asymmetrische Grundverhältnis der beiden Marktpartner bleibt auch bei wechselnden Marktlagen (Lehrlingsmangel/Lehrstellenknappheit) in abgeschwächter bzw. verstärkter Form bestehen.

(3) Nach Abschluß des Ausbildungsvertrages ist der Handlungsspielraum für den Auszubildenden minimal (Vorschläge, Beschwerden, Kündigung). Der Unternehmer verfügt dagegen über ein breites Spektrum von Handlungsalternativen, um durch curriculare Detailentscheidungen neben dem „Ob" auch das „Wie" der Ausbildung zu gestalten. Er entscheidet über den Ablauf der Ausbildung, über die Ausstattung der Ausbildungsplätze, die Personalintensität, die Ausbildungsmethoden u. a. m. Diese einzelbetrieblichen Entscheidungen führen zu einer großen Streuung in der gemessenen Qualität

---

[41] Berufsbildungsgesetz vom 14. 9. 1969, BGBl. I, S. 1112. Ein neues Berufsbildungsgesetz scheiterte am 14. 5. 1976 am Einspruch des Bundesrates, vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf des Berufsbildungsgesetzes, BT-Drs. 7/3714. Wesentliche Elemente dieses Entwurfs wurden am 20. 5. 1976 erneut eingebracht, vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, F.D.P., Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz), BT-Drs. 7/5236, sowie: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, F.D.P., Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung, BT-Drs. 7/5237.

[42] Diesen Aspekt betont *C. Offe*, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

betrieblicher Ausbildung[43]. Ausbildungsordnungen und Kammeraufsicht sind jedenfalls nicht hinreichend, einheitliche Qualität der Ausbildung auf hohem Niveau sicherzustellen.

Das Einflußgefälle zugunsten der Unternehmer und ihrer Verbände bewirkt, daß sich die Unternehmerziele für die berufliche Bildung im Gesamtsystem durchsetzen. Dies gilt für Umfang, Struktur, Inhalt und Qualität der Berufsausbildung. Damit stellt sich die Frage nach den Handlungszielen der Unternehmer und ihrer Vereinbarkeit mit den Zielen der Auszubildenden und der politischen Instanzen[44].

Das relative Gewicht außerökonomischer und ökonomischer Entscheidungskriterien im unternehmerischen Ausbildungsverhalten ist schwer festzustellen. Direkte Fragen nach den Ausbildungsmotiven ergeben leicht ein Bild von geringer Gültigkeit[45]. Gewiß spielen berufsständische Traditionen, Verantwortung gegenüber den Jugendlichen und ähnliche „irrationale" Motive eine Rolle. Sie können aber nur dann zur Geltung kommen, wenn sie die Grundausrichtung unternehmerischen Verhaltens im Rahmen einer marktwirtschaftlichen und damit gewinnorientierten Wirtschaftsordnung nicht erkennbar beeinträchtigen. Gerade Befürworter der Marktwirtschaft müssen sich darüber im klaren sein, daß deren Leistungsfähigkeit (wie auch immer sie definiert sei[46]) davon abhängt, daß die Wirtschaftsobjekte den spezifischen Rationalitätsbedingungen des Marktes folgen. Die Entkoppelung der betrieblichen Berufsausbildung vom einzelwirtschaftlichen Interesse der Ausbildungsunternehmen ist daher weder ein sinnvolles normatives Postulat noch eine hoffnungsvolle empirische Hypothese. Da Unternehmen in einer weitgehend funktionsfähigen Marktwirtschaft alle ihre Aktivitäten unter dem Gesichtspunkt der Kosten-Ertrags-Konsequenzen betrachten müssen, begrenzt die Maxime der betrieblichen Rentabilität den Entscheidungsspielraum auch ihrer Ausbildungsentscheidungen[47].

---

[43] SK, Abschlußbericht, S. 438.

[44] Vgl. dazu *R. Jochimsen,* Welche Bedeutung hat die Berufsbildungspolitik als Instrument der Beeinflussung der Unternehmungspolitik im Sinne gesellschaftlicher Zielvorstellungen?, in: H. Albach, D. Sadowski (Hrsg.), Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 88, Berlin 1976, S. 609 - 631.

K. J. Uthmann, Möglichkeiten und Grenzen einer staatlichen Kontrolle der Willensbildung im Unternehmen am Beispiel der beruflichen Bildung, in: H. Albach, D. Sadowski (Hrsg.), a. a. O., S. 635 - 653.

[45] Nach den Umfrageergebnissen der Sachverständigenkommission (SK, Abschlußbericht, S. 253) rangiert bei allen Betriebsgrößenklassen das Motiv „die Branche braucht Nachwuchs" an der Spitze vor „der Betrieb braucht Facharbeiternachwuchs". Am Ende der Rangliste liegen Rentabilitätsargumente wie „Auszubildende sind relativ kostengünstige Mitarbeiter".

[46] Vgl. *B. Balassa,* Success Criteria for Economic Systems, in: M. Bornstein (Hrsg.), Comparative Economic Systems, Homewood, Ill. 1969, S. 2 - 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Spannungsverhältnis zwischen dem funktionalen Auftrag Bildung und der institutionellen Einbettung im Betrieb wird im Konfliktfall zugunsten einzelbetrieblicher Erwägungen gelöst. Denn: „Training is not a prime function of industry. Staying in business is."[48]

Dies impliziert nicht, daß die Unternehmen Berufsausbildung zu kurzfristiger Gewinnsteigerung verwenden. Die alte These, daß Lehrlingsausbildung schon in den drei Ausbildungsjahren ein „gutes Geschäft" sei, kann für die Gesamtwirtschaft der Bundesrepublik als endgültig widerlegt angesehen werden. Nach den Ermittlungen der Sachverständigenkommission übernahmen die Betriebe im Durchschnitt pro Ausbildungsverhältnis und Jahr rund 4 400,— DM Netto-Kosten[49] und waren nur 3,2 % der Ausbildungsverhältnisse gewinnsteigernd schon in der Ausbildungsphase[50].

Doch sind Netto-Kosten auch kein Beweis dafür, daß Rentabilitätserwägungen keine Rolle spielen. Das unternehmerische Rentabilitätskalkül bezieht sich nicht nur auf die Ausbildungsphase, sondern auch auf den Zeitraum, in dem der Ausgebildete anschließend im Unternehmen arbeiten wird. Die Ausbildungserträge für das Unternehmen in der Arbeitsphase sind abhängig von der Höhe des qualifikationsbedingten Mehrprodukts p. a., seiner Verteilung auf das Unternehmen und den Ausgebildeten und der Dauer der Unternehmenszugehörigkeit des Ausgebildeten. Aus der Sicht des Ausbildungsunternehmens ist die Ausbildung rentabel, wenn der Gegenwartswert seiner Ausbildungserträge höher ist als der Gegenwartswert seiner Ausbildungskosten.

Rentabilitätsorientiertes Verhalten der Unternehmen im Ausbildungsbereich führt einerseits dazu, daß diese sich bemühen werden, die von ihnen gewünschten Qualifikationen möglichst kostengünstig zu erstellen. Insofern geht von diesem Verhalten ein permanenter Druck auch zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Effizienz der Qualifikationsproduktion aus. Da diese Qualifikationen selbst aber kein Datum

---

[47] Zum Rentabilitätskalkül aus der Sicht des Unternehmens vgl. vor allem *G. S. Becker*, Human Capital, New York — London 1964, und *W. D. Winterhager*, Kosten und Finanzierung, a. a. O.

[48] *P. J. C. Perry*, Training in the Economic Blizzard, in: BACIE-Journal 1966, S. 108.

Weder der geringe Anteil der Ausbildungskosten am Umsatz noch die Möglichkeit zur (Teil-)Überwälzung sprechen m. E. gegen die These von einer Rentabilitätsorientierung (vgl. zu diesen Gegenargumenten *R. Weitz*, Der Streit um die Berufsbildung, in: ORDO, Jg. 26 (1975), S. 191 - 224).

[49] SK, Abschlußbericht, S. 96. Dieser Angabe liegt das Netto-Ausbildungskosten-Konzept der Sachverständigenkommission zugrunde, das vermiedene Steuern nicht berücksichtigt.

[50] Die Sachverständigenkommission selbst weist nur den Anteil für die Betriebserhebung aus: 1,6 % (ebd., S. 109), der, auf die BRD hochgerechnet, sich allerdings verdoppelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind, sondern ein Spielraum für die Unternehmen besteht, welche Qualifikationen wie erzeugt werden, stellt sich andererseits die Frage nach dem Einfluß der Rentabilitätsorientierung auf die Bestimmung der angestrebten Qualifikationen.

Eine Konsequenz liegt zweifellos in einer engen Auslegung der wünschenswerten Qualifikationsbreite. Das heißt nicht nur, daß fachlich-verwertbare Qualifikationen gegenüber den humanen und sozialen Befähigungen im Vordergrund stehen, sondern auch, daß betriebsspezifische Qualifikationen gegenüber transferierbaren betont werden. Dieses Ausbildungsverhalten ist doppelt ertragswirksam: Es steigert die Höhe der Erträge besonders in der Anfangsphase der Erwerbstätigkeit des Ausgebildeten und es verlängert die zu erwartende Dauer des Ertragsstromes durch Senkung der Mobilitätswahrscheinlichkeit.

Zwei wichtige unternehmerische Aktionsparameter bei der Bestimmung der Ausbildungsqualität sind die Verteilung der Ausbildungszeit auf Lern- und Arbeitszeit und die technische und personelle Ausstattung pro Ausbildungsplatz. Die Entscheidungen in beiden Bereichen beeinflussen die Höhe der sonstigen Ausbildungskosten, des Produktionsbeitrages und des Mehrprodukts, sind also rentabilitätsrelevant. Bestimmen die Unternehmen die Qualität der Ausbildung nach ihrer Rentabilität, werden sie diese ausdehnen bis[51]:

$$\frac{dK}{dQ} = (1 - v) \cdot t_1 \cdot \frac{dE}{dQ}, \text{ wobei}$$

$\frac{dK}{dQ}$ — Grenzkosten der Qualitätsvariation

$\frac{dE}{dQ}$ — volkswirtschaftlicher Grenzertrag der Qualitätsvariation p. a.

v = Zusatzeinkommen der Ausgebildeten als Anteil am Ausbildungsertrag

t_1 = Zahl der Jahre der Ausbildungsnutzung im Ausbildungsunternehmen.

Betriebliche und volkswirtschaftliche Grenzkosten der Qualitätsvariation sind identisch. Die volkswirtschaftlichen Grenzerträge liegen über den betrieblichen, da sie das Zusatzeinkommen des Ausgebildeten und externe Vorteile anderer Unternehmen einbeziehen.

[51] Zur Vereinfachung wird die Diskontierung der Größen übergangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das volkswirtschaftliche Optimum liegt bei:

$$\frac{dK}{dQ} = (t_1 + t_2) \frac{dE}{dQ}, \text{ wobei}$$

t_2 = Zahl der Jahre der Ausbildungsnutzung außerhalb des Ausbildungsunternehmens

Das volkswirtschaftliche Optimum liegt im Bereich höherer Qualität als das betriebliche, solange die Ausgebildeten überhaupt an Bildungserträgen partizipieren ($v > O$) oder Unternehmenswechsel vorkommt ($t_2 > O$) und die Grenzkosten der Qualitätsvariation schneller steigen/langsamer sinken als ihre Grenzerträge. Dies sind realistische Annahmen.

Bei gegebener Entscheidungs- und Finanzierungsstruktur besteht folglich ein Sog hin zu einer doppelten Beeinträchtigung der Verwendungs-Effektivität der Ausbildung: Einzelbetrieblich-rationales Verhalten der Ausbildungsunternehmen hemmt die Entwicklung nicht produktiv-verwertbarer Qualifikationen und führt zu einem gesamtwirtschaftlich suboptimalen Niveau in der Ausbildungsqualität. Dieser Sog betrifft jedes entstandene Ausbildungsverhältnis. Nur in dem Maße, wie ein Teil der Unternehmen aus anderen als Rentabilitätsmotiven handelt, werden seine Wirkungen gemildert. In einer funktionsfähigen Marktwirtschaft verschwindet er nicht.

Rentabilitätserwägungen haben einen Einfluß auch auf andere Effektivitätsmängel, ohne sie monokausal erklären zu können. Dazu sind zu zählen: der Rückgang angebotener Lehrstellen; die konjunkturelle Variation im Umfang des Lehrstellenangebots (vor allem der Industrie), wahrscheinlich auch in der Qualität der Ausbildung[52], die Benachteiligung von Jugendlichen in wirtschaftsschwachen Regionen[53].

Während diese Faktoren überwiegend die Zugangs-Effektivität beeinträchtigen, indem sie die Chance zur Realisierung von Berufswün-

---

[52] Zur Konjunkturabhängigkeit der Berufsausbildung vgl. *H. Mäding*, Fondsfinanzierte Berufsausbildung, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 19, Stuttgart 1971, S. 52 - 61, und *S. Steinbach*, Analyse der Konjunkturabhängigkeit der betrieblichen Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Sachverständigenkommission (Hrsg.), Studien und Materialien, Bd. 2, Bielefeld 1974.

[53] Zu den regionalen Aspekten der beruflichen Bildung vgl. *F. Stooß*, Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4. Jg. (1971), S. 142 - 200, und *U. Schwarz/F. Stooß*, Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen und Vorschläge zum Abbau des Gefälles . . ., in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6. Jg. (1973), S. 121 - 176.

Deutscher Bildungsrat, Bericht '75, a. a. O., Kap. VI: Regionale Aspekte der Bildungsreform, S. 300 - 379.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen interregional und intertemporal ungleich verteilen, gibt es weitere Mängel der Verwendungs-Effektivität, von denen die Fehlstrukturierung der Ausbildung erwähnt sei: Der Umfang des Berufswechsels in der Gesamtwirtschaft geht über das Maß hinaus, das für die wirtschaftlichen Strukturwandlungen erforderlich ist[54]. Dies ist ein Hinweis darauf, daß Berufsausbildungssystem und Beschäftigungssystem nicht gut aufeinander abgestimmt sind[55]. Viele erwerben fachliche Qualifikationen, die sie später kaum oder gar nicht verwenden können.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit staatliche Berufsbildungspolitik hier als Gegengewicht gewirkt hat und wirken kann.

V. Beurteilung der staatlichen Berufsausbildungspolitik

Die Aufgabe einer umfassenden Berufsausbildungspolitik ist darin zu sehen, in Abstimmung mit der allgemeinen Bildungspolitik und der Wirtschaftspolitik Effizienz und Effektivität der Berufsausbildung zu sichern bzw. zu steigern. Die oben entwickelten Effizienz- und Effektivitätsbegriffe sollen nun für die systematische Charakterisierung der Berufsausbildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1969 - 1975 herangezogen werden[56].

Die Politik ließ die grundlegenden Entscheidungsstrukturen unangetastet (systembewahrende Politik). Alle Maßnahmen verblieben im Rahmen, den das Berufsbildungsgesetz gezogen hatte.

Die Handlungen der Bundesregierung waren fast ausschließlich am Ziel der Verbesserung der Qualität der betrieblichen Ausbildung orientiert. Sie beeinflußte die Inputqualität:

— durch Anhebung der Qualifikationsstandards für Ausbilder[57],

— durch Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten[58],

— durch Verabschiedung neuer Ausbildungsordnungen[59].

---

[54] Vgl. *A. Oberhauser/R. Lüdecke,* Fondsfinanzierte Berufsausbildung und volkswirtschaftliche Strukturwandlungen, Sachverständigenkommission (Hrsg.), Studien und Materialien, Bd. 3, Bielefeld 1974, S. 8 - 37, 79.

[55] Vgl. auch *H. Mäding,* Fondsfinanzierte Berufsausbildung, a. a. O., S. 62 - 73.

[56] Vgl. zur Berufsbildungspolitik für diesen Zeitraum vor allem *P. Pulte/ K.-H. Vorbrücken,* Berufliche Bildung. 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben, Opladen 1974; *Th. Dams,* Berufliche Bildung — Reform in der Sackgasse, Freiburg 1973, und *C. Offe,* a. a. O.

[57] Vgl. Verordnung über die berufs- und arbeitspädagogische Eignung für die Berufsausbildung in der gewerblichen Wirtschaft (Ausbilder-Eignungsverordnung) vom 20. 4. 1972, BGBl. I, S. 707, und Verordnung zur Änderung der Verordnung über die berufs- und arbeitspädagogische Eignung für die Berufsausbildung in der gewerblichen Wirtschaft vom 25. 7. 1974, BGBl. I, S. 1571.

[58] Vgl. Etat des BMBW und Richtlinien zur Förderung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten (Kabinettsbeschluß vom 19. 9. 1973).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Rechtfertigung dieser Politik spielten weniger Argumente der Bedarfsdeckung als vielmehr der Chancengleichheit eine Rolle, und zwar in einem doppelten Sinne:

— Das asymmetrische Grundverhältnis zwischen Ausbildenden und Auszubildenden sollte auf der Ebene des einzelnen Ausbildungsverhältnisses zugunsten der Lerninteressen des Auszubildenden korrigiert werden (Angleichung der Durchsetzungschancen der Kontraktpartner).

— Durch Ausschaltung gravierender Minusvarianten unter den Ausbildungsgängen sollte die Ausbildung auf höherem Qualitätsniveau vereinheitlicht werden (Angleichung der Qualifikationschancen unter den Auszubildenden).

Es dürfte der Berufsausbildungspolitik zum Teil gelungen sein, Qualifikationssteigerung bei gleichzeitiger Kostensteigerung zu erreichen. Ob der Einfluß auf die Effizienz des Ausbildungssystems positiv oder negativ war, kann bei der gegenwärtigen Datenlage nicht festgestellt werden.

Das politische System beeinflußt seine Umwelt nicht nur durch hoheitliche Handlungen (Gesetze, Verordnungen) und finanzielle Transaktionen (Einnahmen, Ausgaben), sondern auch durch seine Planungen, Berichte und Appelle. Solche informierenden Dokumente zeigen an, wie eine Entscheidungsinstanz die Probleme sieht (Lage, Ziele) und ihnen begegnen will (Maßnahmen). Für die Geschehnisse im Politikfeld sind sie insofern relevant, als sie vorgreifende Anpassungsreaktionen auslösen können. Ein hoher Anteil derart „symbolischer Interaktion" mit dem Wähler und den gesellschaftlichen Gruppen[60] tritt oft zusammen mit geringer faktischer Handlungskraft auf: Handlungsprogramme dienen dann als Handlungssubstitute. Die Berufsbildungspolitik im Untersuchungszeitraum bestätigt diese Hypothese.

Für den Untersuchungszeitraum ist festzustellen, daß sich die Berufsbildungspolitik schon quantitativ in außerordentlich starkem Maße in solchen Dokumenten äußert[61]. Mehr als das faktische Handeln haben diese Dokumente den status quo langfristig in Frage gestellt, vor allem

---

[59] Von 1969 bis August 1976 wurden Ausbildungsordnungen für 92 anerkannte Ausbildungsberufe neu erlassen; sie betrafen etwa 50 % der Auszubildenden, vgl. *R. Jochimsen*, a. a. O., S. 628, und BMBW (Hrsg.), Informationen Bildung und Wissenschaft, 8/1976, S. 153.

[60] *M. Edelman*, The Symbolic Uses of Politics, Urbana 1964.

[61] Hingewiesen sei vor allem auf:
BMBW, Bildungsbericht '70, Bonn 1970, BT-Drs. 6/925.
BMBW, Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung (Markierungspunkte), Bonn 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— durch die Postulierung einer „öffentlichen Verantwortung" für die berufliche Bildung, deren konkrete Konsequenzen teilweise unklar blieben[62],
— durch die Ankündigung eines Akkreditierungsverfahrens für Ausbildungsbetriebe[63] und einer Umlagefinanzierung (vgl. BBiG-Entwurf §§ 85 ff.),
— durch die Zielprojektion abnehmender quantitativer Bedeutung des „Dualen Systems"[64].

Was waren die faktischen Wirkungen dieses „policy mix" aus kleinen Schritten und weitreichenden Plänen auf die Ausbildungsentscheidungen der Unternehmen? Zur Beantwortung dieser Frage ist es nötig, einige situative Einflußgrößen skizzenhaft in einen Zusammenhang zu bringen. Unserer bisherigen Argumentation folgend, gruppieren wir diese zunächst um den Begriff der Rentabilitätserwartung.

Pessimistische Wachstumsprognosen, verstärkt durch kurzfristig-konjunkturelle Faktoren, bewirkten generell sinkende Ertragserwartungen. Vor diesem Hintergrund sind drei für den Ausbildungssektor spezifische Tendenzen zu sehen:

1. Durch neuere Untersuchungen (insbesondere der Sachverständigenkommission) hatte sich der Informationsstand über die Höhe der betrieblichen Ausbildungskosten verbessert, ohne das Gegengewicht gleichwertiger Informationen über die Ausbildungserträge in der Arbeitsphase.
2. Die Unternehmen mußten mit relativ sicher steigenden Ausbildungskosten rechnen, weil Ausbildung eine personalkostenintensive Aktivität ist und die Personalkosten überdurchschnittlich wachsen.
3. Die Erwartungen über Ausbildungserträge waren geprägt durch die generell niedrigen Ertragserwartungen und die Unsicherheit über die mittel- und langfristigen Tendenzen im Bedarf an Qualifikationen auf dem Facharbeiterniveau.

Die Politik der verordneten Qualitätssteigerung mit ihren kurzfristig sicheren Zusatzkosten und ihren langfristig unsicheren Zusatzerträgen

---

BMA, Aktionsprogramm Berufliche Bildung, Bonn 1970.
Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamtplan, Stuttgart 1973.
Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Vorschläge für die Durchführung vordringlicher Maßnahmen, Stuttgart 1972.
Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Stufenplan zu Schwerpunkten der Beruflichen Bildung, 1975.

[62] Markierungspunkte, S. 5.

[63] Ebd., S. 20/21.

[64] Bildungsgesamtplan, S. 32/33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hat dieses asymmetrische Grundmuster der Rentabilitätserwartung im Ausbildungsbereich bestätigt und verstärkt.

Diese Politik bekam ihr besonderes Gewicht aber dadurch, daß sie in einen Zusammenhang gestellt werden konnte mit der „fortgesetzten Ausbildungsschelte für die Unternehmen“[65], mit den Dokumenten der Berufsbildungspolitik und den Geschehnissen in anderen Politikfeldern (Mitbestimmung, Erhöhung der Gewinn- und Vermögensbesteuerung). Den Kammern und Verbänden der Unternehmen gelang es — gleichsam in Verstärkerfunktion — die Bedrohlichkeit für die einzelbetriebliche Autonomie zu vervielfachen.

Die einzelbetrieblichen Anpassungsprozesse aufgrund sinkender Rentabilitätserwartung und eines gesellschaftspolitischen Pessimismus führten zu einem restriktiven Ausbildungsverhalten bei gleichzeitig wachsender Nachfrage der Jugendlichen nach Ausbildungsstellen. Sie hatten einerseits einen Niveaueffekt[66], da — vor allem in der Industrie — das Lehrstellenangebot reduziert wurde. Der Einfluß auf die Zugangs-Effektivität war negativ, wahrscheinlich auch auf die Verwendungs-Effektivität.

Die Anpassungsprozesse hatten aber damit indirekt — und dies wird im allgemeinen übersehen — wegen des unterschiedlichen Ausbildungsverhaltens von Industrie und Handwerk[67] auch einen Struktureffekt in der beruflichen Zusammensetzung der besetzten Lehrstellen zugunsten der „alten“ Handwerksberufe. Die Diskrepanz zwischen der beruflichen Struktur angebotener und nachgefragter Ausbildungsstellen wuchs, ebenso wuchs die Fehlstrukturierung der Ausbildung bezogen auf den Qualifikationsbedarf. Den Rückgang des Lehrstellenangebots im Zusammenhang mit Thesen von der „Ausbildungsmüdigkeit“ und der „Verunsicherung der Wirtschaft“ nutzten die Spitzenverbände der Unternehmen zu einer Strategie der Verunsicherung der Berufsausbildungspolitik[68]. Es gelang ihnen dabei, die Zielgewichte zugunsten reiner Quantitätsziele („Sicherung des Lehrstellenangebots“) zu verschieben, die Qualitätssteigerungspolitik teilweise zu revidieren[69] und die Sub-

---

[65] *R. Weitz*, a. a. O., S. 199.

[66] Diese Konsequenz hatte der Deutsche Bildungsrat schon 1969 vorausgesagt (Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Bonn 1969, S. 31 f.). Die Bundesregierung konstatiert sechs Jahre später denselben Zusammenhang: Entwurf des Berufsbildungsgesetzes (Begründung), BT-Drs. 7/3714.

[67] Vgl. *H. Mäding*, Fondsfinanzierte Berufsausbildung, a. a. O., S. 57 - 61, 70 - 73.

[68] *R. Weitz* (a. a. O., S. 199) vermutet hinter der Reduktion der Ausbildungsplätze eine „Kampfstrategie der Wirtschaftsverbände für die Zeit der Vorbereitung der Berufsbildungsreform“.

[69] Vgl. die Revision der Ausbilder-Eignungsverordnung; *Offes* Einschätzung, daß es sich hier um eine „vollständige materielle Rücknahme der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ventionierung der Berufsausbildung aus Steuermitteln in greifbare Nähe zu rücken. Dabei kam ihnen die Überlagerung der Probleme Lehrstellenrückgang und Jugendarbeitslosigkeit und der hohe politische Stellenwert der Jugendarbeitslosigkeit (verglichen etwa mit den schwerer wahrnehmbaren Qualitätsdefiziten) zustatten.

Das in der Öffentlichkeit und der Wahrnehmung des Staates seit 1974 dominante Problem des Lehrstellenmangels[70] hat erstmalig zu einer breiten Sensibilisierung für die Effektivitätsmängel des „Dualen Systems" geführt. Der gescheiterte Regierungsentwurf für ein neues Berufsbildungsgesetz und die beiden Nachfolgegesetze sehen vor, bei Lehrstellenmangel die Ausdehnung des Angebots durch Subventionen zu fördern, die durch eine Umlage aller Unternehmen auf der Basis der Lohnsumme finanziert werden sollen.

Doch spiegelt sich in dieser geplanten Finanzierungsregelung zugleich die Erosion des Zielbündels auf rein quantitative Ziele wider[71]. In der Berufsausbildungspolitik der Jahre 1969 - 1975 ist ein „oszillierendes Bewegungsmuster (der) Politikentwicklung", sind „unrationalisierte Zickzackbewegungen"[72] und eine sprunghafte Verlagerung der dominanten Ziele vorherrschend. Der Zielerreichungsgrad der Steuerungsversuche ist in weiten Bereichen gering. Dies beruht auf einer falschen Einschätzung grundlegender Eigenschaften des Berufsbildungssystems und damit der „strukturellen Erfolgsbedingungen"[73] der Politik. In der Unterordnung unter die kurzfristigen und einzelwirtschaftlich-rationalen Entscheidungen der Unternehmen begrenzt die Berufsausbildungspolitik ihre eigene Rationalität.

VI. Fondsfinanzierung als Reformelement

Auf dem Wege des Krisenmanagements, das immer zugleich eine Form der systembewahrenden Politik ist, sind die Ziele einer umfassenden Berufsausbildungspolitik nicht realisierbar. Das schrittweise Vorgehen der Politik in wechselnde Richtungen brachte stets nur Teilerfolge und auch diese nur auf Kosten neuer Lücken bei der Erreichung anderer

---

Intervention" handele (a. a. O., S. 217, 233), überbewertet allerdings die vorgenommenen Änderungen.

[70] Seine Dominanz beruht nicht zuletzt auf einer irrtümlichen Verquickung mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit, die zu einer Überschätzung der tatsächlichen Dramatik führte; irrtümlich deshalb, weil nur ein geringer Anteil (etwa 10 %) der arbeitslosen Jugendlichen Lehrstellen sucht.

[71] Vgl. *H. Mäding*, Finanzierung der Berufsbildung: ein Schwerpunkt der Reform — zu leicht befunden, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, H. 10/1975, S. 255 - 262.

[72] *C. Offe*, a. a. O., S. 214.

[73] Ebd., S. 242.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele. Die deutsche Berufsausbildungspolitik kann als ein typisches Beispiel dafür angesehen werden, daß Strategien des „muddling through" versagen, wenn nicht zuvor die entsprechenden Rahmenbedingungen gesetzt werden[74]. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer systemgestaltenden Politik. Zentrale Aufgabe einer solchen Politik ist es, die betrieblichen Ausbildungsentscheidungen so zu beeinflussen, daß die Effektivität des beruflichen Ausbildungssystems gesteigert wird.

Unter den Rahmenbedingungen Marktwirtschaft und „Duales System" stellt das Fonds-Konzept der Ausbildungsfinanzierung[75] gegenwärtig die Alternative dar, die den größten Beitrag zur Zielerreichung erwarten läßt. Unter einem Ausbildungsfonds wird dabei eine Institution verstanden, die die Finanzierung der Berufsausbildung derart regelt, daß sie Finanzierungsträgern (i. d. R. Unternehmen) nach festgesetzten Maßstäben periodisch Geldmittel entzieht und diese an Ausbildungsträger (i. d. R. Unternehmen) nach festgesetzten Maßstäben verteilt. Dieses Finanzierungssystem vermag durch eine generelle Änderung der Rahmendaten ein verändertes Ausbildungsverhalten zu induzieren (ordnungspolitisches Element) und zugleich durch eine Verknüpfung differenzierender und diskretionärer Entscheidungen auf überbetrieblicher Ebene mit betrieblichen Entscheidungen diese indirekt auf variierende Ziele hin zu koordinieren (prozeßpolitisches Element).

Der Fonds ist in der Lage, alle wesentlichen Ziele der Berufsausbildungspolitik zu fördern; und dies nicht durch administrative Auflagen, sondern durch preisliche Anreize. In den Zahlungen an die Unternehmen honoriert er deren Beitrag zur Steigerung der Effektivität des Systems: Er verändert nicht die grundlegende Orientierung an der betrieblichen Rentabilität auch im Ausbildungsbereich, sondern die Elemente, die in ein solches Kalkül eingehen.

Er vermag insbesondere Beiträge zu leisten:

— zur Anhebung der „Inputqualität" der Ausbildung und damit indirekt auch der „Outputqualität",

— zur Verbesserung der Zugangs- und Verwendungs-Effektivität in ihren quantitativen Aspekten (Sicherung des Lehrstellenangebots, auch unter regionalen Aspekten; Abbau der Fehlstrukturierung),

---

[74] Aus Unternehmerperspektive kommt *Uthmann* zum entgegengesetzten Ergebnis: „Auf dem Gebiet der beruflichen Bildung empfiehlt sich deshalb an Stelle grundlegender Veränderungen eine Reformpolitik der kleinen Schritte" (a. a. O., S. 653).

[75] Vgl. Deutscher Bildungsrat, Lehrlingsempfehlung, a. a. O., S. 31 ff.; *H. Mäding*, Fondsfinanzierte Berufsausbildung, a. a. O.; SK, Abschlußbericht; *A. Oberhauser/R. Lüdecke*, a. a. O. Kritisch zu diesem Finanzierungssystem äußerten sich u. a. *A. Hegelheimer*, a. a. O.; *R. Weitz*, a. a. O.; *G. Weißhuhn*, Ökonomische Effekte der Reform der Berufsbildung und der Berufsbildungsfinanzierung . . ., in: Konjunkturpolitik, 21. Jg. (1975), S. 1 - 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— zur größeren Gerechtigkeit in der Ausbildungsfinanzierung durch angemessene Belastung der Unternehmen, die unzureichende Ausbildungsanstrengungen zeigen.

Die Entscheidungsfindung über Mittelaufbringung und -vergabe kann so geregelt werden, daß die schwer zu versöhnenden Prinzipien Selbstverwaltung, Mitbestimmung und öffentliche Verantwortung ausgewogen Berücksichtigung finden. Geringer sind seine Chancen, durch geeignete Gestaltung der Vergabekriterien auch die volkswirtschaftliche Effizienz der Ausbildung zu steigern, und weite Bereiche der Prozeß-Effektivität sind seiner direkten Beeinflussung entzogen (z. B. Lernklima). Die Fondsfinanzierung stellt einen grundlegenden Eingriff in die heutige Entscheidungsstruktur dar. Es ist daher kein Zufall und kein Vorwand, daß erste Schritte in Richtung auf eine solche Finanzierungsform gegenwärtig Hauptstreitpunkt zwischen den Sozialpartnern und zwischen den Parteien bei der Fortentwicklung des Berufsbildungssystems sind und zu einem „Patt widerstreitender Interessenpositionen“[76] zu führen drohen.

Die politischen Instanzen haben eine Systemgestaltung von der Tragweite der permanenten Fondsfinanzierung bisher nicht vorgenommen und — gemessen daran — auch mit der nun verabschiedeten Finanzierungsregelung eine eher bescheiden dimensionierte Anpassungspolitik betrieben. Über die Gründe gehen die Ansichten auseinander: Für manche liegt es an behebbaren Mängeln im Entscheidungsprozeß des politischen Systems, für andere ist es ein weiterer Hinweis auf dessen geringe Autonomie in einer kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

[76] *R. Jochimsen*, a. a. O., S. 631.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

Das von Beckerhoff / Jochimsen vorgelegte Referat wurde von den Autoren selbst als eine *politische* Äußerung in der Zentralfrage verstanden, wie Bildungs- und Beschäftigungssystem aufeinander abzustimmen seien. In der Argumentation zugunsten einer expansiven Bildungspolitik überwog — neben der Relativierung des Begriffes „Bedarf" und der Aussagefähigkeit vorliegender Bedarfsprognosen — die Forderung, die bisher übliche Selektion im Bildungswesen, das Berechtigungen auf soziale und wirtschaftliche Positionen vermittelt, auf das Beschäftigungssystem zu übertragen: Vermittlung einer höheren Berufsqualifikation an eine größere Zahl im Sinne von Herstellung vergleichbarer Startgerechtigkeit und stärkeren Wettbewerbs um den Arbeitsplatz im Beschäftigungssystem.

Dieser Begründung einer Strategie der Bildungsexpansion wurden verschiedene Argumente entgegengehalten:

1. In den Darlegungen der Autoren wird die Trennung von Bildung als Konsumgut und Investition nicht vollzogen; Determinanten für Bildungsausgaben liegen auch jenseits des Aspektes der Einkommenssteigerung. Erstere habe der Auszubildende selbst zu zahlen; bei der Bildung von Humankapital sind erhebliche Fehlinvestitionen bei einer ausschließlich expansiven Bildungspolitik jedoch nicht auszuschließen. Vor allem sind soziale Kosten größeren Umfangs nicht zu vermeiden, wenn das Angebot der Bildungseinrichtungen die Nachfrage des Beschäftigungssystems erheblich übersteigt.

2. Ein so propagiertes expandierendes Bildungssystem hat Konsequenzen für seine Institutionen; sollen z. B. Zwang oder Anreiz für kürzere Bildungsgänge Geltung haben; welche Stellung kann noch die Forschung an Universitäten einnehmen und welche Rückwirkungen hat ihre Reduzierung auf die Lerninhalte und damit auf die Vermittlung von Berufsqualifikationen.

3. Die Verbindung von Bildungs- und Beschäftigungssystem erscheint außerordentlich problematisch, weil die Anpassungsvorgänge im Beschäftigungssystem sehr komplex sind und daher ihre Umsetzung auf Bildungsinhalte schwierig sein dürfte.

4. Bei einer Analyse der Verteilung der Bildungsausgaben zwischen den Jahrgängen und innerhalb eines Jahrgangs zeigt sich sehr deutlich,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß von einer expansiven Bildungspolitik der Hochschulbereich und die vertikal zugeordneten vorgelagerten Bildungsinstitutionen eigentlich nur profitieren; die im dualen System Ausgebildeten werden nicht nur nicht davon abgedeckt, sie werden auch in dem Umfange in dem früher üblichen Berufsaufstieg benachteiligt, wie die Zahl der relativ Höherqualifizierten diejenige der entsprechenden Positionen übersteigt. Beruflicher Aufstieg ohne Zertifikat wird praktisch unmöglich gemacht, und die Forderung, praktische Bewährung müsse auch im Beschäftigungssystem honoriert werden, kann sehr schnell zu einer Leerformel werden.

5. Die Argumentation von „Unter- und Überqualifikation" (siehe auch: Referat Albach, S. 734), die bei der Interdependenz von Bildungs- und Beschäftigungssystem verwendet wird, hat normativen Charakter, weil Zielsetzungen der Bildungspolitik auf die Anhebung der Abgangsqualifikation übertragen werden. Die Gefahren einer „Unterqualifikation", die mit Beschäftigungsrisiken verbunden sind, sollten weit höher veranschlagt werden als mögliche Konsequenzen, die sich bei „Überqualifikation" durch den Wettbewerb um höher dotierte Positionen ergeben.

6. Eine Unbekannte in der Gesamtbetrachtung bleibt, inwieweit das Beschäftigungssystem den Output des Bildungssystems aufnehmen kann bzw. inwieweit die steigende Zahl von Ausgebildeten mit höherer Qualifikationsstruktur das Beschäftigungssystem in seiner Struktur beeinflußt. Hier ist zu fragen, ob bei den Bedarfsprognosen mit unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten gerechnet wird und inwieweit technische Fortschritte bzw. neue gesellschaftspolitische Forderungen (z. B. Umwelt) in ihrer Relevanz zur Änderung des Beschäftigungssystems gesehen werden. Die Autoren haben eine optimistische Auffassung über die Anpassung des Beschäftigungssystems vertreten; das ist nur zum Teil zutreffend. Es wäre die Aufgabe der Bildungspolitik, eine Studienreform zu entwickeln, die jene Studiengänge konzipiert, die auf eine elastische Nachfrage stoßen. Bei der Forderung „weg von Forschungsstudien" hinzu „praxisbezogenen Studien" könnte die breitere Grundausbildung in „Liberal Arts Colleges" sinnvoller sein.

7. Um die vorgetragene Strategie in ihrer Realitätsbezogenheit überprüfen zu können, läge es nahe, im öffentlichen Dienst, der 70 v. H. der Hochschulabgänger aufnimmt, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Wenn dort entsprechende „Zeichen gesetzt" würden, kann angenommen werden, daß auch die Wirtschaft folgt.

Vor dem Hintergrund dieser und anderer Bemerkungen kann die Zwischenbilanz gezogen werden: Der traditionale Man-Power-Ansatz hat zwar seine Bedeutung in der frühen Phase einer expansiv ausge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richteten Bildungspolitik gehabt; er erweist sich — wie auch die Extrapolation der Vergangenheit — als zu eng. Die zutreffende Relativierung der Aussagefähigkeit von Bedarfsprognosen darf jedoch nicht dazu führen, daß über „Bedarf" im Beschäftigungssystem nicht gesprochen werden darf. Auch kann eine expansive Bildungspolitik nicht von den Kosten abstrahieren; sie darf nicht den Verdrängungsprozeß zu Lasten Dritter übersehen. Die Verlagerung der Selektionsprozesse von den Ausbildungsinstitutionen auf den Arbeitsmarkt mag zwar aus der Logik der Bildungspolitik ableitbar sein, aber die Wirkungen sind nicht ausschließlich positiv. Das liegt einmal an den begrenzten Anpassungsvorgängen des Beschäftigungssystems, selbst dort, wo der Staat als Träger der Bildungspolitik es in seinem Bereich marktkonform ändern könnte; zum anderen wird die Steuerungskapazität des Arbeitsmarktes überschätzt. — Schließlich sollte eine wesentliche Unbekannte in den gesamten Strategieansätzen, nämlich wie sich das Bildungsverhalten bei Verringerung der Wachstumsraten und bei Änderung der Einkommensverteilung entwickeln wird, nicht außer Acht gelassen werden.

Bei der Vielzahl der offenen Fragen, in der wissenschaftlich-systematischen Pro-Kontra-Argumentation geführt, endet eine solche Diskussion in eine Forderung, die Lücke zwischen „großen Theorien" und „Grober Empirie" mit einem Mehr an Forschung zu schließen.

Als „Drehscheibe" in der Diskussion erwies sich das Referat von Albach; der darin geäußerte Widerspruch in der praktischen Bildungspolitik, die Zielkonflikte im tertiären Bereich wären durch Expansion zu lösen, nicht dagegen im Bereich der beruflichern Erstausbildung in der Sekundarstufe II, wurde in verschiedenen Diskussionsbeiträgen bestätigt. Sie zeigten zugleich, daß eine expansive Bildungspolitik im Hochschulbereich ohne eine grundlegende Reform der Sekundarstufe ein Gegensatz zu einer Bildungspolitik „aus einem Guß" ist.

Um diesen „Beitrag des beruflichen Ausbildungssystems" unter Zugrundelegung alternativer Effizienzkriterien ging es im Referat von Mäding. — In der Diskussion wurde bestätigt, daß die vom Autor definierte Effizienz grundsätzlich anhand von Input-, Prozeß- und Output-Indikatoren gemessen werden kann; solche wissenschaftlichen Anstrengungen sind trotz aller Schwierigkeiten notwendig, weil die Verwirklichung der Zielsetzungen, insbesondere in der beruflichen Bildung, bei begrenzten Finanzmitteln erfolgt. — Folgende Aspekte wurden vorgetragen:

1. Die Schwierigkeit, Effizienz direkt am Output zu messen, liegt darin begründet, daß eine verbindliche Zielfunktion nicht vorliegt, die Ziele wenig operational definiert sind und der Zielerreichungsgrad somit in seiner Feststellung problematisch bleibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Der Kunstgriff, daher an den Input- oder Prozeßfaktoren anzusetzen, mag wissenschaftlich legitim sein; er kann jedoch nur dann zu brauchbaren Ergebnissen führen, wenn ein Begründungszusammenhang zur Output-Qualität nachgewiesen wird. Es wurde festgestellt, daß auf einen solchen „empirisch überprüften kausalen Zusammenhang" nicht zurückgegriffen werden kann; die wenigen vorliegenden Untersuchungen zeigen jedoch, daß Größe des Inputs und Qualität des Outputs keineswegs korrelieren. Die „Selektion der Input- und Prozeßfaktoren ist mehr oder weniger intuitiv".
3. Bereits der Übergang von der einfachen Benutzung von Input-Indikatoren zur Verwendung von Prozeß-Indikatoren beweist, daß „aus dem Vorhandensein eines bestimmten quantitativen und qualitativen Potentials an Einsatzfaktoren nicht notwendig auf die Effizienz geschlossen werden kann". Die Prozeß-Indikatoren sollen über das „Wie" des Einsatzes — mit Bezug auf die Effizienz (Ausbildungsqualität) — Auskunft geben.
4. Der Prozeß seinerseits ist von bestimmten „Umweltbedingungen" (pädagogischer, betrieblicher, sozialer Art) abhängig, wodurch eine Kausalanalyse der vorher genannten Art erschwert werden dürfte.
5. Schließlich werden Bildungsprozesse im zeitlichen Ablauf durch gesetzliche und administrative Rahmenbedingungen beeinflußt; der Einfachheit halber werden solche politischen Entscheidungen (Berufsbildungsgesetz, Ausbildungsordnungen, Mitbeteiligung der Gewerkschaften bei der Selbstverwaltung usw.) in die äußere Struktur eines Erklärungsmodells aufgenommen, bleiben somit außerhalb einer Kausalanalyse der Faktoren, die die Effizienz der beruflichen Bildung bestimmen.

Die Kritikpunkte zeigen ein altbekanntes Dilemma der theoretischen Wirtschaftspolitik: Nur bei der schrittweisen Abstraktion von der Wirtschaftswirklichkeit und bei „heroischen" Annahmen lassen sich Quasi-Gesetzmäßigkeiten des Wirkungszusammenhanges ausweisen; sie genügen jedoch demjenigen nicht, der in der komplexen Realität des bildungspolitischen Alltags lebt oder in der Interdisziplinarität der Sozialwissenschaften seinen Standort hat. — Daher wurde es begrüßt, daß Mäding in dem zweiten Teil des Referates zu dem empirischen Material, das in der Bundesrepublik Deutschland (vor allem: Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung") erarbeitet wurde, kritisch Stellung bezogen hatte; in der Diskussion wurde die Basis für die allseits akzeptierte Feststellung getroffen, daß auch hier noch ein erhebliches Forschungsdefizit bestünde.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen der Referate und der Ergebnisse der Aussprache stellt sich für die Vertreter der theoretischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschafts-/Bildungspolitik die Frage, ob das Vorliegende an Erkenntnissen der Wissenschaft — bei allen Lücken — sachadäquate Entscheidungen der Politiker entscheidend beeinflußt hat. Die Antwort darauf hätte eine umfassende Analyse der Wechselbeziehungen von „Wissenschaft und Bildungs-Politik" in den letzten Jahrzehnten vorausgesetzt, die nicht zu leisten war. Der Pessimismus der Wirtschaftswissenschaftler kam jedoch in einer besonders prägnanten und resignierenden Feststellung zum Ausdruck: Der theoretische Ansatz des „Humankapitals", auf den Bildungsökonomen so stolz seien, habe in der praktischen Politik nur deshalb eine Resonanz gefunden, weil soziale Zwänge eine Expansion im Bildungswesen erfordert hätten!

Theodor Dams, Freiburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliographie

Alex, L., Absolventenbedarf und berufliche Flexibilität, in: Der doppelte Flaschenhals, Die Deutsche Hochschule zwischen Numerus Clausus und Akademikerarbeitslosigkeit, FEoLL (Hrsg.), Hannover 1975, S. 92 ff.

Alex, L., H. Häuser, H. Reinhardt, Das Berufsbildungsgesetz in der Praxis. Eine Repräsentativbefragung von Auszubildenden, Schriftenreihe „Berufliche Bildung" des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1973.

Battelle-Institut e. V., „Bedarf und Angebot an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern in der Bundesrepublik Deutschland bis 1990", Schriftenreihe Hochschulabsolventen im Beruf 2, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1975.

Billerbeck, K., Kosten-Ertrags-Analyse, ein Instrument zur Rationalisierung der administrierten Allokation bei Bildungs- und Gewerkschaftsinvestitionen, Berlin 1968.

Bodenhöfer, H.-J. und *W. Ötsch*, Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (vervielf. Manuskript), Klagenfurt 1976.

Bombach, G., Die Vorausschätzung des langfristigen Bedarfs und der langfristigen Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in Beziehung zum Wirtschaftssystem. Ein Beitrag zur rationellen Vorbereitung der Bildungspolitik, Vervielfältigtes Manuskript der OECD, Paris 1963.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, „Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen zur Prognose des Lehrerangebots und Lehrerbedarfs", Bonn 1974.

Coombs, P. H., The World Educational Crisis — A Systems Analysis, Paris 1967. — Deutsche Ausgabe: Die Weltbildungskrise, Stuttgart 1969.

Dams, Th., Berufsbildung — Reform in der Sackgasse, Herderbücherei Bd. 473, Freiburg 1973.

Daviter, J., u. a., Der Lehrling im Betrieb, Forschungsbericht der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, Bd. 2, München 1973.

Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Bonn 1969.

Deutscher Bildungsrat, Bericht '75: Entwicklungen im Bildungswesen, Bonn 1975.

Gegenwartsfragen der beruflichen Aus- und Weiterbildung, USW-Schriften für Führungskräfte, Bd. 7, Wiesbaden 1974.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf des Berufsbildungsgesetzes, BT-Drucksache 7/3714.

Hegelheimer, A., Bildungsbedarf und berufliche Qualifikation, in: Der doppelte Flaschenhals, FEoLL (Hrsg.), Hannover 1975, S. 72 ff.

Hochschul-Informations-System GmbH, „Beschäftigungslage und Berufschancen für Wirtschaftswissenschaftler — Juristen — Sozialwissenschaftler

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1961 - 1990", Schriftenreihe Hochschulabsolventen im Beruf 3, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1975.

Hochschul-Informations-System GmbH, „Vorausschätzung des Bedarfs an Hochschullehrern und des Hochschullehrernachwuchses an den Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland bis 1995", Schriftenreihe Hochschulabsolventen in Beruf 4, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1976.

Hüfner, K. und J. Naumann (Hrsg.), Bildungsökonomie — eine Zwischenbilanz, Stuttgart 1969.

Dies., Die Problematik von Kosten-/Ertragsvergleichen alternativer Schulsysteme. — Ein Diskussionsbeitrag, in: R. Jochimsen und U. Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 54, Berlin 1970, S. 89 - 105.

Jochimsen, R., Welche Bedeutung hat die Berufsbildungspolitik als Instrument der Beeinflussung der Unternehmungspolitik im Sinne gesellschaftlicher Zielvorstellungen?, in: H. Albach, D. Sadowski (Hrsg.), Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 88, Berlin 1976, S. 609—631.

Ders., Wirtschaftswissenschaftliches Schwerpunktstudium, Grundlagen einer Reform des Normalstudiums, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 126 (1970).

Krafft, A., H. Sanders, P. Straumann, Hochqualifizierte Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland bis 1980, Gesamtleitung H. P. Widmaier, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Schriftenreihe Hochschule 6, Bonn 1971.

Krug, W., Erfassung des durch Ausbildung entgangenen Einkommens, in: Schmollers Jahrbuch, 86. Jg. (1966), S. 561 - 593.

Lempert, W., Neuere Untersuchungen zur Qualität der betrieblichen Lehre in der Bundesrepublik, Manuskript 1973.

Mäding, H., Fondsfinanzierte Berufsausbildung, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 19, Stuttgart 1971.

McKinsey & Company, Inc., „Ausbildungsbedarf für Mediziner bis zum Jahr 2000", Schriftenreihe Hochschulabsolventen im Beruf 1, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bonn 1974.

Oberhauser, A., R. Lüdecke, Fondsfinanzierte Berufsausbildung und volkswirtschaftliche Strukturwandlungen, Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (Hrsg.), Studien und Materialien, Bd. 3, Bielefeld 1974.

Offe, C., Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt 1975.

Pulte, P., K.-H. Vorbrücken, Berufliche Bildung. 39 Modelle, Meinungen und Entwürfe zu einem Reformvorhaben, Opladen 1974.

Raspe, H., Der Qualitäts-Index der Edding-Kommission, in: Beruf und Bildung 1974, Heft 5.

Riese, H., Die Entwicklung des Bedarfs an Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1967.

Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwarz, U. und *F. Stooß*, Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen und Vorschläge zum Abbau des Gefälles ..., in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6. Jg. (1973), S. 121 - 176.

Steinbach, S., Analyse der Konjunkturabhängigkeit der betrieblichen Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (Hrsg.), Studien und Materialien, Bd. 2, Bielefeld 1974.

Stooß, F., Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4. Jg. (1971), S. 142 - 200.

Stratmann, K., Berufsausbildung auf dem Prüfstand: Zur These vom „bedauerlichen Einzelfall", in: Zeitschrift für Pädagogik, 19. Jg. (1973), Heft 5, S. 731 - 758.

Uthmann, K. J., Möglichkeiten und Grenzen einer staatlichen Kontrolle der Willensbildung im Unternehmen am Beispiel der beruflichen Bildung, in: H. Albach, D. Sadowski (Hrsg.), Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen, Berlin 1976.

Weiß, M., Effizienz im Bildungswesen, Weinheim und Basel 1975.

Weißhuhn, G., Ökonomische Effekte der Reform der Berufsbildung und der Berufsbildungsfinanzierung, in: Konjunkturpolitik, 21. Jg. (1975), S. 1 - 21.

Weitz, R., Der Streit um die Berufsbildung, in: Ordo, Jg. 26 (1975), S. 191 - 224.

Winterhager, W. D., Anforderungen an ein Berufsbildungssystem aus gesellschaftlicher, individueller und betrieblicher Sicht, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 6, Göttingen 1973.

Ders., Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Stuttgart 1969.

Ders., Stellungnahme, in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Bildung und Wissenschaft, Stenografisches Protokoll der öffentlichen Informationssitzungen am 19., 22. und 24. Sept. 1975, Protokoll Nr. 57 und 59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 8

Der Staat als Träger der Verteilungspolitik

Leitung: Horst Zimmermann, Marburg

Universität Augsburg

Dienstag, 14. September 1976, 14.30 bis 18. 00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Finanzpolitik im Konflikt zwischen verteilungs- und stabilitätspolitischen Zielen*

Von *Werner Steden*, Berlin

1. Vorbemerkung

Die Analyse des staatlichen Verhaltens im Konflikt zwischen Stabilisierungs- und Verteilungsziel hat es mit drei Teilproblemen zu tun: Ein erstes Problem erstreckt sich auf die Stellung des Stabilisierungs- und Verteilungsziels im herrschenden staatlichen Zielsystem. Eine zweite Aufgabe besteht darin zu bestimmen, welche Instrumente dem Staat bei der Verfolgung der beiden Ziele zur Verfügung stehen bzw. von welchen anderen Instrumenten im Prinzip Nebenwirkungen auf das Stabilisierungs- und Verteilungsziel zu erwarten sind; hierbei ist zu untersuchen, welche ökonomischen Transformationsmöglichkeiten der Einsatz der Instrumente zwischen dem Stabilisierungs- und Verteilungsziel und zwischen diesen und anderen Zielen eröffnet. Schließlich bleiben vor diesem Hintergrund als drittes die Kompromisse zu würdigen, die der Staat bei seinem Instrumenteneinsatz in Hinsicht auf die Stabilisierungs- und Verteilungsaufgabe und die verschiedenen anderen Ziele tatsächlich eingeht. Ich befasse mich im folgenden mit einigen Aspekten dieser Teilprobleme, wie sie sich aufgrund kurzfristiger und ad hoc ergriffener konjunkturpolitischer Maßnahmen[1] in der Bundesrepublik ergeben haben. Dabei beschränke ich mich auf die aggregierten Zielvorstellungen und den Instrumenteneinsatz des Gesamtstaates, also der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungshaushalte, und auf Verteilungsänderungen, die dieser Gesamtstaat interpersonell zwischen den Beziehern hoher und niedriger Einkommen einerseits und gruppenmäßig zwischen dem Sektor der Arbeitnehmer-Haushalte (einschl. Rentner) und dem übrigen Teil des privaten Sektors andererseits vornimmt bzw. vorzunehmen beabsichtigt. Es wird ange-

---

* Für Anregungen, kritische Hinweise und die Berechnung im Tabellenanhang danke ich den Herren J. Bongaerts, J. Lange und insbesondere H. J. Reichardt.

[1] Damit ist das Stabilisierungsziel hier bereits implizit als das Ziel der Ausschaltung gesamtwirtschaftlicher Nachfrageschwankungen bzw. als Ziel der Ausschaltung konjunktureller Schwankungen von Ressourcenauslastung und Preisniveau abgegrenzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nommen, daß der Staat über langfristige verteilungspolitische Zielvorstellungen verfügt bzw. entsprechende Maßnahmen einsetzt (progressive Ausgestaltung des Steuersystems, Sparförderung bei Beziehern niedriger Einkommen, Umverteilung im System der sozialen Sicherung), und daß er kurzfristige Verteilungsänderungen, sofern er sie anstrebt, hauptsächlich über Steuern und staatliche Transferzahlungen vornimmt. Ferner wird angenommen, daß die Arbeitnehmerhaushalte verglichen mit den Selbständigenhaushalten in geringem Umfang am Vermögensbestand der Gesamtwirtschaft beteiligt sind und daher auch nur über vergleichsweise niedrige Einkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen verfügen[2] und daß sie auch einen größeren Anteil von Beziehern niedriger Gesamteinkommen aufweisen als die Selbständigenhaushalte. Als kurze Frist wird die Jahresperiode betrachtet.

2. Die Stellung des Stabilisierungs- und Verteilungsziels im staatlichen Zielsystem

Vielleicht sollten der Behandlung der kurzfristigen Transformationsmöglichkeiten zwischen Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit einige Thesen zu den Präferenzen des Staates vorangestellt werden. Die auf der Wohlfahrtstheorie und der ökonomischen Theorie Downs'scher Prägung aufbauende Theorie der kollektiven Entscheidung liefert zwar wichtige Einsichten in den Mechanismus kollektiver Präferenzbildung und Entscheidungsfindung, doch kaum inhaltliche Aussagen über die Art der Ziele und über die Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen einzelner Ziele innerhalb des staatlichen Präferenzsystems. Es gibt Versuche, soziale Präferenzfunktionen näher zu bestimmen und zu quantifizieren, doch wird die Zweckmäßigkeit und der Erfolg derartiger Versuche bezweifelt[3]. Insofern ist das, was über die Stellung des Stabilisierungs- und Verteilungsziels im staatlichen Präferenzsystem ausgesagt werden kann, wenig und von unsicherem Aussagegehalt. Soweit theoretisch verankert, beruht es hauptsächlich auf partiell angestellten Überlegungen, soweit empirisch überprüft, auf historischen Beschreibungen, fallweise gemachten Beobachtungen über Willensäußerungen und tatsächliches Verhalten des Staates und nicht oder kaum auf seriellen Untersuchungen[4]. So auch im vorliegenden Fall.

---

[2] Vgl. die neuesten Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, in: Wochenbericht des DIW, Heft 31/75 vom 31. Juli 1975, S. 246.

[3] Vgl. *W. Krelle, D. Beckerhoff, H. G. Langer* und *H. Fuß,* Ein Prognosesystem für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim 1969, S. 5.

[4] Vgl. E. S. Kirschen (Ed.), Economic Policies Compared, West and East, Volume 1, General Theory, Amsterdam 1974, S. 79 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konkret läßt sich über die Stellung des Stabilisierungs- und Verteilungsziels im staatlichen Zielsystem der Bundesrepublik etwa folgendes feststellen. Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Schaffung einer von den Vorstellungen der reinen Leistungsgerechtigkeit abweichenden gerechten Einkommensverteilung gehören zu den gesellschaftlichen Aufgaben, die ein rein privatwirtschaftlich organisiertes Wirtschaftssystem aus sich heraus nicht in irgendeiner Weise optimal zu lösen vermag. Kurz formuliert: Stabilisierung und gerechte Verteilung fallen in den Bereich typisch öffentlicher Güter und verlangen Eingriffe des Staates in den Steuerungsmechanismus des privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystems. Der öffentliche Guts-Charakter der beiden Ziele besteht jedoch nicht nur gegenüber den einzelnen als Privatpersonen auftretenden Bürgern des Staates, sondern ebenso gegenüber den einzelnen Gebietskörperschaften eines föderativen Staatsgebildes und darüber hinaus gegenüber allen Einzelressorts eines nicht streng zentralisierten Staatsapparates[5]. Dies gilt insbesondere für das Stabilisierungsziel. Länder und Kommunalgemeinden sowie Einzelressorts nehmen bei der Lösung der Stabilitätsaufgabe eine ähnliche „free-rider"-Position ein wie der einzelne private Bürger. Dieses Verhalten wurde in einer Reihe förderativ gegliederter Staaten der westlichen Welt beobachtet[6]. Zur Illustration für die Bundesrepublik sei auf die konjunkturelle Rezession des Jahres 1967 verwiesen, in der die konjunkturelle Verschuldung des Bundes praktisch nur den konjunkturellen Rückgang in der Verschuldung der Länder und Kommunen kompensierte und in der der Finanzierungssaldo des Gesamtstaates nur die Trendentwicklung fortsetzte, die sich bereits seit 1960 deutlich feststellen ließ[7]. Es fällt deswegen schwer, die tatsächliche aggregierte Präferenz des Gesamtstaates bezüglich des Stabilisierungs-

---

[5] Vgl. *K.-H. Hansmeyer* und *K. Mackscheidt*, Die Free-Rider-Position der Finanzpolitik. Notenbankpolitik und Staatsaktivität, in: D. Duwendag (Hrsg.), Macht und Ohnmacht der Bundesbank, Frankfurt am Main 1973, S. 132 ff.

[6] Vgl. *F. Neumark*, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1969, S. 53 f. und die dort angegebene Literatur.

[7] Das zeigt sich vor allem, wenn man im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung den Finanzierungssaldo des konsolidierten Staatshaushalts gegenüber dem privaten Inlandssektor ermittelt und als Anteil am gesamten staatlichen Haushaltsvolumen erfaßt. Im übrigen dient der Hinweis auf die Entwicklung des staatlichen Finanzierungssaldos lediglich einer kurzen vordergründigen Umschreibung des staatlichen Verhaltens im Konjunkturzyklus und keineswegs als exaktes Maß für die konjunkturellen Effekte des Staatshaushaltes. Zur exakten Begutachtung der tatsächlichen konjunkturellen Effekte des Staatshaushaltes in der Bundesrepublik vgl. *D. Biehl*, Budgetkonzepte als Meß- und Planungskonzepte für die finanzpolitische Konjunktursteuerung: Der konjunkturneutrale und der konjunkturgerechte Haushalt, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 85, hrsg. v. H. K. Schneider, W. Wittmann und H. Würgler, Berlin 1975, S. 853 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziels inhaltlich zu präzisieren und das, obwohl für eine Unterbeschäftigungssituation ansonsten eine weitgehende Interessenharmonie hinsichtlich der stabilisierungspolitischen Zielvorstellungen bzw. der Vorrangigkeit stabilisierungspolitischer Maßnahmen unterstellt wird, also z. B. kein Konflikt zwischen der Zielrichtung stabilitätspolitischer und wachstumspolitischer Maßnahmen besteht. In noch stärkerem Umfang trifft die Überlegung für das Stabilisierungsziel in boomartigen und inflationistischen Situationen zu, weil hier die verschiedenen Vorstellungen und Interessen in Hinsicht auf den Einsatz konjunkturpolitischer Maßnahmen weit weniger übereinstimmen als in Rezessionszeiten und der Staat sich hier z. B. in einem gewissen Konflikt zwischen den allokationspolitischen und beschäftigungspolitischen Zielen einerseits und dem Ziel der Preisniveaustabilisierung andererseits sieht. Es sei nur an die Situation des Jahres 1971 erinnert, wo der Staat, und hierbei wiederum vor allem Länder und Kommunen, mit der Ausweitung der Staatsverschuldung[8] den konjunkturstabilisierenden und inflationshemmenden Einkommenseffekt der Konjunkturausgleichsrücklagen bei der Bundesbank völlig zunichte machte. — In der Bundesrepublik lassen sich, das ergibt sich aus den beiden Beispielen, vereinzelt durchaus ernsthafte Ansätze einer bewußt antizyklischen Finanzpolitik beobachten, und zwar vor allem beim Bund und, wenn man Maßnahmen außerhalb der Budgetpolitik im engeren Sinn mit berücksichtigt, auch schon vor 1967[9]; diesen Maßnahmen stand jedoch in der Regel ein ausgesprochen prozyklisches Budgetverhalten der untergeordneten Gebietskörperschaften gegenüber, so daß der Erfolg der staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen zum großen Teil nur in der Kompensation von prozyklischen Effekten bestand, die vom staatlichen Sektor selbst ausgingen[10]. Da es sich hier darum handelt, die stabilisierungspolitischen Vorstellungen und das stabilisierungspolitische Verhalten des Gesamtstaates zu analysieren, ist insgesamt davon auszugehen, daß die Stellung des Stabilisierungsziels im gesamtstaatlichen Zielsystem keinesfalls rational und konsistent verankert ist. Im engeren politischen

---

[8] Es handelt sich hier vor allem um eine Kreditaufnahme der untergeordneten Gebietskörperschaften im Bankensektor. Vgl. Gutachten 1975/76 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart und Mainz 1975, Tabelle 26.

[9] Die Einschränkung der steuerlichen Abschreibungsdegression im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1960 erfolgte unter anderem aus konjunkturpolitischen Gründen. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Das Steueränderungsgesetz 1960, Finanzbericht 1962 des BMF, Bonn o. J., S. 138 ff.

[10] Es bezeichne k den von *D. Biehl*, Budgetkonzepte, a. a. O., S. 878, auf der Basis des Jahres 1960 errechneten tatsächlichen konjunkturellen Einkommenseffekt des Staatshaushalts, gemessen in Relation zum (bewerteten) Produktionspotential. Der Umfang der prozyklischen Effekte läßt sich verdeutlichen durch die Korrelation zwischen den Änderungsraten der Meßziffer 1 + k und des nominellen Bruttosozialprodukts.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bereich der staatlichen Willensbildung und ihrer Durchführung liegen, das sollte bei der Abwägung mit verteilungspolitischen Zielvorstellungen nicht übersehen werden, wichtige stabilitätspolitische Handlungsreserven des Staates; sie bestehen praktisch darin, daß der Zentralstaat mit Hilfe institutioneller Änderungen im staatlichen Finanzsystem den Ländern und Kommunen eine Verstetigung ihres Ausgabeverhaltens über den Konjunkturzyklus hinweg ermöglicht und daß er mit Hilfe künstlicher finanzieller Anreize Länder und Kommunen dazu bewegt, ihr Budgetverhalten auf die stabilitätspolitischen Ziele abzustimmen[11], wie es vom Stabilitätsgesetz gefordert wird[12], aber ohne Maßnahmen dieser oder ähnlicher Art nicht zu erreichen ist.

Bei der Beurteilung der staatlichen Verteilungsziele kommt ein weiterer Aspekt hinzu. Bis Ende der sechziger Jahre liegen in der Bundesrepublik keine Willensäußerungen oder Maßnahmen des Staates vor, die darauf hindeuten könnten, daß der Staat während dieser Zeit typisch kurzfristige Verteilungsziele gehegt oder seine längerfristigen Verteilungsziele in einem vom zeitlichen Trend abweichenden Umfang verfolgt habe. Dieses vollständige Fehlen kurzfristiger verteilungspolitischer Vorstellungen beruht offensichtlich auf der heute üblichen Sicht der konjunkturellen Entwicklung und ihrer Begleiterscheinungen. Sieht man einmal von den Schwankungen des Außenbeitrags ab, die für die konjunkturelle Entwicklung in der Bundesrepublik immer von besonderer Bedeutung waren, so stellt sich der konjunkturelle Nachfragezyklus statistisch vor allem als ein Zyklus der Investionsgüternachfrage dar. Ganz im Sinne postkeynesianischer Verteilungsmodelle, die von

	prozentuale Änderung gegenüber dem Vorjahr	
Jahr	1 + k	$BSP_{MP,\,nom}$
1960	...	...
1961	+ 1,1	+ 10,0
1962	+ 1,2	+ 8,3
1963	+ 0,7	+ 6,6
1964	− 0,2	+ 9,6
1965	+ 1,5	+ 9,4
1966	+ 0,4	+ 6,6
1967	− 0,9	+ 1,0
1968	+ 0,5	+ 9,0
1969	+ 0,9	+ 12,1
1970	+ 1,3	+ 13,3
1971	+ 0,8	+ 11,1
1972	− 0,2	+ 9,5

Dem optischen Eindruck entspricht eine geschätzte positive Korrelation von $r^2 = 0{,}42$ (Irrt.-Wahrsch.: $< 2\,\%$).

[11] Vgl. *D. Biehl*, Budgetkonzepte, a. a. O., S. 876 f.; sowie *A. Oberhauser*, Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsgerechten Voraussetzungen, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 52, hrsg. von H. Haller, Berlin 1969, S. 111 ff.

[12] Vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums, §§ 1 und 16, BGBl. I 1967, S. 582.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stabilem Konsum-Spar-Verhalten der privaten Haushalte ausgehen, entspricht diesem Zyklus der Investitionstätigkeit ein Zyklus des Gewinnanfalls im Unternehmenssektor, demgegenüber die konjunkturellen Schwankungen der Arbeitseinkommen, namentlich der Einkommen aus unselbständiger Arbeit, gering sind. Da der Unternehmenssektor darauf ausgerichtet ist, wirtschaftliche Risiken zu übernehmen und periodische Gewinnschwankungen durch seine Vermögensreserven auszugleichen, hat der Staat die konjunkturellen Abweichungen der Unternehmensgewinne von ihrem mittelfristigen Trendniveau jedoch nicht zum Anlaß für entsprechende kurzfristige Einkommensumverteilungsmaßnahmen genommen und anders als im Fall der unselbständigen Erwerbstätigen darauf verzichtet, konjunkturelle Einkommensausfälle von Unternehmen bzw. Unternehmer-Haushalten mit Hilfe einer staatlichen Institution auszugleichen. Bedenkt man, daß der Staat dem Problem der konjunkturellen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik mit Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe sowie in der besonderen Situation des Jahres 1967[13] mit mobilitätsfördernden Maßnahmen wirksam begegnete, versteht man, daß eigene kurzfristige und konjunkturspezifische Umverteilungsziele von Seiten des Staates nicht artikuliert und wahrscheinlich auch nicht aktiv verfolgt wurden. Das, was sich bis 1970 jenseits der Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktförderung etc. aufgrund staatlich erhobener und geleisteter Transferzahlungen als „konjunktureller" Verteilungseffekt zugunsten oder zulasten der relativen Position der Arbeitnehmer-Haushalte statistisch beobachten läßt, ist allenfalls Reflex von Verzögerungen der Rentenanpassung an die konjunkturelle Entwicklung des Lohnniveaus, ansonsten bringt es Einflüsse mittelfristiger Natur zum Ausdruck, die von wachstums- und inflationsbedingten Progressionseffekten im Steuersystem, der zu ihrer Ausschaltung vorgenommenen Steuerreform 1965 und von Maßnahmen auf der Ausgaben- (Rentenberg) und Finanzierungsseite der gesetzlichen Sozialversicherung ausgingen; jedenfalls legt es keine Schlüsse hinsichtlich des kurzfristigen Verteilungsziels zugunsten oder zuungunsten des Arbeitnehmer-Sektors oder der hauptsächlich in diesem Haushaltssektor zu findenden unteren Einkommensschichten nahe. Meines Erachtens zeigt es, daß die vom Staat verfolgte Absicht, die Verteilungsparitäten im Rahmen stabilisierungspolitischer Maßnahmen keinen kurzfristigen Sondereinflüssen auszusetzen, technisch nicht perfekt durchgesetzt war.

Mit Beginn der siebziger Jahre scheint in dieser Situation eine merkliche Änderung stattgefunden zu haben. Der Staat begann in der Bundesrepublik zum ersten Mal, die Einkommensteuer als Instrument der

[13] Die konjunkturelle Rezession 1967 war durch die Strukturkrise im Ruhrbergbau überlagert und wurde von dort her verstärkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nachfragestabilisierung bzw. Kaufkraftabschöpfung einzusetzen. In der Zeit vom 1. 8. 1970 bis 31. 7. 1971 wurde ein rückzahlbarer Konjunkturzuschlag[14], in der Zeit vom 1. 7. 1973 bis zum 30. 6. 1974 ähnlich ein Stabilitätszuschlag[15] in Höhe von jeweils 10 % der Einkommen- und Körperschaftssteuerschuld erhoben. Beide Maßnahmen belasteten nur die Einkommen in der oberen Hälfte der Einkommenspyramide[16] und bringen damit deutlich die Existenz verteilungspolitischer Zielvorstellungen zum Ausdruck. — Man könnte vermuten, daß diese Zielvorstellungen auf grundsätzlich andersartigen Präferenzen der sozialliberalen Koalition beruhen, die 1969 die Geschäfte der Bundesregierung übernahm. Bei der Beurteilung müssen jedoch zwei Ereignisse der Vorgeschichte mit berücksichtigt werden. Im Rahmen der Konzertierten Aktion 1968 hatte der Staat die Arbeitsmarktparteien dazu bewegen können, längerfristige Tarifverträge abzuschließen, und verursachte damit, daß der tarifliche Lohnanstieg im Jahre 1969 weniger stark anstieg, als es sonst während des starken konjunkturellen Aufschwungs vereinbart worden wäre[17]. Gleichzeitig war er selbst nicht bereit, die starken konjunkturellen Antriebskräfte mit finanzpolitischen Mitteln, d. h. hier mit einem eigenen Nachfrageverzicht[18], zu bremsen. Mit diesem unsolidarischen Verhalten verursachte er letzten Endes die enttäuschte Reaktion der Arbeitnehmer im Herbst 1969, die am Anfang des verschärften Verteilungskampfes zwischen den Arbeitsmarktparteien und den daraus resultierenden Preisauftriebstendenzen der frühen siebziger Jahre stand. Noch bedeutsamer ist, daß der Prozeß der Einkommensumverteilung, wie er sich aufgrund der an den Staat geleisteten bzw. vom Staat empfangenen Transferzahlungen vollzog, anschließend infolge der starken inflationsbedingten „kalten" Progressionseffekte im Bereich der Lohnsteuer zu einer ständigen Minderung des relativen Anteils der Arbeitnehmer am insgesamt verfügbaren Einkommen bzw. am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen der Bundesrepublik führte[19].

---

[14] Vgl. BGBl. I 1970, S. 1125.

[15] Vgl. BGBl. I 1973, S. 681.

[16] Für die Erhebung des Konjunkturzuschlags 1971 galt eine Einkommensuntergrenze von 16 000 (bzw. 32 000) DM je Steuerpflichtigen (plus Ehegatten); für die Erhebung der Stabilitätsabgabe 1973 eine Einkommensuntergrenze von 24 000 (bzw. 48 000) DM. Im letzteren Fall sah die Regierung ursprünglich eine Einkommensgrenze von 100 000 DM vor.

[17] Nach eigenen Regressionsschätzungen betrug der verursachte Minderanstieg des Effektivlohnniveaus im privaten Sektor 3,8 %, die Angabe ist statistisch signifikant bei 1 % Irrtumswahrscheinlichkeit.

[18] Praktisch handelt es sich darum, das überproportional zum Sozialprodukt wachsende Steueraufkommen nicht zu einer entsprechend überproportionalen Expansion der Staatsnachfrage zu verwenden.

[19] Vgl. Tabelle 4, Spalte (1) sowie die Vergleichsrechnung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu den inflationsbedingten Progressionseffekten im Bereich der Lohnsteuer, in: Jahresgutachten 1975/76, Stuttgart und Mainz 1975, Tabelle 17. — Es ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In dieser Situation wagte es der Staat nicht, den Arbeitnehmern bzw. den unteren Einkommensschichten weitere einkommensmäßige Belastungen aufzubürden. Das Wissen um das eigene unsolidarische Verhalten nach der Konzertierten Aktion 1968 und um die seit 1969 mittelfristig bewirkte Verletzung der bisherigen Verteilungsparitäten veranlaßte den Staat vielmehr, im Rahmen seiner konjunkturellen Stabilisierungsmaßnahmen verteilungsmäßige Korrekturen zu Gunsten der Arbeitnehmer und unteren Einkommensschichten vorzunehmen, und dies, obwohl von vornherein angenommen werden mußte, daß die Beschränkung des Konjunkturzuschlags und der Stabilitätsabgabe auf die oberen Einkommensklassen den stabilitätspolitischen Erfolg dieser Maßnahmen weitgehend in Frage stellen würde[20]. In der Abwägung zwischen Nachfragestabilisierung und Wiederherstellung der alten Verteilungsparitäten hatte das Verteilungsziel also offensichtlich ein deutliches Übergewicht.

Aus diesem Verhalten auf einen grundlegenden Wandel der kurzfristigen staatlichen Verteilungspräferenzen zu schließen, wäre meines Erachtens falsch, zumal es sich lediglich um die Wiederherstellung des status-quo-ante handelte[21]. Vielmehr muß der Schluß gezogen werden, daß es dem Staat jenseits einer gewissen Toleranzgrenze äußerst schwer fiel und in Zukunft stets auch schwer fallen wird, aus stabilitätspolitischen Gründen kurzfristig von seinen mittelfristigen Verteilungsnormen in einer Richtung abzuweichen, die zu Lasten der Arbeitnehmer und unteren Einkommensschichten geht[22], und zwar selbst dann, wenn

---

schwer nachzuweisen, daß die Änderung der laufenden staatlichen Umverteilungseffekte nicht nur formal in Erscheinung trat, sondern auch effektiv wurde. Der Vergleich von Tabelle 4 Spalte (1) mit Tabelle 1 Spalte (1) deutet jedenfalls darauf hin, daß die relative Nettoeinkommensposition der Arbeitnehmer im Ergebnis des gesamten Verteilungs- und Umverteilungsprozesses nicht im vollen Umfang der formalen Umverteilungseffekte gesunken ist.

[20] Zur nachträglichen Beurteilung vgl. *R. Lenk, R. Parsche* und *G. Spanakakis*, Die Wirkungen einnahmepolitischer Konjunkturmaßnahmen auf die private Investitions- und Konsumnachfrage, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Heft 19, München 1975, S. 153 ff. — Zur Analyse des staatlichen Verhaltens in der beschriebenen Situation vgl. im übrigen das Sondergutachten des Sachverständigenrates vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973", Tz. 12 f.

[21] Dieser Versuch der Wiederherstellung wurde mit der Steuerreform 1975 weiterverfolgt, erreichte jedoch auch hier keinen grundlegenden und dauerhaften Erfolg.

[22] Es sei $\bar{a}$ der mittelfristige Einkommensanteil der Arbeitnehmer und Rentnerhaushalte am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen vor und $\bar{a}^n$ der entsprechende Prozentanteil nach der Umverteilung durch den Staat. Der vom Staat aufgrund seiner mittelfristigen Verteilungsnorm durchgeführte Nettotransfer gegenüber den Arbeitnehmer- und Rentner-Haushalten, ebenfalls als Prozentanteil, betrage also $\bar{t} = \bar{a}^n - \bar{a}$. Bezeichnet man die entsprechenden kurzfristig realisierten Größen mit a, a^n und t, so daß auch gilt $t = a^n - a$, dann wäre die Toleranzgrenze für kurzfristige Abweichungen von der mittelfristigen Norm z. B. durch die Forderung $t > \tau \cdot \bar{t}$ mit $1 > \tau > 0$ beschrieben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in einer anderen Phase des Konjunkturzyklus entsprechende kurzfristige Abweichungen zugunsten dieser Gruppen vorgenommen werden. Diese Neigung des Staates, kurzfristige Verteilungsänderungen jenseits der Toleranzgrenze nur in der durch seine mittelfristigen Präferenzen vorgezeichneten Richtung hinzunehmen, ergibt sich nicht nur aus seinen eigenen kurzfristigen Zielvorstellungen, sondern auch aus den Reaktionen der breiten gesellschaftlichen Gruppen, die durch die staatlichen Verteilungsmaßnahmen betroffen sind und deren unmittelbar in Erscheinung tretenden Widerstand der Staat nachgibt bzw. entgegenzuwirken scheut. Wahrscheinlich wird man in diesen Schlußfolgerungen weitergehen müssen, da anzunehmen ist, daß direkte, das absolute Nominaleinkommen mindernde Belastungseffekte generell empfindliche Reaktionen auf Seiten der Steuerpflichtigen hervorrufen. Es ist zu vermuten, daß der Staat in der skizzierten Situation selbst vor allgemeinen, d. h. alle Einkommen proportional gleich belastenden einkommensteuerlichen Maßnahmen im Rahmen der Stabilisierungspolitik zurückscheut bzw. von solchen Maßnahmen angesichts des drohenden Widerstandes der gesellschaftlichen Gruppen und im Interesse des sozialen Friedens Abstand nehmen muß. Abgesehen davon ist zu erwarten, daß einseitige einkommensteuerliche Belastungen der Masseneinkommen auch unabhängig von der skizzierten Situation bei ihrer Durchsetzung auf starken politischen Widerstand stoßen. Damit ist jedoch der stabilitätspolitische Handlungsspielraum, vor allem in der Boomphase, durch verteilungspolitische Zielvorstellungen bzw. Rücksichten eingeengt[23], was im folgenden ersichtlich wird.

3. Die konjunkturellen Wirkungen der finanzpolitischen Stabilisierungspolitik

Zur Beurteilung der Stabilisierungs- und Verteilungswirkungen konjunkturpolitischer Maßnahmen erscheint es mir zweckmäßig, eine vereinfachte Modellskizze von der Struktur des privaten Wirtschaftssystems voranzustellen, anhand derer einige grundlegende Eigenschaften der Konjunkturschwankungen und des konjunkturellen Verteilungszyklus zu bestimmen sind. Bei dieser Aufgabe stütze ich mich auf Erfahrungen, die ich an anderer Stelle mit einem ökonometrischen Jahresmodell für die Bundesrepublik der sechziger Jahre gemacht habe[24]. Ich beginne mit den für die Stabilitätspolitik wichtigen Eigenschaften des Modells.

---

[23] Vgl. ähnlich *F. Neumark*, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, a. a. O., S. 25.

[24] Dieses Modell wird demnächst unter dem Titel „Staatliche Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland" veröffentlicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sieht man wie bereits zuvor von außenwirtschaftlichen Zusammenhängen ab, die in den konjunkturellen Wechsellagen der Bundesrepublik kurzfristig meist dämpfend wirkten[25], so stellt sich der Konjunkturzyklus in erster Linie als ein Zyklus der privaten Investitionstätigkeit dar. Die Schwankungen der Investitionstätigkeit beruhen überwiegend auf sich ändernden Erwartungen, d. h. letzten Endes auf den Erfahrungen der Investoren über die Entwicklung der Güterpreise und Faktorkostensätze[26] sowie die Kapazitätsauslastung in den Vorperioden — jedenfalls läßt sich die Wachstumsrate des realen Anlagenbestandes im privaten Sektor zu etwa 80 % auf diese Weise erklären[27]. Sie werden um die verhältnismäßig kurzfristigen Reaktionen der Vorratsinvestitionen auf Nachfrage- (Akzelerator) und Absatzpreisschwankungen im Unternehmenssektor verstärkt. Die durch die Investitionstätigkeit bedingten Nachfrageschwankungen schlagen sich bei den im voraus festgelegten und kurzfristig nicht mehr zu variierenden Anlagenkapazitäten in entsprechenden Gewinnschwankungen nieder. Ein großer Teil der hohen Konjunkturgewinne des Booms wird von den Unternehmen einbehalten und dient zur Alimentierung des in dieser Phase hohen Investitionsfinanzierungsbedarfs. Ein anderer Teil wird an die Anteilseigner — überwiegend Selbständigen-Haushalte — ausgeschüttet und unterliegt hier zusammen mit den ausgeschütteten Faktoreinkommen, also Lohn- und Zinseinkommen, den Konsum-Spar-Entscheidungen der privaten Haushalte. Es ist wichtig, die beiden Einkommensverwendungsentscheidungen, also die durch die Investitionsfinanzierung mitbestimmten Ausschüttungsentscheidungen der Unternehmen und die eigentlichen Konsum-Spar-Entscheidungen der Anteilseigner bzw. Selbständigen-Haushalte auseinander zu halten[28]. Hält man sich an diese Trennung, so läßt sich das Konsumverhalten der Selbständigen-Haushalte genauso wie das der Unselbständigen-Haushalte für die Jahresperiode ökonometrisch hinreichend genau durch eine einfache Keynes'sche Konsumfunktion erfassen[29]. Dabei fällt die marginale Sparquote der Selbständigen-Haushalte nach meinen Schätzungen im-

---

[25] Die konjunkturelle Situation im Frühjahr 1973 und in der Rezessionsphase 1974/75 wurde vom Außensektor eher verschärft.

[26] Die verzögerten Reaktionen der privaten Investitionstätigkeit auf Änderungen des in den Kapitalkostensatz eingehenden Kapitalmarktzinses erklären u. a. m. die inzwischen vielfach beobachteten Wirkungsverzögerungen der Geldpolitik.

[27] Die Zahlenangabe bezieht sich auf das Bestimmtheitsmaß R^2 einer Regressionsschätzung.

[28] Die Unterscheidung ist selbst für den engeren Bereich der selbständigen Unternehmer nicht unplausibel. Sie wird aber vor allem durch die große Zahl der im Sektor der Selbständigen enthaltenen freiberuflichen und dienstleistenden Erwerbspersonen nahegelegt.

[29] Gedacht ist an eine Schätzung der Funktion mit deflationierten Pro-Kopf-Größen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mer noch doppelt so hoch aus wie die marginale Sparquote der Unselbständigen-Haushalte. Schließlich bleibt festzuhalten, daß die Unselbständigen-Haushalte vorwiegend Einkommen aus unselbständiger Arbeit beziehen und daß diese Einkommen sehr stark durch das lohnpolitische Verhalten der Gewerkschaften mitbestimmt sind, das sich wiederum durch einen auf der Phillips-Kurve aufbauenden und einen Lohn-„lag" berücksichtigenden theoretischen Ansatz erfassen läßt.

Um innerhalb des skizzierten Modellrahmens die Stabilisierungswirkungen antizyklischer Maßnahmen der staatlichen Finanzpolitik beurteilen zu können, wäre es zweckmäßig, über ein ökonometrisches Modell zu verfügen, das den Einfluß gerade dieser Maßnahmen auf das beschriebene Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte zu quantifizieren und exaktere Vorstellungen über die Einkommensmultiplikatoren der Maßnahmen zu gewinnen erlaubt[30]. Wegen der ungenügenden Differenzierung der staatlichen Aktivität in den meisten ökonometrischen Modellen der Bundesrepublik muß auf eine solche Hilfestellung verzichtet und allein auf theoretische Überlegungen zurückgegriffen werden. So ist als erstes aufgrund der üblichen multiplikatortheoretischen Überlegungen davon auszugehen, daß der Einkommenseffekt nachfragewirksamer staatlicher Maßnahmen auf der Budgetausgabenseite größer ist als der von Maßnahmen, die auf eine Änderung der Steuer- und Transferzahlungen zwischen dem privaten und staatlichen Sektor abstellen[31]. Diese erste, undifferenzierte Aussage, der man wegen ihres hochaggregativen und damit allgemeinen Charakters nicht ohne Kritik begegnen wird, ist deswegen von Bedeutung, weil heute, wie sich bereits gezeigt hat, in der Verstetigung des staatlichen Ausgabenverhaltens eine der wichtigsten stabilitätspolitischen Möglichkeiten der staatlichen Finanzpolitik gesehen wird, und zwar nicht nur aus monetaristischer Sicht. Orientiert der Staat sein nominelles Ausgabenverhalten am mittelfristigen Wachstum des Produktionspotentials und am mittelfristigen Preisniveauanstieg, verhindert er eigene prozyklische Effekte. Selbst eine Verstetigung des realen Ausgabenverhaltens, also eine Orientierung des realen Ausgabenvolumens allein am mittelfristigen Wachstum des Produktionspotentials unabhängig vom Preisniveau-

---

[30] Die vielfache wechselseitige und durch die Art der steuerlichen Bemessungsgrundlagen mitbestimmte Verflechtung der privaten und staatlichen Einkommensströme läßt von vornherein für die Multiplikatoren einzelner finanzpolitischer Maßnahmen recht unterschiedliche Größenordnungen erwarten.

[31] Die Aussage wird empirisch belegt durch die Multiplikator-Berechnungen für nachfragewirksame Staatsausgaben, staatliche Transfers an Lohnbezieher sowie für direkte Steuern auf „Gewinn"- und Lohneinkommen im Anschluß an das Krellesche Prognosemodell. Vgl. *W. Krelle*, Erfahrungen mit einem ökonometrischen Prognosemodell für die Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim a. Gl. 1974, Anhang S. 6, Tabelle 2, Angaben für t = 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anstieg, würde kurzfristig stabilisierend wirken, sofern nur das Steuersystem eine genügend hohe kurzfristige Aufkommenselastizität aufwiese.

Weiterhin kann davon ausgegangen werden, daß im Bereich der Transferzahlungen Maßnahmen, die zur Beeinflussung der Konsumnachfrage am Einkommen der unteren Einkommensschichten bzw. Arbeitnehmer-Haushalte ansetzen, stabilitätspolitisch wirksamer sind als solche, die zur Konsumbeeinflussung am Einkommen der oberen Einkommensschichten bzw. Selbständigen-Haushalte ansetzen, weil erstere eine wesentlich niedrigere Sparquote haben als letztere. Von den Selbständigen-Haushalten, die Eigentümer von Einzelunternehmen und Personengesellschaften sind, kann unter Umständen sogar angenommen werden, daß alle fiskalischen Belastungen *vor* der sich gleichmäßig vollziehenden Einkommensentnahme im Unternehmensbereich abgewickelt werden und damit den Konsum der Eigentümer-Haushalte gar nicht berühren. Es bleibt hier also bei Rückwirkungen auf die Liquidität des Unternehmens; doch selbst davon sind keine nennenswerten Nachfrageeffekte bzw. Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit zu erwarten, sofern nur die alternativen Finanzierungsmöglichkeiten im Bankensystem nicht eingeschränkt bzw. wesentlich verteuert sind[32]. Sieht man wegen drohender Preiseffekte von vornherein von staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen im Bereich der allgemeinen indirekten Steuern ab, so knüpft die wirksamste kaufkraftabschöpfende bzw. kaufkraftvermehrende Stabilisierungsmaßnahme des Staates im Bereich der Transferzahlungen also an der einkommensteuerlichen Belastung der Masseneinkommen bzw. der Arbeitnehmer-Haushalte und unteren Einkommensschichten an. Von diesem Instrument jedoch wurde oben vermutet, daß es bei dem Versuch der Nachfrageabschöpfung in Konflikt zu den mittelfristigen Verteilungszielen des Staates gerät bzw. politisch nicht durchsetzbar ist und damit in einer Phase der Konjunkturbekämpfung ausfällt. Es überrascht nicht, daß der in konsequenter Fortentwicklung der Überlegung ausgearbeitete Vorschlag, zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage Einkommen zwischen den oberen Einkommensschichten mit hoher Sparneigung und den unteren Einkommensschichten mit geringer Sparneigung umzuverteilen, von der einseitig auf die Rezessionsbekämpfung fixierten „Functional Finance" der dreißiger Jahre stammt[33] und heute, wo die Bändigung konjunktureller Übernachfrage das schwierigere Problem zu sein scheint[34], kaum ernsthaft diskutiert wird[35].

---

[32] Das steuertechnische Problem der Steuerzahlungslags kommt hinzu, ist aber im Grunde nicht relevant. Es läßt sich durch Anknüpfen an den gewinnsteuerlichen Vorauszahlungen der Unternehmen lösen.

[33] Vgl. *A. P. Lerner*, The Economics of Control, New York 1944, S. 319 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts der begrenzten Erfolgsaussichten von Empfehlungen, die auf eine konjunkturpolitische Beeinflussung des Massenkonsums abzielen, muß die grundsätzlichere Frage erörtert werden, ob staatliche Stabilisierungsmaßnahmen überhaupt auf eine Beeinflussung der privaten Konsumnachfrage abstellen sollen. Wenn der Konjunkturzyklus in erster Linie ein Zyklus der Investitionstätigkeit ist und wenn die Ursachen der Investitionsschwankungen überwiegend in den Erwartungen, d. h. letzten Endes in den Ereignissen vorausgegangener Perioden zu suchen sind, liegt es nahe, mit staatlichen Maßnahmen an diesem eigentlichen Herd der kurzfristig auftretenden konjunkturellen Instabilität anzusetzen, die Schwankungen der Investitionstätigkeit ad hoc auszuschalten und das Investitionsverhalten so auch mittelfristig unabhängiger von konjunkturellen Schwankungen der marktbezogenen Ertragserwartungen zu machen. Maßnahmen, die auf eine Beeinflussung der konsumtiven Nachfrage abstellen, führen nur indirekt und bedingt zu einer Zunahme der Investitionstätigkeit und damit nur indirekt und bedingt zu einer Mehrnachfrage in den Produktionsbereichen, in denen die Ressourcen konjunkturell am stärksten unterausgelastet sind. Diese strukturelle Überlegung, die auch auf eine über die bloße Verstetigung des staatlichen Ausgabeverhaltens hinausgehende Stabilisierungspolitik zutrifft, die sich ausgabepolitischer Mittel im staatlichen Konsumbereich bedient, liefert ein starkes Argument für die Ausrichtung finanzpolitischer Stabilisierungsinstrumente auf die private Investitionstätigkeit. Eine derartige Ausrichtung ist auch wachstumspolitisch sinnvoll, da die rezessionsbedingten Einbußen im Umfang des Realkapitalbestandes bei starken Konjunktureinbrüchen erst jenseits des folgenden Booms wieder wett gemacht werden. Gegenüber dem Ansetzen an der konsumtiven Nachfrage bedarf sie letzten Endes aber wohl einer noch stärkeren stabilitätspolitischen Rechtfertigung. Dazu muß hier auf die Ausgestaltung investitionsbeeinflussender Maßnahmen und die mit ihnen gemachten empirischen Erfahrungen eingegangen werden.

Investitionsbeeinflussende Maßnahmen sind primär nicht auf eine Beeinflussung der Unternehmensgewinne ausgerichtet. Würden sie auf eine Beeinflussung der gerade anfallenden Unternehmensgewinne abstellen, etwa mit einer vorübergehend erhobenen Gewinnsteuer,

---

[34] Zum richtigen Verständnis der Bemerkung sei darauf hingewiesen, daß die Stärke der Konjunktureinbrüche 1966/67 und 1974/75 auf den in der Bundesrepublik bzw. weltweit unternommenen Versuch der Inflationsbekämpfung zurückgeführt werden kann.

[35] Der Versuch, das Instrument der Sparförderung zur kurzfristigen Beeinflussung der Konsumnachfrage einzusetzen, muß ebenfalls mit Skepsis beurteilt werden und ist bei der stark gewohnheitsmäßigen Ausrichtung des Konsumverhaltens eher dazu geeignet, den mühsam erreichten vermögenspolitischen Erfolg dieser Maßnahme in der Bundesrepublik zu erschüttern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

würde, das Fehlen von „lags" vorausgesetzt, zwar der kurzfristige Selbstfinanzierungsspielraum der Unternehmen beeinträchtigt, bei unveränderten Kapitalmarktverhältnissen, wie sie etwa in einer offenen Wirtschaft mit festen Wechselkursen vorlägen, blieben aber die Vorteilhaftigkeit der Investition und der Investitionsanreiz erhalten. Natürlich beeinflussen in einer Situation, in der die Geldpolitik der Notenbank infolge flexibler Wechselkurse von erhöhter Wirksamkeit ist, derartige liquiditätsabschöpfende Maßnahme wie eine vorübergehend erhobene Gewinnsteuer auch das Zinsniveau auf dem Kreditmarkt und wirken sich auf diesem Wege ebenfalls auf die Vorteilhaftigkeit der Investitionen aus. Es ist aber interessant, daß in dem Bündel restriktiver konjunkturpolitischer Maßnahmen, das die Bundesregierung in einer Phase verhängte, in der sie bereits zu flexiblen Wechselkursen bzw. gemeinsam mit den europäischen Partnerländern zum „Blockfloating" gegenüber dem Dollar übergegangen war, allgemein die Investitionsteuer als das wirksamste Instrument angesehen wird[36]. Eine Investitionsteuer bzw. Investitionsprämie macht anders als die Gewinnsteuer die Investitionstätigkeit selbst zum Gegenstand einer positiven bzw. negativen Einkommensbelastung; sie beschränkt damit nicht nur den Finanzierungsspielraum, was je nach Art der Steuertechnik mit erheblichen Verzögerungen geschehen kann, sondern zugleich die Vorteilhaftigkeit einer kurzfristigen Realisierung von Investitionsprojekten, die obwohl längerfristig vorausgeplant, doch zeitlich vorgezogen oder hinausgestreckt werden kann. — Der investitionshemmende Effekt des 1973 von der Bundesregierung verhängten Maßnahmenbündels läßt sich mit 10 % bis 15 % der Investitionsnachfrage bemessen[37]. Ordnet man diesen Effekt zu etwa zwei Dritteln der Investitionsteuer zu[38], so erweist sich der primäre und kurzfristig erzielte Nachfrageeffekt einer solchen Maßnahme, umgerechnet auf die vom Staat erhobene oder gewährte Mark, als mindestens ebenso stark wie der primäre Nachfrageeffekt einer zur Konsumnachfragesteuerung erhobenen allgemeinen Einkommensteuer. Dieser Schluß kann, wie die Erfahrungen mit investitionsfördernden Maßnahmen der staatlichen Finanzpolitik im Ausland zeigen[39], wahrscheinlich ähnlich für die konjunkturelle Rezession gezogen werden[40]. Die stabilitätspolitische Über-

---

[36] Vgl. Jahresgutachten 1973/74 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart und Mainz 1974, Tz. 65, sowie *R. Lenk, R. Parsche* und *G. Spanakakis*, Die Wirkungen einnahmepolitischer Konjunkturmaßnahmen, a. a. O., S. 73 und 154 ff.

[37] Vgl. zur Illustration Jahresgutachten 1975/76 des Sachverständigenrates, Stuttgart und Mainz 1975, Schaubilder 8 und 9.

[38] Vgl. hierzu die zusammengefaßten Ergebnisse von *R. Lenk, R. Parsche* und *G. Spanakakis*, Die Wirkungen einnahmepolitischer Konjunkturmaßnahmen, a. a. O., S. 154 ff. samt den dort angesprochenen Auslandserfahrungen.

[39] Ebenda, S. 74 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

legenheit investitionsbeeinflussender Maßnahmen über konsumbeeinflussende Maßnahmen, die in verteilungspolitischer und allokationstheoretischer Hinsicht schon festgestellt wurde, scheint daher auch von hier aus gewährleistet zu sein.

Wenn unter den heute in der Bundesrepublik herrschenden Umständen eine Reihung der drei finanzpolitischen Stabilisierungsinstrumente in Hinsicht auf ihre stabilitätspolitische Effizienz vorgenommen werden sollte, so scheint insgesamt die Verstetigung der staatlichen Ausgabentätigkeit an erster Stelle zu stehen[41]. Dieser Verstetigung stehen als finanzierungsmäßiges Gegenstück die konjunkturelle Verschuldung des Staates in der Rezession und die konjunkturelle Staatsschuldentilgung im Boom[42] bzw. die Auflösung und Bildung entsprechender Konjunkturausgleichsrücklagen bei der Notenbank gegenüber, mit deren Hilfe die konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen im Staatshaushalt überbrückt werden. Mit ihr sind, wie oben bereits angedeutet wurde, institutionelle Maßnahmen etwas längerfristigen Charakters im Bereich der Investitionsfinanzierung und Verschuldung der Kommunen und Länder sowie im Bereich der Zuweisungen und Darlehensgewährung zwischen den Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen verbunden, außerdem steuerliche Vorkehrungen zur besseren mittelfristigen Abstimmung des Steueraufkommens im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung. Dessen ungeachtet scheint das Instrumentenbündel genügend kurzfristig realisierbare Einsatzmöglichkeiten zu bieten, und zwar bis zur rigorosen Handhabung der vom Stabilitätsgesetz vorgesehenen Begrenzung öffentlicher Schuldenaufnahme durch den Bund[43]. — Die Verstetigung des öffentlichen Ausgabeverhaltens,

---

[40] In der Bundesrepublik wurde der Erfolg der im Jahre 1974 gewährten Investitionszulage aufgrund von Unternehmensbefragungen durch Industrie- und Handelskammern stark in Frage gestellt. Vgl. Die Investitionszulage — der falsch gewählte Köder. Eine Untersuchung der Industrie- und Handelskammer zu Koblenz über die Wirksamkeit der Investitionszulage, Juni 1975, sowie die Hinweise auf Pressenotizen in: *C. Schäfer* und *H. Tofaute*, Zur Problematisierung der aktuellen und zukünftigen Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen 29, 1976, S. 187, Fußnote 21. Im Gegensatz dazu stehen die Untersuchungsergebnisse des Ifo-Instituts, die vom Bundesfinanzministerium in seinen BMF-Finanznachrichten, No. 12 vom 13. 2. 1976, S. 8, zitiert werden, sowie die Aussagen des Sachverständigenrates in seinem Jahresgutachten 1975/76, a. a. O., Tz. 90 bis 94 mit den entsprechenden Schaubildern 8 und 9.

[41] Im Tenor stimmen damit wohl die in den verschiedenen Jahresgutachten des Sachverständigenrates anzutreffenden Aussagen im Zusammenhang mit dem Konzept des „konjunkturneutralen Haushalts" überein.

[42] Vgl. *A. Oberhauser*, Staatsschuldentilgung als finanzpolitisches Instrument, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 24, 1965, S. 283 ff.

[43] Gemäß §§ 19 bis 25 des Stabilitätsgesetzes kann der Bund auf dem Wege einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Kreditaufnahme von Bund, Ländern und Gemeinden beschränken. Zur Anwendung des Instrumentes im Jahre 1973/74 vgl. Jahresgutachten 1974/75 des Sachverständigenrates, Stuttgart und Mainz 1975, Tz. 200 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sofern sie unvollständig ist, führt allerdings in erster Linie zur Ausschaltung der vom Staatssektor selbst ausgehenden prozyklischen Effekte[44]. Um auch die Ursachen der Konjunkturschwankungen zu bekämpfen, sind an zweiter Stelle auf jeden Fall investitionsbeeinflussende Maßnahmen erforderlich, die wegen der Wirkungsverzögerungen von Zinssatzänderungen, möglicherweise auch wegen der stärkeren Liquiditätseffekte steuerpolitischer Maßnahmen und trotz der im heutigen Währungssystem erhöhten Effizienz geldpolitischer Maßnahmen nicht ausschließlich der Notenbankpolitik überlassen werden sollten. Reichen derartige Maßnahmen in einer Rezession nicht aus, das private Investitionsverhalten zu stabilisieren, was eine schwere Krisensituation implizieren würde, müßte der Staat notfalls auf die Investitionsprojekte der im mittelfristigen Finanzplan festgelegten Eventualhaushalte zurückgreifen, um die im Investitionsgütersektor verbleibende Nachfragelücke zu schließen. Zusätzliche ausgabepolitische Maßnahmen außerhalb der ausgabenpolitischen Verstetigung rangieren jedoch normalerweise ebenso wie einkommensteuerliche Maßnahmen zur Beeinflussung der Konsumnachfrage erst an dritter Stelle.

4. Die Verteilungswirkungen der finanzpolitischen Stabilisierungspolitik

Versucht man, in die Beurteilung finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen die verursachten Verteilungseffekte einzubeziehen, so erweist sich der im vorigen Abschnitt skizzierte konjunkturtheoretische Bezugrahmen als unvollständig, da er den gesamtwirtschaftlichen Prozeß der Einkommensverteilung nicht genügend explizit berücksichtigt. Eine solche Berücksichtigung des Verteilungsmechanismus, und zwar, da es sich um eine kurzfristige Analyse handelt, des funktionalen Verteilungsmechanismus, ist erforderlich, um die formale und effektive Inzidenz staatlicher Stabilisierungsmaßnahmen auseinander zu halten bzw. um die Verteilungseffekte staatlicher Maßnahmen von den Verteilungseffekten der konjunkturellen Entwicklung unterscheiden zu können. Als nächstes muß daher die gelieferte Modellskizze ergänzt werden.

Theoretisch am bedeutsamsten sind die funktionellen Verteilungsverhältnisse im privaten Sektor, von dem die Konjunkturschwankungen ihren Ausgang nehmen. Sie werden hier hauptsächlich durch den Anteil der rechnerischen Arbeitseinkommen an der Bruttowertschöpfung des privaten Sektors erfaßt. Diese rechnerische Arbeitseinkom-

[44] Eine vollständige Stabilisierung der staatlichen Ausgaben auf einen gleichmäßig verlaufenden mittelfristigen Trendpfad müßte multiplikatortheoretisch bereits dazu führen, daß vom Staatshaushalt echte antizyklische Effekte ausgehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mensquote bezieht neben den Lohneinkommen der unselbständigen Beschäftigten als Entgelt für die Arbeitsleistung der Selbständigen einen rechnerischen Unternehmerlohn in Höhe eines durchschnittlichen Arbeitnehmerlohnes[45] in die Rechnung ein und schaltet damit erwerbsstrukturbedingte Verschiebungen aus der Quotenbetrachtung aus, die zu einer Verschleierung der konjunkturellen Verteilungsvorgänge führen. Die Quote wird als Anteil an der Bruttowertschöpfung einschließlich Abschreibungen berechnet; das entspricht dem neoklassischen Faktoreinsatz-Kalkül, in welchem die Gesamtheit aller Kosten je eingesetzter Faktoreinheit[46] mit dem Grenzbeitrag zum Bruttoproduktionswert verglichen wird. Sie bezieht sich auf eine Wertschöpfungsgröße, die zu Marktpreisen und nicht zu Faktorkosten bewertet ist, um die durch die Überwälzung indirekter Steuern verursachten Verteilungseffekte mit berücksichtigen zu können[47]. — Verfolgt man den zeitlichen Verlauf dieser rechnerischen Arbeitseinkommensquote, so stellt man für die Bundesrepublik in der Zeit ab 1960 einen ausgesprochen stationären Trend fest, der wahrscheinlich, abgesehen von den ersten Jahren bis 1952, auch schon in der Zeit vor 1960 auftritt. Abgesehen davon beschreibt der Verlauf der Quote deutlich konjunkturelle Schwankungen; die Quote sinkt im Boom und steigt in der Rezession, wozu sich freilich eine Ausnahme feststellen läßt[48].

An dieser kurzfristigen Entwicklung der rechnerischen Arbeitseinkommensquote in der Bundesrepublik knüpft eine einfache verteilungstheoretische Erklärungshypothese an. Sie stützt sich auf eine aggregierte Produktionsfunktion, in der die kurzfristigen Abweichungen der privaten Produktion vom Plan-„Output" den kurzfristigen Abweichungen der Faktoreinsätze vom Plan-„Input" gegenüberstehen[49]. Für diese Funktion wurde eine — kurzfristige — Substitutionselastizität zwischen dem kurzfristig variablen Arbeitseinsatz und dem kurzfristig fixen Realkapitalbestand von —0,43 geschätzt. Nach Anwendung der Grenzproduktivitätstheorie, die sich wegen der offensichtlich begrenzten Bedeutung eines rein kurzfristigen Rentabilitätsstrebens und wegen offensichtlicher Verzögerungen im Verhalten der privaten Arbeitsnachfrage einige Modifikationen gefallen lassen muß, ergibt sich die Verteilungs-

---

[45] Zur Bemessung des rechnerischen Unternehmerlohnes dient also der durchschnittliche Arbeitnehmerlohn im privaten Sektor.

[46] Streng genommen müßten daher auch steuerliche Faktorkostenbestandteile in das Verteilungsaggregat mit einbezogen werden.

[47] Entsprechend wurde in den Tabellen 2) bis 4) das Nettosozialprodukt zu Marktpreisen und nicht zu Faktorkosten als Bezugsgröße der Verteilungsquoten verwendet.

[48] Im Rezessionsjahr 1967 sank die rechnerische Arbeitseinkommensquote unter ihr trendmäßiges Normalniveau. Vgl. Tab. 4.

[49] Es handelt sich um den kurzfristigen Term der an anderer Stelle verwendeten allgemeineren Produktionsfunktion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aussage, daß die Schwankungen der Arbeitseinkommensquote bestimmt werden durch die Abweichungen der Produktion und des Arbeitseinsatzes von ihren Planwerten. Da das kurzfristige Arbeitsnachfrageverhalten der Unternehmen möglicherweise nicht ganz stabil ist, läßt sich ein theoretischer Zusammenhang zwischen den Schwankungen der Arbeitseinkommensquote und den konjunkturellen Schwankungen des Nachfrageniveaus statistisch nicht eindeutig feststellen; in der kurzen Frist der Jahresperiode, in der sich die angestellte Analyse bewegt, muß jedoch in der Regel mit einem negativen Zusammenhang dieser Art gerechnet werden. Nach Bereinigung der Gegengröße zur rechnerischen Arbeitseinkommensquote um geschätzte Kapitalverzinsung, Abschreibungen und indirekte Steuern entspricht dem eine positive Korrelation zwischen den konjunkturellen Nachfrageschwankungen und den kurzfristigen Schwankungen der so ermittelten rechnerischen Gewinnquote[50].

Um den Anschluß zwischen der funktionellen Einkommensverteilung im privaten Sektor und der gruppenmäßigen Aufteilung des Nettosozialprodukts zu Marktpreisen herzustellen, muß in die Beschreibung des Verteilungszusammenhangs vor allem noch die Rolle des Staates als Arbeitgeber einbezogen werden. Diese Berücksichtigung wirft kein funktionelles Verteilungsproblem ähnlich dem im privaten Sektor auf, da die Besoldung der öffentlich Bediensteten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die gesamte Nettowertschöpfung des staatlichen Sektors ausmacht. Der Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Einkommensverteilung verläuft fast ausschließlich über den staatlichen Beschäftigungsanteil an der Gesamtbeschäftigung. Die Entwicklung dieses Anteils ist in der Bundesrepublik dadurch bestimmt, daß die staatliche Arbeitsnachfrage im Zuge des prozyklischen staatlichen Budgetverhaltens von den konjunkturellen Schwankungen der staatlichen Einnahmeentwicklung abhängt und sich damit in gewisser Weise ähnlich verhält wie die private Arbeitsnachfrage; da die Schwankungen der staatlichen Arbeitsnachfrage jedoch wesentlich geringer sind als die der privaten Arbeitsnachfrage, verringert sich der staatliche Beschäftigungsanteil im allgemeinen im Boom und steigt in der Rezession. Dies führt bei der unterschiedlichen Höhe der Lohnquote im privaten und öffentlichen Sektor dazu, daß die oben beschriebenen konjunkturellen Ausschläge der gesamtwirtschaftlichen Einkommensverteilung zwar gedämpft werden, ansonsten aber unverändert bestehen bleiben.

Schließlich dürfen in der Modellskizze nicht die typisch konjunkturell verlaufenden Umverteilungsvorgänge zwischen dem privaten und staatlichen Sektor vergessen werden, die im staatlichen System der

[50] Vgl. Tab. 1, Spalte (6).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sozialen Sicherung institutionell geregelt sind und nicht dem kurzfristigen Entscheidungsprozeß des Staates unterliegen. Die Leistungen und Beitragseinnahmen der gesetzlichen Sozialversicherungen tangieren im privaten Sektor vor allem die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer-Haushalte. Auf diesem Wege akzentuieren sie über Einnahmenüberschüsse im Boom und Ausgabenüberschüsse in der Rezession den beschriebenen konjunkturellen Zyklus der Einkommensverteilung, dämpfen ihn aber durch die verursachten gesamtwirtschaftlichen Nachfrageeffekte wieder ab.

Ergreift der Staat in diesem verteilungstheoretischen Kontext stabilisierungspolitische Maßnahmen und beseitigt die konjunkturellen Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, so schaltet er zugleich die durch sie verursachten Verteilungsschwankungen aus. Er verhindert den durch den Boom verursachten Rückgang der Lohn- bzw. Arbeitseinkommensquote und ebenso den rezessionsbedingten Anstieg der Quote. Diese Milderung bzw. Ausschaltung des konjunkturellen Verteilungszyklus, die vor allem darin besteht, daß die konjunkturellen Schwankungen der Besitzeinkommen bzw. des Gewinnanfalls im Unternehmenssektor gemildert bzw. ausgeschaltet werden[51], muß nun zusammen mit der formalen Inzidenz der staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen gesehen werden[52].

Von den oben angesprochenen Stabilisierungsmaßnahmen wurde ausgabepolitischen Maßnahmen außerhalb des staatlichen Transferbereichs der größte stabilitätspolitische Erfolg zugemessen. Da es bei ihnen vor allem um eine Verstetigung des staatlichen Ausgabeverhaltens zum Abbau prozyklischer Effekte des Staatshaushalts gehen sollte, sind die Aussichten für eine Realisierung bzw. politische Durchsetzung der Maßnahmen im Prinzip günstig zu beurteilen. Es muß hinzugefügt werden, daß diese finanzpolitische Stabilisierungsmaßnahme mit der wahrscheinlich größten stabilitätspolitischen Effizienz auch die stärksten Verteilungswirkungen abseits der formalen Inzidenzeffekte erzielt[53].

---

[51] Das gilt bei der geschätzten kurzfristigen Substitutionselastizität von — 0,43 auch aufgrund der gewählten neoklassischen Verteilungshypothese.

[52] Da im vorliegenden Untersuchungsrahmen nicht mit der Annahme eines ausgeglichenen Staatshaushalts operiert wird, haben kreislaufmäßige Überwälzungsprozesse nicht die gleiche Bedeutung wie im Rahmen der Föhlschen Überwälzungsdiskussion der fünfziger Jahre. An Stelle der Budgetinzidenz wird hier die absolute Inzidenz staatlicher Maßnahmen untersucht.

[53] Es sei nur darauf hingewiesen, daß eine korrekte Messung von Einkommensmultiplikatoren finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen ohne die Berücksichtigung des hier angesprochenen kurzfristigen Verteilungsmechanismus nicht möglich ist. — Simulationsrechnungen mit dem selbsterstellten ökonometrischen Modell ergaben im übrigen, daß der Einkommensmultiplikator autonom vorgegebener Nachfrageänderungen in den konjunkturellen Extremphasen geringer ist als in der ausgeglichenen Beschäftigungslage.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zugleich scheinen von ihr die geringsten formalen Inzidenzeffekte auszugehen. Das gilt vor allem, sobald diese Maßnahmen bzw. die Überbrückung der konjunkturbedingten staatlichen Einnahmeschwankungen durch die Bildung und Auflösung von Konjunkturausgleichsrücklagen bzw. durch die Tilgung und Aufnahme entsprechender Notenbankkredite finanzierungsmäßig abgesichert sind. In diesem Fall brauchen zusätzlich nur die Inzidenzeffekte der mit den Ausgaben verbundenen staatlichen Leistungen in Betracht gezogen werden, die in der staatlichen Willensbildung mittelfristig schon abgestimmt worden waren und nur aufgrund des prozyklischen Ausgabeverhaltens unterblieben. Geht man davon aus, daß die nachfragewirksamen Staatsausgaben mit nutzungsmäßig zurechenbaren Leistungseffekten zum großen Teil in die öffentliche Infrastruktur gehen, die öffentlichen Infrastrukturbestände durch die kurzfristigen Ausgabenänderungen aber nur marginal berührt werden, sind die in Rechnung zu stellenden Inzidenzeffekte außerdem nur gering zu veranschlagen. Ähnliches gilt, sobald diese Maßnahmen finanzierungsmäßig über eine Aufnahme oder Tilgung von öffentlichen Krediten bei den Geschäftsbanken oder im privaten Nicht-Banken-Sektor abgewickelt werden[54]. Auch hier wird praktisch nur eine Dämpfung des konjunkturellen Verteilungszyklus verursacht.

Im Gegensatz dazu ist mit finanzpolitischen Stabilisierungsmaßnahmen, die auf eine Beeinflussung der privaten Investitionstätigkeit abstellen, kurzfristig ein echter Einkommenstransfer und damit auch ein formaler Inzidenzeffekt verbunden. Dieser Transfer ist am geringsten bei einer konjunkturpolitischen Variation der steuerlichen Abschreibungsvorschriften, die lediglich auf die Gewährung eines zinslosen Steuerkredits hinausläuft, aber mit einem störenden Eingriff in den intertemporalen Vollzug der unternehmerischen Kalkulation verbunden ist; er ist am größten im Fall der vorübergehend erhobenen Gewinnsteuer, deren stabilitätspolitische Effizienz oben nicht sehr hoch veranschlagt wurde. Wie das Beispiel der 1973 erhobenen Investitionsteuer in Höhe von 11 % der Bruttoanlageinvestition zeigt, ist der Transfer auf jeden Fall noch erheblich im Fall der stabilitätspolitisch als besonders wirksam angesehenen positiven oder negativen Steuerbelastung der Investitionstätigkeit. Man versteht daher, daß der Sektor der Arbeitnehmer-Haushalte und unteren Einkommensschichten gegen eine Rezessionsbekämpfung mit Hilfe von Investitionsprämien an den

---

[54] Auf der Argumentationsbasis der rein nachfragetheoretischen postkeynesianischen Verteilungstheorie wurde die Staatsverschuldung deswegen an anderer Stelle als Mittel der kurzfristigen staatlichen Gewinnpolitik bezeichnet. Vgl. *A. Oberhauser*, Gewinnorientierte Einkommenspolitik und Staatsverschuldung, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus (Neumark-Festschrift), hrsg. von H. Haller, L. Kullmer, C. S. Shoup, H. Timm, Tübingen 1970, S. 529 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmenssektor ähnliche verteilungspolitische Einwände geltend macht wie gegen eine Kaufkraftabschöpfung durch einkommensteuerliche Belastungen der Masseneinkommen im Boom[55]. Diese Reaktion ist jedoch kurzfristig orientiert. Es erscheint wichtig, die konjunkturpolitische Beeinflussung der privaten Investitionstätigkeit über den gesamten konjunkturellen Verteilungszyklus hinweg zu verfolgen. In diesem weiteren Kontext erweist sich der mit ihr verbundene Einkommenstransfer lediglich als eine graduelle Kompensation der Schwankungen im Gewinnanfall des Unternehmenssektors. Die hohen Unternehmensgewinne des Booms werden vom Staat teilweise abgeschöpft, die Gewinnausfälle der Rezession teilweise erstattet. Der formale Inzidenzeffekt verstärkt also die allein durch die Nachfragestabilisierung erreichte Dämpfung des konjunkturellen Verteilungszyklus, der damit allerdings noch nicht beseitigt sein dürfte.

Vergleicht man mit den investitionsbeeinflussenden Maßnahmen die Stabilisierungsmaßnahmen, die auf eine einkommensteuerliche Beeinflussung des Massenkonsums abstellen — ähnliches gilt für eine antizyklische Handhabung der aus allgemeinen Steuermitteln finanzierten Sozialleistungen —, so fällt deren Beurteilung im Kontext des gesamten Verteilungszyklus ungünstiger aus. Beim Anfallen der hohen Unternehmensgewinne im Boom müßten diese Maßnahmen formal gerade die konjunkturell schlechter gestellte Einkommensgruppe der Arbeitnehmer-Haushalte und unteren Einkommensschichten treffen; in der Rezession müßten sie diese verteilungsmäßig entlasten, obwohl sie von der relativen Einkommensposition her besser bzw. wenig schlecht gestellt sind. Der formale Inzidenzeffekt ist hier also dem allein durch die Nachfragestabilisierung verursachten Verteilungseffekt entgegengerichtet und daher der Stabilisierung des konjunkturellen Verteilungszyklus weniger förderlich.

Im Anschluß an diese letzte Feststellung sind zwei Bemerkungen angebracht: Möglicherweise provoziert die Feststellung bezogen auf die Rezession, daß die Erscheinung des konjunkturellen Verteilungszyklus als Zyklus der Einkommensverteilung in Frage gestellt wird, und zwar durch den Hinweis auf Arbeitslosigkeit und durch das Beschäftigungsrisiko verursachte Existenzunsicherheit in der Rezession sowie auf Schwierigkeiten der Wiedereingliederung in den Erwerbsprozeß

[55] Aus einer Reihe von Gründen (keine Änderung der absoluten Nominaleinkommensposition der Arbeitnehmer etc.) fällt die Reaktion bei der Investitionsprämie wahrscheinlich schwächer aus als bei der einkommensteuerlichen Belastung der Masseneinkommen. Vgl. im übrigen die kritische Stellungnahme von 42 dem „linken" Arbeitnehmerflügel nahestehenden Wirtschaftswissenschaftlern zum Konjunkturprogramm der Bundesregierung, abgedruckt in: Wirtschaftswoche, No. 47 vom 14. 11. 1975, S. 78 ff., unter dem Titel „Protest der Professoren".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach der Rezession. Damit wird jedoch das Verteilungsproblem von der Einkommensebene lediglich auf die allgemeinere Wohlfahrtsebene verlagert, wo es sich wegen der Unmöglichkeit eines interpersonellen Wohlfahrtsvergleichs einer wissenschaftlichen Überprüfung entzieht. Würde man das Problem mit Hilfe eines umfassenden Systems sozialer Indikatoren und eines sozialen Bewertungsschemas auf dieser Ebene anzugehen versuchen, käme man ebensowenig um verteilungspolitisch umstrittene Schlüsse herum. Möglicherweise müßte bei den im Vergleich zum Besitz- und Gewinneinkommen geringen Schwankungen der Arbeitseinkommen und bei dem institutionell erreichten Grad sozialer Absicherung selbst hier bezweifelt werden, daß dem konjunkturellen Zyklus der Einkommensverteilung ein genau entgegengerichteter Zyklus der „Wohlfahrts"-Verteilung entspricht. — Abgesehen davon schließt die Feststellung nicht aus, daß der Staat in der Rezession zusätzliche ausgabepolitische Maßnahmen treffen soll, die auf eine weitere soziale Absicherung der Arbeitslosen abzielt. Derartige Maßnahmen können normalerweise jedoch nur den Charakter flankierender Maßnahmen haben und sind dann verteilungspolitisch von begrenzter Bedeutung.

5. Die Kompromisse

Nach der Skizzierung der staatlichen Zielvorstellungen und der Konjunktur- und Verteilungswirkungen finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen lassen sich die Kompromisse untersuchen, die der Staat bei seinem Mitteleinsatz zwangsläufig eingehen muß. Derartige Kompromisse zwischen kurzfristigen Stabilisierungs- und Verteilungszielen sind nicht zu vermeiden, sobald die stabilitätspolitischen Maßnahmen über die Verstetigung der staatlichen Ausgabentätigkeit hinausgehen.

Keine der beiden betrachteten sozialen Gruppen will im Boom durch die restriktiven Maßnahmen der staatlichen Finanzpolitik getroffen werden, die, sofern sie sich außerhalb des Ausgabenbereichs bewegen und wirksam sein sollen, stets kurzfristige Einkommenseinbußen mit sich bringen. Jede der beiden Gruppen beansprucht in der Rezession, in den Genuß der expansiven Maßnahmen zu gelangen, die sich als Einkommensentlastungen auswirken. Betrachtet man die kurzfristigen Verteilungspräferenzen des Staates und gewichtet den Einfluß, den die Präferenzen der beiden sozialen Gruppen auf sie haben, mit dem relativen Stimmengewicht im demokratischen Wahlprozeß, müßte man erwarten, daß der Staat einen Kompromiß anstrebt, der auf einen sozial und konjunkturell asymmetrischen Einsatz des stabilitätspolitischen Instrumentariums hinausläuft. Im Extremfall würde man für den Boom also den Einsatz investitionshemmender und die Einkommen der Unternehmen, Selbständigen-Haushalte bzw. oberen Einkommens-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schichten belastender Maßnahmen erwarten, für die Rezession dagegen den Einsatz von Maßnahmen, die den Massenkonsum und das System der sozialen Sicherung fördern bzw. die Einkommen der Arbeitnehmer-Haushalte und unteren Einkommensschichten entlasten. — Graduell läßt sich eine derartige Asymmetrie im Einsatz finanzpolitischer Stabilisierungsinstrumente in der Bundesrepublik während der vergangenen ersten Hälfte der siebziger Jahre feststellen: Im Boom 1973 erhob der Staat die 11 %ige Investitionsteuer und den auf die oberen Einkommensschichten und Unternehmen begrenzten 10 %igen Stabilitätszuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer; in der darauf folgenden Rezession griff er im Rahmen der beiden Konjunkturprogramme vom 12. Dezember 1974 und 27. August 1975 zu einer Investitionszulage in Höhe von 7,5 % der Anlageninvestitionen und einigen Finanzierungshilfen an Unternehmen, daneben zu Lohnkostenzuschüssen und einigen anderen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen[56]. Die graduelle Asymmetrie, soweit sie die Sätze der Investitionsteuer bzw. Investitionszulage betrifft, ist durch die gesetzliche Regelung im Rahmen des deutschen Umsatz- bzw. Einkommensteuerrechts bedingt[57]; darüber hinaus kann sie in dem konkreten Beispiel als kurzfristiger Ausgleich für die mittelfristige Verschiebung im staatlichen Umverteilungsprozeß angesehen werden. Sieht man von derartigen Kompensationseffekten einmal ab, ist sie einer kritischen Beurteilung zu unterziehen.

Jedes asymmetrisch ausgestaltete Bündel konjunkturpolitischer Maßnahmen der staatlichen Finanzpolitik läßt sich in seinen gesamten Belastungs- und Verteilungswirkungen in eine trendmäßige und eine zyklische Belastungs- und Verteilungskomponente zerlegen. Wird z. B. die private Investitionstätigkeit im Boom einem hemmenden Sanktionsmechanismus von Seiten des Fiskus ausgesetzt, ohne in der Rezession durch entsprechende Entlastungen gefördert zu werden, so wird sie auch im mittelfristigen Trend belastet und über die gesunkene Rentabilität der Investitionsprojekte gehemmt[58]. Dies ist jedoch ein

---

[56] Die darüber hinausgehenden Maßnahmen, vor allem im Rahmen des 2. Konjunkturprogramms, dienten zum größten Teil dem Ausgleich des staatlichen Nachfragerückgangs im Investitionsbereich.

[57] Die Erhebung einer konjunkturpolitisch motivierten Investition*steuer* ist im Umsatzsteuerrecht geregelt. Gemäß § 30 UStG in der Fassung des Steueränderungsgesetzes 1973 erfolgt sie dadurch, daß der umsatzsteuerliche Vorsteuerabzug für Investitionen in das Anlagenvermögen vorübergehend ausgesetzt wird. Der Satz der Investitionsteuer ist daher identisch mit dem der Nettoumsatzsteuer. Die Gewährung konjunkturpolitisch motivierter Investitions*zulagen* erfolgt im Rahmen des Einkommensteuerrechts als Abzug von der Steuerschuld. Gemäß § 51, (1), 2, s ist für die Zulage ein maximaler Satz von 7,5 % vorgesehen.

[58] Man beachte, daß aufgrund der hier vertretenen Hypothese über das verzögerte Verhalten der Investitionstätigkeit ein direkter theoretischer Zusammenhang zwischen dem im Vergleich zu den sechziger Jahren hohen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wachstumspolitisch unerwünschter Nebeneffekt der nur im Boom an der Investitionstätigkeit ansetzenden Stabilisierungsmaßnahmen, der sich unter Umständen auch kurzfristig bzw. konjunkturell auswirken kann. Aus diesem Grund sehen Arbeitnehmer und ihre Kollektivorganisationen wahrscheinlich im Prinzip die Unzweckmäßigkeit eines derart ausgestalteten Maßnahmenbündels ein, und der Staat selbst vermeidet eine solch extrem asymmetrische Ausgestaltung des konjunkturpolitischen Maßnahmebündels. Ähnlich verhält es sich aber mit jeder anderen sozial und konjunkturell asymmetrischen Ausgestaltung der staatlichen Konjunkturpolitik über den Zyklus hinweg[59]. Der Widerstand der in einer Konjunkturphase belasteten und in der anderen Konjunkturphase nicht entlasteten Gruppen wird in jedem Fall der Durchsetzung der staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen im Wege stehen. Der Staat muß sich daher grundsätzlich überlegen, ob er den im mittelfristigen Trend erzielten Belastungs- bzw. Verteilungseffekt, wenn er ihn wünscht, nicht besser mit einer entsprechenden mittelfristigen Ausgestaltung seines finanzpolitischen Instrumentariums anstreben soll, um seine kurzfristige bzw. konjunkturelle Stabilisierungspolitik ohne unnötige politische Widerstände und damit stabilitätspolitisch effektiver einsetzen zu können.

Unter diesen Umständen sind zwei Alternativen einer zweckmäßig ausgerichteten kurzfristigen Stabilisierungspolitik denkbar. Die erste Alternative besteht darin, daß der Staat stets darauf achtet, daß beim Einsatz finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen die staatlichen Umverteilungseffekte nicht kurzfristig von den mittelfristig erstrebten Umverteilungseffekten abweichen. Die Alternative wird stets auf die konjunkturelle Beeinflussung von Konsum *und* Investition, auf *allgemeine* einkommensteuerliche Maßnahmen, die alle Einkommensbezieher gleich treffen, sowie auf eine Beeinflussung *aller* Faktoreinsätze, also der Investition wie der privaten Arbeitsnachfrage, abstellen.

Der Versuch, die mittelfristig erreichte soziale „Symmetrie" kurzfristig zu wahren, stellt jedoch auf Konzepte ab, die schwer zu konkretisieren und daher notwendigerweise umstritten sind; das gilt für die Gleichbehandlung aller Einkommensbezieher im Rahmen einkommensteuerlicher Maßnahmen wie auch für die Gleichbehandlung von Kon-

---

Niveau des Kapitalmarktzinses und dem augenblicklich zu beobachtenden Sinken bzw. geringen Niveau der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote besteht.

[59] Vgl. z. B. die Diskussion des sog. „Shoup-Planes" bei *F. Neumark,* Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, a. a. O., S. 68; dieser Plan sieht für den Boom eine Erhöhung der Einkommensteuersätze für die über einer bestimmten Untergrenze liegenden Einkommen vor, für die Rezession jedoch eine generelle Einkommensteuersenkung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sum und Investition[60]. Damit ist zugleich gesagt, daß die Durchsetzung dieser Maßnahmen politisch keineswegs so einfach ist, wie es wegen der erklärten kurzfristigen Verteilungs-„Neutralität" zu erwarten ist. Schließlich impliziert der Versuch den Einsatz von Maßnahmen wie z. B. staatlichen Lohnkostenzuschüssen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in einer Rezession nicht allzu starken Umfangs aus allokativen Gründen und aus verteilungspolitischen Gründen anderer Art fragwürdig erscheinen[61; 62].

Weniger anspruchsvoll, eher konservativ und doch zugleich aussichtsreicher scheint die Alternative zu sein, die darauf verzichtet, den sozialen Ausgleich kurzfristig bzw. Jahr für Jahr anzustreben, und die die aus der Stabilisierungspolitik resultierenden verteilungsmäßigen Vor- und Nachteile nur über den Zyklus hinweg auszugleichen sucht. Hierbei kann der Staat sich bei der Lenkung der privaten Nachfrage von vornherein auf investitionsbeeinflussende Maßnahmen beschränken. Diese sind stabilitätspolitisch am effizientesten; sie lassen sich in Boom und Rezession mit ähnlichem Erfolg einsetzen; außerdem bewirken sie keine

[60] Der Versuch einer Beeinflussung der allgemeinen Konsumnachfrage kann bei der Ausgestaltung des Steuersystems in der Bundesrepublik praktisch nur über einkommensteuerliche Maßnahmen erfolgen, die nicht nach der Art der Einkommensverwendung differenzieren, oder über Maßnahmen im Bereich der Nettoumsatzsteuer, die wegen ihrer kosteninduzierten Überwälzung im Boom die Gefahr unerwünschter Preiseffekte heraufbeschwören und wegen der unterlassenen Weitergabe in der Rezession mit der Gefahr der beschäftigungspolitischen Erfolgslosigkeit verbunden sind.

[61] Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß der zu bekämpfende Rückgang der Investitionsnachfrage, der möglicherweise durch verzögerte Reaktionen auf Änderungen des Kapitalmarktzinses verursacht ist, auch von Sektoren ausgeht, die selbst keinen Nachfragerückgang auf der Absatzseite zu verzeichnen haben. Auf der anderen Seite ist zu fragen, ob die Investitionsgüterproduzenten trotz ausfallender Nachfrage nach ihren Produkten durch Lohnkostenzuschüsse veranlaßt werden können, ihre Produktion aufrecht zu erhalten. Im Endeffekt werden die unbeschäftigten Arbeitskräfte durch derartige Maßnahmen wahrscheinlich in Richtung einer Beschäftigung gelenkt, die gesamtwirtschaftlich nicht auf Dauer aufrechtzuerhalten ist und im Aufschwung nicht genügend schnell wieder zugunsten der vorrangigen Beschäftigungserfordernisse aufgegeben wird. Im übrigen vgl. *J. Hackmann* und *H. Keiter,* Lohnkostenzuschüsse nach dem „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität" vom 12. Dezember 1974 in theoretischer Sicht, in: Finanzarchiv, N. F. 34, 1976, S. 329 ff. Natürlich treten negative Allokationseffekte auch im Fall investitionsbeeinflussender Maßnahmen auf, insbesondere, sobald es sich um speziell ausgerichtete Maßnahmen handelt. Wegen der langfristigen Orientierung des privaten Investitionskalküls dürften die kurzfristig eingesetzten Maßnahmen jedoch zum großen Teil nur die Wirkung eines Vorziehens bzw. Aufschiebens ohnehin geplanter Investitionsprojekte haben und damit allokativ weniger schädlich sein.

[62] In einem System, in dem Arbeitslose ihren Lohnausfall durch eine Arbeitslosenversicherung erstattet bekommen, verlaufen die Verteilungseffekte eigener, zur Bekämpfung der Unterbeschäftigung vorgenommener Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Staates praktisch nur über die im staatlichen Sektor bewirkte Erhöhung des Nettosozialprodukts.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kurzfristige Abweichung von den angestrebten mittelfristigen Verteilungsparitäten weg, sondern mildern lediglich den insgesamt in Erscheinung tretenden konjunkturellen Verteilungszyklus, was dem Staat die Entscheidung für ein solches Vorgehen erleichtern müßte. In diesem Fall wird der Staat den sozialen Gruppen ausdrücklich zumuten, ein rein kurzfristiges Verteilungsdenken aufzugeben und die kurzfristigen Abweichungen von den mittelfristig bewirkten formalen Umverteilungseffekten der staatlichen Finanzpolitik hinzunehmen. Diese Zumutung kann er jedoch rechtfertigen, indem er sich programmatisch darauf festlegt, die investitionsbeeinflussenden Maßnahmen zur Boom- und Rezessionsbekämpfung gleichermaßen anzuwenden[63], und indem er darauf verweist, daß durch den Einsatz in beiden Konjunkturphasen eine Kompensation der verursachten formalen Umverteilungseffekte über den Zyklus erreicht wird[64].

Indem die staatliche Finanzpolitik sich darauf festlegt, Stabilisierungspolitik über eine Verstetigung ihres ausgabepolitischen Verhaltens und über eine Beeinflussung der privaten Investitionstätigkeit zu betreiben, hat sie die Möglichkeit, ihre Entscheidung über den Einsatz des stabilitätspolitischen Instrumentariums verteilungspolitisch zu entlasten. Diese Möglichkeit schließt nicht aus, daß der Staat abseits allen Verteilungsdenkens rezessionsbedingte soziale Risiken, die durch das institutionalisierte System der sozialen Sicherung nicht abgedeckt sind und alle Erwerbsgruppen gleich treffen können, durch zusätzliche flankierende Maßnahmen ad hoc überbrücken hilft. Sie schließt auch nicht aus, daß Verteilungspolitik betrieben wird. Doch scheinen die Verteilungsziele bzw. die auf sie gerichtete Verteilungspolitik einen eher mittel- bzw. längerfristigen Charakter zu besitzen. Das, was die staatliche Finanzpolitik im Rahmen ihres stabilitätspolitischen Instrumenteneinsatzes an Verteilungseffekten erzielen kann, ist vorübergehender Natur und wiegt u. U. gering im Vergleich zu den Kosten, die die mit ihnen in Kauf genommenen konjunkturpolitischen Versäumnisse via Beschäftigung, Potentialeinbußen und Inflation verursachen. Wie das

---

[63] Eine derartige Anwendung erfordert, daß z. B. die steuerrechtliche Regelung von Investitionsteuer und Investitionszulage anders als im Steuerrecht der Bundesrepublik einheitlich geregelt wird und daß der Satz für beide Maßnahmen nicht von vornherein durch das Steuergesetz fixiert wird.

[64] Die Kompensation ist nicht zwangsläufig vollständig, da der Konjunkturzyklus nicht in regelmäßigen Schwingungen verläuft und der konjunkturpolitische Instrumenteneinsatz sich primär am Stabilitätsziel und nicht am Ausgleich der verursachten Verteilungseffekte orientiert. Im übrigen rechtfertigt gerade die erstrebte Kompensation, die Investitionsprämien der Rezession genauso wie die Investitionsteuern des Booms auf die Gesamtheit aller Investitionsprojekte auszurichten, obwohl die beabsichtigten Wirkungen nur in einem marginalen Bereich aller Investitionsprojekte auftreten und eine Förderung der intramarginalen, ohnehin realisierten Investitionsprojekte überflüssig erscheint.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beispiel der restriktiven Finanzpolitik im Jahr 1973 zeigt, sind diese Verteilungseffekte formal auch gering im Vergleich zu den Verteilungseffekten, die die staatliche Finanzpolitik auf mittlere Sicht bewirken kann[65], und nicht geeignet, die verteilungspolitischen Löcher einer mittelfristig schlecht abgestimmten Finanzpolitik zu stopfen. Der Staat sollte daher seine verteilungspolitischen Ziele in einem durch konjunkturelle Zufälligkeiten und konjunkturpolitische Notwendigkeiten nicht gestörten längerfristigen politischen Willensbildungsprozeß formulieren und seine verteilungspolitischen Entscheidungen auf die mittelfristigen Erfolge ausrichten[66]. Die konjunkturelle Stabilitätspolitik verliert dadurch an Schwerfälligkeit. Es wäre eine Aufgabe der staatlichen Finanzpolitik, in diesem Sinne die stabilitätspolitische Zweckmäßigkeit und verteilungspolitische Unschädlichkeit eines auf Ausgabenverstetigung und Investitionsbeeinflussung ausgerichteten stabilitätspolitischen Vorgehens transparent zu machen.

---

[65] Das im Jahre 1973 erzielte Aufkommen aus Investitionsteuer und Stabilitätszuschlag machte 0,5 % des Nettoinlandsprodukts zu Marktpreisen aus.

[66] Vgl. ähnlich *D. Biehl*, Budgetkonzepte, a. a. O., S. 855 ff. — Auf der mittelfristigen Ebene tritt der „trade-off" zwischen Stabilisierungs- und Verteilungsziel erneut in Erscheinung, was hier nur angedeutet werden kann: Eine Verschärfung der Einkommensteuerprogression baut mittelfristig interpersonelle Einkommensunterschiede ab, sie mildert die Schwankungen des konjunkturellen Verteilungszyklus und erhöht die eingebaute Flexibilität des Steuersystems; eine staatlich bewirkte starke Ausweitung des Arbeitnehmersparens verändert das konjunkturelle Verhalten des privaten Wirtschaftssystems etc.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Funktionale Verteilung der Bruttowertschöpfung im privaten Sektor der Bundesrepublik Deutschland (Prozentgrößen des privaten BIP-Beitrages)**

Jahr	rechnerisches Arbeitseinkommen[a)]	rechnerische Kapitalverzinsung[b)]	Überschuß der priv. Bruttowertschöpfung über d. Faktorkosten[c)]	Abschreibungen des privaten Sektors	indirekte Steuern des privaten Sektors	rechnerischer Gewinn[a)]
	(1)	(2)	(3) = 100,00-(1)-(2)	(4)	(5)	(6) = (3)-(4)-(5)
1960	57,16	7,90	34,93	8,75	15,38	10,79
1961	57,74	7,48	34,77	9,07	15,48	10,21
1962	58,50	7,84	33,65	9,59	15,54	8,51
1963	57,98	8,31	33,70	10,02	15,36	8,30
1964	57,56	8,44	33,99	10,10	15,26	8,62
1965	57,95	9,34	32,70	10,39	15,20	7,09
1966	57,78	11,08	31,13	10,73	15,21	5,18
1967	56,97	10,75	32,27	11,35	15,71	5,21
1968	55,91	10,03	34,04	11,09	14,81	8,13
1969	55,57	9,98	34,44	11,04	15,95	7,45
1970	57,34	11,13	31,51	11,40	14,54	5,56
1971	58,09	11,04	30,86	11,75	14,57	4,53
1972	57,96	11,17	30,85	11,81	14,93	4,10
1973	59,07	12,87	28,05	11,77	14,87	1,41
1974	60,04	14,77	25,17	12,38	14,48	−1,69

Bemerkungen zu Tab. 1:

a) Ermittelt als

$$\frac{\text{Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit}}{\text{Bruttoinlandsprodukt des privaten Sektors}} \times \frac{\text{Erwerbstätige des privaten Sektors}}{\text{besch. Arbeitnehmer des privaten Sektors}}$$

b) Die rechnerische Kapitalverzinsung ergibt sich durch Zuschlag der Umlaufsrendite festverzinslicher Wertpapiere auf das im privaten Sektor in Anlagen investierte Finanzkapital. Dieses Finanzkapital ist zum Nennwert bewertet. Von einer Verzinsung des im Vorratsvermögen gebundenen Finanzkapitals wurde abgesehen.

c) Bruttoinlandprodukt des privaten Sektors (= 100,00) minus Anteil des rechnerischen Arbeitseinkommens minus Anteil der rechnerischen Kapitalverzinsung.

d) Überschuß über die Faktorkosten minus Anteil der Abschreibungen und Anteil der indirekten Steuern des privaten Sektors.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975/76, Stuttgart und Mainz 1976, Tab. 19;
Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 2 Wertpapierstatistik, Juli 1973;
Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland;
Statistisches Bundesamt, Fachserie N Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1 Konten und Standardtabellen 1975 (Vorbericht), Stuttgart und Mainz 1976, S. 26 ff.;
Wirtschaft und Statistik, 21, 1970, S. 391.

Die Angaben über das im privaten Sektor in Anlagen investierte Finanzkapital beruhen auf einer eigenen Schätzung im Anschluß an die Anlagenvermögensrechnung des Statistischen Bundesamtes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Die Verteilung des Nettosozialprodukts zu Marktpreisen der Bundesrepublik Deutschland vor der Einkommensumverteilung durch den Staat (Prozentgrößen der Anteile)

Jahr	Arbeitnehmer (einschl. Rentner)[a)]	Selbständige, Kapitalgesellschaften und Organisationen ohne Erwerbscharakter[b)]	Staat (einschl. Sozialversicherung)[c)]
	(1)	(2) = 100,0 - (1) - (3)	(3)
1960	51,76	46,70	1,53
1961	53,06	45,54	1,38
1962	54,56	44,01	1,42
1963	55,23	43,35	1,40
1964	55,32	43,27	1,40
1965	56,13	42,40	1,45
1966	57,12	41,32	1,54
1967	57,09	41,55	1,35
1968	56,34	42,57	1,08
1969	56,85	42,21	0,93
1970	59,51	39,37	1,11
1971	60,89	38,16	0,94
1972	61,19	37,93	0,87
1973	62,66	36,60	0,73
1974	64,61	34,34	1,04

Bemerkungen zu Tabelle 2:

a) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung plus Vermögenserträge der Arbeitnehmer-Haushalte (einschl. Rentner) gemäß Angaben des DIW minus versteckte Zinssubventionen auf öffentliche Wohnungsbaudarlehen an den privaten Sektor. Der letzte Posten wurde ab 1971 mit dem gleichbleibenden Wert des Jahres 1970 fortgeschrieben.

b) Nettosozialprodukt zu Marktpreisen (= 100,00) minus Anteil der Arbeitnehmer (einschl. Rentner) minus Anteil des Staates (einschl. Sozialversicherungen).

c) Anteil des Staates am Volkseinkommen gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung plus rechnerische Zinssubventionen an den privaten Sektor des Inlandes; die Zinssubventionen wurden geschätzt als rechnerische Verzinsung der staatlichen Nettoforderungsposition gegenüber dem privaten Sektor des Inlandes in Höhe der Umlaufsrendite festverzinslicher Wertpapiere minus Einkommen des Staates aus Unternehmertätigkeit und Vermögen im Inland plus Zinsendienst auf öffentliche Schulden gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung.

Quelle: Vgl. Quellenangaben Tabelle 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Die Verteilung des Nettosozialprodukts zu Marktpreisen der Bundesrepublik Deutschland nach der Einkommensumverteilung durch den Staat (Prozentgrößen der Anteile)

Jahr	Arbeitnehmer (einschl. Rentner)[a)]	Selbständige, Kapitalgesellschaften und Organisationen ohne Erwerbscharakter[b)]	Staat (einschl. Sozialversicherung)[c)]
	(1)	(2) = 100,00 - (1) - (3)	(3)
1960	55,93	24,04	20,02
1961	56,74	21,83	21,42
1962	58,03	19,94	22,01
1963	58,57	19,68	21,73
1964	58,80	19,80	21,39
1965	60,26	20,32	19,40
1966	61,29	19,26	19,44
1967	62,71	18,98	18,29
1968	61,06	20,89	18,04
1969	59,91	19,31	20,77
1970	60,57	19,02	20,40
1971	61,35	17,65	20,98
1972	61,53	18,12	20,33
1973	61,61	16,17	22,20
1974	63,63	15,14	21,22

Bemerkungen zu Tabelle 3:

a) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit plus Vermögenserträge der Arbeitnehmer-Haushalte (einschl. Rentner) minus Lohnsteueraufkommen minus Sozialversicherungsbeiträge der privaten Haushalte gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung plus Barleistungen der Sozialhaushalte gemäß Sozialstatistik plus Eigenverbrauch der Sozialversicherungen gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung plus Wohnungsbauprämien und vermögenswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand zugunsten des Wohnungsbaus und der Wohnungswirtschaft. Der letzte Posten wurde ab 1971 mit konstanter Rate von 10 % p. a. fortgeschrieben.

b) Nettosozialprodukt zu Marktpreisen (= 100,00) minus Anteil der Arbeitnehmer (einschl. Rentner) minus Anteil des Staates (einschl. Sozialversicherung).

c) Anteil des Staates am verfügbaren Einkommen gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung plus Übertragungen des Staates an die übrige Welt gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (netto) minus Eigenverbrauch der Sozialversicherungen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Die Förderung des Wohnungsbaus durch die öffentliche Hand in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1958 bis 1966, Finanzbericht 1969 des BMF, Bonn o. J., S. 229 ff.;

dass., Die Förderung des Wohnungsbaus durch die öffentliche Hand in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1966 bis 1970, Finanzbericht 1973 des BMF, Bonn o. J., S. 215 ff.;

DIW-Wochenbericht 31/1975 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 31. Juli 1975, S. 246;
W. Kaiser und *A. Zerwas*, Die Struktur des Sparens in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 - 1967, Berlin 1970, S. 98, Tab. 23;

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975/76, Stuttgart und Mainz 1976, Tab. 16;

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland;

Statistisches Bundesamt, Fachserie N: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Die Einkommensumverteilung durch den Staat in der Bundesrepublik Deutschland (Nettotransfer in Prozent des Nettoinlandsprodukts zu Marktpreisen)[a]

Jahr	Arbeitnehmer (einschl. Rentner)	Selbständige, Kapitalgesellschaften und Organisationen ohne Erwerbscharakter	Staat (einschl. Sozialversicherung)
	(1)	(2)	(3)
1960	4,16	– 22,66	18,49
1961	3,67	– 23,70	20,03
1962	3,47	– 24,06	20,59
1963	3,34	– 23,67	20,33
1964	3,48	– 23,45	19,98
1965	4,13	– 22,08	17,94
1966	4,17	– 22,06	17,89
1967	5,61	– 22,56	16,94
1968	4,72	– 21,68	16,95
1969	3,05	– 22,89	19,84
1970	1,05	– 20,34	19,28
1971	0,46	– 20,50	20,03
1972	0,34	– 19,81	19,46
1973	– 1,04	– 20,42	21,46
1974	– 0,98	– 19,19	20,18

Bemerkung:

a) Der Transfersaldo eines Sektors in der Umverteilung durch den Staat (einschl. Sozialversicherung) ergibt sich aus der Differenz der entsprechenden Einkommensanteile in Tabelle 3 und Tabelle 2 und bringt die formale Inzidenz der staatlichen Einkommens- und Vermögenstransfers (einschl. Steuern, Subventionen etc.) zum Ausdruck. Die Salden der drei Sektoren gleichen sich abgesehen von Rundungsfehlern jeweils zu null aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik*

Von *Hermann Berié*, Bonn

Einführung

Der Begriff „Sozialbudget" ist in Wissenschaft und Praxis nicht eindeutig definiert. Er hat keine lange Tradition und wird nicht ständig gebraucht. In der wissenschaftlichen Literatur ist er relativ selten anzutreffen. In der jüngeren Praxis, in der sozialpolitischen Diskussion tritt er zwar zunehmend häufiger auf, aber eher als Schlag- oder gar Reizwort, denn als eindeutig und klar umrissener Sachbegriff.

Es scheint daher zweckmäßig, ja unumgänglich, zunächst eine begriffliche Klärung zu versuchen. Dazu gehört die Herausarbeitung der Aufgaben- und Zielsetzung, die mit den jeweiligen Begriffen verbunden sind. Erst dann ist es möglich und sinnvoll, das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik zu diskutieren und besonders das konkrete Sozialbudget der Bundesregierung auf seine Funktionsfähigkeit zu überprüfen und kritisch zu beleuchten.

Schließlich sind die aus dieser Überprüfung sich ergebenden Änderungs- und Verbesserungsvorschläge zu überlegen und in Richtung und Tendenz zu bestimmen. Da dies hier und heute nur in Ansätzen möglich sein kann, sollte sich die Wissenschaft zusammen mit den Politikern und Praktikern bemühen, konkrete Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

1. Allgemeine Probleme des Sozialbudgets

1.1 Begriff

1.1.1 Wirtschaftstheoretischer Begriff

Der Name Sozialbudget tauchte — wohl zum ersten Mal im deutschsprachigen Raum — in dem Vortrag von Mackenroth vor dem Verein für Socialpolitik am 19. 4. 1952 in Berlin auf[1]. Mackenroth verstand

---

* Für eine kritische Durchsicht des Manuskripts bin ich Herrn Dipl.-Volkswirt Götz-Ulrich Bischoff dankbar.

[1] *G. Mackenroth,* Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Berlin 1952, S. 39 ff., und in: Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 43 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unter dem Sozialbudget (ohne dies allerdings genauer zu definieren) die Gesamtheit der Sozialleistungen, die im Wege der Umverteilung den Begünstigten zufließt. Worauf es Mackenroth vor allem ankam[2], waren ökonomische Grundfeststellungen, die er in zwei Thesen zusammenfaßte:

— „Einheit des Sozialbudgets". Damit wollte er die damals wie heute allgemein viel zu wenig gesehene oder zumindest ernst genommene ökonomische Binsenweisheit unterstreichen, daß es nur eine Quelle für die Sozialleistungen gibt, nämlich das Volkseinkommen der jeweiligen Periode. Dies war ihm — wie seine zum Teil beschwörenden Appelle in dem Vortrag beweisen — ein dringendes Bedürfnis. Und er wollte vor allem mit dem Irrglauben abrechnen, daß die Sozialleistungen aus irgendwelchen in der Vergangenheit angesammelten Fonds ganz oder zumindest zusätzlich gespeist werden könnten. Rücklagen und Ansammlungen von Vermögen seien zwar einzel-, nicht aber gesamtwirtschaftlich möglich. Im Klartext meinte Mackenroth damit, daß z. B. eine Rentenversicherung, die mehr und mehr die gesamte Bevölkerung umfasse, de facto nicht mit einem Kapitalansammlungs-, sondern nur mit einem Umlageverfahren zu finanzieren sei.

— „Freiheitsgrade des Sozialbudgets". Wenn für das Sozialbudget als einzige Quelle das Volkseinkommen der jeweiligen Periode in Frage kommt, können seine Freiheitsgrade, d. h. seine Erweiterungsmöglichkeiten nur in einer Umschichtung der Verwendung dieses Volkseinkommens zugunsten von Sozialleistungen oder in einer Erhöhung des Volkseinkommens bei entsprechender höherer Dotierung des Sozialbudgets bestehen. Umschichtungen, die Mackenroth als Konsumschichtungen (Verzicht auf privaten oder sonstigen öffentlichen Konsum zugunsten von mehr Sozialleistungen) oder als Einschränkungen der Investitionen, also praktisch in der Umschichtung künftiger Konsummöglichkeiten, sah, erschienen ihm als nicht sehr realistische Aussichten, das Sozialbudget zu erhöhen. Praktische Bedeutung hatte für Mackenroth „wirklich nur die Steigerung des Sozialprodukts als Quelle einer Steigerung des Sozialaufwandes"[3].

Leider sind durch den frühen Tod Mackenroths die von ihm aufgegriffenen Thesen nicht weiter vertieft und geklärt worden. Vor allem lassen sich über die dargestellten allgemeinen und theoretischen Erwägungen hinaus keine konkreteren Definitionen, insbesondere hinsichtlich einer näheren Abgrenzung des Begriffes Sozialbudget ableiten.

[2] Auf die mehr politische Absicht Mackenroths, ein rationales, transparenteres Sozialleistungssystem mittels des von ihm angeregten „Deutschen Sozialplans" zu verwirklichen, die letztlich Ziel seines Vortrages war, kann in diesem Zusammenhang nur hingewiesen, aber nicht näher eingegangen werden.

[3] *G. Mackenroth,* a. a. O., S. 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.1.2 Kreislaufanalytischer und statistisch-technischer Begriff

Schüler Mackenroths und andere Wissenschaftler, die sich in der Folgezeit mit dem Sozialbudget und seinen Problemen befaßten, stellten im Gegensatz zu Mackenroth die statistisch-technische Seite in den Vordergrund. Vor allem Hensen[4] hat den kreislauftheoretischen Aspekt durch konkretes Zahlenmaterial herausgearbeitet und unterstrichen, ohne den Begriff „Sozialbudget" zu verwenden. Vielmehr werden bei ihm die „Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft" dargestellt und mit dem quantifizierten „Sozialhaushalt" erstmals der bislang wenig beachtete und in seiner tatsächlichen Größenordnung sicherlich unterschätzte Anteil der Leistungen der Sozialen Sicherung am Sozialprodukt herausgestellt. Auch versuchte Hensen — wohl erstmals zumindest für die Bundesrepublik Deutschland —, in groben Zügen die quantitativen Auswirkungen von Umverteilungsmaßnahmen zu skizzieren. Eine noch umfassendere statistische Übersicht des Sozialbudgets bietet die 10 Jahre später vorgelegte Tübinger Untersuchung über den „Sozialhaushalt (auch hier wird der Begriff Sozialbudget nicht verwandt) und Wirtschaftskreislauf in der Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1960". Sie wurde ergänzt durch eine von den gleichen Verfassern stammende Arbeit „Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1955 und 1960"[5].

In diesen wie in einigen weiteren Untersuchungen der 50er und frühen 60er Jahre, die das Thema Sozialbudget behandeln oder streifen[6], finden sich gleichfalls keine exakten Begriffsbestimmungen zum Sozial-

---

[4] *H. Hensen,* Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955, und *ders.,* Die Sozialfinanzen im Kreislauf der Wirtschaft, in: Sozialer Fortschritt, 1955, S. 104 ff.

[5] *K.-D. Schmidt, U. Schwarz, G. Thiebach,* Sozialhaushalt und Wirtschaftskreislauf in der BRD 1950 - 1960, und *dies.,* Die Umverteilung des Volkseinkommens in der BRD 1955 und 1960, beide Tübingen 1965.

[6] U. a. *E. Boettcher,* Einleitung zu „Sozialpolitik und Sozialreform", Tübingen 1957; *B. Molitor,* Wirtschaftliche Aspekte der Sozialpolitik, in: Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 274 ff.; *E. Liefmann-Keil,* Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961.

Liefmann-Keil kann mit ihrem Standardwerk „Ökonomische Theorie der Sozialpolitik" neben der mehr statistisch-technischen Definition des Sozialbudgets, die von ihr in kontenmäßiger Form exemplifiziert wird, auch der unter 1.1.1 ausgeführten theoretischen Begriffsbestimmung zugeordnet werden. Stärker noch als Mackenroth betont sie die „Wechselwirkungen, welche ein Sozialbudget mit sich bringt" (a. a. O., S. 122). Sie bestehen nach ihr vor allem in der unterschiedlichen Beeinflussung der Einkommensverteilung durch die Einnahme- und Ausgabeseite des Sozialbudgets. Liefmann-Keil weist im übrigen darauf hin, daß (Sozialversicherungs-)Beiträge — vor allem in der angelsächsischen Literatur — auch als Steuern angesehen und daher entsprechend auch die Sozialleistungen den öffentlichen Etats zugeordnet würden: „In vielen Ländern wird das Sozialbudget denn auch als Teil des Staatsbudgets bezeichnet" (a. a. O., S. 160).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

budget bzw. Sozialhaushalt. In der Regel wird pragmatisch vorgegangen. Für die statistische Untermauerung werden die Sozialleistungsbereiche enumerativ erfaßt. Dabei spielt — verständlicherweise — die Ergiebigkeit der statistischen Quellen oft eine entscheidendere Rolle als theoretische Überlegungen. Mehr oder weniger gemeinsam ist all diesen Arbeiten die These, daß sich jede quantitative Darstellung des Sozialbudgets technisch im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) abzuspielen habe. Damit war zweifellos eine, wenn auch nicht expressis verbis genannte, Definition des Begriffs Sozialbudget verbunden. Man kann sie dahingehend konkretisieren, daß als Sozialbudget anzusehen ist, was nach den Buchungsregeln der VGR zur sekundären (Um-)Verteilung gehört. Gemeinsam ist den genannten Arbeiten auch die kontenmäßige Darstellungsform des Sozialbudgets (Sozialhaushalts).

1.1.3 Haushaltsmäßiger Begriff

Bei Hensen und in den Tübinger Untersuchungen wird statt vom Sozialbudget vom Sozialhaushalt gesprochen. Liefmann-Keil verweist auf die Praxis vieler Länder, das Sozialbudget dem Staatsbudget zuzurechnen[7]. Dennoch und trotz der meist, wenn auch in kontenmäßiger Form dargestellten Einnahme-/Ausgaberechnung in den oben genannten Arbeiten, sind diese begrifflich nicht dem (Staats-)Haushaltskonzept zuzuordnen. Dieses wird m. W. in der wissenschaftlichen Diskussion nicht verwandt.

Das Sozialbudget als verbindlichen Haushaltsplan anzusehen blieb einem politischen Vorstoß Mitte der 60er Jahre vorbehalten. Danach sollten die Sozialausgaben und die zu ihrer Finanzierung erforderlichen Mittel in einem verbindlichen, von der Regierung aufzustellenden und vom Parlament zu beschließenden Sozialhaushalt verankert werden. Im Gegensatz zu den sonstigen öffentlichen Haushaltsplänen sollte der Sozialhaushalt für eine mittelfristige Periode aufgestellt werden. Entscheidend an diesem vom damaligen Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und späteren Bundestagsabgeordneten Balke gemachten, allerdings nicht bis zu einer offiziellen Gesetzesinitiative gediehenen Vorschlag war es, daß auf einen solchen Sozialhaushalt der Artikel 113 des Grundgesetzes angewandt werden sollte[8]. Durch die vorgesehene Einbeziehung auch der von Arbeitgebern mit- oder vollfinanzierten Sozialleistungen wäre der Regierung das Vetorecht dieses Grundgesetzartikels gegen Ausgabevorschläge des Par-

---

[7] Vgl. Fußnote 6.

[8] *S. Balke*, Artikel 113 — auch für die Wirtschaft?, in: Der Arbeitgeber, 1965, S. 403.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

laments, die über den im Sozialhaushalt beschlossenen Rahmen hinausgingen, auch dann eingeräumt gewesen, wenn solche zusätzlichen Ausgaben nicht die öffentlichen Finanzen, sondern nur die Arbeitgeber unmittelbar belastet hätten.

Wenn dieser Vorschlag nicht zuletzt wegen seiner recht durchsichtigen Hintergründe, Sozialleistungen eher abzuwehren als auszubauen, keine allgemeine Zustimmung fand, ist er neben dem haushaltsmäßigen Aspekt noch aus zwei weiteren definitorischen Gründen wichtig. Einmal ist es die eindeutige Ausweitung des Begriffs Sozialbudget über den öffentlichen Bereich und damit praktisch über den theoretisch wie statistisch-technisch durch die VGR gezogenen Bereich der Umverteilung hinaus in den privaten Sektor. Erfaßt werden sollten nämlich auch Arbeitgeberleistungen, bzw. die von Arbeitgebern aufgebrachten Mittel, die der primären Einkommensverteilung zugeordnet sind. Zum zweiten ist es die Ausdehnung des Zeithorizontes auf die mittelfristige Sicht. Nicht mehr oder nicht nur Ex-post-Betrachtung und Gegenwartsanalyse stehen im Vordergrund, sondern entscheidend wird die mittelfristige Vorausschau.

1.1.4 Sozialplanerischer Begriff

Die gerade genannte Einbeziehung der Zukunft in die Begriffswelt des Sozialbudgets steht eindeutig bei jenen Definitionen im Vordergrund, die im Sozialbudget den mittel-, wenn nicht gar längerfristigen Plan der Konzeption und Fortentwicklung des Sozialleistungssystems verstehen. Theoretische und kreislaufanalytische Überlegungen treten dagegen in den Hintergrund. Auch die mehr oder weniger große Verbindlichkeit und damit der haushaltsmäßige Aspekt brauchen hierbei nicht unbedingt eine große Rolle zu spielen. Entscheidend ist, daß das Sozialbudget die Zusammenfassung aller Sozialleistungsbereiche und vor allem deren künftige Entwicklung aufzeigt. Dabei sind Varianten gegeben oder denkbar, die von relativ konservativen bis zu den progressivsten Grundeinstellungen reichen. Während die ersteren das bestehende System allenfalls auf Mängel und Lücken einerseits und Überschneidungen und „Wildwuchs" andererseits abklopfen und deren Beseitigung in der Zukunft vorsehen, gehen andere Pläne bis hin zu einer völligen Neukonstruktion des Systems, die — um auch die entsprechenden Ideen und Pläne bis zum letzten logisch perfekt und lupenrein zu verwirklichen — einer Neugründung auf der grünen Wiese ähneln[9].

[9] Als Beispiel hierfür kann das, von der Problematik einer praktischen Umsetzung der Pläne abgesehen, äußerst interessante und verdienstvolle Gutachten eines Arbeitskreises der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, „Sozialbudget-Sozialplanung", Bonn 1971, genannt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn auch der qualitative Aspekt gerade in diesem Bereich der Planung im Vordergrund steht, wird die quantitative Seite in der Regel nicht außer Acht gelassen. Dennoch kann man mit zunehmender Progressivität der sozialplanerischen Konzeption eine abnehmende Bedeutung der quantitativen Seite feststellen. Dies ist auch nicht verwunderlich, da es um so schwerer wird zu quantifizieren, je mehr man sich von den festen Größen eines bestehenden Systems, für deren Vorausberechnung meist schon gewisse Erfahrungen vorliegen, entfernt und neue Leistungsarten oder gar -systeme einführt. Auch wächst mit zunehmender Progressivität meist der Abstand zu gesamtwirtschaftlichen Bezügen, wenn nicht gar eine völlige Loslösung erfolgt und sozusagen im luftleeren Raum geplant wird.

1.1.5 Begriff der Sozialenquête

In der im Auftrag der Bundesregierung Mitte der 60er Jahre ausgearbeiteten Sozialenquête[10] spielt das Sozialbudget eine zentrale Rolle. Dies ist um so bemerkenswerter, als der Begriff des Sozialbudgets nach dem Vortrag von Mackenroth in der wissenschaftlichen Diskussion bis zum Erscheinen der Sozialenquête wieder in den Hintergrund getreten war. Für den Sozialbudgetbegriff der Sozialenquête sind sowohl Elemente des wirtschaftstheoretischen (1.1.1) wie auch des kreislaufanalytischen und statistisch-technischen Begriffs (1.1.2) festzustellen. Über diese beiden hinaus ist auf Vorausberechnungen — zumindest auf mittlere Frist — allergrößter Wert gelegt, ohne daß dadurch der Budgetbegriff der Sozialenquête dem haushaltsmäßigen oder sozialplanerischen Konzept (1.1.3 bzw. 1.1.4) zugeordnet werden könnte. Im Gegenteil ist ausdrücklich festgehalten, daß „eine mittelfristige Vorausberechnung ..., zumal in der Marktwirtschaft, nicht als verbindlicher Plan verstanden werden" darf[11].

In der Sozialenquête ist die bis dahin konkreteste Definition des Begriffs Sozialbudget zu finden. In dem von Meinhold federführend bearbeiteten 4. Kapitel des Ersten Teils der Sozialenquête wird unter dem Sozialbudget „die Gesamtheit der für soziale Aufwendungen jeder Art eingesetzten finanziellen Mittel und ihre Aufbringung verstanden, und zwar soweit dies im Rahmen öffentlicher Einrichtungen kraft Gesetzes geschieht"[12].

---

[10] Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Sozialenquête), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz o. J. (1966), insbes. I. Teil, 4. Kapitel: „Wirtschaftspolitische Probleme der sozialen Sicherung".

[11] Sozialenquête, a. a. O., Nr. 453.

[12] Sozialenquête, a. a. O., Nr. 440.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Und: „Als soziale Aufwendungen sollen hier (d. h. in der Sozialenquête) nur diejenigen bezeichnet werden, die üblicherweise der Sozialpolitik zugerechnet werden; der Begriff der Sozialpolitik wird also eng — nicht im Sinne der gesamten Gesellschaftspolitik — interpretiert."[33] Es folgt dann eine Aufzählung der Aufwendungen, die der Begriff „Sozialbudget" umfasse sowie eine erste, „annäherungsweise" Quantifizierung unter Bezug auf Übersichten des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung über die „öffentlichen Sozialleistungen"[13].

1.2 Aufgaben und Ziele

Die Definition des Begriffs „Sozialbudget" steht im Zusammenhang mit den Aufgaben und der Zielsetzung, die dem Sozialbudget gestellt sind.

Hinter den zu 1.1.1 und 1.1.2 genannten Begriffen steht das Ziel, mit bestimmten Hilfsmitteln ökonomische Abläufe zu erklären oder zu verdeutlichen und ökonomische Zusammenhänge nachzuweisen. Das Sozialbudget ist als eine solches Hilfsmittel definiert.

In den Fällen 1.1.3 und 1.1.4 stehen sozialpolitische Aufgaben, die dem Sozialbudget gestellt werden, und sozialpolitische Ziele, die mit ihm verfolgt werden sollen, stärker im Vordergrund. Sie setzen der Begriffsbestimmung die Akzente namentlich für die Abgrenzung des Budgets (Umfang der einzubeziehenden Leistungen), die Quantifizierung und Verbindlichkeit seiner Inhalte, den Zeithorizont und damit nicht zuletzt die Vorausberechnungsmethode. So groß die Schwankungsbreite in den Konzeptionen der Sozialplanung ist, so stark können und müssen auch die Zielsetzungen und damit letztlich auch die Begriffsbestimmungen in diesen Fällen voneinander abweichen.

Die konkretere Begriffsbestimmung der Sozialenquête ist Spiegelbild der klaren Aufgabenstellung, die sie dem Sozialbudget zugewiesen hat: Es soll das Instrument einer rationalen Sozialpolitik sein. Darunter wird eine Sozialpolitik verstanden, die ihre Ziele bewußt im Rahmen bestimmter, aus dem engen Zusammenspiel von Wirtschafts- und Sozialpolitik gezogener Grenzen verfolgt. Damit soll vermieden werden, „daß soziale Sicherungen, speziell durch die Art ihrer Finanzierung, zu schwerer wiegenden sozialen Störungen an anderer Stelle führen und daß darüber hinaus durch mangelnde Kooperation von Sozial- und Wirtschaftspolitik gerade die Grenzen verengt werden, innerhalb deren die Sozialpolitik operieren kann. Rationale Sozialpolitik heißt weiter, daß innerhalb dieser Grenzen eine Rangordnung nach der Wichtigkeit der Aufgaben eingehalten wird"[14].

---

[13] Sozialenquête, a. a. O., Nr. 441.

[14] Sozialenquête, a. a. O., Nr. 449.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da „Sozialpolitik im ganzen ... ihrer Natur nach längerfristig orientiert“[15] ist, darf das Sozialbudget als ihr Instrument nicht nur eine Ex-post-Analyse oder Momentaufnahme sein. Seine Entwicklung muß vielmehr vorausberechnet werden. Aufgabe des vorausberechneten Sozialbudgets ist es, „als Basis rationaler Entscheidungen zu dienen. Erst auf ihrer Grundlage kann überhaupt sinnvoll darüber gesprochen werden, ob und wann zusätzliche Aufgaben insbesondere der Sozialpolitik in Angriff genommen werden können, welche als vordringlich vorzuziehen und welche im Interesse der Preisniveaustabilität zurückzustellen sind, welche sozialpolitischen Maßnahmen etwa im Zuge der ökonomischen Entwicklung nicht mehr vordringlich sind und daher abgebaut werden können, welche anderen Ansprüche an das Sozialprodukt zugunsten zusätzlicher Sozialaufwendungen eingeschränkt werden können und vor allem, welche Folgen für die Einkommensverteilung und -verwendung diese Maßnahmen haben können“[16].

Um diese Aufgaben zu erfüllen, darf das vorausberechnete Sozialbudget nicht in der Luft hängen. „Eine wirkliche Lösung ist vielmehr nur darin zu sehen, daß ein mittel- und langfristiges gesamtes Sozialbudget aufgestellt wird, das mit einer ebenfalls mittel- und langfristigen Vorausrechnung der Entwicklungsmöglichkeiten für die gesamte Volkswirtschaft koordiniert wird.“[17] Als Koordinierungsrahmen wird dabei die VGR gesehen.

Nicht näher ausgeführt ist allerdings, wie sich dieser Rahmen mit der doch recht konkreten Abgrenzung der sozialen Aufwendungen, die in das Sozialbudget einbezogen werden sollen (vgl. oben), deckt. Man geht sicherlich nicht fehl in der Annahme, daß diese Abgrenzung pragmatisch orientiert ist und weitgehend von dem seinerzeit vorhandenen und bekannten statistischen Material geprägt war[18].

2. Das Sozialbudget der Bundesregierung

Nach eingehenden Vorarbeiten hat die Bundesregierung Anfang 1969 das erste Sozialbudget vorgelegt. Bei seiner Konzeption spielten die Überlegungen und Anregungen der Sozialenquête eine wichtige Rolle. Nicht zuletzt wurden die Bemühungen der Bundesregierung durch das

---

[15] Sozialenquête, a. a. O., Nr. 450.

[16] Sozialenquête, a. a. O., Nr. 453.

[17] Sozialenquête, a. a. O., Nr. 457.

[18] Darauf deutet u. a. auch die Bemerkung zu den einschlägigen Ausführungen (Nr. 441 der Sozialenquête) hin, „es *sollten eigentlich auch* (Unterstreichung vom Verfasser) alle Vergünstigungen für die Bezieher niedriger Einkommen, wie Mietverbilligungen, ermäßigte Verkehrstarife, mit berücksichtigt werden“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politische Interesse an einem Sozialbudget forciert, das sich unter dem Eindruck der mit abgeschwächtem wirtschaftlichem Wachstum zunehmenden Konflikte um die Verteilung des Sozialproduktes zuspitzte. So wurde und wird dieses Sozialbudget in erster Linie als (sozial)politisches Instrument gesehen.

2.1 Aufgaben und Ziele

Hauptziel des Sozialbudgets der Bundesregierung war und ist es, gemäß den Vorstellungen der Sozialenquête, das Instrument für eine rationale Sozialpolitik zu liefern. Im Rahmen dieser Zielsetzung sind dem Sozialbudget eine Reihe konkreter Aufgaben gestellt worden, die, z. T. über diejenigen der Sozialenquête hinausgehend, auch zu differenzierterer Begriffsbestimmung führen mußten. Die Aufgaben lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Das Sozialbudget soll einmal Informationen liefern, zum andern Entscheidungshilfen bieten.

Die erste Aufgabe, die Informationshilfe, kann zwar als eine gewisse Vorstufe zur zweiten Aufgabe, der Entscheidungshilfe, angesehen werden[19], dennoch ist sie selbständig zu sehen und konzipiert. Die Aufgabe der Informationshilfe wird man nämlich dann schon als erfolgreich erfüllt ansehen können, wenn die gebotenen Informationen nicht als Entscheidungshilfen akzeptiert und genutzt werden. Die Informationsaufgabe kann auch als die mehr statische, wenn auch permanente Aufgabe bezeichnet werden. Die Entscheidungshilfe ist dagegen die mehr dynamische Aufgabe, die häufig ad hoc und auf die jeweilige Entscheidungsfrage gezielten Charakter trägt. Bei ihr spielt die Zukunftsbetrachtung die entscheidende Rolle.

2.1.1 Informationshilfe

Folgende Einzelaufgaben waren dem Sozialbudget im Rahmen des Hauptbereiches Informationshilfe vor allem gestellt[20]:

2.1.1.1 Zusammenstellung und *Quantifizierung* der Sozialleistungen sowie der zu ihrer Finanzierung dienenden Mittel

---

[19] Nicht zuletzt schon deswegen, weil die im Rahmen der Informationsaufgabe zu leistende Analyse des Ist-Zustands anzeigt, ob überhaupt Entscheidungen zu treffen sind.

[20] Dabei wird die Informationsaufgabe als auf die Gegenwarts- und Vergangenheitsanalyse beschränkt angesehen. Zweifellos kann oder könnte man auch die Analyse der künftigen Entwicklung, also die Vorausberechnungen, als Informationsaufgabe klassifizieren. Die Vorausberechnungen werden jedoch hier angesichts ihres engeren Zusammenhangs mit der in aller Regel die Zukunft berührenden politischen Entscheidungsfindung dem zweiten Aufgabenkomplex zugeordnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Teilaufgabe mag aus heutiger Sicht banal klingen, nicht als besondere Aufgabe, sondern als Selbstverständlichkeit angesehen werden. Doch noch Mitte der 60er Jahre gab es sowohl hinsichtlich einzelner Sozialleistungen wie ihrer Gesamtheit, selbst unter Experten, kein einheitliches quantitatives Bild. Mangelnde statistische Unterlagen, aber auch grundlegende konzeptionelle und methodische Divergenzen trugen hieran die Hauptschuld. Und auch heute bestehen — von Expertenkreisen abgesehen — vielfach noch falsche oder zumindest nur verschwommene Vorstellungen. Der auf eine breite Öffentlichkeit wirkende Bewußtseinsbildungsprozeß ist noch im Gange. Er wird zweifellos durch die auch für den einzelnen immer stärker spürbar werdende Belastungsseite beschleunigt.

2.1.1.2 Herausarbeiten von Stellung und Bedeutung der Sozialleistungen und ihrer Finanzierung unter *gesamtwirtschaftlichen Aspekten*

Hierzu waren grundlegende Arbeiten von der Wissenschaft bereits geleistet. Es galt jedoch die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge mit möglichst aktuellen Zahlen transparenter zu machen und der Öffentlichkeit „zu verkaufen". Eine wichtige Voraussetzung hierfür war die Lösung der ersten Teilaufgabe, der genaueren Quantifizierung. So konnten viele ökonomische Vorgänge und Bezüge erst plastisch gemacht, und nur so konnten einige griffige und im Bewußtsein haftende Relationen (Quoten) entwickelt und diskutiert werden.

2.1.1.3 Aufzeigen der über die eigentlichen (sozialpolitischen) Ziele hinausgehenden *wirtschafts- und gesellschaftspolitisch positiven Aspekte*

Im Zusammenhang mit den gesamtwirtschaftlichen Aspekten ist gerade von der Wissenschaft verschiedentlich auf die positive und nicht mehr zu missende antizyklische Wirkung des Sozialleistungssystems hingewiesen worden[21]. Vor allem die nahezu völlige Automatik der derzeitigen Konstruktion (built-in-stabilizer) wurde begrüßt. Darüber hinaus galt es noch eine Reihe weiterer positiver Aspekte herauszustellen. So z. B. die Tatsache und das Ausmaß sogenannter produktiver Sozialleistungen; das sind solche, die im Gegensatz zu den überwiegend und unmittelbar konsumtiven Zwecken zugeführten Leistungen primär der Förderung, Wiederherstellung und Eingliederung des Produktionsfaktors Arbeit (u. a. Aus- und Fortbildung, Umschulung, Mobilitätsförderung, medizinische und berufliche Rehabilitation) sowie der Vorbeugung vor Beeinträchtigungen dieses Faktors dienen und damit Produktion und Wachstum steigern. Oder die — wenn auch schwerlich

[21] Vgl. u. a. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 19. Okt. 1973, Stabilitätspolitische Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Bulletin der Bundesregierung, 1973, S. 1573 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

quantitativ zu bestimmenden — positiven Auswirkungen ausreichender sozialer Sicherung auf die gesellschaftliche Stabilität, die eine relativ konfliktlose und damit wenig bis gar nicht durch tarifpolitische wie allgemeinpolitisch bedingte Spannungen und Arbeitsausfälle gestörte Wirtschaftstätigkeit ermöglichen.

2.1.1.4 *Analyse der „Kosten"* des Sozialleistungssystems

Hierbei ist in erster Linie an die Finanzierungsseite des Sozialbudgets gedacht. Über die globale und auf die einzelnen Leistungszweige aufgeteilte Finanzierung (2.1.1.1) und deren Bedeutung in gesamtwirtschaftlicher und kreislaufanalytischer Sicht (2.1.1.2) hinaus soll auch die immer deutlicher vom einzelnen oder von sozialen Gruppen und Schichten verspürte Belastung durch die Aufbringung der Mittel zur Finanzierung des Systems untersucht werden. Letztlich sollte von dieser Seite her zumindest ein Einstieg in die Untersuchung der Umverteilungsproblematik versucht werden.

2.1.1.5 Herausarbeitung der *personellen Seite*

Bei den auf die personellen Fragen abgestellten Untersuchungen steht die Leistungsseite im Vordergrund. Natürlich spielen auch auf der Finanzierungsseite Fragen wie z. B. nach den Zahlen der Versicherten, der Beitragszahler, der potenziell von dem jeweiligen Leistungssystem Erfaßten u. a. m. eine wichtige Rolle und bedürfen eingehender Darstellungen und Quantifizierungen. Doch ist diese Seite im Vergleich zur Leistungsseite erheblich weniger problematisch und statistisch einfacher zu lösen bzw. ausreichend gelöst.

Anders die personelle Seite im Leistungsbereich. Hier lag und liegt — von einigen globalen Zahlen der Leistungsempfänger der meisten einzelnen Sozialleistungszweige abgesehen — der Kenntnisstand namentlich über strukturelle Fragen der Empfänger, über deren individuelle wie haushaltsmäßige Einkommensschichtung sowie über die — meist legalen — Fälle der Kumulierung von Leistungen bei Einzelnen oder Haushalten und auch über die Fälle von unzureichenden Leistungen oder offenen bzw. versteckten Lücken im Leistungsgefüge im Argen.

Auch die Untersuchung der personellen Seite stellt einen Einstieg in die umfassende Umverteilungsproblematik dar. Hier handelt es sich nur um die andere Seite der Medaille, die bereits durch die Belastungsfrage angesprochen wird.

2.1.1.6 *Funktionale Gliederung* der Sozialleistungen

Das klassische deutsche Sozialversicherungssystem, das erste der Welt und immer noch der Kernbereich unseres heutigen umfassenden Systems der Sozialen Sicherung, besteht aus historisch gewachsenen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mehr oder weniger autonomen Einzelinstitutionen. Sie verfügen über ein zuverlässiges Rechnungswesen. Durch einheitliche Rechnungsbestimmungen lassen sich Ergebnisse für die gleichen Zweige relativ leicht zusammenfassen. Zur Erfüllung der unter 2.1.1.1 genannten Aufgabe lagen daher für die Institutionen des Sozialversicherungsbereichs keine ernstlichen Probleme vor. Hier konnte auf jahrzehntelange Vorarbeiten zurückgegriffen werden, wie dies auch die Sozialenquête empfahl[22].

So sehr es verständlich ist, daß angesichts der Bedeutung der Institutionen die Vertreter der Selbstverwaltung wie die sich als zuständig fühlenden Politiker „ihre" Institution in einem Sozialbudget ausgewiesen sehen wollen, so wenig konnte diese Gliederungsform allein genügen. Sie verwischt und vermengt zu sehr und zu häufig die eigentlichen Ziele und Zwecke der sozialpolitischen Maßnahmen. So erbringt z. B. eine auf den ersten Blick so monolithisch wirkende Institution wie die Rentenversicherung für mehrere wichtige soziale Funktionen wie Alter und Hinterbliebenen, Gesundheit, Familie und Beschäftigung nennenswerte Leistungen; von der Sozialhilfe ganz abgesehen, die so gut wie für alle denkbaren sozialen Zwecke bereitsteht. Umgekehrt werden z. B. für die Funktion Familie von nahezu allen Institutionen (meist in Form von Familien- und Kinderzuschlägen) Leistungen erbracht, und den Umfang der für die Funktion Gesundheit aufgewandten Sozialleistungen hat man bei weitem nicht im Griff, wenn man lediglich die Institution „Krankenversicherung" heranzieht. Die institutionelle Gliederung des Sozialbudgets sollte daher von Anfang an um eine funktionale ergänzt werden.

Auch europäische Integrationsbestrebungen wie überhaupt zwischenstaatliche Vergleiche stellen die Aufgabe, die Sozialleistungen funktional zu gliedern, da die schon im nationalen Rahmen nicht allseits befriedigende institutionelle Gliederung auf Grund der verschiedenartig verlaufenen Entwicklung in den einzelnen Ländern noch weniger genügt und vor allem keine sinnvollen Vergleiche zuläßt.

Die Aufgabenstellung, funktional zu gliedern, war nicht nur eine formale, sondern zugleich eine entscheidend materielle. Es ging nämlich nicht nur darum, die Gesamtsumme der in institutionellen Kästchen aufgegliederten Sozialleistungen nach funktionalen Gesichtspunkten neu- bezw. umzugliedern. Vielmehr sollten in den funktionalen Rahmen auch solche Leistungen miteinbezogen werden, die zwar gleichen sozialen Zielen (z. B. der Altersversorgung) dienen, bislang aber nicht berücksichtigt waren (oder sogar werden durften[23]), weil sie nicht in den klassischen institutionellen Rahmen fielen.

---

[22] Sozialenquête, a. a. O., Nr. 441; vgl. auch *H. Berié*, 25 Jahre Sozialpolitik in Zahlen, in: Die Ortskrankenkasse, 1974, S. 500 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.1.2 Entscheidungshilfe

Das Sozialbudget soll der Regierung und den zur politischen Entscheidung aufgerufenen Mitgliedern der gesetzgebenden Körperschaften Hilfen bieten, rationale (Sozial-)Politik zu betreiben. Im einzelnen sind dem Sozialbudget in diesem Rahmen folgende Teilaufgaben gestellt:

2.1.2.1 *Vorausberechnungen* der quantifizierten Teile des Sozialbudgets

Das Sozialbudget als Entscheidungshilfe muß auf den im Rahmen seiner Informationsaufgabe geleisteten Vergangenheits- und Gegenwartsanalysen aufbauen. Von der schon oben erwähnten „Negativ"-Entscheidung, auf Grund einer als befriedigend anzusehenden Analyse des Ist-Zustandes alles beim alten zu belassen, abgesehen, wird die politische Entscheidung vor allem von den Schlüssen beeinflußt, die aus der künftigen Entwicklung zu ziehen sind. Quantitative Vorausberechnungen der künftigen Entwicklung sind deshalb ein wesentlicher Bestandteil der Entscheidungshilfe, die das Sozialbudget leisten soll. Charakter und Methodik solcher Berechnungen variieren je nach der Art der Fragestellung. Im Grunde kommen Vorausberechnungen für alle der im Rahmen der Informationsaufgabe genannten Teilbereiche in Betracht. Hier soll allerdings nur kurz auf die wichtigsten Teilaspekte eingegangen werden.

2.1.2.1.1 Vorausberechnung der *Sozialleistungen* und der zu ihrer *Finanzierung* dienenden Mittel

Die Vorausberechnungen setzen bei den Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Institutionen an. Für sie gilt es zunächst im einzelnen festzustellen, ob finanzielle Probleme zu erwarten sind und ob und gegebenenfalls welche Entscheidungen getroffen werden müssen. Die Entwicklung nach der funktionalen Gliederung läßt sich sodann aus der institutionellen ableiten. Auf die speziellen Entscheidungskriterien aus funktionaler Sicht wird noch einzugehen sein.

2.1.2.1.2 Vorausberechnungen des Sozialbudgets unter *gesamtwirtschaftlichem* Aspekt

So interessant und wichtig die Vorausberechnungen der einzelnen Institutionen für die jeweils Interessierten und Betroffenen auch sein mögen, so verblassen sie doch letztlich vor der Vorausberechnung des

[23] So bestanden zunächst beträchtliche Vorbehalte, Leistungen des öffentlichen Dienstes, die funktional gesehen die gleichen Ziele wie entsprechende Sozialversicherungsleistungen verfolgten (z. B. Pensionen, Beihilfen), in ein Sozialbudget einzubeziehen, weil diese Leistungen nur unter dem Blickwinkel des öffentlichen Dienstrechts und Treueverhältnisses und nicht unter sozialpolitischen Aspekten gesehen wurden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialbudgets als ganzem und dessen Entwicklung im gesamtwirtschaftlichen Rahmen. Jede Entscheidung über Maßnahmen einzelner Institutionen kann verantwortlich nur vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der relativen Stellung und Veränderung des Sozialbudgets innerhalb dieses Rahmens erfolgen. Entscheidungen für Leistungsausweitungen — und seien sie sozial- wie gesellschaftspolitisch noch so dringend und gerechtfertigt — werden um so schwerer fallen und unter um so strengeren Prioritätsgesichtspunkten stehen müssen, je stärker das Sozialbudget schon ohnedies (z. B. auf Grund demographischer Gegebenheiten oder überproportional dynamischer Entwicklung vieler Leistungen) relativ wächst, d. h. seinen Anteil am Sozialprodukt ausweitet. Änderungen und Verbesserungen können dann möglicherweise nur im Wege der Umschichtung innerhalb des Sozialbudgets, d. h. ohne dessen Anteil insgesamt zusätzlich auszuweiten, erfolgen.

2.1.2.1.3 Vorausberechnung der *„Kosten"* des Sozialleistungssystems

Auch hierbei geht es, aufbauend auf den Daten der einzelnen Institutionen, um die Vorausberechnung des gesamten Sozialbudgets, und zwar vornehmlich um dessen Finanzierungsseite. Im Vordergrund des Entscheidungsprozesses steht dabei die Aufteilung der erforderlichen Finanzierungsmittel auf die einzelnen „Kostenträger". Da — wie gerade erwähnt — das Sozialbudget auch ohne leistungserhöhende Maßnahmen relativ wachsen kann und damit zusätzliche Finanzierungsmittel erforderlich werden, ergibt sich von dieser Seite her auch dann die Notwendigkeit, politische Entscheidungen zu treffen, wenn dies auf der Leistungsseite nicht der Fall ist.

Die Entscheidungshilfe durch entsprechende Vorausberechnungen der Kostenseite wird aber nicht nur quantitativ häufiger benötigt, sie stellt auch qualitativ höhere Anforderungen. Geht es doch hier nicht nur um die mehr oder weniger zuverlässige Vorausberechnung als Entscheidungsparameter, sondern auch um die schwierige Frage der Zumutbarkeit von weiteren Belastungen für den Einzelnen wie die sozialen Gruppen, letztlich um die Frage der Grenzen der Belastbarkeit.

2.1.2.2 *Einbau* des Sozialbudgets *in die VGR*

Unter 2.1.2.1.2 ist als eine wichtige Teilaufgabe im Rahmen der zu leistenden Entscheidungshilfe auf die Vorausberechnungen des Sozialbudgets unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten hingewiesen worden. Diese Aufgabe kann sich allerdings nicht auf die Angabe relativ grober Größenordnungen beschränken, wie sie z. B. der Anteil des Sozialbudgets am Sozialprodukt (Sozialleistungsquote) darstellt. Auch die Entwicklung anderer Aggregate, insbesondere anderer mit dem Sozialbudget konkurrierender Ansprüche an das Sozialprodukt müssen trans-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

parent gemacht werden. Dies ist nur dann möglich, wenn für das Sozialbudget wie für alle anderen Aggregate die gleichen Abgrenzungs- und Vorausberechnungsregeln gelten. Einen solchen einheitlichen Rahmen bietet die VGR und deren mit allen Beteiligten abgestimmte Vorausberechnung. Nur wenn sichergestellt ist, daß sich das Sozialbudget in diesem Rahmen bewegt, kann es die geforderte Aufgabe der Entscheidungshilfe unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt zureichend lösen.

Nun ist das Sozialbudget von seiner praktischen und politischen Entstehung her in erster Linie sozialpolitisch geprägt, für den Sozialpolitiker konzipiert. Auch die konkreten Hinweise der in starkem Maße das Sozialbudget der Bundesregierung beeinflussenden Sozialenquête liefen auf die mehr sozialpolitischen Abgrenzungen und Definitionen hinaus, wenngleich auch auf den Rahmen der VGR hingewiesen wurde, der in der übrigen einschlägigen wissenschaftlichen Literatur eindeutig bevorzugt wird.

Vor die Entscheidung gestellt, dem Sozialpolitiker, der häufiger und auch für viele andere Zwecke mit dem Sozialbudget arbeitet, jeweils die Definitionen der VGR in seine Begriffswelt übersetzen, oder dem Wirtschaftspolitiker, der sich in erster Linie nur mit dem Sozialbudget unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten befaßt, sozialpolitische Definitionen in solche der VGR umsetzen zu müssen, hat man die zweite Möglichkeit gewählt. Dieser, als „Einbau" des Sozialbudgets in die VGR bezeichnete Umsetzungsprozeß soll außerdem den Nachweis liefern, daß sich das Sozialbudget — ex post wie ex ante — nahtlos in den gesamtwirtschaftlichen Rahmen einfügt und damit tatsächlich auch als brauchbare Entscheidungshilfe angesehen und verwandt werden kann.

2.1.2.3 *Funktionale Betrachtung* als Entscheidungshilfe

Die Gliederung des Sozialbudgets nach Funktionen, auf die im Zusammenhang mit der entsprechenden Informationsaufgabe (2.1.1.6) schon des näheren eingegangen wurde, ist nicht nur als Unterfall der Vorausberechnungen, sondern auch als eigenständiger und damit gesondert zu behandelnder Fall der Entscheidungshilfe anzusehen.

Eine rationale Sozialpolitik kann ihre Entscheidungen nicht mehr ausschließlich oder überwiegend an den vielfach nur noch historisch zu erklärenden institutionellen Gliederungen ausrichten. Die häufig rein kausal begründeten Leistungsarten müssen aus moderner, rationaler Sicht mehr und mehr unter finalem Aspekt gesehen werden. Dies bedeutet, daß der Zweck der Leistungen, also ihre funktionale Ausrichtung in den Vordergrund tritt. Und nur so ist es möglich, übergeordnete sozialpolitische Zielsetzungen, z. B. die Schaffung vermehrter sozialer Gerechtigkeit, wie auch immer man dieses Ziel im einzelnen konkretisieren mag, zu verwirklichen. Denn nichts wird ungerechter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

empfunden, als wenn ein und dasselbe soziale Risiko, ein und derselbe schutz- und unterstützenswerte soziale Tatbestand je nach der ihn auslösenden Ursache qualitativ wie quantitativ anders behandelt wird.

Natürlich kann die funktionale Gliederung des Sozialbudgets nur einen bescheidenen Beitrag zur Lösung dieser Probleme liefern. Sie soll zumindest gedanklich den Umstrukturierungsprozeß mit in Gang setzen und sie soll vor allem den Entscheidungsträgern globale Einblicke verschaffen und zu einer neuen Präferenzskala führen. So z. B. indem sie aufzeigt, daß unter dem funktionalen Aspekt sehr viel für das Alter und die Gesundheit, weniger aber für die Familie oder die Beschäftigung geleistet wird. Oder daß — längerfristig gesehen — die Leistungen für einzelne Funktionen zu Lasten anderer überproportional zunehmen, obwohl dies durchaus nicht die erklärte und/oder gewollte Absicht der Sozialpolitiker gewesen sein mag. Ein solches Ergebnis kann vielmehr ungewollt infolge mangelnder Transparenz bei zu engem institutionellem Rahmen und daraus resultierenden punktuellen, meist unkoordinierten Maßnahmen zustande gekommen sein.

2.1.2.4 *Alternativen* als Entscheidungshilfen

Mit Recht ist schon früh darauf hingewiesen worden, daß ein Sozialbudget mit einer einzigen Vorausberechnung nur eine bedingte Entscheidungshilfe sein kann. Es ist unbestreitbar, daß angesichts der immer ungewiß bleibenden Zukunft diese Vorausberechnung nur eine, wenn auch möglicherweise die „beste Setzung" (Sachverständigenrat) sein wird, oder allenfalls — stimmt man den gesetzten Hypothesen zu — als eine rechnerisch nicht angreifbare Entwicklungslinie anzusehen ist. Wichtige Entscheidungen nur danach zu treffen, muß immer ein gewisses Unbehagen hinterlassen. Hinzu kommt noch, daß eine solche einzige Rechnung auch hinsichtlich der sozialpolitisch zu entscheidenden Maßnahmen nur eine Entweder/Oder-Alternative kennt: den der Rechnung zugrundeliegenden Maßnahmen zuzustimmen oder nicht.

Alternativen müßten also in zweifacher Form erfolgen. Einmal in der Vorausberechnung unterschiedlicher allgemein- wie wirtschaftspolitisch bedingter Entwicklungsverläufe und zum anderen in der Durchrechnung unterschiedlicher sozialpolitischer Maßnahmen.

Da in dem einen wie in dem andern Fall die Zahl der möglichen Alternativen nicht gering ist, und da sich die Alternativen des ersten Falles mit denen des zweiten Falles kombinieren lassen — ja kombiniert werden müssen, will man nicht auf halbem Wege stehen bleiben —, ist es offenkundig, daß aus der Wohltat der durch die Alternativen angebotenen vermehrten Entscheidungshilfen schnell die Plage eines zu großen, leicht unübersichtlich werdenden Informationsange-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bots wird; daß der Entscheidungsträger vor der Qual der Wahl steht. Und dann ist es oft nicht mehr weit bis zu dem Vorwurf, daß mit den Alternativen den Entscheidungen nicht auf die Sprünge geholfen, sondern sie im Gegenteil verhindert werden sollen. Zu viel und zu gut gemeinte Information kann nur zu leicht und zu schnell in den Modergeruch des Zahlenfriedhofs gerückt, als bewußte Vernebelungstaktik abgestempelt werden.

Dies mag mit ein Grund dafür sein, daß der dem Sozialbudget im Rahmen seiner Aufgabe als Entscheidungshilfe von Anfang an gestellten Forderung nach Alternativen bisher so gut wie noch keine Rechnung getragen wurde.

2.2 Begriff

Dem weitgesteckten Aufgabengebiet des Sozialbudgets der Bundesregierung entspricht ein Begriff des Sozialbudgets, der leicht schillernd wirken, den Eindruck der Unschärfe vermitteln und so Kritiker zum Vorwurf der — wenn auch nicht beabsichtigten — Irreführung veranlassen kann. Dieser Nachteil ist der Preis dafür, daß es zur Erfüllung der umfassenden Informationsaufgabe z. B. geboten, ja unumgänglich ist, den Umfang der einzubeziehenden Einzelleistungen weiter zu fassen als alle anderen bekannten Begriffe es tun[24]. Aus einem sehr umfassenden Konzept lassen sich leichter — zumal wenn es im einzelnen entsprechend strukturiert ist — jeweils problemadäquate Informationen herausschälen, wobei einem von vornherein zu eng gefaßten Konzept nicht oder meist nur unzulänglich möglich ist.

---

[24] Das gilt auch für internationale Zusammenstellungen, die unter 1.1 nicht aufgeführt wurden, da sie nur rein statistische Zwecke verfolgen. Es sind die unter der Bezeichnung „Kosten der sozialen Sicherung" erscheinende weltweite Veröffentlichung des Internationalen Arbeitsamtes (zuletzt für die Jahre bis 1971, Genf 1976), die u. a. keine zusätzlichen Arbeitgeberleistungen und indirekten Leistungen erfaßt, und die sogenannten „Sozialkonten" des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, die mit Ausnahme der zusätzlichen Arbeitgeberleistungen im wesentlichen die gleichen Leistungen nicht erfaßt wie die „Kosten der Sozialen Sicherung" (zuletzt für die Jahre 1970 - 1973 veröffentlicht in der Reihe „Sozialstatistik", Nr. 3/75, Luxemburg 1975. Vgl. auch die Synopse der in den beiden internationalen Zusammenstellungen sowie im deutschen Sozialbudget erfaßten Leistungen in: *H. Berié*, Internationaler Vergleich der Sozialleistungen, in: Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen, 1972, S. 329, sowie die Definitionen des Begriffes Sozialleistungen der beiden internationalen Organisationen, zusammengestellt in: *H. Berié*, Internationaler Vergleich der Sozialleistungen, in: Internationale Wirtschaftsbriefe, 1972, S. 788 f.). Auf deutsche Initiative arbeitet die Kommission der Europäischen Gemeinschaften außerdem an einem „Europäischen Sozialbudget", das, im Umfang auf den „Sozialkonten" aufbauend, vor allem auch Vorausberechnungen enthalten soll. Vgl. *J. Brakel*, Ein europäisches Sozialbudget, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1972, S. 243 ff.; und *P. Gissler*, Vom nationalen zum europäischen Sozialbudget, in: Die Ersatzkasse, 1974, S. 343 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2.1 Umfang der einzubeziehenden Sozialleistungsbereiche und Leistungsarten

In diesem Punkt erweist sich — tuotz der gerade geschilderten Gefahr — vor allem die Notwendigkeit, auf Grund der Aufgabenstellung einen möglichst weitgefaßten Begriff zu verwenden. Dies auch auf die weitere Gefahr hin, damit Angriffsflächen logischer Art zu bieten und in operationale Schwierigkeiten zu gelangen. Letzteres gilt vor allem für die schon erwähnten Probleme der Abstimmung des Sozialbudgets mit den gesamtwirtschaftlichen Daten (2.1.2.2), die sich nicht stellen würden, hätte man Umfang und Definitionen der Sozialleistungen aus der VGR übernommen. Umgekehrt ergeben sich aus der Einbeziehung von Leistungsbereichen, die weder durch die Abgrenzung „Öffentliche Sozialleistungen" (Sozialenquête) noch „Umverteilung" („Übertragungen" der VGR) abgedeckt werden, insbesondere durch die Berücksichtigung der in ihrem sozialpolitischen Charakter z. T. sogar umstrittenen (Ehegattensplitting), im gesamtwirtschaftlichen Rechnungswesen überhaupt nicht unterzubringenden indirekten Leistungen, auch operationale Vorteile (vgl. unter 2.2.1.1).

Für das Sozialbudget der Bundesregierung ist als Kriterium für die Einbeziehung der Leistungsbereiche das Vorliegen bestimmter sozialer Tatbestände (Funktionen) gewählt worden. Bei diesem aus der Sicht einer rationalen Sozialpolitik geprägten funktionalen Kriterium spielt es keine Rolle mehr, ob die für den jeweils gleichen sozialen Zweck vorgesehene Leistung über besondere gesetzliche Einrichtungen (Sozialversicherungsträger oder Verwaltungen von Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Einrichtungen, z. B. Bundesanstalt für Arbeit oder Lastenausgleichsämter) fließen oder von privaten Unternehmen und Organisationen direkt oder indirekt bereitgestellt werden.

Wie die meisten Abgrenzungen wird auch diese nicht voll realisiert. So bleiben z. B. — zumindest noch derzeit — Leistungen privater Versicherungsunternehmen in der Regel (mit Ausnahme im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung) auch dann ausgeschlossen, wenn sie Zwecken der Alters- oder Gesundheitsvorsorge dienen. Das gilt auch für Leistungen privater Organisationen ohne Erwerbscharakter (z. B. Wohlfahrtsverbände), die aus Gründen immer noch unzureichenden statistischen Materials fehlen.

Die im einzelnen auf Grund dieser Abgrenzung erfaßten Funktionen und Institutionen des Sozialbudgets der Bundesregierung einschließlich ihres Gewichtes im Jahr 1975 sind aus der Anlage 2 zu entnehmen. Der sukzessive Ausbau bis zum heute erreichten und damit im wesentlichen abgeschlossenen Stand ergibt sich aus der Synopse (Anlage 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der Festlegung der in das Sozialbudget einzubeziehenden Leistungsbereiche sind noch nicht die im einzelnen zu berücksichtigenden Leistungsarten bestimmt. Hierbei schienen die Definitionen der VGR aus sozialpolitischer Sicht noch weniger geeignet als bei der Abgrenzung der Bereiche selbst, wenngleich die sich ergebenden Umsetzungsprobleme im Rahmen des „Einbaus" diffiziler sind als diejenigen bei den Leistungsbereichen.

Während die VGR als Leistungsarten praktisch nur die beiden Gruppen „Einkommensübertragungen" und „Staatsverbrauch (der Sozialversicherung)" kennt, unterscheidet das Sozialbudget Einkommensleistungen (einmalige oder laufende Geld- bzw. Barleistungen sowie Minderbelastungen durch Steuer- oder gesetzlich vorgeschriebene Preisermäßigungen), Sachleistungen (Waren- und Dienstleistungen einschließlich der Barerstattungen für solche Leistungen), Allgemeine Dienste und Leistungen, d. h. solche, die nicht unmittelbar einzelnen Personen zugerechnet werden können (insbesondere Beratung und Betreuung der Versicherten und Leistungsempfänger sowie sonstige Verwaltungsleistungen).

Eine nicht unbedeutende Rolle spielen (allerdings nur bei der institutionellen Gliederung) schließlich die sogenannten Verrechnungen. Das sind vor allem die Gegenwerte für Leistungen, die Institutionen ihren Leistungsempfängern nicht direkt, sondern über eine andere Institution zukommen lassen, wie z. B. Zahlungen der Rentenversicherungen an die Krankenkassen für die Betreuung erkrankter Rentner. Da diese Zahlungen gleichzeitig Einnahmen einer anderen Institution sind, heben sie sich — betrachtet man das Sozialbudget insgesamt oder aus funktionaler Sicht — gegenseitig auf. Solange jedoch Interesse an der institutionellen Gliederung besteht und entsprechende Zahlen ausgewiesen werden, können insoweit die Verrechnungen nicht von vorn herein unter den Tisch fallen, zumal sie bei einzelnen Institutionen ein erhebliches Gewicht haben und in deren Rechenwerk auch als ganz reale Ausgabe- bzw. Einnahmepositionen eingehen[25].

Die Einnahme-(Finanzierungs-)seite des Sozialbudgets ist nur institutionell gegliedert. Sie kennt wie die Ausgabe-(Leistungs-)seite differenziertere, für den Sozialpolitiker gängigere Finanzierungsarten als die VGR. In Anlehnung an internationale (EG-)Systematiken werden neben den tatsächlichen Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber noch unterstellte Beiträge der Arbeitgeber (z. B. für die Entgelt-

[25] Die Verrechnungen insgesamt machten 1975 rd. 10 % des Sozialbudgets aus. Bei einzelnen Institutionen erreichen sie z. T. noch erheblich höhere Werte, z. B. entfielen in der Angestellten(renten)versicherung 1975 rd. 1/3 der Ausgaben auf Verrechnungen (vgl. auch *H. Berié*, Das neue Sozialbudget, in: Die Ortskrankenkasse, 1976, S. 328 und Tabelle 5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fortzahlung oder für Beamtenpensionen und Beihilfen) unterschieden. Außerdem gibt es „Zuweisungen aus nichtöffentlichen Mitteln" (z. B. für die Vermögensbildung) und die „Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln" (z. B. Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung sowie die Mittel zur [überwiegenden] Finanzierung von Entschädigungsleistungen und „Sozialen Hilfen und Diensten"), die übrigen Einnahmen (insbesondere Vermögenserträge) sowie die Verrechnungseinnahmen, auf die bereits oben hingewiesen wurde.

2.2.1.1 *Exkurs:* Zwei Beispiele zur Problematik des Umfangs der einzubeziehenden Leistungsbereiche.

Grenzt man die in ein Sozialbudget einzubeziehenden Leistungsbereiche nach dem Kriterium der öffentlichen (fiskalischen) und quasi-öffentlichen (parafiskalischen) Institutionen als Leistungsträger ab, wie dies der Vorschlag der Sozialenquête war, fällt z. B. der Bereich der Entgeltfortzahlung (Lohn- und Gehaltsfortzahlung durch die Arbeitgeber im Falle der Krankheit ihrer Arbeitnehmer) nicht in das Sozialbudget. Dies würde den Kriterien der VGR entsprechen, die solche Leistungen der Arbeitgeber zum Einkommen aus unselbständiger Arbeit, also nicht zur Einkommensumverteilung rechnet.

Berücksichtigt man in einem Sozialbudget nur sogenannte direkte Leistungen, also solche, die den Begünstigten unmittelbar in Form von Einkommens- bzw. Sach- oder Dienstleistungen zugute kommen, fallen die sogenannten indirekten Leistungen, z. B. Steuervergünstigungen, unter den Tisch. Dies ist in aller Regel in nationalen wie internationalen Rechnungen der Fall. In der VGR ist grundsätzlich nicht vorgesehen, ja überhaupt methodisch schwer vorstellbar, wie derartige „Ströme" erfaßt und dargestellt werden sollten.

Für beide Beispielsfälle lassen sich gute Gründe für eine Einbeziehung wie auch für eine Nichteinbeziehung anführen. Diese Gründe können allerdings nur solange entscheidend sein, als in der Form der Leistungsgewährung keine entscheidenden Änderungen eintreten. Ist dies jedoch der Fall, kann nur die umfassende Einbeziehung solcher Leistungen, wie sie das Sozialbudget der Bundesregierung vornimmt, vor mehr oder weniger gravierenden Entwicklungsbrüchen schützen. So bedeutete z. B. 1970 die Einführung der Lohnfortzahlung für Arbeiter eine Übertragung von Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankengeld in den ersten 6 Wochen der Arbeitsunfähigkeit) auf die Arbeitgeber in Höhe von rd. 3 Mrd. DM. Das waren damals etwa 2 % des Sozialbudgets oder rd. ½ % des Bruttosozialprodukts. Wird dagegen auch die Entgeltfortzahlung im Sozialbudget erfaßt, bedeutet die Systemänderung im Prinzip lediglich eine Umbuchung, ohne das Sozialbudget insgesamt und damit seinen Entwicklungstrend zu tangieren.

Die Kindergeldreform 1975 — der zweite Beispielsfall — brachte neben einer materiellen Verbesserung des Kindergeldes vor allem die Umstellung der bisher durch Kinderfreibeträge gewährten Steuerermäßigungen, also indirekter Leistungen in direkte, bar auszuzahlende Kindergelder. Dabei handelte es sich um eine Größenordnung von 6 Mrd. DM, was wiederum rd. 2 % des Sozialbudgets oder rd. ½ % des Bruttosozialprodukts ausmachte. Im Gegensatz zur Einführung der Lohnfortzahlung hatte diese Änderung ein positives Vorzeichen, erhöhte also das Sozialbudget entsprechend. Sie hätte einen den Entwicklungsvergleich störenden Bruch bedeutet, wenn die indirekten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leistungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht im Sozialbudget erfaßt gewesen wären. So war lediglich eine den Gesamtumfang nicht tangierende Umbuchung erforderlich.

Aber nicht nur für den Entwicklungsvergleich sind die genannten Beispiele solange störend, als nicht die umfassendere Abgrenzung für die Einbeziehung der Leistungsbereiche gewählt ist. Das gleiche gilt auch für internationale Vergleiche: *Nach* der Einführung der Lohnfortzahlung stellte sich das deutsche Sozialbudget bei engerer Abgrenzung, d. h. ohne Berücksichtigung der Entgeltfortzahlung der Arbeitgeber, relativ niedriger dar, als das von Ländern, in denen entsprechende Leistungen ganz oder überwiegend durch öffentliche Sozialversicherungen erbracht werden. Und *vor* der jüngsten Kindergeldreform war das deutsche Sozialbudget bei engerer Abgrenzung, d. h. ohne indirekte Leistungen, relativ deutlich niedriger im Vergleich mit denjenigen der Länder, in denen der Familienlastenausgleich überwiegend durch (direkte) Kindergelder erfolgt.

2.2.2 Vorausberechnungen

Das Sozialbudget wird „als regelmäßiger Bericht der Bundesregierung" definiert, der „einen Überblick über die in einem bestimmten Zeitraum in der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich Berlin-West) erbrachten Sozialleistungen und ihre Finanzierung, verbunden mit einer kurz- und mittelfristigen Vorausschau" gibt[26].

2.2.2.1 *Vorausberechnungszeitraum*

Mit der „kurz- und mittelfristigen Vorausschau" ist ein ein- und ein fünfjähriger Zeitraum gemeint. Diese beiden Zeiträume harmonieren mit denen anderer Vorausberechnungen der Bundesregierung wie dem (einjährigen) Haushaltsplan und dem Jahreswirtschaftsbericht sowie dem (fünfjährigen) mittelfristigen Finanzplan und der mittelfristigen wirtschaftlichen Zielprojektion.

Die kurzfristige Vorausberechnung des Sozialbudgets ist allerdings insofern zeitlich eingeschränkt, als sie sich auf das jeweilige Erscheinungsjahr des Sozialbudgets beschränkt[27]. Die mittelfristige Vorausberechnung ist in doppelter Weise eingeschränkt: Sie unterstellt eine jahresdurchschnittliche gleichmäßige Entwicklung innerhalb des Fünf-Jahres-Zeitraums, abstrahiert also von konjunkturellen Schwankungen und sie weist (außer den durchschnittlichen Veränderungsraten) keine Werte für Zwischenjahre, sondern nur solche für das fünfte Jahr, das Endjahr, des Zeitraumes aus.

---

[26] Sozialbericht 1976 (BT-Drucksache 7/4953), Teil B: Sozialbudget, Nr. 144.

[27] In der Regel ist das Sozialbudget im Herbst (im Anschluß an die den gleichen mittelfristigen Zeitraum abdeckende Finanzplanung) erschienen, so daß ein Teil des vorausberechneten kurzfristigen Zeitraums schon abgelaufen war. Das neueste Sozialbudget, das wegen seiner erneuten Koppelung mit dem Sozialbericht erst im Frühjahr 1976 erschien, weist sogar als kurzfristigen „Vorausberechnungszeitraum" das bereits abgelaufene Jahr 1975 aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2.2.2 *Vorausberechnungsmethode*

Der Charakter der Vorausberechnung ist für den Wert und die politische Brauchbarkeit des Sozialbudgets ausschlaggebend. Er bildet neben, wenn nicht vor dem zu wählenden Umfang das entscheidende Begriffskriterium.

Es kann hier nicht auf die verschiedenen Methoden und erst recht nicht auf die jeweiligen adäquaten Rechenverfahren im einzelnen eingegangen werden[28].

Als politisches Instrument, das der Entscheidungshilfe dient, kommen für das Sozialbudget Vorausberechnungsmethoden wie einfache Trendextrapolationen, reine status-quo- oder Wahrscheinlichkeitsprognosen, so perfekt sie auch sein mögen, nicht in Frage. Da das Sozialbudget auch kein mehr oder weniger verbindliches Planungsinstrument sein soll und im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung auch nicht sein kann (Sozialenquête, Nr. 453), kommen auch keine Vorausplanungsmethoden in Frage.

Das Sozialbudget muß sich vielmehr derjenigen Methoden bedienen, die auch für die übrigen Vorausberechnungen der Bundesregierung angewandt werden. Dies ist vor allem die Methode der bedingten Prognose und/oder Zielprojektion, die der mittelfristigen Wirtschaftsprojektion zugrundeliegt. Hierbei werden bestimmte Hypothesen und wirtschaftspolitische Ziele gesetzt, deren Realisierung politisch wünschenswert, weil angesichts der jeweiligen Ausgangssituation und unter Abwägung aller ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Vor- und Nachteile optimal ist.

Die mittelfristige Wirtschaftprojektion und das Sozialbudget werden im Prinzip in mehreren, sich gegenseitig bedingenden und zu einer feineren Abstimmung führenden Schritten erarbeitet. Dabei geht einmal die eine, dann wieder die andere Rechnung einen Schritt voraus und vermittelt der jeweils anderen neue Daten und Impulse. Das Ergebnis ist, daß einerseits die wirtschaftlichen Daten das Sozialbudget bestimmen und daß andererseits die Eigengesetzlichkeiten der sozialen Sicherung voll in den gesamtwirtschaftlichen Vorausberechnungen berücksichtigt sind.

---

[28] Zu den Vorausberechnungsmethoden der Bundesregierung wird verwiesen auf *K.-H. Raabe*, Prognosen und Projektionen der kurzfristigen Wirtschaftsentwicklung, und: Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung, beide Bonn 1969, und *ders.*, Gesamtwirtschaftliche Prognosen und Projektionen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 1974, S. 1 ff., sowie — speziell zum Sozialbudget — *H. Berié*, Das Sozialbudget, Bad Godesberg 1970, S. 17 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine entscheidende Bedingung solcher Rechnungen ist es, daß von dem bestehenden Rechtszustand ausgegangen wird und nur solche Änderungen berücksichtigt werden, die — da sie schon auf den Gesetzgebungsweg gebracht sind — mit hohem Grad an Wahrscheinlichkeit realisiert werden oder hinter denen zumindest der durch einen entsprechenden Kabinettsbeschluß dokumentierte Wille der Bundesregierung zu ihrer Verwirklichung steht. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch im Bereich des Sozialbudgets eine entscheidende Ausnahme: Die inzwischen für nahezu alle laufenden Einkommensleistungen eingeführte jährliche Dynamisierung (in der Hauptsache entsprechend den für die Rentenversicherungen ermittelten Steigerungsraten) wird trotz der erforderlichen jährlichen Anpassungsgesetze als gegeben in die Vorausberechnungen eingestellt.

Darüber hinausgehende Abweichungen vom status-quo wären prinzipiell möglich; sie ließen sich beim derzeitigen, eine einzige Entwicklungslinie unterstellenden Vorausberechnungsverfahren in Form von Nebenrechnungen (Alternativen) darstellen.

2.3 Bisherige Sozialbudgets

2.3.1 Überblick

Seit dem ersten, Anfang 1969 vorgelegten Sozialbudget hat die Bundesregierung — genau so wie mittelfristige Wirtschaftsprojektionen und Finanzpläne — jährlich ein Sozialbudget ausgearbeitet. Die Verschiebung vom ursprünglichen Frühjahrstermin in den Herbst (ab 1973) erfolgte aus Gründen einer besseren und zeitnäheren Koordinierung mit dem im Spätsommer erscheinenden Finanzplan. Beim neuesten, erst im Frühjahr 1976 erschienenen Sozialbudget handelt es sich praktisch um die aus den bereits erwähnten Gründen verspätete Ausgabe vom Herbst 1975, ohne daß damit schon eine Änderung des Vorlagerhythmus dokumentiert wäre. „Das Erscheinen des neuen Sozialbudgets im Frühjahr dürfte daher eher als eine Ausnahme, denn als künftige Regel anzusehen sein."[29]

Wegen der genauen Veröffentlichungstermine und Fundstellen und der jeweils ausgewiesenen Jahre wird auf die Synopse (Anlage 1) verwiesen. Sie enthält neben dem schon erwähnten Überblick über den sukzessiven Ausbau des Sozialbudgets im Hinblick auf die einbezogenen Leistungsbereiche auch Angaben über weitere Merkmale sowie einige wichtige Ergebnisse der bisherigen Sozialbudgets.

---

[29] *H. Berié,* Das neue Sozialbudget, a. a. O., S. 325, dort auch nähere Begründung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.3.2 Erfolgskontrolle

Der Überblick über einige quantitative Ergebnisse der bisherigen Sozialbudgets der Bundesregierung in der Synopse (Anlage 1) enthält — soweit dies schon möglich ist — auch die tatsächlich realisierten Daten. Damit soll ein Vergleich von Vorausberechnung und Wirklichkeit (Erfolgskontrolle) angeregt werden.

Sicherlich ist die Erfolgskontrolle kein Allheilmittel für die Verbesserung von Vorausberechnungsmethoden und -techniken. Sie ist es erst recht nicht, und in solchen Fällen auch als unwissenschaftlich abzulehnen, wenn Vorausberechnungen völlig unkritisch, d. h. ohne Überprüfung der ihnen zugrundgelegten Hypothesen, den später tatsächlich realisierten Werten gegenübergestellt werden. Gegen solche „Erfolgskontrollen", die im politischen Alltag leider nicht selten anzutreffen sind, muß man sich mit Recht wenden, da sie nur zu leicht den Ruf der Vorausberechnungen schädigen und damit dieses wichtige Instrument in Frage stellen können.

Ohne die äußerst diffizile Problematik zu vertiefen[30], kann man die Feststellung wagen, daß eine ernsthafte und intensive Erfolgskontrolle zu dem Ergebnis führt, die Vorausberechnungen seien besser als ihr Ruf. Indem eine solche Kontrolle Ausmaß und Ursachen der Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung von der Vorausberechnung herausarbeitet, kann sie zur Verbesserung der Vorausberechnungen führen und zu einem vernünftigen Umgang mit Vorausberechnungsergebnissen erziehen.

3. Kritische Auseinandersetzung mit dem Sozialbudget der Bundesregierung

Die folgenden Ausführungen können nur der Versuch einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Sozialbudget ganz allgemein wie speziell mit dem der Bundesregierung sein. Ein entscheidender Grund hierfür liegt in der Person des Autors selbst, für den es sich als Angehörigen des für das Sozialbudget federführenden Bundesressorts eher um „Selbst"-Kritik handeln müßte, die auch bei ausreichendem persönlichem Mut durch Scheuklappeneffekte eingeschränkt und durch Loyali-

---

[30] Wegen Einzelheiten, auch mit weiteren quantitativen Gegenüberstellungen, vgl. *G.-U. Bischoff*, Jede dritte Mark für soziale Leistungen, in: Wege zur Sozialversicherung, 1976, S. 129. Hier wird u. a. gezeigt (Tabelle 3), wie die sich auf rd. 100 Mrd. DM (!) belaufende Abweichung zwischen den (ex-post-) Werten des Sozialbudgets für 1975 und den im Sozialbudget 1971 für 1975 vorausberechneten Werten im einzelnen zu erklären ist und wie hoch schließlich die in Arbeiten des Referenten zur Erfolgskontrolle als „harter Kern" bezeichnete eigentliche Fehlermarge ist. Vgl. u. a. *H. Berié*, 25 Jahre Sozialpolitik, a. a. O., S. 507 mit weiteren Literaturhinweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tätsgebote gedämpft wird. Zumindest kann jedoch ein Anstoß gegeben werden, die nach Erscheinen der ersten Sozialbudgets relativ lebhafte, dann aber eingeschlafene wissenschaftliche Diskussion wieder in Gang zu bringen, bevor das Sozialbudget Gefahr läuft, künftig nur noch routinemäßig auf eingefahrenen Gleisen und mit Standardfahrplan abzulaufen.

Ansatzpunkt für die kritische Auseinandersetzung ist die Frage, ob und wie die dem Sozialbudget gestellten Aufgaben gelöst wurden und wo gegebenenfalls noch besondere Anstrengungen zu ihrer Lösung erforderlich sind. Die oben im einzelnen aufgeführten Aufgaben geben dazu den Leitfaden, gewissermaßen die Checkliste, die im einzelnen abzuhaken ist. In einem zweiten Schritt stellt sich dann die Frage, ob mit den bisher vorgegebenen Aufgaben die Zielsetzung eines Sozialbudgets schon zutreffend und erschöpfend umrissen ist, d. h. ob nicht Aufgaben geändert und/oder neue zusätzlich gestellt werden sollten.

3.1 Lösung der gestellten Aufgaben

Zusammenfassend läßt sich eingangs folgendes sagen: Das Sozialbudget hat die ihm gestellten Informationsaufgaben im großen und ganzen zufriedenstellend gelöst. Nach einer über Jahre gehenden Anlauf- und Ausbauphase ist heute ein gewisser Endstand erreicht. Nur ihm gilt das hierzu noch näher Auszuführende. Die vom Sozialbudget angebotenen Informationen sind weitgehend akzeptiert und mit zunehmendem Bekanntheits- und Gewohnheitsgrad auch in steigendem Maße nachgefragt worden. Die „Ware" Information hat zudem dank ihres überwiegenden Ex-post-Charakters den Vorteil, haltbar und lagerfähig zu sein.

Anders dagegen die Aufgabe der Entscheidungshilfe. Hier besteht das Angebot des Sozialbudgets vor allem aus Vorausberechnungen, die schnell an Aktualität verlieren. Dies und die unbestreitbare Tatsache, daß die Vorausberechnungen des Sozialbudgets mehr Mängel aufweisen als die Ex-post-Informationen, mögen die Hauptgründe dafür sein, daß von den zwar immer wieder mit Nachdruck geforderten Entscheidungshilfen vornehmlich seitens der politischen Entscheidungsträger letztlich nur wenig Gebrauch gemacht wird.

3.1.1 Informationshilfe

3.1.1.1 *Quantifizierung*

Diese Teilaufgabe — wobei hier der institutionelle Aspekt im Vordergrund steht — kann wohl unbestritten als gelöst bezeichnet werden. Diese Leistung ist vor dem Hintergrund der statistisch-technischen Schwierigkeiten zu sehen, die zu überwinden waren. In diesem Punkte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— und dies gilt gleichermaßen für die Definition des Umfangs des Sozialbudgets — sollte man nicht leichtfertig weitere Forderungen stellen. Selbst auf die Gefahr hin, mit dem Guten der Feind des Besseren zu sein, erscheint es gerechtfertigt, die statistisch-technische und quantitative Diskussion nicht weiterzutreiben, sondern den derzeitigen Stand im wesentlichen festzuschreiben. Die andernfalls drohenden Gefahren erscheinen weit größer[31].

3.1.1.2 *Gesamtwirtschaftliche Aspekte*

Ohne alle anderen einschlägigen Punkte abwerten zu wollen, sei nur auf die Sozialleistungsquote, also den Anteil des Sozialbudgets am Sozialprodukt hingewiesen. Das zur Quantifizierung Angeführte gilt sinngemäß auch hier; wenn nicht sogar noch pointierter. Denn letztlich ist es nur zweitrangig, welchen Umfang man für das Sozialbudget wählt und mit welcher gesamtwirtschaftlichen Größe (z. B. Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen oder Volkseinkommen) man es in Beziehung setzt, wenn nicht die Grundvoraussetzung methodischer Konstanz gegeben ist[32, 33].

Mittels der von 1965 an vergleichbaren Sozialleistungsquote des neuen Sozialbudgets, ergänzt um eine — wenn auch anders, dafür aber von 1950 an vergleichbar abgegrenzte — Quote aus der VGR[34], läßt sich z. B.

---

[31] In Stichworten sei vermerkt: Endlose Diskussionen über den Umfang des Sozialbudgets. Ständiger Wechsel des Umfangs durch Einbeziehung neuer und/oder Ausklammerung alter Bereiche. Damit Störung bis Verhinderung der zeitlichen und internationalen Vergleichbarkeit. Das gleiche gilt für Änderungen in der Abgrenzung der einzelnen Bereiche. Entstehen und Ausbreiten von „Zahlenfriedhöfen". Abschreckung der Mehrzahl der durchaus interessierten Kreise, wenn nicht gar Vermittlung des Eindrucks der Vernebelungstaktik. Kapitulation vieler Fachleute und Politiker vor zeitraubenden technischen Schwierigkeiten einer Auseinandersetzung mit einem ständig ein anderes Panorama vermittelnden Zahlengebirge.

Neben den sich bei Überbetonung der quantitativen Seite einstellenden Gefahren sollte man auch jene nicht übersehen, die sich ergeben könnten, wenn der qualitativen Betrachtung, den allgemeintheoretischen Überlegungen, der Vorrang eingeräumt würde. Es sind, wieder in Stichworten: Weitgehendes Fehlen praktisch verwertbarer Informationen; Umsetzungsschwierigkeiten in die soziale Praxis und in politische Entscheidungen. Wachsende Angreifbarkeit des Sozialbudgets und der Sozialpolitik durch einseitige, aus dem Zusammenhang gerissene Argumente. Diskriminierung des Sozialbudgets als zu theoretisch, alltagsfremd, ja unsozial; zumindest unterschwellige Vorbehalte vieler Praktiker wie Politiker gegen theoretisches Vorgehen.

[32] Wegen der sich durch Ausweitung des Umfangs und methodische Änderungen ergebenden Sprünge der Sozialleistungsquote in vergangenen Sozialbudgets vgl. *H. Berié*, Sozialbudget 1974, a. a. O., S. 127 f. und Tabelle 3.

[33] Vgl. hierzu auch die entsprechend für die Sozialleistungsquote geltenden Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen in seinem „Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten" vom 2. Juli 1976, in: Bulletin der Bundesregierung, 1976, S. 849 ff.

[34] Vgl. Schaubild 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die schon von Zöllner[35] nachgewiesene These von der mit zunehmendem Anteil der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitnehmer steigenden Quote verifizieren. Zu den noch zu bearbeitenden Aufgaben zählt die entscheidende Frage, ob es eine Obergrenze für die Sozialleistungsquote gibt und wo sie ggf. anzusiedeln ist.

Neben dem steigenden Trend der Sozialleistungsquote fallen die konjunkturbedingten Schwankungen der Quote ins Auge[34]. Wenn auch die antizyklische Wirkung des Sozialbudgets als begrüßenswerter gesamtwirtschaftlicher Effekt plastisch gemacht werden konnte, bleiben auch hierzu noch weitere Informationsaufgaben zu lösen. Insbesondere erhebt sich die Frage, ob das System der Sozialen Sicherung letztlich nicht mit dieser gesamtwirtschaftlichen Aufgabe überfordert ist oder zumindest wo die Grenze der Belastbarkeit des Systems mit dieser Aufgabe liegt. Immerhin wächst die Kritik, die von der Antizyklik negative soziale Auswirkungen befürchtet, seien sie unmittelbar (verzögerter Leistungsanstieg im Aufschwung bewirkt Verzerrungen der Einkommensverteilung) oder mittelbar (Defizite und Vermögensverluste der Sozialversicherungsträger in der Rezession veranlassen Leistungseinschränkungen, Überschüsse und hohe Rücklagen im Aufschwung dagegen Leistungsverbesserungen; damit verliert die Politik der Sozialen Sicherung an Stetigkeit).

3.1.1.3 *Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Aspekte*

Dieser Teil der Informationsaufgabe ist — wohl unbestritten — noch am wenigsten befriedigend gelöst. Die im ersten Sozialbudget angesprochene und dort auch versuchsweise quantifizierte Problematik der „produktiven" Sozialleistungen ist danach nicht weiter vertieft worden. Sicherlich bereitet die Quantifizierung gerade bei diesen Aspekten besondere Schwierigkeiten. Doch ist dies allein keine Entschuldigung, daß hier noch ein weites und unbeackertes Feld der wissenschaftlichen Bearbeitung entbehrt, wobei es an vielen Stellen zunächst von üppigem ideologischem Unkraut befreit werden müßte.

3.1.1.4 *Analyse der „Kosten"*

Dieser Aufgabe hat sich das Sozialbudget von Anfang an eingehend gewidmet, wenn auch nur relativ einseitig. Im Vordergrund stand nämlich die Belastung der Arbeitnehmer mit Lohnabzügen. Daß sich diese Analyse nicht nur auf die (Sozialversicherungs-)Beiträge beschränken konnte, sondern auch die Lohnsteuer einzuschließen hatte, war dabei von vornherein klar. Wenngleich hierzu eine Fülle von Einzel- (Modell-) wie Durchschnittsrechnungen in Form langer, bis 1950 zurück-

[35] *D. Zöllner*, Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reichender Reihen geboten und insbesondere im neuen Sozialbudget im Hinblick auf die Kindergeldreform ergänzt und verbessert wurde, wird gerade dieser Teil des Informationsangebots immer wieder kritisiert, und zwar aus den verschiedensten sachlichen wie formalen Gründen (es seien nicht alle Belastungen, z. B. indirekte Steuern, aber auch nicht alle Entlastungen erfaßt, wie Wohngeld und Ausbildungsförderung, die gerade Familien mit zunehmender Kinderzahl stärker berühren).

Kritisiert wird bisweilen auch die These des Sozialbudgets, daß der Anstieg der Belastungen nicht den Einkommenszuwachs übertreffen dürfe. Genauer gesagt: Von jeder nominalen Bruttoeinkommensverbesserung müsse unter dem Strich, d. h. nach Abzug von Steuern und Beiträgen und unter Berücksichtigung der Preissteigerungen für den Arbeitnehmer noch ein Plus an realer Kaufkraft verbleiben. Die schon im ersten Sozialbudget aufgestellte These wird noch heute vertreten, da es bisher nicht gelungen ist, eine andere Belastungsgrenze zu definieren.

Festzuhalten ist, daß es sich mit diesen Untersuchungen nur um einen, wenn auch sicher den wichtigsten Aspekt der Kostenbelastung handelt. Offen bleibt die Belastung anderer Gruppen (Selbständige, Hausfrauen, Nichterwerbstätige) und ökonomischer Sektoren (Unternehmen, Staat), letztlich der gesamten Volkswirtschaft. Offen ist auch das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Umverteilung.

3.1.1.5 *Personelle Seite*

Über den auch heute noch unzureichenden Kenntnisstand hinsichtlich der personellen Seite im Leistungsbereich wird mit Recht geklagt. Fällt schon die Formulierung dieses Problems nicht leicht, bereitet erst recht seine Untersuchung empirische Schwierigkeiten. Mehrere statistische und wissenschaftliche Sonderuntersuchungen haben bisher noch nicht die erhofften Ergebnisse gebracht. Fortschritte auf diesem Gebiet tun not, um auch Fragen der Umverteilungsproblematik besser angehen zu können.

3.1.1.6 *Funktionale Gliederung*

Mit der Einführung der funktionalen Gliederung im Sozialbudget der Bundesregierung ist ein deutlicher Schritt nach vorne auf dem Weg zur Informationshilfe getan worden. Das damit betretene Neuland wurde allerdings mehrfach umgepflügt. Dank des mit dem neuesten Sozialbudget vorgelegten, nach einheitlichen Kriterien bis 1965 zurückgerechneten Zahlenmaterials, das einschließlich der Vorausberechnungen bis 1979 einen Zeitraum von 15 Jahren abdeckt, lassen sich erstmals auch Langfristanalysen durchführen, die zu bislang noch nicht in dieser Deutlichkeit gesehenen Erkenntnissen führten[36].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dennoch bleibt zu fragen, ob die derzeitige Form der funktionalen Gliederung der Weisheit letzter Schluß ist und ob alle von diesem Teil der Informations- (und Entscheidungs-)hilfe erhofften Blütenträume gereift sind. Die wieder stärker an internationale (EG-)Vorbilder angelehnte eindimensionale Gliederung kann nämlich jede Leistung nur einer bestimmten Funktion zuordnen. Treffen mehrere Funktionen auf eine Leistung zu, muß die eindimensionale Form sich für eine einzige entscheiden. Um dies nicht laufend erneut und möglicherweise von Fall zu Fall unterschiedlich zu tun, werden Prioritäten gesetzt. So hat die Funktion „Gesundheit" die erste, die Funktion „Familie" die zweite Priorität. Leistungen für ein krankes Kind eines Rentners oder Kriegsbeschädigten sind demnach der Funktion „Gesundheit", das Kindergeld für ein solches Kind der Funktion „Familie" zugeordnet. Im ersten Fall können damit bei der Funktion „Familie" Leistungen nicht erscheinen, die man durchaus hier vermuten könnte; im ersten wie im zweiten Fall gehen die Funktionen „Alter" und „Folgen politischer Ereignisse" leer aus, obgleich es durchaus Gesichtspunkte gibt, die genannten Leistungen hier mit zu erfassen.

Die Möglichkeit, sowohl die eine wie die anderen Funktionen anzusprechen und je nach der gewünschten Fragestellung diese oder jene Kombination abzurufen, bietet eine mehrdimensionale Gliederung, wie sie in früheren Sozialbudgets praktiziert wurde (4-dimensional im Sozialbudget 1969/70)[37].

3.1.2 Entscheidungshilfe

Im Ggegensatz zur Aufgabe der Informationshilfe kann dem Sozialbudget die Lösung der Aufgabe „Entscheidungshilfe" nicht ohne weiteres attestiert werden. Zumindest muß festgestellt werden, daß von diesem Hilfeangebot noch zu wenig Gebrauch gemacht wird. Es ist zu fragen, ob dies an der mangelnden Qualität des Angebots oder an der zu geringen Nachfrage liegt.

3.1.2.1 *Vorausberechnungen*

Nicht die Methoden der Vorausberechnung und nicht deren Ergebnisse, selbst wenn letztere als wenig befriedigend oder gar als fragwürdig empfunden werden, dürften der Hauptgrund sein, daß das Sozialbudget zu wenig als Entscheidungshilfe genutzt wird. Es scheint vielmehr die Tatsache eine Rolle zu spielen, daß die „Ware" Vorausberechnungen wenig lagerfähig ist, zu schnell an Aktualität einbüßt.

---

[36] Vgl. Schaubild 1 und die speziellen Analysen dazu: *H. Berié*, Das neue Sozialbudget, a. a. O., S. 333.

[37] Vgl. *G.-U. Bischoff*, Die funktionale Gliederung im Sozialbudget, in: Bundesarbeitsblatt, 1970, S. 317 ff., und *H. Berié*, Das Sozialbudget, a. a. O., S. 41 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für den mittelfristigen Zeitraum sollte dies eigentlich keine Rolle spielen, doch steht und fällt praktisch der Wert auch der Vorausberechnungen für diese Frist mit der Bonität der zugrundeliegenden Ausgangsdaten und/oder der kurzfristigen Berechnungen.

Das Sozialbudget wird zwar — wie oben gezeigt — uno actu mit den anderen Vorausberechnungen der Bundesregierung vorbereitet. Aus institutionellen und formalen Gründen hat sich jedoch seine endgültige Fertigstellung und Verabschiedung durch die Bundesregierung bisher regelmäßig länger hingezogen. Rechnet man noch technisch und konstitutionell bedingte Fristen hinzu und berücksichtigt den Umstand, daß die Vorlage des Sozialbudgets für die gesetzgebenden Körperschaften im Gegensatz zu vielen Gesetzentwürfen keine unmittelbare und zeitlich terminierte Entscheidung verlangt, kann es nicht überraschen, daß vom Abschluß der Rechnungen bis zu deren Behandlung durch diese Gremien, vor allem durch die zuständigen und fachkundigen Ausschüsse im Schnitt ein halbes Jahr vergehen kann. Zu diesem Zeitpunkt kann der Fertigstellungstermin des nächsten Sozialbudgets schon näher sein als der des letzten zurückliegt. Daß der Aktualitätsgrad der Vorausberechnung damit stark gelitten hat, liegt auf der Hand.

Der daraus resultierenden Forderung, für die Behandlung in den parlamentarischen Gremien ein aktualisiertes Sozialbudget vorzulegen, steht — von technischen Schwierigkeiten abgesehen — als Haupteinwand die gleichermaßen erhobene Forderung entgegen, daß die Vorausberechnungen der Bundesregierung untereinander abgestimmt sein sollen. Bislang sind von der Bundesregierung grundsätzlich aber (von gewissen, durch Regierungsumbildung oder Beendigung der Legislaturperiode bedingten Verschiebungen abgesehen) mittelfristige Vorausberechnungen nur einmal jährlich vorgelegt worden.

Soll das Sozialbudget als Entscheidungshilfe für konkrete Einzelprobleme herangezogen werden, kann das vorliegende Budget noch unaktueller geworden sein. Das Desinteresse der Politiker an solchen Berechnungen mag um so verständlicher sein.

3.1.2.2 *Einbau in die VGR*

So sehr die mit dem Einbau des Sozialbudgets in die VGR nachgewiesene Konsistenz des Sozialbudgets mit den gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten als Basis für Entscheidungen anzusehen ist, kann sie wegen der starren zeitlichen Bindung an bestimmte Vorlagetermine zu einem Hindernis für eben diese Entscheidungshilfe werden. Dagegen stellt der Einbau als solcher, wenngleich er durch sein diffiziles, überaus technisch wirkendes Verfahren sicherlich nicht für jeden Benutzer den letzten Durchblick erlaubt, keine Probleme oder gar Hindernisse für die Gewährung der Entscheidungshilfe dar. Methodisch steht er jedenfalls

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer schnellen und häufigeren Aktualisierung der Rechnungen, sollte man dieser Forderung nähertreten, nicht im Wege.

3.1.2.3 *Funktionale Betrachtung*

Sie hat als Entscheidungshilfe bislang noch keine große Rolle gespielt. Die Gründe hierfür können sowohl auf der Angebotsseite (noch kein befriedigendes und endgültiges Gliederungsschema?) als auch auf der Nachfrageseite (noch kein völliger Durchbruch zu einer funktional ausgerichteten Sozialpolitik?) liegen.

3.1.2.4 *Alternativen*

Amtliche Alternativen zum Sozialbudget sind bisher — wie dargelegt und begründet — nicht vorgelegt worden. Um so mehr steht und bleibt die Forderung nach ihnen als wichtige Entscheidungshilfen auf der Tagesordnung. Dies gilt um so mehr, als sich gerade mit ihrer Hilfe möglicherweise die Schwierigkeiten überbrücken ließen, die in der derzeit noch unbefriedigenden Aktualität liegen. Einen ersten großen Durchbruch zu Alternativen hat es im letzten Rentenanpassungsbericht der Bundesregierung gegeben. Dieser Bericht hat, entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag, jährlich Vorausberechnungen über die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherungen in den kommenden 15 Jahren vorzulegen. Wenn auch diese ersten amtlichen Alternativen im allgemeinen positiv aufgenommen wurden, haben sich doch die oben erwähnten Probleme von Alternativen bestätigt, ergeben sich doch bei der Kombination von lediglich fünf Lohn- und drei Beschäftigungshypothesen bereits 15 verschiedene Rechnungen.

3.2 Zusätzliche Aufgaben und deren Bewältigung

Auf schon zum erwähnten zweiten Schritt der kritischen Überprüfung des Sozialbudgets der Bundesregierung zählende Aufgabenänderungen und -ergänzungen ist bereits eingegangen worden. Zu überlegen bleibt, ob darüber hinaus im Rahmen des Sozialbudgets noch weitere Aufgaben in Angriff genommen werden können und sollten.

3.2.1 Umverteilungsproblematik

Der Schwierigkeiten bewußt und vor andere, drängendere Aufgaben gestellt, hat sich das Sozialbudget bislang nicht näher mit der eigentlichen Umverteilungsanalyse befaßt. Man mag dies bedauern, sollte darüber jedoch nicht versäumen, die Frage zu klären, ob das Sozialbudget überhaupt das geeignete Instrument zur Lösung dieser Aufgabe ist.

Die Tatsache, daß der Umfang der in das Sozialbudget einbezogenen Leistungen z. B. weit über den von der VGR definierten Umverteilungsbereich hinausgeht (wobei keineswegs gesagt werden soll, daß es sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hierbei um einen unbestritteten Umverteilungsbegriff handelt), wäre kein Grund zur Verneinung dieser Frage. Vielmehr ist es möglich, aus dem weiteren Umfang die als problemadäquat angesehenen Teilbereiche herauszulösen. Doch läßt sich auch dann noch fragen, „ob es zweckmäßig ist, bei einer solchen Zusammenfassung von sozialer Umverteilung zu sprechen"[38], zumal es nicht damit getan ist, die gesamten Leistungen einer Institution, z. B. der gesetzlichen Renten- oder Krankenversicherungen als Umverteilung anzusehen oder nicht. Vielmehr ist es erforderlich, innerhalb der einzelnen Institutionen die der Umverteilung zuzurechnenden Leistungen oder gar nur Leistungsanteile herauszuarbeiten.

Letztlich wird diese Frage von dem der Umverteilung zugrundezulegenden Begriff abhängen. Hierzu scheint jedoch bislang in der Wissenschaft lediglich darüber Einigung zu bestehen, daß es zahlreiche, jedoch keine allgemein akzeptierten Definitionen gibt[39]. In jedem Fall wird man zu dem Ergebnis kommen, daß man — trotz der in der Öffentlichkeit weitverbreiteten Ansicht — den vom Sozialbudget gesteckten Rahmen, der sich in der Meßlatte „Sozialleistungsquote" niederschlägt, nicht mit Umverteilung gleichsetzen darf.

Aber auch für eine wie immer definierte und entsprechend quantifizierte Umverteilung ließen sich im Rahmen des Sozialbudgets nur globale Aussagen vermitteln (z. B. wieviel Prozent des Sozialprodukts umverteilt werden). Dagegen ist es nicht in der Lage, die allgemein wohl als entscheidend angesehene Frage zu beantworten, welche sozialen Gruppen in welchem Ausmaß die Umverteilung finanzieren und/oder daraus Nutzen ziehen, vor allem wie sich diese Effekte per Saldo und unter Berücksichtigung der gesamten Inzidenz letztendlich darstellen[40].

---

[38] *H. Winterstein,* Interpersonaler und intertemporaler Einkommensausgleich, in: Sozialer Fortschritt, 1965, S. 36. A. A. dagegen *K.-D. Schmidt,* Interpersonaler und intertemporaler Einkommensausgleich, in: Sozialer Fortschritt, 1965, S. 135 ff.

[39] „... eine umfassende und weitgehend akzeptierte Typologie (ist) kaum in der Literatur zu finden ..." (*W. Schmähl,* Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung, S. 529 dieses Bandes; dort auch zahlreiche weitere Literaturhinweise zum Begriff „Umverteilung") oder „eine exakte, allgemein akzeptierte Definition des Begriffes ‚Umverteilung' (fehlt)" und „Jeder Autor geht von eigenen Annahmen und eigenen Vereinfachungen aus ..." (*E. Weissel,* Umverteilung und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1968, S. 15).

[40] Nach der ersten größeren Untersuchung dieser Art von *K.-D. Schmidt, U. Schwarz, G. Thiebach,* Die Umverteilung, a. a. O., hat neuerdings vor allem Heilmann eine mit aktuellerem Material quantifizierte Untersuchung vorgelegt, die auch Angaben über den augenblicklichen Stand der Forschung auf diesem Gebiet enthält: *M. Heilmann,* Die Umverteilung der Einkommen durch den Staat in der Bundesrepublik Deutschland 1960 - 1972, Band 71 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Außer einer feineren Aufbereitung des Sozialbudgets—Materials müßte dazu die Inzidenz des gesamten Steuersystems und auch anderer staatlicher Ausgaben einbezogen werden[41].

3.2.2 Sozialindikatoren

Auf die in den letzten Jahren zu einer Sozialindikatoren-„Bewegung" entwickelte Diskussion über Notwendigkeit, Zweck und Konstruktion von Sozialindikatoren kann hier nicht näher eingegangen werden. Daß diese „Bewegung" nicht in theoretischen Erwägungen stecken geblieben ist, beweist u. a. die Tatsache, daß diesem Thema jüngst eine große Statistikertagung gewidmet war[42].

Man wird sehr schnell zu dem Schluß kommen, daß mit dem Sozialbudget die Forderung nach Sozialindikatoren nicht erfüllt werden kann. Umgekehrt können Sozialindikatoren erst recht nicht das Sozialbudget ersetzen. Wohl ist es möglich, ja sicher wünschenswert, daß manche vom Sozialbudget nicht zu leistenden Einzelanalysen von Sozialindikatoren übernommen und daß die doch relativ groben und einseitigen, weil meist nur auf das Sozialprodukt bezogenen Quoten des Sozialbudgets durch andere Bezugs- und Schlüsselzahlen ergänzt werden. Einen bisher noch wenig beachteten Ansatz hierzu, der allerdings immer noch relativ global ist, stellen die vom Sozialbudget seit 1972 regelmäßig errechneten Sozialleistungsziffern (Sozialleistungen insgesamt bzw. für einzelne Funktionen bezogen auf die Gesamtbevölkerung bzw. in Frage kommende Bevölkerungsteile) dar.

3.2.3 Monografien

Schon im ersten Sozialbudget waren — allerdings bisher nie in nennenswerten Umfang realisierte — Monografien spezieller Einzelprobleme angekündigt. In der Tat sind einzelne der schon bisher vom Sozialbudget angepackten und erst recht die noch offenen Aufgaben nicht oder nicht in der wünschenswerten Tiefe mittels des Zahlenwerkes des Sozialbudgets zu lösen. Selbstredend gab und gibt es solche Untersuchungen — theoretischer wie empirischer Art — außerhalb des Sozialbudgets. Monografien jedoch, die vom Sozialbudget aufgeworfene Probleme behandeln und sie vor allem quantitativ mit dem Sozialbudget verknüpfen, hätten den Vorzug, sich mit ihren Ergebnissen am

---

[41] Der Versuch einer solchen Verknüpfung der Umverteilungsproblematik mit Daten des Sozialbudgets läuft z. Z. im Rahmen eines vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vergebenen Forschungsauftrags. Dabei sollen — über den Rahmen der meisten sonstigen Untersuchungen hinaus — auch die sogenannten Realtransfers (Sach- und Dienstleistungen) in die Analyse einbezogen werden.

[42] Deutsche Statistische Gesellschaft, 46. Jahreshauptversammlung in Nürnberg, 25. 9. 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialbudget und an seinem gesamtwirtschaftlichen Rahmen messen zu lassen und damit eher die Voraussetzung für eine brauchbare Entscheidungshilfe zu geben.

3.3 Sonstige Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten

Es ließen sich ohne Mühe noch weitere Punkte anführen[43], die die Aufgabenstellung des Sozialbudgets erweitern, seine Darstellungsform verändern und seine Aussagen unter dem einen oder anderen Aspekt verbessern könnten. Darauf kann hier jedoch verzichtet werden, zumal damit nicht ein entscheidender Durchbruch zu erreichen sein wird. Wichtiger scheint die grundsätzliche Frage zu sein, ob der mit dem Sozialbudget eingeschlagene Weg fortgesetzt oder ob nicht etwa versucht werden sollte, völlig andere, von Grund auf neue Lösungsansätze zu finden und zu realisieren, um den Verantwortlichen ein ebenso wirksames wie benutzerfreundliches Instrument für eine moderne Sozialpolitik an die Hand zu geben. Diese Frage stellt sich an Verwaltung und Politiker gleichermaßen, die Antwort vorzubereiten ist jedoch in erster Linie die Wissenschaft aufgerufen.

4. Zusammenfassung

In Wissenschaft und Praxis der Sozialpolitik wird der Begriff Sozialbudget — wenn überhaupt — in verschiedenen Definitionen verwandt. Unterschiedliche theoretische Ausgangspunkte, vor allem aber abweichende Aufgaben und Ziele, die dem Sozialbudget gestellt werden, bedingen die Begriffsvielfalt.

Das Sozialbudget der Bundesregierung hat die von der Sozialenquête vorgeschlagenen Ziele und Definitionen zum Vorbild genommen. Das Sozialbudget soll Instrument einer rationalen Sozialpolitik sein. Aufgabenstellung und Begriff sind jedoch über die Vorstellungen der Sozialenquête hinaus deutlich erweitert worden.

Als Aufgaben hat sich das Sozialbudget der Bundesregierung insbesondere zwei gestellt;

— durch Schaffung größerer Transparenz im sozialen Bereich Informationshilfe zu leisten und damit sowie

— durch Bereitstellung von Vorausberechnungen und anderen Entscheidungshilfen den Boden für eine rationale Politik vorzubereiten.

Eine kritische Analyse zeigt, daß die Bundesregierung mit den sieben bisher vorgelegten Budgets der Lösung dieser Aufgaben näher gekommen ist.

---

[43] Z. B. hält *E. Liefmann-Keil* die Einbeziehung der Subventionen in das Sozialbudget für erforderlich, a. a. O., S. 122.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Informationshilfe wird — mit gewissen Ausnahmen in Teilbereichen — in befriedigendem Maß geleistet. Hier besteht sogar schon die Gefahr, daß in dem einen oder anderen Bereich des Guten zuviel getan wird.

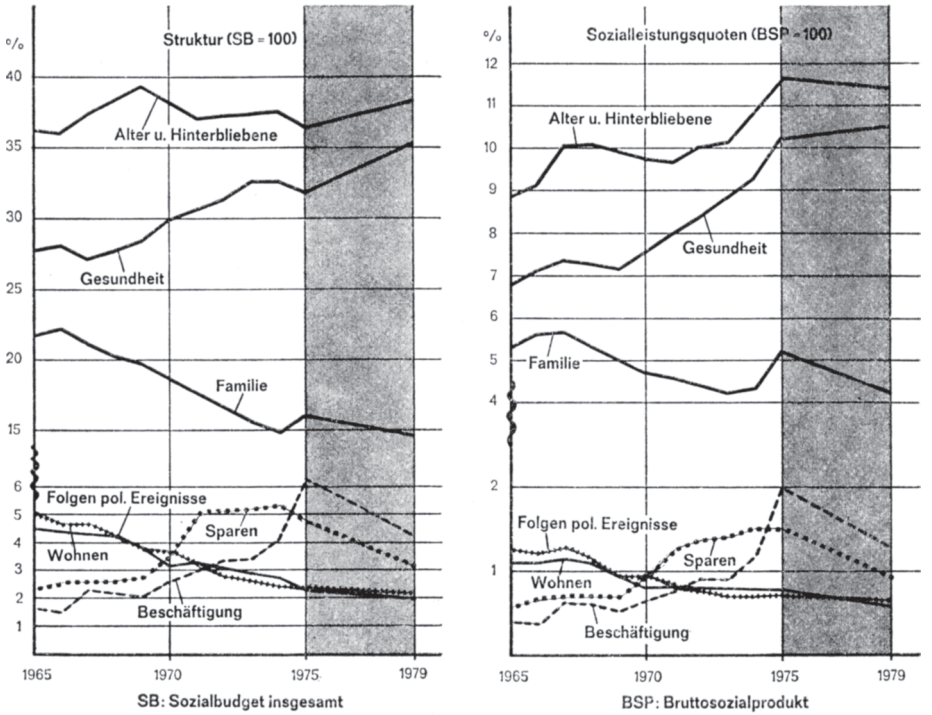
Entscheidungshilfe liegt dagegen noch nicht im erwünschten Maße vor. Ohne die Gründe und Verantwortung hierfür im einzelnen gewichten zu können, werden sie sowohl auf Seiten des Angebots wie der Nachfrage zu suchen sein.

Hinter allen kritischen Anmerkungen zum Sozialbudget steht letztlich die grundsätzliche Frage, ob mit dem Sozialbudget der richtige Weg eingeschlagen ist. So lange es jedoch keine erfolgversprechenderen Alternativkonzeptionen gibt, wird es mit dem derzeitigen Sozialbudget und dessen Verbesserung sein Bewenden haben müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

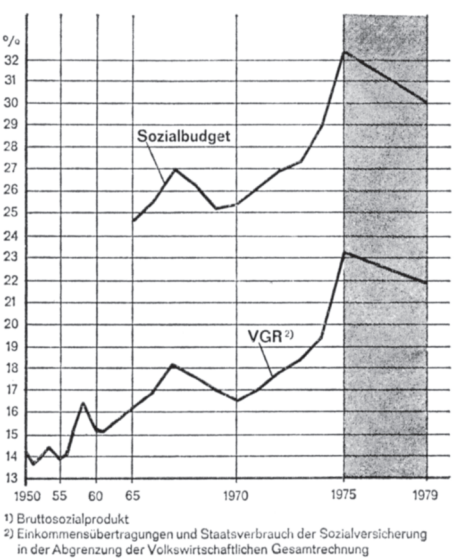
Grafik 1

Entwicklung des Sozialbudgets (Funktionen) 1965 - 1975



Grafik 2

Sozialleistungsquoten (in % das BSP[1])



1) Bruttosozialprodukt
2) Einkommensübertragungen und Staatsverbrauch der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Quelle: H. Berié, Sozialbericht 1976, in: Der Kompaß, 1976, S. 149.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Synopse der wichtigsten Merkmale und Ergebnisse der Sozialbudgets[a)]

Anlage 1

Bezeichnung	*Veröffentlichung*			*Umfang* (Einbezogene Leistungsbereiche)	*Darstellung*		*„Einbau"* in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung	Internationale Vergleiche	*Sonstiges*	*Vorausberechnete Ergebnisse:* [tatsächl. Ergebnisse] Jahresdurchschnittl. Steigerungsraten im jeweiligen (5jähr.) Vorausberechnungszeitraum in %		
Sozialbudget (SB . . .)	Zeitpunkt	Fundstelle (BT = Bundestag)	Ausgewiesene *Jahre* (Basisjahr)		Institutionell	Funktional				Leistung. insgesamt	Finanzierungsmittel	Reale Nettolöhne
SB 1968	Jan. 1969	Anlage zur BT-Drucksache V/4160	1962 bis 1972 (1967)	„Öffentliche[b)] Sozialleistungen" (z. T. bis 1950 zurück) und „Kosten der Sozialen Sicherung"	ja	nein	Theoretische Erörterung Versuch: auf Teilbereichen	Theoretische Erörterung	Eingehende Belastungsuntersuchungen; „Produktive" Sozialleistungen; gesonderte Kurzfassung	(1968 bis 1972) 6,5 [10,9]	6,5 [11,7]	3 bis 4 [5,1]
SB 1969/70	April 1970	Teil B des „Sozialberichts 1970", BT-Drucksache VI/643	1963 bis 1973 (1968)	wie SB 1968; zusätzliche Institutionen: „Jugendhilfe", „Wohngeld", „Zusatzversorgung öffentl. Dienst", „Wiedergutmachung" u. „Sonst. Entschädigungsleistungen". Im funktionalen Teil außerdem: Arbeitgeber- und indirekte Leistungen	ja	mehrdimensionale Darstellung (nur Jahre: 1963, 1968, 1973)	nein	Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften 1962 u. 1965	Systematische Gliederung der Institutionen; theoretische Erörterung von Alternativrechnungen	(1969 bis 1973)[d)] 7,8 [12,3]	8,7 [13,6]	4 bis 5 [4,6]
SB 1971	Mai 1971	Teil B des „Sozialberichts 1971", BT-Drucksache VI/2155	1950, 1955 1960, 1965 1969 - 1971 1975 (1970)	wie SB 1969/70; zusätzliche Institutionen: „Entgeltfortzahlung", „Zusatzversicherung einzelner Berufe", „Ausbildungsförderung"	ja	vereinfacht mehrdimensional; mit institutionellem Teil integriert (Jahre: 1960, 1965, 1970, 1975)	Kontenmäßiger Einbau	nein	Systematische Gliederung der Institutionen in Anlehnung an „Sozialkonten" d. Europäischen Gemeinschaften	(1971 bis 1975)[d)] 8,8 [13,9]	8,5 [13,0]	gut 4 [3,2]
SB 1972	Mai 1972	Teil B des „Sozialberichts 1972", BT-Drucksache VI/3432	1965 1970 - 1972 1976 (1971)	wie SB 1971; zusätzliche Institutionen: „Beihilfen" u. „Familienzuschläge" (im öff. Dienst) sowie die (bislang nur im funktionalen Teil enthaltenen) „Arbeitgeber-" und „indirekten Leistungen" (letztere ergänzt um die Spar- u. Wohnungsbauförderung)	ja	eindimensional (institutionell und funktional voll integriert)	Kontenmäßiger Einbau	Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften 1962 - 1970	Tiefere Gliederung der Leistungs- und Finanzierungsarten; neu: Finanzierungsquellen. Ab 1972: Aufbereitg. mit EDV-Anlage; Sozialleistungsziffern	(1972 bis 1976) 8,8	8,5	3 bis 4

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Synopse der wichtigsten Merkmale und Ergebnisse der Sozialbudgets[a)]

(Fortsetzung) *Anlage 1*

Bezeichnung	*Veröffentlichung*		Ausgewiesene *Jahre* (Basisjahr)	*Umfang* (Einbezogene Leistungsbereiche)	*Darstellung*		*„Einbau"* in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung	Internationale Vergleiche	*Sonstiges*	*Vorausberechnete Ergebnisse:* [tatsächl. Ergebnisse] Jahresdurchschnittl. Steigerungsraten im jeweiligen (5jähr.) Vorausberechnungszeitraum in %		
Sozialbudget (SB . . .)	Zeitpunkt	Fundstelle (BT = Bundestag)			Institutionell	Funktional				Leistung. insgesamt	Finanzierungsmittel	Reale Nettolöhne
SB 1973	Okt. 1973	Teil B des „Sozialberichts 1973", BT-Drucksache 7/1167	1967 1971 - 1973 1977 (1972)	wie SB 1972	ja	wie SB 1972, zusätzliche Funktion: „Allgemeine Lebenshilfen"	Kontenmäßiger Einbau	Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften 1967 u. 1970	Für 1972 Aufgliederung in Leistungs- und Finanzierungstypen: englische, französische und italienische Kurzfassungen	(1973 bis 1977) 10,2	9,9	3
SB 1974	Nov. 1974	BT-Drucksache 7/2853	1968 1972 - 1974 1978 (1973)	wie SB 1973; zusätzliche Institution: „Vermögensbildung" (bisher z. T. unter „Ind. Leistungen", ergänzt um AG-Leistungen). Andere Zuordnung der KnRV und der Entgeltfortzahlung	ja	grundsätzl. wie SB 1973, jedoch mit gewissen Umbuchungen insbes. zugunsten d. Funktion Alter	Kontenmäßiger Einbau	nein	Ausführlichere Darstellung des institutionellen Teils und der Finanzierung zusätzlicher Auswertung zum „Einbau"	(1974 bis 1978) 11,3	10,8	3
SB (1975/76)	Mai 1976	Teil B des „Sozialberichts 1976", BT-Drucksache 7/4953	1969 1973 - 1975 1979 (1974)	wie SB 1974; zusätzliche Inst. „Versorgungswerke" Ergänzung d. „Beihilfen" u. „Indirekte Leistungen" (§ 7 b EStG)[c)]	ja[c)]	wie SB 1974[c)]	Kontenmäßiger Einbau	nein	Als Anlg.: Materialband mit Daten 1965 bis 1974 (alle Jahre) in der Abgrenzung u. Methodik des neuen Sozialbudgets	(1975 bis 1979) 9,4	9,1	2½
										d) Tatsächl. Ergebnisse für den Zeitraum 1970 bis 1974: [13,4]	[13,7]	[4,1]

a) Überarbeitete und ergänzte Fassung der Synopse aus: *H. Berié*, 25 Jahre Sozialpolitik in Zahlen, a. a. O., S. 506.

b) Die „Öffentlichen Sozialleistungen" umfassen: Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten, Knappschaftliche Rentenversicherung, Altershilfe für Landwirte, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung, Kindergeld, Kriegsopferversorgung und -fürsorge, Sozialhilfe und Lastenausgleich. Die „Kosten der Sozialen Sicherung" berücksichtigen zusätzlich die Pensionen und Kinderzuschläge im öffentlichen Dienst sowie den öffentlichen Gesundheitsdienst.

c) Den aktuellen Umfang und die Systematik der institutionellen und funktionalen Gliederung zeigt Anlage 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlage 2

Sozialbudget

Leistungen (ohne Verrechnungen) in Mio. DM im Jahr 1975

Institutionen

1	*Soziale Sicherung*	*228 910*
10	*Allgemeine Systeme*	*185 478*
101	Rentenversicherung	87 035
1011	Rentenversicherung der Arbeiter	49 492
1012	Angestelltenversicherung	29 514
1013	Knappschaftliche Rentenversicherung	8 029
103	Krankenversicherung	61 482
104	Unfallversicherung	6 787
105	Arbeitsförderung	15 781
106	Kindergeld	14 393
12	*Sondersysteme*	*2 348*
122	Altershilfe für Landwirte	1 930
123	Versorgungswerke	418
13	*Beamtenrechtliches System*	*37 780*
131	Pensionen	27 050
132	Familienzuschläge	7 098
133	Beihilfen	3 632
14	*Ergänzungssysteme*	*3 305*
141	Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst	3 200
142	Zusatzversicherung für einzelne Berufe	105
2	*Arbeitgeberleistungen*	*25 300*
201	Entgeltfortzahlung	17 500
229	Vertragliche und freiwillige Arbeitgeberleistungen	7 800
3	*Entschädigungen*	*15 598*
301	Kriegsopferversorgung	10 835
302	Lastenausgleich	1 812
303	Wiedergutmachung	2 404
309	Sonstige Entschädigungen	547
4	*Soziale Hilfen und Dienste*	*32 359*
401	Sozialhilfe	8 878
402	Jugendhilfe	4 100
403	Ausbildungsförderung	2 930
404	Wohngeld	1 775
405	Öffentlicher Gesundheitsdienst	1 350
406	Vermögensbildung	13 326
001	*Direkte Leistungen insgesamt*	302 167
5	*Indirekte Leistungen*	*32 564*
501	Steuerermäßigungen	28 292
502	Vergünstigungen im Wohnungswesen	4 272
Sozialbudget insgesamt		*334 731*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fortsetzung

Sozialbudget

Leistungen (ohne Verrechnungen) in Mio. DM im Jahr 1975

Funktionen	
Familie	53 936
Kinder	*25 984*
Ehegatten	*25 699*
Mutterschaft	*2 253*
Gesundheit	106 253
Vorbeugung	*7 054*
Krankheit	*78 838*
Arbeitsunfall	*8 275*
Invalidität (allgemein)	*12 087*
Beschäftigung	20 636
Berufliche Bildung	*7 941*
Sonstige Mobilität	*2 069*
Arbeitslosigkeit	*10 626*
Alter und Hinterbliebene	121 020
Alter	*112 615*
Hinterbliebene	*8 405*
Folgen politischer Ereignisse	7 662
Wohnen	7 787
Sparförderung	15 864
Allgemeine Lebenshilfen	1 570
Sozialbudget insgesamt	*334 731*

Quelle: Sozialbericht 1976, BT-Drucksache 7/4953.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

1. Diskussion zum Referat „Die Finanzpolitik im Konflikt zwischen verteilungs- und stabilitätspolitischen Zielen" von H. Steden (Berlin)

Zu einem ersten Diskussionsbeitrag war *Eckhard Knappe* (Freiburg) eingeladen worden. Er kritisierte zunächst die These von der Verteilungsneutralität einer Stabilitätspolitik, die an den Investitionen ansetzt. Die Asymmetrie des Konjunkturzyklus werde zusammen mit der Überwälzbarkeit der Belastung im Boom dazu führen, daß die Unternehmer begünstigt würden. Daher erweist sich eine Korrektur der Verteilungswirkungen doch als notwendig. Nach seiner Ansicht kann dieses Ziel jedoch nicht ausschließlich mit Instrumenten realisiert werden, die über den Kreislaufzusammenhang wirken, da sonst zwei konkurrierende Ziele — das Stabilitäts- und das Verteilungsziel — mit nur einem Instrument erfüllt werden müßten, was unmöglich ist. Herr Knappe schlug deshalb vor, die Verteilungslage über Einwirkungen auf die Angebotsbedingungen für Arbeit zu verändern. Mit der Einführung einer investiven Gewinnbeteiligung könne zum einen die Sparquote der Arbeitnehmer erhöht werden, zum anderen habe man mit der Abschöpfung der Differentialgewinne ein Instrument, das über diese Kreislaufwirkungen hinausgehe. Damit stünden zwei unabhängige Instrumente zur Realisierung der beiden konkurrierenden Ziele zur Verfügung.

In Erwiderung auf diesen ersten Beitrag führte der Referent aus, daß erstens die Konjunkturzyklen tatsächlich nicht symmetrisch seien. Entscheidend sei jedoch der Trendeffekt über den Zyklus hinweg, dessen Regelmäßigkeit das Verhalten des Staates determiniere. Zweitens ergäben sich bei der Wahl alternativer Instrumente unterschiedliche Multiplikator- und Inzidenzeffekte, so daß in Hinblick auf die beiden Ziele sehr wohl von getrennten Mitteln gesprochen werden könne.

In der weiteren Diskussion wurde zunächst das Problem der Operationalisierung des Verteilungsziels in der vom Referenten vorgelegten Form behandelt: Ist das Ziel einer Beeinflussung der kurzfristigen Einkommensverteilung ein Ziel sui generis, oder stellen nicht vielmehr die kurzfristigen Verteilungswirkungen nur Nebeneffekte dar, d. h. daß es keine eigenständige kurzfristige Verteilungspolitik gibt? Der Referent verdeutlichte, daß es in seinem Referat um das Verhalten der Verteilungsparitäten bei den gesellschaftlichen Gruppen der Kapital-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eigner und Arbeitnehmer gehe, und führte aus, daß die Arbeitnehmerquote im Konjunkturzyklus zyklischen Schwankungen unterliege. Insofern handele es sich um kurzfristige Verteilungseffekte, deren Beseitigung bzw. Glättung Anliegen staatlicher Politik sein könne. In der BRD habe es sich Anfang der 70er Jahre so verhalten, daß die Bundesregierung mit dem mittelfristigen Niveau des Trends, um den die Arbeitnehmerquote schwankte, nicht zufrieden gewesen sei. Der Versuch der Verschiebung dieses Trends auf eine höhere Ebene habe aber an den Amplituden des Quotenzyklus nichts geändert, sondern nur den gesamten Zyklus mit nach oben verschoben, d. h. im Durchschnitt sei die Arbeitnehmerquote gestiegen, ihre Schwankungen im Konjunkturablauf seien dagegen unverändert weit. Insofern sei die kurzfristige Verteilungspolitik gescheitert, was den Referenten zur These von der Notwendigkeit staatlicher Abstinenz von kurzfristigen Maßnahmen im Bereich der Verteilungspolitik veranlaßt habe.

An diese Darlegungen knüpfte eine Kritik an, daß die Manipulation der Arbeitnehmerquote in der BRD gar nicht Aufgabe des Staates sein könne, da dies in den Bereich der Tarifautonomie gehöre. Es wurde darauf verwiesen, daß der Staat in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nur redistributiv tätig werden solle. Im übrigen zeige sich, daß — wie der Referent selbst konstatiert habe — der Staat in dieser Hinsicht erfolglos geblieben sei, während der Versuch der Gewerkschaften, die Arbeitnehmerquote anzuheben, gelungen sei. Die Ansicht, der Staat sei nicht verantwortlich für die Lohnquote, wurde bestätigt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, daß auch der Staat quotale Absichten verfolge, wie sich z. B. bei der staatlichen Mitfinanzierung der Sozialversicherung zeige, die auch auf eine Erhöhung der Quote hinausliefe.

Gegen diese Betrachtungsweise wurde eingewandt, daß die Argumentation mit Quoten irreführend sei. So habe z. B. in den 30er Jahren die Lohnquote eine Zeitlang Eins betragen, weil die Gewinne und Verluste auf der anderen Seite sich zu Null saldierten. Notwendig zur adäquaten Erfassung der Stabilitäts- und Verteilungsprobleme sei vielmehr eine Kreislaufbetrachtung, wie an einem Beispiel erläutert wurde: Die quotale Betrachtung lege es nahe, zur Boombekämpfung gerade nicht am Konsum anzusetzen, da im Boom die Lohnquote ohnehin zurückgehe und sonst eine Doppelbelastung des Konsums erfolge. Kreislauftheoretisch wäre dagegen zu argumentieren: Wenn es gelänge, mit Hilfe einer Einkommenssteuererhöhung die Inflationsrate zu senken, so sänke das Realeinkommen der Arbeitnehmer aufgrund der kompensierenden Effekte aus Steuererhöhung und Verminderung der Geldentwertung in geringerem Umfang. Hinzu träten positive Nettoeffekte im Vermögen, die durch die quotale Betrachtung auch nicht sichtbar würden: Die Preissteigerungen verminderten bisher den Realwert des Geldvermö-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gens (wie es vor allem von Arbeitnehmern gehalten werde) um ein Mehrfaches der auf der anderen Seite erzielten Lohnerhöhungen.

In diesem Zusammenhang wurde auch auf die konjunkturellen Wirkungen einer investiven Gewinnbeteiligung verwiesen, die bei einer entsprechenden Ausgestaltung als elastisches Element der Lohnfindung im Konjunkturablauf die wenigstens teilweise Lösung des Zielkonflikts zwischen Stabilitätsziel und Verteilungsziel sein könne.

Auf die Vernachlässigung einer Politik im Konsumbereich wurde mit dem Hinweis auf den steigenden Anteil langlebiger Konsumgüter an den Käufen der privaten Haushalte eingegangen. Dieser Tatbestand lasse den Konsum den Investitionen im Unternehmensbereich immer ähnlicher erscheinen. Insbesondere sei auf die Erfahrungen mit der letzten Investitionsprämie zu verweisen, für die Verwendungsuntersuchungen ergeben hätten, daß sie zu 80 % in die Beschaffung neuer Kraftfahrzeuge geflossen sei. Da gerade Automobile das aufwendigste langlebige Konsumgut der privaten Haushalte seien, lohne sich die Überlegung, ob nicht durch Anreize etwa in Form einer „Konsumprämie" auf den vorgezogenen oder aufgeschobenen Kauf solcher langlebiger Produkte auch im Konsumbereich wirksame Stabilitätspolitik mit erwünschten verteilungspolitischen Nebeneffekten betrieben werden könne.

In eine ähnliche Richtung zielte ein Beitrag, der auf das Verhältnis der Geldmengenpolitik der Bundesbank zum Konsumbereich einging: Während die Gewährung von Konsumkrediten in der Rezession auch aus kreditmarktpolitischen Gründen zu begrüßen sei, schmälerten die im Aufschwung so verwendeten Mittel den notwendigen Verschuldungsspielraum der Unternehmen und verursachten damit unerwünschte Wirkungen. Hier lägen mithin Handlungsreserven im Bereich der Steuerung einer Verschuldung der privaten Haushalte.

Eine eher grundsätzliche Kritik zielte darauf ab, daß die Realität des konjunkturellen Ablaufs in der BRD nicht mit den Vorstellungen des dargelegten Modells übereinstimme. So werde dort explizit von einem klassischen Konjunkturzyklus mit dem früher üblichen trade-off zwischen Arbeitslosenquote und Inflationsrate ausgegangen, während die Situation der vergangenen zwei Jahre wie der Gegenwart mit einer Rezession bei relativ hoher Inflationsrate den Charakteristika einer Stagflation weit eher entspräche. Diese Sachlage lasse aber die Problematik für den agierenden Politiker wesentlich komplizierter erscheinen als im Modell unterstellt.

Abschließend wurde noch darauf verwiesen, daß in dem Modell jene Verteilungseffekte fehlten, die sich aus der Leistungsabgabe der aus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stabilitätspolitischen Gründen verabschiedeten Zusatzprogramme des Staates ergäben.

2. Diskussion zum Referat „Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik" von H. Berié (Bonn)

In den einführenden Bemerkungen des Referenten wurde zusätzlich zum vorgelegten Referat noch auf die Rolle der Umverteilung im Sozialbudget eingegangen. So verwies der Referent darauf, daß die Sozialleistungsquote häufig mit einer Umverteilungsquote gleichgesetzt werde. Das sei jedoch irreführend; denn je nach der zugrundegelegten Definition gehe der Anteil der Umverteilung an der Sozialleistungsquote bis auf ein Drittel zurück. Er stellte darauf aufbauend zwei Thesen auf: 1. Mit steigender Sozialleistungsquote gehe die Umverteilung zurück. 2. Mit steigender Sozialleistungsquote nehme auch der Nettoeffekt der Umverteilung und damit ihre Effizienz ab.

In der Diskussion wurde vor allem die Behauptung über den Anteil der Umverteilung an der Sozialleistungsquote angegriffen. So liege der Behauptung eine Definition der Umverteilung zugrunde, die die intertemporale Umverteilung, d. h. vor allem die Renten, vollkommen ausschließe. Zudem müsse der ersten These widersprochen werden, da der in der Rentenversicherung verdoppelt. Dem hielt der Referent entgegen, daß der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung zurückgegangen sei, so daß sie sich — sehe man einmal vom Problem der Anrechnungs- und Ausfallzeiten ab — immer mehr zu einer regulären Versicherung entwickle. Der Hauptteil der Umverteilung sei in der Sozialhilfe enthalten, deren ohnehin kleine Quote aber stagniere. Die Entschädigungsleistungen und die Kindergeldzahlungen seien sogar merklich zurückgegangen.

Demgegenüber steige die Gesundheitsquote an, in der der Aspekt der Umverteilung — etwa im sogenannten Familieneffekt (kostenlose Mitversicherung nichterwerbstätiger Familienmitglieder) — gegenüber dem Aspekt der Risikoverteilung an Bedeutung verliere. Eine eindeutige Umverteilungskomponente bleibe dabei die Einkommensorientierung bei der Beitragsbemessung. Aufs Ganze gesehen gehe jedoch der Umverteilungsanteil in der Krankenversicherung zurück, was vor allem durch die geringere Kinderzahl und eine verstärkte Erwerbstätigkeit der Frauen bedingt sei. Grundsätzlich wurde diesen Argumenten entgegengehalten, daß allein schon die Einführung der flexiblen Altersgrenze die den Umverteilungsanteil im Sozialbudget reduzierenden Faktoren überkompensiere.

Auf die Frage, inwieweit indirekte Leistungen, wie sie sich z. B. aus der Progression der Einkommensbesteuerung für untere Einkommens-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schichten ergeben, im Sozialbudget erfaßt seien, wurde erwidert, daß zwar indirekte Leistungen, wie z. B. Steuerermäßigungen, berücksichtigt seien, nicht jedoch solche in der Frage angesprochenen Leistungen, was nicht zuletzt auf Erfassungsprobleme zurückzuführen sei.

Am Rande wurde die doppelte Erfassung mancher Sozialleistungen im Sozialbudget einerseits und im Subventionsbericht andererseits angemerkt. Diese Praxis könnte zu einer Aufblähung der Sozialleistungsquote bei einer umfassenden Berechnung staatlicher Transfers führen.

Schließlich entspann sich eine Diskussion darüber, inwieweit die einzelnen Komponenten des Sozialbudgets unterschiedlichen Belastungen durch die Inflation unterworfen seien, was zum einen zu einer Verzerrung der Struktur innerhalb des Sozialbudgets führen könne, zum anderen aber auch zu einer nominalen Aufblähung der Sozialleistungen im Budget insgesamt. Diese Argumentation treffe für Sachleistungen zu, denn hier träten besonders hohe Preissteigerungen auf, während Einkommenstransfers nominell ausgezahlt werden, so daß in diesem Bereich die Inflation ohne Bedeutung sei. Hieran anknüpfend wurde allerdings darauf verwiesen, daß es gelte, die „Vitalsituation" der Empfänger zu erfassen, wofür soziale Indikatoren erforderlich seien, mit deren Hilfe sich die Änderungen der sozialen Lage der Empfänger beschreiben lassen.

Horst Zimmermann, Marburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliographie

Arbeitskreis der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, „Sozialbudget — Sozialplanung" (Gutachten), Bonn 1971.

Balke, S., Artikel 113 — auch für die Wirtschaft ?, in: der arbeitgeber, 1965.

Berié, H., 25 Jahre Sozialpolitik in Zahlen, in: Die Ortskrankenkasse, 1974.

Ders., Internationaler Vergleich der Sozialleistungen, in: Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen, 1972.

Ders., Das neue Sozialbudget, in: Die Ortskrankenkasse, 1976.

Ders., Das Sozialbudget, Bad Godesberg 1970.

Biehl, D. Budgetkonzepte als Meß- und Planungskonzepte für die finanzpolitische Konjunktursteuerung: Der konjunkturneutrale und der konjunkturgerechte Haushalt, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, hrsg. von H. K. Schneider, W. Wittmann und H. Würgler, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 85, Berlin 1975.

Bischoff, G.-U., Jede dritte Mark für soziale Leistungen, in: Wege zur Sozialversicherung, 1976.

Ders., Die funktionale Gliederung im Sozialbudget, in: Bundesarbeitsblatt, 1970.

Boettcher, E., Einleitung zu „Sozialpolitik und Sozialreform", Tübingen 1957.

Brakel, J., Ein europäisches Sozialbudget, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1972.

Bundesministerium der Finanzen, Das Steueränderungsgesetz 1960, Finanzbericht 1962 des BMF, Bonn o. J.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, Heft 31/1975 v. 31. Juli 1975.

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums, § 1 und 16, BGBl. I 1967.

Gissler, P., Vom nationalen zum europäischen Sozialbudget, in: Die Ersatzkasse, 1974.

Hockmann, J., und *H. Keiter*, Lohnkostenzuschüsse nach dem „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität" vom 12. Dez. 1974 in theoretischer Sicht, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 34 (1976).

Hansmeyer, K.-H., und *K. Mackscheidt*, Die Free-Rider-Position der Finanzpolitik. Notenbankpolitik und Staatsaktivität, in: D. Duwendag (Hrsg.), Macht und Ohnmacht der Bundesbank, Frankfurt/M. 1973.

Heilmann, M., Die Umverteilung der Einkommen durch den Staat in der Bundesrepublik Deutschland 1960 - 1972, Band 71 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976.

Hensen, H., Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955.

Ders., Die Sozialfinanzen im Kreislauf der Wirtschaft, in: Sozialer Fortschritt, 1955.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Investitionszulage — der falsch gewählte Köder. Eine Untersuchung der Industrie- und Handelskammer zu Koblenz über die Wirksamkeit der Investitionszulage, Juni 1975.

Kirschen E. S., (ed.), Economic Policies Compared, West and East, Vol. 1, General Theory, Amsterdam 1974.

Krelle, W., Erfahrungen mit einem ökonometrischen Prognosemodell für die Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim a. Glan 1974.

Krelle, W., D. Beckerhoff, H. G. Langer und *H. Fuß*, Ein Prognosesystem für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim a. Glan 1969.

Lenk, R., R. Parsche und *G. Spanakakis*, Die Wirkungen einnahmepolitischer Konjunkturmaßnahmen auf die private Investitions- und Konsumnachfrage, ifo-Studien zur Finanzpolitik, Heft 19, München 1975.

Lerner, A. P., The Economics of Control, New York 1944.

Liefmann-Keil, E., Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961.

Mackenroth, G., Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 4, Berlin 1952.

Molitor, B., Wirtschaftliche Aspekte der Sozialpolitik, in: Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957.

Neumark, F., Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1969.

Oberhauser, A., Gewinnorientierte Einkommenspolitik und Staatsverschuldung, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus (Neumark-Festschrift), hrsg. von H. Haller, L. Kullmer, C. S. Shoup, H. Timm, Tübingen 1970.

Ders., Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsgerechten Voraussetzungen, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, hrsg. von H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 52, Berlin 1969.

Ders., Staatsschuldentilgung als finanzpolitisches Instrument, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 24 (1965).

Raabe, K.-H., Prognosen und Projektionen der kurzfristigen Wirtschaftsentwicklung, Bonn 1969.

Ders., Prognosen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung, Bonn 1969.

Ders., Gesamtwirtschaftliche Prognosen und Projektionen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 1974.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1973/74, 1974/75 und 1975/76, Stuttgart und Mainz.

Ders., Sondergutachten vom 4. Mai 1973, „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973", Stuttgart und Mainz 1973.

Schmidt, K.-D., Interpersonaler und intertemporaler Einkommensausgleich, in: Sozialer Fortschritt, 1965.

Schmidt, K.-D., U. Schwarz, G. Thiebach, Sozialhaushalt und Wirtschaftskreislauf in der BRD 1950 - 1960, Tübingen 1965.

Dies., Die Umverteilung des Volkseinkommens in der BRD 1955 und 1960, Tübingen 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Sozialenquête), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz o. J. (1966).

Weissel, E., Umverteilung und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1968.

Winterstein, H., Interpersonaler und intertemporaler Einkommensausgleich, in: Sozialer Fortschritt, 1965.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, „Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten" vom 2. Juli 1976, in: Bulletin der Bundesregierung, 1976.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Stabilitätspolitische Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten vom 19. Oktober 1973, in: Bulletin der Bundesregierung, 1973.

Zöllner, D., Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele und Sekundärwirkungen gesellschaftspolitischer Maßnahmen

Leitung: Helmut Meinhold, Frankfurt

Kongreßhalle Augsburg

Mittwoch, 15. September 1976, 9.15 bis 13.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele — ein Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik

Von *Guy Kirsch*, Fribourg/Schweiz

1. Individuelle Präferenzen und gesellschaftspolitische Ziele

Politische Entscheidungen sind als Gegenstand der Wirtschaftstheorie nicht neu: Auf frühere Bemühungen zurückgreifend, hat die wohlfahrtstheoretische Suche nach dem in Volumen und Struktur optimalen Budget während der letzten Jahrzehnte die Finanztheorie entscheidend geprägt[1]. Die im Anschluß an Arrow[2] entstandenen entscheidungslogischen Arbeiten[3] über die Wahlverfahren in Kollektiven brachten gegenüber den wohlfahrtsökonomischen Überlegungen eine Akzentverlagerung weg vom Ergebnis, hin zum Verfahren kollektiven Entscheidens; einen weiteren Schritt in diese Richtung vollzog die sich auf Schumpeter[4] berufende ökonomische Analyse politischer Vorgänge in repräsentativen Demokratien: Die Ökonomische Theorie der Politik[5].

Wenn auch das Scheitern einer auf das Ergebnis der Kollektiventscheidungen zentrierten Analyse den Übergang zur immer stärkeren Berücksichtigung der Entscheidungsverfahren erzwang und neben die Kollektiventscheidungen die Entscheidungskollektive als Untersuchungsgegenstand in den Vordergrund traten, so ist die methodologische Ausgangsbasis die gleiche geblieben: der Individualismus[6].

---

[1] Vgl. *K. Mackscheidt*, Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973, S. 4 - 140, sowie die dort angegebene Literatur. *R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, Tübingen 1975, S. 53 - 96, sowie die dort angegebene Literatur.

[2] *K. J. Arrow*, Social Choise and Individual Values, 2. Aufl., New York 1963.

[3] Einen kritischen Überblick gibt: *K. Mackscheidt*, Zur Theorie des optimalen Budgets, a. a. O., S. 141 - 258.

[4] Vgl. *J. A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern 1960, S. 428.

[5] Einen Überblick geben jeweils: *G. Kirsch*, Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen, Düsseldorf 1974. *B. S. Frey*, Eine Einschätzung der neuen politischen Ökonomie der siebziger Jahre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 131 (1975), Nr. 4, S. 697 - 718. *B. M. Barry*, Neue politische Ökonomie, Frankfurt/M. 1975. *P. Bernholz*, Grundlagen der politischen Ökonomie, Bd. 1 und 2, Tübingen 1972 und 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.1 Individualismus

Der Individualismus als Methode entspricht einem politisch-moralischen Engagement, das in jedem einzelnen Individuum die letzte Richtinstanz über sich, den Letztverantwortlichen für den eigenen Selbstentwurf und dessen Realisierung, anzuerkennen bereit ist.

Der Vorwurf, die faktische und unausweichliche Einbindung der einzelnen Individuen in ein Geflecht gegenseitiger Interdependenzen zu vernachlässigen[7], trifft den methodologischen Individualismus und sein politisch-wertendes Engagement nur, wenn seine Adepten als Anarchisten die Auflösung der gesellschaftlichen Ordnung, nicht aber ihre Gestaltung im Auge haben, sie also jene Bindungs- und Beziehungslosigkeit zum politischen Programm erheben, die sie als Datum der Realität ihren Überlegungen voranstellen.

Wird aber die Tatsache der interindividuellen Beziehungen als Notwendigkeit akzeptiert und als Chance bejaht, dann stellt sich einer individualistischen Theorie und Praxis die Frage nach der Gestaltung eben dieser Beziehungen; selbst der radikalste Individualismus mündet jetzt in die Suche nach einer Ordnung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, die sich auf die Individuen berufen kann, deren Mit-, Neben- und Gegeneinander sie regelt. An die Stelle des Anarchismus tritt der Liberalismus[8].

Die liberale Wirtschaftstheorie hat sich während rund zweihundert Jahren um eine solche liberale Ordnung der wirtschaftlichen Beziehungen bemüht; mit Erfolg. Die Anwendung ihres Instrumentariums auf politische, d. h. kollektive Phänomene[9], folgt der Einsicht, daß wegen der Nichtgeltung des Ausschlußprinzips[10] der wettbewerblich organisierte Markt bei der Koordination individueller Pläne, also auch für die auf diese angewiesene Befriedigung individueller Bedürfnisse versagt: Die ex-post-Koordination individueller Pläne über den Markt muß ergänzt werden durch die ex-ante-Koordination dieser Pläne in Kollektiven, etwa dem Staat; neben von Individuen im Alleingang getroffenen Mikroentscheidungen treten Makroentscheidungen von Individuen in Kollektiven[11]. Während im Zentrum der Wettbewerbs-

---

[6] Vgl. *J. M. Buchanan, G. Tullock,* The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, 4th printing, Ann Arbor 1971, S. 11 ff.

[7] Vgl. *E. Schlicht,* Die Theorie der kollektiven Entscheidung und der individualistische Ansatz, in: Leviathan, 1975, Nr. 2, S. 263 ff.

[8] Vgl. *J. M. Buchanan,* The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan, Chicago, London 1975.

[9] Vgl. *G. Kirsch,* Liberale Theorie der Kollektive, in: P. Karbusch, D. Wiek (Hrsg.), Marktwirtschaft, Stuttgart 1975, S. 221.

[10] Vgl. *R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer,* Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, a. a. O., S. 5 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

theorie die Frage steht, wie eingerichtet werden kann, daß die an Entscheidungen Beteiligten die von deren Folgen allein Betroffenen sind[12], kreist die Diskussion über die politische Ordnung um das Problem der Beteiligung der Betroffenen[13].

1.2 Gesellschaftspolitische Ziele

Eine Analyse der politischen Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen vor diesem Hintergrund wird nicht umhin können, immer wieder auf die einzelnen Individuen zu rekurrieren, und zwar auch im Hinblick auf die Definition jener Begriffe, mit denen sie zu arbeiten gedenkt. Mögen Definitionen auch die Ergebnisse einer Untersuchung nicht im einzelnen bestimmen, so sind sie doch für diese insofern von Bedeutung, als sie den Raum abstecken, innerhalb welchem Probleme aufgetan werden können. Besonders deutlich wird dies, wenn geklärt werden soll, was unter gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen zu verstehen ist.

Im folgenden gelte: Gesellschaftspolitische Ziele sind alle jene Ziele, von denen irgendein Gesellschaftsmitglied in irgendeiner Situation annimmt, daß sie nicht individuell, sondern im Kollektiv realisiert werden sollen.

Man mag gegen diese Definition einwenden, daß die Vorstellungen *eines* Individuums doch kaum den Rang gesellschaftspolitischer Ziele haben, besonders dann nicht, wenn sie weit von den Vorstellungen anderer Gesellschaftsmitglieder entfernt sind. Dieses Argument übersieht, daß gerade die Ausbreitung einer Zielvorstellung über viele Gesellschaftsmitglieder eine entscheidende Etappe auf dem Wege zu ihrer Realisierung darstellt und gerade die Analyse der Voraussetzungen für ihre Verbreitung Aufschluß über die Realisierbarkeit von Zielvorstellungen geben kann.

Auch ist der Einwurf nicht gerechtfertigt, daß doch wohl nicht jeder „Schnapsidee" die Würde eines gesellschaftspolitischen Zieles verliehen werden kann; Begründung: Die Abqualifizierung einer Zielidee ist selbst ein Instrument in der politischen Auseinandersetzung, also im Kampf der um die Realisierung streitenden Ziele; diese oder jene Zielvorstellung als abstrus, absurd, a priori unakzeptabel abzutun, bedeutet demnach nichts anderes, als in dem Streit um die Zielrealisierung, deren Analyse ansteht, Partei zu ergreifen. Ein Beispiel: Man wird kaum

---

[11] Vgl. *F. Perroux*, Les macro-décisions, in: l'Economie du XXe siècle, 3. Aufl., Paris 1969, S. 332 ff.

[12] Es geht also letztlich um die Verhinderung bzw. die Internalisierung externer Effekte.

[13] Vgl. *G. Kirsch*, Die Betroffenen und die Beteiligten, München 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestreiten wollen, daß die Abschaffung der Sklaverei in den Vereinigten Staaten ein ernstzunehmendes gesellschaftspolitisches Ziel darstellte, dessen Realisierungschancen vom ersten Augenblick seines Auftretens zu verfolgen einen Sinn hat. Trotzdem: Das Ziel entstand und bestand zuerst in sehr wenigen Köpfen, und den meisten Südstaatlern ist es seinerzeit als eine Ausgeburt verbrecherischer Wirrköpfigkeit erschienen[14].

Ein anderes Argument mag vorgebracht werden: Eine Definition ist zu umfassend, die alle Ziele, die nach der Ansicht eines Individuums in einem noch so kleinen Kollektiv befriedigt werden sollen, begreift. Hält man sich an diese Definition, so werden Ziele, die in einem Zwei-Personen-Kollektiv befriedigt werden sollen, als gesellschaftspolitische zu bezeichnen sein. Es ist zuzugeben: Hier liegt die Gefahr einer Überstrapazierung des Begriffs der gesellschaftspolitischen Ziele. Der Wunsch nach zweisamer Geborgenheit in der Ehe kann wirklich nur cum grano salis als gesellschaftspolitisches Ziel bezeichnet werden. Trotzdem möchte ich aus folgendem Grund an dieser Begriffsfassung festhalten: Die Realisierbarkeit von Zielen hängt — wie sich noch zeigen wird — auch davon ab, ob die Lokalisierung der entsprechenden Entscheidungen in einem zweckmäßigen Kollektiv möglich ist. Wird selbst das kleinste Kollektiv von zwei Mitgliedern aus der Betrachtung ausgeschieden, dann stellt sich die Frage, ab welcher Mitgliederzahl die entsprechenden Kollektive als gesellschaftspolitisch relevant bezeichnet werden können. Legt man eine solche Zahl fest, so kann dies nur willkürlich geschehen; auch fällt dann aus dem Blickfeld, daß es für die Realisierung einzelner Ziele wichtig sein kann, aus kleinsten Anfängen in größere Dimensionen hineinzuwachsen[15].

Daß eine Fixierung der Mindestgröße der Kollektive willkürlich ist und zu höchst fragwürdigen Folgen führen kann, zeigt sich, wenn man bedenkt, daß die Festsetzung einer Mindestgröße auf Bundesebene die Kulturpolitik als gesellschaftspolitisch unbedeutend ausscheidet, daß

---

[14] "For nearly three thousand years—from the time of King Solomon to the eve of the American Revolution—virtually every major statesman, philosopher, theologian, writer, and critic accepted the existence and legitimacy of slavery. The word 'accepted' is chosen deliberately. For these men of affairs and molders of thought did not excuse, condone, pardon, or forgive the institution. They did not have to; ... The early outspoken critics of slavery were easily ignored. Such men as Judge Samuel Sewall, Puritan from Massachussetts who in 1700 published an antislavery tract entitled The Selling of Joseph, were viewed by most of their contemporaries not as prophets, but as men of questionable integrity, if not sanity, who for inexplicable reasons had set out to controvert both the Scripture and the natural order" (*R. W. Fogel, S. L. Engermann,* Time on the Cross. The Economics of American Negro Slavery, Boston, Toronto 1974, S. 29 ff.).

[15] Vgl. *M. Olson,* Jr., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 75 ff.; *G. Kirsch,* Die Betroffenen und die Beteiligten, a. a. O., S. 100 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Fixierung der Mindestgröße auf Landesebene die Armenpolitik als gesellschaftspolitisch unrelevant abtut.

Schließlich mag sich ein Kritiker daran stoßen, daß alle und nicht nur die staatlichen Kollektive in die Definition der gesellschaftspolitischen Ziele eingehen. Hier werden auch die nichtstaatlichen Kollektive berücksichtigt; aus folgendem Grund: Zum Teil sind die staatlichen und nichtstaatlichen Kollektive in ihrer Funktion als Hersteller von Kollektivgütern substituierbar; es ist nicht so recht einzusehen, warum ausgerechnet die gesellschaftspolitisch höchst bedeutsame Tatsache der Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Kollektiven aus dem Blickfeld verschwinden soll. Darüber hinaus ist das Hinüberwechseln eines Zieles aus einem nichtstaatlichen in ein staatliches Kollektiv und vice-versa ein Vorgang, der für seine Verwirklichung von großer Bedeutung sein kann.

Die hier vorgeschlagene Definition gesellschaftspolitischer Ziele entspricht insofern der Tradition liberaler Gesellschaftstheorie, als sie sich auf die einzelnen Gesellschaftsmitglieder rückbezieht und nicht auf ein diesen vorgegebenes Gemeinwohl verweist, das entweder leerformelhaft-unbestimmt bleibt oder aber inhaltlich durch Instanzen und in Verfahren ausgefüllt wird, die außerhalb der theoretischen Analyse und der praktischen Kontrolle zu sein beanspruchen[16].

Insbesondere verbietet diese Definition, welchem Autor auch immer, festzusetzen, welche konkreten Ziele er auf ihre Realisierungschancen untersuchen will; auch läßt sie nicht zu, daß das Thema eingeschränkt wird auf jene Ziele, die schon einen Niederschlag in Regierungsprogrammen gefunden haben[17]. Selbst wenn sich aus solchen Programmen hinreichend operationale Ziele herauslesen lassen, ist auf diese Weise nur Aufschluß über jene Ziele zu gewinnen, die es schon bis zu einem Niederschlag im Regierungsprogramm gebracht haben; alle jene, die — erfolglos — auf dem Weg dahin auf der Strecke geblieben sind, bleiben

[16] Wird der Versuch unternommen, unter Berufung auf das Gemeinwohl zu gehaltvollen Anweisungen zu gelangen, so geschieht dies unter Rückgriff auf transzendente Wahrheiten, die von denen, die sich zu ihnen bekennen, als evident erlebt, von denen, die sie ablehnen, als willkürlich, als nicht sinnbegründend empfunden werden. Da es sich aber nicht um die Realisierung nur privater Präferenzen handelt, sondern um die Verwirklichung kollektiver Ziele, stellt sich die Frage, wie im Praktischen ein Ausgleich zwischen Evidenzwahrheiten gefunden werden kann, die sich gegenseitig den Rang streitig machen. Evidenzwahrheiten entziehen sich dem rationalen Diskurs, sind also geradezu vorbestimmt für den apologetischen Mißbrauch zugunsten einzelner Interessenpositionen. Gerade ihr Anspruch auf überindividuelle Gültigkeit, ihr Verzicht und ihre Unfähigkeit, zum Gegenstand eines interindividuellen Diskurses zu werden, spielt sie einzelnen als individuelle Waffen in der politischen Auseinandersetzung in die Hand.

[17] Typisch für dieses Vorgehen: *E. S. Kirschen* u. a., International vergleichende Wirtschaftspolitik, Berlin 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ohne Berücksichtigung. Nun ist aber nicht einzusehen, warum nur jene Ziele, die schon ein gutes Stück in Richtung auf ihre Realisierung hinter sich gebracht haben, also schon im Regierungsprogramm festgeschrieben sind, untersucht werden sollen. Auch besteht kein Grund für die Annahme, daß gesellschaftspolitische Ziele nur realisiert werden können, wenn sie Eingang in ein Regierungsprogramm gefunden haben. Man könnte also darauf abstellen, die Realisierungschancen jener Zielvorstellungen zu untersuchen, die in der politischen Auseinandersetzung *vernehmlich* um die knappen Ressourcen konkurrieren: Es werden jetzt nicht nur die Regierungsprogramme konsultiert, sondern die Programme auch der Oppositionsparteien, die Ziele der Koalitionsparteien, die keinen Eingang in das Regierungsprogramm gefunden haben, Aktionsprogramme von Interessenverbänden, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, die Memoranden von Kirchen und Gesinnungsvereinen. Es ist richtig: Dieses Vorgehen ist weniger restriktiv als die vorher geschilderten; trotzdem unterliegt es dem gleichen Vorwurf der willkürlichen Einengung des Untersuchungsbereiches. Es ist nämlich nicht a priori auszuschließen und — wie sich später zeigen wird — sehr wahrscheinlich, daß wichtige Vorentscheidungen über die Realisierbarkeit einzelner Ziele von der Tatsache abhängen, ob diese einzelnen Ziele dazu kommen, einen Niederschlag im Programm irgendeiner Gruppierung zu finden, allgemeiner: ob diese Ziele im politisch-gesellschaftlichen Raum überhaupt vernehmlich artikuliert werden (können). Zeigt sich nämlich, daß diesbezüglich Unterschiede zwischen einzelnen Zielen bestehen, so bedeutet die Beschränkung des Problems auf schon artikulierte Ziele eine Privilegierung schon relativ erfolgreicher Zielträger. Einer solchen Analyse könnte mit Recht vorgeworfen werden, daß sie — bewußt oder unbewußt — im Sinne partikularer Interessen steht; dies auch dann, wenn der Kreis der privilegiert berücksichtigten Interessen relativ groß ist[18].

Die hier vorgeschlagene Definition gesellschaftspolitischer Ziele ermöglicht dem individualistischen Programm zur Erforschung kollektiver

---

[18] So geht etwa N. Polsby vor, wenn es ihm um ein „pre-selecting as issues for study those which are generally agreed to by significant" geht (*N. Polsby*, How to Study Community Power: The Pluralist Alternative, in: Journal of Politics, Vol. 22 [1960], S. 478). P. Bachrach und M. S. Baratz kritisieren dieses Vorgehen mit den von uns skizzierten Argumenten: "Polsby is guilty here of the same fault he himself has found with elitist methodology: by presupposing that in any community there are significant issues in the political arena, he takes for granted the very question which is in doubt. He accepts as issues what are reputed to be issues. As a result, his findings are fore-ordained. For even if there is no 'truly' significant issue in the community under study, there is every likelihood that Polsby (or any like-minded researcher) will find one or some and, after careful study, reach the appropriate pluralistic conclusions" (*P. Bachrach, M. S. Baratz*, Power and Poverty, Theory and Practice, New York, Toronto 1970, S. 10).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungen gerecht zu werden[19], indem kollektive Entscheidungen mit den sie fundierenden individuellen Präferenzen, nicht aber nur zu solchen Zielformulierungen in Beziehung gesetzt werden, deren Bezug zu den Präferenzen der Individuen ungeklärt bleibt.

1.3 Aufschlüsselung des Themas

In dem Maße wie es einem einzelnen gelingt, auf der Basis eigener Bedürfnisse konkrete Vorstellungen über Art und Umfang des Kollektivgüterangebotes zu entwickeln, diese seine Vorstellungen im Entscheidungskollektiv zu thematisierungsfähigen und thematisierten Punkten werden zu lassen und im Wettstreit der thematisierten Alternativvorschläge als Sieger hervorzugehen, sind seine Zielvorstellungen realisiert.

Es scheint demnach zweckmäßig, das Problem der politischen Realisierbarkeit so definierter gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen in drei Fragenkomplexe aufzuschlüsseln:

1. Wovon hängt es ab, ob ein einzelnes Gesellschaftsmitglied eigene Vorstellungen über gesellschaftspolitische Ziele, die akzeptierter Entscheidungsgegenstand eines Kollektivs sind, mit Erfolg in den Kollektiventscheid einbringen kann?
2. Wovon hängt es ab, ob die Vorstellungen eines einzelnen Gesellschaftsmitgliedes über gesellschaftspolitische Ziele als Agenda des Entscheidungskollektivs, also auf dessen Traktandenliste zugelassen sind?
3. Wovon hängt es ab, ob ein einzelner zu Vorstellungen über gesellschaftspolitische Ziele gelangt, die einen Bezug zu seinen Bedürfnissen haben und hinreichend präzise und konkret sind, um handlungsorientierend zu sein?

Dabei ist folgendes zu beachten: Logisch stehen die drei Fragenkomplexe in einer Ordnung, die erfordert, daß die Fragen 1 und 2 nur in dem Ausmaß Bedeutung haben, wie die Frage 3 positiv beantwortet werden konnte; desgleichen reicht die Frage 1 in ihrer Bedeutung nur so weit, wie es die Antworten auf die Fragen 2 und 3 zulassen. Es leuchtet ohne weiteres ein: Falls ein Individuum nicht zu eigenen Zielvorstellungen gefunden hat, verliert die Frage nach der Thematisierbarkeit, der Thematisierung und der Durchsetzung dieser Vorstellungen ihren Gegenstand. Entsprechendes gilt für den Fall, daß ein bestimmtes

[19] "Why collective action? ... From the economist's point of view, it is because collective action can extend the domain of individual rationality" (*K. J. Arrow,* The Limits of Organization, New York 1974, S. 16).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziel nicht thematisierbar/thematisiert ist, also auch nicht innerhalb des etablierten Entscheidungsprozesses um seine Durchsetzung gekämpft werden kann.

Allerdings: Die Tatsache, daß diese drei Fragenkomplexe logisch derart hintereinander geschaltet sind, daß 3 die notwendige Voraussetzung für 1 und 2, 2 und 3 die notwendigen Voraussetzungen für 1 enthalten, bedeutet nicht, daß sie auch chronologisch aufeinander folgen. In der Tat: Es darf nicht übersehen werden, daß die Zielfindung eines Individuums (3) durchaus gefördert (oder auch gestört) werden kann durch den Prozeß der kollektivinternen Willensbildung über zugelassene Entscheidungsthemen (1) und über die Thematisierung bzw. Tabuierung einzelner Zielvorstellungen (2).

Daß Genese und Thematisierung von Zielvorstellungen und die Wahlentscheidung zwischen zugelassenen Zielalternativen in der Realität nicht linear hintereinander geschaltet, sondern in vielfältigen Koppelungen miteinander verbunden sind, macht die Analyse der einzelnen Einflußmomente innerhalb der drei Fragenkomplexe schwierig. Es bleibt aber bei der Darstellung dieser Faktoren keine andere Möglichkeit, als der Linearität der logischen Beziehung zu folgen. Dabei ist die Komplexität des Zusammenhangs auch dann nicht aus dem Auge zu verlieren, wenn gerade nicht eigens auf sie hingewiesen wird bzw. sie gerade nicht das Thema der Überlegungen ist.

Die Wirtschaftstheorie hat sich bislang vornehmlich mit der Frage 1 auseinandergesetzt, die übrigen zwei in den Kompetenzbereich anderer Disziplinen, etwa der Psychologie, der Soziologie verwiesen: Es interessierten nur die Bedürfnisse, die in einer bestimmten Situation bewußt, von handlungsorientierender Konkretheit und als Themen des kollektiven Entscheidungsprozesses zugelassen sind.

Diese Beschränkung der Fragestellung erlaubte, trotz der inzwischen als mechanistisch erkannten Psychologie[20] des homo oeconomicus, der in dieser Theorie agiert, eindrucksvolle Erfolge auch auf der Ebene empirischer Forschung zu erzielen: Es ist mehr als plausibel, daß in dem in Frage 1 angesprochenen Problemausschnitt die Individuen als jene egoistischen Rechner auftreten, wie sie die Theorie postuliert. Der Vorwurf, die Ökonomische Theorie der Politik habe ein zu armes Menschenbild, geht demnach so lange fehl, wie nicht gleichzeitig eine Aus-

[20] "Although economic analysis is the main continues to disregard psychological studies, it is not devoid of psychological assumptions. Most commonly it proceeds on the premis that human beings behave mechanistically ... Traditional economics migth be more accurately described as economics with mechanistic psychology rather than economics without psychology" (*G. Katona,* Psychological Economics, New York, Oxford, Amsterdam 1975, S. 5 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dehnung der Problemstellung auf die Fragen 2 und 3 gefordert wird. Nun verlangt aber gerade das individualistisch ausgerichtete Programm zur Erforschung der gegenseitigen Beziehungen zwischen individuellen Präferenzen und Kollektiventscheidungen, daß diese Fragen mit in den Diskurs einbezogen werden. Damit aber wird es — wie sich noch zeigen wird — nötig, nicht nur jene Relationen zu berücksichtigen, die individuelle Befriedigung mit sachlichem Mitteleinsatz verbinden, sondern auch jene Beziehungen zu analysieren, die Individuen — unabhängig von jedem Mitteleinsatz — untereinander eingehen[21].

Darüber hinaus erweist es sich als nötig, die Zeitdimension und damit die Möglichkeit des Lernens, also der Rückwirkung vergangener Erfahrungen auf zukünftige Entscheidungen, zu berücksichtigen[22].

Beides: Die Berücksichtigung auch solcher zwischenmenschlicher Beziehungen, die nicht im Hinblick auf die Nutzung knapper Ressourcen eingegangen werden, und die mehr oder weniger ausgeprägte Lernfähigkeit der einzelnen Gesellschaftsmitglieder erzwingen ein Abgehen von der mechanistischen Psychologie des homo oeconomicus[23]; auch sollte so die Formulierung der Frage nach der Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen der Komplexität des Problems und der Forderung des methodologischen Individualismus angemessener sein.

---

[21] Es wird nicht behauptet, daß die bisherige Wirtschaftstheorie ohne sozialen Bezug ist, sondern lediglich, daß sie nur solche gesellschaftlichen Beziehungen berücksichtigt, die sich aus der Auseinandersetzung um knappe Ressourcen ergeben. So wie diese Wirtschaftstheorie über die Frage 1 hinausgeht — und dies ist insbesondere bei der Anwendung auf politische Phänomene dringend —, muß sie zwischenmenschliche Kontakte berücksichtigen, die über den Tausch von Gütern und Dienstleistungen hinausgehen (Vgl. *K. E. Boulding*, The Economy of Love and Fear, Belmont 1973, S. 11).

[22] Es ist nicht so, als ob diese Aspekte bislang völlig vernachlässigt worden wären. Die Entwicklung von Strategien bei den einzelnen Wahlverfahren als Folge vergangener Erfahrungen, Buchanans Anpassungsmodell (vgl. *J. M. Buchanan*, The Demand and Supply of Public Goods, Chicago 1968, S. 24 ff.), sind Beispiele für die Berücksichtigung von Lernvorgängen in kollektiven Entscheidungsprozessen.

[23] *H. P. Widmaier* vertritt in seinem demnächst erscheinenden Buch „Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Zur politischen Ökonomie der sozialen Frage" die These, die in dieser Gesellschaft in Wirtschaft und Politik etablierten Interaktionsmechanismen erzögen die Gesellschaftsmitglieder zu jenen „homines oeconomici", welche die Theorie postuliert. Diese marxistischer Gesellschaftstheorie verwandte These wäre für unser Thema nur dann von Bedeutung, wenn nachgewiesen werden könnte, daß in allen für politische Entscheidungen wichtigen Lebensbereichen diese „Ökonomisierung" des Menschen stattfände. Dieser Nachweis ist bislang nicht geführt worden, so daß die Vermutung wenigstens plausibel ist, daß die in einigen Lebensbereichen stattfindende rationale Ausrichtung der einzelnen an eigenen Interessen begleitet wird von Irrationalismen in anderen Lebensbereichen; nichts spricht a priori dagegen, daß diese für die Politik genauso wichtig sind wie die individuellen Rationalitätskalküle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Bewußtwerdung und Konkretisierung von gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen

Betrachten wir die drei obengenannten Fragen, so zeigt sich, daß in der Literatur die erste die am meisten behandelte ist: n Individuen entscheiden mittelbar oder unmittelbar nach dieser oder jener Verfahrensregel über die Auswahl einer oder mehrerer zu realisierender Alternativen aus einem x Möglichkeiten umfassenden Alternativenkatalog. Nicht problematisiert werden Umfang und Zusammensetzung des Alternativenkatalogs; es wird nicht gefragt, ob es außer den zur Auswahl stehenden x Möglichkeiten noch andere gibt, die, weil sie nicht aufgeführt, vorerst um jede Durchführungschance gebracht sind; es wird nicht gefragt, wie die Individuen zur Kenntnis des Alternativenkatalogs gelangen und wo sie die Kriterien für die Bewertung der Alternativen eigentlich her haben.

Beginnen wir mit letzterem: Die gängige Theorie geht von der Vorstellung aus, daß der einzelne Bürger Bedürfnisse hat, diese kennt und — eigennützig und rational — versucht, diese zu realisieren. Er tut dies, indem er als Nachfrager und Anbieter auf dem Markt auftritt oder aber indem er für die Befriedigung nichtmarktfähiger Bedürfnisse Kollektive bildet — oder auch nicht, indem er sich in Kollektiven engagiert — oder auch nicht, sich informiert — oder auch nicht. Immer aber ist der letzte Grund für sein Tun und Lassen die rationale Ausrichtung auf den individuellen Eigennutz; dieser aber basiert auf den vorgegebenen und bekannten Bedürfnissen.

Nun erweist sich bei näherem Zusehen, daß diese Basis nicht tragfähig ist. Die Folge ist, daß die Bedürfnisse nicht Datum und Maßstab für den politischen Entscheidungsprozeß sein können. Dies wären sie nur, wenn der Nachweis erbracht werden könnte, daß sie — wenn schon nicht aus der Autonomie des Individuums — aus jedenfalls politikexternen Einflußmomenten resultieren. Gelänge dieser Nachweis, so könnte für die Zwecke der Analyse eine Theorie der Politik die Bedürfnisse in den Datenkranz verweisen. Dieser Nachweis dürfte nun aber schwerlich zu erbringen sein, vielmehr läßt sich zeigen, daß die individuellen Bedürfnisse von den Kollektivmitgliedern nicht etwa in den Staat nur eingebracht werden und für die Entscheidungsergebnisse als Richtmaß und Kontrollmarke von Bedeutung sind, sondern: Die individuellen Bedürfnisse sind auch das Resultat der Entscheidungsergebnisse und der Erfahrung, die die Bürger in und mit dem staatlichen Entscheidungsverfahren gemacht haben.

Damit entfällt die Grundlage für eine objektivistische Argumentation, die auf die unvermittelte Beziehung zwischen instrumentellem Einsatz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und tatsächlichen Konsequenzen abstellt: Zwischen Instrumenteneinsatz und Wirkung schiebt sich als Zwischenglied das beteiligte und/oder betroffene Individuum, und zwar erkennend und bewertend. Dabei wirken die Bewertungsmaßstäbe auf das, was wahrgenommen, also erkannt wird, zurück, während umgekehrt das, was erkannt worden ist, nicht nur bewertet wird, sondern auch in die Bildung der Bewertungsmaßstäbe eingeht; dies deshalb, weil erst auf der Basis eines Wissens über die Realität operationale Zielformulierungen möglich sind.

Die Situation ist also folgende: Entscheidungen führen zu Konsequenzen, die für jene Kriterien von Bedeutung sind, an denen sie gemessen werden sollen und an denen die Qualität der Entscheidungen ex post bewertet und im weiteren ex ante ausgerichtet werden soll. Im Zentrum dieses Spannungsfeldes steht das nicht notwendigerweise vereinzelte, aber einzelne Individuum. „Der Mensch befindet sich in der eigenartigen Position, das Ergebnis seiner Umwelt, wie gleichzeitig auch derjenige zu sein, der ihr Bedeutungen verleiht, sie also reflektiert, verarbeitet und zuweilen auch verwandelt; er wird von Außenreizen gesteuert, gleichzeitig aber filtert und selektiert er diese Reize nach Kriterien, die zwar im Außen wurzeln, gleichzeitig aber auch von ihm strukturiert worden sind[24]." Zur Diskussion steht, daß das einzelne Individuum — wenn überhaupt — erst ex post Einblick in seine eigene Bedürfnisstruktur gewinnt und ex ante nicht ohne weiteres in der Lage ist, Ziele zu formulieren.

2.1 Ziele als Ergebnis der Erfahrung

Bedürfnisse werden erst bewußtseinsfähig und a fortiori mitteilbar, wenn sie mit den Mitteln zu ihrer Befriedigung in Zusammenhang gebracht werden können: Bedürfnisse konkretisieren sich erst durch die Mittel zu ihrer Befriedigung. In diesem Sinn kann man sagen: Es sind die Mittel, die die Bedürfnisse machen, d. h. einen ungerichteten physischen und/oder psychischen Spannungszustand, ein vages Unbehagen zu einem konkreten Bedürfnis umformen, das Orientierung und Maßstab praktischen Handelns sein kann[25]. Die Logik der Handlungsrationalität läuft der Chronologie von Genese und Befriedigung der Bedürfnisse entgegen[26].

---

[24] *E. E. Boesch,* Psychopathologie des Alltags. Zur Ökopsychologie des Handelns und seiner Störungen, Bern, Stuttgart, Wien 1976, S. 11.

[25] Die These steht in Übereinstimmung mit der auf Freud zurückgehenden, heute allgemein akzeptierten Ansicht, das Veränderlichste an den Trieben sei ihr Objekt (vgl. *F. C. Redlich, D. X. Freedman,* Theorie und Praxis der Psychiatrie, Frankfurt/Main 1976, S. 89).

[26] Vgl. *G. Scherhorn,* Bedürfnis und Bedarf. Sozialökonomische Grundbegriffe im Lichte der neueren Anthropologie, Berlin 1959, S. 42 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Würde jede Handlung allein, ohne Zusammenhang zu anderen stehen, so bedeutete diese These — ihre Richtigkeit vorausgesetzt — in praxi das Ende jeglicher Rationalität. Nun ist es aber so, daß die meisten Handlungen Teile vielfältig verbundener Handlungszusammenhänge sind: Die einzelnen Entscheide stehen in der Nachfolge vorhergehender Handlungen, sie bereiten ihnen folgende vor; auch erfolgen die Entscheidungen des einzelnen vor dem Hintergrund der von anderen gemachten Erfahrungen. Der einzelne muß nicht in jedem Augenblick von neuem mit der Deutung der äußeren Wirklichkeit und der Erforschung seiner Bedürfnisse anfangen; er kann lernen, und zwar aus eigenen Erfahrungen und aus den Erfahrungen anderer, seien diese ihm in der Vergangenheit vorausgegangen oder seien sie seine Zeitgenossen.

Allerdings: Dies setzt voraus, daß die Verhältnisse soweit stabil bleiben, daß die Erfahrungen der Altvorderen für den einzelnen noch Gültigkeit haben, er aus ihnen noch etwas für sich, über sich und seine Umwelt lernen kann. Diese Voraussetzung war ohne Zweifel in stabilen Gesellschaften gegeben; der gegenwärtige Ansehensverlust der Älteren ist wohl auch darauf zurückzuführen, daß ihre Erfahrungen nur noch begrenzt in der Gegenwart Anwendung finden können. Letzteres bewirkt auch ein orientierungsloses Unbehagen der Zeitgenossen, eine Ziellosigkeit, die ihren Grund in einer echten Bedürfnislosigkeit hat; eine Konsequenz ist auch der zwanghafte Drang nach Neuem, nach jeder Novität: Sie könnte die vage Spannung in ein Bedürfnis umwandeln, auf dessen Befriedigung das Handeln auszurichten wäre.

Auch dort, wo die Älteren als Erzieher versagen (müssen), steht der einzelne nicht völlig allein. Es besteht die wenigstens prinzipielle Möglichkeit, daß er von seinen Zeitgenossen lernt, er sich ihre Erfahrungen mit neuen Mitteln der Bedürfnisbefriedigung zunutze macht, um die eigenen Bedürfnisse zu konkretisieren, ihre Erlebnisse in einer für ihn gewandelten Umwelt dahin deutet, daß sie zur Findung und Präzisierung seiner Bedürfnisse in dieser neuen Situation dienen[27]. Stichworte sind hier: Die Diffusion von Novitäten und die Diffusion jener Bedürfnisse, die mit diesen Neuheiten befriedigt werden können. Das Lernen des Individuums von früheren Generationen und von seinen Zeitgenossen bedeutet in dieser Interpretation nichts anderes, als daß das Individuum die Erfahrung anderer stellvertretend für seine eigenen akzeptiert und gleichsam Erfahrungen hat, ohne selbst welche gemacht zu haben. Für unsere These des ex-post-Wissens eigener Ziele heißt das: Das einzelne Individuum kann ex ante über ex-post-Erfahrungen verfügen: Es kann sein Handeln an Bedürfnissen ausrichten, deren Möglichkeiten andere ihm aufgezeichnet haben. Dies schließt nicht aus, daß im

[27] Vgl. *G. Katona*, Psychological Economics, a. a. O., S. 367.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anschluß an die Erfahrung, die ein einzelner dann wirklich selbst macht, er die Konkretisierung seiner Bedürfnisse modifiziert.

Nun ist das einzelne Individuum aber nicht nur auf die Erfahrungen anderer angewiesen. Es kann selbst welche machen, und es wird dies um so eher tun, je weniger kostspielig Versuche in dieser Richtung sind; anders formuliert: Das Probieren muß unter noch vertretbaren Kosten möglich sein. Dies wird nicht immer der Fall sein: So ist die Erfahrung mit einem neuen Getränk für wenig Geld zu haben, ein neuer Autotyp kann aber nur unter relativ hohen Kosten ausprobiert werden.

Darüber hinaus sind die Fähigkeit und die Bereitschaft des einzelnen, das Erleben von heute zu Erfahrungen für morgen zu verarbeiten, von Individuum zu Individuum und je nach der Art der tangierten Bedürfnisse und der Modalitäten ihrer Befriedigung verschieden.

Dies wäre nun alles für unser Thema der gesellschaftspolitischen Ziele ohne Bedeutung, wenn sich die diesen Zielen zugrundeliegenden Kollektivbedürfnisse nicht dadurch auszeichneten, daß ein eigenes Ausprobieren der entsprechenden Güter in der Regel sehr teuer ist, entsprechend oft unterbleibt und so die Konkretisierung von Kollektivbedürfnissen sehr schwierig ist. Es werden vornehmlich jene Kollektivbedürfnisse zu handlungsorientierenden Vorgaben konkretisiert, die schon in der Vergangenheit als Folge vorangegangener Entscheidungen tangiert worden sind, für die also in der Vergangenheit eine Verbindung zwischen Mitteleinsatz und spannungsverändernden Folgen festgestellt worden ist. Das bedeutet vorerst: Die Kollektivbedürfnisse, also auch die gesellschaftspolitischen Ziele von heute, hängen wesentlich stärker ab von den Handlungen von gestern, als daß sie im Hinblick auf die Entscheidungen für morgen eigens aufgestellt werden könnten[28]. Das ist dann nicht weiter schlimm, wenn die Welt von morgen sich von derjenigen von gestern nicht oder doch nur geringfügig unterscheidet. Sowie dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, daß heute Entscheidungen im Hinblick auf Bedürfnisse getroffen werden, die sich — machen sich morgen die Entscheidungskonsequenzen bemerkbar — als keineswegs diejenigen herausstellen, die man eigentlich hätte haben sollen. Die Politik scheitert nicht an einem verfehlten Mitteleinsatz, sondern an einer irrigen Zieldefinition[29]. Es laufen nicht die Ziele den

---

[28] N. Luhmann spricht davon, daß „die periodisch wiederholte Wahl ... ein Verfahren (ist), in dem das politische System sich an seiner eigenen Geschichte orientieren kann" (*N. Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, Neuwied/Rhein, Berlin 1969, S. 170).

[29] Es ist eine wohl zu enge Sicht, die Situation des einzelnen nur in dem Grad der Befriedigung seiner Bedürfnisse, nicht aber in der Vielfalt und der Vielzahl dieser zu messen. Die Enge eines Lebens kann auf beschränkte Ressourcen zurückzuführen sein, sie kann aber auch in der reduzierten Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitteln voraus, sondern es sollen die Ziele die Mittel einholen. Die menschlichen Bedürfnisse haben „die Tendenz, immer mehr der sich ausbreitenden Gegenstandserfahrung nachzuwachsen ..."[30]. Das schließt zwar nicht aus, daß im Anschluß an diese Erfahrung das System der gesellschaftspolitischen Ziele auf der Basis umdefinierter Kollektivbedürfnisse neu programmiert wird; allerdings ist auch nicht ausgeschlossen, daß sich in der folgenden Entscheidungsrunde das gleiche Spiel wiederholt.

Es ist davon auszugehen, daß — läßt man alles weitere außer Betracht — es im Interesse des einzelnen Kollektivmitgliedes liegt, daß Variationen der Umwelt — soweit sie für die Zielkonkretisierung von Belang sind — ohne Zeitverzug von ihm wahrgenommen und ausgewertet werden. Dies um so mehr als die Verarbeitung des Erlebens zu Erfahrungen bei Kollektivgütern in der Regel schwieriger sein dürfte als bei Privatgütern.

Nur so kann sichergestellt werden, daß die geänderte Umwelt nicht bewirkt, daß die jeweils geltenden Zielformulierungen das individuelle Unbehagen verfehlen.

Man wird nun mit gutem Grund darauf hinweisen, daß die Umwelt, die Technik sich nicht so schnell ändern, daß was sich aufgrund der gestrigen Erfahrungen heute als Ziel erweist, morgen überholt ist. Auch hier gibt es eine Kontinuität, die die notwendige Grundlage für Lerneffekte bezüglich von Kollektivbedürfnissen abgibt, für Lerneffekte, die wenigstens über die kurze Frist Gültigkeit haben. Allerdings: Dem steht kompensierend die Tatsache gegenüber, daß es im Bereich der Kollektivgüterproduktion länger dauert, bis Lernergebnisse einen Niederschlag in der Praxis gefunden haben, als bei der Befriedigung privater Bedürfnisse.

Weiter wird man mit einiger Berechtigung die Tatsache hervorstreichen, daß nicht in jedem Kollektiv eigens Erfahrungen gemacht werden müssen, sondern die Mitglieder eines Zusammenschlusses durchaus aus den Konsequenzen jener Handlungen lernen können, die in anderen

---

dürfnisfähigkeit ihre Ursache haben (vgl. *G. Kirsch*, Die Betroffenen und die Beteiligten, a. a. O., S. 287 ff.). G. Jervis spricht ausdrücklich davon, daß für einen Menschen „ricco die bisogni" gleichbedeutend ist mit „ricchezza vera, svilupo delle potenzialità umane, progetto è articolazione continua di possibilità e desideri"; er fügt aber hinzu: „per un altro lato è invece inappagamento, carenza, ritardo continuo di ciò che è reali zabile rispetto a ciò che è necessario" (*G. Jervis*, Manuale critico di psichiatria, 2. Aufl., Milano 1975, S. 206). Man denkt an F. Lassalles „verdammte Bedürfnislosigkeit" der Arbeiter.

[30] *H. R. Lückert*, Konfliktpsychologie, Einführung und Grundlegung, München, Basel 1957, S. 61.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kollektiven durchgeführt worden sind: So ist es für die Bundesrepublik nicht nötig, einen staatlich finanzierten Gesundheitsdienst einzuführen, um sich ein Bild von dem zu machen, was dies bedeuten würde; England etwa bietet reiches Anschauungsmaterial. Zu beachten ist allerdings: Die Informationen über ausländische Erfahrungen sind oft mangelhaft; außerdem sind sie selten so vollständig, daß sie die jeweiligen nationalen Differenzen, die für den Wert und die Bewertung des Ergebnisses einer Maßnahme entscheidend sind, voll in Rechnung zu setzen erlauben, also den Schluß von den kollektivfremden Erfahrungen auf die eigenen Bedürfnisse gestatten.

2.2 Die repräsentative Demokratie als Lern- und Lehrveranstaltung

Im weiteren ist zu fragen, ob und unter welchen Bedingungen der kollektive Entscheidungprozeß in der repräsentativen Demokratie fähig ist, diese gedankliche Vorwegnahme von ex-post-Erfahrungen so weit vorzuziehen, daß sie schon für Entscheidungen nutzbar gemacht werden können, die eben diese Erfahrungen realiter produzieren werden[31]. Kompliziert wird das Problem durch einen vorerst nur plausiblen Zusammenhang, den als Hypothese zu prüfen sich lohnen würde: Eine Steigerung des Unbehagens, d. h. eine Bedürfnisverletzung wird — da mit Triebanspannung verbunden — eher als eine Befriedigung des gleichen Bedürfnisses bewußt wahrgenommen[32]; entsprechend treten verletzte Bedürfnisse eher ins Bewußtsein als befriedigte, entsprechend einseitig sind auch an Bedürfnissen orientierte Handlungen ausgerichtet: Aktive auf die Gesundheit ausgerichtete Maßnahmen sind selten im Vergleich zu den Bemühungen, eine Krankheit zu heilen. Das Umweltproblem ist als Umweltschmutzproblem auf die politische Agendenliste gesetzt worden, nicht aber als die Frage, wie die Umwelt den Bedürfnissen des Menschen entsprechend gestaltet werden kann. Das Gastarbeiterproblem wird definiert als ein solches der Störungsminimierung für die Alteingesessenen, nicht aber als ein solches, wie die

---

[31] Es wird also gefragt, ob in einem demokratischen kollektiven Entscheidungsprozeß möglich ist, was — individuell — mehr oder weniger explizit geschieht: Durch antizipierende Strukturierung eines Handlungsverlaufs „Probierhandlungen mit dem ihnen eigenen Lerneffekt zu vollziehen ..." (vgl. *E. E. Boesch,* Psychopathologie des Alltags. Zur Oekopsychologie des Handelns und seiner Störungen, a. a. O., S. 54).

[32] „In realtà il fondamento des bisogno è oggettivo, prima che soggettivo. Il bisogno si esprime, abitualmente, come sofferenza per una *mancanza;* se questa sofferenza è avvertita come insoddisfazione, e se il soggeto è consapevole della esistenza di un bene atto a estinguere la insoddisfazione, il bisogno si esprime come desiderio. Il desiderio è dunque, insieme alla insoddisfazione, l'aspetto soggettivo del bisogno: esso è emozione e tensione verso uno scopo" (*G. Jervis,* Manuale critico di psichiatria, a. a. O., S. 203).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Möglichkeit des Zusammenlebens als Chance zu gegenseitiger Bereicherung genützt werden könne.

Diese mehr illustrativen als beweiskräftigen Beispiele stehen für eine These, aus der in dem Maße wie sie stimmt, folgt: Rationales Handeln besteht praktisch darin, Negativa zu vermeiden, nicht aber Positiva zu realisieren. Weiter: Gelingt die gedankliche Vorwegnahme negativer Entscheidungskonsequenzen nicht, so müßten Bedürfnisse erst verletzt werden, ehe sie Elemente des Entscheidungskalküls werden können. Dies alles heißt: Rationales Handeln besteht darin, den status quo ante wiederherzustellen; rationales Handeln beschränkt sich darauf, jene Entscheidungsfolgen rückgängig zu machen, die sich ex post als unerwünscht erwiesen haben. Auf unser Thema übertragen würde dies bedeuten: Als gesellschaftspolitische Ziele können nur solche angestrebt oder gar realisiert werden, die sich auf Bedürfnisse beziehen, deren Befriedigungsgrad in der Vergangenheit — sei es als Folge von Umweltveränderungen, sei es als Folge eigener Handlungen — zurückgegangen ist.

Fragen wir zuerst, ob in einer repräsentativen Demokratie Fehlentscheidungen getroffen werden müssen, ehe überhaupt die Bürger sich jener Bedürfnisse bewußt werden, die verletzt worden sind, und sie sich nur dieser bewußt sind. Es ist dies ein Argument, das gegen die „chaotische" Regierungsform der parlamentarischen Demokratie immer wieder vorgebracht wird; es heißt, sie sei zum Planen, also zur gedanklichen Vorwegnahme von Entscheidungsfolgen und zur Ausrichtung ihrer Aktivität auf der Basis der so gewonnenen Einsichten gar nicht in der Lage.

Eine parlamentarische Demokratie ist durch den Wettstreit der Parteien und Kandidaten um Gunst und Stimmen der Wähler gekennzeichnet. Wenn es nun stimmt, daß die Menschen eher die Verletzungen ihrer Bedürfnisse empfinden, also eher „sauer" auf negative Entscheidungsfolgen reagieren, als positive Beiträge zu ihrem Wohlbefinden honorieren und deren Urheber belohnen, so gebietet das vernünftige Kalkül den politischen Wettbewerbern, soweit sie an der Regierung sind, zu versuchen, jene Handlungen zu unterlassen, deren Konsequenzen — weil diese sie negativ tangierten — neue Bedürfnisse ins Bewußtsein der Wähler heben würden. Anders formuliert: Die politischen Konkurrenten haben ein Interesse daran, sich um die antizipatorische Vermutung jener Bedürfnisse der Wähler zu bemühen, die — falls sie verletzt werden — in das Bewußtsein der Wähler aufzusteigen versprechen und zu Sanktionen in Form von Abwanderungen zu konkurrierenden Parteien und/oder Kandidaten führen können. Weiter: Falls die Konkurrenten im politischen Wettstreit um die Wähler nicht in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regierungsverantwortung stehen, also — wenn überhaupt — nur reduzierte Möglichkeiten der tatsächlichen Entscheidung haben, so werden sie darauf achten, nicht jene Punkte in ihre Programme aufzunehmen, die — würden sie in die Tat umgesetzt — die Befriedigung bestimmter Bedürfnisse beeinträchtigen.

Dieser Punkt mag überraschen und im Widerspruch zu den obigen Ausführungen stehen: Dort hieß es, es müßten erst die negativen Entscheidungskonsequenzen angefallen sein, ehe die tangierten Bedürfnisse auf die Ebene des Bewußtseins aufsteigen. Hier aber sollen Programmpunkte vor jeder Implementierung zu negativen Reaktionen der Wähler führen können. Der Widerspruch ist nur scheinbar; aus folgendem Grunde: Wohl ist zu erwarten, daß die Wähler allein nicht in der Lage sein werden, die einzelnen Wahlprogramme daraufhin zu untersuchen, ob dieser oder jener der darin enthaltenen Punkte zu Folgen führt, die die Befriedigung von Bedürfnissen beeinträchtigen, deren sie sich bislang noch nicht bewußt sind, aber im gedanklichen Spiel sich jetzt bewußt werden sollen. Dies ist schon aus dem Grunde nicht zu erwarten, weil hier die Informationsbereitschaft und die Informationsfähigkeit der Wähler nicht selten beträchtlich überfordert wären. Allerdings: Die einzelnen Wähler sind in dieser Angelegenheit nicht allein auf sich gestellt.

Wenn es stimmt, daß Bedürfnisverletzungen eher denn Bedürfnisbefriedigungen ins Bewußtsein des Wählers aufsteigen, also eher jene denn diese sein Verhalten in der Wahlkabine beeinflussen, so wird es im Interesse der politischen Konkurrenten liegen, ihre Wahlkampfanstrengungen auf diejenigen Entscheidungsfolgen zu konzentrieren, die — falls sie eintreffen — von dem Wähler als negativ empfunden werden. Dabei werden die konkurrierenden Politiker selbstverständlich nicht die negativen Aspekte ihrer eigenen, sondern diejenigen der Programme ihrer Gegenspieler hervorstreichen: Da erwartet werden muß, daß der Wähler sich durch die positiven Seiten eines Programms nicht oder wenig angezogen fühlt, soll er durch die negativen Seiten des Gegenprogrammes von diesem abgeschreckt und so für das erstere empfänglich werden. Die hier rein theoretisch deduzierte These findet ihre Bestätigung in der Realität: Die kritischen Aussagen über die Programme des Gegners sind weit häufiger als die Auskünfte darüber, was man selbst unternehmen will[33].

Man könnte nun darauf hinweisen, daß damit wenig gewonnen ist; wenn alle konkurrierenden Parteien und Kandidaten den Akzent auf die Kritik der jeweiligen Gegner legen, die Definition des eigenen Standpunktes aber unterlassen, so wird die gegenseitige Kritik — man-

[33] Vgl. C. *Julien*, Le Suicide des Démocraties, Paris 1972, S. 133 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gels Objekt — leerlaufen. Dies wäre dann zu befürchten, wenn die Selbstdefinition, die Darstellung des eigenen Standortes völlig unterbliebe. Dies ist jedoch in der Regel nicht der Fall, wenn auch anzumerken ist, daß diese positive Selbstdarstellung weniger häufig und wohl auch allgemeiner gehalten zu sein pflegt. So wie aber — auch knappe — Anhaltspunkte vorliegen, die Auskunft über die Absichten einer Partei, eines Kandidaten geben können, wird es den Gegenspielern möglich, diese Elemente als Anhaltspunkte für ihre Kritik zu nehmen. Darüber hinaus: Es ist gerade im Vollzug dieser Kritik, wo die Teilnehmer im politischen Wettbewerb die Positionen ihrer jeweiligen Gegenspieler konkretisieren. Sie tun dies, wie es ihren Interessen am ehesten entspricht, was auch bedeutet: Die Konkretisierung findet aus einem Geist der Verneinung statt, ist ohne Sympathie, ohne Verstehenwollen, also notwendigerweise verzerrend einseitig. (Ausnahmen sind dann denkbar, wenn etwa zwei Parteien in symbiotischer Verklammerung sich gegenseitig als Koalitionspartner zu brauchen glauben.)

Dies schließt aber nicht aus, daß dem Wähler über diesen Prozeß gegenseitiger Schwarzmalerei Bedürfnisse ins Bewußtsein gebracht werden, die zu ignorieren alle Wettbewerber im politischen Streit sich dann nicht mehr leisten können. Außerdem ist zu bedenken: Weder die Wähler noch die Gegenspieler sind gegenüber einer Partei oder einem Kandidaten mit Notwendigkeit auf das angewiesen, was diese sagen; vielmehr können sie die Möglichkeit haben, auf das zu rekurrieren, was diese in der Regierungsverantwortung hier oder anderswo getan haben. Aber auch hier wird der Akzent eher auf den Negativa, dem Versagen der anderen, als auf den Positiva, den Leistungen der eigenen Seite liegen[34].

Ein Wettbewerber im politischen Wettstreit hat nur soweit ein Interesse an der Artikulation dessen, was er eigentlich will, als die negative Kritik der anderen ihn dazu zwingt. Auch wird er dabei im Rahmen dessen, was der politische Wettbewerb noch erlaubt, möglichst allgemeine Aussagen zu machen bestrebt sein. Auch hier dürfte allerdings die Annahme erlaubt sein, daß der politische Wettbewerb in Richtung auf eine Präzisierung positiver Zielvorstellungen wirkt, also die Deklamation leerformelhafter Leitbilder abgelöst werden kann durch gehaltvollere Programme. Allerdings: dies wohl nur in dem Ausmaß, wie die lernfähigen und -willigen Bürger nicht die Aussagen der Politiker gerade wegen ihrer Allgemeinheit zu honorieren bereit sind[35].

---

[34] Zur Kritik dieser lerntheoretischen Interpretation der repräsentativen Demokratie, siehe: *F. Lehner*, Politisches Verhalten als sozialer Tausch. Eine sozialpsychologische Studie zur utilitaristischen Theorie politischen Verhaltens, Diss., Mannheim, Bern, Frankfurt/Main 1973, S. 73 ff.

[35] Vgl. *B. M. Barry*, Neue politische Oekonomie. Oekonomische und soziologische Demokratietheorie, Frankfurt/Main, New York 1975, S. 133.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein weiterer Gedanke ist hier angebracht: Wenn auch Bedürfnisse als Folge spannungssteigernder, also negativer Entscheidungsfolgen ins Bewußtsein treten, so ist nicht auszuschließen, daß — ist dies erst einmal geschehen — ihre aktive Befriedigung angestrebt wird: An die Stelle der Vermeidung von Negativa tritt das Ansteuern von Positiva; aus einer Politik der Umweltschmutzvermeidung wird eine Politik der Umweltgestaltung; wer gestern sich gezwungen sah, eine Krankheit zu kurieren, hat — eben deshalb — heute gelernt, seine Gesundheit zu kultivieren.

Man könnte demnach die Hoffnung haben, daß es so allmählich gelingen kann, sämtliche Bedürfnisse kennenzulernen, sich gleichsam über ihre Verletzungen an sie heranzutasten, und daß so das vage Unbehagen der Gesellschaftsmitglieder zu Bedürfnissen konkretisiert wird, die den äußeren Umständen, in denen sie sich befinden, angemessen sind. Diese Hoffnung wäre dann berechtigt, wenn diese Umstände sich nicht schneller wandeln als der oben skizzierte Lernvorgang abläuft. Ist dies nicht der Fall, so laufen die Bürger im Kollektiv hinter ihren Bedürfnissen und nicht nur hinter deren Befriedigung her.

Es erweisen sich also auch hier die Lernfähigkeit und die Lernwilligkeit als von zentraler Bedeutung für die Funktionstüchtigkeit der repräsentativen Demokratie. Ihnen wollen wir uns jetzt zuwenden.

2.2.1 Informationskosten

Downs hat darauf hingewiesen, daß wegen der mit der Informationssuche verbundenen Kosten und wegen des geringen, ausschließlich dem einzelnen zufließenden Nutzens seiner Information über Kollektivgüter und deren Produktion diese Bereitschaft in der Regel als gering einzuschätzen ist[36]. Dies bedeutet, daß nur unter bestimmten engen Bedingungen damit gerechnet werden kann, daß die Kollektivmitglieder als einzelne und von sich aus das, was mit ihnen passiert, zu Erfahrungen verarbeiten, die nutzbringend in das Kalkül jener Prozesse eingebracht werden können, in denen entschieden wird, was morgen mit ihnen geschieht.

Dabei ist allerdings zu beachten: Es sind Veränderungen der Umwelt — auch als Folge vergangener Kollektiventscheidungen — denkbar, die so offenkundig, so manifest sind oder scheinen, daß ihre Relevanz für die Konkretisierung der individuellen Ziele und damit für die Orientierung des individuellen Verhaltens (auch als Mitglied des Entscheidungskollektivs) dem einzelnen Kollektivmitglied auch ohne weitreichende Informationskosten einleuchtet. Nur: Nicht selten sind

[36] Vgl. *A. Downs*, Oekonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 204 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Variationen des Ambiente erst dann leicht und „kostengünstig" wahrzunehmen, wenn sie ein solches Ausmaß erreicht haben, daß die reaktive Anpassung an sie nur unter hohen Kosten oder auch gar nicht mehr möglich ist. So mag eine außenpolitische Katastrophe erst dann für die Bürger eines Landes zur handlungsorientierenden Realität werden, wenn sie voll und ganz eingetreten ist, der Feind über die Plätze der eigenen Hauptstadt paradiert. Und selbst wenn es soweit gekommen ist, braucht die Situation für den Durchschnittsbürger nicht unbedingt so transparent zu sein, daß er nach rationaler Rückbesinnung auf seine Präferenzen sich etwa für de Gaulle oder für Pétain entscheiden könnte.

Das Problem der ambienteadäquaten Zielformulierung ist demnach für das einzelne Kollektivmitglied ein Optimierungsproblem: Die Informationskosten wirken informationshemmend; die Nützlichkeit einer umweltadäquaten Zielformulierung legt ein Maximum an Informiertheit, an Erfahrungsverarbeitung nahe. Allerdings: Das Wissen über die Daten dieses Optimierungsproblems, insbesondere über die Nützlichkeit einer ambienteadäquaten Zielkonkretisierung ist selbst eine Information, die nur unter Kosten zu haben ist. Es ist zu vermuten, daß — von der Ausnahmesituation sich aufdrängenden Wissens über die Umwelt abgesehen — der einzelne Bürger sich mit dem Schein tatsächlichen Informiertseins begnügt (Slogans, Images ...) und es dem Politiker überläßt, die Situation für ihn so zu interpretieren, d. h. die Informationskosten dergestalt zu tragen, daß sie handlungsorientierende Zielvorgaben zuläßt. „Die Aufgabe der Führungsschicht ist es, Gefahrensituationen zu antizipieren und ihre Kompetenz zu beweisen, indem sie faktische Informationen der Öffentlichkeit zugänglich macht. In diesem Sinn bestand Churchills Größe 1940 in seiner Fähigkeit, eine unbekannte Gefahr umzuwandeln in eine nach Art und Ausmaß bekannte Gefahr. Er erfüllte jene Führungsaufgaben, die mit den Funktionen verglichen werden können, die im Leben des einzelnen von der Ich-Organisation erfüllt werden."[37]

Es wäre allerdings ein Irrtum zu glauben, dieses Abschieben der Informationskosten auf die Politiker erfolge kostenlos: Indem der Bürger dem Politiker die Last der Informationsbeschaffung und Verarbeitung aufbürdet, überläßt er ihm auch im weiteren Rahmen die Freiheit der Interpretation der Daten, also der Definition des Ambiente und so der Konkretisierung der handlungsorientierenden Zielvorstellungen.

Verschärft wird dieses Problem dann, wenn — wie hier und jetzt angenommen werden muß — die Umwelt, innerhalb der Kollektiventscheidungen getroffen werden müssen, einem raschen Wandel unterworfen ist, die sozio-ökonomische Umwelt der staatlichen Entschei-

[37] *P. Roazen*, Politik und Gesellschaft bei Sigmund Freud, Frankfurt/Main 1971, S. 248 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dungskollektive also als „turbulentes Feld" charakterisiert werden kann[38]. Je turbulenter dieses Feld ist, um so höher sind die Anforderungen an die Schnelligkeit der Erfahrungsnutzung, um so kostspieliger das Informationswesen, um so größer die Wahrscheinlichkeit, daß die Zielkonkretisierungen von der Dynamik des Ambiente überholt werden. Gerade in diesen Situationen reagiert der Bürger oft mit einem Gefühl der Verwirrung, der Verlorenheit. Die rapide sich verändernde Umwelt wird — mit gutem Grunde — als Gefahrenquelle erlebt: Die Zielformulierungen von gestern entsprechen nicht mehr unbedingt den eigenen Bedürfnissen, sie laufen ihnen vielleicht gar entgegen. Es dürfte hier gelten, was E. J. Hughes allgemein für Situationen politischer Gefahr glaubt feststellen zu können: „Das Bewußtsein nationaler Gefahr scheint unvermeidlich ein ängstliches Gefühl der Abhängigkeit von der Präsidentschaft zu erwecken, das durch eine strikte Berücksichtigung von Logik oder Tatsachen nicht zu zügeln (aber zu erklären, G. K.) ist."[39] Die Folge ist auch hier, daß die Interpretation der Situation durch den Politiker dazu führt, daß dessen Kontrolle durch die Bürger abnimmt. Der Bürger hofft, daß trotz geringer selbst aufgebrachter Informationskosten die handlungsorientierenden Zielkonkretisierungen seinen Bedürfnissen entsprechen; der Preis für diese Kosteneinsparung besteht in der gestiegenen Wahrscheinlichkeit, daß diese Zielkonkretisierung — von ihm nicht einmal feststellbar — seinen Bedürfnissen nicht entsprechen[40]. So läßt sich erklären und bewerten, daß nach den Irrungen und Wirrungen von Watergate und Vietnam auf eine kurze Episode geradezu hysterischer Gier nach (bezeichnenderweise oft menschlich-allzumenschlicher) Enthüllung aus dem Bereich der Politik die Bereitschaft wächst, einen Mann zum Präsidenten zu wählen, der so vertrauenswürdig scheint, daß man sich über ihn und das, was er jenseits der Schlagworte will, gar nicht glaubt informieren zu müssen.

Ein weiteres kommt hinzu: Wohl ist die Umformulierung von Zielvorstellungen in Abhängigkeit von Variationen im sozio-ökonomischen Umfeld der politischen Entscheidungen nötig, wenn der jeweilige Zielausdruck intraindividuell die psychische Realität des Bedürfnisses nicht vefehlen soll. Nur: Selbst wenn man von den mit dieser Zielformulierung verbundenen Informationskosten bzw. den durch Delegation eingeschränkten Möglichkeiten der politischen Kontrolle absieht, bleibt, daß die relative Konstanz der Formulierung von Zielvorstellungen einen Wert eigener Art darstellen kann. Und zwar in einer zweifachen Hin-

[38] Vgl. *F. W. Scharpf*, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 28, Göttingen 1974, S. 6 f.

[39] *E. J. Hughes*, The Ordeal of Power, New York 1963, S. 332.

[40] Vgl. *R. Bartlett*, Economic Foundations of Political Power, New York, London 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sicht: Es ist zu vermuten, daß der schnelle Wandel in der Formulierung gesellschaftlicher Ziele dazu beitragen wird, daß für den einzelnen Bürger das auch aus der Vertrautheit der Sprache erwachsene Gefühl der Zugehörigkeit erschüttert wird und daß jenes Vertrauen in die Institutionen geschwächt wird, das gerade auf dem Konflikt der Parteien aufbauende Konsensfindungsmechanismen brauchen. Mit anderen Worten: Es wird jene Entwicklung eingeleitet und verstärkt, die Habermas[41] und Offe[42] als zentrale Schwachstellen marktwirtschaftlich-demokratischer Systeme ansehen: der Entzug der Massenloyalität und das Entstehen eines Legitimationsdefizits und damit die Infragestellung der Entscheidungs- und Aktionsmöglichkeiten des Staates[43].

Darüber hinaus: Viele gesellschaftspolitische Ziele sind in der politischen Realität institutionell verselbständigt worden: die laut Bundesbankgesetz der Bundesbank als Aufgabe zugewiesene Sicherung der Geldwertstabilität, die der Bundeswehr ins Pflichtenheft geschriebene Sicherung der äußeren Verteidigung, das dem Bundeskartellamt anvertraute Wächteramt über den Wettbewerb.

Diese institutionell-organisatorischen Verselbständigung von Zielen hat einerseits ihren Grund in der für die Kollektivgüterproduktion notwendigen Kontinuität des Auftrages; andererseits ist sie wohl auch aus dem Mißtrauen des Souveräns, des Gesetzgebers gegenüber seiner eigenen Wetterwendigkeit zu verstehen: Stünde das Ziel der Geldwertstabilität immer wieder zur Disposition, könnte es leicht aufgegeben werden, so würde schnell, was langfristig von entscheidender Bedeutung ist, kurzfristigen Erwägungen zum Opfer fallen; auch würde ein Ziel, dessen Realisierung allen unentgeltlich nützt und kaum organisationsfähig ist, jenen Zielen geopfert werden, die leicht in den Kampfgruppen von Interessenverbänden organisiert werden können.

Wie dem auch sei: Zwei Möglichkeiten sind denkbar: Die gesellschaftspolitischen Ziele werden den mit ihrer Realisierung vertrauten Institutionen vom Auftraggeber — etwa in einem entsprechenden Gesetz — in detaillierter Operationalisierung vorgegeben, oder aber die Konkretisierung bleibt diesen Institutionen überlassen. Hat man sich für das erstere entschieden, so besteht die Gefahr, daß — wegen der sich wan-

---

[41] Vgl. *J. Habermas,* Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/Main 1973.

[42] Vgl. *C. Offe,* Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1972.

[43] In der Sprache der Krisentheorie: Die Bedingungen, die Performanzkrisen vermeiden helfen sollen, verschärfen möglicherweise Herrschafts- und Integrationskrisen (vgl. *V. Rittberger,* Politische Krisen und Entwicklungsprobleme, in: M. Jänicke [Hrsg.], Herrschaft und Krise, Opladen 1973, S. 26 ff.). Siehe auch: *A. O. Hirschman,* Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delnden Umwelt — die Auftragsformulierung sich immer mehr vom intendierten Auftragsinhalt entfernt; die Folge ist, daß die an die Auftragsformulierung gebundenen Institutionen ihren Auftrag dem materialen Inhalt nach verfehlen müssen. Bleibt die Zielkonkretisierung den beauftragten Institutionen überlassen, so ist die immer neue Zielkonkretisierung in Anbetracht der sich wandelnden Situation wohl möglich; allerdings sind in diesem Fall die Kontrollmöglichkeiten durch die Kollektivmitglieder geringer. Wir stoßen also hier auf die Tatsache, daß die Berücksichtigung der Turbulenz im sozio-ökonomischen Feld bei der Zielformulierung auf Kosten der politischen Kontrolle geht. Der Ausweg aus dieser Schwierigkeit, den das Stabilitätsgesetz vorschlägt, besteht darin, den allgemeinen Zielauftrag und die Institutionen zu seiner Operationalisierung in einer pluralistischen Innenstruktur vorzuschreiben, um so die Definitions- und Interpretationsmöglichkeiten unkontrollierbarer Instanzen zu beschneiden, also die politische Kontrolle sicherzustellen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß dieses Rezept nur um den Preis erfolgreich ist, daß die Ziele, denen das Gesetz dienen soll, in den politischen Streit hineingeraten, was gerade hätte vermieden werden sollen: Nicht die Ziele sollten zur Disposition stehen, sondern die Deutung der Situation, in der sie zu realisieren wären und die Mittel zu ihrer Verwirklichung.

2.2.2 Verdrängung

Eine weitere Überlegung ist hier angebracht: Wir gingen — in Übereinstimmung mit der Wirtschaftstheorie — bislang davon aus, daß die individuellen Bedürfnisse Grundlage und Bezugspunkt der Analyse sind. Es ist aber zu bezweifeln, ob sie es allein sind oder aber ob andere Einflußfaktoren auf die Informations- und damit die Lernfähigkeit und -bereitschaft einwirken, die nicht — wie die Downsschen Informationskosten — in der Knappheit externer Ressourcen, sondern in der Stabilität bzw. der Gefährdung eines internen psychischen Gleichgewichts bestehen. Nun ist eine empirische Deskription und eine normative Preskription der Kollektivgüterproduktion, der Realisierung politischer Ziele so gut wie die Basis, auf der sie aufbauen: Wenn die Bedürfnisse als (alleiniger) Motor des menschlichen Handelns ein zu einfaches Konzept sind, ist damit zu rechnen, daß auch eine mit diesem Konzept arbeitende Analyse zu einfach ist; auch erweist sich dann die Grundlage für eine normative Theorie, die hier ein Fundament gesucht hat, als zu schwach.

Im folgenden geht es darum, ob der einzelne sich seiner Bedürfnisse bewußt sein und ob er sie befriedigen will. Beide Fragen sind im Zusammenhang zu sehen; es ist nämlich anzunehmen, daß der einzelne dieses oder jenes seiner Bedürfnisse nicht ins Bewußtsein auftauchen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

läßt, es verdrängt, um es nicht befriedigen zu können und/oder zu müssen; umgekehrt: Es ist anzunehmen, daß diese oder jene sich anbietende, ja aufdrängende Möglichkeit zur Bedürfnisbefriedigung nicht wahrgenommen oder — falls dies unvermeidlich ist — tabuiert, der Zugang zu ihr „künstlich" versperrt wird, damit das von ihr bediente Bedürfnis in der Verdrängung gehalten werden kann.

Dieser Gesichtspunkt ist insofern von Bedeutung, als er in diametralem Gegensatz zu einer impliziten Annahme der Wirtschaftstheorie, auch der Politik steht: Bedürfnisse werden von den Individuen bejaht und ihre Befriedigung als Positivum dann, wenn ihr nicht in Form von Opportunitätskosten Verzichte auf anderweitig höhere Bedürfnisbefriedigungen entgegenstehen, angestrebt. Die hier in die Überlegungen eingeführten Begriffe von Angst und Schuld besagen nun nichts anderes, als daß Bedürfnisse nicht nur als Chance, sondern auch als Bedrohung erlebt werden können.

Es ist hier sicher nicht der Ort, den Ursachen nachzugehen, die Verdrängungen für das psychische Gleichgewicht eines einzelnen, dessen Vergangenheit zu seiner Gegenwart gehört, nötig machen. Genüge hier der referierende Hinweis auf die aus Schuld und Angst geborene Notwendigkeit der Verdrängung, des Sich-Wehrens gegen eigene Bedürfnisse und Triebe[44]: Akzeptieren wir die von der Psychoanalyse aufgezeigte und in der Praxis der Psychiatrie an zentraler Stelle angetroffene Tatsache der Angst und der Schuld als Agens neben den Bedürfnissen, dann ist nicht mehr lediglich die maximale Befriedigung dieser, sondern auch die Minimierung jener in die empirische Deutung des menschlichen Handelns und in die Grundlagen seiner normativen Ausrichtung aufzunehmen.

Sehen wir uns ein Individuum an, das — wegen verfehlter Schritte bei der Findung seiner Identität[45] — nicht in der Lage ist, sich zu diesem oder jenem seiner Bedürfnisse zu bekennen. Befriedigt es sie oder versucht es dies nur, akzeptiert es auch nur die Existenz dieser Bedürfnisse, so reagiert es mit Angst- und Schuldgefühlen. Um diesen zu entgehen,

---

[44] Angebracht ist aber an dieser Stelle der folgende Hinweis: Die Erscheinung von Angst und Schuld verweist auf jene obenerwähnten zwischenmenschlichen Beziehungen, die nicht aus der Konkurrenz um die knappen Ressourcen resultieren. Die Verdrängung von Bedürfnissen und das Sichverschließen gegenüber den Mitteln zu ihrer Befriedigung sind Zeichen einer Identität, die aus vergangenen interindividuellen Beziehungen verletzt hervorgegangen ist und nun in ihrer Beziehung zu ihren Bedürfnissen und den Mitteln zu ihrer Befriedigung die alten unbefriedigenden, verletzenden Relationen neu erlebt. Die Angst und die Schuld entspringen sozialen Beziehungen und beziehen sich nur vordergründig auf individuelle Bedürfnisse und deren Befriedigung.

[45] Vgl. *E. H. Erikson*, Identität und Lebenszyklus, Frankfurt/Main 1973, S. 55 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gibt es verschiedene Möglichkeiten: Einerseits kann dieses Individuum in seinem Innern Barrieren gegen diese Bedürfnisse und die sie begleitenden Gefühle aufbauen, diesen Bedürfnisdruck in Energie für die Befriedigung „zugelassener" Triebe sublimieren, als Schutz gegen das Überhandnehmen des verdrängten Bedürfnisses und/oder als Strafe für deren unbewußt wahrgenommene Existenz sich den Ritualen neurotischer Zwangshandlungen unterwerfen, sich gar in psychotischer Abwehr der Wirklichkeit versagen.

Das einzelne Individuum kann aber auch auf die Existenz externer Barrieren vertrauen bzw. zu ihrem Aufbau beitragen, indem es jene seiner Bedürfnisse, zu denen es sich nicht bekennen kann, tabuiert. Letzteres besagt zweierlei: Einerseits entheben die externen, der Bedürfnisbefriedigung entgegenstehenden Barrieren das Individuum von der Notwendigkeit, interne aufzubauen[46]; zum andern erlauben sie dem Individuum, sich ausdrücklich von den inkriminierten Bedürfnissen zu distanzieren, sie in denen seiner Bürger, die sie nicht verdrängt haben, aber nun ins soziale Abseits geraten sind, zu verurteilen und sich so in den anderen zu bestrafen. „Die Strafe hat den Zweck, den zu bessern, welcher straft."[47] Die soziale Tabuierung bestimmter Bedürfnisse durch diejenigen Kollektivmitglieder, die auf diese Bedürfnisse nur mit Angst und Schuld reagieren können, ist ein Teil jener Strategie, die ihnen erlaubt, das Etikett[48] der Normalität zu tragen gegenüber denen, die als manifeste Träger des tabuierten Bedürfnisses in die Asozialität gedrängt worden sind. Wäre dies nicht gelungen, hätten die externen sozialen Barrieren nicht errichtet werden können, so wäre der Rückgriff auf neurotische bzw. psychotische Schutzmechanismen und so das eigene Abrutschen in die Außenseiterrolle wahrscheinlich geworden[49]. Das äußere Ghetto ist unter Umständen leichter einzurichten als ein inneres aufrechtzuerhalten; dies um so mehr als es möglich ist, die eigenen Bedürfnisse in anderen zu bestrafen; dies wiederum ist um so lohnender, als die Strafe gerade die inkriminierten Bedürfnisse auszuleben erlaubt, etwa im Falle der Todesstrafe. Dabei ist es allerdings möglich,

---

[46] "... community values, analogous to the repressive mechanism of the super-ego of the individual disallow 'illegitimate' issues from entering the public consciousness" (*P. Bachrach, M. S. Baratz,* Power and Poverty. Theory and Practice, a. a. O., S. 59).

[47] *F. Nietzsche,* Die fröhliche Wissenschaft, Werke, Bd. II, München 1962, S. 15.

[48] Der Terminus „Etikett" ist hier mit Bedacht eingesetzt. Er verknüpft unsere Überlegungen mit der von H. S. Becker entwickelten Etikettierungstheorie („labeling theory") (vgl. *H. S. Becker,* Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens, Frankfurt/Main 1973, S. 159 ff.), die den Tatbestand der Verhaltens- und Bedürfnis*abweichung* (und Konformität) als Ergebnis kollektiver Aktionen interpretiert.

[49] Vgl. hierzu: *G. Jervis,* Manuale critico di psichiatria, a. a. O., S. 87.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß gerade der Wunsch, etwa nach Einführung bzw. Beibehaltung der Todesstrafe selbst, als die eigene Identität gefährdend empfunden und nur deshalb lautstark artikuliert wird, wenn und weil im politischen Raum keine Aussicht auf seine Erfüllung besteht. Hier wird eine Hypothese möglich, die dem gängigen Vorwurf, trotz breiter Befürwortung der Todesstrafe existiere sie kaum noch, entgegensteht: Weil die Todesstrafe im politischen Raum ohne Chance ist, wird sie von einer breiten Öffentlichkeit bejaht.

Man wird nicht in Abrede stellen können, daß diese Argumentation und die sie fundierende Psychoanalyse leicht in verifizierender Absicht zur ex-post-factum-Interpretation herangezogen werden kann. Trotzdem scheint ihr heuristischer Wert nicht bestritten werden zu können, insofern sie zu einer Anreicherung des Hypothesenvorrats der politischen Ökonomie beiträgt, die für deren Fortschritt genauso wichtig ist wie die Produktion gesicherter Ergebnisse. Es ist doch gerade die Enge der Hypothesen, die Downs zu ad-hoc-Annahmen, also zu „degenerativer Verallgemeinerung"[50] seiner Theorie zwingt, wenn er erklären will, warum Individuen sich informieren, wählen, kurzum: sich in dieser oder jener Form in einem Kollektiv engagieren, in dem sie ohnehin nicht für sie Fühlbares bewirken können. Anders ein Denkansatz, der das existentielle Interesse einzelner an der Verdrängung einzelner Bedürfnisse postuliert: Er kann erklären, warum — nämlich aus einem nicht mehr den Nutzen kalkulierenden, sondern wenigstens den Anschein persönlicher Integrität sichernden Engagement — Kollektivmitglieder sich gegen Dinge aktiv einsetzen, von denen sie wissen müßten, daß ihr Tun sie nicht berührt. Es wäre in diesem Zusammenhang eine prüfenswerte Hypothese, den Informationsgrad, die Intensität des persönlichen Einsatzes und die Zahl der Informierten und der aktiv Engagierten daraufhin zu überprüfen, ob sie — was ich vermute — höher sind bei der Abwehr mißliebiger Bedürfnisanmeldungen als beim Anmelden von Zielvorstellungen, die man selbst zu realisieren, also auf der Traktandenliste des Kollektivs wünscht. Die Heftigkeit des Streites um gerade „enttabuierte" Ziele und Bedürfnisse könnte hier eine Erklärung finden; Rückzugsgefechte von sich in ihrer Identität bedroht fühlenden Individuen; Stichworte sind hier die Revision der Paragraphen 175 und 218, die Modernisierung des Strafvollzugs, die Stellung unehelicher Kinder. Hält diese Hypothese einer Prüfung stand, so bedeutet sie: Die Bereitschaft zu Information und Engagement und damit die Konkretisierung von Zielen ist um so größer, je wahrscheinlicher die Realisierung jener Ziele ist, die mit Angst und Schuld ver-

[50] Vgl. *I. Lakatos*, Criticism and the Methodology of Scientific Research Programs, in: Proceedings of the Aristotalian Society, Vol. 69 (1968 - 69), S. 149 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bundenen Bedürfnissen entsprechen. Diese Hypothese ist im Zusammenhang zu sehen mit der oben ausgesprochenen Vermutung, daß der Informationsgrad über und die Konkretisierung zu handlungsorientierende(n) Ziele(n) von Bedürfnissen um so problemloser sind, je intensiver diese bejaht und/oder je nachhaltiger sie verletzt worden sind.

Zusammenfassend: Wie Downs gezeigt hat, informiert sich der einzelne selten über gesellschaftspolitische Ziele und deren Realisierung. Wenn er es doch tut, so oft ungezielt: Die Information wird um ihres Unterhaltungswertes — etwa in Form des „Spiegels" oder der Tagesschau — konsumiert; das Informiertsein ist das zufällige Nebenprodukt einer Freizeitbeschäftigung. Die Downssche Behauptung ist die notwendige Folge einer Analyse, die nur auf akzeptierte, d. h. nicht verdrängte Bedürfnisse abstellt.

Geben wir diese Vereinfachung auf, so zeigt sich: Verdrängt ein einzelner einen Teil seiner Bedürfnisse, so wird er sich gegen jede sie berührende Information wehren, wobei zu vermuten ist, daß dieser Widerstand mit der Intensität der jeweils verdrängten Bedürfnisse steigt. Diese Informationsunwilligkeit wird aber dann in eine gleich intensive Informationsgier umschlagen, wenn es möglich wird, die bei sich verdrängten Bedürfnisse in anderen zu entdecken und zu verurteilen; dabei dürfte die Stärke des Informationsinteresses mit der Intensität des jeweils bei sich selbst verdrängten Bedürfnisses steigen.

In jedem Fall ist das Informationsverhalten selektiv: Unter den Downsschen Bedingungen richtet es sich ausschließlich auf die optimale Befriedigung der akzeptierten Bedürfnisse. Handelt es sich um bei sich verdrängte und bei anderen nicht verurteilbare Bedürfnisse, so zielt das Informationsverhalten darauf ab, alles zu übersehen, schon gar nicht zu suchen, was diese Bedürfnisse ins Bewußtsein heben könnte. Können die bei sich verdrängten Bedürfnissen bei anderen entdeckt und abgelehnt werden, so zielt die Suche auf Informationen, die ein möglichst eindeutiges negatives Urteil erlauben; die Bild-Zeitung wäre hier ein Beispiel.

3. Die Thematisierbarkeit gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen

Wir haben bislang die Frage nach dem Bewußtwerden von Bedürfnissen, ihrer Konkretisierung zu handlungsorientierenden Zielen in Zusammenhang mit der Informationsbereitschaft und -fähigkeit der einzelnen Gesellschaftsmitglieder diskutiert. Dabei zeigte sich das mögliche Interesse eben dieser Gesellschaftsmitglieder, einzelne ihrer Bedürfnisse zu verdrängen und sich gegenüber relevanten und auf diese Bedürfnisse hinweisenden Informationen zu verschließen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir wenden uns nun der Frage zu, wovon es abhängt, ob bestimmte individuelle gesellschaftspolitische Zielvorstellungen in einem Kollektiv als Traktandum, als Entscheidungsgegenstand zugelassen sind oder nicht[51]. Dabei treffen wir im gesellschaftlichen Raum auf einen der individuellen Verdrängung ähnlichen Vorgang: Bestimmte Bedürfnisse werden daran gehindert, ausdrücklich um einen Platz auf der politischen Prioritätenliste zu kämpfen.

3.1 Gesellschaftspolitische Tabus

Zuerst ist die Tatsache festzuhalten, daß in einem Kollektiv zu einem gegebenen Zeitpunkt nur eine begrenzte Zahl bestimmter Anliegen vorgebracht werden können[52]; so wird der Beobachter konstatieren können, daß in den modernen Staaten etwa 8 bis 10 Ziele Gegenstand der politischen Auseinandersetzung sind. Der Grund hierfür dürfte u. a. darin zu suchen sein, daß jede darüber hinausgehende Zahl der politischen Ziele die Entscheidungen zu kompliziert werden läßt; da sich aus den Zielen die Dimensionen ableiten, nach denen die politischen Entscheidungen zu beurteilen sind, steigt mit zunehmender Zahl der zu berücksichtigenden Ziele die Entscheidungskomplexität. Es hat sehr den Anschein, daß diese — wird etwa die Zahl von 10 Zielen überschritten — über die Fähigkeit des politischen Systems, Komplexität zu reduzieren, hinauswächst.

Dies bedeutet nun nicht, daß diese Ziele über die Zeit die gleichen bleiben müssen. Im Gegenteil: Ein Blick in die Realität lehrt uns, daß Entscheidungsthemen im politischen Raum auftauchen und — von wenigen Ausnahmen abgesehen — nach einiger Zeit wieder verschwinden: Umweltschutz, Bildung für alle, Verteidigung der nationalen Integrität gegenüber Einwanderern usw. ... Will man nicht annehmen, daß die gerade zugelassenen Themen dies nur zufällig sind, begnügt man sich nicht mit dem Hinweis, daß die Themen mit politischem Appeal als Teil des ideologischen Überbaus im dialektischen Verhältnis zu den Produktionsverhältnissen stehen, so ist zu fragen, wie es kommt, daß einige Ziele als Entscheidungsthemen zugelassen sind, andere aber nicht. Es ist zu fragen, wovon es abhängt, daß jemand, der bestimmte Themen in einen kollektiven Entscheidungsprozeß einbringen will, unter Umständen ohne jegliche Resonanz bleibt, sich möglicherweise damit auch um jede Aussicht bringt, je in der Zukunft mit Erfolg am

---

[51] Für *A. Rabushka* und *K. A. Shepsle* ist das Aussparen von Agenden ein zentraler Mechanismus des Zusammenhalts von Föderationen (vgl. Politics in Plural Societies. A Theory of Democratic Instability, Columbus 1972).

[52] Vgl. *F. W. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg/Ts. 1975, S. 51 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischen Prozeß teilnehmen zu können, schließlich riskiert, als abartige Erscheinung aus dem Kollektiv, aus der Gesellschaft ausgeschlossen, in die Asozialität getrieben zu werden; auch mag er „gekauft", unter Druck gesetzt werden[53]; schließlich mögen seine Vorstöße im Irrgarten der Institutionen und des Procedere verlorengehen. Es geht um die „non-decisions": „A non-decision, is a decision that results in suppression or thwarting of a latent or manifest challenge to the values or interests of the decision-maker ... (it) is a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated before they are even voiced[54]."

Die Auseinandersetzung um die Liste der akzeptierten Entscheidungsthemen ist ein politischer Streit. Es ist demnach zu vermuten, daß zwei von Individuen getragene Kräfte aufeinander stoßen: Die Anstrengungen jener, die bestimmte Bedürfnisse in einem bestimmten Kollektiv thematisieren wollen, stoßen auf die Bemühungen jener, die — auch um die Realisierungschancen der eigenen schon thematisierten Bedürfnisse nicht zu gefährden — gegen die Zulassung jeglicher zusätzlicher Entscheidungsthemen sind, oder aber die — etwa von einer gewissen moralischen Position aus oder aus einer psychopathologischen Situation heraus — gegen die Aufnahme bestimmter Bedürfnisse in den Agendenkatalog sind[55].

Dies bedeutet: Zielvorstellungen sind nicht deshalb nichtthematisierbar, weil sie „krankhaft", anormal, abartig, pervers sind, sondern weil sie als solches von jenem Teil der Gesellschaftsmitglieder, deren Bedürfnisse kollektivfähig sind, mit Erfolg so bezeichnet werden konnten[56]. In aphoristischer Verkürzung kann man sagen: Nicht weil sie abartig sind, werden bestimmte Bedürfnisse von der Traktandenliste gestrichen,

---

[53] Vgl. *A. Puviani,* Teoria dell'illusione finanziaria, Milano 1973, S. 14 ff.

[54] *P. Bachrach, M. S. Baratz,* Power and Poverty. Theory and Practice, a. a. O., S. 44.

[55] „Unterschiede in der Fähigkeit, Regeln aufzustellen und sie auf andere Leute anzuwenden, sind ihrem Wesen nach Machtunterschiede ... Außer der Einsicht, daß abweichendes Verhalten durch die Reaktion von Menschen auf einzelne Verhaltensweisen geschaffen wird, nämlich durch die Kennzeichnung dieses Verhaltens als abweichend, müssen wir noch festhalten, daß die durch solche Kennzeichen geschaffenen und aufrechterhaltenen Regeln nicht universell anerkannt werden. Sie sind vielmehr Gegenstand von Konflikten und Auseinandersetzungen und mithin Teil des politischen Gesellschaftsprozesses" (*H. S. Becker,* Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens, a. a. O., S. 16). „Wir müssen abweichendes Verhalten und Außenseiter, welche die abstrakte Konzeption verkörpern, als Konsequenz eines Interaktionsprozesses zwischen Menschen ansehen, von denen einige im Dienst eigener Interessen Regeln aufstellen und durchsetzen, Regeln, welche andere erfassen, die ihrerseits im Dienst eigener Interessen Handlungen begehen, die als abweichend abgestempelt werden" (ebenda, S. 148).

[56] Vgl. *H. S. Becker,* Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens, a. a. O., S. 7 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sondern weil sie gestrichen werden sollen bzw. sind, haben sie als abartig zu gelten: Das Stigma[57] der Abartigkeit gilt als Instrument in der politischen Auseinandersetzung und als Rechtfertigung derjenigen, die als Sieger aus diesem Streit hervorgegangen sind. Auch trägt das Aufstellen von Negativbildern, die Definition und die Verurteilung einer wie auch immer gearteten Assozialität zur Identitätsfindung des einzelnen in einer Sozietät bei[58].

Zugegebenermaßen ist es schwierig, über verdrängte tabuierte Themen zu reden. Der Wissenschaftler als Mitglied einer bestimmten Gesellschaft ist deren Tabus wie jedes andere Gesellschaftsmitglied ausgesetzt[59]. Aber: Wenn es auch schwierig sein mag zu sagen, *welche* Bedürfnisse hier und jetzt nicht kollektivfähig sind, so dürfte doch außer Zweifel stehen, *daß* es welche gibt: „All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out[60]." Im übrigen läßt sich am Beispiel heute zulässiger, aber gestern verbotener Themen die Existenz solcher Tabus nachweisen. Inzwischen liegen auch empirische Studien zum Thema vor[61], die die These von der Selektivität der politischen und gesellschaftlichen Institutionen[62], das Funktionieren der „gate keeper" bezeugen[63]. Auch im Rahmen der klassischen ökonomischen Theorie lassen sich Überlegungen anstellen, die das „non-decision making" als alles andere, denn ein „non-event" erscheinen lassen[64].

---

[57] Zum Begriff des Stigmas, vgl. *E. Goffman,* Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität, Frankfurt/Main 1975, S. 9 ff. — *J. Hohmeier,* Stigmatisierung als sozialer Definitionsprozeß, in: M. Brusten, J. Hohmeier (Hrsg.), Stigmatisierung. Zur Produktion gesellschaftlicher Randgruppen, Bd. I, Neuwied/Rhein, Darmstadt 1975, S. 5 ff.

[58] Vgl. *K. T. Erikson,* Wayward Puritans: A Study in the Sociology of Deviance, New York 1966.

[59] Vgl. *G. Devereux,* Essais d'éthnopsychiatrie générale, Paris 1970, S. 13.

[60] *E. E. Schattschneider,* The Semi-Sovereign People, New York 1960, S. 71.

[61] Vgl. *P. Bachrach, M. S. Baratz,* Power and Poverty, Theory and Practice, a. a. O., S. 109 ff. — *M. A. Crenson,* The Unpolitics of Airpolution. A Study in Non-Decision Making in the Cities, Baltimore 1971.

[62] *C. Offe,* Klassenherrschaft und politisches System. Die Selektivität politischer Institutionen, in: *ders.,* Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, S. 65 ff.

[63] Vgl. *D. Easton,* A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N. J., 1965, S. 122. — *Ders.,* A Systems Analysis of Political Life, New York, London, Sydney 1965, S. 86 ff.

[64] *P. Bachrach, M. S. Baratz,* Power and Poverty. Theory and Practice, a. a. O., S. VIII.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2 Non-decision making

Die Ökonomische Theorie der Demokratie versteht diese als Wettkampf der Politiker um die Stimmen der Wähler mit dem Ziel der zeitlich begrenzten Regierungsgewalt. Sie geht davon aus — siehe oben —, daß die Politiker vorausahnend jene Programme anbieten, die den Bedürfnissen einer Mehrzahl von Wählern entsprechen und die Bedürfnisse einer Minderzahl von Wählern verletzen. Mit anderen Worten: Die Politiker suchen die Unterstützung ihrer Wähler auf der Basis der Befriedigung von deren Bedürfnissen.

3.2.1 Moralische Unternehmer ...

Ziehen wir die Auseinandersetzung über die Länge und Zusammensetzung der Agenden mit in unsere Überlegungen hinein, so drängt sich die Vermutung auf, daß die Politiker die Zustimmung ihrer Wähler auch suchen, indem sie sich zum moralischen Unternehmer[65] aufwerfen, also aktiv für die Einsetzung und Beibehaltung bestimmter Tabus eintreten. Vorsichtiger und als Frage formuliert: Suchen die Politiker den Erfolg nicht auch dadurch, daß sie dafür eintreten, daß bestimmte Bedürfnisse, bestimmte gesellschaftspolitische Ziele diskussionsunfähig bleiben, bestimmte Standpunkte als „unmöglich" abgestempelt werden?

Versuchen wir die Frage aus der Optik eines Politikers zu sehen: Entscheidet er sich für die Realisierung eines bestimmten nichttabuierten gesellschaftspolitischen Zieles und gelingt es ihm nicht, die dadurch entstehenden Kosten seinen Wählern zu verheimlichen, also die damit verbundenen anderweitigen Verzichte auf Zielrealisierung zu verschleiern, und votieren diese auf Grund dieses Wissens, so ist es wahrscheinlich, daß er als Folge der versprochenen Zielrealisierung Stimmen gewinnt, als Folge der zu erwartenden Realisierungsverzichte Stimmen verliert.

Macht sich nun dieser Politiker zum Anwalt der Tabuierung eines bestimmten Bedürfnisses, so verprellt er wohl jene, die dieses Bedürfnis haben, jene also, die er über den Rand des zulässigen politischen Meinungsfeldes stößt. Aber: Es handelt im Interesse all jener, die auf der so verkürzten oder kurz gehaltenen Agendenliste ein Bedürfnis weniger haben, gegen das sie ihre Bedürfnisse kämpfend durchsetzen müssen. Die Realisierungschancen jener gesellschaftspolitischen Ziele, die einen Platz auf der akzeptierten Traktandenliste gefunden haben, würden durch jedes neu hinzukommende enttabuierte Bedürfnis sinken. Die Träger jener gesellschaftspolitischen Ziele mögen untereinander noch so sehr um die knappen Mittel kämpfen, sie werden relativ leicht in

[65] Vgl. *H. S. Becker,* Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens, a. a. O., S. 133 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem Konsens gegen neue Eindringlinge vereint. Für einen Politiker ist es um so verlockender, Voten auf seinen Namen eher durch die Tabuierung einzelner Bedürfnisse als durch die Realisierung bestimmter gesellschaftspolitischer Ziele zu vereinen, als die Träger der tabuierten Bedürfnisse ein nur geringeres Wählerpotential darstellen. Darüber hinaus: Zur Tabuierung einzelner Bedürfnisse braucht es keine nähere Konkretisierung; im Gegenteil: Je vager sie sind und bleiben, um so schwieriger wird für die derart in die Asozialität gedrängten Träger dieser Bedürfnisse die Selbstidentifikation und damit die Möglichkeit der Gegenwehr.

Es wird also die Behauptung zur Diskussion gestellt, daß es für einen Politiker unter gar nicht so ausgefallenen Umständen sinnvoller ist, den Erfolg bei seinen Wählern dadurch zu suchen, daß er Asoziale schafft, als daß er sozial zulässige Bedürfnisse zu befriedigen verspricht: „Die Sensibilität in Regierung und Parlamentsmehrheit gegenüber dem politischen Widerstand von Interessengruppen, öffentlicher Meinung und Wählerschaft macht es in pluralistischen Konkurrenzdemokratien relativ leicht, Programme einer aktiven Politik von außen zu verhindern, ohne daß jedoch externe Unterstützung und politische Forderungen gegenüber einem wenig handlungsfähigen politischen Entscheidungssystem die entsprechende aktivierende Wirkung erzeugen könnte."[66]

Es wäre nun sicher übertrieben, also irrig anzunehmen, die Politik erschöpfe sich im Negativen, in der Tabuierung bestimmter Bedürfnisse. Diese Art der Politik schließt nicht aus, daß Bedürfnisse, deren Intensität als Folge vorausgegangener Entscheidungen oder von Umweltveränderungen ein Mindestmaß erreicht hat, zum Entscheidungsgegenstand werden; und zwar derart, daß reaktiv der Spannungserhöhung entgegengewirkt und — nach erfolgten Lernvorgängen — die Zielrealisierung aktiv angestrebt wird. Dabei mögen es gerade die erfolgreichen Bemühungen der Politiker um die Tabuierung bestimmter Bedürfnisse sein, die ihnen den Freiraum geben, jene Ziele positiv anzustreben, die sie für erstrebenswert halten, und zwar auch dann, wenn ein entsprechender Wählerauftrag nicht vorliegt und die Realisierung dieser Ziele mit Verzicht auf die Befriedigung anderer Bedürfnisse verbunden ist[67]; letzteres wird dann möglich, wenn diese Kosten jene Schwelle nicht überschreiten, jenseits derer das reaktive Vermeiden dieser Kosten

---

[66] *F. W. Scharpf,* Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, a. a. O., S. 2 f.

[67] Empirische Untersuchungen scheinen die Vermutung zu bestätigen, daß es Politikern auch um die Durchsetzung von Sachprogrammen, nicht nur — wie Downs annimmt — um Prestige, Einkommen und Macht geht (vgl. *A. de Swaan,* Coalition Theories and Cabinet Formations, Amsterdam 1973).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bzw. das aktive Anstreben einer entsprechenden Bedürfnisbefriedigung von den Wählern erzwungen wird. Mit anderen Worten: Eine erfolgreiche Antipolitik gibt einem Politiker innerhalb bestimmter Grenzen die Möglichkeit, eine aktiv-positive Politik zu betreiben, d. h. Ziele anzustreben, die *er* für wichtig hält, für deren Verfolgung er aber bei den Wählern keine Unterstützung gefunden haben würde[68]. Allerdings: Selbst ein „aufgeklärter" Politiker" wird zu einem gegebenen Zeitpunkt selten mehr als *ein* gesellschaftspolitisches Tabu angehen können. Die Adenauersche Leistung der Versöhnung mit dem „Erzfeind" Frankreich konnte wohl auch wegen der nur beschränkten Fähigkeit, im Innern Tabus aufzuarbeiten, nicht gleichzeitig mit einer versöhnlichen Ostpolitik erfolgen. Mehr noch: Die im kalten Krieg praktizierte weitgehende Tabuierung jeder Verständigung mit dem Kommunismus schaffte Adenauer den Freiraum für seine Hinwendung zu Frankreich, die erst post factum und ganz allmählich von seinen Mitbürgern vollzogen wurde und wird.

Nach dem Gesagten ist festzuhalten:

— Die Tabuierung von einzelnen Bedürfnissen in einer Gesellschaft, sowie das Abdrängen einzelner ihrer Mitglieder in die Asozialität sind keineswegs überraschende Erscheinungen;

— diese Tabuierung bzw. dieses Abdrängen sind nicht die mechanisch notwendige Folge bestimmter Charakteristika von Bedürfnissen bzw. von Individuen, sondern das Ergebnis eines gesellschaftlichen Prozesses, innerhalb dessen bestimmte Eigenarten mit Erfolg als diskriminationsbegründend herausgestellt werden: Nicht weil bestimmte Bedürfnisse bzw. Eigenarten negativwertig sind, werden sie tabuiert bzw. ihre Träger asozialisiert, sondern weil tabuiert bzw. asozialisiert werden soll, werden die entsprechenden negativen Vorzeichen gesetzt. Dieses ist die Voraussetzung für jene, jenes nicht der Grund für dieses[69];

— unter einem politischen Tabu ist nicht ein Thema zu verstehen, über welches in der Gesellschaft nicht geredet wird bzw. nicht geredet werden darf. Vielmehr handelt es sich hierbei um Bedürfnisse, die nicht Gegenstand des formalisierten politischen Entscheidungssystems sind. In sozialen Räumen, die diesem vorgelagert sind, wird darüber geredet, wobei die Hauptfunktion gerade der in diesen Räumen ablaufenden Prozesse ist, diese Bedürfnisse als Thema aus

---

[68] Vgl. *F. W. Scharpf*, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, a. a. O., S. 8.

[69] Vgl. *E. M. Schur*, Die Notwendigkeit einer besonnenen Betrachtung, in: K. Lüderssen, F. Sack (Hrsg.), Seminar: Abweichendes Verhalten, Bd. I, Die selektiven Normen der Gesellschaft, Frankfurt/Main 1975, S. 52 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem politischen System herauszuhalten[70]; mit anderen Worten: Ein Tabu existiert nur in bezug auf einen bestimmten Bezugsrahmen, jenseits dessen es nicht gelten muß.

3.2.2 ... und ihre Gefolgschaft

Wenn aber die gesellschaftliche Tabuierung einzelner Bedürfnisse bzw. die Asozialisierung einzelner Gesellschaftsmitglieder die negativwertige Stigmatisierung dieser Bedürfnisse bzw. ihrer Träger zur Voraussetzung hat, dann stellt sich die Frage nach dem Zustandekommen dieser Stigmatisierung. Entsteht sie immer dann, wenn eine Anzahl von Individuen ein Interesse daran hat, bestimmte Bedürfnisse von der Liste der kollektivfähigen Themen zu streichen bzw. sie gar nicht erst aufzunehmen? Die Antwort lautet: Nein. Es ist nicht a priori gesichert, daß die hierzu nötigen Initiativen ergriffen, die hierzu erforderlichen Maßnahmen in die Wege geleitet werden.

Wir treffen hier auf jenes Phänomen, dem Olson seine Analyse gewidmet hat: Wegen der Nichtgeltung des Ausschlußprinzips entstehen nur unter bestimmten Bedingungen jene Gruppen, kommen jene Entscheidungseinheiten für die Produktion von Kollektivgütern zustande, die — möglicherweise — viele wünschen. Die Tabuierung bzw. Asozialisierung ist selbst ein Kollektivgut. Es profitieren nämlich von der Tabuierung bzw. Asozialisierung einzelner Bedürfnisse bzw. ihrer Träger nicht nur diejenigen, die die hierzu notwendigen Initiativen entwickeln, die Mühen auf sich genommen, das Odium der Intoleranz und des Vorurteils in Kauf genommen haben. Während Olson erklärt, warum einzelne sich nur unter bestimmten Bedingungen für etwas sie Interessierendes zusammenschließen, wird hier die These aufgestellt, daß einzelne sich nur unter bestimmten Voraussetzungen gegen etwas zusammenfinden.

Bei der Suche nach der Begründung dieser These stoßen wir übrigens auf die gleichen Argumente, die Olson vorgebracht hat: Auch hier wird

---

[70] So war in den USA, auch als die Rassendiskriminierung noch nicht Gegenstand politischer Auseinandersetzung war, das Verhältnis der Weißen und der Schwarzen Gesprächsthema: In weißen Herrenclubs wurden die jeweiligen schwarzen Eroberungen gefeiert, und die Lynchjustiz des Ku-Klux-Klan hatte gerade das Rassenverhältnis zum Gegenstand. Beide dienten der gleichen Funktion: Die Kasinogespräche hielten das Thema im Rahmen der privaten Angelegenheit, der nächtliche Terror des Klans schreckte jeden Schwarzen ab, das Thema auf das Forum der Öffentlichkeit zu tragen. Das politische System wurde auf diese Art entlastet: Eine Entscheidung für oder gegen Segregation oder bzw. Integration wurde von ihm nicht verlangt. Im übrigen: Auch wer sich im Club seiner sexuellen Beziehungen zu Schwarzen rühmte, würde sich vor seinen Clubpartnern ins Abseits manövriert haben, wenn er öffentlich für diese Art der Beziehung eingetreten wäre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein einzelner sich nur dann im Alleingang für die Tabuierung bzw. die Asozialisierung einsetzen, wenn

— die hiermit verbundenen Kosten den daraus für ihn zu erwartenden Nutzen nicht übersteigen und er mit einiger Wahrscheinlichkeit davon ausgehen kann, daß er nicht an den Früchten des Alleingangs anderer gratis partizipieren kann;
— er erwarten kann, daß — ergreift er die Initiative — andere Gesellschaftsmitglieder mitziehen werden, sie aber — falls er nicht mitmacht — als Reaktion sich auch zurückziehen werden;
— selektive Anreize ihn und nur ihn für seine Anstrengungen entlohnen werden, er gezwungen wird, oder er sich irrational verhält.

Es ist zu vermuten, daß die beiden erstgenannten Bedingungen — wenigstens auf gesamtgesellschaftlicher Ebene — selten gegeben sind, also wir in Richtung der dritten suchen müssen, wenn wir das Entstehen von politischen Exklusiven erklären wollen.

In der Tat: Die Kosten, die einem einzelnen für die Einrichtung solcher Exklusiven im Alleingang entstehen, dürften in der Regel hoch sein. Zum einen wird er sich unter Kosten zu informieren haben, welche Bedürfnisse er mit Aussicht auf Erfolg ins Abseits zu drängen versuchen kann. Dies ist deshalb schwierig, weil anfangs kein Bedürfnis durch die eigenen Charakteristika prädestiniert ist, tabuiert zu werden, also alle gleich gefährdet sind. (Dies schließt nicht aus, daß — ist der Prozeß der Exklusivbildung erst angelaufen — diese Risiken an einzelne Charakteristika gebunden werden und so die einzelnen Bedürfnisse in unterschiedlichem Ausmaß gefährdet sind.)

Darüber hinaus ist das aktive Propagieren von Exklusiven und Vorurteilen in der Öffentlichkeit — solange diese noch nicht sozial akzeptiert sind — für den einzelnen nicht kostenlos und wohl auch nicht ungefährlich, dies auch dann, wenn die übrigen Gesellschaftsteilnehmer als einzelne und für sich diese Vorurteile im Privaten nur zu bereitwillig zu teilen gewillt sind.

Die selektiven Anreize können verschiedener Art sein: Ein einzelner mag eine solche Abneigung gegenüber diesem oder jenem Bedürfnis haben, es — aus welchen Gründen auch immer — als den Ausdruck des schlechthin Verwerflichen ansehen, so daß ihm die Bekämpfung eben dieses Bedürfnisses, seine Tabuierung und die Ächtung derer, die es zu befriedigen trachten, ein Gefühl der Satisfaktion, der Selbsterhöhung verleiht, das — unabhängig von den Vorteilen, die eine Beschneidung der Traktandenliste bietet — die Initiative im Alleingang in seiner Optik rechtfertigt; letztere hat den Charakter eines Kollektivgutes, jenes aber kommt nur dem einen, der die Kosten des Vorgangs trägt, zugute[71].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben dieser Art intraindividuell begründeter selektiver Anreize können wir auch solche ausmachen, die aus interindividuellen Beziehungen erwachsen. Gemeint ist folgendes: Wohl mag — besonders zu Beginn — die Bekämpfung bestimmter Bedürfnisse und ihrer Träger mit Kosten verbunden sein; es ist aber nicht auszuschließen und mit fortschreitender Entwicklung sogar wahrscheinlich, daß der Kampf für die Tabuierung bestimmter Bedürfnisse und für die Asozialisierung bestimmter Individuen wenigstens bei einem Teil der Gesellschaftsmitglieder Anklang findet; diese sind unter Umständen bereit, jenen zu belohnen, der in dieser Richtung tätig wird. Die Belohnungen können in Prestige, Autorität, Literatenruhm oder auch politischer Unterstützung bestehen.

Besonders letzteres ist für uns von besonderem Interesse, besteht doch hier für die um politische Ämter konkurrierenden Parteien und Personen die Möglichkeit, die Unterstützung der Wähler durch den Einsatz nicht für die Realisierung bestimmter Ziele, sondern für die Tabuierung bestimmter Vorstellungen, für die Asozialisierung bestimmter Personen und Gruppen zu erstreben.

Die positive Resonanz, die Politiker auf diese Weise bei ihren Wählern finden können, hängt in ihrem Ausmaße von verschiedenen Faktoren ab, deren wichtigste hier erwähnt werden sollen:

Diese Resonanz wird um so größer sein,

— je größer der Nutzen ist, den einzelne Gesellschaftsmitglieder aus der Beschneidung der Traktandenliste ziehen;
— je weniger diese einzelnen fähig sind, durch das, was sie wollen, die Überzeugung der eigenen Werthaftigkeit zu entwickeln und zu erhalten, sondern dazu der Absetzung gegenüber negativ empfundenen unterschiedlichen Kennzeichen anderer Gesellschaftsmitglieder bedürfen[72];
— je zahlreicher jene sind, die sich einen Nutzen aus der Tabuierung bzw. Asozialisierung versprechen.

Letzteres leitet zurück zu der Ausgangsthese, daß die Tabuierung und Asozialisierung die Resultanten der Auseinandersetzung zwischen widerstrebenden sozialen Kräften sind. Es treten also jetzt auch jene ins Blickfeld, die sich einer Tabuierung ihrer Bedürfnisse widersetzen.

Ihre Chancen, der Asozialisierung zu entgehen, sind um so größer,

— je größer ihre Zahl, je stärker ihre Organisationsgrade, kurz: je weniger schwach sie sind. Die Vorurteils- und Diskriminationsfor-

[71] H. S. Becker spricht in diesem Kontext von Kreuzzüglern (vgl. *H. S. Becker*, Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens, a. a. O., S. 133 ff.).

[72] Vgl. *G. W. Allport*, Die Natur des Vorurteils, Köln 1971, S. 374 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schung legt die Vermutung nahe, daß eher schwache Gruppen und Personen in die Asozialität verwiesen, das Opfer von Vorurteilen werden;

— je weniger die Träger eines bestimmten Bedürfnisses bereit sind, die Wertung eben dieses Bedürfnisses durch die sie umgebenden Gesellschaftsmitglieder zu übernehmen; es ist dies unter anderem eine Frage der Beziehungen zwischen den Trägern eines bestimmten Bedürfnisses. Je intensiver sie sind, um so geringer ist die Gefahr, das diese Bedürfnisträger ihr Selbstgefühl an den Maßstäben der sie diskriminierenden Umwelt ausrichten[73];

— je offensichtlicher gezeigt wird, daß bestimmte Bedürfnisse überhaupt befriedigt werden können. Es dürfte eine prüfenswerte Hypothese sein, daß die fehlende Hoffnung auf die Befriedigung von Bedürfnissen die Bereitschaft zu deren Verdrängung fördert und es auch die Bereitschaft erhöht, diese Bedürfnisse bei anderen zu tabuieren[74];

— je zahlreicher und potenter die Träger von nicht tabugefährdeten Bedürfnissen sind, die bereit sind, sich in der politischen Auseinandersetzung an die Seite derjeniger zu stellen, sich wenigstens nach außen hin mit denen zu identifizieren, die in Gefahr sind, in die Außenseiterposition gedrängt zu werden; anders formuliert: je größer die „potentiality to co-operate"[75] der Tabu-Gefährdeten ist;

— je brüchiger die Verdrängungsmechanismen der übrigen Gesellschaftsmitglieder sind, oder je eher Umweltveränderungen bestimmte Bedürfnisse in das Bewußtsein der übrigen Gesellschaftsmitglieder heben. Zu letzterem folgendes: Bedürfnisse, die nicht als

---

[73] Vgl. *P. Bachrach, M. S. Baratz,* Power and Poverty. Theory and Practice, a. a. O., S. 86. Allport spricht von der Identifikation mit der herrschenden Gruppe und dem daraus resultierenden Selbsthaß als Eigenschaft der Opferrolle (vgl. *G. W. Allport,* Die Natur des Vorurteils, a. a. O., S. 159).

[74] Hierauf gründet die Hoffnung vieler Außenseiter, durch ihr erfolgreiches Vorleben einer Alternative die Gesellschaft zu reformieren (vgl. *W. Lipp,* Selbststigmatisierung, in: M. Brusten, J. Hohmeier [Hrsg.], Stigmatisierung, Bd. 1, S. 25 ff.). Hier hat auch der Optimismus Klaus Mackscheidts seine Wurzeln: „Sie (randständige Splittergruppen) verarbeiten Themen in einer Offenheit, die in der Gesamtgesellschaft als aufdringlich, wenn nicht gar als tabuiert gelten. Gerade dieses Auseinanderfallen zwischen ‚aufgeschlossen' und ‚verschlossen' wäre in der Gesellschaft eine typische Wiederholung des gleichen Ereignisses, wie es in der analytischen Gruppenarbeit beobachtet werden kann. Die von der Allgemeinheit abgespaltenen Splittergruppen bearbeiten Phänomene, die der gesellschaftlichen Verdrängung anheim gefallen sind" (*K. Mackscheidt,* Zur Erläuterung einiger Disharmonien bei Angebot und Nachfrage von öffentlichen Gütern, unveröffentlichtes Manuskript).

[75] *P. Bachrach, M. S. Baratz,* Power and Poverty. Theory and Practice, a. a. O., S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Traktanden zugelassen sind, können durchaus auch von denen, die sie als Agenden ablehnen, geteilt werden. Ein Beispiel: Wer vor etwa zwanzig Jahren eine aktive Umweltpolitik forderte, blieb ohne politische Resonanz und wurde — falls er auf seiner Forderung beharrte — als eher komischer Blut- und Boden-Apostel, als leicht irrer Gesundheitsfanatiker abgestempelt, den ernstzunehmen sich erübrigte, über dessen Desiderata zu verhandeln sich so wenig lohnte, daß man sie nicht einmal abzulehnen brauchte. Die dann fortschreitende Zerstörung der Umwelt hat dann ziemlich schnell das Desideratum nach einer aktiven Umweltpolitik auf die Liste der Traktanden gebracht[76].

Nun sind aber Situationen denkbar, in der Realität wohl nicht allzu selten, in denen die eben genannten Momente nicht stark genug sind, um die Bemühungen in Richtung auf die Tabuierung zu kompensieren: Es gibt tabuierte Bedürfnisse, es gibt nichtkollektivfähige gesellschaftspolitische Zielvorstellungen, es gibt Asoziale, Außenseiter, mehr oder weniger große Minoritäten, die das eine oder andere ihrer Anliegen im Kollektiv nicht zur Diskussion stellen können.

Dies bedeutet nicht, daß notwendigerweise diese Bedürfnisse unbefriedigt bleiben müssen, die entsprechenden Zielvorstellungen keine Aussicht auf Thematisierung und Realisierung haben. Denn: Wenn in *einem* Kollektiv dies nicht möglich ist, so heißt das nicht, daß es in jedem Zusammenschluß ohne Aussicht ist. Die Asozialität bezieht sich ja vorerst nur auf ein Kollektiv, auf eine Sozietät. Es ist also a priori nicht ausgeschlossen, daß die als Außenseiter aus einem Kollektiv ausgeschiedenen in einem anderen Kollektiv ihre Chancen suchen und finden. Dies bedeutet: Die Realisierungschancen gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen, die in einem Zusammenschluß als nichtkollektivfähig tabuiert worden sind, hängen davon ab, ob eine konkurrierende Gegen-

---

[76] Mackscheidt verweist auf die Wünschbarkeit eines berufsmäßigen Vermittlers in der Gesellschaft, der — wie der Analytiker in der Gruppenanalyse — auf verdrängte Gefühle und Bedürfnisse aufmerksam macht und so dazu beiträgt, eine Krise zu überwinden, ehe heftige äußere Anreize und starke Signale die von Außenseitergruppen getragenen Tendenzen unterstützen: Wenn diese Signale fehlen, kommt es zu einer „allgemeinen, nicht nur auf Splittergruppen beschränkten Unzufriedenheit, die materiell nicht erklärt werden kann, eben weil sie durch die beschriebenen Abwehrformen verdeckt bleibt. Es ist dann auch kein Widerspruch, wenn die Desintegration trotz eines wachsenden Angebotes an Staatsleistungen zunimmt" (*K. Mackscheidt*, Zur Erläuterung einiger Disharmonien bei Angebot und Nachfrage von öffentlichen Gütern, a. a. O.). Ich bin nicht so sicher, ob es diese Mittler nicht doch gibt: Propheten (vgl. *J. Maritain*, L'Homme et l'Etat, 2. Aufl., Paris 1965, S. 129 ff.), Intellektuelle (*J. Benda*, La Trahison des Clercs, Paris 1927) erfüllen wenigstens zum Teil diese Funktion. Daß es trotz deren Dienste zu Desintegrationserscheinungen kommt, spricht nicht für ihre völlige Wirkungslosigkeit. Hier wäre vielleicht noch einmal anzuknüpfen an *K. Mannheim*, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Darmstadt 1958.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder Alternativsozietät aufgemacht und/oder aufgesucht werden kann. Nicht jeder, der in der gegenwärtigen Gesellschaft ohne Resonanz geblieben ist, ist im Elend der Vereinsamung verkommen; es gab und gibt wenigstens die Versuche — wenn auch in kleinem Maßstab und gegen die Feindseligkeit der Umwelt — sich mit Gleichgesinnten in Kommunen, Gemeinschaften u. ä. zusammenzuschließen. Im übrigen: Es bleibt zu prüfen, in welchem Ausmaß diese Zusammenschlüsse — zeigt sich erst an ihrem Erfolg die Möglichkeit der Befriedigung bestimmter Bedürfnisse — zu Modellen werden, an denen sich die Mitglieder der ausschließenden Gesellschaft orientieren werden.

4. Die Durchsetzbarkeit kollektivfähiger Zielvorstellungen

Wenden wir uns nun der Frage zu, wovon es abhängt, ob ein einzelnes Gesellschaftsmitglied eigene Vorstellungen über gesellschaftspolitische Ziele, die akzeptierter Entscheidungsgegenstand in einem Kollektiv sind, mit Erfolg in den Kollektiventscheid einbringen kann. Wir können uns hier kurz fassen, da gerade diese Frage in der Literatur ausführlich behandelt worden ist.

4.1 Der Bürger als Auftraggeber

Die Chancen eines einzelnen Gesellschaftsmitgliedes, seine Vorstellungen in einem Kollektiv zum allgemein verbindlichen, also zu realisierenden Programm zu machen, sind gleichbedeutend mit seinen Chancen im intrakollektiven Wettbewerb um die Festlegung des kollektiven Aktionsprogramms. Dazu ist nötig,

— daß es den um seine Stimme konkurrierenden Politikern und Parteien in möglichst eindeutiger Weise seine Vorstellungen kundtun kann; d. h. daß die Politiker und Parteien von ihm einen klaren und eindeutigen Auftrag erhalten;

— daß die Politiker und Parteien diesen Auftrag nicht ignorieren können; d. h. die politischen Wettbewerber müssen ihre Wahlplattform an den schon artikulierten Vorstellungen der Wähler ausrichten, bzw. sie sehen sich unter Strafe einer Wahlniederlage in der Zukunft gezwungen, in der Gegenwart den Erfolg bei der Erahnung der Wählerpräferenzen zu suchen; darüber hinaus müssen die Politiker — sind sie erst gewählt — ihr Regierungshandeln an den Vorstellungen der Gesellschaftsmitglieder orientieren bzw. ihre Aktionen an dem ausrichten, was sie als Wählerwillen annehmen, und zwar richtig annehmen.

Diese Problemsicht geht davon aus, daß es im Interesse der Bürger liegt, die Kollektiventscheidungen an ihren Bedürfnissen auszurichten;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lediglich im Materiellen begründete Grenzen der Information und des politischen Engagements werden berücksichtigt.

In Ergänzung zu diesem oft anderweitig dargestellten Fragenkomplex wollen wir hier dem Problem nachgehen, ob das Interesse der Bürger an einer Befriedigung ihrer Bedürfnisse vor jeder weiteren Überlegung als gegeben angesehen werden kann.

4.2 Unterwerfungswünsche

4.2.1 Loyalität

Es reicht nicht, daß die Kollektivmitglieder am politischen Interaktionssystem teilnehmen und über die dort in Kurs stehenden Interventionsmittel verfügen. Darüber hinaus ist es nötig, daß das Interesse des Wählers überhaupt darauf abzielt, seinen Zielvorstellungen zum Erfolg zu verhelfen[77]. Das ist weniger selbstverständlich, als es auf den ersten Blick den Anschein haben mag. Die Teilnahme der Kollektivmitglieder am kollektiven Entscheidungsprozeß muß keineswegs mit dem Ziel der Auftragsvergabe und Kontrolle erfolgen; vielmehr ist nicht auszuschließen, daß das Wahlverhalten mit dem mehr oder weniger eingestandenen, mehr oder weniger bewußten Zweck erfolgt, bestimmten Politikern und/oder bestimmten Parteien seine Loyalität zu bekunden. Geschieht dies, so erhöht sich der Spielraum dieser Politiker für Entscheidungen, die ohne Bezug zu den Vorstellungen der Bürger sind. Es ist nun sicher eine Tatfrage, in welchem Ausmaß Loyalitätsgesichtspunkte für das Wahlverhalten ausschlaggebend sind; es scheint, daß loyales Verhalten besonders bei älteren Wählern vorkommt. Dies kann so gedeutet werden, daß ältere Wähler über Jahre das politische Verhalten von Politikern oder Parteien als ihren Zielvorstellungen konform erlebt haben und so diesen Politikern und/oder Parteien ein Vertrauenskapital zugewachsen ist, von dem sie nun zehren können. Trifft dies zu und besteht das Vertrauen der Wähler — gemessen am politischen Handeln der Vergangenheit — zu Recht, so bestand wenigstens in der Vergangenheit ein Bezug zu den Zielvorstellungen der Wähler. In dem Maße, wie die Politiker auf der politischen Linie weiterarbeiten, die den Grund für die Loyalität ihrer Wähler gelegt hat, und diese ihre Vorstellungen nicht ändern, wird auch in Zukunft das politische Handeln den Zielvorstellungen der Kollektivmitglieder entsprechen. Allerdings: Nicht nur, daß ohne Kontrolle die Versuchung des Machtmißbrauchs des durch das Vertrauen geschaffenen Freiraumes zu groß ist, sondern auch: Ein von den Bürgern nur als Demonstration der

[77] Vgl. *J. W. Thibaut, H. H. Kelly,* The Social Psychology of Group, New York 1959, S. 28 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Loyalität aufgefaßtes Wählen bietet nicht die Möglichkeit, überhaupt festzustellen, ob das Handeln der Politiker und die Ansichten der Bürger noch im Einklang stehen. Dies schließt nicht aus, daß nach einer mehr oder weniger langen Zeit das Vertrauenskapital aufgebraucht wird, also nach einiger Zeit den Wählern doch die Erkenntnis dämmert, daß sie in der Partei ihrer Jugend nicht mehr gut aufgehoben sind. Allerdings: Es ist nicht auszuschließen, daß mit zunehmendem Alter die Interaktions- und Partizipationsfähigkeit abnimmt mit der Folge, daß diese Erkenntnis nicht mehr gewonnen wird oder aber — falls dies doch der Fall ist — keinerlei Niederschlag mehr in der Praxis der politischen Kontrolle findet.

Zur Entstehung und zum Fortbestand dieser Loyalität mag aber auch ein Bedürfnis beitragen, dessen Bedeutung in der Analyse des politischen Prozesses zu geringe Beachtung zu finden scheint: das Bedürfnis nach Unterwerfung. Dieses Bedürfnis ist deshalb von Belang, weil es dazu führt, daß Wähler bestimmten Politikern ihre Stimme und Zustimmung geben, ihnen also dergestalt einen Legitimitätsausweis ausstellen auf der Basis von Tatbeständen, die mit der Realisierung individueller gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen nur entfernt etwas zu tun haben. Liegen nämlich solche Unterwerfungswünsche bei den Wählern vor, so folgen sie einer Vaterfigur, akzeptieren die Entscheidungen der erklärten Politik und nehmen so diese Entscheidung als Richtmaß für ihre eigenen Zielvorstellungen, anstatt — wie es das Modell der repräsentativen Demokratie vorschreibt — darauf zu achten, daß die politischen Entscheidungen an ihren Zielvorstellungen ausgerichtet werden.

Es ist nun sicher eine Tatfrage, in welchem Ausmaß der Wunsch nach Hingabe und Bewunderung im politischen Raum eine Rolle spielt. Die Antwort wird sicher auch von den Umständen der konkreten Situation, dem Vorhandensein eines Politikers, der das Charisma eines liebenden und/oder strafenden Vaters hat, der Bedrohlichkeit der Lage, der undurchsichtigen Komplexität politischer Probleme abhängen.

Auch dann, wenn man den Emanzipationsgrad, dessen man den einzelnen für fähig hält, nicht als grundsätzlich begrenzt ansehen will, auch dann, wenn man keinerlei individuelle Unterschiede in der Fähigkeit zur Emanzipation anerkennen will, auch dann, wenn man die Bereitschaft und die Kraft zur Selbstbestimmung als unter den Menschen grundsätzlich gleich verteilt anzusehen sich entscheidet, dürfte nicht zu übersehen sein, daß wenigstens gegenwärtig die „Flucht vor der Freiheit“ keine unbekannte und unverbreitete Erscheinung ist, und daß die Disposition zu dieser Art von Flucht bei den einzelnen Gesellschaftsmitgliedern in freilich unterschiedlich hohem Maße vorhanden ist[78].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es leuchtet ohne weiteres ein, daß in den Fällen, wo dieser Wunsch nach Unterwerfung und Hingabe vorliegt, eine Pervertierung des demokratischen Entscheidungsmechanismus die Folge ist: Aus einer der Selbstbestimmung des einzelnen in Kollektiven dienenden Institution wird die repräsentative Demokratie zu einem Ritual, dessen Zweck die Bestätigung des charismatischen Machthabers und die — paradoxerweise gleichzeitige — Überhöhung des schwachen Ich (durch Partizipation im großen Ganzen) und die Zerstörung des Freiheitsraums eben dieses Ich ist[79].

Im übrigen: Diese Flucht aus einer lastvollen Selbstbestimmung in eine selbstgewählte lustvolle Abhängigkeit ist nicht verwunderlich. Das tatsächliche Erleben der Grenzen der eigenen Durchsetzungsfähigkeit in Kollektiven, selbst im Falle idealer Bedingungen, das daraus resultierende Gefühl der eigenen — wenigstens relativen — Ohnmacht macht es für den einzelnen schwer, sein Selbstgefühl aufrechtzuerhalten[80], es sei denn, er versucht nicht mehr länger, es an dem eigenen Ich festzumachen, sondern verlagert seinen Kern in einen als mächtig erlebten Führer, mit dem er sich identifiziert[81]. „Les membres de toute collectivité éprouvent plus ou moins le besoin de s'incarner dans son chef[82]."

4.2.2 Angst und Schuld

An dieser Stelle lohnt es sich noch einmal, auf die Rolle hinzuweisen, die Angst und Schuld neben den Bedürfnissen als Motoren des menschlichen Handelns spielen: Bestimmte Bedürfnisse und deren Befriedigung werden unter Umständen mehr als Bedrohung, denn als Möglichkeit zur Verwirklichung des eigenen Selbst erfahren. Dies bedeutet aber, daß der einzelne — bewußt oder unbewußt — ein Interesse daran haben kann, sich gegen eben diese Bedürfnisse und deren Befriedigung zu schützen. Dabei können ihm einerseits innere Abwehrmechanismen[83], andererseits aber auch äußere Hemmnisse behilflich sein. Es ist nun wohl einerseits eine Folge des Festhaltens an der mechanistischen Psychologie der Aufklärung, andererseits ein Reflex gegen die verschiedenen Bedrohungen der politischen Freiheit, gegen den fatalen

---

[78] *E. Fromm,* Die Flucht vor der Freiheit, Zürich 1945.

[79] Vgl. *T. W. Adorno,* Die Freudsche Theorie und die Struktur der faschistischen Propaganda, in: Psyche, Zeitschrift für Psychoanalyse und ihre Anwendung, 24. Jg. (1970), S. 504.

[80] Vgl. *K. Mackscheidt,* Zur Theorie des optimalen Budgets, a. a. O., S. 291 f.

[81] Vgl. *S. Freud,* Massenpsychologie und Ich-Analyse, Frankfurt/Main 1974, S. 54 f.

[82] *M. Duverger,* La monarchie républicaine ou comment les democraties se donnent des rois, Paris 1974, S. 271.

[83] Vgl. *A. Freud,* Das Ich und die Abwehrmechanismen, München 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hang unserer Gesellschaften zu diktatorischer Entartung, daß in der — auch ökonomischen — Theorie der Politik die äußeren Eingrenzungen der individuellen Freiheit ein weit größeres Interesse gefunden haben als die inneren Abwehrmechanismen: „Man übersah ... leicht, daß während sich der Mensch alter Freiheitsfeinde entledigte (oder entledigen wollte, G. K.), sich neue, andersgeartete Feinde erhoben, Feinde, die nicht unbedingt äußere Unterdrücker sein mußten, sondern im Innern des Menschen der vollen Verwirklichung der freien Persönlichkeit den Weg versperrten."[84] Dabei hatte Freiheit schon für Rousseau nicht bedeutet, „daß man tun könne, was einem gefällt, sondern daß man nicht gezwungen sei, weder von innen noch von außen zu tun, was man nicht zu tun wünscht"[85].

Diese einseitige Ausrichtung des Interesses auf die äußeren Freiheitsfeinde wäre dann aus individualistischer Sicht nicht zu bemängeln, wenn feststünde, daß die aus Angst und Schuld geborenen Zwangsneurosen verschiedenster Stärke vom einzelnen als weniger schmerzvoll empfunden würden als die externen Zwänge. Dies ist — jedenfalls nicht vor aller Prüfung — sicher. Damit aber kann nicht a priori ausgeschlossen werden, daß eine normative Begründung von Kollektiventscheidungen sich nicht auf den Hinweis einer möglichst ungehinderten Bedürfnisbefriedigung beschränken kann. Darüber hinaus wird wenigstens als prüfenswerte Hypothese die Ansicht möglich, daß Kollektivmitglieder im Politiker nicht nur ein Instrument zu ihrer Bedürfnisbefriedigung sehen, sondern den Träger jenes äußeren Zwanges, der sie vor der Last der eigenen Gewissensentscheidungen befreit und vor den eigenen Trieben und Leidenschaften schützt[86]. Der Politiker wird zur Stütze für ein überfordertes Über-Ich: „Patrick Henrys Devise: Der Mensch wünscht sowohl Freiheit als auch Beschränkung, und die Spannungen zwischen widerstreitenden Bedürfnissen machen die menschliche Tragik aus. Freuds Beschreibung gesellschaftlicher Einschränkungen, der Lebenszwänge, ist von so zwingender Realität, weil er erkannte, in welchem Maße äußere Autorität mit unseren inneren Bedürfnissen in Beziehung steht. Die Gesellschaft übt eben deshalb Zwang aus, weil ihre Regeln internalisiert, in das Selbst aufgenommen werden. Und gleichzeitig ist die Gesellschaft von Nutzen, weil sie uns hilft, ein gewisses Gleichgewicht zwischen verschiedenartigen Kräften zu wahren. So wie das Kind Einschränkungen von seiten der Eltern braucht, um mit seiner Aggression zurechtzukommen, so wie ihm Einhalt geboten werden muß, bevor ihm seine mörderischen Triebe in ihrer ganzen

---

[84] *E. Fromm,* Die Flucht vor der Freiheit, a. a. O., S. 108.

[85] *J. N. Shklar,* Rousseau's Images of Authority, in: American Political Science Review, Vol. 58 (1964), S. 923.

[86] Vgl. *E. Burke,* Reflections on the French Revolution, London 1953, S. 57 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schrecklichkeit bewußt werden, so helfen gesellschaftliche Einschränkungen dem Erwachsenen, seine Aggression zu meistern, einmal indem sie ihm Ersatzformen der Entladung anbieten, zum anderen, indem sie seine innere Kontrolle über Triebe stärken, die seiner inneren Sicherheit zuwiderlaufen."[87]

Der so durch äußeren Zwang das innere Gewissen, also das Über-Ich, stützende und entlastende Politiker wird als politischer Führer gewählt, und seine Entscheidungen werden — auch und besonders wenn sie der Befriedigung bestimmter Bedürfnisse entgegenlaufen — bejaht. Es ist nun sicher falsch, einer solchen Hypothese das Etikett reaktionären Führerkults anzuhängen, wenn auch nicht abzustreiten ist, daß ein Mißbrauch in dieser Richtung besonders zu befürchten ist, und zwar sowohl in dem Sinne einer Verwendung dieses Denkansatzes zur Verteidigung diktatorischer Regierungsformen als auch in dem Sinn, daß die Zwangsläufigkeit diktatorischer Entartung jeder Demokratie, die Freiheitsunfähigkeit des Menschen behauptet wird. Trotz des so möglichen Mißbrauchs ist darauf hinzuweisen, daß in dem Maße, wie das dieser Hypothese zugrundeliegende Modell der menschlichen Psyche realistischer ist als das bislang implizierte, von dieser Hypothese und ihrer Weiterung ein höherer Erklärungswert zu erwarten ist als von der bislang üblichen Theorie[88].

Im übrigen: Gerade das Versagen intraindividueller Gleichgewichtsmechanismen läßt nach jener neueren Theorie die Versuchung, sich einem Führer auszuliefern, anwachsen. Gerade das Fehlen eines solchen Gleichgewichts trägt dazu bei, daß in der Beziehung von Wählern und Gewählten jenes Verhältnis verfehlt wird, wie es dem Konstruktionsmodell der Demokratie entspricht. Paul Roazen weist darauf hin: „Die Ich-Psychologie kann uns dabei helfen, die allgemeine Rolle politischen Führertums zu verstehen. In einem totalitären Staat, wie etwa Hitler-Deutschland, können die Identifikationen zwischen Führern und Geführten als Es- und Über-Ich-Funktionen verstanden werden ... In demokratischen Staaten hingegen liegt der Brennpunkt der Identifikation zwischen Führern und Geführten im Idealfall bei den Ich-Funktionen."[89] Während der Diktator das Sollen fixiert, steht der demokratische Politiker in der Pflicht des Könnens. Gegen diese Sicht der Dinge spricht nicht, daß die Übergänge zwischen Diktatur und Demokratie fließend sind.

---

[87] *P. Roazen,* Politik und Gesellschaft bei Sigmund Freud, a. a. O., S. 165 f.

[88] Vgl. *M. Duverger,* La monarchie républicaine ou comment les democraties se donnent des rois, a. a. O., S. 269 ff.

[89] *P. Roazen,* Politik und Gesellschaft bei Sigmund Freud, a. a. O., S. 248 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.2.3 Konsens bzw. Dissens als Eigenwert

Verbunden mit diesen Überlegungen ist die Vermutung, daß von einzelnen Bürgern der Konsens bzw. der Dissens als Eigenwert erlebt werden kann und auf ihn hin die eigenen Bedürfnisse arrangiert werden: Ein bestimmtes Entscheidungsergebnis wird nicht bejaht, weil es vorgegebenen Zielvorstellungen entspricht, sondern die Zielvorstellungen werden so im nachhinein entwickelt, daß sie das Entscheidungsergebnis decken. Das Entscheidungsergebnis wird nicht bejaht, weil es — gemessen an den Zielvorstellungen — gut ist, sondern die Zielvorstellungen werden dergestalt aufgestellt, daß das Entscheidungsergebnis als gut beurteilt, also bejaht werden kann[90].

Es ist evident, daß dies nur dann gilt, wenn der einzelne ein primäres Interesse an dem Konsens als solchem hat; der Fall ist auch denkbar, daß — was auch immer das Ergebnis des Kollektiventscheides sein mag — ein einzelner ex post solche Zielvorstellungen entwickelt, die ihm erlauben, dissident zu sein: Die Verneinung wird als Wert erlebt, der Dissens als Mittel angesehen, die eigene Identität zu sichern, sie davor zu bewahren, in der sozialen Umwelt zu diffundieren[91]. Im ersten Fall haben wir es mit der oben von Freud[92] beschriebenen Identitätssicherung des einzelnen durch Identifizierung mit einem Führer, einer Idee, einem Kollektiv zu tun; im zweiten mit der neurotisch-ängstlichen Selbstdefinition durch Negation der Mitmenschen. Die Tatsache, daß beide Interpretationsmuster sich von dem gängigen Menschenbild der Wirtschaftstheorie unterscheiden, ist kein Grund, sie als unrelevant abzutun. Sie können nämlich Anwendung finden bei der Analyse von Entartungserscheinungen moderner Demokratien, die ohne sie nur zu leicht außerhalb des Interesses und des Zugriffs einer psychologisch naiveren Theorie liegen[93].

---

[90] Diese Hypothese ist prima facie überraschend. Sie wird aber gestützt durch Resultate der experimentellen Psychologie, die dahingehend interpretiert werden, daß Handlungsfolgen ex post um so höher geschätzt werden, je kostspieliger, lastvoller, unangenehmer es für den einzelnen war, sie zu erreichen. Im übrigen steht diese Hypothese im Einklang mit Festingers Theorie der kognitiven Dissonanz (vgl. *L. Festinger,* A Theory of Cognitive Dissonance, New York 1975). Ein solches Verhalten erlaubt dem einzelnen, die kognitive Dissonanz zu reduzieren und ein wenigstens ex post über die Zeit konsistentes Verhalten, eine „sprunglose" Geschichte zu haben. In diesem Kontext ist es nicht uninteressant, daß gerade diejenigen, denen im Krieg das Land am meisten abverlangt hat, nach dem Krieg sich wenigstens z. T. in Verbänden zusammenschließen, die sich an Vaterlandsbegeisterung von niemandem übertreffen lassen: die „American Legion" in den USA, die „Anciens combattant" in Frankreich, der „Stahlhelm" in der Weimarer Republik. Die Opfer der Vergangenheit müssen einfach einen Sinn gehabt haben.

[91] Vgl. *E. Erikson,* Identität und Lebenszyklus, a. a. O., S. 106 ff., 153 ff.

[92] Vgl. *S. Freud,* Massenpsychologie und Ich-Analyse, a. a. O., S. 54 f.

[93] Vgl. *K. Mackscheidt,* Zur Theorie des optimalen Budgets, a. a. O., S. 290 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist zuzugeben, daß dem einzelnen Grenzen gesetzt sind bei einem Vorgehen, das die Maßstäbe an den gewünschten Urteilen ausrichtet; es dürfte — sieht man von schweren Geisteskrankheiten ab — selten sein, daß ein einzelner — was auch immer das Entscheidungsergebnis sei — dieses bejaht oder verneint, weil er es bejahen bzw. verneinen will. Mangels empirischer Untersuchungen über dieses Problem sind wir auf Vermutungen angewiesen[94]. So dürfte die Möglichkeit des einzelnen, die Maßstäbe dem gewünschten positiven oder negativen Bewertungsresultat anzupassen, wesentlich gefördert werden durch ein niedriges Informationsniveau und eine entsprechend beschränkte Möglichkeit der Zielkonkretisierung; weiter ist anzunehmen, daß mit steigenden Identitätsschwierigkeiten eines einzelnen der Drang zum Konsens bzw. zum Dissens ihn dazu bringt, Entscheidungsergebnisse zu bejahen bzw. abzulehnen, die immer weiter von Zielen entfernt sind, die er haben und von denen er — ohne Verdrängung — aufgrund ihm zugänglicher Informationen Kenntnis haben könnte. Schließlich ist zu vermuten, daß die Art des durch das Entscheidungsergebnis positiv oder negativ tangierten Bedürfnisses Einfluß auf den Freiraum ausübt, innerhalb dessen ein einzelner seinem Hang nach Dissens bzw. Konsens nachgeben kann; einige Bedürfnisse dürften sich leichter verdrängen lassen, dürften — bei gleichem möglichen Informationsstand — leichter als handlungsorientierende Momente ausgeschaltet werden als andere[95].

5. Schluß

Am Schluß unserer Überlegungen steht eine Frage, der auszuweichen sich nicht lohnt: Ist die *Ökonomische* Theorie der Politik, deren Beitrag zur Klärung der Frage nach der politischen Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele im Titel angesprochen ist, nicht irgendwo auf der Strecke geblieben? In der Tat: Bis hin zur Psychoanalyse wurden Disziplinen bemüht, die Wirtschaftstheoretiker bestenfalls mit Respekt, in der Regel aber aus der Ferne zu betrachten pflegen.

Die Antwort auf diese Frage hängt von dem ab, was man (noch) unter *Ökonomischer* Theorie der Politik zu verstehen bereit ist. Reduziert man sie auf die Anwendung des Instrumentariums der Neoklassik auf poli-

---

[94] Interessant ist hier die These des klinischen Psychologen: „Alles deutet darauf hin, daß ein Mensch zugunsten des Ich sogar auf biologische Befriedigung weitgehend verzichten kann — Hungerstreiks, Sexualverzichte, Schlafreduktionen weisen in diese Richtung. Es erscheint deshalb naheliegend, daß der Mensch alles versucht, um Beeinträchtigungen des Ich-Gefühls zu vermeiden und auszuregulieren. Ein Handlungsziel nicht zu erreichen, ist oft sachlich wie vom Gesichtspunkt der Bedürfnisse aus gesehen wenig schwerwiegend; ...“ (*E. E. Boesch*, Psychopathologie des Alltags. Zur Oekopsychologie des Handelns und seiner Störungen, a. a. O., S. 54).

[95] Vgl. *A. Maslow*, Motivation and Personality, New York 1954.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tische Phänomene, so kann die Antwort nur negativ sein; geht man darüber hinaus, so läßt sie sich mit ja beantworten.

Nun bestehen Hemmungen, über das starre Begriffs- und Gedankengerüst der neoklassischen Wirtschaftstheorie hinauszugehen. Sicher nicht ohne allen Grund: Selbst dem Hinweis, daß sie in ihren Hypothesen zu arm sei, zu viele Aspekte der Realität vernachlässige, kann mit dem Argument begegnet werden, daß es gerade diese Vereinfachungen sind, die den Wirtschaftswissenschaften — im Vergleich zu den anderen Gesellschaftswissenschaften — jenen hohen Entwicklungsstand ermöglicht haben, der jetzt dazu führt, daß nicht nur die Politikwissenschaft von ihr profitiert, sondern auch Historiker zu Kliometrikern werden[96], Soziologen sich auf sie beziehen[97], Anthropologen mit ihr arbeiten[98], Gesellschafts- und Staatsphilosophen mit ihren Begriffen argumentieren[99].

Doch selbst wenn man bereit ist, den Erfolg des neoklassischen Paradigmas anzuerkennen, wird man B. S. Freys „Plädoyer für die Offenhaltung dieser politischen Ökonomie" begrüßen: „Inhaltlich sollen Aspekte wie endogene Präferenzänderungen und außerrationale Prozesse nicht wegdiskutiert, sondern vielmehr — wo notwendig — einzubauen versucht werden. Methodisch soll nicht blindlings der Neoklassik gefolgt, sondern die Vorzüge bereits bestehender alternativer Ansätze ernsthaft erwogen und aktiv nach neuen Möglichkeiten geforscht werden."[100]

Die Ökonomische Theorie der Politik befindet sich gegenwärtig an einem Punkt, von dem aus zwei erfolgversprechende Wege weiterführen, zwischen denen — ungleich Herkules — nicht gewählt werden muß; beide können aufgrund der wissenschaftlichen Arbeitsteilung gleichzeitig begangen werden: Einerseits sind die im Rahmen der Neoklassik aufgestellten Hypothesen empirisch zu testen; andererseits ist an einer Erweiterung der theoretischen Basis der Ökonomischen Theorie der Politik zu arbeiten.

---

[96] Vgl. *R. W. Fogel, S. L. Engerman,* Time on the Cross. The Economics of American Negro Slavery, Boston, Toronto 1974.

[97] Vgl. *P. Blau,* The Dynamics of Bureaucracy, 2. Aufl., Chicago, Ill., 1963. — *Ders.,* Exchange and Power in Social Life, New York 1964. — *G. Homans,* Social Behavior as Exchange, in: American Journal of Sociology, 63 (1958), S. 597 - 606.

[98] Vgl. *H. K. Schneider,* Economic Man. The Anthropology of Economics, New York, London 1974.

[99] Vgl. *J. Rawls,* A Theory of Justice, Cambridge, Mass., 1971. — *R. Nozick,* Anarchy, State, and Utopia, New York 1974.

[100] *B. S. Frey,* Eine Einschätzung der Neuen Politischen Oekonomie der 70er Jahre, a. a. O., S. 715.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die in dieser Studie vorgestellten Überlegungen gehören dieser zweiten Entwicklungsmöglichkeit an, sind also nicht ein Ersatz, sondern ein Komplement zu der empirischen Überprüfung schon existierender Hypothesen. Mit einiger Vereinfachung ließe sich wohl sagen: Der erste Weg strebt der Erstellung an der Realität geprüfter Sätze zu; der zweite soll die Erstellung an der Wirklichkeit zu prüfender Sätze ermöglichen. Beides ist nötig: Eine Wissenschaft erarbeitet sich nicht nur unter Schwierigkeiten ihre Antworten, sie tastet sich wohl auch mühsam zu ihren Fragen vor.

Gerade aber von diesen hängt ihr Beitrag zur Lösung praktischer Probleme ab; wissenschaftliche Ergebnisse können — auch wenn sie empirisch abgesichert sind — für die Praxis völlig bedeutungslos, ja insofern gefährlich sein, als sie den Blick verstellen für praxisrelevante Zusammenhänge, die im Rahmen des gerade gebräuchlichen Paradigmas nicht in Hypothesen gefaßt werden können: Das Paradigma wird zur Norm; „those aspects of reality which best fit the theory are chosen for review, but reality is also manipulated to fit the theory.... But it must be admitted that in economics this reshaping of the world to fit the theory sometimes has taken on normative aspects, so that practitioners have thought that the reshaped world was the better or more natural state because it fit the theory better (and served their social purposes, perhaps)[101]."

Die Offenhaltung der Ökonomischen Theorie der Politik kann nun nach vielen Seiten angestrebt werden. Hier wurde der Akzent im wesentlichen auf folgendes gelegt: Die individuellen Bedürfnisse wurden nicht nur als dem kollektiven Entscheidungsverfahren vorgegebener Input und Maßstab angesehen, sondern auch als Ergebnis eben dieses Verfahrens; dabei wurde der Irrationalität individuellen Agierens und Reagierens gegenüber rationalen Handlungskalkülen ein Platz eingeräumt.

Wenn die aus anderen Disziplinen übernommenen Einsichten in das Verhältnis von Individuum und Kollektiv stimmen, dann kann auch eine Analyse der Politik — gerade wenn sie ihrem individualistischen Engagement gerecht werden will — nicht mit einem Paradigma allein weiterarbeiten, das wichtige Ergebnisse der Politik — etwa das Bewußtwerden und die Konkretisierung von Bedürfnissen — aus dem Diskurs ausschließt. Es könnte passieren, das die Ökonomische Theorie der Politik konstatiert, wie — nach ihren Begriffen und Problemdefinitionen — gesellschaftspolitische Ziele realisiert werden, und daß sie dabei das Anwachsen eines Unbehagens in und an der Gesellschaft

[101] *H. K. Schneider,* Economic Man, a. a. O., S. 37 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übersieht, dessen Ursache und Gesetze außerhalb der Reichweite ihres Instrumentariums liegen.

Diese Offenhaltung der ökonomischen Theorie der Politik wird wohl für die Ökonomische Theorie nicht ohne Folgen sein, bedeutet es doch nichts anderes, als daß sie sich von Ergebnissen anderer Disziplinen und den Anfragen der Praxis herausfordern läßt. Die Reflexion über den Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik zur Frage nach der politischen Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele führt zum Beitrag der Frage nach der politischen Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele für die Ökonomische Theorie der Politik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

Sozialpolitisches Forum

— ein Streitgespräch zwischen den Parteien über die Belastbarkeit der Einrichtungen der Sozialen Sicherheit —

Diskussionsteilnehmer:

Heinrich Geißler, Staatsminister für Soziales, Gesundheit und Sport von Rheinland-Pfalz, Mainz, CDU

Hansheinrich Schmidt, Mitglied des Deutschen Bundestages, Kempten, F.D.P.

Olaf Sund, Mitglied des Deutschen Bundestages, Hustedt/Celle, SPD

Kurzreferate und Diskussion sozialpolitischer Experten aus drei Parteien konkretisieren das Gesprächsthema vor allem auf die Frage: Kann man angesichts der begrenzten Belastbarkeit der Volkswirtschaft sowie im Zusammenhang mit immer deutlicher zu Tage tretenden sozialen Wandlungen und damit auch sozialen Problemen das gegenwärtige System der sozialen Sicherheit ohne wesentliche Strukturveränderungen einfach fortschreiben — oder muß man nicht vielmehr das gesamte System überprüfen, dabei die neuen sozialen Sachverhalte gezielt aufgreifen und, wenn ja, wie kann man das sachlich, organisatorisch und finanziell bewältigen? Im Hintergrund steht dabei ein Einvernehmen der Diskussionspartner, das sich etwa umreißen läßt: Wenn von einer neuen sozialen Frage zu sprechen ist, dann in dem Sinne, daß im Zuge der weiteren gesellschaftlichen und industriellen Entwicklung und der weiter veränderten Leistungsfähigkeit vor allem der kleinen sozialen Gemeinschaften, insbesondere der Familie, die Probleme in veränderten Erscheinungsformen auftreten und daß sie auch andere Gruppen betreffen — z. T. darunter solche, deren soziale Probleme im Rahmen der Einkommensverteilung beim Produktionsprozeß wie durch die bisherige Redistribution nicht sozialgerecht erreicht werden. Die neue soziale Frage liegt (so formuliert Geißler) im Verhältnis zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, zwischen Minderheiten und Mehrheiten, zwischen Stadt und Land und konkretisiert sich in der Unterpriviligierung der Nichtproduzenten. Da die Sachverhalte sich dabei oft mit solchen überschneiden, die schon jetzt im Sozialsystem angesprochen sind, und ebenso wegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der finanziellen Situation kann man diese Probleme nicht einfach durch Aufstocken auf das gegebene System lösen.

Die Diskussionsteilnehmer konkretisieren diese Erscheinungsformen und Gruppen an Hand herausragender Probleme und wenden sich auch der Frage zu, ob vielleicht andere Organisationsformen erforderlich werden, um solche Probleme zu lösen. Ein „Streitgespräch", wie es die Themenvorgabe dieser Diskussion formuliert, wird daraus nicht; über diese Grundfragen besteht vielmehr zwischen den Diskussionspartnern weitgehendes Einvernehmen, womit, wie zumal in Schlußworten betont wird, eine Basis für die Entwicklung der Sozialpolitik in der kommenden Legislaturperiode angedeutet sei. Unterschiede zeigen sich jedoch in der Wertung, der Rangfolge der sozial besonders zu bedenkenden Gruppen, deren Abgrenzung und der Möglichkeit, ihnen die gesellschaftlich wünschenswerte Position zu gewährleisten, ohne den Rahmen der Belastbarkeit zu sprengen und die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems zu zerstören. Denn ohne Produktivitätssteigerung, ohne wirtschaftliches Wachstum sind die Probleme keinesfalls finanziell adäquat zu bewältigen, wie alle Diskussionsteilnehmer feststellen.

Es ist also die Aufgabe gestellt, zumal angesichts der jetzt erreichten hohen Sozialleistungsquote von nahezu einem Drittel des Bruttosozialprodukts, das Optimum an Effizienz und sozialer Wirksamkeit der Sozialleistungen zu suchen, diese Leistungen danach gezielter einzusetzen und dabei konkret die Frage zu stellen, ob nicht Teile der jetzt gewährten Sozialleistungen an neuen Erscheinungsformen der sozialen Probleme vorbeigeleitet werden (Geißler); ob sozialer *Besitzstand* noch immer *sozialer* Besitzstand sei und ob dabei die Entwicklung im Ganzen mit der des Bruttosozialprodukts noch vereinbar sei (Schmidt), ob es nicht im System liege, daß die Umverteilungen stärker steigen als die Zuwachsraten des Sozialprodukts betragen (Sund). Die eindruckvollen Erfolge der Sozialpolitik täuschen nur zu leicht darüber hinweg, daß Probleme in anderer Form und bei anderen Gruppen entstanden sind; es sei an der Zeit, von der alten Vorstellung Abschied zu nehmen, der Arbeitnehmer sei nach wie vor der „Unterpriviligierte" unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung; neue Probleme seien — fast im verborgenen — außerhalb des Konfliktbereichs Kapital/Arbeit entstanden, also außerhalb des Produktionsbereichs (Geißler).

Dabei gibt es zwar für die Bewältigung dieses Problems, wie alle drei Diskussionspartner betonen, kein Patentrezept. Das aber bedeutet nicht, daß man nicht bis an die Grundsatzfragen des gegenwärtigen Systems sozialer Sicherheit herangehen müsse. Im Gegenteil — nur durch auch grundsätzliche Erörterung kann man die Fragen zugleich befriedigend in der Sache wie finanziell lösen. Kann man angesichts der demogra-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

phischen Entwicklung noch in gleichem Ausmaß wie bisher auf dem „Generationenvertrag" aufbauen — kann man, wenn die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer in manchen Fällen geringer sind und in vielen Fällen weniger steigen als die Renten, noch an die Solidarität appellieren — muß hier nicht zum Teil der freieren Entscheidungsmöglichkeit breiterer Spielraum eingeräumt werden (Schmidt)? Zwar kann man dieses Generationenproblem keinesfalls — Sund stellt das, auch in Erinnerung an den Vortrag von Mackenroth auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik 1952, fest — durch Ablösung des Umlageverfahrens durch Bildung von Fonds lösen; aber wäre nicht schon eine weitere konsequentere Verfolgung des Finalprinzips einer der erforderlichen Schritte? Schmidt wirft die Frage auf, ob die bisherige Entwicklung des Sozialsystems vom Fürsorgesystem zum Rechtsanspruchssystem in ganz unveränderter Richtung ohne sorgfältige Prüfung weitergegangen werden kann. Und Geißler betont die Tatsache, daß das deutsche Sozialsystem im Konflikt zwischen Kapital und Arbeit entstanden und entwickelt worden sei — gerade die wichtigsten der neuen sozialen Probleme (siehe im folgenden die Diskussion zur Armut) können aber nicht aus der Sicht dieses Konflikts, überhaupt großenteils nicht im Rahmen des Einkommensanspruchs aus dem Produktionsprozeß gelöst werden, ohne diesen wesentlich zu stören, zumal die betroffenen Gruppen keine organisierten Interessenvertretungen im Bereich des Produktionsprozesses haben. Auch wenn daher viele der jetzt zu bewältigenden Probleme im Vorfeld der Tarifpolitik liegen (Geißler) — kann man nicht wenigstens einen Teil davon durch andere Tarifformen, wie Teilsockelbeträge, lösen (Sund)? Nicht aber solche Probleme wie die der kinderreichen Familien; hier können Teilsockelbeträge geradezu in die falsche Richtung gehen, da sie die relative Verteilung zugunsten der gering verdienenden Arbeitnehmer verändern, aber nicht den differenzierten sozialen Tatbeständen Rechnung tragen wie Familiengröße, Ausbildungskosten der Kinder usw. (Geißler).

Sind damit, wie es Aufgabe dieser Diskussion sein sollte, bisher mehr Richtungsweisungen für die weitere Vorbereitung der künftigen Entwicklung eines zeitgerechten Sozialsystems als fertige Lösungen umrissen, so wendet sich die Diskussion auch konkreten Möglichkeiten der Ersparnis zu, aus der sich die finanzielle Basis für die Lösung neu in Erscheinung tretender Aufgaben ergibt. Zwar kann man auch diese Frage zum erheblichen Teil nicht mehr einfach und isoliert mit dem Rechenstift lösen. Geißler weist z. B. auf die Bedeutung der externen Kosten und die darin liegenden Einsparungsmöglichkeiten hin; wäre es nicht beispielsweise insgesamt billiger, und zudem vor allem menschlicher, ein Erziehungsgeld für Kinder an die Familien zu gewähren, so daß die Mutter ihrer Familienaufgabe in höherem Maße nachgehen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann, als teure Sozialmütter oder Krippen zu finanzieren und dabei noch den Weg über Sonderschulen oder gar das Jugendgefängnis zu riskieren — Sozialeinrichtungen bei Großplanungen, z. B. Einrichtungen für Rollstuhlfahrer etc., gleich bei der Planung mit zu berücksichtigen, statt nachher teurer korrigieren zu müssen? Auch in einem stärkeren Engagement der Selbstverwaltung im Sozialsystem (Sund betont das im Anschluß an eine Frage aus dem Plenum) und dabei der dringend erforderlichen stärkeren Öffnung ihrer Organe für systematische Reformen, die sich in letzter Zeit in vielen Ansätzen abzeichnet, in einer stärkeren Beteiligung der Bürger an der Selbstverwaltung (Sund, mit besonderer Betonung der darin liegenden Aufgaben und Möglichkeiten für die Krankenversicherung Schmidt), der Mobilisierung des Eigeninteresses durch freiere Entscheidungsmöglichkeiten im Rahmen des Systems (Schmidt) und auch wo tunlich Wettbewerb der Institutionen (Sund) und überhaupt des stärkeren Einsatzes der Bürger, auch durch bessere Information, zugunsten der Gruppen, die keine organisierten Interessenvertretungen haben (Geißler), liegen nicht nur wesentliche direkte Werte, sondern auch unmittelbare Einsparungsmöglichkeiten.

Das gegliederte System der sozialen Sicherung als solches sollte dabei grundsätzlich erhalten bleiben (Schmidt). Man muß aber beachten, daß sich die Finanzierungsprobleme bei den unterschiedlichen Organisationsformen ganz unterschiedlich stellen können — bei der Krankenversicherung z. B. richten sich ja die Einnahmen nach den Ausgaben, beim Familienlastenausgleich etwa ist der finanzielle Rahmen fiskalisch begrenzt —, auch das wieder ein Problem, das die soziale Effizienz des Mitteleinsatzes im Gesamtsystem stark berührt (Geißler).

Doch gibt es auch spezielle Möglichkeiten der Einsparung, sei es direkt unter verteilungspolitischen Aspekten (Senkung der Einkommensgrenzen für Sparförderung), sei es — womit gleichzeitig eine Personalisierung erreicht würde — im Wege der Förderung ambulanter Dienste, sei es indem man, insbesondere in der Krankenversicherung, unter dem Aspekt die „Kostenexplosion" zu bremsen (auch dahin zielen Fragen aus dem Plenum), eine konzertierte Aktion aller beteiligten Gruppen herbeiführt, da isolierte Aktionen hier nicht mehr ausreichenden Erfolg versprechen (Geißler). Viele der erwünschten sozialen Entwicklungen wie die Partnerrente und die Beseitigung der Benachteiligung der Witwen lassen sich jedoch auch kostenneutral verwirklichen (Geißler).

Wie schwierig, weil komplex, diese Fragen vielfach sind, zeigt sich auch an den Teilen der Diskussion, die sich im Anschluß an die Publikationen von Geißler um das Problem der Armut ranken. Von den ungefähr 6 Millionen Menschen, so Geißler, deren Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Sozialhilfeniveau liegt, seien

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hauptsächlich ältere Frauen, Witwen, ferner Familien mit mehr als zwei Kindern betroffen. Sie weichen von der Norm der durchschnittlichen Arbeitnehmerfamilie ab. Ihre Rechte sind nicht aus dem Produktionsprozeß abzuleiten, sie können diese Rechte nicht so durchsetzen wie Organisierte und geraten ins soziale Abseits. In der Diskussion über das Armutsproblem werden zunächst erhebliche Zweifel angemeldet, ob Armut in der BRD überhaupt in der genannten Größenordnung, das wären 10 % der Bevölkerung, auftritt und, wenn ja, was man angesichts solcher Größenordnung bei gegebenen Belastbarkeitsgrenzen tun könne. Dabei werden folgende Fragen formuliert:

1. Wie wird der Armutsbegriff abgegrenzt? (Hinweis auf methodische Probleme in Geißlers Untersuchung) (Sund)
2. Rührt diese große Zahl nicht aus der guten Entwicklung der Sozialhilferichtsätze her? (Schmidt)
3. Wie kann das Armutsproblem finanziell und organisatorisch im Rahmen der Konzeption der Sozialversicherung angegangen werden? (Sund, danach Schmidt)
4. Ist dieses Armutsproblem durch die Nichtdefinierbarkeit des Armutsbegriffs nicht zur politischen Unlösbarkeit hochgespielt worden? (Sund)
5. Wie kann man die Sozialhilfe für die Bevölkerung von ihrer immer noch vorhandenen Diffamierung befreien? (Sund)

Geißler rechtfertigt die laufende Sozialhilfe als Kriterium der Armutsgrenze. Am Problem selbst würde sich auch dann nichts ändern, wenn die Sozialhilfe in den letzten Jahren weniger gestiegen wäre, und die Regelsätze seien tatsächlich nicht wesentlich stärker gestiegen als die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer. — Es gäbe ungefähr 1 Million Menschen, die Sozialhilfe (Regelsätze) bezögen. Die Zahl derer, die einen Rechtsanspruch darauf hätten (Dunkelziffer), sei sechsmal so groß. Als Gründe für diese Diskrepanz seien anzuführen mangelnde Information, verschämte Armut, Furcht von Inanspruchnahme der Familienangehörigen. — Daß viele Witweneinkommen unterhalb der Armutsgrenze liegen, ist auch auf strukturelle Ungerechtigkeiten der Rentenversicherung zurückzuführen (Witwen erhalten nur 60 % der Rente des Mannes). Bei Familien mit zwei und mehr Kindern liegt die Armut in der zurückbleibenden Entwicklung der diesbezüglichen Sozialeinkommen begründet (Familienlastenausgleich, Steuerreform, mangelnde Anpassung bei Wohn- und Kindergeld). Im übrigen sei es eine Frage des Bewußtseins, nicht zunächst der Justiziabilität, daß man dieses Problem erkenne.

Helmut Meinhold, Frankfurt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlußveranstaltung

Leitung: Theodor Pütz, Wien

Kongreßhalle Augsburg

Mittwoch, 15. September 1976, 14.15 bis 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grenzen des Wohlfahrtsstaates

Von *Willi Albers*, Kiel

1. Allgemeines

Das Problem ist alt, aber deshalb heute nicht weniger aktuell. Es geht um die Frage, ob einseitige Leistungen der öffentlichen Hand oder im Umlageverfahren (d. h. durch Beiträge) finanzierte Leistungen zur sozialen Sicherheit für den Einzelnen und/oder die Gesellschaft negative Wirkungen auslösen, wenn sie einen bestimmten Umfang überschreiten.

Die Aktualität zeigt sich an einer Stellungnahme des Bundeskanzlers zum 1. Mai 1976[1] zum Thema: Freiheit durch Soziale Sicherheit. In dieser Stellungnahme heißt es: „Soziale Sicherheit geht nicht auf Kosten der Freiheit. Im Gegenteil: Soziale Sicherheit schafft Freiheit für die Menschen", und an anderer Stelle wird gesagt: „Diese Beispiele (Unverfallbarkeit der Betriebsrenten, Rehabilitation Schwerbehinderter, Versicherungsberechtigung für Hausfrauen in den Rentenversicherungen) zeigen, daß es einen Widerspruch zwischen sozialer Sicherheit und Freiheit nicht geben kann." In ähnlicher Weise hat sich der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bei der Lesung des Haushalts 1976 seines Hauses im Bundestag geäußert. Als Maßstab für den Erfolg der Sozialpolitik des Bundes hat er die Größe der Sozialausgaben verwandt; als sozialen „Fortschritt" hat er die Tatsache hervorgehoben, daß der Sozialhaushalt den größten Einzelplan im Bundeshaushalt bilde und daß dies unter seinem von der CDU gestellten Amtsvorgänger Katzer noch nicht der Fall gewesen sei. Der von den Liberalen im vorigen Jahrhundert aufgestellte Grundsatz, daß der kleinste Haushalt der beste sei, ist also nunmehr offensichtlich umzukehren.

Würde man den Thesen des Bundeskanzlers und des Bundesarbeitsministers folgen, würde ich mein Referat an dieser Stelle mit der Feststellung abschließen können, daß sich das Problem, über das ich zu sprechen habe, nicht stellt. Ich nehme nicht an, daß ein solches Vorgehen den Absichten der Veranstalter entspricht. Selbstverständlich hat

[1] Welt der Arbeit vom 30. 4. 1976, wieder abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 49, vom 30. 4. 1976, S. 461 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Bundeskanzler recht, wenn er darauf hinweist, daß eine ausreichende soziale Sicherung der Existenz Voraussetzung für Freiheit und Menschenwürde ist. Wenn er diese Feststellung zur Zeit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts getroffen hätte, hätte er sich würdig in die Reihe der Vorkämpfer für Sozialen Fortschritt gerade unseres Vereins eingereiht. Heute aber bedeutet eine solche Feststellung, daß man bewußt Nachteile, die übersteigerte soziale Ansprüche mit sich bringen, nicht zur Kenntnis nehmen will. Daß solche Nachteile nicht aus der Luft gegriffen sind, machen die Erfahrungen mit Arbeitslosen in der Rezession ab 1974 und die Explosion der Krankheitskosten deutlich.

Im Grunde ist die Diskussion um das Verhältnis zwischen Freiheit und sozialer Sicherheit nur die Übertragung der allgemeinen politischen Auseinandersetzung zwischen den großen Parteien, die in den Schlagworten Freiheit durch Sozialismus einerseits und Freiheit statt bzw. oder Sozialismus anderseits ihren Niederschlag gefunden hat auf das Gebiet der Sozialpolitik. Das wird auch der Hintergrund meines Referates sein. Allerdings ist die derzeitige Situation auf den „Kriegsschauplätzen" unterschiedlich. In der allgemeinen politischen Auseinandersetzung muß die SPD sich gegen den Vorwurf verteidigen, die Freiheit zu gefährden. Im sozialpolitischen Bereich dagegen hat sie die Offensive ergriffen; die Opposition muß den Vorwurf entkräften, sie wolle durch eine „soziale Demontage" die Freiheit antasten. Der Unterschied liegt einmal darin begründet, daß es schwierig ist, die Gefährdung der freiheitlichen Grundlagen unserer Gesellschaftsordnung durch übersteigerte sozialpolitische Forderungen in einer einprägsamen Kurzformel zum Ausdruck zu bringen — Unfreiheit durch Soziale Sicherheit wäre wohl politisch eine selbstmörderische Devise —. Zum anderen neigen die meisten Sozialpolitiker der Opposition wohl eher zur Sprachregelung der Regierung, als daß sie von ordnungspolitischen Skrupeln über eine ausufernde Sozialpolitik geplagt werden.

Der zweite Punkt für die Aktualität des Themas liegt in der seit Übernahme der Regierung durch die sozial-liberale Koalition stark gestiegenen Sozialquote, d. h. dem Anteil der Ausgaben für die Soziale Sicherheit am Sozialprodukt begründet. Sie sind seit 1970, also innerhalb von 5 Jahren, um mehr als 5 Prozentpunkte gestiegen, während sie sich in dem vorhergehenden Jahrzehnt nur um weniger als 2 Prozentpunkte erhöht hatten. Das Bundesministerium der Finanzen[2] weist in einer Ergänzung zum Gutachten seines Wissenschaftlichen Beirats „Zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten"[3] darauf hin, daß ein Teil

[2] BMF, Finanznachrichten, Nr. 45/76, vom 2. 8. 1976.

[3] Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 90, vom 30. 7. 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieser erhöhten Sozialquote konjunkturell bedingt ist, also längerfristig wieder verschwinden wird. (Rückgang der Arbeitslosenunterstützung; keine die Wachstumsrate des Sozialprodukts überschreitenden Rentenerhöhungen mehr). Dieser Teil ist auf knapp zwei Prozentpunkte zu veranschlagen. Der größere Teil ist also strukturell bedingt und dürfte langfristig bestehen bleiben, wie durch die erhöhte Sozialabgabenquote bestätigt wird[4]. Im übrigen beläuft sich die Staatsausgabenquote 1975 und 1976 am Bruttosozialprodukt[5] auf etwa 47 v. H., d. h. bezogen auf die Markteinkommen (Wertschöpfung) wird die 50 v. H.-Grenze überschritten. Da an der gesamten Erhöhung der Staatsausgabenquote von 10 Prozentpunkten zwischen 1970 und 1975 die Ausgaben zur Sozialen Sicherheit mit mehr als 50 v. H. beteiligt sind — man kann dies auch an der Entwicklung der Einnahmenquote erkennen: Die Steuerquote ist mit gut 23 v. H. nahezu konstant geblieben, die Sozialabgabenquote hat sich dagegen um 25 v. H. auf 15 v. H. erhöht —, ist die Frage nach den Grenzen des Wohlfahrtsstaates legitim. Noch während des Zweiten Weltkriegs glaubte man, auch in nationalen Notzeiten die unmittelbare Inanspruchnahme des Sozialprodukts durch Staatsleistungen und seine Umverteilung durch Transferzahlungen der öffentlichen Hand nicht über 50 v. H. steigern zu können. Im übrigen sind in die Berechnung der Sozialquote durch das Bundesfinanzministerium die Aufwendungen der gesetzlichen Krankenversicherung — mit Ausnahme der Barleistungen — nicht den Transferausgaben zugerechnet worden, weil Sachleistungen nach der Systematik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Staatsverbrauch zählen. Ebenso fehlen die Transferzahlungen bei krankheitsbedingtem Einkommensausfall, weil sie in Form der Lohnfortzahlung auf die Arbeitgeber abgewälzt sind, so daß der öffentliche Bereich außer als Arbeitgeber durch sie nicht belastet wird. Schließlich sind noch die Steuerermäßigungen in der Einkommensteuer für sozialbedingte außergewöhnliche Belastungen zu nennen, die ebenfalls nicht in der Sozialquote erscheinen, weil die Ermäßigungen sofort die Steuerschuld der betroffenen Staatsbürger mindern. Ähnlich verhält es sich mit anderen auf freiwilliger Basis von den Unternehmern und einem großen Teil der von caritativen Einrichtungen übernommenen sozialen Aufgaben. Zwar wird in diesen Fällen der Widerstand der Staatsbürger gegen derartige Maßnahmen geringer sein, weil sie nicht durch Zwangsabgaben, die ihr verfügbares Einkommen schmälern, finanziert werden. Stellt man jedoch darauf ab, welcher Teil der volkswirtschaftlichen Ressourcen für Zwecke der Sozialen Sicherheit in Anspruch genommen und damit der freien Verfügung der Bezieher von Leistungseinkommen entzogen ist, wird man auch diesen außerhalb des öffentlichen Bereichs

[4] BMF, Finanznachrichten, a. a. O., S. 5.

[5] Ebenda, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liegenden Teil der Sozialen Sicherheit mit berücksichtigen müssen. Bei der Lohnfortzahlung ist der Zusammenhang evident. Der hoheitliche Eingriff des Staates zwingt die Unternehmer, diese Sozialleistung zu erbringen — sie machte 1975 immerhin etwa 17,5 Mrd.[6] DM aus —; die öffentliche Hand hat sich durch die Entscheidung für die arbeitsrechtliche anstelle der versicherungsrechtlichen Lösung nur der Finanzierungslast entledigt. Der Bereich der Sozialen Sicherheit ist also noch größer als dies in den obigen Zahlen zum Ausdruck kommt.

2. Kriterien für die Grenzen des Wohlfahrtsstaates

Die Grenzen für zusätzliche Sozialleistungen liegen dort, wo die mit ihnen verbundenen Nachteile größer als die erreichten Vorteile sind. Da der bessergestellten Gruppe von Staatsbürgern — derjenigen, die Empfänger der Sozialleistungen ist — zwangsläufig eine andere schlechter gestellte Gruppe von Staatsbürgern gegenüberstehen muß — diejenige, die die Sozialleistungen finanzieren muß —, erfordert ein Vergleich der Vor- und Nachteile einen interpersonellen Nutzenvergleich. Wir wollen diesen Weg nicht gehen, da bekannt ist, daß er zu keinem Erfolg führt. Das hat allerdings zur Folge, daß damit auch auf eine Beantwortung der Frage nach den Grenzen des Wohlfahrtsstaates im Rahmen einer wissenschaftlichen, Allgemeingültigkeit beanspruchenden Analyse verzichtet wird. Die erfolglosen Versuche zur Bestimmung des optimalen Umfangs der staatlichen Tätigkeit, deren Ergebnis man nur in Metern messen kann und die sich zudem auf den Allokationsbereich der staatswirtschaftlichen Tätigkeit beschränkten, so daß einige der dornenvollen Probleme des Distributionsbereichs nicht auftraten, sollten diesen Verzicht erleichtern.

Allerdings bleibt dann nur übrig, die Wirkungen zusätzlicher Sozialleistungen einerseits und der zu ihrer Finanzierung notwendigen Abgaben anderseits zu analysieren. Die Wertung — der Vergleich von Vorteilen und Nachteilen — bleibt außerhalb der Beurteilungsmöglichkeit des Wirtschaftswissenschaftlers.

Auf der Leistungsseite sind zu prüfen

a) die Sicherung eines Lebens frei von Not und Furcht,
b) die Wirkung von Sozialleistungen auf den Leistungswillen der Empfänger, soweit diese nicht erwerbsunfähig sind,
c) der Einfluß von Form, Höhe und Ausgestaltung der Sozialen Sicherheit auf selbstverantwortliches Handeln und den Willen zur Selbsthilfe,

[6] Sozialbericht 1976, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/4953, S. 346.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) eine Tendenz zur Aufblähung der Leistungen, wenn ihre Abwicklung der öffentlichen Verwaltung übertragen ist,
e) die Möglichkeit, unerwünschte Verhaltensweisen zu korrigieren.

Auf der Finanzierungsseite sind zu prüfen:

a) die Wirkungen auf die Arbeitswilligkeit und die Ersparnis bei einer Erhöhung der Abgabenquote,
b) die Verteilung der Abgaben auf die zur Finanzierung der Sozialleistungen herangezogenen Teile der Bevölkerung,
c) der Einfluß der Art der Finanzierung auf die Entwicklung eines Anspruchdenkens.

3. Die Sicherung eines Lebens frei von Not und Furcht

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über ein engmaschiges Netz der Sozialen Sicherheit. Trotzdem gibt es nach wie vor Gruppen, die durch dieses Netz hindurchfallen. Dies ist einerseits auf die unbefriedigende Abgrenzung des sozial-schutzbedürftigen Teils der Bevölkerung zurückzuführen — in der Hauptsache werden nur unselbständig Tätige, diese aber vollständig ohne Rücksicht auf Einkommens- und Vermögenslage als schutzbedürftig angesehen —, zum anderen durch die Anwendung des Kausalprinzips vor allem beim sozialen Tatbestand Invalidität bedingt. Es hat teilweise Rentenkumulierungen, teilweise aber auch Lücken in der Sozialen Sicherheit zur Folge, wenn kein Schädiger oder zur Haftung Verpflichteter vorhanden ist, festgestellt werden kann oder er nicht leistungsfähig ist. Daraus ist aber nicht zu schließen, daß die Sicherung generell unbefriedigend ist, sondern die Anspruchsgrundlagen sind lediglich unbefriedigend geregelt mit dem Ergebnis, daß die Mittel falsch verteilt sind. Die insgesamt für die Soziale Sicherheit verfügbaren Mittel würden ausreichen, um alle sozialen Notlagen zu beseitigen. Von einer Gefährdung der individuellen Freiheit oder der Persönlichkeitsentwicklung durch eine unzureichende Soziale Sicherung kann generell keine Rede sein. Es kann deshalb auch keine Rede davon sein, daß zur Verwirklichung des Freiheitspostulats mehr Sozialleistungen erforderlich sind.

Ich habe nicht den Eindruck, daß diese These zwischen den Vertretern verschiedener politischer Richtungen umstritten ist. Es besteht auch Einigkeit darüber, daß das stabile Sozialgefüge der Bundesrepublik nicht zuletzt auf das gut ausgebaute System der Sozialen Sicherheit zurückgeht. Die Konzentration der Diskussion über soziale Verbesserungen auf sogenannte „Randgruppen" der Bevölkerung ist ein weiterer Hinweis dafür, daß für die ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung kein Nachholbedarf an Sozialer Sicherheit mehr besteht. Die Feststellung, daß Verbesserungen der Struktur des Systems der Sozia-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len Sicherheit zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen wünschenswert sind, steht nicht im Widerspruch zu diesen Aussagen.

Diese wenigen Bemerkungen mögen genügen um darzutun, daß in der Bundesrepublik die Freiheit durch eine unzureichende Soziale Sicherheit nicht gefährdet ist. Die folgenden Überlegungen dienen der Prüfung der Frage, ob umgekehrt ein Übermaß an sozialen Ansprüchen eine Gefährdung der Freiheit darstellt oder darstellen kann.

4. Der Einfluß von Form, Höhe und Ausgestaltung der Sozialen Sicherheit auf selbstverantwortliches Handeln und den Willen zur Selbsthilfe

Als erstes muß bei der Konstruktion eines Systems der Sozialen Sicherheit über die „schutzwürdigen" sozialen Tatbestände entschieden werden, die Grundlage für einen Anspruch auf Unterhalt durch die Allgemeinheit oder die Erleichterung des Tragens außergewöhnlicher Belastungen sein sollen. Die Frage lautet, wann ist objektiv eine Existenzsicherung durch eigene Erwerbstätigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar? Als soziale Tatbestände, bei denen diese Voraussetzungen vorliegen, werden im allgemeinen Alter, Jugend, Invalidität, Krankheit und Mutterschaft angesehen. Zusätzlich wird als ihnen gleichgestellter sozialer Tatbestand Arbeitslosigkeit eingestuft, bei dem Erwerbstätigkeit zwar subjektiv möglich und zumutbar, aber objektiv wegen fehlender Arbeitsmöglichkeiten nicht gegeben ist.

a) Soweit die Unmöglichkeit der Existenzsicherung aus eigener Kraft objektiv und nach eindeutigen Kriterien festzustellen ist, kann ein kollektives Sicherungssystem keine nachteiligen Wirkungen auf den Leistungswillen des Betroffenen auslösen; denn auch wenn der Leistungswille vorhanden wäre, könnte die Existenz nicht gesichert werden. Nur in den Fällen, in denen ein Anspruch auf Transferzahlungen besteht, obwohl die fehlende Erwerbsfähigkeit nicht eindeutig festzustellen ist, kann der Leistungswille unmittelbar beeinträchtigt werden. Es ist eine Tatfrage, in welchem Umfang dies der Fall ist. Am einfachsten scheint die Frage bei der altersbedingten Erwerbsunfähigkeit geklärt zu sein. Der Gesetzgeber hat eine Altersgrenze von 65 (60) Jahren als Norm festgelegt, bei deren Überschreiten — unabhängig von der individuell unterschiedlichen Erwerbsfähigkeit — eine Erwerbstätigkeit nicht mehr zugemutet wird. Wodurch sollte hier eine Beeinträchtigung selbstverantwortlichen Handelns ausgelöst werden? Einmal ist die Grenze für einen Anspruch auf Altersrente nur nach einer Seite eindeutig festgelegt. Da aber eine Rente aus den gesetzlichen Rentenversicherungen auch bei vorzeitiger Berufs- und Erwerbsunfähigkeit gewährt wird, müssen in diesen Fällen die Anspruchsvoraussetzungen wie im Fall von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krankheit und Invalidität individuell geprüft werden. Zum anderen bedeutet die Zuerkennung eines Rentenanspruchs bei Erreichen eines bestimmten Alters — besonders wenn die Rente eine Vollsicherung garantiert —, daß ein starker Anreiz zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit auch dann ausgeübt wird, wenn der Betreffende noch erwerbsfähig ist und eine solche Erwerbstätigkeit — u. U. in vermindertem Umfang — für seine persönliche Entwicklung zu begrüßen wäre. Noch schärfer sind nachteilige Wirkungen zu beobachten, wenn die Altersgrenze mit einem Zwang zum Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit (z. B. Öffentlicher Dienst) oder mit einem Wegfall der Rentenansprüche (vorgezogene Altersrente ab 63 Jahre) verbunden ist. Mit der plötzlichen „Leere" des Alltagslebens werden viele alte Menschen schlecht fertig. Wenn die Soziale Sicherheit zur Verstärkung dieser „Leere" beiträgt, ist ihr das als Mangel anzulasten. In der Bundesrepublik ist das mindestens teilweise der Fall.

Die Ursache liegt auf der Hand. Das perfektionistische System der Sozialen Sicherheit ist so teuer, daß die Öffentliche Hand spart, wo sie kann. So kommt es dann zu einem Verbot der Kopplung von Rente mit Arbeitseinkommen (Wegfall der Rente) oder in abgeschwächter Form der Kürzung der Rente bei Arbeitseinkommen (Rentenanrechnung). Da bei der großen Masse der Bevölkerung ein arbeitsloses Einkommen, das ebenso hoch oder nur wenig niedriger als ein mit Arbeit verbundenes Einkommen ist, dem letzteren vorgezogen wird, auch wenn die damit verbundenen nachteiligen Wirkungen auftreten, wirken diese Bestimmungen lähmend auf die Eigeninitiative, oder sie werden durch Schwarzarbeit umgangen.

Gravierender sind die negativen Wirkungen der Sozialen Sicherheit im Krankheits- und Invaliditätsfall — dazu gehört auch die oben erwähnte vorzeitige Berufs- und Erwerbsunfähigkeit. Da es medizinisch in vielen Fällen unmöglich ist, eine krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit objektiv festzustellen, besteht die Möglichkeit für denjenigen, der die Arbeit scheut, eine Arbeitsunfähigkeit zu simulieren. Noch schwieriger ist es, zwischen Beschädigungen zu unterscheiden, die zur Erwerbsunfähigkeit und nicht zur Erwerbsunfähigkeit führen; denn nur in wenigen Fällen ist Invalidität mit einer vollständigen Erwerbsunfähigkeit verbunden. Der Gesetzgeber hat sich mit einer Skala mit Abstufungen von jeweils 10 Prozentpunkten zur Bestimmung der graduellen Minderung der Erwerbsfähigkeit geholfen und dementsprechend auch die Sozialleistungen abgestuft. Damit können zwar die harten Fronten einer Alles- oder Nichts-Regelung aufgelöst werden. Für den Bereich zwischen uneingeschränkter Erwerbsfähigkeit und vollständiger Erwerbsunfähigkeit bleibt aber der Unbestimmtheitsbereich der Feststellung des Anspruchs auf Sozialleistungen bestehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beim Tatbestand Arbeitslosigkeit liegt die Schwierigkeit in der Bestimmung der „Arbeitswilligkeit". Es ist kaum festzustellen, ob der Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes und eine nicht zustande gekommene Vermittlung eines neuen auf eine fehlende Arbeitsbereitschaft zurückzuführen ist.

Die Politik der Sozialen Sicherheit muß also damit rechnen, daß ein Teil der Bevölkerung die Möglichkeit besitzt, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, obwohl objektiv die Kriterien für ihre Gewährung nicht gegeben sind. Der Umfang einer derartigen mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen (Krankfeiern, sich vor Arbeit drükken) hängt von der Höhe des Sozial- im Verhältnis zum Arbeitseinkommen ab. Je geringer die Differenz ist, um so größer ist der Anreiz zur mißbräuchlichen Inanspruchnahme. Hier liegen also offenbar Grenzen des Wohlfahrtsstaates.

Der Umfang der mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist schwer festzustellen. Immerhin schnellte der Krankenstand in den gesetzlichen Krankenkassen bei Einführung der Lohnfortzahlung 1970, durch die die bis dahin bestehenden Karenztage bei dem von den Krankenkassen und Arbeitgebern gezahlten Krankengeld abgeschafft wurden[7], man also ohne finanzielle Einbußen krank sein konnte, um etwa 20 v. H. nach oben. Schwankungen des Krankenstandes in einer ähnlichen Größenordnung zeigen sich auch im Konjunkturverlauf. Ist die Arbeitsmarktlage ungünstig, so daß die Gefahr eines Verlustes des Arbeitsplatzes besteht, ist der Krankenstand niedrig[8]; in dem Maße, wie sich die Arbeitsmarktlage verbessert, schnellt er nach oben. Auch wenn man berücksichtigt, daß bei sich verschlechternder Arbeitsmarktlage nicht alle Arbeitnehmer, für die es an sich notwendig wäre, den Arzt aufsuchen, weil sie fürchten, daß krankheitsanfällige Arbeitnehmer als erste den Arbeitsplatz verlieren und deshalb der ausgewiesene Krankenstand nicht die Normalhöhe erreicht, bleibt ein erheblicher Anteil von Staatsbürgern übrig, die im Schutze der Sozialen Sicherheit auf Kosten der Allgemeinheit krank feiern. An dieser Fehlentwicklung läßt sich ablesen, daß — jedenfalls in diesem Teilbereich — die Grenzen des Wohlfahrtsstaates überschritten sind.

Ähnliche Erfahrungen sind mit dem Arbeitslosengeld während der letzten Rezession gemacht worden. Obwohl es nur 68 v. H. des Netto-

---

[7] Schon vorher war das Krankengeld einschl. des vom Arbeitgeber gezahlten Beitrags auf etwa 100 v. H. des Nettolohnes aufgestockt worden.

[8] Besonders deutlich wird diese Abhängigkeit bei den Anträgen auf Kuraufenthalte. In der Rezession gingen diese Anträge so stark zurück, daß die Sozialversicherungsträger Vertragsheime aufgeben mußten und selbst Mühe hatten, ihre eigenen Heime zu belegen, wie die Tatsache zeigt, daß sie hierfür sogar geworben haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

arbeitsentgelts ausmacht[9], war das Interesse daran, von der Arbeitsverwaltung vermittelte Arbeitsstellen zu erhalten, in vielen Fällen nicht groß. Man kann daraus allerdings nicht schließen, daß ein Einkommensverlust von einem Drittel von den Betroffenen lieber als die Mühe einer Erwerbstätigkeit mit um 50 v. H. höherem Einkommen hingenommen wird. Der tatsächliche Einkommensverzicht ist erheblich kleiner, weil sich das Arbeitslosengeld nach dem in der Regel durch übertarifliche Bezahlung und Überstunden erhöhten Arbeitsentgelt aus der Zeit vor der Rezession bemißt, dem das auf den Tariflohn beschränkte Arbeitsentgelt in der Rezession gegenübersteht. Die Differenz verengt sich dadurch offenbar so weit, daß ein Arbeitsanreiz nicht mehr gegeben ist.

Ähnliche Wirkungen waren auch bei der Ausbildungsförderung zu beobachten. Der Teil der Studenten, der Anträge auf die Förderung eines Zweitstudiums stellte, nahm stark zu. Diese Zunahme stand in keinem Verhältnis zu der Nachfrage nach solchen Kräften. Sie war vielmehr dadurch bedingt, daß den Studenten ein verlängerter Aufenthalt an der Universität verlockender als der Eintritt in das Berufsleben erschien. Diese Einstellung war nicht zuletzt dadurch bedingt, daß diese Studenten in ihrer Jugend im Elternhaus niemals gefordert worden waren, weil die Eltern fälschlicherweise annahmen, daß eine „sorgenfreie" Jugend der Entwicklung der Kinder am besten diente, und auch die schulischen Anforderungen — jedenfalls, was die Bewältigung des „Lernstoffes" anlangt — niedriger als früher waren. Deshalb fürchteten die Studenten die auf sie zukommenden Anforderungen des Berufslebens, bei denen es bisher keinen „Rabatt" gibt.

Die Schlußfolgerung von Achinger[10] zur Frage des Wohlfahrtsstaates: „man könnte also, was die Gefahr (gemeint ist wohl: Gefährdung, Anmerkung des Verfassers) des Leistungsanreizes durch die Sozialpolitik angeht, ohne Sorge sein, wenn es für die Verfassung der Gesellschaft nur um die Produktionsleistung ginge" ist anhand der jüngeren westdeutschen Erfahrungen in dieser Allgemeinheit nicht mehr aufrechtzuerhalten.

b) Die bisherigen negativen Wirkungen auf das Arbeitsangebot gingen darauf zurück, daß die Sozialleistungen im Verhältnis zum Arbeitseinkommen zu hoch festgesetzt waren. Es stellt sich deshalb die Frage, nach welchen Kriterien die Höhe der Sozialleistungen bemessen werden soll und ob Höchstgrenzen bestimmt werden können.

---

[9] Arbeitsförderungsgesetz § 111, 1 vom 25. 6. 1969 mit verschiedenen Änderungen, BGBl. I 1969, S. 582 ff.

[10] *H. Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Frankfurt/M. 1971², S. 84.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der erste Maßstab wäre der Bedarf. Da ein durch die Erwerbsunfähigkeit bedingtes Absinken der Bedürfnisse generell nicht unterstellt werden kann, würde dieser Maßstab zu einer Einkommensrelation von 1 : 1 führen. Bei alten Menschen wird häufig von geringeren Bedürfnissen gesprochen. Diese werden in der Regel nur in dem Wegfall der Altersvorsorge (Ersparnis) liegen. Geht man z. B. von dem Reisebedürfnis aus, wird man im Alter einen erhöhten Bedarf unterstellen können, weil nun mehr Zeit, die während des Arbeitslebens nur beschränkt verfügbar war, für diese Form der Freizeitgestaltung vorhanden ist. Außerdem haben Familienbesuche vielfach eine große Bedeutung, einerseits zur Erfüllung großelterlicher Aufgaben, anderseits zur Kompensation einer sonst drohenden Vereinsamung. Der Erfolg von Sonderangeboten für alte Menschen bei der Bundesbahn bestätigt diese These. Wenn trotzdem das Niveau der Bedürfnisbefriedigung der alten Menschen erheblich unter demjenigen der aktiven Bevölkerung liegt, ist dies durch die beschränkten Mittel und nicht durch Bedarfsunterschiede bedingt, d. h. die Verteilung der Einkommen auf die aktive und alte Bevölkerung entspricht nicht dem Bedarfsmaßstab. Im Fall der Krankheit — sowohl bei der Lohnfortzahlung als auch bei Krankengeld, das dem Nettolohn entspricht — entspricht die Einkommensrelation dagegen dem Bedarfsmaßstab. D. h. die Sozialleistungen bei Krankheit sind im Verhältnis zu denjenigen im Alter überdotiert, oder — geht man von der Alterssicherung aus — ist diese im Verhältnis zur Sicherung im Krankheitsfall unterdotiert.

Neben dem Bedarf wäre die Belastbarkeit der aktiven Bevölkerung zu prüfen, die letztlich durch den Verzicht auf einen Teil der von ihr erstellten Wertschöpfung den Unterhalt der nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung decken müßte. Geht man von der in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Relation aus, nach der zwei Erwerbstätige etwa einen Nichterwerbstätigen durch Transferzahlungen unterhalten müssen, würde eine dem Bedarfsmaßstab entsprechende Einkommensrelation von 1 : 1 allein eine Sozialabgabenquote von etwa einem Drittel zur Folge haben. Dazu kämen noch die Leistungen zur Abgeltung zusätzlicher Belastungen z. B. in den teuren Bereichen Krankheit und Unterhalt von Kindern sowie der durch Steuern zu deckende Finanzbedarf für allgemeine Staatsaufgaben, der noch einmal mit mindestens 20 v. H. anzusetzen wäre. Da die durch die Finanzierung gezogenen Grenzen der Sozialleistungen an anderer Stelle behandelt werden, möge dieser kurze Hinweis genügen. Er macht deutlich, daß schon durch die finanziellen Grenzen eine Relation von 1 : 1 nicht zu verwirklichen ist.

Der dritte Gesichtspunkt für die Einkommensrelation ergibt sich aus der erwähnten mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Da sie bei wichtigen Tatbeständen nicht auszuschließen ist, bedarf es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eines spürbaren Einkommensunterschiedes zwischen Markt- und Transfereinkommen, um sie zu beseitigen. Wie hoch der Einkommensunterschied sein müßte, läßt sich nicht unabhängig von Raum und Zeit bestimmen, da große Unterschiede zwischen den Präferenzen der Staatsbürger bestehen. Man wird aufgrund der Erfahrungen in der Bundesrepublik ein Zurückbleiben der Transfer- hinter den Arbeitseinkommen von einem Viertel bis zu einem Drittel unterstellen müssen, wenn kein Anreiz für eine mißbräuchliche Inanspruchnahme bestehen soll. Dabei ist es wichtig, der Relation vergleichbare Einkommen zugrundezulegen. Das Bruttoeinkommen ist für einen solchen Vergleich ungeeignet, da das Arbeitseinkommen noch um Steuern und Sozialabgaben verringert wird, während beim Sozialeinkommen Brutto- und Nettoeinkommen weitgehend identisch sind. Als Vergleichsbasis empfiehlt sich deshalb das Nettoeinkommen. Der Unterschied wird an dem Verhältnis zwischen Altersrente und Arbeitseinkommen besonders deutlich. Der Anteil der Renten am Bruttoeinkommen beträgt 45 - 50 v. H., am Nettoeinkommen dagegen 60 - 66 v. H.

Es ist eine Geschmackssache, ob man eine Relation zwischen Renten- und Arbeitseinkommen, die kleiner als 2 : 3 oder 3 : 4 ist, als ein Überschreiten der Grenzen des Wohlfahrtsstaates bezeichnet. Fest steht jedoch, daß der Einkommensabstand in bestimmten Bereichen so klein oder vollständig verschwunden ist, daß die o. a. negativen Wirkungen eintreten. Dabei sei noch einmal betont, daß solche negativen Wirkungen nur relevant sind, wenn Sozialleistungen an mindestens teilweise noch Erwerbsfähige gezahlt werden und eine mißbräuchliche Inanspruchnahme möglich ist.

c) Neben der relativen Höhe der Sozialleistung ist auch die Ausgestaltung des Systems der Sozialen Sicherheit wichtig. Nicht jede soziale Sicherung muß über ein kollektives Sicherungssystem erfolgen. An die Stelle des Kollektivs kann beispielsweise die Familie die Sicherung ihrer nicht erwerbsfähigen Mitglieder übernehmen. Ein kollektives Sicherungssystem setzt in der Regel Zwangsabgaben voraus. Dabei ist eine Kollision mit dem Freiheitspostulat unmittelbar gegeben; es sei denn, die Zwangsabgaben hätten genau die Höhe der Aufwendungen für eine sonst freiwillig unternommene Vorsorge. Auf der anderen Seite läuft eine auf freiwilliger Basis beruhende Sicherung Gefahr, daß sie teilweise unzureichend ist. Hier stellt sich also die Alternative: mehr Freiheit oder mehr Sicherheit. Die Grenze zwischen beiden läßt sich nicht eindeutig festlegen; sie wird von den politischen Wertvorstellungen von Freiheit und Sicherheit entscheidend bestimmt, so daß zwischen verschiedenen politischen „Lagern" Kontroversen über das optimale Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit bestehen werden. Dem entspricht die tatsächliche Situation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine mögliche Kompromißlösung könnte darin bestehen, die Sicherung des Existenzminimums, das allerdings nicht als physisches sondern als sozialkulturelles zu verstehen wäre, einem auf Zwangsbasis beruhenden kollektiven Sicherungssystem zu übertragen — in diesem Bereich würde die Sicherheit über die Freiheit dominieren —, während eine darüber hinausgehende, einkommensbezogene Sicherung auf eine freiwillige Basis gestellt würde — in diesem Bereich hätte die Freiheit eine Priorität gegenüber der Sicherheit.

Neben Zwang und Freiwilligkeit spielt das Verweisen der Sicherung auf das Kollektiv oder die Familie eine große Rolle. Das Verweisen der Sicherung auf die Familie impliziert einen Appell an selbstverantwortliches Handeln und eine Selbsthilfe. Diesen in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung positiv zu beurteilenden Elementen steht das größere Risiko einer nicht in allen Fällen ausreichenden Sicherung gegenüber. Also auch hier ergibt sich eine Kollision zwischen Freiheit und Sicherheit. Der Gesetzgeber hat die Verantwortung für die Sicherung bei den einzelnen sozialen Tatbeständen sehr ungleich verteilt. Die Sicherung im Alter, die vor der industriellen Revolution weitgehend dem Familienverband oder berufsständischen Organismen zufiel, ist — von einigen Relikten (z. B. Altenteil in der Landwirtschaft) abgesehen — auf das Kollektiv übergegangen. Dagegen ist die Sicherung der jungen Generation bei der Familie verblieben. Der Staat erleichtert das Tragen der Last lediglich durch Transferzahlungen (Kindergeld, Ausbildungshilfen).

In diesem Zusammenhang ist das besonders von der katholischen Soziallehre herausgestellte Subsidiaritätsprinzip anzusprechen, die sich schon sehr früh — zum Teil schon Ende des vorigen Jahrhunderts — mit dem wünschenswerten Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit im Bereich der Sozialen Sicherheit auseinandergesetzt hat[11]. Der Grundtenor kommt in der folgenden Stellungnahme gut zum Ausdruck[12]: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Rechtlichkeit, das, was die kleineren Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen." Auf die Kollision mit dem Freiheitspostulat hat v. Nell-Breuning[13] noch deutlicher hingewiesen: „Was der Mensch selbst

[11] Rerum Novarum, die Enzyklika über die Arbeiterfrage vom 15. 5. 1891, und Quadragesimo Anno, die Enzyklika über die gesellschaftliche Ordnung vom 31. 5. 1931.

[12] Quadragesimo Anno, a. a. O., Zif. 79.

[13] *O. v. Nell-Breuning,* Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Sozialpolitik und Sozialreform, Hrsg.: E. Boettcher, Hamburg — Tübingen 1957, S. 220.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tun kann, soll ihm nicht durch gesellschaftliche Tätigkeit abgenommen werden; denn das wäre nicht Hilfe oder Bereicherung, sondern im Gegenteil Beeinträchtigung, Schädigung, Verkürzung der Persönlichkeitsentfaltung, die immer an das Regen der eigenen Kräfte gebunden ist."

Überprüft man die Aufteilung der Aufgaben im Rahmen der Sozialen Sicherheit, so stellt man eine deutliche Verschiebung von der Familie und anderen gesellschaftlichen Gruppen im privaten Bereich auf das Kollektiv fest. Hieraus kann allerdings nicht ohne weiteres eine entsprechende Verschiebung der Prioritäten zwischen Freiheit und Sicherheit zur letzteren abgeleitet werden. Zum Teil war die Verschiebung lediglich die Anpassung an den Wandel der Gesellschaft, die sich in dem Übergang von der Groß- zur Kleinfamilie geäußert und die Leistungsfähigkeit der Familie beschränkt hat. Allerdings kann die Beseitigung der Versicherungspflichtgrenze in der Angestellten- und knappschaftlichen Rentenversicherung 1968 für gut verdienende Angestellte nicht mit einem solchen Wandel gerechtfertigt werden. Die mit der starken Wohlstandssteigerung verbundene Erhöhung der Sparfähigkeit hätte eher eine umgekehrte Anpassung, z. B. ein Einfrieren der Versicherungspflichtgrenze auf dem erreichten Realeinkommensniveau nahegelegt. Rückblickend wird man diese Maßnahme deshalb als eine Entscheidung für mehr Sicherheit und gegen mehr Freiheit ansehen müssen, auch wenn bei der damaligen Änderung weniger ordnungspolitische als kurzfristige finanzpolitische Überlegungen im Blickfeld standen; denn durch die Einbeziehung der gut verdienenden Angestellten in die Versicherungspflicht wurde die Finanzlage der Angestelltenversicherung kurzfristig erheblich verbessert, weil die neu in die Pflichtversicherung einbezogenen Mitglieder sofort hohe Beiträge zu zahlen hatten, Leistungen an sie aber erst zu einem späteren Zeitpunkt fällig wurden.

Auf der anderen Seite wird man Risiken einer „Privatisierung" der Sozialen Sicherheit, d. h. einer Einschränkung der Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht unterschätzen dürfen. Die meisten sozialen Risiken, gegen die die Staatsbürger sich absichern müssen, liegen in der Zukunft; sie werden also perspektivisch verkleinert gesehen. Die Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse bringt das Risiko einer unzureichenden Absicherung mit sich, wenn diese vollständig der individuellen Entscheidung überlassen wird. Zweifellos kann man Verhaltensweisen durch Informationen, moral suasion und finanzielle Anreize ändern. Aber ich fürchte, das diejenigen, die eine „Privatisierung" kurzfristig und in größerem Umfang nicht nur für wünschenswert sondern auch für realisierbar halten, ebenso wie manche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Revolutionäre aus dem linken Lager übersehen, daß für die Durchsetzung ihrer Ideen erst ein neuer Mensch geschaffen werden muß.

Es wird zur Stützung der These, daß der kollektiv gesicherte Bereich ohne großes Risiko beschränkt werden kann, gelegentlich auf das Beispiel der Krankenversicherung hingewiesen. Anders als bei der Altersicherung besteht nach wie vor eine Versicherungspflichtgrenze, die zudem niedriger als die frühere Grenze in den gesetzlichen Rentenversicherungen festgesetzt ist, nämlich nur 75 v. H. der für die letzteren geltenden Beitragsbemessungsgrenze beträgt, so daß ein größerer Teil der Bevölkerung von der Versicherungspflicht freigestellt ist. Trotzdem sind aber 99 v. H. der Bevölkerung gegen das Krankheitsrisiko versichert. Aus diesen Relationen läßt sich jedoch kein Rückschluß darauf ziehen, was geschehen würde, wenn die Versicherungspflicht generell aufgehoben würde. Dann würden nämlich auch die Bezieher kleiner Einkommen mit einer geringen Sparfähigkeit zu einem relativ hohen Konsumverzicht gezwungen sein, wenn sie ausreichend sozial gesichert sein sollen. Man kann nicht erwarten, daß sie dazu in gleichem Maße bereit und in der Lage sein würden, wie die zur Zeit von der Versicherungspflicht freigestellten Einkommensbezieher mit überdurchschnittlich hohen Einkommen.

Trotzdem muß das derzeitige Verhältnis zwischen kollektiver und freiwilliger Sicherung nicht als festgeschrieben angesehen werden. Wenn die Initiative des einzelnen gestärkt werden soll, gibt es durchaus Möglichkeiten dafür. Ich möchte dafür als Beispiel die Blindenhilfe nennen, die landesgesetzlich geregelt ist. Als in Schleswig-Holstein das an Blinde, die in privaten Haushalten leben, gezahlte Blindengeld kräftig erhöht wurde, und zwar so, daß bei einer sparsamen Lebensführung noch ein Teilbetrag übrig blieb, ging die Nachfrage nach Blindenplätzen in Heimen deutlich zurück. Das Ergebnis war, daß mehr Blinde in Familien besser als dies in Heimen möglich ist, betreut wurden und der Staat erhebliche Mittel eingespart hat, weil ein Heimplatz teurer als die Unterbringung in der Familie ist.

Beurteilt man die Wichtigkeit des Freiheitspostulats und der damit angestrebten Stärkung selbstverantwortlichen Handelns in der Bundesrepublik an den Äußerungen der verantwortlichen Politiker, wird man zu dem Schluß kommen müssen, daß sie nur einen geringen Stellenwert besessen haben; denn die sozialpolitische Diskussion ist von der Forderung nach mehr Sicherheit im kollektiven Bereich beherrscht worden. Das impliziert gleichzeitig, daß dem Problem der Grenzen eines Wohlfahrtsstaates, bei deren Überschreiten nachteilige gesellschaftspolitische Wirkungen auftreten, ebenfalls wenig Gewicht beigemessen worden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Der Einfluß des Verwaltungsverhaltens auf den Umfang der kollektiven Sozialen Sicherheit

Neben den grundsätzlichen ordnungspolitischen Vorstellungen wird das Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit im Bereich der Sozialen Sicherung noch von zwei anderen Einflußgrößen bestimmt. Die erste liegt in den Interessen der Verwaltung, die zweite in der Zielsetzung einer Änderung der Verhaltensweise der Staatsbürger begründet.

Die Verwaltung ist an einer Ausdehnung ihrer Aufgaben interessiert, weil sie sich davon eine Stellenvermehrung, eine Verbesserung des Stellenkegels und damit bessere Aufstiegsmöglichkeiten erhofft. Außerdem bedeuten mehr Aufgaben mehr Macht gegenüber den Staatsbürgern. Parkinson hat besonders für den zuerst genannten Bereich das daraus abzuleitende Verwaltungsverhalten anschaulich dargestellt. Für die Soziale Sicherheit ergibt sich daraus eine Tendenz zur Ausdehnung des kollektiven Bereichs und zur immer weitergehenden Perfektionierung des Sozialrechts. Es wird versucht, diese Tendenzen auch gegen ordnungspolitische Bedenken durchzusetzen. Dabei sind die Erfolgsaussichten der Verwaltung infolge der Schwerpunktverschiebung in der gesetzgeberischen Arbeit von der Legislative auf die Exekutive günstig.

6. Die Veränderung der Verhaltensweise der Staatsbürger als Ziel eines kollektiven Sicherungssystems

Individuelles und gesellschaftliches Interesse brauchen nicht immer zusammenzufallen. Wird eine Korrektur des auf das individuelle Interesse ausgerichteten Verhaltens der Staatsbürger im Rahmen der Sozialpolitik für notwendig gehalten — gehen in die Sozialpolitik also meritorische Elemente ein —, kann nicht erwartet werden, daß sich das gewünschte Ergebnis auf der Grundlage einer freiwilligen Sicherung ergibt. Es bedarf lenkender Eingriffe des Staates, die in Richtung auf ein kollektives Sicherungssystem gehen.

Wird es z. B. als erwünscht angesehen — ich formuliere bewußt hypothetisch —, den Bevölkerungsrückgang in der Bundesrepublik durch finanzielle Anreize für Familien mit Kindern zu bekämpfen, sind Maßnahmen im Rahmen eines Kinderlastenausgleichs notwendig, die deutlich über die bisher familienpolitisch motivierten Ausgleichszahlungen (Kindergeld) hinausgehen. Es kann nicht erwartet werden, daß eine solche Umverteilung des Einkommens zugunsten der Kinderfamilien durch eine auf freiwilliger Basis beruhende private Initiative zustandekommt. In einem solchen Fall sind deshalb hoheitliche Eingriffe des Staates erforderlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die erwähnte Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse, die besonders die Gefahr einer unzureichenden freiwilligen Vorsorge für das Alter zur Folge hat, wäre ein weiteres Beispiel für die Korrektur der Verhaltensweise der einzelnen Staatsbürger.

Schließlich wird eine freiwillige Vorsorge auch dann ausgeschlossen, wenn man innerhalb des Systems der Sozialen Sicherheit eine vertikale Einkommensumverteilung anstrebt. Niemand wird auf freiwilliger Basis auf die Dauer bereit sein, mehr in einen Topf einzuzahlen als er — natürlich unter Berücksichtigung des mit jeder Versicherung verbundenen Risikoausgleichs — erwarten kann, jemals als Gegenleistung wieder zu erhalten. Diejenigen, für die sich eine negative Relation zwischen Leistung und Gegenleistung ergibt, werden einer solchen Sicherungseinrichtung auf freiwilliger Basis nicht beitreten, und damit entfällt die Grundlage für die angestrebte Einkommensumverteilung.

In der Bundesrepublik sind Elemente einer vertikalen Einkommensumverteilung — für eine horizontale Umverteilung zwischen Familien mit unterschiedlichem Familienstand gilt im Prinzip das gleiche — in die verschiedenen Sozialleistungen in ganz unterschiedlichem Maße eingebaut. Seit der Rentenreform von 1957 dominiert in den gesetzlichen Rentenversicherungen das Versicherungsprinzip, d. h. die Festsetzung beitragsgerechter Renten. Nur in Sonderfällen, z. B. bei Ersatz-, Ausfall- und Zurechnungszeiten und der 1973 eingeführten Rente nach Mindesteinkommen kommen Umverteilungselemente in die Rentenversicherung hinein. Ganz anders ist dagegen die Situation bei den gesetzlichen Krankenversicherungen. Den proportional zum Einkommen bemessenen Beiträgen stehen weitgehend einkommensunabhängige Leistungen gegenüber. Daraus resultiert eine starke einkommensnivellierende Wirkung. Hinzukommt eine horizontale Umverteilung durch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehefrau und Kindern.

Es ist hier nicht der Platz zu untersuchen, ob und wie die Schwierigkeiten überwunden werden können, individuelle durch gesellschaftliche Präferenzen zu ersetzen, welches Gremium z. B. nach welchen Kriterien gesellschaftliche Präferenzen bestimmen soll. Es kann auch nicht darauf eingegangen werden, ob es zweckmäßig ist, die Einkommen innerhalb eines Systems der Sozialen Sicherheit vertikal umzuverteilen. Wichtig ist für den zu diskutierenden Problemkreis nur die Schlußfolgerung, daß — soweit solche Ziele verfolgt werden — dies nur innerhalb eines kollektiven Sicherungssystems möglich ist und sich insoweit Grenzen für eine auf freiheitlicher Basis beruhende soziale Sicherung ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7. Die Wirkung einer erhöhten Abgabenquote auf die Arbeitswilligkeit sowie auf Investition und Ersparnis

Während die bisherigen Überlegungen an der Leistungsseite ansetzten, sollen in den letzten Abschnitten die Wirkungen untersucht werden, die von den zur Finanzierung der Leistungen erhobenen Abgaben ausgehen. Dabei sind Niveau- und Struktureffekte zu unterscheiden, und neben den quantitativen sind auch qualitative Wirkungen wichtig.

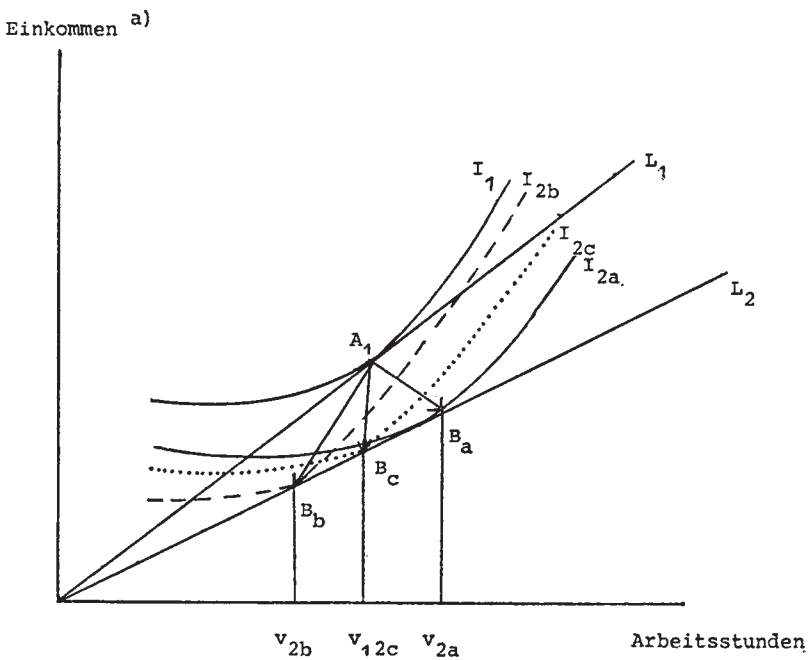
Allen Formen der Finanzierung ist gemein, daß durch den zur Finanzierung der Sozialleistungen erforderlichen Kaufkraftentzug die aktive Bevölkerung auf einen Teil der von ihr erstellten Wertschöpfung zugunsten der Empfänger der Sozialleistungen verzichten muß, die nicht in der Lage sind, ihre Existenz durch eigene Wertschöpfung zu sichern oder denen man dies nicht zumutet. Auch wenn dank der gesteigerten Leistungsfähigkeit der Finanzverwaltung einerseits und der durch die Einführung der Buchführung verbesserten Transparenz anderseits das Swiftsche Steuereinmaleins nicht mehr ohne weiteres gültig ist, ist zu erwarten, daß der Widerstand mit steigender Abgabenbelastung zunimmt. Als Indikator für daraus erwachsende nachteilige Wirkungen führt man in der Regel eine Verminderung der Arbeitswilligkeit sowie der Investitions- und Sparquote an.

Theoretisch kann aus einer Verringerung des verfügbaren Einkommens (bei gegebenen Bruttoeinkommen) sowohl ein zunehmendes, gleich bleibendes als auch abnehmendes Arbeitsangebot abgeleitet werden. Einerseits ist als Folge des niedrigeren Grenznutzens der letzten Arbeitsstunde — normale Reaktion unterstellt — ein niedrigeres Arbeitsangebot zu erwarten; andererseits verschiebt sich aber bei der gegebenen Kombination von Arbeit und Freizeit als Folge der erhöhten Abgaben das Verhältnis der Grenznutzen zwischen beiden Größen. Der Grenznutzen der Freizeit bleibt unverändert, während der Nutzen der letzten Einkommenseinheit zunimmt — abnehmender Grenznutzen mit wachsendem Einkommen unterstellt —. Ein Ausgleich der Grenznutzen kommt zustande, wenn Freizeit durch Arbeit (Einkommen) substituiert wird d. h. das Arbeitsangebot erhöht wird. Der Niveaueffekt der erhöhten Abgaben bewirkt also unter den gemachten Annahmen ein verringertes Arbeitsangebot (Groll- oder Resignationsreaktion), während der Substitutionseffekt zu einem erhöhten Angebot (Einholreaktion) führt. Welche der beiden Reaktionen stärker ist, läßt sich a priori nicht feststellen.

In dem Schaubild 1 sind die Zusammenhänge noch einmal graphisch dargestellt. In der Ausgangssituation wurden v_1 Arbeitsstunden angeboten, weil die Einkommensgerade L_1 bei diesem Arbeitsangebot die Indifferenzkurve mit dem höchsten Bedürfnisbefriedigungsniveau tan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

giert. Bei einer als Folge der erhöhten Abgaben flacher verlaufenden Einkommensgerade L_2 verschiebt sich der Optimalpunkt auf B_a, wenn der Befriedigung materieller Bedürfnisse mit Hilfe des Einkommens im Verhältnis zu der Befriedigung unmaterieller Bedürfnisse in der Freizeit eine hohe Priorität eingeräumt wird. Der durch die Erhöhung der Abgaben eingetretene Einkommensverlust wird durch ein von v_1 auf v_{2a} erhöhtes Arbeitsangebot wenigstens teilweise kompensiert; die Einholwirkung überwiegt. Wird dagegen der Freizeitnutzen im Verhältnis zu dem aus dem Einkommen zu ziehenden Nutzen hoch eingeschätzt, — eine solche Präferenz kommt in der Indifferenzkurve I_{2b} zum Ausdruck — ist die Optimallösung in B_b verwirklicht, bei dem das Arbeitsangebot von v_1 auf v_{2b} verringert wird. Eine mittlere Lösung mit unverändertem Arbeitsangebot stellt schließlich der Optimalpunkt B_c dar, bei dem die Präferenzen der Indifferenzkurve I_{2c} entsprechen.



a) Ein konstanter Lohnsatz (l) je Stunde unabhängig von Änderungen des Arbeitsangebots wurde unterstellt.

Schaubild 1. Das Arbeitsangebot in Abhängigkeit von der Höhe des Nettolohns

Es ist bisher nicht gelungen, empirisch zu testen, welche Reaktionen dominieren. Bei einer Anpassung der Faktorkombination an Änderungen der Faktorpreisrelationen ist die Verschiebung der Preisrelationen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

statistisch eindeutig festzustellen. Die Verringerung des Nettolohnes als Folge höherer Abgaben ist zwar auch quantitativ zu bestimmen; jedoch kommt es nicht auf sie, sondern auf die daraus resultierende Veränderung der Nutzenwertrelation zwischen Freizeit und Einkommen an, und diese erfordert die Kenntnis der Nutzenkurven der Staatsbürger. Nutzen und Nutzenänderungen lassen sich aber direkt nicht messen und die Versuche, indirekt über Befragungen die Reaktionen der Staatsbürger auf höhere Abgaben zu ermitteln, sind ebenfalls problematisch, weil höhere Abgaben mit Emotionen verbunden sind, die auch in die Antworten eingehen; aber keineswegs sicher ist, ob diese angegebenen Reaktionen mit der Wirklichkeit übereinstimmen, wenn die Befragten später tatsächlich mit höheren Abgaben konfrontiert werden. Untersuchungen, die gezwungen sind, von einer Fragestellung auszugehen, was geschehen würde, wenn man von von der Wirklichkeit abweichenden Prämissen ausgeht, enthalten starke spekulative Elemente. Es besteht also die Möglichkeit, daß je nach der Interessenlage eine zwar mögliche als die einzig realistische Reaktion verkündet wird. Gerade das ist der Fall, wenn es darum geht, mit Hilfe der Änderung des Arbeitsangebots die Grenzen der Abgabenbelastung zu bestimmen.

Eine kritische Analyse der vorhandenen Untersuchungen zeigt, daß wir nicht einmal in der Lage sind, die Richtung der als Folge einer erhöhten Abgabenbelastung zu erwartenden Änderung des Arbeitsangebots allgemeingültig zu bestimmen, d. h. wir wissen nicht, ob die Einholwirkung (ratchet effect) oder die Resignations-(Groll)wirkung (disincentives) überwiegen. Kurzfristig deuten die empirischen Untersuchungen, besonders wenn relativ hohe feste Zahlungsverpflichtungen durch Abzahlungskäufe bestehen, auf ein Überwiegen der Einholwirkung hin. Da die Arbeitszeit von der Masse der unselbständig Tätigen aber nur in beschränktem Umfang (z. B. durch Schwarzarbeit) variiert werden kann, tritt die Reaktion überwiegend in einer verstärkten Arbeitssuche bisher nicht erwerbstätiger Ehefrauen auf. Da aber zum großen Teil Teilzeitbeschäftigung in privaten Haushalten nachgefragt wird, die in den Arbeitsmarktstatistiken nicht enthalten ist, bleibt das Ausmaß der Reaktion unbestimmt. Die an sich wichtigere langfristige Wirkung ist noch weniger zu bestimmen. Meine persönliche Meinung geht dahin, daß langfristig die Wirkung auf das Arbeitsangebot nur relativ klein ist, so daß unter diesem Gesichtspunkt die Grenzen des Wohlfahrtsstaates nicht eng gezogen sind.

Die bisherigen Überlegungen gingen davon aus, daß in der Zukunft eine Erhöhung der Abgabenbelastung eintreten und ermittelt werden soll, welche nachteiligen Wirkungen davon zu erwarten sind. Variiert man die Fragestellung dahingehend ab, daß man untersucht, ob durch die in der Vergangenheit bereits eingetretene erhöhte Abgabenbela-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stung Grenzen zu erkennen sind, fällt die Schwierigkeit weg, daß man sich an hypothetischen Daten und Verhaltensweisen orientieren muß.

Dafür taucht aber das Zurechnungsproblem auf. Bisher ist es nicht gelungen, den Einfluß einer erhöhten Abgabenquote von denjenigen anderer sich gleichzeitig ändernder und sich teilweise wechselseitig bedingender Einflußgrößen zu trennen. Niemand würde wohl auf den Gedanken kommen, die Höhe der Abgabenquote und die tariflich vereinbarte Arbeitszeit zu korrelieren, um nachzuweisen, daß die Arbeitszeitverkürzung auf die erhöhte Abgabenquote zurückzuführen ist. Vielmehr ist zu erwarten, daß der erhöhte Wohlstand mehr Platz für die Befriedigung von Freizeitbedürfnissen geschaffen[14] und die verstärkte Machtposition der Gewerkschaften dazu geführt hat, die Effektivverdienste über einen erhöhten Anteil von Überstunden an der gesamten (weitgehend konstant gebliebenen) Arbeitszeit zu steigern. Im übrigen ist auch eine wohlstandsbedingte Arbeitszeitverkürzung nicht generell zu beobachten. Das Arbeitsangebot der Frauen — und zwar in erster Linie der verheirateten Frauen mit Kindern und ohne Kinder — hat deutlich zugenommen. Geht man von der Familie und nicht vom Individuum als ökonomischer und sozialer Einheit aus — und vieles spricht für eine solche Betrachtung — ergibt sich, daß die geleisteten Arbeitsstunden einer Familie trotz gestiegenen Wohlstands vielfach nicht absondern zugenommen haben. Nicht der Wohlstand sondern die Emanzipation der Frau müßte demnach die wichtigste Einflußgröße für die Änderung des Arbeitsangebots gewesen sein. Diese wenigen Hinweise mögen genügen, um deutlich zu machen, welche Schwierigkeiten bei der isolierten Erfassung des Einflusses einer Änderung der Abgabenquote auf das Arbeitsangebot zu überwinden sind. Das Ergebnis ist, daß auch für die Vergangenheit kaum festzustellen ist, ob und gegebenenfalls wann eine erhöhte Abgabenquote an Grenzen der Belastbarkeit gestoßen ist.

Neben der Veränderung des Arbeitsangebots, das in erster Linie für unselbständig Tätige und für Selbständige wichtig ist, deren Einkommen überwiegend von dem Einsatz der eigenen Arbeitskraft abhängt, spielt bei der Diskussion um die Bestimmung von Belastungsgrenzen eine Beeinträchtigung des rationellen Einsatzes der Produktionsfaktoren eine Rolle. Die Diskussion hat gezeigt, daß die Behauptung nicht aufrechtzuerhalten ist, eine übersteigerte Belastung führe generell zu einem „Kostenmachen", weil dadurch die Steuern verringert würden. Die Unternehmer haben sehr wohl erkannt, daß man zuerst einen Ge-

[14] Soweit ein Umkehrschluß zulässig ist, würde das im übrigen dafür sprechen, daß bei einer Verringerung des Wohlstands durch erhöhte, der Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen dienende Abgaben auch langfristig die Einholwirkung überwiegt, d. h. das Arbeitsangebot zunimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

winn erwirtschaften muß, bevor man Steuern sparen kann. Zudem gelten die Überlegungen nur für Gewinnsteuern, die bei der Finanzierung von Sozialleistungen in der Regel nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Richtig ist dagegen, daß hohe Gewinnsteuern zu einer aufgeblähten Spesenrechnung führen. Die Einkommensbesteuerung der Selbständigen steht vor der Aufgabe, die betriebliche von der privaten Sphäre zu trennen. Aufwendungen für die erste schmälern den Gewinn, Aufwendungen für die zweite lassen ihn dagegen unberührt. Soweit es den Steuerpflichtigen gelingt, Aufwendungen für die private der betrieblichen Sphäre zuzurechnen, vermindert sich ihr Gewinn und damit auch ihre Gewinnsteuer. Die für die Vorteile in der privaten Sphäre erforderlichen eigenen Aufwendungen werden um so kleiner, je höher der Steuersatz ist, d. h. aber auch, daß es um so verlockender ist, Spesen zu „machen", aus denen Vorteile für die eigene private Lebensführung erwachsen (Hotelunterbringung auf einer gemischten Geschäfts- und Urlaubsreise, Bewirtung von Geschäftsfreunden usw.), je höher der marginale Steuersatz der Gewinnsteuer ist. In diesem beschränkten Bereich sind also Nachteile deutlich festzustellen, die sich ergeben, wenn die Steuer bestimmte Grenzen überschreitet. Aber daraus wird man kaum allgemeine Grenzen eines Wohlfahrtsstaates ableiten können.

Wichtiger sind die negativen Wirkungen einer solchen Abgabenquote auf die private Ersparnis und Investition zu nehmen. Ziel und Ergebnis einer Politik der Sozialen Sicherheit ist eine gleichmäßigere Einkommensverteilung. Sie führt zu einer Verminderung der freiwilligen Ersparnis in einer Volkswirtschaft. Soweit dadurch die Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen beschränkt werden, wird das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Vielfach wird allerdings das Geldangebot so elastisch sein, daß diese Wirkung nicht eintritt. Ein größerer Teil der Investitionen wird dann durch Geldschöpfung finanziert. Sie wird zwar ceteris paribus mit inflatorischen Wirkungen verbunden sein; doch nicht einmal das ist sicher, da, wenn sich die Volkswirtschaft in einer säkularen Stagnation befindet, lediglich das „oversaving" abgebaut würde. Negative Wirkungen auf die privaten Investitionen, die eine verstärkte Einkommensumverteilung im Rahmen einer Politik der Sozialen Sicherheit begrenzen, sind also durch einen Rückgang der privaten freiwilligen Ersparnis generell nicht zu erwarten.

Neben den Finanzierungsmöglichkeiten kann die private Investition durch einen Rückgang der Investitionsneigung beeinträchtigt werden. Das ist der Punkt, auf den sich die Diskussion um eine abgabenmäßige „Überforderung" der Wirtschaft im allgemeinen konzentriert. Leider steht die Wissenschaft bei der Bestimmung negativer Wirkungen hoher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(erhöhter) Abgaben auf die privaten Investitionen auf ähnlich unsicherem Boden wie bei der Beeinflussung des Arbeitsangebots. Soweit die Investitionsneigung von den Absatzmöglichkeiten und einer Strategie der Vergrößerung des eigenen Marktanteils bestimmt wird, besteht kein Grund zu einer Einschränkung; denn als Folge des zu erwartenden Rückgangs der freiwilligen Ersparnis ist eher mit einer Verbesserung als mit einer Verschlechterung der Absatzmöglichkeiten zu rechnen, und hinsichtlich des Kampfes um Marktanteile ist eine erhöhte Abgabenquote weitgehend neutral, soweit die Abgaben nicht drastisch die Wettbewerbslage zwischen den Konkurrenten verschieben. Als kritische Bestimmungsgröße der Investitionsneigung bleiben die Gewinnerwartungen zu untersuchen. Die Mengenkomponente (Absatz) kann aufgrund der o. a. Bemerkungen ausgeschaltet werden, so daß sich das Interesse auf die Preiskomponente konzentriert.

Glauben die Unternehmer, einen relativ großen Spielraum bei steuerlich bedingten Preisanpassungen zu besitzen, werden sie nicht mit einer einschneidenden Verkleinerung ihrer Nettogewinnspanne rechnen und deshalb sich auch nicht veranlaßt sehen, ihre Investitionspläne zu korrigieren. Ist dies nicht der Fall, wird mit einer Beeinträchtigung der Investitionsneigung zu rechnen sein. Ihre Erwartungen werden einerseits von der tatsächlichen Situation auf dem Kreditmarkt, anderseits aber auch von dem politischen Klima abhängen, z. B. davon, ob sie die jeweilige Regierung als unternehmerfreundlich oder -feindlich einschätzen. In diesen sich in Raum und Zeit ändernden subjektiven Erwartungen liegt die Schwierigkeit begründet, die jeweilige Entwicklung widerspiegelnde Investitionsfunktionen zu bestimmen.

Die rückläufigen privaten Investitionen in den vergangenen zwei Jahren und die daraus resultierende Rezession sind teilweise auch als Folge einer übersteigerten Abgabenbelastung der Unternehmen angesehen worden. Für die langfristigen Zusammenhänge zwischen den Grenzen eines Wohlfahrtsstaates und der Höhe der Abgabenbelastung haben diese konjunkturell d. h. kurzfristig bedingten Schwankungen der privaten Investitionen jedoch — wenn überhaupt — nur eine marginale Bedeutung. Die Regierung hatte die Stabilisierungspolitik der Zentralbank mit ihrer Finanzpolitik nicht ausreichend unterstützt, die Gewerkschaften hatten sie mit übersteigerten Lohnforderungen, die auch durchgesetzt wurden, konterkariert, so daß die Zentralbank, wenn sie ihrer Aufgabe als „Hüterin der Währung" gerecht werden wollte, scharfe Restriktionen ergreifen mußte, die naturgegeben nur an einer Stelle, der Kreditversorgung der Wirtschaft, ansetzen konnten. Da dank der flexiblen Wechselkurse ihre Instrumente wirksam waren, zwangen die nicht vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten die Unternehmen zur Einschränkung ihrer Investitionen. Hinzukam, daß durch radikale Strö-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mungen in der SPD, die sich in Forderungen nach Verstaatlichung oder einer Investitionslenkung äußerten, das für private Investitionen notwendige Vertrauensklima in der Wirtschaft beeinträchtigt war. Die langfristige Beeinflussung der privaten Investitionen kann jedoch durch diese kurzfristigen Einflüsse, die zudem nicht oder nur am Rande — Konjunkturzuschlag zu den Gewinnsteuern — auf eine erhöhte Abgabenquote zurückzuführen ist, nicht erklärt werden. Außerdem handelte es sich in diesem Fall um exogene hoheitliche Maßnahmen von Notenbank und Staat, während es bei der langfristigen Reaktion der privaten Investitionen auf eine erhöhte Abgabenquote darum geht, daß sich die Volkswirtschaft aus sich heraus auf das neue Datum einstellt.

Der Rückgang der privaten Investitionen in der Rezession von 1974 - 76 zeigt also nur, daß unter bestimmten Bedingungen — sei es durch staatliche Maßnahmen, sei es durch geänderte Verhaltensweisen der privaten Unternehmer — unerwünschte gesamtwirtschaftliche Wirkungen ausgelöst werden können; darüber, ob und wann Grenzen des Wohlfahrtsstaates überschritten sind, die in einer erhöhten Abgabenquote zum Ausdruck kommen, läßt sich jedoch keine Aussage machen.

Anderseits ist klar, daß die Abgabenquote ohne Beeinträchtigung der privaten Initiative nicht unbegrenzt erhöht werden kann. Der „Grolleffekt“ und die daraus resultierenden negativen Wirkungen werden um so stärker sein, je weniger man von der Dringlichkeit der mit Hilfe der Abgaben finanzierten öffentlichen Aufgaben überzeugt ist. Bei kollektiv von der öffentlichen Hand angebotenen Gütern und Diensten werden deren Vorteile in der Regel nur unvollständig zugerechnet. Man frage einmal die Studenten, was sie höher einschätzen: Die individuellen Transferzahlungen im Rahmen der Ausbildungsförderung oder den „unentgeltlichen“ Zugang zu kollektiven Bildungseinrichtungen. Nach meinen Erfahrungen haben sich die Studenten immer für die Transferzahlungen entschieden, obwohl der Betrag an kollektiven Leistungen je Kopf ein Mehrfaches beträgt. Immerhin besteht bei kollektiven Leistungen der öffentlichen Hand das Gefühl, daß man aus der staatlichen Tätigkeit gewisse Vorteile ziehen kann. Bei interpersonellen Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen der Sozialen Sicherheit wird dagegen den Staatsbürgern ein Einkommensverzicht zugunsten Dritter zugemutet. Eine Bedürfnisbefriedigung ist in diesem Fall nur bei einer altruistischen Grundhaltung möglich, die aber im allgemeinen nur begrenzt entwickelt ist, so daß die Grenzen für die Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit enger gezogen sein dürften als bei Maßnahmen, aus denen die Betroffenen unmittelbare Vorteile ziehen können. Dieser Widerstand wird aber nur bei einer Steuerfinanzierung der Transferzahlungen, von der bisher ausgegangen wurde, so stark ausgeprägt sein. Bei einer Beitragsfinanzierung, bei der das Gefühl eines Zusammen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hangs zwischen der eigenen Leistung und der kollektiven Gegenleistung besteht, gilt das nicht. Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates hängen also nicht nur vom Niveau der Leistungen sondern auch von der Art der Finanzierung ab.

8. Grenzen des Wohlfahrtsstaates in Abhängigkeit von der Finanzierung der Sozialleistungen

Maßnahmen der Sozialen Sicherheit werden in der Praxis aus allgemeinen Steuermitteln, aus Beiträgen der Betroffenen und aus Beiträgen der Arbeitgeber finanziert. Die Finanzierung aus Zinserträgen, die aus Rücklagen der sozialen Sicherungseinrichtungen stammen, kann wegen ihrer in der Regel geringen Bedeutung vernachlässigt werden. Steuer- und Beitragsfinanzierung unterscheiden sich dadurch, daß bei der letzteren ein enger Zusammenhang zwischen Höhe (und Dauer) der eigenen Leistung und den Ansprüchen an das System der Sozialen Sicherheit besteht, während dies bei der ersteren nicht der Fall ist. Solange die Maßnahmen der Sozialen Sicherheit den Präferenzen der Staatsbürger entsprechen, wird der Widerstand gegen die Entrichtung der Abgaben im Verhältnis zu demjenigen bei der Zahlung von Steuern nur gering sein. Schmölders hat schon vor vielen Jahren festgestellt, daß dies der Wirklichkeit entspricht. Würde sich trotzdem ein Widerstand gegen die Sozialabgaben ergeben, weil die Beiträge als zu hoch angesehen werden, wäre dies ein Beweis dafür, daß man sich über die Präferenzen der Staatsbürger hinweggesetzt hätte. Die Grenzen des Wohlfahrtsstaats wären überschritten.

In der Praxis ist es aber nicht so eindeutig möglich, anhand des Widerstands gegen hohe Sozialabgaben den optimalen Umfang eines Systems der Sozialen Sicherheit zu bestimmen.

a) Ein auf einer Zwangsmitgliedschaft beruhendes Sicherungssystem wird nicht zuletzt damit begründet, daß man sich über die Präferenzen der Staatsbürger hinwegsetzen muß, damit eine unzureichende Sicherung vermieden wird. In diesem Fall ist ein Widerstand gegen als zu hoch angesehene Zwangsbeiträge unausbleiblich.

b) Jede Versicherung dient dem Risikoausgleich, d. h. Leistung des einzelnen und Gegenleistung der Versicherung entsprechen sich in der Regel nicht. Damit geht aber weitgehend das Gefühl dafür verloren, daß höhere Leistungen für die eigene Person auch eigene Beiträge bedingen. Das verleitet zu dem Versuch, mehr Leistungen in Anspruch zu nehmen, als dies bei voller Kostenäquivalenz der Fall wäre. Ein solches Verhalten, das für die gesetzliche Krankenversicherung in der Bundesrepublik typisch ist, wird noch dadurch begünstigt, daß das dort

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angewandte Sachleistungsverfahren dem Versicherten keinen Einblick in die von ihm verursachten Kosten gewährt.

c) Das Äquivalenzprinzip wird auch durch vertikale Umverteilungsmaßnahmen innerhalb des Systems der Sozialen Sicherheit durchbrochen. Bei derjenigen Gruppe, die aufgrund der Zwangsmitgliedschaft gezwungen ist, mehr zu zahlen als sie an Leistungen erwarten kann, ist mit einem Widerstand zu rechnen, während die Gruppe, die durch die Umverteilung begünstigt ist, an höheren Leistungen interessiert ist, weil sie diese nur teilweise zu finanzieren hat.

Auch bei einer Beitragsfinanzierung von Sozialleistungen ist der Widerstand gegen zu hohe Abgaben — abgesehen von der Schwierigkeit seiner Messung — deshalb kein zuverlässiges Kriterium dafür, daß die Grenzen des Wohlfahrtsstaates überschritten sind. Trotzdem ist die Beitrags- einer Steuerfinanzierung vorzuziehen.

Bei einer Steuerfinanzierung von Sozialleistungen müssen die Empfänger die Leistungen teilweise mit finanzieren, da sie von der Belastung durch Steuern auf die Einkommensverwendung nicht freizustellen sind. Bei einer Finanzierung mit zweckgebundenen Abgaben (Beiträgen) lassen sich dagegen die belasteten und begünstigten Gruppen der Bevölkerung eindeutig trennen, so daß die gewünschte Umverteilungswirkung — von ihrer Veränderung durch Inzidenzprobleme abgesehen — transparent gemacht werden kann. Die Beteiligung an der Finanzierung der eigenen Sozialleistung durch Steuern führt außerdem dazu, daß entweder — wenn man sich an dem Auszahlungsbetrag orientiert — der Realwert der Sozialleistung hinter der gewünschten Höhe zurückbleibt oder daß — wenn man ihre Schmälerung durch die Steuerzahlung berücksichtigt — die Sozialleistung und damit auch die Steuerbelastung höher als bei einem rational ausgestalteten System sein müssen. Werden die Leistungen der öffentlichen Hand und der Sozialleistungsträger in erster Linie durch den Widerstand gegen steigende Abgaben bedingt — liegen die Grenzen des Wohlfahrtsstaates also auf der Abgabenseite —[15], muß sich daraus eine suboptimale Soziale Sicherheit ergeben.

Der zweite Vorteil einer Finanzierung von Sozialleistungen durch zweckgebundene Abgaben besteht in dem erwähnten Bewußtsein, selbst Leistungen für die eigene Soziale Sicherheit zu erbringen und nicht, wie bei einer Steuerfinanzierung, die Lasten auf die Allgemeinheit abwälzen zu können oder von deren Almosen leben zu müssen. Eine solche Situation ist besonders bei einer Finanzierung durch Arbeitgeberbeiträge gegeben. Sie führen bei den Betroffenen zu einer Unter-

[15] Der von Peacock und Wiseman untersuchte „displacement effect" spricht dafür, daß dies in erheblichem Maße der Fall ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schätzung der Kosten der Sozialen Sicherheit und dementsprechend zu übersteigerten Forderungen. Daß die Erwartung, die Kosten der Sozialen Sicherheit auf Dritte abwälzen zu können, illusionär ist — die Arbeitgeberbeiträge gehen als Lohnnebenkosten ebenso wie die Löhne selbst in das Kosten- und Preisgefüge ein —, steht dem nicht entgegen. Die subjektiven Erwartungen bestimmen unabhängig von ihrem Realitätsgehalt die Verhaltensweisen. Die Vorstellung, bei der eigenen Sozialen Sicherheit auf Almosen der Unternehmer angewiesen zu sein, ist der Entwicklung eines mündigen, zu selbstverantwortlichem Handeln aufgerufenen Bürgers nicht minder abträglich. Eine Finanzierung von Sozialleistungen durch Steuern und in noch stärkerem Maße durch Arbeitgeberbeiträge fördern ein Anspruchsdenken, d. h. das Stellen von Forderungen, für deren Erfüllung man selbst nicht aufzukommen braucht. Die Vorstellung auf Seiten der Regierung, man könne im sozialen Bereich Geschenke verteilen, und auf Seiten der betroffenen Staatsbürger, man könne Geschenke erhalten, birgt deshalb die Gefahr in sich, die Grenzen des Wohlfahrtsstaates zu übersehen. Das soziale Sicherungssystem ufert aus. Es ist deshalb ein Finanzierungssystem anzustreben, das die auf den einzelnen entfallenden Kosten einer kollektiven sozialen Sicherung möglichst transparent macht.

In den ersten Abschnitten wurde zum Ausdruck gebracht, daß Grenzen des Wohlfahrtsstaates entgegen der vorherrschenden Meinung eher in übersteigerten Leistungen und Ansprüchen als in einer hohen Abgabenbelastung zu sehen sind. Die abschließenden Ausführungen relativieren diese bei einer isolierten Betrachtung der Leistungs- und Abgabenseite konsistenten Aussagen dahingehend, daß die Grenzen nur bei gleichzeitiger Betrachtung beider Seiten bestimmt werden können.

Die Schwierigkeiten, die Grenzen eindeutig und allgemeingültig zu bestimmen, bestätigen die eingangs getroffene Feststellung, daß ohne politische Wertungen eine Aussage über die Grenzen nicht möglich ist. Die Tatsache des Bestehens derartiger Grenzen wird davon nicht berührt. Sie kommt darin zum Ausdruck, daß mehr Sicherheit und mehr Freiheit in einem System der Sozialen Sicherheit nicht gleichzeitig verwirklicht werden können, ohne daß eine der beiden Zielgrößen beeinträchtigt wird. Der Kunstgriff, Sicherheit als Voraussetzung für Freiheit zu definieren, hat sich als nicht gangbar erwiesen, um eine Kollision zwischen beiden auszuschließen. Ein solcher Versuch läuft darauf hinaus, Grenzen eines Wohlfahrtsstaates überhaupt zu leugnen.

Meine persönliche Meinung über die westdeutsche Sozialpolitik in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg geht dahin, daß das Ziel, mehr Sicherheit zu schaffen, zu Lasten des Freiheitspostulats für die Bürger in unangemessener Weise forciert worden ist, so daß mindestens in einigen Teilbereichen die kollektive Soziale Sicherheit überdimensioniert ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionszusammenfassung

1. Wie kann der Ausdruck „Grenzen" des Wohlfahrtsstaates operational definiert werden, und kann die Existenz solcher Grenzen in der geschichtlichen Realität nachgewiesen werden? Diese Frage wurde vor allem im Hinblick auf das Problem der Vereinbarkeit bzw. des Konflikts von „Sicherheit und Freiheit" erörtert. Dabei kam es aber nicht zu einer — nach Ansicht des Diskussionsleiters notwendigen — Diskussion der Frage, was unter „sozialer Sicherheit" und „Freiheit" verstanden werden könnte oder sollte.

2. Es wurde die These aufgestellt und diskutiert, daß gesellschaftspolitische Werte wie Sicherheit und Freiheit an sich — qualitativ — nicht antinomisch seien. Ein Konflikt zwischen Sicherheit und Freiheit könne erst auftreten bei quantitativer Bestimmung von Grenzen der Ausdehnung sozialer Leistungen. Die Beantwortung der Frage nach der Vereinbarkeit von Sicherheit und Freiheit setze also die Aufstellung von Meß-Kriterien voraus.

3. In der Diskussion wurde Stellung genommen zu der These des Referates Albers, daß allgemeingültige wissenschaftliche Aussagen über „Grenzen des Wohlfahrtsstaates" nicht möglich seien, und daß sich der Wissenschaftler darauf beschränken müsse, die Wirkungen (zusätzlicher) Sozialleistungen auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu beschreiben und zu analysieren.

4. Es wurde die These zur Diskussion gestellt, daß das Problem der „Grenzen des Wohlfahrtsstaates" nichts anderes sei als die Frage nach den „richtigen" (wünschenswerten) Proportionen zwischen Staat bzw. öffentlichen Sozialleistungen und Markt bzw. privaten Initiativen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, daß „mehr soziale Sicherheit" bis zu einem gewissen Punkt „mehr Freiheit" ermöglichen könne; über diesen Punkt hinaus aber zu Einschränkungen des Freiheitsspielraumes führen könne. Es sei also fraglich, ob Zielkonflikte monoton, konsistent und uni-direktional sind, oder ob es nicht möglich sei, daß für unterschiedliche Bereiche der Größenordnungen sozialer Sicherheit auch verschiedene Grade der Vereinbarkeit bzw. des Konflikts von Sicherheit und Freiheit bestehen können. Als Beispiel wurde das Problem der Auswirkungen von Transferleistungen auf das Arbeitsverhalten diskutiert. Ein Mehr an Transfereinkommen führe nicht notwendig zu schwächerem Leistungswillen; denn der Leistungswille hänge

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch von anderen Bestimmungsgründen (z. B. Macht, Status, Selbsterfüllung u. a. m.) ab.

In der Diskussion herrschte die Meinung vor, daß keine allgemeinen Aussagen darüber gemacht werden können, wie vermehrte Sozialleistungen auf den Leistungswillen und damit auf Produktivität und Wachstum wirken.

5. Ein weiteres Diskussionsthema bestand in der Frage nach den Möglichkeiten und den Vor- und Nachteilen einer Finanzierung von Sozialleistungen durch Gebühren und Steuern.

6. Es wurde die These aufgestellt, daß im Wachstumsprozeß der Dienstleistungssektor überproportional wachse. Da nun die Sozialleistungen zum großen Teil Dienstleistungen seien, müsse erwartet werden, daß die Belastungen der Einkommen durch Sozialbudgets steigen werden. Weiter wurde darauf hingewiesen, daß mit steigender Lebenserwartung und zunehmendem Anteil der Nicht-Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung die Sozialbelastung steigen müßte. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage diskutiert, ob die Rede von den „steigenden Ansprüchen" (in pejorativem Sinne) zu recht bestehe. Zunehmende und sich differenzierende Bedürfnisse und entsprechende Veränderungen der Nachfrage entwickeln sich im Zuge steigenden Realeinkommens.

7. Manches, was heute als sozialstaatliche „Belastung" (durch Steuern und Beiträge) angesehen wird, habe es auch früher — vor Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaates — gegeben, nur in anderen Formen: So z. B. sorgte der Familienverband für die soziale Sicherung und trug die daraus entstehenden Belastungen.

8. Es wurde die Frage zur Diskussion gestellt, ob es nicht sinnvoll wäre, nicht nur von „Obergrenzen", sondern auch von „Untergrenzen" des Wohlfahrtsstaates zu sprechen — und damit den Begriff des „sozialen Bandes" einzuführen. Man sollte also nach Kriterien des Minimums an Sicherheit zur Realisierung individueller Freiheit suchen, ähnlich wie bei den Bemühungen um eine Bestimmung des Existenzminimums.

9. Es wurde die Frage diskutiert, ob die „Grenzprobleme" des Wohlfahrtsstaates im Grunde Ordnungsprobleme sind und nur durch ordnungspolitische Reformen gelöst werden können, oder ob diese Probleme nicht besser pragmatisch, d. h. durch schrittweise und auf Kompromissen beruhende Verbesserungen (primär ablaufspolitischer Art) der Sozialleistungen bewältigt werden können. Wie bei manchen anderen Diskussionsthemen zeigte sich auch hier wieder, daß die Antwort nur auf der Grundlage politischer Wertungen gegeben werden kann.

Theodor Pütz, Wien

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates

Von *Christian Watrin*, Köln

I. Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialordnung

In der seit den frühen fünfziger Jahren andauernden Sozialstaatsdiskussion geht es vordergründig um die rechtliche Ausdeutung der Generalnorm des Grundgesetzes, daß die Bundesrepublik Deutschland ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat" (Art. 20, Abs. 2) sei und daß die Länderverfassungen den „Grundsätzen des ... sozialen Rechtsstaates" (Art. 28, Abs. 1) entsprechen müssen. Bei näherem Hinsehen erweist sich der seit langem geführte verfassungspolitische Interpretationswettstreit, der, soweit er mit juristischen Argumenten geführt wird, nicht in die Kompetenz der Ökonomen fällt, jedoch als eine grundlegende Erörterung über die Frage, wie in einer freiheitlichen Ordnung, die im Rahmen des Rechtsstaates auch wirtschaftliche Freiheiten gewährleistet, die soziale Ordnung zu gestalten sei. Allgemein ausgedrückt geht es um Festlegung, Interpretation oder Abänderung der Spielregeln im Bereich der sozialen Ordnung und — was besonders zu betonen ist — um die Rolle, die der Staat als Sozialstaat übernehmen soll.

Die Sozialstaatsproblematik kann in erster Annäherung mit den vorherrschenden Definitionen der Sozialpolitik gleichgesetzt werden. So gesehen hat sich der Auf- und Ausbau des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland, anknüpfend an wissenschaftliche Erörterungen und sozialpolitische Maßnahmen, die in die Gründungszeit unserer Vereinigung fallen, in den letzten drei Jahrzehnten mit bemerkenswerter Dynamik vollzogen. Das den Sozialstaat ausmachende Gesetzeswerk ist mittlerweile von keinem einzelnen mehr überschaubar, und Versuche seiner zusammenfassenden Kodifikation in einem Sozialgesetzbuch erweisen sich als außerordentlich schwierig[1]. Das Geflecht der sozialen Leistungen und Belastungen, mühsam eingefangen in Sozialberichten und -budgets[2], ist selbst quantitativ nur bedingt abschätzbar,

[1] Siehe hierzu *D. Merten*, Veröffentlichungen zum Entwurf eines Sozialgesetzbuches, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 1 (1973), S. 257.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zahlreiche qualitative, bestehende Regelungen abändernde Maßnahmen sind in ihren ökonomischen Wirkungen bestenfalls nur noch im strukturellen[3] Sinne erfaßbar.

Das Interesse von Ökonomen an sozialpolitischen Fragestellungen ist gegenwärtig stark darauf ausgerichtet, ob und inwieweit sich „Grenzen des Sozialstaates" ausmachen lassen, besonders wie sichtbar werdende finanzielle Engpässe überwunden werden können. Demgegenüber treten in der verfassungspolitischen Diskussion die ordnungspolitischen Aspekte stärker in den Vordergrund, denn die Generalnorm, daß die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat sei, wird dort nicht nur als Maßstab zur Auslegung und zur Beurteilung von Gesetzen verstanden, sondern gleichzeitig vielfach auch als Programmsatz oder sogar als Verfassungsauftrag aufgefaßt, um staatliches Tätigwerden im sozialen Bereich zu begründen[4]. Übersetzt in die Sprache der Ökonomen heißt das, daß an staatliche Instanzen die Aufforderung ergeht, das Angebot an sozialen Gütern noch zu erweitern.

Während in der älteren Diskussion die am meisten genannten Topoi noch weitgehend identisch sind mit denjenigen, die in der sozialpolitischen Diskussion unter den Sammelbegriffen soziale Sicherheit, Arbeitsschutz und Koalitionsfreiheit zusammengefaßt werden, sind die jüngeren Erörterungen — möglicherweise unter dem Eindruck jener Strömungen, die die dismal science zu einer optimistischen Machbarkeitswissenschaft umzugestalten suchen — durch eine außerordentliche Ausdehnung der Ansprüche an das staatliche Leistungsangebot gekennzeichnet. Ausgehend von der Auffassung, daß der Sozialstaat „den wirtschaftlichen und wirtschaftlich bedingten Verhältnissen auch in der Gesellschaft wertend, sichernd und verändernd mit dem Ziel gegenübersteht, jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse zu beseitigen oder zu kontrollieren"[5], wird die Konkretisierung der sich aus der Generalnorm unter heutigen Bedingungen ableitbaren Verfassungsaufträge gesehen in Katalogen sozialer Grundrechte, die zwar unterschiedlich formuliert werden, meist jedoch neben den schon er-

---

[2] Siehe z. B. Sozialbericht 1976, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/4953.

[3] Der Begriff wird hier im Sinne der Hayekschen Terminologie der Muster-Voraussage (pattern prediction) oder -Erklärung verwendet. Siehe *F. A. Hayek*, Die Theorie komplexer Phänomene, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Heft 36, Tübingen 1972, S. 7 f.

[4] Siehe hierzu *H. F. Zacher*, Artikel: Sozialstaatsprinzip (als Manuskript vervielfältigt). — *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL, 1972, S. 46 ff. — *W. Martens*, Grundrechte im Leistungsstaat, ebenda, S. 39. — *P. Badura*, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Staat, 1973, S. 22 f.

[5] *H. F. Zacher*, a. a. O., S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wähnten sozialen Sicherungsansprüchen noch folgende Desiderata enthalten: Das Recht auf Arbeit, das so zu verfassen ist, daß jedermann die rechtliche Möglichkeit garantiert sein muß, „durch die Arbeit und in der Arbeit Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung zu erreichen und zu bewahren"[6], das Recht auf Bildung und neuerdings das Recht auf angemessene Wohnung und auf gesunde Umwelt[7]. Diese Rechte lassen sich zusammenfassen in das allgemeine Prinzip auf staatliche Sicherung des Daseins auf der einen Seite und eine umfassende Verantwortung des Staates für die Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit auf der anderen Seite[8].

Die verfassungspolitische Diskussion über Umfang und Grenzen von Leistungsansprüchen des einzelnen gegen das Gemeinwesen ist gleichzeitig eingebunden in Erörterungen über die Aufgaben des Staates und über das liberale Rechtsstaatsideal. Unter Berufung auf den sozialen und wirtschaftlichen Wandel der letzten Jahrzehnte wird argumentiert, daß sich die Staatsfunktionen nicht mehr auf den Schutz der

---

[6] *P. Badura,* a. a. O., S. 20.

[7] *P. Badura,* a. a. O., S. 24. In der umfangreichen Aufzählung, die Badura anhand der Europäischen Sozialcharta von 1961 und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 entwickelt, umschließen die „Grundfreiheiten der Arbeit (pars pro toto: ‚Recht auf Arbeit'), das Recht auf freie Wahl und Ausübung des Berufs, Vollbeschäftigungspolitik und staatlichen Schutz der Arbeitslosigkeit, das Recht auf einen bezahlten Arbeitsplatz sowie auf angemessene und gesicherte Arbeitsbedingungen einschließlich eines gerechten Lohnes und ausreichender Erholungs- und Urlaubszeit, das Recht auf Schutz und Berücksichtigung der Frauen, der Jugendlichen und der Behinderten, das Recht auf Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung, das Recht auf betriebliche und unternehmerische Mitbestimmung und die Koalitionsfreiheit einschließlich der Garantie des Tarifvertragssystems und des Arbeitskampfes.

Zu den Garantien der sozialen Sicherheit gehören Rechte auf soziale Vorkehrungen gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Berufskrankheit, der Mutterschaft und der Familiengründung, das Recht auf ärztliche Versorgung und ärztliche Hilfe und das Recht auf Fürsorge bei Bedürftigkeit und in besonderen Notlagen.

Rechte auf sozial-kulturelle Entfaltung (pars pro toto: ‚Recht auf Bildung') sind die Rechte auf Erziehung, Ausbildung und Fortbildung, das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte und auf gleichberechtigten Zugang zu diesen und die Gewährleistung der Chancengleichheit im Bildungs- und Ausbildungswesen" (S. 22 f.). — Auf die Konsistenz dieses Kataloges kann im folgenden nicht näher eingegangen werden. Anhand der deutschen Diskussion muß aber beispielsweise in Frage gestellt werden, ob unternehmerische Mitbestimmung und ein Tarifvertragssystem miteinander vereinbar sind. Siehe hierzu *G. von Eynern,* Tarifautonomie trotz Mitbestimmung?, in: Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht, Festschrift für Helmut Arndt, Berlin 1976, S. 37. Im ersten Teil dieses Aufsatzes werden die Argumente, die gegen die Vereinbarkeit von Tarifautonomie und paritätischer Unternehmensmitbestimmung sprechen, klar herausgearbeitet. Die im zweiten Teil (S. 48) vorgebrachten Ad-hoc-Argumente, warum den generellen Überlegungen doch weniger Gewicht beizumessen sei, vermögen demgegenüber weniger zu überzeugen.

[8] Vgl. *P. Badura,* a. a. O., S. 22 und S. 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechte des Bürgers bei hoheitlichen Akten und die Garantie der bürgerlichen Ordnung beschränken dürften, sondern daß sie wegen der durch die moderne Industrialisierung und Arbeitsteilung gestiegenen Abhängigkeit des einzelnen von staatlichen Einrichtungen sich auf ein weitgehendes System der Daseinssicherung zu erstrecken hätten. Der daseinssichernde Staat[9] aber steht seinen Bürgern nicht als protektive, die bürgerlichen Rechte schützende Institution gegenüber, sondern er tritt ihnen als *Leistungsstaat* entgegen, der im Verkehrs-, Versorgungs- und Bildungswesen, im Kulturbereich, im Sektor der sozialen Sicherung und Sozialhilfe, beim Wohngeld, beim Kindergeld, im Bereich der Kriegsfolgeschäden, in einzelnen Branchen und Regionen, im Geldwesen, in der Massenkommunikation, in der Gestaltung der Freizeit und in zahllosen anderen Sektoren Sachleistungen und finanzielle Mittel anbietet, bewilligt und zuteilt[10]. Ökonomisch ausgedrückt ist der Leistungsstaat als der Kollektivgüter bereitstellende oder selbst produzierende Staat zu bezeichnen, der „planende und verteilende Leistungs- und Lenkungsverwaltung"[11] ist. Zu den ordnungspolitischen Problemen des *sozialen* (beispielsweise im Unterschied zum kulturellen) *Leistungsstaates*[12] zählen somit die Finanzierungs- und Kostenaufteilungsregeln, die Zuteilungsverfahren, die Sicherung des gleichen Zugangs zum staatlichen Leistungsangebot, die Verhinderung von Überlastungen und die Verhütung der Privilegierung von einzelnen Bürgern oder Gruppen, vor allem aber die Kompatibilität von Rechtsstaat und Sozialstaat. Erzwingt der Sozialstaat die Verletzung oder drastische Einschränkung individueller Freiheits- und Entfaltungsräume[13] oder ist er die Voraus-

[9] Von grundlegender Bedeutung für diese Sichtweite sind die Arbeiten von *E. Forsthoff*. Siehe vor allem sein Alterswerk „Der Staat der Industriegesellschaft" (München o. J., 1971), besonders S. 75 ff. — Ferner die von ihm herausgegebene Aufsatzsammlung „Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit", Darmstadt 1968.

[10] Siehe hierzu *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL, Heft 30 (1972), S. 46 ff.

[11] *G. Leibholz*, 25 Jahre Grundgesetz, in: Fragen der Freiheit, Heft 113 (1975), S. 7. — Ferner *G. Dürig*, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: U. Scheuner (Hrsg.), Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Frankfurt 1971, S. 168. — *P. Badura*, a. a. O., S. 38. — *B. Bender*, Rechtsstaat und Sozialstaat. Zur Dialektik des heutigen Verfassungsstaates, in: G. Briefs (Hrsg.), Laissez-faire Pluralismus. Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters, Berlin o. J. (1966), S. 339 f. — *K. Hesse*, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 557 ff.

[12] Die Abgrenzung des sozialen Leistungsstaates oder Sozialstaates von anderen Bereichen staatlichen Handelns sind in der Literatur nicht einheitlich. Einige Autoren fassen den Begriff sehr weit und subsumieren unter ihn das gesamte wirtschafts- und sozialpolitische Tätigwerden des Staates, andere beschränken sich mehr auf den sozialpolitischen Bereich. Im folgenden wird der zweiten Auffassung im wesentlichen gefolgt.

[13] Zu diesem Ergebnis kommen, allerdings mit verschiedenen Gründen und von verschiedenen Ausgangspunkten aus, *F. A. von Hayek*, Freiburger Stu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setzung für die Sicherung individueller Freiheit[14]? Läßt es sich verhindern, daß der Sozialstaat in einen obrigkeitlichen Wohlfahrtsstaat zurückfällt oder sich zu einem totalitären Kollektivstaat fortentwickelt, in dem Maßnahmegesetze und bürokratische Verordnungen letztlich Sozialfunktionen in Herrschaftsfunktionen verwandeln[15] oder kann die soziale Ordnung so ausgestaltet werden, daß sie die Mitte hält zwischen Obrigkeits- und Wohlfahrtsstaat und mit den Grundsätzen einer Gesellschaft freier Menschen vereinbar ist[16]?

Die Frage nach der Verfassung des Sozialstaates stellt sich jenseits der aktuellen Erörterungen über finanzielle Ungleichgewichte, unzureichende Rücklagen, sogenannte Kostenexplosionen und ungeplante Staatszuschüsse zu einzelnen Leistungsträgern. Die beobachtbaren Dysfunktionen des Sozialstaates können kaum als alleinige Folge des vor wenigen Jahren einsetzenden und anscheinend mittlerweile wieder überwundenen Schrumpfungsprozesses angesehen werden — was zu der Hoffnung berechtigen würde, daß sie in einem wirtschaftlichen Aufschwung wieder verschwinden; sie signalisieren auch Unzulänglichkeiten in der *Ordnung des Sozialstaates*, die kaum mit einigen wenigen linearen Mittelkürzungen und strengeren Bedingungen bei der Abgabe sozialer Leistungen zu beheben sein dürften, sondern voraussichtlich Überlegungen über Änderungen des Regelsystems erforderlich machen.

Zu Einzelheiten sind auf dieser Tagung schon viele Hinweise gegeben worden, so daß es hier möglich ist, einige allgemeine Fragen so aufzuwerfen, allerdings ohne Anspruch darauf, das komplexe Problem der Verfassung des Sozialstaates lösen zu können, denn es handelt sich — wie eingangs bemerkt — nicht nur um Festlegung, Interpretation und Abänderung der Spielregeln, sondern das Hauptproblem ist die Definition der Rolle des wichtigsten Teilnehmers, des sozialen Leistungsstaates selbst. Da es um Bereitstellung und Produktion von Kollektivgütern geht, kann die Rolle des Staates nicht auf die Durchsetzung und den Schutz von Rechten beschränkt werden, sondern der Staat ist — um im spieltheoretischen Bilde zu bleiben — selbst Teilnehmer des Spiels, nicht nur in dem Sinne, daß er die Schwelle der Kollektivgüterproduktion überwinden muß, sondern auch in dem Sinne, daß er in die

---

dien, Tübingen 1969, und *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechtes, I, München 1961, S. 4.

[14] Siehe hierzu das vorangegangene Referat von *W. Albers*, Grenzen des Wohlfahrtsstaates. S. 935 - 960 dieses Bandes.

[15] Vgl. *H. Baier*, Auf dem Wege zum autoritären Wohlfahrtssozialismus. Vermachtung und Vergesellschaftung des Krankheitsverhaltens durch Sozialstaat und Interessenverbände, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. März 1974, Nr. 73, S. 10.

[16] Vgl. *K. Stern*, Artikel Sozialstaat, in: Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von H. Kunst und S. Grundmann, o. J. (1975), Stuttgart, Sp. 2404 und Sp. 2409 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durchführung der Produktion sozialer Güter direkt oder indirekt involviert ist, also innerhalb des von ihm gesetzten Regelsystems selbst handelnd tätig wird. —

Das so umschriebene Ordnungsproblem soll im folgenden unter drei Gesichtspunkten behandelt werden, der Frage nach der Wahl einer geeigneten Perspektive (II), der Suche nach einer Erklärung für beobachtbare Funktionsmängel des Sozialstaates (III) und der Erörterung ordnungspolitischer Möglichkeiten (IV). Bei der Analyse der Mängel des sozialstaatlichen Systems werde ich Überlegungen aus der Kollektivgüterlehre zugrundelegen, bei der Wahl der Perspektive hingegen plädiere ich für eine vertragstheoretische Betrachtung, so wie sie in jüngerer Zeit vor allem Rawls, Nozick und Buchanan[17] wieder in den Vordergrund des Interesses gerückt haben, ohne allerdings in allen Punkten meine Abhängigkeit von diesen Autoren — wie ich fürchte — genügend sichtbar machen zu können. Bei der genannten Literatur handelt es sich um einen Rückgriff auf die sozialphilosophischen Theorien des Gesellschaftsvertrages, die historisch gesehen, vor dem Utilitarismus entstanden sind. Ausgehend von Hobbes Leviathan sind hier Locke, Rousseau und Smith zu nennen, nicht aber Bentham, J. St. Mill, Sidgwick und die spätere Wohlfahrtsökonomie. Die vertragstheoretische Betrachtungsweise unterscheidet sich von der den Ökonomen geläufigeren utilitaristisch-wohlfahrtsökonomischen dadurch, daß sie das Augenmerk primär auf das *System von Regeln* lenkt, das in einem Seinsbereich vorherrscht; die wohlfahrtsökonomische Analyse der Pareto-Optimalität von Situationen tritt demgegenüber zurück.

II. Die Sozialordnung in vertragstheoretischer Sicht

Das Aufkommen des Sozialstaates wird häufig historisch abgeleitet, wobei idealisierende Darstellungen meist den Gründen der Staats- und neuerdings auch der Parteiräson, die beim Zustandekommen sozialpolitischer Maßnahmen von Bedeutung sind, weniger Aufmerksamkeit widmen[18]. Wichtiger als historische Deskriptionen sind die Bemühungen

---

[17] *J. Rawls,* Eine Theorie der Gerechtigkeit, Neuwied 1975. — *J. M. Buchanan,* The Limits of Liberty, Chicago und London 1974. — *R. Nozick,* Anarchie, Staat, Utopia, München 1976. — Siehe auch *Chr. Watrin,* Eine liberale Interpretation der Idee der sozialen Gerechtigkeit. Bemerkungen zum Buch von John Rawls, „Eine Theorie der Gerechtigkeit", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 21. Jg. (1976), S. 45 ff. — Das Buch von Rawls kann als ein grundlegender Versuch aufgefaßt werden, das Verhältnis von Freiheit (Rechtsstaat) und sozialer Gerechtigkeit (Sozialstaat) zu interpretieren. — In Rawls' und Buchanans Arbeiten wird außerdem sichtbar, daß die Idee des Gesellschaftsvertrages nicht notwendig zu den totalitären Konsequenzen führt, die Rousseau glaubte ziehen zu müssen.

[18] Nach dem Zeugnis von *A. Rüstow* (Sozialpolitik diesseits und jenseits des Klassenkampfes, in: B. Külp und W. Schreiber [Hrsg.], Soziale Sicherheit,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zur systematischen Begründung des Sozialstaates. Von nachhaltigem Einfluß ist hier nach wie vor die Hegel-Steinsche-Staatstheorie[19]. Nach ihr ist die Sozialpolitik die zwangsläufige Folge des Übergangs zur bürgerlichen Gesellschaft und zur wirtschaftlichen Arbeitsteilung. Im Gegensatz zur Subsistenzwirtschaft, die in der vorindustriellen Gesellschaft eine große Rolle spielte, erzeuge die gesellschaftliche Wirtschaft wechselseitige Abhängigkeit der Menschen untereinander. Der Wettbewerbsmechanismus rufe überdies sowohl den Gegensatz von Reichtum und Armut als auch den Konflikt zwischen der Klasse der Besitzenden und der Nichtbesitzenden hervor und erzwinge so um des sozialen Friedens willen den staatlichen Eingriff. Ziel der staatlichen Intervention aber sei die Milderung der Antinomien der bürgerlichen Gesellschaft.

Nach dieser Auffassung erzwingen die sozioökonomischen Verhältnisse die staatliche Daseinsvorsorge. Sozialstaatliche Politik gehört somit im Rahmen der bürgerlichen Gesellschaft (der Marktwirtschaft) zu den permanenten Aufgaben des Staates. Dieser muß durch seine Maßnahmen ständig für die Integration der Gesellschaft sorgen, allerdings in einem wohlabgewogenen Verhältnis, in der das „soziale Königtum" die Gefahr vermeidet, Sozialfunktionen in den Dienst von Herrschaftsansprüchen zu stellen und in der der Staat gleichzeitig als eine Institution aufgefaßt wird, die der Idee des Sittlichen verpflichtet ist, d. h. individuelle Freiheit verbürgt[20]. Bürgerlicher Rechtsstaat und gesellschaftsintegrierender Sozialstaat aber stehen notwendig in einem dialektischen Verhältnis, in einer nicht auflösbaren Spannung, in einem labilen Gleichgewicht zueinander, wie vielfach gesagt wird[21].

Dieser Deutung sozialer Beziehungen wird heute nicht nur von neomarxistischen Positionen aus Beifall gespendet. Auch der vorherr-

---

Köln 1971, S. 20) war für die frühe deutsche Sozialgesetzgebung nicht nur die Kaiserliche Botschaft von 1881 von Gewicht. Diese Maßnahme ist vielmehr im Zusammenhang mit dem Sozialistengesetz von 1878 zu sehen und verfolgte den politischen Zweck, die Arbeiter ihren wirtschaftlichen und politischen Schutzorganisationen zu entfremden. — Siehe ferner *J. Höffner*, Was ist Sozialpolitik?, ebenda, S. 32, für ähnliche Hinweise.

[19] Zum folgenden siehe die Interpretation von *E. R. Huber*, Vorsorge für das Dasein. Ein Grundbegriff der Staatslehre Hegels und Lorenz v. Steins, in: R. Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, S. 149 f.

[20] So *E. R. Huber*, Vorsorge für das Dasein, a. a. O., S. 154. — Ferner *ders.*, Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 604 f.

[21] Zu den zahlreichen Metaphern, die hier verwendet werden, siehe *H. F. Zacher*, a. a. O., S. 9. — *B. Bender*, a. a. O., S. 347. — *O. Bachof*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 210. — *E. R. Huber*, Rechtsstaat und Sozialstaat, a. a. O., S. 611. — *E. H. Buchholz*, Sozialstaatsprinzip und Sozialpolitik, in: ders. (Hrsg.), Grenzen der Planung, Tübingen 1976, S. 17 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schende ökonomische Sprachgebrauch scheint ihr beizupflichten, da er gerade dort, wo es um sozial- und verteilungspolitische Fragen geht, gerne die Metapher vom Verteilungskampf verwendet. Trotzdem wäre es unzutreffend, hier eine Konkordanz der Hegel-Stein-Marxschen Perspektive mit neueren ökonomischen Auffassungen zu vermuten. Trotz verbaler Assoziationen sind die tiefreichenden Gegensätze zwischen beiden Positionen nicht zu übersehen, denn die ökonomische Analyse versucht den Kosmos der Wirtschaftsbeziehungen in erster Linie aus der Tauschidee heraus zu verstehen. Sie leugnet nicht das Bestehen von Tauschkonflikten im Sinne des Streites um Austauschverhältnisse. Ihr Hauptproblem ist jedoch die Erklärung der überraschenden Tatsache, daß Menschen trotz entgegengesetzter Interessen als Käufer und Verkäufer am Markt und trotz unterschiedlicher Faktoren- und Güterausstattung sich in vielen Fällen zur spontanen ökonomischen Kooperation auf Märkten und damit zu Verträgen zusammenfinden, in anderen aber trotz gleichgerichteter Interessen nicht zur Produktion der gemeinsamen Güter hinfinden, es sei denn, das Problem des simultanen Vertragsabschlusses zwischen vielen werde durch eine staatliche Instanz gelöst[22].

Dieser grundsätzlich andere Denkansatz kann auch nicht durch die Rede vom Verteilungskampf außer Kraft gesetzt werden. Denn dieser Ausdruck bezeichnet beispielsweise in der Inflationsanalyse nicht den Interessengegensatz zwischen „Kapitalisten" und „Proletariern", sondern die Schädigungen Dritter im Gefolge eines inflationsbegünstigenden Preis- und Lohnverhaltens der Tarifpartner. Die hier ausgelösten negativen externen Effekte lassen sich zwar zum Verteilungskampf und Konflikt zwischen Produzenten und Nichtproduzenten hochstilisieren, eine klassenkampftheoretische Interpretation dieses Phänomens wäre jedoch zumindest unmarxistisch, da in der dialektisch-materialistischen Denktradition das Eigentum bzw. Nichteigentum an Produktionsmitteln der klassenbildende Faktor ist und nicht ein — und sei er auch noch so gewichtig — Interessenkonflikt von Inhabern verschiedener ökonomischer Rollen und Positionen. —

Für die Anwendung der vertragstheoretischen Perspektive auf die Analyse sozialer Probleme sprechen aber nicht nur allgemeine Überlegungen, sondern auch unmittelbar auf den historischen Wandel des

[22] Zu letzterem siehe *J. M. Buchanan,* The Limits of Liberty, a. a. O., S. 31. — Der ökonomische Denkansatz unterscheidet sich gleichzeitig fundamental von der Theorie der Daseinsvorsorge, die den einzelnen in jeder Lebensäußerung als abhängig vom Staat ansieht. Vom ökonomischen Standpunkt aus sind viele Probleme durch Tauschhandlungen zwischen den Beteiligten lösbar, der Staat spielt demgegenüber eher eine subsidiäre Rolle, denn er muß nur dort tätig werden, wo Märkte die gemeinsam gewünschten Güter nicht hervorbringen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialstaates bezogene Argumente. Es besteht weithin Übereinstimmung, daß sich — vor allem im Bereich der sozialen Sicherung — mit dem Übergang von der „Klassen"- zur „Volks"-Versicherung[23] der ursprüngliche Charakter der Sozialpolitik grundlegend gewandelt hat. An die Stelle von Maßnahmen, die durch die klassische soziale Frage umschrieben wurden und die den Schutz und die Förderung einer Minorität betrafen, sind mittlerweile — deutlich sichtbar an der Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige — soziale Sicherungssysteme getreten, die mit Ausnahme der Beamten und kleinerer Gruppen freiberuflich und unternehmerisch Tätiger den größten Teil der Bevölkerung umfassen.

Neuerdings gibt es zwar einige Bemühungen, einer neuen sozialen Frage[24] zum Leben zu verhelfen. Aber der Ausdruck ist, wenn damit eine Analogie zur alten sozialen Frage im klassentheoretischen Sinne gemeint sein sollte, eher irreführend. Selbst wenn man der Auffassung ist, daß in der Mehrheit der Fälle Phänomene echter sozialer Not beschrieben werden, so ist doch weder die Rede vom Klassen- noch die vom Gruppenkonflikt angebracht, da soziale Merkmale, wie etwa gleiche wirtschaftliche Lage, gemeinsames Herkommen und Schicksal, ethnische Übereinstimmungen oder sonstige, sozialen Zusammenhalt konstituierende Faktoren eindeutig fehlen. Eher gilt die Vermutung, daß es sich bei den beschriebenen Armutsphänomenen um ein Bündel sehr heterogener individueller Schicksale handelt, deren äußeres Kennzeichen — bei Abstraktion von sonstigen zufließenden Einkommensbestandteilen — die Tatsache ist, daß die Betreffenden bestimmte Einkommenshöhen nicht erreichen.

In dem Maße, wie sich die Sozialpolitik von ihren historischen Themen des Schutzes und der Förderung der Arbeiter abwendet und sich zu einer allgemeinen, fast die ganze Bevölkerung eines Landes umfassenden Politik wandelt, empfiehlt sich auch eine andere Betrachtungsweise ihrer Grundprobleme. Nicht mehr die fürsorgliche, von paternalistischen Gesichtspunkten getragene traditionelle Sozialpolitik ist der wesentliche Gesichtspunkt. Da die vertikale Redistribution vielmehr zunehmend durch die horizontale ersetzt wird und die Versicherten durch komplizierte Transfersysteme sich selbst ihre Sicherheit zu schaffen suchen, beispielsweise dadurch, daß selbständig und unselbständig Erwerbstätige für nicht mehr aktiv am Wirtschaftsprozeß Beteiligte Zahlungen leisten, ist es sinnvoll, das Ordnungsproblem im

---

[23] *H. P. Tschudi,* Der schweizerische Sozialstaat — Realität und Verpflichtung, in: *E. Tuchtfeldt,* Schweizerische Wirtschaftspolitik zwischen gestern und morgen, Bern und Stuttgart 1976, S. 135.

[24] *H. Geißler,* Die Neue Soziale Frage, Herder Bücherei, Bd. 566, Freiburg 1976, S. 15 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialstaat *vertragstheoretisch* zu sehen. Von hier aus wird der Sozialstaat dann nicht mehr länger als ein Instrument der sozialen Integration einer Klassengesellschaft aufgefaßt, sondern als ein Bereich, in dem die Beteiligten als *freie, gleiche* und *selbstinteressierte* Personen ihre Beziehungen auf der Basis von *Fairneßprinzipien* im Hinblick auf Vorsorge, Fürsorge, Versorgung, Not, Ausgleich und wechselseitige Förderung regeln wollen[25].

Bei dieser Betrachtungsweise wird nicht unterstellt, daß ein Vertragsabschluß im wörtlichen Sinne vorliege — dort, wo im Sozialstaat Beitrittszwang zu einer Einrichtung besteht, wäre eine solche Behauptung sachlich im übrigen falsch. Der Rückgriff auf die vertragstheoretische Perspektive soll lediglich eine Möglichkeit eröffnen, die komplexe ordnungspolitische Problematik überschaubarer zu machen.

Auf den ersten Blick mag es den Anschein haben, daß die vertragstheoretische Betrachtungsweise mit der im Zusammenhang mit sozialen Sicherungssystemen so viel beschworenen Auffassung, es handelte sich hier um einen Solidarvertrag zwischen den Versicherten, nahtlos übereinstimmt. Das wäre jedoch nur dann der Fall, wenn die Rede vom Solidarvertrag sich erfolgreich des Verdachtes erwehren könnte, statt eines Mittels zur Überwindung der Zahlungsunwilligkeit ein Kriterium zur Konstruktion von sozialen Verträgen im kontrakttheoretischen Sinne zu sein[26].

III. Zur vertragstheoretischen Analyse des Sozialstaates

Wenn Probleme der Bereitstellung und Produktion sozialer Güter vertragstheoretisch interpretiert werden, dann ist es erforderlich, die Rolle des Sozialstaates unter diesen Aspekt näher zu umschreiben. Seine wesentliche Aufgabe ist die Überwindung der Schwelle der Kollektivgüterproduktion, also das Zustandebringen einer gemeinsamen Übereinkunft dort, wo die Kosten des simultanen Vertragsabschlusses bei vielen Beteiligten sehr hoch und das Ausschlußprinzip des Marktes nicht durchsetzbar ist. Die Nichtanwendbarkeit des Exklusionsprinzips kann nicht nur im Falle hoher Ausschlußkosten ökonomisch begründet, sondern auch durch politischen Akt in Form der Festlegung sozialer Bedarfe verursacht sein. Werden lediglich ökonomische Kriterien zugrundegelegt, so fallen viele der üblicherweise im Sozialstaat erstellten sozia-

[25] Siehe hierzu *J. Rawls'* Beschreibung des Gesellschaftsvertrages, a. a. O., S. 140 ff.

[26] Nur zur Verdeutlichung sei ergänzend bemerkt, daß die vertragstheoretische Deutung auch nicht im Sinne neuerer Versuche im Bereich der Lohnpolitik verstanden werden darf, Lohnbeschränkungsabkommen ideologisch durch sog. Sozialverträge zu fundieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len Leistungen, vor allem die Güter, bei denen das Versicherungsprinzip angewendet werden kann, nicht notwendig in die Kategorie der Kollektivgüter, andere aber — beispielsweise die Einkommensumverteilung[27] außerhalb von kleinen Solidargruppen wie der Familie oder der Ausgleich von Kriegsfolgen — tragen alle Merkmale öffentlicher Güter. Daß in den realen Ausprägungen des Sozialstaates soziale Güter erstellt werden, die weit über den Bereich der „reinen" öffentlichen Güter hinausgehen, hat historisch-politische Gründe, denen hier nicht weiter nachgegangen wird.

Aus vertragstheoretischer Sicht kann der Sozialstaat mithin als eine Einrichtung aufgefaßt werden, deren sich die Beteiligten bedienen, um jene Güter zu erstellen, deren Produktion sie zwar wünschen, deren Erzeugung über die spontanen Kräfte des Marktes jedoch aus ökonomischen oder politischen Gründen nicht stattfindet oder unmöglich ist. Da an der gemeinsamen Übereinkunft aus Kostengründen nicht alle Mitglieder der Gesellschaft teilnehmen können, bedarf es spezifischer freiheitlich-demokratischer Verfahrensweisen, damit die betreffenden Entscheidungen zustandekommen[28] und gegebenenfalls revidiert werden können. Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, das in der verfassungspolitischen Diskussion eine zentrale Rolle spielt[29], ist also so bestimmt, daß der *Sozialstaat als Leistungsstaat* aufgefaßt wird, der „öffentliche" Güter in einem näher zu bestimmenden Umfang bereitstellt oder produziert, wobei die „Grenzen des Sozialstaates" im Sinne der Ausdehnung des Leistungsangebotes vor allem durch den *politischen Prozeß* festgelegt werden.

Die juridische Betrachtungsweise geht mit dieser Ansicht insoweit konform, als in ihr häufig von der Gefahr eines Umschlagens der Sozialfunktionen in Herrschaftsfunktionen gewarnt wird, trotzdem sind die Auffassungsunterschiede hinsichtlich der dort vorherrschenden Lehren von den Sozialstaatsfunktionen von Gewicht. In ihnen wird ausgehend von der Ansicht, daß gesellschaftliche Selbstregulierungspro-

---

[27] Siehe z. B. *L. C. Thurow*, The Income Distribution as a Pure Public Good, in: The Quarterly Journal of Economics, Bd. 85 (1971), S. 327 f.

[28] In diesem Zusammenhang sind besonders die Ausführungen von *J. M. Buchanan* (The Limits of Liberty, a. a. O., S. 39 ff.) bedeutsam, die gleichzeitig auf der Basis einer konsequent vertragstheoretischen Argumentation und der Betonung des Gesichtspunktes, daß Verträge auf allseitiger Zustimmung beruhen, implizit wichtige Gesichtspunkte enthalten, die vor einer unkritischen Verwendung dieses Denkansatzes im Sinne des Demokratisierungsideals warnen.

[29] Aus der Fülle der Literatur seien nur genannt *R. Herzog*, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt 1971, S. 40 ff., S. 54 ff., S. 118 ff., und *E.-W. Böckenförde*, Die vertragstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge G 183, Opladen 1973, S. 7 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zesse prinzipiell durch staatliches Handeln ergänzt werden müßten, das Sozialstaatsprinzip in der Regel im Sinne eines *staatlichen Auftrages zur Gesellschaftslenkung und -gestaltung aufgefaßt*[30]. Der Sozialstaat wird also nicht als eine Institution verstanden, deren sich rational handelnde und selbstinteressierte Menschen bei der Ordnung ihrer wechselseitigen Beziehungen bedienen, um die Ziele zu verfolgen, die als gemeinsame Anliegen festgelegt worden sind (was impliziert, daß es einen staatsfreien autonomen Bereich gibt), sondern der Sozialstaat wird als eine mit quasi richterlichen Funktionen ausgestattete Einrichtung gesehen, deren Aufgabe neben der Daseinsvorsorge einschließlich der sozialen Sicherungsfunktionen vor allem die als zentral angesehene Gleichheitsverwirklichung ist[31]. Der Sozialstaat wird somit als eine Instanz angesehen, die fähig und in der Lage ist, strittige Punkte gemeinwohlgerecht zu regeln.

Die Assoziation zum Hobbesschen Leviathan[32] ist naheliegend und die Frage, wie die Inhaber der Kompetenz-Kompetenz mit den Mitteln des Rechtes gehindert werden können, ihnen die so zugewiesenen Machtmöglichkeiten nicht zu mißbrauchen und wie sie angehalten werden können, ihr Amt unparteiisch auszuüben, ist Gegenstand breitester Erörterungen. Es ist jedoch vorerst noch offen, wie das Dilemma beseitigt werden kann, in das Rechts- und Sozialstaat dadurch hineingeraten, daß mit der Ausdehnung der Funktionen des Leistungsstaates die Möglichkeiten geringer werden, jenen allgemeinen Rechtsregeln zu unterwerfen, die mit den Mitteln des Rechtsstaates zu exekutieren sind.

Die Auffassung, daß der Sozialstaat auch im gesellschaftspolitischen Bereich die dominante Organisation sein solle, hat darüber hinaus auch noch eine problematische normative Implikation. Das unbefriedigende Funktionieren sozialer Einrichtungen wird oft zum Anlaß genommen, ein höheres Maß an staatlicher Entscheidungskompetenz zu fordern[33]. Dieser Anspruch selbst wird wiederum begründet mit dem nicht plan-

---

[30] Diesen Standpunkt vertritt besonders ausgeprägt *R. Herzog,* siehe z. B. a. a. O., S. 393.

[31] Ebenda, S. 144, S. 394 f.

[32] Es sei an das Motto des Titelblattes des Hobbesschen Werkes (non est potestas super terram quae comparetur ei) erinnert.

[33] Instruktiv ist hier die bildungsstaatliche Diskussion. Dort wird neuerdings dem häufig mit guten Gründen zum Sozialstaat rechnenden Bildungsstaat angesichts des gegenwärtigen Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage beim Eintritt in den Markt für höhere Bildung nicht nur die Kompetenz zur Bildungsplanung zugeschrieben, sondern auch das Recht zugebilligt, zu berufslenkenden Maßnahmen Zuflucht zu nehmen. Nach den Vorstellungen einiger Befürworter dürfen diese nur bis an die Grenze des staatlichen Imperativs gehen, während andere glauben, diese Schwelle überschreiten zu können (siehe hierzu *P. Häberle,* a. a. O., S. 108; *P. Badura,* a. a. O., S. 25 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konformen Verhalten der Wirtschaftsbürger, sei es, weil diese — wie es in der politischen Sprache heißt — „Privilegien" verteidigen, sei es, weil sie nicht von liebgewonnenen Einstellungen Abstand nehmen (das sind dann die „aufzubrechenden Verkrustungen"). Diese Argumentationsweise gerät jedoch unweigerlich in die Nähe verschwörungstheoretischer (Popper) oder „hidden hand" (Nozick)[34] Erklärungsmuster, deren wesentliches Kennzeichen das Verständnis sozialer Phänomene aus der Idee heraus ist, daß im sozialen Kontext gemeinsame Ziele auch gemeinsam verfolgt werden. Folglich trifft die „Schuld" am Zustandekommen unbefriedigender Resultate diejenigen, die absichtsvoll, auf der Basis sozialschädlicher Einstellungen und eigennützigen Verhaltens gegen das gemeinsame Beste verstoßen[35].

Aus dem Ungenügen von verschwörungstheoretischen Erklärungsmustern[36] folgt in vertragstheoretischer Sicht eine Präferenz für einen anderen Erklärungstyp, die Logik der invisible hand oder, wie man vielleicht weniger mißverständlich sagen sollte, die *Erklärung mittels der Idee der unbeabsichtigten Konsequenzen individuell rationalen Handelns.* Daß individuell rationales Handeln nicht stets zu allseits begrüßenswerten Folgen — eine Auffassung, die Adam Smiths Definition der invisible hand häufig unterschoben wird —, sondern ebenso zur kollektiven Schädigung führen kann[37], läßt sich gerade am Beispiel des Sozialstaates demonstrieren.

Wenn eingangs zwischen der Festlegung der Regeln des Spiels und den Spielverläufen bzw. -ergebnissen unterschieden wurde, so ist da-

---

[34] *R. Nozick,* a. a. O., S. 32.

[35] Das Schwarze-Peter-Spiel in den Erörterungen um die gesetzliche Krankenversicherung, in dem je nach politischem Standpunkt des Urteilenden abwechselnd „die" Ärzte, „die" Kassen, „die" pharmazeutische Industrie oder in sophistischeren Erklärungen „die" Bürokraten die Schuldigen sind, mag dies erläutern.

[36] Gegen „hidden-hand" Erklärungsmuster kann eingewendet werden, daß sie den gesellschaftlichen Zusammenhang als intendiertes, geplantes Ergebnis gemeinsamer Anstrengungen begreifen und dort, wo diese Erwartung enttäuscht wird, die Reorganisation nach Prinzipien der kollektiven Planung empfehlen. Damit aber wird der bereits von der Gesellschaftstheorie des achtzehnten Jahrhunderts aufgedeckte Zusammenhang übersehen, daß sich die Resultate gesellschaftlicher Interaktionen als Konsequenzen individueller Handlungen, die auf ganz andere Ziele ausgerichtet sind, begreifen lassen. Zu den methodologischen Aspekten siehe *V. Vanberg,* Wissenschaftsverständnis, Sozialtheorie und politische Programmatik, Tübingen 1973, S. 22 f. — *K. R. Popper,* Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. II, Bern 1958, S. 119 f.

[37] Zur Korrektur der harmonistischen Fehlinterpretationen Adam Smiths siehe *V. Vanberg,* a. a. O., S. 23. — Zum allgemeinen Zusammenhang siehe *W. A. Jöhr,* Die kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils, in: Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht, Festschrift für Helmut Arndt, Berlin 1976, S. 127. Jöhr geht allerdings noch von der harmonieökonomischen Deutung Smiths aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit gleichzeitig im Ansatz ein Erklärungsversuch angedeutet, der es möglich macht, die Dysfunktionen sozialer Leistungssysteme *aus den gewählten Ordnungsregeln* herzuleiten. In der politischen Realität ist die Rolle des Sozialgesetzgebers so definiert, daß es ihm obliegt, die Entscheidungen über den Kreis der kollektiv zu produzierenden Güter zu fällen. Dieser kann, da die Fälle reiner öffentlicher Güter selten sind — im Sozialstaat gehören hierzu die nicht versicherten Risiken — enger oder weiter gezogen werden, je nachdem, welche Annahmen über die Leistungsfähigkeit von Märkten zugrundegelegt werden. Der sozialpolitische Gesetzgeber muß also darüber befinden, ob und inwieweit die Alterssicherung, die Krankenversicherung, der Wohnungsbau, das Sparen ganz oder teilweise Pflicht sind und ob und inwieweit sie im Rahmen von staatlicherseits betriebenen, kontrollierten oder genehmigten Institutionen durchzuführen sind. Daß hier sehr unterschiedliche Entscheidungen nicht nur denkbar sind, sondern auch unter dem Einfluß politisch-historischer Faktoren zustandekommen, zeigt schon ein erster zwischenstaatlicher Vergleich der Ausprägungen von Sozialstaatssystemen. Zwar sind im deutschen Fall die Einrichtungen der sozialen Sicherheit nach dem Selbstverwaltungsprinzip aufgebaut — die Hoffnung Lorenz v. Steins, daß die Selbstverwaltung ein Mittel zur Kontrolle der Staatsmacht sei, hat hier Pate gestanden — in der Realität sind sie jedoch nicht nur zu Parafisci geworden; sie haben darüber hinaus, wie Wilfried Schreiber[38] oft kritisiert hat, ihre Autonomie nahezu völlig verloren. Denn über Beitragshöhe, Leistungskataloge, Anspruchsgrundlagen bis hin zur Anlage öffentlicher Zuschüsse wird staatlicherseits entschieden.

Wie immer die historischen Umstände im einzelnen beschaffen sein mögen, dort wo „soziale Sicherheit" als staatlich zu erstellende Sozialleistung produziert wird, wechseln die gleichen Instanzen, deren Aufgabe in kontrakttheoretischer Sicht die Festlegung der Regeln von sozialen Sicherungsverträgen und die Initiierung der erforderlichen sozialen Sicherungseinrichtungen ist, gleichzeitig in die Position desjenigen hinüber, der auch für das befriedigende Funktionieren der Kollektivsicherung verantwortlich ist. Der Staat wird — anders ausgedrückt — sowohl in die Rolle des Schiedsrichters als auch des Spielteilnehmers gedrängt. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, daß auf unbefriedigendes Funktionieren der sozialen Sicherungseinrichtungen mit einseitigen Abänderungen der sozialen Vertragsbedingungen reagiert werden kann, was wiederum für die Betroffenen bedeutet, daß das Maß an sozialer Sicherheit, das sie sich ursprünglich einmal durch den erzwungenen oder — wie man mittlerweile ergänzend hinzu-

[38] *W. Schreiber,* Soziale Ordnungspolitik heute und morgen. Betrachtungen nach Abschluß der Sozialenquête, Köln u. a. 1968, S. 126 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fügen kann — durch den freiwilligen Eintritt in eine staatliche Sicherungseinrichtung zu erlangen erhofften, abhängig wird von politischen Handlungen. Die erworbenen Eigentumsrechte im ökonomischen Sinne unterliegen politischer Dezision[39].

Aber sind Spielregelrevisionen wahrscheinlich? Das hängt wesentlich davon ab, ob und wie der Wettbewerb demokratischer Parteien auf dem Feld sozialstaatlicher Leistungen in wahlwirksamer Weise ausgetragen wird. Die Erfahrung zeigt, daß das der Fall sein kann, aber nicht sein muß. Bemächtigt sich der Parteienwettbewerb des Feldes des Sozialstaates, dann entsteht die für Anbieter typische Situation, daß die Relation zwischen Leistung und Aufwand, Sozialleistung und Sozialabgabe, in möglichst günstigem Licht dargeboten wird. Dort, wo die Konkurrenten — anders als auf privaten Märkten mit persönlicher Haftung — jedoch keine unmitelbar persönlichen Risiken eingehen, wenn ihre Leistungs- und Kosten-Schätzungen unzutreffend sind, verstärkt sich naturgemäß die Neigung, optimistische Annahmen zu machen, zumal wenn dem von Ökonomen reichlich gespendeten Rat, daß ein permanentes wirtschaftliches Wachstum angesichts moderner Wirtschaftssteuerungstechniken machbar sei, allzu gläubig gefolgt wird.

Vom Standpunkt des Politikers im Parteienwettbewerb aus gesehen ist es rational, in der Rolle des Gesetzgebers bei der Festlegung der Allokations- und Finanzierungsregeln nicht von der schlechtesten aller Möglichkeiten auszugehen und für die eigenen Vorschläge eher optimistische Wirtschaftsentwicklungsvarianten zu unterstellen. Aber ist es dann nicht die Aufgabe des mündigen Bürgers, hier Wachsamkeit walten zu lassen und beharrlich auf den jedermann geläufigen Zusammenhang zwischen Kosten und Leistungen hinzuweisen und einer Ausweitung vor allem der Leistungsseite Skepsis entgegenzubringen

[39] Das wird besonders sichtbar bei dem als nicht kündbar aufzufassenden Solidarvertrag Rentenversicherung (siehe hierzu *W. Schreiber*, Soziale Ordnungspolitik, a. a. O., S. 135), dessen Revision gegenwärtig diskutiert wird. Wahlpolitisch motivierte Fehleinschätzungen haben bei der vorletzten Bundestagswahl dazu geführt, daß eine Revision der Vertragsbedingungen mit weitreichenden Folgen für die jeweils Betroffenen entweder in Form der Beitragserhöhung oder der Änderung der Rentenformel oder der geänderten Anpassung der Altrenten unvermeidbar ist. Damit ist die Lebensplanung, die ein funktionsfähiges Rentensystem eigentlich ermöglichen müßte, in Frage gestellt. Zwar ist einzuräumen, daß schon bei zeitlich befristeten Verträgen des Alltagslebens Änderungen der Vertragsbedingungen stattfinden können, allerdings nur auf der Basis der wechselseitigen Zustimmung der Vertragspartner. Beim „Generationenvertrag" ist die Situation jedoch so, daß ohne direkte Zustimmung der Betroffenen durch einen sozialstaatlichen Akt, der realistisch gesehen selbst wieder das Ergebnis politischer Prozesse ist, Änderungen der Vertragsbedingungen verfügt werden können. Ob aber der Sozialstaat angesichts seiner Verflechtung in die politischen Auseinandersetzungen der geeignete Sachwalter der Interessen der Betroffenen ist, ist daher zumindest eine offene Frage.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und möglicherweise für eine andere Verwendung der Beiträge, sei es im öffentlichen, sei es im privaten Sektor, zu plädieren?

Ein Blick auf die Realität bestätigt diese Annahme nicht. Eher läßt sich beobachten, daß es geradezu eine Überlebensfrage für einzelne Politiker oder Parteien ist, auch in Phasen offener Krisen die Erhaltung sozialer Besitzstände zu versprechen. Schon die ernsthafte Kritik allseits bekannter Fehlentwicklungen ist je nach der Nähe zum Wahltermin eher eine Wählerzuzug gefährdende Strategie. Wie aber ist das auf den ersten Blick scheinbar so irrationale Wählerverhalten zu erklären?

Es ist ableitbar aus dem Kollektivgutcharakter der sozialen Sicherheit vom Standpunkt des einzelnen Wählers. Im Olsonschen Sinne läßt sich argumentieren, daß — sobald einmal die Entscheidung gefallen ist, eine soziale Leistung als staatlich zu produzierendes Gut herzustellen — der einzelne unverhältnismäßig hohe subjektive Kosten aufwenden muß, um die bestehende Situation zu verändern, Fehlallokationen zu vermeiden oder Mißstände zu bekämpfen, denn er muß, gerade wegen des Kollektivgutcharakters der betreffenden Sozialleistung, alle errungenen Vorteile mit allen anderen teilen. Vom Standpunkt des einzelnen ist daher eine andere Strategie lohnender. Sofern er freiwilliges oder Zwangsmitglied einer sozialen Sicherungseinrichtung ist, kann er nicht verhindern, zur Finanzierung herangezogen zu werden. Wenn aber die Einzahlung in das System Pflicht ist, dann empfiehlt es sich, Anstrengungen in eine möglichst günstige Auszahlung zu investieren[40]. Dieses äußert sich dann manifest in dem so viel beklagten Anspruchsdenken, das wieder vor dem Hintergrund der mit ihm verbundenen finanziellen Belastungen auf den ersten Blick scheinbar wenig rational ist, im Grunde jedoch rationalen Verhaltensweisen entspringt.

Mit Hilfe einer invisible-hand-Erklärungsskizze lassen sich somit die unbefriedigenden Ergebnisse des Sozialstaats, die gegenwärtig in der Diskussion über seine Grenzen so starke öffentliche Beachtung erfahren, deuten als das *vorhersehbare,* aber angesichts der Datensetzungen gleichzeitig *unvermeidbare Ergebnis des rationalen Handelns selbstinteressierter Menschen* in verschiedenen Rollen. Dabei werden, worauf in der Literatur mehrfach hingewiesen wird und was in seinem Vortrag auch Albers[41] erwähnt hat, die sozialen Tatbestände, die durch die sozialen Sicherungseinrichtungen vermieden und denen überdies vorgebeugt werden soll, teilweise durch den gesetzten Ordnungsrahmen erst hervorgerufen[42]. Bei den Sozialhilfeleistungen ist es offenbar nicht

[40] So auch *B. Molitor,* Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976, S. 23.

[41] *W. Albers,* Grenzen des Wohlfahrtsstaates, S. 935 - 960 dieses Bandes.

[42] Siehe hierzu die grundsätzlichen Ausführungen und die speziellen Hinweise auf die nichtbeabsichtigten Wirkungen amerikanischer Sozialhilfe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ganz selten, daß die Anspruchsgrundlage, die Mittellosigkeit, durch bewußte Handlungen der Anspruchsberechtigten herbeigeführt wird. Die Arbeitslosenversicherung, (deren Beiträge steigen werden), sieht sich vor der Schwierigkeit, daß in vielen Fällen die zunächst unfreiwillige Arbeitslosigkeit vielfach unkontrollierbar dann in eine temporär freiwillige übergeht, wenn im individuellen Kalkül die Differenzen zwischen Arbeits- und Sozialeinkommen ohne Gefährdung des Auszahlungsanspruchs als zu gering angesehen werden. Nicht anders geht es beim System der Krankenversorgung, vom dem der Sachverständigenrat[43] schreibt, daß die institutionellen Regelungen so angelegt seien, daß die Mitglieder ihr eigenes Interesse dann am besten gewährt sähen, wenn sie ihr Handeln nicht an Kosteneinsparungen orientierten. Und die Regelung über die flexible Altersgrenze in der Rentenversicherung zeigt, daß der Eintritt in das Pensionsalter oft weniger von den Umständen der individuellen Leistungsfähigkeit abhängig gemacht wird, sondern von völlig rationalen individuellen Erwägungen über Auszahlungen und zulässige, rentenunschädliche Nebenverdienste. Richtet man das Augenmerk auf den Bildungssektor als Teilbereich des Sozialstaates, so lassen sich hier analoge Probleme feststellen. Für diejenigen, die beispielsweise den Eintrittspreis in die Universitäten über entsprechende Zeugnisnoten erbracht haben, sind keinerlei Anreize in Form von Gebühren wirksam, durch ein zügiges Studium der bestehenden Überfüllung entgegenzuwirken. — Daraus folgt der allgemeine Schluß: Wegen der nichtgewollten, aber angesichts der bestehenden Ordnungsregeln auch nicht vermeidbaren negativen Effekte von Sozialleistungen ist es unzulässig, die Höhe der Sozialausgaben als Ganzes zum Erfolgsmaßstab der Sozialpolitik zu machen. Gleichzeitig aber ist festzuhalten, daß die Errichtung des Sozialstaates ein Dilemma erzeugt, denn die rationale Verfolgung individueller Ziele ist in vielen Fällen geeignet, das, was im gemeinsamen Interesse liegt, nur ineffizient realisierbar zu machen. Die zugrundeliegende Situation kann als Dilemma, Blockierung oder kollektive Selbstschädigung bezeichnet werden. Wie aber läßt sich ein solches Dilemma auflösen?

---

programme, die teilweise den Zerfall von Familien förderten und die Rückkehr in das Erwerbsleben behinderten, bei *N. Glazer*, Die Grenzen der Sozialpolitik, in: W.-D. Narr und C. Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln — Berlin o. J. (1975), S. 335 ff., S. 344 ff.

[43] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975/76, „Vor dem Aufschwung", Dezember 1975, Ziff. 355.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Ordnungspolitische Reformen im Sozialstaat

Wenn die bisherigen Überlegungen zutreffend sind, dann können Verbesserungen der Situation nur durch ordnungspolitische Reformen gelingen. Für Ökonomen liegt an dieser Stelle die Privatisierungsstrategie nahe, nach der überall dort, wo es sich um soziale Leistungen handelt, die auch über Märkte erbracht werden können, der Übergang zu dieser Ordnungsform empfohlen wird, da hier die beschriebene Dilemmasituation nicht auftritt. Die Zahl der denkbaren Regelungen ist groß. Da es wahrscheinlich sinnvoll ist, jedermann einer Versicherungspflicht zu unterwerfen, käme es auf die Ausgestaltung der Angebotsseite an, die privat, selbstverwaltet oder staatlich sein, auf zentralisierter oder dezentralisierter Basis beruhen oder eine Mischung der Systeme darstellen könnte. Als Vorteil kann für Marktlösungen reklamiert werden, daß die Vereinbarung von Leistung und Gegenleistung beide Marktseiten zwingt, Kosten und Erträge in Erwägung zu ziehen. Leistungsverbesserungen sind hier nur um den Preis eines zusätzlichen individuellen Opfers zu haben. Teile unseres sozialen Sicherungssystems, besonders die Rentenversicherung, sind im Grundsatz nach dem Äquivalenzprinzip entworfen, wenngleich dieses mittlerweile in nicht unwesentlichen Punkten durchbrochen ist[44].

Auch wenn die stärkere Betonung pretialer Koordinationsmechanismen und die Abschaffung von Nullpreisen — beispielsweise im Bildungssektor — in vielen Fällen eine bessere Allokation in Aussicht stellt, sollten die ordnungspolitischen Voraussetzungen einer solchen Politik nicht übersehen werden. Abgesehen davon, daß private Versicherungssysteme kaum dann empfehlenswert sind, wenn ihnen analog zu staatlichen Krankenversorgungskassen die Möglichkeit zur Kostenüberwälzung durch einseitigen Akt eröffnet werden (wobei die sichtbare Hand des Staates meist helfend tätig wird), wäre es unter den Bedingungen anhaltender Geldwertinstabilität beispielsweise illusorisch annehmen zu wollen, daß eine größere Zahl von Personen das Risiko privater Altersvorsorge in privaten Versicherungsgesellschaften eingehen würde, wenn keine Möglichkeit zur langfristigen Inflationsabsicherung gewährleistet ist. Wie das erforderliche Maß an Geldwertstabilität, das ja ein ganzes Leben umfassen muß, im Rahmen heutiger Geldverfassungen gesichert werden kann, ist jedoch eine offene Frage[45].

---

[44] Siehe *B. Molitor*, Fehlentwicklungen in der sozialen Altersversicherung, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf Weber-Stiftung, 15. Jg., Nr. 1 (1976).

[45] Mittel und Wege der Inflationsabsicherung haben neuerdings dargestellt *F. W. Meyer* und *A. Schüller*, Spontane Ordnungen in der Geldwirtschaft und das Inflationsproblem (Tübingen 1976, besonders S. 42 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidend für die Frage der Geeignetheit von Privatisierungsstrategien aber dürfte noch ein zweiter Gesichtspunkt sein. Der Sozialstaat wird stets noch mit der Idee verknüpft, ein Instrument zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit zu sein, indem er zwischen den Versicherten umverteilt. Es liegt auf der Hand, daß dieses im Rahmen beispielsweise privatisierter Alters- oder Krankenversorgung nicht möglich wäre, da niemand bereit sein dürfte, mit einem gleichberechtigten Marktpartner einen Vertrag zu schließen, der ihn in einem von ihm nicht mehr kontrollierbaren Maße zwingt, andere zu subventionieren. Deutlicher: In der Krankenversicherung müßte jedes einzelne Familienmitglied versichert werden, nicht mehr nur der verdienende Familienvorstand nach Einkommenshöhe ohne Rücksicht auf die Zahl der zu seinem Haushalt gehörenden Personen wie im geltenden sozialen Krankenversicherungsrecht[46].

Allerdings, der Anspruch auf Herstellung sozialer Gerechtigkeit ist vielleicht die schwerste Hypothek des Sozialstaates. Nicht umstritten scheint mir dabei der Anspruch, soziale Gerechtigkeit auch durch Einkommensumverteilung zu bewerkstelligen[47]. Vom Rawlsschen Standpunkt aus gesehen, nach dem die Einrichtungen einer sozial gerechten Gesellschaft so zu verfassen sind, daß die am wenigsten begünstigten Mitglieder einer Gesellschaft gefördert werden, kann die Besserstellung der Ärmsten durchaus auch — jedoch keineswegs ausschließlich[48] — mit

---

[46] Wenn in der Gesetzlichen Krankenversicherung stärker zu einem System der „Individual"-Versicherung übergegangen würde und dem allen Mitgliedern gemeinsamen Interesse an einer sparsamen Verwendung der Mittel durch geeignete Datensetzung Rechnung getragen werden soll, dann würde das im deutschen Fall voraussetzen, daß an die Stelle der die kinderreichen Familien begünstigenden Mitversicherung der Angehörigen eine Kompensation träte. Da die vertragstheoretische Position keinen idealen Endzustand, den es anzustreben gilt, unterstellt, sondern bei gegebenen Situationen fragt, welche Verbesserungen für alle Beteiligten möglich sind, wäre zu argumentieren, daß für das Aufgeben eines Rechtes in einer Verhandlung eine Entschädigung angeboten und akzeptiert werden müßte. Der institutionelle Rahmen, in dem sich solche Verhandlungen und Kompromisse vollziehen, müßte keineswegs dem wenig erfolgreichen Modell heutiger Verbandsverhandlungen entsprechen, sondern könnte auch dezentralisiert sein.

[47] Dieses Problem hat Nozick zum Gegenstand seiner vielbeachteten Studien gemacht. Sein Plädoyer gegen eine einkommensumverteilende Politik zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit mittels staatlicher *Zwang*smittel läßt jedoch eine praktisch bedeutsame Ausnahme zu, und zwar den Fall des nicht gerechten Erwerbs von Eigentumsrechten. Siehe *R. Nozick,* a. a. O., S. 144 f. — Zur Kritik des Anspruches, soziale Gerechtigkeit durch einkommensumverteilende Maßnahmen des Wohlfahrtsstaates zu bewerkstelligen, siehe auch *F. A. Hayek,* Freiburger Studien, a. a. O., S. 180 f., S. 197.

[48] Rawls' Konzeption einer sozial gerechten Gesellschaft ist beispielsweise auf der Idee aufgebaut, weniger das Instrument der nachträglichen Einkommensumverteilung zu nutzen, sondern die Staats- und Gesellschaftsordnung so zu verfassen, daß ihre Institutionen den von ihm entwickelten Gerechtigkeitskriterien genügen. Siehe *J. Rawls,* a. a. O., S. 291 ff. und S. 557 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitteln der Einkommensumverteilung bewirkt werden. Umstritten ist jedoch, ob die Einrichtungen der sozialen Sicherung, die das ökonomische Probleme der Vorsorge für feststehende Bedürfnisse lösen sollen, mit diesem zweiten Zweck belastet werden sollen. Zwar wird darauf hingewiesen, daß empirische Untersuchungen nicht die gelegentlich geäußerte Meinung einer Zufallsstreuung der einkommensumverteilenden Wirkungen stützen. Aber die offensichtlich haltbare Hypothese, daß die monetären Umverteilungsströme in gegenwärtigen sozialen Sicherungssystemen von den nicht ganz Reichen zu den nicht ganz Armen verlaufen[49], weckt angesichts der Ausgeschlossenen Zweifel an dem Anspruch, daß der Sozialstaat soziale Gerechtigkeit schaffe. Diese Bedenken werden verstärkt, wenn in Rechnung gestellt wird, daß durch die unterschiedliche Handhabung und Ausnutzung der Anspruchsgrundlagen zwischen den Sozialversicherten eine zusätzliche Einkommensumverteilung herbeigeführt wird, die allerdings nur bedingt erfaßbar ist. Zwar werden durch öffentliche Berichterstattung besonders beeindruckende Fälle immer wieder sichtbar; die systematische Erhebung erweist sich jedoch nicht nur aus immanenten Gründen schwierig (etwa im Falle der Arbeitslosenversicherung), sondern die in den politischen Prozeß rückgebundenen sozialstaatlichen Einrichtungen können in die Lage geraten, daß sie aus politischen Gründen ein Interesse daran entwickeln, die Ermessenspielräume bei der Zuteilung sozialer Leistungen eher weiter als enger auszulegen und allgemein als Mißstände empfundene Situationen eher zu verkleinern trachten[50]. Aus politischen Gründen kann der soziale Leistungsstaat daher die ihm zugedachte Aufgabe des fairen Schiedsrichters, der die sozialen Verhältnisse nach vorgegebenen Gerechtigkeitsvorstellungen korrigiert, kaum wahrnehmen.

Aber selbst, wenn die verstärkte Zuwendung zu pretialen Lenkungsmechanismen und die Entlastung von Umverteilungsaufgaben als Ausweg aus dem oben skizzierten Dilemma akzeptiert würde, so wäre das auch unter günstigen Umständen nur eine Teillösung. Es blieben zumindest die zahlreichen nicht versicherbaren Risiken nach wie vor auf der Liste der vom Sozialstaat zu gewährenden Güter. Auch ein Sozialstaat, der sich nach dem Grundsatz richtet, seine Bürger nur gegen gemeinsame Gefahren zu schützen[51], wirft unter ordnungspolitischen

[49] *B. Külp*, Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen?, in: E. Dürr u. a. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Festschrift für Theodor Pütz, Berlin 1975, S. 227 f.

[50] Im Fall der als soziales Ärgernis empfundenen Fehlbelegungen von Sozialwohnungen wurde versucht, das Problem durch Änderung der Förderungsrichtlinien „aufzuheben".

[51] Mit der Regel, daß sich der Staat nur auf den Schutz seiner Bürger vor allgemeinen Gefahren begrenzen soll, will offenbar *Hayek* (Freiburger Studien, a. a. O., S. 197) das Problem des Sozialstaates lösen. Bei maßvoller Auslegung des Begriffs der Gefahrengemeinschaft ist dieses ein gangbarer Weg,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesichtspunkten beträchtliche Probleme auf, und seine ökonomischen Dimensionen müssen keineswegs so gering sein, wie es vielleicht auf den ersten Blick scheinen mag. — Ein Beispiel für sozialstaatliche Tätigkeiten in diesem Sinne sind Ausgleichssysteme, die die Folgen von Kriegen, Naturkatastrophen, Arbeitslosigkeit[52] oder Mittellosigkeit durch staatliche steuerfinanzierte Zuwendungen zu lindern versuchen. Hier treffen das auf hohe Auszahlung ausgerichtete Individualinteresse und das an sparsamer Mittelbegrenzung orientierte öffentliche Interesse schroff aufeinander. Zwar ist es möglich, daß zeitweilig staatliche Stellen zugunsten der Berechtigten eine ungeplante Ausweitung der Budgetansätze hinnehmen. Mit dem Eintreten finanzieller Engpässe steigt jedoch die Wahrscheinlichkeit, daß durch politischen Akt die Ansprüche eingedämmt werden, wenn nicht eine allgemeine Inflationierung hingenommen wird.

In der Praxis des Sozialstaates wird die Grenze des unvermeidbaren bürokratischen Handelns jedoch aufgrund politischer Entscheidungen oft weit überschritten. Es ist der über Studienplätze gleichzeitig Lebenschancen und -einkommen zuteilende Bildungsstaat und der Rentenansprüche, Heilbehandlungen, Sparprämien und Wohnungen gewährende Sozialstaat, der hier tätig wird. Zu seinen Gunsten wird zwar angeführt, daß der große Vorteil des bürokratischen Sozialstaates in der Möglichkeit bestünde, nach Bedarfskriterien zu verfahren und so an die Stelle der Marktallokation die Zuweisung nach Gerechtigkeitsgesichtspunkten treten zu lassen. Dabei ist jedoch zweierlei zu beachten: Bei Zuteilungsverfahren herrscht oft die Situation vor, daß die Nachfrage die Menge der angebotenen Kollektivgüter übersteigt, anders ausgedrückt, die Bürger stellen als Steuerzahler weniger Leistungen zur Verfügung, als sie als Empfangsberechtigte nachfragen — eine im übrigen wiederum rationale Strategie gegenüber Kollektivgütern von ihrem Standpunkt aus gesehen. Das aber bedingt Warteschlangen, für die dann „Gerechtigkeitskriterien" formuliert werden müßten — nur das Wie ist hier die offene Frage[53]. Und auch bei umgekehrter Situation, bei

---

trotzdem sollte nicht übersehen werden, daß in Not- und Krisenzeiten weitreichende Auslegungen denkbar sind. Hayeks Abgrenzungsversuch ist am ehesten geeignet, Ansprüche auf Privilegierung zurückzuweisen.

[52] Zur Nichtversicherbarkeit der Arbeitslosigkeit siehe *L. Preller*, Praxis und Probleme der Sozialpolitik, 2. Halbband, Tübingen und Zürich 1970, S. 467.

[53] Es dürfte beispielsweise schwer fallen, das gegenwärtig bestehende System der Allokation von Studienplätzen als gerecht zu bezeichnen. Die Wettbewerbsbedingungen sind nicht nur im Hinblick auf die Abiturnoten und die Fächer ungleich, außerdem gibt es zahlreiche andere Zugangswege zur Universität, die unter- und miteinander kaum vergleichbar sind. — In diesem einfachen Fall erweist es sich schon als schwierig, Regeln zu entwerfen, die dem Recht auf gleiche Teilhabe aller Bürger an den Staatsleistungen genügen, wie es offenbar *P. Häberle* (a. a. O., S. 112) in seiner Lehre von den Leistungs*grund*rechten vorschwebt. Das Problem wird noch facettenreicher,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kassenfülle, wenn Leviathan die Züge einer „Milchkuh" und „Auszahlungskasse"[54] trägt, bleibt das Problem, allgemein anwendbare Kriterien der Bedarfsgerechtigkeit zu finden.

Aus dem Gedanken heraus, daß dann die Risiken „Leviathans" für die menschliche Freiheit am größten werden, wenn bürokratische Maßnahmen unvermeidbar sind, ist in der jüngeren verfassungspolitischen Literatur öfters vorgeschlagen worden, die Grundrechte des Grundgesetzes nicht mehr nur als Abwehrrechte sondern auch als Leistungsansprüche gegen den Staat zu betrachten[55]. Die strittige Frage ist jedoch, ob — juristisch gesprochen — vom Prinzip abgegangen werden kann, Ansprüche an den Staat „nur dem Grunde nach" zu gewähren. Wollte man dieses Prinzip aufgeben und die Regel akzeptieren, daß sich das Maß der sozialen Leistungen nach den zu definierenden Grundrechten — den Grundrechten auf Arbeit, Wohnung, Bildung, Entfaltung — bemißt und nicht umgekehrt, daß die Grundrechtsgewährleistungen sich nach der Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit richten, dann wäre die ökonomische Prognose ohne Risiko, daß die Knappheit der Mittel an eine Grenze führt, die zur Revision solcher Vorstellungen zwingt. Und die Knappheitsgrenze wäre nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch bestimmt.

Auf den Sozialstaat ist somit nicht das eingangs erwähnte Bild anwendbar, daß er über den streitenden Parteien als Ordnungspotenz steht, die „gestaltend, stabilisierend und ausgleichend"[56] wirkt. Eine solche Richterrolle in Unabhängigkeit könnte er nur wahrnehmen, wenn er keinen ökonomischen und politischen Beschränkungen unterläge, die ihn zwingen, nur nach Maßgabe der im politischen Prozeß de-

---

wenn die ungleiche Verteilung von staatlichen Ausbildungsinvestitionen auf die heranwachsende Generation in die Betrachtung einbezogen wird. Das gegenwärtige System teilt dem Absolventen von Berufs- und Hauptschulen weniger Mittel zu als den Fachhochschulabsolventen und diesen wiederum weniger als den Universitätsabsolventen. Ein Ausweg aus dieser diskriminatorischen Zuteilung staatlicher Mittel könnte ein Bildungsschecksystem sein, das so konstruiert wäre, daß jeder Jugendliche über einen Gutschein gleichen Wertes zum Bezug von Ausbildungsleistungen verfügte. Siehe hierzu *M. Blaug*, An Introduction to the Economics of Education (Penguin Books), o. O., o. J. (1972), S. 307. Ferner *Chr. Watrin*, Ökonomische Aspekte der deutschen Universitätspolitik, in: K. Hübner u. a., Die politische Herausforderung der Wissenschaft, Hamburg 1976, S. 197. — Kritisch zu den „Grundrechten als Leistungsrechten" äußert sich *W. Martens*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL (1971), S. 25. — Ein anderes in diesem Zusammenhang zu nennendes Beispiel sind die Allokationsregeln bei der Zuweisung von Sozialwohnungen, die zu offensichtlichen Fehlbelegungen oder — wie es neuerdings heißt — zu Fehlsubventionierungen geführt haben.

[54] *A. Gehlen*, Moral und Hypermoral, 1971.

[55] Siehe hierzu besonders *P. Häberle*, a. a. O., S. 113.

[56] So *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I, München 1961, 8. Aufl., S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

finierten Leistungsfähigkeit zu handeln. Der soziale Leistungen produzierende Staat ist weder unabhängiger Richter noch Vertragspartner im üblichen Sinne.

Wäre dann der Rat angebracht, die sozialstaatlichen Aktivitäten im Interesse der individuellen Freiheitserhaltung möglichst auf die Fälle zu beschränken, in denen wegen fehlender marktlicher Lösungsmöglichkeiten die sozialstaatliche Tätigkeit unverzichtbar ist, um der Gefahr entgegenzuwirken, daß Sozialfunktionen in Herrschaftsfunktionen umschlagen? Partiell wäre das eine gewisse Absicherung, aber sie schafft allenfalls eine labile Situation und entspricht kaum den vorherrschenden politischen Zeitströmungen.

Der Kreis der ordnungspolitischen Möglichkeiten ist damit noch nicht erschöpft, besonders wenn die Möglichkeiten individueller und gesellschaftlicher Kräfte in Ansatz gebracht werden, die bei entsprechender Gestaltung der Ordnungsvoraussetzungen voraussichtlich in der Lage sind, einige der drängendsten sozialen Nöte — angefangen von der Jugendkriminalität und der Rauschmittelabhängigkeit bis hin zur Familienzerrüttung und Alterseinsamkeit — wirksamer zu bekämpfen als sozialstaatlich-bürokratische Instanzen. Eine weitere ordnungspolitische Alternative, die im Zuge einer richtig verstandenen Demokratisierungsdiskussion eigentlich im Vordergrund der Erörterungen stehen sollte, aber kaum diskutiert wird, wurde in der Politikerdiskussion des heutigen Vormittags erwähnt: die Entwicklung eines autonomen Selbstverwaltungssystems für die Sozialversicherten. Wenn es wirklich gelänge, ein echtes Selbstverwaltungssystem, in dem die Versicherten sich selbst besteuerten und selbst ihre Leistungen festlegten, zu schaffen, und wenn es überdies möglich wäre, dieses durch geeignete Bemannung vom allgemeinen politischen Prozeß hinreichend zu trennen, dann schiene mir das nicht die schlechteste Aussicht zu sein. Ob ein solches System alle Bürger als Pflichtversicherte einschließen müßte oder ob man es jedem einzelnen nach seiner Wahl überlassen könnte, sich dort zu versichern, wo seinen Präferenzen am ehesten Rechnung getragen wird, sei dahingestellt. In der Krankenversicherung stellen sich die Probleme teilweise anders als möglicherweise in der Rentenversicherung. Der Vorteil eines echten Selbstverwaltungssystems wäre die Abkopplung vom allgemeinen politischen Prozeß. Bei der nächsten Tagung unserer Vereinigung über die soziale Herausforderung der modernen Wirtschaftsgesellschaften wären dann allerdings nicht Parteipolitiker, sondern Repräsentanten der Sozialversicherten zur Diskussion über den Sozialstaat zu bitten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlußwort des Vorsitzenden der Gesellschaft

Meine Damen und Herren!

Wir stehen am Ende einer, wie ich glaube, anregenden und gelungenen Tagung. Die Referate und die Diskussionen waren stimulierend, jedenfalls soweit ich sie hören bzw. lesen konnte und soweit mir berichtet wurde.

Vieles wird in seiner Bedeutung vielleicht erst bei der Lektüre des Tagungsbandes und beim ruhigen Durchdenken der Beiträge in seiner Bedeutung klar werden; ich nenne hier nur die These von Tinbergen, daß eine gerechte Verteilung dadurch charakteristisch sei, daß die Befriedigungsgrade aller Bevölkerungsgruppen gleich sein müßten; oder die Feststellung von Wolfram Fischer, daß es Gesetzmäßigkeiten in der Entwicklung von Sozialversicherungssystemen unabhängig von Gesellschaftssystemen gebe, die es z. B. verständlich machen, daß die relativen Sozialversicherungsaufwendungen in der Sowjetunion ganz erheblich niedriger sind als die in der Bundesrepublik; oder die These von Beckerhoff und Jochimsen, daß es Überqualifikationen nicht gebe, daß man den Unterschied von Konsum- und Investitionsgut im Bildungssektor nicht brauche und daß es nur gut sei, wenn höher Qualifizierte in Positionen eindringen, die früher von niedriger Qualifizierten eingenommen wurden. Das würde z. B. zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung führen, indem die Knappheitsrenten für höher qualifizierte Arbeit verschwinden. Eben haben wir in zwei Referaten z. T. sehr kritische Anmerkungen zum Sozialversicherungssystem ganz allgemein gehört, vor allem von Herrn Kollegen Watrin, der ja, wenn ich ihn richtig verstanden habe, das ganze System in Frage stellt. Das sind die Überlegungen, die weiter diskutiert und in ihren Grundlagen und Konsequenzen sorgfältig überprüft werden müssen.

Sicher sind die genannten Beispiele nur ein geringer Teil der Anregungen, die die Teilnehmer hier erhalten haben; sie sind auch keine repräsentative Auswahl, und ich bitte alle übrigen Kolleginnen und Kollegen um Entschuldigung, die vielleicht noch weit bedeutendere Thesen verkündet oder Ergebnisse berichtet haben, die mir hier nur entgangen sind. Man muß eben alles später in dem Tagungsband, der hoffentlich im Frühjahr 1977 erscheinen wird, nachlesen.

Die Tagung wird hoffentlich noch lange nachwirken, ja wahrscheinlich ihre Wirkung erst später richtig entfalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während der Pressekonferenz wurden wir von Journalisten gefragt, was denn nun die praktisch-politische Relevanz dieser Tagung sei, mit anderen Worten, was denn nun für die Gesellschaft aus dieser Versammlung von über 500 Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern praktisch herauskäme. Das ist eine naheliegende Frage, aber sie trifft wohl nicht den Kern der Bedeutung wissenschaftlicher Tagungen. Einiges, was hier gesagt wurde, wird vielleicht diejenigen, die politisch zu entscheiden haben, erreichen und beeinflussen. Das wird sich aber dann kaum in Zitaten und Verweisen ausdrücken. Jeder Politiker muß ähnlich wie andere, die ihr Produkt verkaufen wollen, sein Produkt differenzieren, und als Wissenschaftler hat man wohl nur praktischen Erfolg („praktisch" im obigen Sinn), wenn man die Ideen dem Politiker als seine eigenen erscheinen läßt. Ich glaube, eine solche Tagung muß man als wichtiges Beispiel für Informationsübermittlung und für Anstrengungen zur Änderung von Präferenzen von Personen ansehen, die eine hohe Multiplikatorwirkung haben. Was an Universitäten und anderen Lehr- und Forschungsinstituten an Neuem erarbeitet wird, wird erst die Generation der Studenten, denen das Gelernte ganz selbstverständlich ist, in die Praxis umsetzen. Fortschritt ist nicht nur logisch, sondern auch biologisch bedingt. So wird man mit einem Zeitraum von vielleicht 15 - 20 Jahren rechnen müssen, bis wissenschaftliche Ergebnisse auf unserem Gebiet beginnen, sich praktisch auszuwirken.

Das erscheint zunächst lang, ist aber kürzer als der Zeitraum zwischen der Invention, also der Erfindung oder Entdeckung, die die technische Möglichkeit zur Erstellung aus neuen Produkten gibt, und der Innovation, also der tatsächlichen Herstellung des Produkts. Hierfür hat Herr Kollege Mensch nach Untersuchung einer sehr großen Zahl von Innovationen einen durchschnittlichen Zeitraum von 30 Jahren festgestellt. Da stehen wir im Bereich der Sozialwissenschaften vielleicht sogar etwas günstiger da.

Meine Damen und Herren, es bleibt mir die angenehme Pflicht, all denen zu danken, die mit großem persönlichen Einsatz diese Tagung möglich gemacht haben. Ich danke vor allem dem Leiter der wissenschaftlichen Vorbereitung, Herrn Kollegen Külp, und dem Leiter der örtlichen Vorbereitung, Herrn Kollegen Lampert. Nur wer selbst einmal eine Tagung vorbereitet hat, weiß, was hier von einigen von uns für uns alle geleistet worden ist, auch angesichts dessen, daß manche Kollegen es den Organisatoren nicht gerade leicht gemacht haben. Herzlichen Dank, Herr Külp und Herr Lampert!

Ich danke dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung für die Fragestellungen, die aus diesem Hause kamen, und für das dadurch manifestierte Interesse an der Tagung und ihre Unterstützung. Ich bitte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Herrn Ministerialrat Berié, dem Herrn Bundesarbeitsminister meinen herzlichen Dank zu übermitteln.

Allen Damen und Herren, die die technischen Vorbereitungen im einzelnen getroffen und uns hier betreut haben, sei herzlich gedankt. Dabei darf ich insbesondere Herrn Haas, den Geschäftsführer unserer Gesellschaft erwähnen, ohne den es kaum möglich wäre, die Fülle der Arbeit zu bewältigen.

Natürlich gilt unser aller Dank den Arbeitskreisleitern, den Referenten und allen Diskussionsteilnehmern. Auf die Qualität ihrer Beiträge kommt ja am Ende alles an.

Meine Damen und Herren, die nächste Arbeitstagung der Gesellschaft wird im September 1977 in Münster stattfinden und unter dem Thema „Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften" stehen. Dort soll alles, was auf Einzelgebieten unserer Wissenschaft neu entwickelt wurde, vorgestellt und diskutiert werden. Die nächst große Tagung der Gesellschaft soll 1978 wahrscheinlich in Hamburg stattfinden und das Problem „Staat und Wirtschaft" behandeln. Das ist ein Arbeitstitel, die genaue Formulierung bleibt vorbehalten.

Mit diesen Ankündigungen möchte ich schließen und Ihnen allen für Ihre Mitarbeit nochmals danken.

Ich wünsche Ihnen eine gute Heimfahrt.

Die Tagung ist geschlossen.

Wilhelm Krelle, Bonn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang

Tischrede

Meine sehr verehrten... meine sehr verehrten... meine hochververehrten... Herr Vorsitzender, hier stocke ich bereits bei der Anrede. Denn Sie müssen wissen: Der Vorstand hat mich in seiner unergründlichen Weisheit bestimmt, vor Ihnen heute abend eine Rede zu halten, eine Rede, bei der, wie es bei der Themenvergabe im Ausschreibungswege so üblich ist, der Referent im letzten Moment aussprang und bei der deswegen das Thema schon feststand (ein unmögliches Thema übrigens, wenn Sie mich fragen, wie das eben bei der Vergabe von Themen im Ausschreibungswege so üblich ist).

Der Vorstand hat natürlich das Thema nicht positiv umschrieben; denn das tut man ja heute nicht mehr. Wir wissen z. B. alle nicht, was Strukturpolitik ist; aber ich höre, manche haben lange darüber debattiert, was Strukturpolitik sicher *nicht* ist, und andere haben sachverständig geraten, was immer sie sei, auf alle Fälle die Finger davon zu lassen. Wir glauben alle, im Einzelfall *Un*gerechtigkeiten erkennen zu können, aber was gerecht ist, das weiß keiner — entschuldigen Sie, ich muß mich korrigieren: jetzt wissen wir es. Und so hat auch der Vorstand mein Thema nicht positiv abgegrenzt, sondern *negativ:* Ich darf *keine* — keine (!) — *Damenrede* halten (ich bitte Sie — einem Wiener zu verbieten, eine Damenrede zu halten!).

Wenn der Vorstand des Vereines einen so profunden Entschluß faßt, wie am Bankett keine Damenrede halten zu lassen, so ist es mir glasklar, daß dieses bedeutende wissenschaftliche Gremium seinem Entschluß eine ebenso profunde soziologische Theorie zugrundegelegt haben muß. Ich erfreche mich freilich zu rügen, daß hier evidentermaßen eine Makrotheorie ohne ausreichende Mikrogrundlagen geboren wurde. Denn die gute Grundlage aller Mikrotheorie, die Intuition im eigenen Lebensraum, hat sicher jedes verheiratete Vorstandsmitglied belehrt, daß an seiner Seite eine Dame lebt; zumindest ist *mir* das eindeutig augenscheinlich. Und so lege ich allen Damen des Vorstandes meine Reverenz zu Füßen; und allen anderen weiblichen Anwesenden, die unter dem Titel einer Dame reverenziert werden wollen, gleichermaßen meine tiefempfundene Ehrerbietung. Aber ist auch das Mikrobild von der Dame, das Nahbild, ungetrübt, so steht es anders sozusagen mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem Fern- oder Feindbild. Die Makrodame, die Vereinsdame an sich, ist uns entwichen, unsagbar geworden, unnahbar der verehrenden Rede.

Meine Frau, die eine äußerst hochgespannte Idealvorstellung von einer Dame hat, sagt mir immer, in der heutigen Zeit lohne es sich nicht mehr, eine zu sein. Neoklassisch könnte man formulieren: Die sozialen Kosten sind respektierlich der sozialen Vorteile disproportional. Milchfrisch lebt es sich nur entdamt. Wie sagte doch Professor Tinbergen? Gerechtigkeit ist dann erfüllt, wenn für alle repräsentativen Gruppen die Befriedigung gleich ist. Ich muß Ihnen auf dieser Tagung über „Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft" berichten, daß die Lage der Damenklasse in England, und nicht nur in England, daß die Lage der an ihrer Damenhaftigkeit arbeitenden Klasse nicht sehr gut, nicht gut, nicht einmal mehr befriedigend ist. In England selbst mag sich da manches zum Besseren gewendet haben, zumal was die Bildung der Damen betrifft. So wird uns ja nicht unglaubwürdig berichtet, daß die englische Dame des 19. Jh. als Vorbildung für ihre ehelichen Pflichten nur den Rat mitbekam: „Close your eyes and think of England".

Den mit der Zeit zunehmenden Angriff auf die geschlossene Damengesellschaft von außen belegt eine andere Anekdote. Ein unverheirateter englischsprechender Diplomat war zu einer der bekannt langweiligen dinner parties einer bekannt langweiligen grande dame geladen. Um vor Langeweile nicht zu vergehen, gabelte er sich im letzten Moment eine hübsche junge Begleiterin auf und erschien mit dieser am Arm beim Diner. Die entsetzte Gastgeberin, die für ihre Tischordnung fürchtete — ja und um noch vieles mehr! — eilte ihm bereits auf der Treppe entgegen und rief: „Sie haben mir doch nicht geschrieben, daß Sie in Begleitung kommen würden!" „Wieso", sagte der Diplomat, „ich schrieb doch: I shall come with pleasure. This — is pleasure." Wir sehen: Der moderne Anspruch auf pleasure mischt sich schlecht mit der alten Rolle der Dame. Aber wir dürfen ja in einem wissenschaftlichen Vortrag nicht zu eindimensional argumentieren, mit der einen Dimension von pleasure. Nachdem ich durch meine beiden Anekdoten meine Arbeit nunmehr untermauert habe mit empirischem Material, das, wie in sozialwissenschaftlichen Studien üblich, hauptsächlich erfunden ist, schreite ich zur vieldimensionalen Verallgemeinerung fort. Die Möglichkeiten einer Frau schillern heute kaleidoskopisch vielfältig: Sie kann vormittags einem Beruf nachgehen, nachmittags vielleicht eine Bürgerinitiative vorbereiten, zwischendurch vielleicht ein bißchen für ihren Mann intrigieren, in ihrer Freizeit Mutter sein, wenn sie müde ist, in der Küche Hausfrau spielen, und vielleicht, wenn es sich im Kalender noch leicht unterbringen läßt, sich gelegentlich als Dame geben. Und so schrumpft in unserer Umwelt die Art der reinen Damen zum ökologisch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gefährdeten Restbestand. Unsere Gesellschaft will nicht mehr dämlich sein; wir haben es so herrlich weit gebracht.

Meine sehr verehrten Da ..., Sie sehen, da ich keine Damenrede halten darf, kann ich Sie nicht einmal mehr anreden, darf ich Sie nicht mehr durch die Bisexualität der Titel, wie man so sagt, strukturieren. Nach der soziologischen Theorie des allweisen, wenn vielleicht nicht immer allrechenhaften Vorstandes, nach der Theorie, die ich Ihnen zu interpretieren versucht habe, müssen Sie, meine Verehrten, nur dem blinden Auge der Biologie als weiblich oder männlich erscheinenden Anwesenden also irgend etwas *Einheitliches* sein. Denn wie steht es um das männliche Gegenstück zur Dame in unserem Verein, dem Idealbild „a gentlemen and a scholar"? Den Gentleman kennzeichnet die Muße. Wer aber von uns kennt noch Muße, geschweige denn Zeit zum Denken, wenn wir vielgeschäftig von einer Aufgabe zur anderen, oder zumindestens von einer Tagung zur nächsten schwirren. Dabei wissen ja die wirklichen Könner die Tagungen sogar gleichzeitig zu kumulieren, so daß sich etwa das Teilnehmerkapital dieser Haupttagung des Vereins bereits adäquat durch das berühmte Badewannentheorem beschreiben läßt, das tiefsinnig festhält, der Endbestand an Teilnehmern ergäbe sich aus dem keineswegs identischen Anfangsbestand minus zwischenzeitlichen Abflüssen plus Zuflüssen; oder vielleicht noch besser durch das graphentheoretische Konzept der mittleren Durchstromgeschwindigkeit durch das Netz aller möglichen Tagungen. Von meiner Wiener Fakultät behaupte ich gerne, daß trotz mannhaftester Anstrengungen vieler die Fähigkeit zur Bilozität erst von einem Mitglied fast erreicht wurde, das — Professor, Abgeordneter, Mitglied einer europäischen und einer UNO-Kommission, Experte von Amnesty International und so weiter zugleich — in bewundernswerter Weise fast alle diese Aufgaben fast zur Zufriedenheit fast aller Beteiligten ausfüllt. Früher, da wurde man noch verschiedenen Rollen sukzessive gerecht, mit einer deutlichen Zäsur beim Übergang. So soll etwa, als der Staatskanzler Metternich in den Fürstenstand erhoben wurde, sein Kammerdiener ihm zu dieser Zäsur dezent gratuliert haben, indem er am entscheidenden Morgen fragte: „Werden Durchlaucht heute denselben Rock anlegen, den Exzellenz gestern trugen?" — Der Rock mochte bleiben, die soziale Stellung war gewechselt. Etwas verwirrender ging es schon bei Böhm-Bawerk zu, der zuerst Beamter, dann Professor in Innsbruck, dann Ministerialrat im Finanzministerium, dann Sektionschef, dann Minister war, hierauf Richter, dann zwischen Richteramt und Ministersessel immer rascher hin und her oszillierte, bis es ihn aus der Bahn warf und er als Professor an der Universität Wien verendete. Obwohl dem freien Auge schon kaum mehr sichtbar, folgte immerhin bei Böhm-Bawerk noch ein Amt dem anderen zeitlich, während wir in unserer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

modernen Geschäftekleptomanie ein Amt gleichzeitig auf das andere türmen. So hören auch wir auf, Gentleman zu sein, Gentleman, die, wie gesagt, die Muße kennzeichnen würde. Und wie steht es um den „scholar" im Begriffspaar: „a gentlemen and a scholar"? Spätestens bei der dritten Sitzung in zwei Tagen begraben wir die Hoffnung, noch „scholars" sein zu können. Denn ich habe fast vergessen: Notgedrungen sind wir so nebenbei natürlich alle Verwaltungsbeamte. Betrachtet man unser aller erdrückende Rollenvielfalt, so kann man nur mit unserem Herrn Vorsitzenden bei der Eröffnung ausrufen: „Personen, die einen gewissen Grad von Degradation erreicht haben, ist sehr schwer oder gar nicht mehr zu helfen." Ein soziales Problem der modernen Industriegesellschaft also auch wir! Aber war es nicht dieselbe Rollenvielfalt unserer weiblichen Mit-Tümmler, die mich um meine Damenrede gebracht hat? Der Herr Vorsitzende meinte freilich zu mir, ich sollte hier noch von kleinen Unterschieden sprechen, das sei schon wieder avantgardistisch; aber ich vermag ihm nicht zu folgen. Vor dem Auge der Soziologie, dem neuen Weltauge, stehen wir alle nackt und gleich. Und so glaube ich, nun endlich eine uns allen einheitlich gebührende, geziemende Anrede gefunden zu haben. Ich darf Sie alle adressieren als:

Meine hochverehrten, lieben weiblichen und männlichen Rollenzwitter.

Wie die Schnecke im Biologischen es zuwege bringt, mal Weibchen, mal Männchen zu sein, dieselbe Fähigkeit haben wir im Soziologischen erklommen, nur geht es bei uns viel rascher als bei der Schnecke zu. Und nachdem ich nun die Anrede gefunden habe, immer das Wichtigste in einer österreichischen Rede, bin ich eigentlich schon am Ende. Gestatten Sie mir noch ein paar kurze Impressionen eines armen Rollenzwitters auf dieser Tagung, bevor ich mit meinem Trinkspruch ende.

Die Zwitterhaftigkeit beginnt bereits bei den Funktionären unseres Vereins, wo dem Vorsitzenden als Mitglied des Vorstandes sprachlich gleichzeitig die Pflicht zum Sitzen wie zum Stehen zugesonnen wird.

Blicken Sie in Ihr Tagungsprogramm, so werden Sie sehen, daß fast die Hälfte aller unserer Themen bereits *zwei* Titel trägt, lose verknüpft zum Beispiel durch einen Punkt. Noch haben wir kein Tripelthema; aber bei dem wonniglichen Gedanken an hier vorgeformte Fortschritte kann ich nur sagen: Ich erzwittere. Dafür, höre ich, werden die Tagungsthemen in drei aufeinanderfolgenden Jahren nunmehr als Tripol angeboten, diesmal viel Staat, das nächste Mal noch mehr Staat, und schließlich in zwei Jahren sozusagen Staat extrem, eine Tagung unter dem ersten, vorläufigen, aber neckischen Arbeitstitel „Staat und Wirtschaft" — wohl zu unterscheiden von dem perennen Thema von Wahlveranstaltungen: „Staat und Mißwirtschaft". Hier bahnt sich wohl ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neues Wagnersches Gesetz an, das Gesetz von der geradezu zwitterwöchentlichen Liebe zu wachsenden Staatstagungen.

Wir haben auf dieser Tagung einen nobelgepriesenen Nationalökonomen gehört, der uns Sozialphilosophie vortrug, und einen Historiker, der uns klassische ökonomische Entwicklungstheorie brachte. Auch die Grenzen der Wissenschaften verschwimmen also. Und vielleicht auch soziale Gegensätze in himmlischer Harmonie? Immerhin sprachen bereits Himmelmann und Himmelreich über Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Betrüblicheres stelle ich leider auf den Bücherständen fest. Vorbei sind die schönen Zeiten früher Rollenzwitterung, als ein Professor seine Aufgabe zwar auch nicht mehr allein erfüllen konnte, aber wenigstens noch allein die Verantwortung auf sich lud, durch das Allein-Impressum seines klangvollen Namens. So geht die Geschichte von einem solchen akademischen Fabriksherrn — soziales Problem der modernen Industriegesellschaft vielleicht auch dies — die Geschichte von einem so bekannten akademischen Fabriksherrn, daß ich seinen Namen hinter dem ja für alle Ökonomen zutreffenden Pseudonym „Adam Smith" verbergen möchte. Die Geschichte also erzählt: Auf dem Grabstein des Fabriksherren werde stehen: „Hier liegt Adam Smith — diesmal er selbst." Der Typus dieses Professors ist verblichen, und vielleicht sollte auch von ihm gelten, womit ein Professor das Leben eines anderen einmal treffend zusammenzufassen wußte: Als die Nachricht vom Tode des werten Kollegen im Kollegenkreis eintraf, resümierte er schlicht das allseits betroffene Schweigen mit dem Satz: „Von ihm gilt in ungewöhnlichem Maße das Wort: de mortuis nil nisi bene." — Vorbei, wie gesagt, sind diese schönen Zeiten; wir modernisieren. Wir modernisieren bei unseren Büchern heute die Autorenschaften auf so vielfältige Gezweiungen, Gedreiungen und Vierteilungen, daß jede wissenschaftliche Urheberschaft zwitterlichtig zu werden droht. Und nicht nur in uns selbst wollen wir die Rollenvielfalt pflegen, sondern auch bei den Instrumenten, die wir vorschlagen. So höre ich neuerdings von Schuldverschreibungen, die durch Indexierung den risikolosen festen Zins mit der Substanzwertsicherung verbinden sollen. Wie immer man zu diesem Vorschlag steht, eines scheint mir sicher, nämlich daß es sich hier um ein zwittriertes Wertpapier handelt.

Genug der Zwitterungen sind angedeutet. Lassen Sie mich zum Schluß mein Glas erheben auf unseren Verein — wie heißt er doch nur jetzt — hier steht es auf dem Programm; ich zwittere Morgenluft — ich erhebe mein Glas auf den Verein für „Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft", vormals kurz Socialpolitik genannt. Ich erhebe das Glas auf unseren Vorsitzenden, dessen von mir ehrlich bewunderter,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geradliniger Charakter in mein Thema der Zwitterhaftigkeit gar nicht hineinpaßt. Ich erhebe das Glas auf den gesamten Vorstand, alles, was enger ist an ihm, und alles, was erweitert. Ich erhebe mein Glas auf die Damen, die, die es von ganzer Welt sein wollen oder auch nur von halber. Ich erhebe mein Glas auf alles, was in unserem Verein dämlich ist, und alles, was herrlich. Ich erhebe mein Glas auf jedes p. t. Mitglied, wobei p. t. bekanntlich pleno titulo heißt und damit die Rollenvielfalt ausdrückt. Ich erhebe mein Glas auf diese Tagung; oder besser gleich auf ihre Zweifel. Ist doch eine jede wissenschaftliche Tagung Ort des Zweifels, des sachlichen wie auch des persönlichen, einer intertemporalen Verteilung der Zweifel vor allem, wobei intertemporale Verteilungen nach Herrn Fischer ja immer wichtiger werden — des Zweifels nämlich der Jüngeren, ob die Älteren noch bei Trost sind oder je waren, und der Älteren, ob der Nachwuchs je was taugen werde können.

Ich bitte Sie, nun mit mir das Glas zu erheben, und gestatten Sie dem Paläoliberalen wenigstens einen traditionellen Ausklang: Auf den Verein und seine Mitglieder, auf unsere Wissenschaften — Vivant, crescant, floreant!

Erich Streissler, Wien

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Referenten

Albach, Horst, Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c., Waldstr. 49, 5300 Bonn-Bad Godesberg.

Albers, Willi, Prof. Dr., Krummbogen 69, 2300 Kiel.

Beckerhoff, Dirk, Dr., Sedanstr. 16, 5300 Bonn-Bad Godesberg.

Berié, Hermann, Min.-Rat Dr., Paul-Martin-Str. 12, 5300 Bonn 1.

Feichtinger, Gustav, Prof. Dr., Argentinerstr. 8, A 1040 Wien.

Fischer, Wolfram, Prof. Dr., Gelfertstr. 13, 1000 Berlin 33.

Hardes, Heinz-Dieter, Dr., Brandenburger Str. 6, 8901 Königsbrunn.

Herder-Dorneich, Prof. Dr., Am Gleueler Bach 7, 5000 Köln 41.

Himmelreich, Fritz-Heinz, Dr., Am Clarenhof 6, 5023 Weiden (Kr. Köln).

Himmelmann, Gerhard, Dr., Im Remenfeld 5, 3301 Volkmarode.

Jochimsen, Reimut, Staatssekretär Prof. Dr., Bismarckstr. 14, 5300 Bonn-Bad Godesberg.

Jürgensen, Harald, Prof. Dr., Weißbirkenkamp 34, 2000 Hamburg 65.

Kaufmann, Franz-Xaver, Prof. Dr., Graf-von-Galen-Str. 5, 4800 Bielefeld.

Kirsch, Guy, Prof. Dr., 29, rue de Lausanne, CH-1700 Fribourg.

Kleinhenz, Gerhard, Dr., Decksteiner Str. 1a, 5000 Köln 41.

Klemmer, Paul, Prof. Dr., An der Pfannenschmiede 9, 4322 Sprockhövel 1.

Mäding, Heinrich, Dr., Glümerstr. 23, 7800 Freiburg.

Maneval, Helmut, Prof. Dr., Hochschule der Bundeswehr, Fachbereich WOW, Schwere-Reiter-Str. 35, 8000 München 40.

Marx, Detlef, Prof. Dr., Zündterstr. 14, 8000 München 21.

Pfaff, Anita, Prof. Dr., Memminger Str. 14, 8900 Augsburg.

Pfaff, Martin, Prof. Dr., Memminger Str. 14, 8900 Augsburg.

Siebert, Horst, Prof. Dr., Stettiner Str. 16, 6942 Mörlenbach-Bonsweiher.

Schmähl, Winfried, Prof. Dr., FU Berlin, FB Wirtschaftswissenschaft, Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik, Fachrichtung Sozialpolitische Forschung, Altensteinstr. 55, 1000 Berlin 33.

Steden, Werner, Prof. Dr., Am Hirschsprung 47, 1000 Berlin 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teichmann, Ulrich, Prof. Dr., Universität Dortmund, Abt. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vogelpothsweg, 4600 Dortmund 50.

Tinbergen, Jan, Prof. Dr., Haviklaan 31, Den Haag, Niederlande.

Watrin, Christian, Prof. Dr., Wirtschaftspolitisches Seminar der Universität Köln, Albertus-Magnus-Platz, 5000 Köln 41.

Wingen, Max, Min.-Rat Prof. Dr., Buchenweg 12, 5300 Bonn-Röttgen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4 | Generated on 2025-09-12 09:40:29
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/