

Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik

Heinz Lampert

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Lampert, Heinz. 1989. "Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik." Augsburg: Volkswirtschaftliches Institut, Universität Augsburg.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

NOTWENDIGKEIT, AUFGABEN UND GRUNDZÜGE EINER THEORIE DER
SOZIALPOLITIK

von

Heinz Lampert

Beitrag Nr. 33

Universität Augsburg
Memminger Straße 14
Im Januar 1989

01

4

008 028

NOTWENDIGKEIT, AUFGABEN UND GRUNDZÜGE EINER
THEORIE DER SOZIALPOLITIK

von

Heinz Lampert

Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik

I.	Anlaß und Zielsetzung der Untersuchung	1
II.	Begriffliche und programmatische Vorklärungen	2
	1. Der Theoriebegriff	2
	2. Aufgaben einer Theorie der Sozialpolitik	4
III.	Gibt es eine Theorie der Sozialpolitik?	9
IV.	Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik	12
	1. Anforderungen an eine Theorie der Sozialpolitik	12
	2. Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik	14
	2. 1. Theorie der Entstehungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik	15
	2. 1. 1. Eine raum- und zeitunabhängige Erklärung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik	16
	2. 1. 2. Erklärung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik in Industriegesellschaften	17
	2. 1. 3. Theorie sozialpolitischer Bedarfe	20
	2. 1. 3. 1. Allgemeine Systematik sozialpolitischer Bedarfe	21
	2. 1. 3. 2. Bereichsbezogene Ableitung sozialpolitischer Bedarfe für entwickelte marktwirtschaftliche Industrie- und Dienstleistungs- gesellschaften	25
	2. 1. 4. Begründung der Notwendigkeit der Deckung sozialpolitischen Bedarfs mit Hilfe staatlicher Aktivitäten	28
	2. 1. 5. Allgemeine Voraussetzungen für die Möglich- keiten der Deckung sozialpolitischen Bedarfs	32

2. 2. Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik	34
2. 2. 1. Grundlagen einer Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik	34
2. 2. 2. Das Determinantensystem staatlicher Sozialpolitik	36
2. 2. 3. Die Wirkungen alternativer Ausprägungen der Primärdeterminanten	49
2. 2. 4. Die Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik im Lichte empirischer Analysen	52
2. 2. 4. 1. Überblick über einschlägige Arbeiten	52
2. 2. 4. 2. Die These von der Universalität des Wohlfahrtsstaates und von der Dominanz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Determinanten der Sozialpolitik	54
2. 2. 4. 3. Gesellschaftliches Wertesystem, politisches System, soziale Bewegungen und Wirtschaftssystem als sozialpolitische Determinanten	57
2. 2. 4. 4. Gesellschaftliche Organisation und Kreativität als Einflußfaktoren der Sozialpolitik	63
2. 2. 4. 5. Empirische Arbeiten über Tendenzen der sozialpolitischen Entwicklung	64
2. 2. 4. 6. Schlußfolgerungen aus dem Stand empirischer Analysen	65

III

2. 3. Anmerkungen zu einer Theorie der Wirkungen staatlicher Sozialpolitik	67
2. 3. 1. Vorbemerkung	67
2. 3. 2. Sozialpolitik als Politik der Vermeidung von Sozialkosten und der Sicherung der Wirtschaftsgrundlagen	69
2. 3. 3. Sozialpolitik als Politik wirtschaft- licher Stabilisierung und der Stabilisierung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung	70
2. 3. 4. Sozialpolitik als Politik der Förderung und sozialen Absicherung des wirtschaft- lichen Strukturwandels	71
2. 3. 5. Sozialpolitik als gesellschaftsgestalten- de Politik	71
2. 4. Theorie der Grenzen staatlicher Sozialpolitik	74
2. 4. 1. Beeinträchtigung der volkswirtschaft- lichen Leistungsfähigkeit als Grenze der Sozialpolitik	78
2. 4. 2. Beeinträchtigungen wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Grundziele und Grundwerte als Grenze der Sozialpolitik	80
2. 4. 3. Möglichkeiten zur Vermeidung von Verletzungen sozialstaatlicher Grenzen	83
Literaturverzeichnis	87

Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik

I. Anlaß und Zielsetzung der Untersuchung

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

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

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

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

⁴ Ebenda.

These, es sei eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik erforderlich.

Die erwähnten Einschätzungen von Defiziten einer Theorie der Sozialpolitik sind nur ein Anlaß für die vorliegende Arbeit. Ein zweites Motiv liegt in dem Versuch, die innerhalb der wissenschaftlichen Sozialpolitik durch Liefmann-Keil geforderte stärkere theoretische Fundierung der Wissenschaft von der Sozialpolitik - zu der zwischenzeitlich eine bemerkenswerte Zahl von Beiträgen vorgelegt wurde⁵ - fortzuführen. Daher sollen im folgenden Beiträge geleistet werden zur Erklärung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik (Ursachenlehre und Entstehungsbedingungen), zu einer Theorie der Determinanten sozialpolitischer Entwicklung, zur Wirkungslehre der Sozialpolitik und zur Frage nach den Grenzen der staatlichen Sozialpolitik.

II. Begriffliche und programmatische Vorklärungen

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

1. Der Theoriebegriff

Unter einer Theorie soll ein auf die Gewinnung von Erkenntnissen gerichtetes System von Aussagen verstanden werden, das aus Definitionen, Hypothesen und mit Hilfe logischer Transformation gewonnenen Schlußfolgerungen besteht⁶. Eine so de-

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

⁶ Etwas ausführlicher und exakter ist Theorie definierbar als ein System von Aussagen, das a) auf Hypothesen, Definitionen und unterstellten oder empirisch gegebenen

finierte Theorie, deren Aufgabe ganz allgemein in der Gewinnung von Erkenntnis gesehen wird, noch nicht in der Erkenntnis über Ausschnitte aus der sinnlich wahrnehmbaren Welt, braucht - abgesehen von der Definition ihres Erfahrungsobjektes und ihres Erkenntnisgegenstandes - nur den Bedingungen der Exaktheit der Aussagen, der logischen Konsistenz und der intersubjektiven Überprüfbarkeit - d. h. auch: maximaler Werturteilsfreiheit - zu genügen. Durch diesen sehr weit gefaßten Theoriebegriff soll der Entwurf von holistischen oder partiellen, nur im Ideellen angesiedelten Gedankengebäuden im Sinne von gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Leitbildern und Konzeptionen nicht aus dem sozialwissenschaftlichen Denken und Arbeiten von vorneherein ausgeschlossen werden⁷.

Die an die Theorie zu stellenden Anforderungen wachsen, wenn die Theorie auf die Gewinnung von Erkenntnissen über bestimmte Teile der realen Welt gerichtet ist und/oder Erkenntnisse über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten politischer Gestaltung eines bestimmten Lebensbereiches gewonnen werden sollen. Denn dann sollte erstens größtmögliche Gewähr zu erreichen versucht werden, daß die Theorie die zu erklärenden Teile der Wirklichkeit in ihren Modellelementen und

Randbedingungen beruht, b) abgeleitete Aussagen (Theoreme) enthält, die aus der Systembasis durch Anwendung der Regeln logischer Transformation abgeleitet sind und dazu dienen können, die Realität zu erklären sowie Handlungsmöglichkeiten zu erkennen und das c) in bezug auf das Axiomensystem widerspruchsfrei, hinreichend und notwendig ist. Vgl. dazu Hans Albert, Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, in: Ernst Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln 1965, S. 128.

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

-beziehungen zutreffend abbildet. Zweitens müßte die Theorie so weit wie möglich so konzipiert werden, daß sie empirisch überprüfbar ist. Generell empirische Überprüfbarkeit zu fordern, ist m. E. allein wegen der nicht zu beseitigenden Defizite an statistischen Daten und an Informationen über die Realität nicht sinnvoll⁸.

2. Aufgaben einer Theorie der Sozialpolitik

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

Die Hauptaufgaben der wissenschaftlichen Sozialpolitik lassen sich systematisch ableiten, wenn man davon ausgeht, daß es

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

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

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

nach vermutlich nahezu völlig übereinstimmender Auffassung der wissenschaftlichen Sozialpolitiker Aufgabe einer Theorie der Sozialpolitik ist, Erkenntnisse zu gewinnen über faktisches sozialpolitisches Handeln und über die Notwendigkeit sowie die Möglichkeiten sozialpolitischen Handelns¹¹, in dessen Mittelpunkt die Verbesserung der Lebenslagen gesellschaftlich und wirtschaftlich schwacher Personenmehrheiten steht; dann nämlich lassen sich - in Analogie zu den Aufgaben der Theorie der Wirtschaftspolitik - die Aufgaben einer Theorie der Sozialpolitik unter Berücksichtigung der Tatsache ableiten, daß Sozialpolitik bedeutet, eine bestimmte Situation in eine andere gewünschte Situation zu überführen. Wenn man die Frage beantwortet, welche logischen Schritte eine rationale Entscheidung zur Änderung sozialer und/oder wirtschaftlicher Zustände voraussetzt, stößt man auf folgende Aufgaben¹²:

1. Die Erklärung bzw. Begründung der Notwendigkeit sozialpolitischen Handelns; dazu gehören:
 1. 1. eine Lehre über die Ursachen staatlicher Sozialpolitik und über die Entstehung bzw. die Existenz sozialpolitischen Bedarfs;

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

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

1. 2. die Diagnose und Beurteilung von Zuständen, die im Lichte eines Zielsystems Änderungsbedürftig erscheinen oder als Änderungsbedürftig vermutet werden;
1. 3. eine Entwicklungsprognose. Sie ist erforderlich, weil sich eine gewünschte Situation von selbst einstellen kann oder weil sich in der Zeit bis zum Einsatz und Wirksamwerden eines Instrumentes die Situation verändert haben kann.

Da im Mittelpunkt der Sozialpolitik die Beeinflussung von Lebenslagen steht, kommt im Rahmen der Erklärung und Begründung der Notwendigkeit der Sozialpolitik der Gewinnung von Erkenntnissen über die Determinanten der Lebenslage, über die lebenslagerrelevanten Ziele der Gesellschaftsmitglieder, über gesellschaftssystemspezifische Bedingungen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Schwäche und über die Entwicklung von Lebenslagen unter bestimmten gesellschaftlichen Verhältnissen ein besonderes Gewicht zu ¹³.

2. da politisches Handeln zielgerichtet ist, ist ein weiterer Aufgabenbereich die Analyse von hypothetischen und faktischen Zielsystemen im Sinne
 2. 1. einer Interpretation der Zielinhalte;
 2. 2. einer Darstellung der faktischen und möglichen Zielbegründungen;
 2. 3. einer Operationalisierung der Ziele;
 2. 4. der Untersuchung der Qualität der Zielbeziehungen;
 2. 5. der Überprüfung von Zielsystemen auf Vollständigkeit und Konsistenz;
 2. 6. von Analysen der Zielakzeptanz;
3. die Ableitung sozialpolitischer Handlungsmöglichkeiten. Bestandteile einer solchen Handlungslehre sind:
 3. 1. die Entwicklung system- und zielkonformer Instrumente;
 3. 2. die Überprüfung verfügbarer Instrumente in bezug auf ihre gewollten und ungewollten Wirkungen; dabei sollten

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

angesichts des verbreiteten Vorurteils, Sozialpolitik sei ein die Wirtschaft in erster Linie belastendes, kontraproduktives staatliches Handeln, neben negativen ökonomischen Effekten auch die positiven, die Wirtschaftsgrundlagen, die wirtschaftliche Stabilität und das Wachstum sowie die den wirtschaftlichen und sozialen Wandel fördernden Effekte - u. a. der Arbeitnehmerschutz-, der (Berufs-) Bildungs- und der Sozialversicherungspolitik - systematisch herausgearbeitet und zu quantifizieren versucht werden¹⁴.

3. 3. die Erfolgskontrolle des Instrumenteneinsatzes;
4. die Analyse sozialpolitischer Trägersysteme und sozialpolitischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, insbesondere unter dem Aspekt der Rationalität und der Effizienz;
5. die Darstellung und Analyse
 5. 1. realer Systeme staatlicher Sozialpolitik;
 5. 2. gedachter Systeme von Sozialpolitik;
 5. 3. der Vergleich von realen Systemen;
 5. 4. der Vergleich von gedachten Systemen (Konzeptionen oder Leitbildern);
 5. 5. der Vergleich von realen Systemen mit ihren Leitbildern.

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

6. die Darstellung und Erforschung der praktischen Sozialpolitik, in der aus der Sicht der Entwicklung einer umfassenden Theorie der Sozialpolitik die Herausarbeitung der Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik eine zentrale Rolle spielen sollte. Die Analyse von Systemen staatlicher Sozialpolitik in verschie-

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

denen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen kann nicht nur Erkenntnisse über den Grad an Systemgebundenheit der Entstehung und Entwicklung von Sozialpolitik zutage fördern, sondern auch zur Formulierung von Hypothesen über Entwicklungsdeterminanten und Entwicklungsgesetzlichkeiten der Sozialpolitik führen. In jüngster Zeit wurde von Historikern vor allem die Sozialgeschichte und die Sozialpolitikgeschichte der Neuzeit erforscht¹⁵;

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

¹⁵ Vgl. dazu v. a. H.-U. Wehler, *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln u.a. 1966 (Lit.); ders., *Bibliographie zur modernen deutschen Sozialgeschichte*, Göttingen 1976; ders., *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, 2 Bde., München 1987; V. Hentschel, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880 - 1980*, Frankfurt/M. 1983 (Lit.); F. Tennstedt, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen 1981. Vgl. auch historisch-theoretisch orientierte Arbeiten von Nichthistorikern, z. B. von J. Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt/M. 1982, sowie P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, Berlin 1983.

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

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

III. Gibt es eine Theorie der Sozialpolitik?

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

¹⁸ W. Engels, a.a.O., S. 4.

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

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

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

²² E. Matzner, a.a.O., S. 129.

etablieren²³. Einen interessanten Versuch eines Brückenschlags zwischen ökonomischer Theorie und Theorie der Sozialpolitik unternahm in jüngster Zeit Gerhard Kleinhenz mit seinem Vorschlag zur Entwicklung einer "neuen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik"²⁴.

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

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

²⁴ G. Kleinhenz, Das Elend der Nationalökonomie mit der Sozialpolitik, (wird demnächst veröffentlicht). Wenngleich dieser Versuch m. E. unternommen werden sollte, reicht er doch nicht aus, der ökonomischen und der sozialen Dimension als untrennbaren Dimensionen arbeitsteilig organisierten gesellschaftlichen Wirtschaftens gleichen Rang zuzuerkennen.

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

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

der Politik auf den sozialpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Die Analyse des sozialpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses wurde vor allem von Hans-Peter Widmaier²⁷ vertieft.

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

Es ist hier nicht der Ort, die seit den 60er Jahren erschienenen Monographien und theoretisch orientierten sozialpolitischen Ansätze Revue passieren zu lassen und ihre theoretische Substanz bzw. Relevanz aufzuzeigen²⁹. Für diejenigen, die sich regelmäßig in einem Mindestumfang mit der Wissenschaft von der Sozialpolitik beschäftigen, dürften folgende Aussagen nachvollziehbar sein:

1. Die Behauptung, es gebe keine Theorie der Sozialpolitik, ist nur haltbar, wenn unter Theorie ein den Objektbereich *umfassend*, d. h. vollständig, und konsistent erklärendes Gedankengebäude verstanden wird³⁰. Einem derart formulierten Anspruch werden auch die Theorie der Wirtschaftspolitik und die ökonomische Theorie nicht gerecht.

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

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

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

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

2. Noch nach dem 2. Weltkrieg dominierten in der wissenschaftlichen Sozialpolitik historisch-institutionell ausgerichtete, beschreibende und normativ ausgerichtete Arbeiten, es gab aber auch theoretisch hohen Ansprüchen genügende Arbeiten³¹, wenngleich sie nur spezielle Fragestellungen abdeckten und so gesehen Fragmente waren.
3. In den letzten drei Jahrzehnten wurden zahlreiche Theorielücken ganz oder teilweise geschlossen³². Geht man davon aus, daß aus dem oben angeführten Aufgabenkatalog der Analyse des Zielsystems, der Instrumente und des Trägersystems einschließlich des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zentrale Bedeutung zukommt, dann läßt sich feststellen, daß die neuzeitliche wissenschaftliche Sozialpolitik diesen Aufgabenstellungen prinzipiell weitgehend gerecht wird. In bezug auf diese Aufgabenbereiche steht die Theorie der Sozialpolitik der Theorie der Wirtschaftspolitik wenn überhaupt, dann nicht mehr viel nach.

IV. Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik

1. Anforderungen an eine Theorie der Sozialpolitik

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

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

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

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

Obwohl traditionellerweise die Sozialpolitik in Forschung und Lehre ganz überwiegend von Wirtschaftswissenschaftlern betrieben wurde - erst seit etwa 15 Jahren haben die Soziologen die Sozialpolitik "wiederentdeckt" - und bisher vor allem die Wirtschaftswissenschaften zur Gewinnung sozialpolitisch relevanter Erkenntnisse beigetragen haben, ist eine die gesamte praktische Sozialpolitik umfassende ökonomische Theorie nicht

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

denkbar. Schon vor 50 Jahren wies Eduard Heimann darauf hin³⁴, daß eine Theorie der Sozialpolitik geschichtliche Theorie sein muß, soweit sie einen geschichtlichen Verlauf abbildet, und - weil sie Beziehungen zwischen Menschen beschreibt - eine soziale Theorie, in die die ökonomische Theorie eingeht.

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

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

2. Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik

Im folgenden sollen Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik geleistet werden. Entsprechend der Aufgabe der Sozialpo-

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

³⁵ Vgl. dazu auch die von Chr. v. Ferber (Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, S. 16 ff.) an der Ökonomisierung der Sozialpolitik in der Praxis und in der Theorie geübte Kritik. Er spricht von einer "Anpassung der Sozialpolitik an das dominante wirtschaftswissenschaftliche Denksystem", die "nicht allein den Formenschatz sozialpolitischer Reflexion" berührt, sondern zugleich "den Umfang des sozialpolitisch Relevanten" absteckt (S. 45).

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

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

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

2. 1. Theorie der Entstehungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik

Eine Theorie der Entstehungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik muß zunächst erklären können, wann staatliche Sozialpolitik notwendig wird. Wenn die Theorie allgemeingültig sein will, muß diese Erklärung raum- und zeitunabhängig sein. Zusätzlich ist es erforderlich, für bestimmte Gesellschaften in

bestimmten historischen Epochen speziellere Theorien gleichsam als Unterfälle einer allgemeinen Theorie zu entwickeln, um Besonderheiten der Sozialpolitik, seien sie in der Qualität oder in der Quantität begründet, zu erklären.

2. 1. 1. Eine raum- und zeitunabhängige Erklärung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik

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

1. eine im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung mit der Arbeitsteilung und der beruflichen Gliederung verbundene Vergesellschaftung, die
 1. 1. die wirtschaftliche Autarkie zerstört und gegenseitige Abhängigkeiten schafft (S. 2) und
 1. 2. gleichzeitig in ihrem inneren Gefüge eine Schichtung aufweist, die durch Unterschiede im Besitz, im Einkommen, im Beruf und in der Rasse begründet sein kann (S. 9 - 11, S. 16 - 20);
2. eine unterschiedliche Teilhabe der unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten an den wirtschaftlichen Errungenschaften, die
 2. 1. entweder das Fortbestehen der Gesellschaft durch eine Bedrohung des inneren Friedens gefährdet (S. 49) oder
 2. 2. aufgrund der Überzeugung für korrekturbedürftig gehalten wird, daß jedes Individuum einen Anspruch auf

ein menschenwürdiges Dasein und auf die für die Persönlichkeitseinfaltung notwendigen Bedingungen hat (S. 22);

3. die Existenz eines Bedarfs, der nur kollektiv bzw. politisch gedeckt werden kann. Zwiedineck-Südenhorst nennt vor allem die Einschränkung wirtschaftlicher Freiheit, soweit diese Freiheit die begründeten Interessen anderer verletzen kann, die Umgestaltung der Produktionsverfassung, die Erleichterung des sozialen Aufstiegs, die Verwirklichung des Rechts auf Bildung und die Einflußnahme auf die Einkommensgestaltung mit dem Ziel der Verringerung "scharfer" Einkommens- und Besitzunterschiede. Zwiedineck spricht damit insbesondere den aus starken Ungleichheiten resultierenden Bedarf an interpersoneller Umverteilung von Rechten, Chancen, Einkommen und Vermögen an.

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

2. 1. 2. Erklärung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik in Industriegesellschaften

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

auf die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsmarktverfassung, die soziale Sicherheit und die Versorgung mit öffentlichen Gütern³⁷ entstehen ließen.

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

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

1. es entsteht oder besteht die Notwendigkeit, die Lebenslage bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu beeinflussen, weil andernfalls entweder die Existenz der Gesellschaft bedroht ist oder weil von den politischen Entscheidungsträgern anerkannte gesellschaftliche Ziele verletzt werden;

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

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

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

2. die für erforderlich gehaltene bzw. erwünschte Lebenslagebeeinflussung ist selbstverantwortlich oder mit Hilfe bisher bestehender oder denkbarer nicht-staatlicher Einrichtungen nicht möglich.

Wenn beide Bedingungen erfüllt sind, existiert in einer Gesellschaft sozialpolitischer Bedarf verschiedener Art, der an anderer Stelle (2. 1. 3.) systematisiert werden wird.

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

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

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

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

zungen für die Entstehung und Entwicklung staatlicher Sozialpolitik erforderlich.

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

2. 1. 3. Theorie sozialpolitischer Bedarfe

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

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

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

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

2. 1. 3. 1. Allgemeine Systematik sozialpolitischer Bedarfe

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

1. permanent vorhandener Grundbedarf. Er ist seiner Qualität nach raum-, zeit- und wirtschaftssystemunabhängig, weil es in jedem sozialen Verband stets eine gewisse Zahl von Menschen gibt, die aufgrund geistiger, psychischer oder körperlicher Schwäche überhaupt nicht oder nur begrenzt in der Lage sind, ihre Existenz ohne Hilfe Dritter zu sichern und stets auch mehr oder minder große soziale Gruppen, die aufgrund mangelnden intellektuellen und wirtschaftlichen Vermögens keine ausreichende selbstverantwortliche Vorsorge gegen die Folgen von Standardrisiken treffen können; der Quantität nach wird der permanent vorhandene Grundbedarf nachhaltig durch die sozioökonomische Struktur der Bevölkerung (Altersstruktur, Berufsstruktur) beeinflusst, aber auch durch die Wert- und Zielvorstellungen in der Gesellschaft, die wiederum nicht unabhängig von den Bedarfsdeckungsmöglichkeiten sind.
2. evolutions- oder entwicklungsbedingter Bedarf. Er wird dadurch verursacht, daß im Gefolge gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung entweder durch strukturell-funktionelle Differenzierungsprozesse (Arbeitsteilung, soziale Desintegration, Verstädterung) die Möglichkeiten der Existenzsicherung und der Risikovorsorge für soziale Gruppen beeinträchtigt werden oder daß der mit wirtschaftlicher Entwicklung zwangsläufig verbundene wirtschaftliche Strukturwandel individuelle und familiäre Lebenslagen beeinträchtigt (Arbeitslosigkeit, berufliche Dequalifizierung, Notwendigkeit zu sozialer und regionaler Mobilität) oder daß wirtschaftssystemspezifische Lebenslagebeeinträchtigungen auftreten, z. B. eine Ausbeutung auf der

Grundlage einer bestimmten Produktions- bzw. Arbeitsverfassung; je größer die Rate des technischen Fortschritts ist und je mehr Lebens- und Wirtschaftsbereiche er durchdringt, desto größer wird der evolutionsbedingte Bedarf. Da sich der technische Fortschritt immer schneller vollzieht, liegt hier eine gewichtige Ursache sozialpolitischer Expansion;

3. verteilungsbedingter Bedarf. Er ist prinzipiell ebenfalls gesellschafts- und wirtschaftssystemunabhängig und beruht auf mehr oder minder ausgeprägten Ungleichheiten in der Verteilung von politischen, persönlichen und/oder wirtschaftlichen Rechten bzw. in den Verfügungsmöglichkeiten über wirtschaftliche Güter (Existenz einer "sozialen Frage"); verteilungsbedingter sozialpolitischer Bedarf wird nicht nur vor allem durch Ungleichheiten der Einkommens- und Vermögensverteilung verursacht, sondern auch durch die räumliche Verteilung der ökonomischen und sozialen Ressourcen und Infrastrukturen (Verkehrerschließung, Kommunikationsmöglichkeiten, Ausstattung des Raumes mit Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern, Beratungseinrichtungen usw.);
4. katastrophenbedingter (Seuchen, Erdbeben, Überschwemmungen usw.) und kriegsfolgenbedingter Bedarf.

Es ist unschwer einzusehen, daß alle diese Bedarfsarten in nicht-statischen, sich entwickelnden Gesellschaften wirtschaftssystemunabhängig auftreten können und auch tatsächlich auftreten. Auch die politische Ökonomie des Marxismus-Leninismus anerkennt mittlerweile den Bedarf an staatlicher Sozialpolitik für sozialistische Gesellschaftssysteme⁴⁵. Dieser Bedarf leitet sich zum einen aus dem per-

⁴⁵ Vgl. dazu H. Lampert, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im "entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus" in der DDR, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 72, Berlin 1973, S. 101 ff. sowie H. Lampert, F. Schubert, Sozialpolitik

manent vorhandenen Grundbedarf ab, zum anderen daraus, daß auch für sozialistische Systeme wirtschaftliche Entwicklung mit Strukturwandlungen verbunden ist und schließlich aus der Tatsache, daß jede Gesellschaft ein System einer bestimmten Verteilung von Rechten, Pflichten, Vermögen und Einkommen darstellt und daß damit Unterschiede in den Lebenslagen, in den Entfaltungsmöglichkeiten und im Grad materialer Freiheit verbunden sind, die - je nach dem Grad ihrer Ausprägung - mindestens partiell ausgleichsbedürftig sind.

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

in der Deutschen Demokratischen Republik, in: HdWW, Bd. 7, Stuttgart u. a. 1977, S. 130 ff.; vgl. auch B. Schönfelder, Sozialpolitik in den sozialistischen Ländern, München 1987.

- ⁴⁶ Vgl. dazu auch V. v. Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Tübingen 1976, S. 287 f., die darauf verweist, daß die Funktionäre des sozialen Sicherungsapparates aus Gründen der Machtausweitung an zunehmender Befriedigung des Bedürfnisses der Primärgruppen nach Sicherheit und steigender Abhängigkeit ihrer Mitglieder von den Bindungen an diesen Apparat interessiert sind.
- ⁴⁷ H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 67 ff. und S. 99 ff.

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

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

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

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

2. 1. 3. 2. Bereichsbezogene Ableitung sozialpolitischer Bedarfe für entwickelte marktwirtschaftliche Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften

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

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

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

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

- in der Arbeitnehmerschutzpolitik der Bedarf an Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, der Arbeitskraft, der Regenerationsmöglichkeiten und der Persönlichkeitsrechte der Arbeitnehmer; er ergibt sich aus der marktwirtschaftlichen Produktionsverfassung und aus externen Effekten der Produktion, die auf den Produktionsfaktor Arbeit wirken⁵¹;
- in der Sozialversicherungspolitik der Bedarf an Sicherung vor existenzbedrohenden Risiken, die die potentiell Gefährdeten nicht aus eigener wirtschaftlicher und geistiger Kraft oder Einsicht bewältigen können und für deren Absicherung zieladäquate nicht-staatliche Sicherungseinrichtungen nicht existieren⁵²;
- in der Arbeitsmarktpolitik der Bedarf an Marktordnungspolitik, der angesichts der Marktformenungleichgewichte und der Marktunvollkommenheiten auf freien Arbeitsmärkten gedeckt werden muß, um den Ausgleich zwischen den Teilarbeitsmärkten zu sichern und anomale Reaktionen des Arbeitsangebotes sowie monopsonistische Ausbeutung zu verhindern⁵³;

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

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

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

- in der Betriebsverfassungspolitik der Bedarf an Sicherung elementarer Arbeitnehmerinteressen (Gesundheitsschutz, Schutz der Arbeitskraft, Wahrung der Menschenwürde), die durch die für "kapitalistische" Unternehmen typische Zuordnung der Verfügungsrechte über den Betrieb, über den Produktionsfaktoreneinsatz, über die erzeugten Produkte und über den Produktionsertrag auf die Kapitaleigner bzw. ihre Beauftragten (die Unternehmer) gefährdet erscheinen⁵⁴;
- in der Familienpolitik der Bedarf an Ausgleich zum Teil erheblich unterschiedlicher ökonomischer Lasten von Familien mit Kindern gegenüber Familien ohne Kinder⁵⁵.

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

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

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

2. 1. 4. Begründung der Notwendigkeit der Deckung sozialpolitischen Bedarfs mit Hilfe staatlicher Aktivitäten

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

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

Die generelle Vermutung, daß der Staat die für die Deckung sozialer Bedarfe zuständige Instanz ist, leitet sich daraus ab, daß sich dieser Bedarf im allgemeinen aus sozialen Funktionsmängeln der Wirtschaftsordnungen ergibt, im Falle marktwirtschaftlicher Ordnungen aus Mängeln im Bereich der Allokation (vor allem in bezug auf die Produktion öffentlicher Güter und in bezug auf negative externe Effekte privatwirtschaftlicher Allokation), der Produktion (vor allem hinsichtlich der Kapazitätsauslastung) und in bezug auf die Verteilung der Güter⁵⁶. Im einzelnen lassen sich folgende soziale

⁵⁶ Vgl. dazu auch den systematischen Überblick über ökonomische Begründungen der Sozialpolitik, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), a.a.O., S. 21 bis 30. Dort werden als Gründe für sozialpolitische Eingriffe näher erläutert: 1. die Bereitstellung öffentlicher Güter; 2. die Existenz von Externalitäten; 3. die Existenz von Risiken und Ungewißheit bei unvollständiger Information; 4. die Offenheit des Arrow-Debreu-Modells in bezug auf das Verteilungsproblem; 5. das Fehlen von Märkten

Defizite bzw. Probleme nur durch staatliche Sozialpolitik lösen:

1. die Arbeitslosigkeit, d. h. die Bedrohung der Existenzgrundlage zahlreicher Arbeitnehmer durch fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen;
2. die soziale Indifferenz der Märkte und wirtschaftlich begründeter sozialer Beziehungen, die vor allem im Falle nicht wettbewerblicher Marktformen auf unvollkommenen Märkten, wie insbesondere die Arbeitsmärkte es sind, Schutzmaßnahmen, eine Marktordnungspolitik sowie eine Politik gradueller Marktvervollkommnung und der Korrektur der Wirtschaftsprozeßergebnisse unverzichtbar macht;
3. eine gerechte Verteilung der strukturwandlungsbedingten Anpassungslasten, die die Arbeitnehmer in Form einer Entwertung von Humankapital, notwendiger Humankapitalreinvestitionen sowie in Gestalt der Fähigkeit und der Bereitschaft zu sozialer und regionaler Mobilität zu tragen haben;
4. eine Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz der meisten Gesellschaftsmitglieder beim Eintritt der sogenannten "sozialen" Risiken, wenn nicht der Staat eine Sicherung gegen derartige Risiken vornähme oder erzwänge⁵⁷. Angesichts der bei völliger individueller Entscheidungsfreiheit bei

und dysfunktionale Märkte; 6. Ineffizienzen durch die Erhebung öffentlicher Abgaben. Vgl. auch E. von Böventer, der drei Gründe für staatliche Eingriffe in den Allokationsprozeß unterscheidet: das Vorliegen von Marktmacht, die Nichtexistenz von Märkten für bestimmte Güter sowie gleichzeitig bestehende positive externe Effekte und Unteilbarkeiten bei der Güterproduktion. Die dann erforderlichen staatlichen Eingriffe können auch sozialpolitische Eingriffe sein. E. v. Böventer, Theoretische Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis der Sozialen Marktwirtschaft: Das Allokationsproblem, (wird demnächst veröffentlicht).

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

vielen Gesellschaftsmitgliedern zu befürchtenden Vernachlässigung zukünftiger Bedürfnisse, der Gefahr nicht ausreichender Risikovorsorge und der wirtschaftlichen Leistungsschwäche bestimmter Schichten sowie angesichts fehlender oder sozialpolitisch unzureichender Versicherungsangebote⁵⁸ ist davon auszugehen, daß ohne die Setzung staatlicher Mindestnormen das Gut "Soziale Sicherheit" nicht in ausreichendem Umfang und nicht in der Qualität angeboten würde, die dem sozialen Bedarf entspricht. Als Hauptziele, deren Erreichung staatlich gesichert werden muß, können eine ausreichend erscheinende Mindestversorgung, leistungsadäquate Versicherungsprämien, die Vermeidung unerwünschter Risikoauslese und die Vermeidung von Leistungsausschlüssen gelten. Natürlich läßt sich aus diesem wohl allgemein anerkannten Handlungsbedarf des Staates noch kein bestimmtes System sozialer Sicherung deduzieren⁵⁹. Darum geht es aber an dieser Stelle auch nicht;

5. das Problem sozialer Korrekturen einer dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit unterliegenden Einkommensverteilung, das Nicht-Leistungsfähige von der Einkommensverteilung ausschließt und eingeschränkt Leistungsfähigen kein unterhaltssicherndes Einkommen zuteilt, sowie das Problem der Korrektur der Vermögensverteilung. Solche Umverteilungen außerhalb der Familie und kleiner Solidargruppen wer-

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

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

den als öffentliches Gut angesehen, das nur der Staat produzieren kann⁶⁰.

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

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

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

2. 1. 5. Allgemeine Voraussetzungen für die Möglichkeiten der Deckung sozialpolitischen Bedarfs

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

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

Wenngleich bisher empirisch keine Schwellenwerte der Industrialisierung oder Urbanisierung nachgewiesen werden konnten, nach deren Erreichung die Einführung von Systemen sozialer Sicherung notwendig und zugleich möglich wird⁶², so zeigen doch internationale Vergleiche, daß nur industriali-

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

sierte und wirtschaftlich leistungsfähigere Länder über leistungsfähige Systeme sozialer Sicherung verfügen und daß eine positive Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Leistungsniveau und dem Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt besteht⁶³.

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

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

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

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

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

2. 2. Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik

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

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

2. 2. 1. Grundlagen einer Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik

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

1. die Problemlösungsdringlichkeit. Damit ist zum einen gemeint die Dringlichkeit der Deckung sozialpolitischen Bedarfs im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen und individuellen Bedarfen und zum anderen Unterschiede in der Dringlichkeit verschiedenartiger sozialpolitischer Bedarfe;
2. die Problemlösungsfähigkeit. Darunter wird verstanden die Möglichkeit, über wirtschaftliche Mittel für sozialpolitische Zwecke verfügen und geeignete Instrumente, insbesondere auch Institutionen, einsetzen zu können;
3. die Problemlösungsbereitschaft der Träger der politischen Verantwortung. Sie spielt neben der Problemlösungsfähigkeit eine eigenständige Rolle, weil trotz eines bestimmten Grades an Problemlösungsdringlichkeit und des Vorhandenseins einsetzbarer Ressourcen Entscheidungsspielräume bestehen, ob, in welchem Umfang und wie gehandelt wird.

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

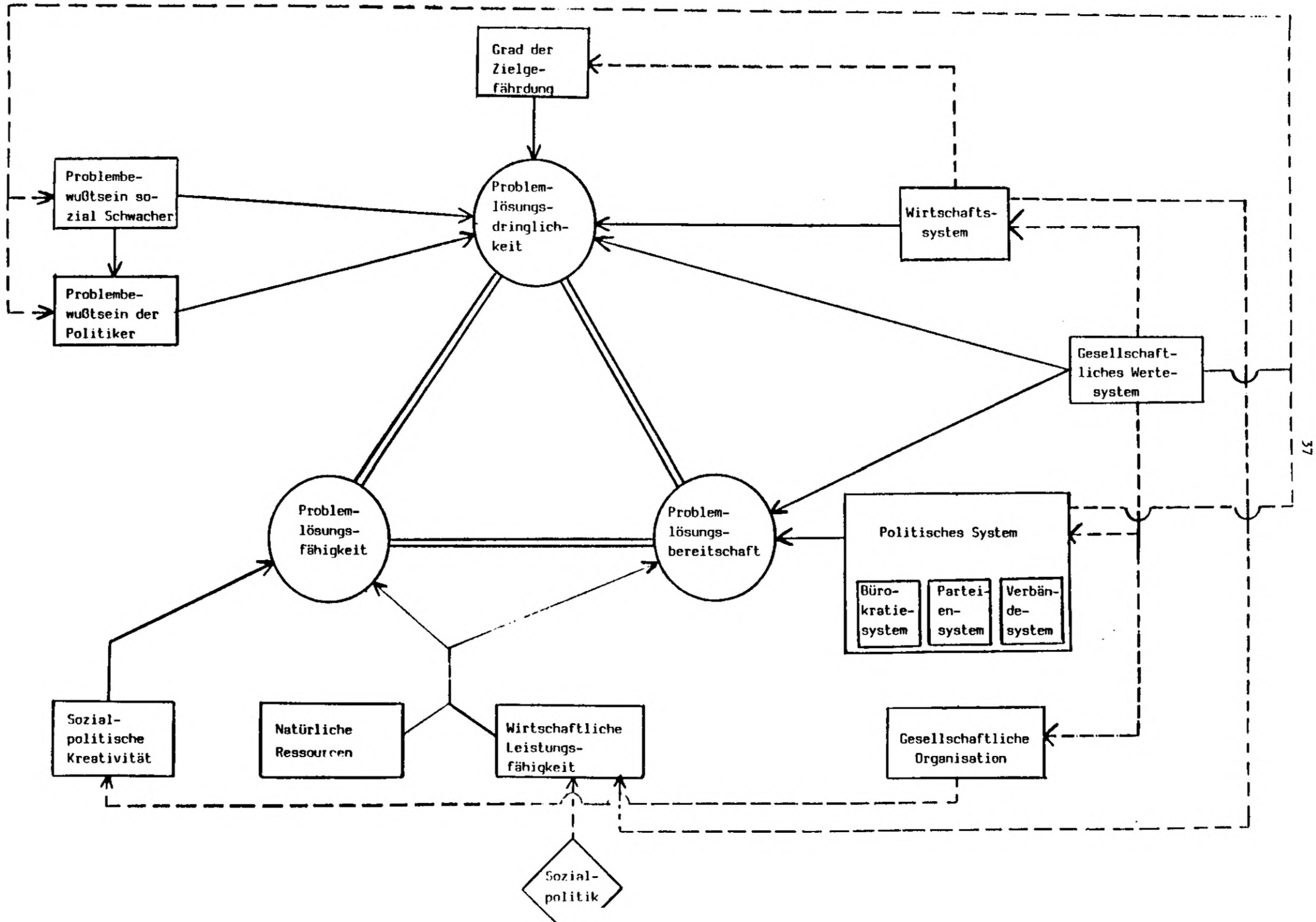
primären und sekundären Bestimmungsgründe der Sozialpolitik erklärt werden.

2. 2. 2. Das Determinantensystem staatlicher Sozialpolitik

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

Die Bedeutung der Problemlösungsdringlichkeit ist unmittelbar einsichtig. Unterstellt man zunächst eine bestimmte Problemlösungsbereitschaft, dann entspricht es rationalem Handeln, einen Teil der für politische Zwecke verfügbaren Mittel der Deckung sozialpolitischen Bedarfes zu widmen, wenn der gesellschaftliche Grenznutzen dieser Mittelverwendung größer ist als der anderer Mittelwidmung. Ein politisches System wird daher bei einer mehr oder minder großen Gefährdung sozialpolitisch relevanter Ziele, wie z. B. des sozialen Friedens, der Sicherung minimaler Existenzbedingungen für alle, der Erhaltung der Volksgesundheit und des Arbeitskräftepotentials, sozialpolitische Maßnahmen ergreifen. Auch die Entscheidung, welche sozialpolitischen Bedarfe zunächst in bestimmtem Umfang gedeckt, welche sozialpolitischen Handlungsbereiche also zunächst oder verstärkt entwickelt werden, läßt sich mit Hilfe unterschiedlicher Problemlösungsdringlichkeiten der verschiedenen sozialpolitischen Bedarfe erklären; denn es ist ein Gebot der Rationalität, die verfügbaren knappen Mittel dort einzusetzen, wo sie nach dem Urteil der Träger politischer Macht und aus

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



der Sicht des verfolgten Zielsystems den größten Nutzen stiften. Wenn dieses Prinzip angewendet wird, werden die Mittel, die für sozialpolitische Zwecke verfügbar gemacht werden, so eingesetzt, daß die Grenznutzen verschiedener sozialpolitischer Maßnahmen gleich werden (Grundsatz des Ausgleichs der gesellschaftlichen Grenznutzen sozialpolitischen Handelns).

Die Problemlösungsdringlichkeit ihrerseits beeinflussen folgende *sekundäre* Determinanten:

1. Der Grad der Gefährdung der für die Sozialpolitik relevanten Ziele, der wiederum unter anderem durch das Wirtschaftssystem beeinflusst wird, weil ein Wirtschaftssystem einen mehr oder minder hohen sozialen Grundgehalt aufweist, der z. B. durch die angewendeten Mechanismen gesamtwirtschaftlicher Koordinierung, durch die Verteilung der wirtschaftspolitischen und wirtschaftlichen Dispositionsbefugnisse in der Gesellschaft, durch die Eigentumsverfassung, die Produktionsverfassung und die Verfassung der Arbeitsmärkte geprägt wird⁶⁵. Für das Wirtschaftssystem der Sozialen Marktwirtschaft ist es charakteristisch, die Wirtschaftsordnung so auszugestalten, daß soziale Ziele a priori bei der Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung berücksichtigt werden⁶⁶;

⁶⁵ Vgl. dazu H. Lampert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., München, Wien 1988, S. 64 ff.

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

2. das einer Gesellschaft zugrunde liegende Wertesystem⁶⁷. In einer Gesellschaft, in der die freie Entfaltung der Persönlichkeit, Humanität und die soziale Gerechtigkeit einen hohen Stellenwert haben, wird die Dringlichkeit der Reduzierung oder Beseitigung einer Überbeanspruchung der Gesellschaftsmitglieder durch lange Arbeitszeiten, ungünstige Arbeitsplatz- und Arbeitsumweltbedingungen und eine ungerechte Verteilung wirtschaftlicher Risiken der Produktion auf die Produktionsfaktoreneigentümer höher eingeschätzt werden als in Gesellschaftssystemen, in denen die genannten Ziele nicht so hoch eingeschätzt werden. Die Sozialpolitik wird quantitativ und qualitativ unterschiedlich entwickelt sein, je nachdem, ob sozialdarwinistische, kalvinistische, protestantische, katholische oder sozialistische Wertvorstellungen das Menschen- und Gesellschaftsbild prägen⁶⁸. In der Abbildung der Determinanten sozialpolitischer Entwicklung ist unterstellt, daß das durch Religion, Weltanschauung, Ethik und Kultur geprägte Wertesystem nicht nur direkt, sondern auch über das Wirtschaftssystem und über das politische System auf die Problemlösungsdringlichkeit einwirkt;
3. das Problembewußtsein gesellschaftlicher Gruppen in bezug auf die Änderungsbedürftigkeit und Änderungsmöglichkeit ihrer eigenen Lage. Die Bedeutung dieser Bestimmungsgröße ist daran ablesbar, daß in den Feudalgesellschaften der vorindustriellen Zeit die Angehörigen bestimmter Schichten

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

⁶⁸ Vgl. dazu die Arbeit von J. Higgins, *States of Welfare, Comparative Analysis in Social Policy*, Oxford 1981, Kap. 5 - 7. Zum ethischen Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft vgl. G. Gutmann, *Zur ethischen Legitimation der Sozialen Marktwirtschaft*, (noch) unveröffentlichtes Manuskript.

über Generationen hinweg ihre soziale und wirtschaftliche Position, Hunger und Not, Ausbeutung und Demütigung ertragen haben, während andererseits die im 19. Jahrhundert entstandenen Sozialbewegungen zu der wohl stärksten Triebkraft sozialpolitischer Entwicklung wurden, so daß die drohende Gefährdung des inneren Friedens Sozialpolitik erzwang⁶⁹.

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

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

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

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

Als zweite *Primärdeterminante* soll die Problemlösungsfähigkeit interpretiert werden. Als notwendiger materieller Bedingung für das Zustandekommen staatlicher Sozialpolitik kommt ihr größeres Gewicht zu als der Problemlösungsbereitschaft.

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

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

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

Die Problemlösungsfähigkeit wird durch folgende *Sekundär-*determinanten beeinflusst:

1. den Reichtum an natürlichen Ressourcen⁷³;
2. das Niveau wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, d. h. die Höhe des Sozialproduktes. Da für die überwiegende Mehrzahl sozialpolitischer Maßnahmen wirtschaftliche Mittel eingesetzt werden müssen und auch für den Staat kostenfreie sozialpolitische Maßnahmen, wie z. B. Gebote und Verbote an die Adresse von Wirtschaftssubjekten, vielfach mit ökonomischen Belastungen für diese Wirtschaftssubjekte verbunden sind, liegt es auf der Hand, daß der sozialpolitische Möglichkeitsbereich einer Gesellschaft - bei gegebener und gleicher Problemlösungsdringlichkeit - um so größer ist, je größer die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieser Gesellschaft ist und je effizienter das sozialpolitische Instrumentarium ist, das für die Deckung sozialpolitischer Bedarfe zur Verfügung steht, weil dann die Ergiebigkeit der für Sozialpolitik verwendeten Mittel höher ist. Die positive Korrelation zwischen dem mit Hilfe des Indikators "Sozialleistungsquote" gemessenen Umfang staatlicher Sozialpolitik und der Höhe des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung ist vielfach belegt⁷⁴. Daß damit noch nichts

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

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

über die Qualität der Sozialpolitik ausgesagt ist, bedarf keiner Erläuterung.

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

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

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

3. die sozialpolitische Kreativität der Gesellschaft, d. h. ihre Fähigkeit, sozialpolitische Konzeptionen, Einrichtungen und Instrumente zu entwickeln, die wirtschaftlich und sozial möglichst optimale Lösungen bestimmter Probleme er-

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

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

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

1. das politische System, das seinerseits durch das gesellschaftliche Wertesystem geprägt wird. Um hier nur die Extreme politischer Systeme vergleichend gegenüberzustellen: in einem autokratischen System können die Träger der poli-

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

tischen Macht relativ autonom über Umfang und Qualität der Sozialpolitik entscheiden, während sie in pluralistischen Mehrparteiendemokratien auf den Wählerwillen und die wahlrelevanten organisierten Gruppen Rücksicht nehmen werden, um ihr politisches Mandat zu erhalten⁷⁷. Selbst innerhalb demokratischer Systeme lassen sich unterschiedliche Einflüsse auf die Sozialpolitik feststellen, je nachdem, welche Parteien in der Regierungsverantwortung stehen⁷⁸. Die sozialpolitischen Konzepte bürgerlicher Parteien unterscheiden sich gewöhnlich erkennbar von denen sozialistischer Parteien. Wichtige Komponenten innerhalb des politischen Systems, die auf die Problemlösungsbereitschaft und die Sozialpolitik nach Umfang und Art im Rahmen des sozialpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses einwirken, sind die Bürokratie und das Verbändesystem⁷⁹. Bürokratien können - je nachdem, welche Typen von Bürokratien dominieren⁸⁰, wie groß der auf dem Informationsmonopol und der Sachkenntnis der Bürokraten beruhende Einfluß der Bürokraten auf die Politiker ist, wie die Kompetenzen innerhalb der Ministerialbürokratie gegliedert sind und welchen Einfluß die Verbände auf die Bürokratie haben⁸¹ -

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

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

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

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

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

innovativ und reformerisch, aber auch retardierend und konservierend wirken⁸²;

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

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

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

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

ethik vorherrscht. Das Wertesystem seinerseits wird beeinflußt durch religiöse und kirchliche Wertvorstellungen.

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

Bestimmte sekundäre Determinanten beeinflussen mehrere Primärdeterminanten und erhöhen oder verringern den Bedarf an Sozialpolitik durch *gleichgerichtete* Effekte. Z. B. reduziert ein wirtschaftlich leistungsfähiges Wirtschaftssystem durch eine geringere Gefährdung sozialpolitisch relevanter Ziele, etwa der Sicherung der wirtschaftlichen Existenzen der Gesellschaftsmitglieder, die Problemlösungsdringlichkeit und verstärkt gleichzeitig über seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit die sozialpolitische Problemlösungsfähigkeit. Weniger leistungsfähige Wirtschaftssysteme dagegen erzeugen bestimmte Arten sozialpolitischen Bedarfs und weisen überdies eine geringere Problemlösungsfähigkeit auf. Andere Determinanten können dagegen den Bedarf an Sozialpolitik in *entgegengesetzter* Richtung beeinflussen. Pluralistische Mehrparteiendemokratien z. B. weisen eine sehr hohe Problemlösungsbereitschaft auf, können aber durch die Kosten sozial- bzw. wohlfahrtsstaatlicher Expansion die Problemlösungsfähigkeit über die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verringern. Schließlich

können sich die Effekte sekundärer Determinanten auf die primären Determinanten auch kompensieren. Z. B. kann die ökonomische Effizienz eines Wirtschaftssystems die sozialpolitische Problemlösungsfähigkeit erhöhen, das politische System dagegen kann sie durch sozialpolitische Fehlentscheidungen beeinträchtigen, ohne daß aber eine absolute Effizienzminderung des Gesamtsystems erkennbar wird.

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

Vermutlich kann das dargestellte Determinantensystem wenigstens zweierlei leisten, nämlich:

1. deutlich unterschiedlich ausgeprägte Entwicklungen staatlicher Sozialpolitik erklären, wie sie in industrialisierten Mehrparteiendemokratien einerseits und in industrialisierten Einparteiengesellschaften andererseits beobachtbar sind oder auch in nicht-konstitutionellen Monarchien einerseits und Republiken andererseits und
2. Unterschiede in der Sozialpolitik zwischen Nationen erklären, die einem ganz bestimmten Gesellschaftstypus zuzurechnen sind, wie etwa Unterschiede zwischen der Sozialpolitik Großbritanniens und der der Bundesrepublik oder zwischen der Sozialpolitik der Sowjetunion und der der DDR.

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

2. 2. 3. Die Wirkungen alternativer Ausprägungen der Primärdeterminanten

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

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

Die Fälle 3 und 4 mit ihrer Kombination von geringer Problemlösungsfähigkeit mit hohem sozialpolitischem Bedarf decken Länder ab, die sich im Übergang zu Industriegesellschaften befinden oder die bereits industrialisiert sind, jedoch wirtschaftlich ineffizient arbeiten⁸⁶. Fall 3 trifft für

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

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

DETERMINANTENSYSTEME STAATLICHER SOZIALPOLITIK

Variablenkombination	Problemlösungsfähigkeit	Wirtschaftsstufe	Problemlösungsdringlichkeit	Grad d. strukturell-funktionellen Differenzierung	Problemlösungsbe-reitschaft	Bedingungskonstellation ist / gilt für	Historische Beispiele
1	gering	Agrarge-sellschaften	niedrig	unbe-deutend	gering	für Analyse nicht relevant	Statische Volkswirt-schaften ohne industriellen Sektor
2	gering		niedrig		hoch		
3	gering	Entwicklungs-länder bzw. ineffiziente Industriege-sellschaften	hoch	relativ gering	gering	autokratische bis liberali-stische Systeme	Deutsches Reich 1800 - 1870
4	gering		hoch		hoch	sozialistische Systeme	China, Polen
5	hoch	Ent-wickelte Länder	niedrig	ausgeprägt	gering	inkonsistent	-
6	hoch		niedrig		hoch	Parlamentarische Systeme mit so-zial akzentuiertem Wertesystem	Bundesrepublik Deutschland
7	hoch		hoch		gering	Parlamentarische Systeme mit indi-vidualistisch akzentuiertem Werte-system bzw. begrenzt demokratische Systeme	U S A, Deutschland 1870/1914
8	hoch		hoch		hoch	inkonsistent	-

sich industrialisierende Gesellschaften zu, die konstitutionelle Monarchien, ständestaatlich strukturiert oder begrenzt bürgerlich-demokratisch orientiert sind (z. B. Deutsches Reich zwischen 1800 und 1870)⁸⁷. Fall 4, vom Fall 3 durch eine hohe Problemlösungsbereitschaft unterschieden, trifft für sozialistische Industriegesellschaften mit vergleichsweise geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu (z. B. Polen und China).

Unter die Fälle 6 und 7 sind entwickelte Industriegesellschaften subsumierbar. Zur Fallgruppe 6 gehören Länder, die - wie die Bundesrepublik - als Mehrparteiendemokratien gleichzeitig ein gesellschaftliches Wertesystem haben, in dem Werte wie Solidarität, gesellschaftliche Verantwortung und paternalistische Elemente zu finden sind; sie weisen daher umfassende, obligatorische, auf Rechtsansprüchen beruhende Sicherungssysteme auf⁸⁸. In die Fallgruppe 7 gehören Länder, die

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

⁸⁸ Diesem Fall entspricht die Hypothese 3 von P. Flora, J. Alber, a.a.O., S. 47, die besagt: Massendemokratien entwickeln umfassende, differenzierte und zentralisierte Wohlfahrtssysteme, die auf sozialen Grundrechten und Zwangsmitgliedschaften beruhen. Ursachen dafür sind die im Vergleich zu Monarchien und bürgerlichen Demokratien entwickelteren Arbeitnehmerorganisationen sowie der Wettbewerb der Parteien um Stimmen. Innerhalb der Mas-

entweder Mehrparteiendemokratien sind, in ihren Wertesystemen jedoch der individuellen Verantwortung und Verantwortlichkeit großes Gewicht beimessen (vgl. z. B. die USA) oder die konstitutionelle Monarchien mit umfassendem Wahlrecht sind, jedoch der Sozialpolitik eher die Funktion der Abwehr weitergehender Partizipationsrechte der Arbeitnehmerschaft und der Sicherung des sozialen Friedens zuweisen als die Funktion der Erhöhung der Gesamtwohlfahrt⁸⁹.

2. 2. 4. Die Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik im Lichte empirischer Analysen

2. 2. 4. 1. Überblick über einschlägige Arbeiten

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

sendemokratien können sich aufgrund unterschiedlicher Parteiensysteme und aufgrund von Unterschieden in den Bürokratien beachtliche Unterschiede der Sozialpolitik ergeben.

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

⁹⁰ Vgl. dazu D. Zöllner, a.a.O.; Ph. Cutright, Political Structure, Economic Development and National Security Programs, in: American Journal of Sociology, 1965, S. 537 ff.; F. Pryor, a.a.O.; G. V. Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Rus-

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

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

sia, New York 1971; P. R. Kaim-Caudle, *Comparative Social Policy and Social Security, A Ten Country Study*, London 1973; H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, a.a.O.; J. Alber, *Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme*, a.a.O., S. 123 f.; P. Flora, J. Alber, a.a.O., S. 37 ff.; J. Higgins, a.a.O.; P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), a.a.O., mit zahlreichen vergleichenden Beiträgen. Vgl. auch die bei Flora, Higgins und Alber angegebene Literatur.

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

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

Sicherheit. Da sie viele, zum Teil mehr als 10, ja bis zu 64 Länder in die Untersuchung einbeziehen, können sie nicht alle für Vergleiche wichtigen Details erfassen, wie z. B. landesspezifische Ausprägungen sozialpolitischer Determinanten oder aufschlußreiche Qualitätsmerkmale der Sozialpolitik, etwa die Anspruchsvoraussetzungen, die Höhe, die Bezugsdauer und die Struktur sozialer Leistungen⁹³. Der überwiegende Teil quantitativer Analysen ist im übrigen zeitpunktbezogen, so daß die Wirksamkeit bestimmter Determinanten im Zeitverlauf, und d. h. im Rahmen unterschiedlicher Bedingungskonstellationen für bestimmte Typen von Gesellschaften, nicht erkennbar wird.

2. 2. 4. 2. Die These von der Universalität des Wohlfahrtsstaates und von der Dominanz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Determinanten der Sozialpolitik

Einige empirische Arbeiten, u. a. die 64 Länder umfassende Analyse von Wilensky, führen zu dem Ergebnis, daß der moderne Wohlfahrtsstaat ein allgemeines, mit der Industrialisierung verbundenes Phänomen sei, und daß Unterschiede im politischen und wirtschaftlichen System keine nennenswerte Determinante sozialpolitischer Entwicklung sind⁹⁴. Auch die Arbeiten von Cutright⁹⁵ und Pryor⁹⁶ enthalten die Schlußfolgerung, daß sich das politische System als schwache und das Wirtschaftssystem als irrelevante Variable erweise. Auch ideologische Unterschiede könnten nationale Unterschiede im Niveau der Ausgaben für soziale Sicherheit nicht erklären⁹⁷. Dies hänge damit zusammen, daß das wirtschaftliche Wachstum und die Vor-

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

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

⁹⁵ Ph. Cutright, a.a.O.

⁹⁶ F. Pryor, a.a.O.

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

aussetzungen für industrielle Entwicklung in Ländern mit unterschiedlichen, ja entgegengesetzten kulturellen und politischen Traditionen in bezug auf ihre Strategien zur Sicherung einer unteren Lebensstandardgrenze eine Konvergenz induzieren⁹⁸, weil die Industrialisierung einerseits übereinstimmende Aufgaben der Sicherung der sozialen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung mit sich bringt und andererseits übereinstimmende strukturelle Wandlungen auslöst, wie z. B. eine steigende Altenlastquote oder die Desintegration der Familie. Daher sei langfristig das ökonomische Leistungsniveau die wesentliche Determinante wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Das als natürliche Begleiterscheinung des Wachstums und seiner demographischen Ergebnisse beginnende Wachstum der sozialen Sicherheit werde durch das Zusammenspiel der Aktionen der politischen Eliten, von Massenbewegungen und wohlfahrtsstaatlichen Bürokratien beschleunigt. Innerhalb "reicher" Länder sei der Wohlfahrtsstaat um so mehr entwickelt,

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

Wilenskys, Pryors und Cutrights These von der Bedeutungslosigkeit des politischen und des wirtschaftlichen Systems als Determinante der Sozialpolitik ist nicht unwidersprochen

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

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

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

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

¹⁰⁰ Vgl. die in 2. 2. 4. 3. zitierte Literatur.

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

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

herangezogen wird, sondern der Zusammenhang zwischen dem Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung und den Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Zwecke¹⁰³.

2. 2. 4. 3. Gesellschaftliches Wertesystem, politisches System, soziale Bewegungen und Wirtschaftssystem als sozialpolitische Determinanten

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

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

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

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

¹⁰⁴ J. Higgins, a.a.O., S. 72 ff.

¹⁰⁵ Dies., a.a.O., Kapitel 3 bis 5.

Grundlage für individualistisch geprägte, auf die Selbstverantwortung und ein besonderes Arbeitsethos der Einzelnen abstellende Wirtschafts- und Sozialsysteme geworden sind¹⁰⁶.

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

Das gesellschaftliche Wertesystem läßt nach den vorliegenden Untersuchungen zwar Umfang und Entwicklungstempo der Sozialpolitik nicht unbeeinflußt, wirkt sich jedoch stärker auf die Qualität der Sozialpolitik hinsichtlich der Prinzipien sozi-

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

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

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

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

¹¹⁰ Vgl. R. T. Kudrle, Th. R. Marmor, The Development of Welfare States in North America, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, a.a.O., S. 81 ff., insbes. S. 111; Kudrle und Marmor zeigen, daß Unterschiede in der Sozialpolitik zwischen den USA und Canada vor allem durch unterschiedliche Ideologien bedingt sind.

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

aler Sicherung und der Ausgestaltung des Leistungssystems aus. Demgegenüber wirkt das politische System eher auf Entwicklungstempo und Umfang der Sozialpolitik.

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

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

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

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

¹¹⁴ Vgl. dazu G. V. Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, a.a.O., passim; H. Wilensky, The Welfare State and Equality, a.a.O., S. 22 (Wilensky hält die Korrelation zwischen Sozialausgaben und demokratischen bzw. totalitären Systemen allerdings für eine Scheinkorrelation, weil Demokratien reich, totalitäre Systeme jedoch wirtschaftlich weniger leistungsfähig sind); S. Kuhnle, The Growth of

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

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

Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, a.a.O., S. 125 ff.; für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik wurde der Einfluß der Verfassung auf die sozialpolitische Entwicklung aufgezeigt von D. Grimm, a.a.O.

¹¹⁵ Vgl. dazu H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 66 ff. sowie H. G. Hockerts, Die Entwicklung der Sozialversicherung vom 2. Weltkrieg bis zur Gegenwart, a.a.O., S. 153 f.; nach Meinung von Hockerts sind sogar Unterschiede in der Sozialpolitik zwischen bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen feststellbar.

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

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

¹¹⁸ Vgl. dazu J. Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, a.a.O., S. 143 ff. und die dort zitierten Arbeiten. Alber sieht in der Prägung der Sozialausgaben

in diesem Zusammenhang die Analyse der Rolle der Bürokratie für die sozialpolitische Entwicklung bei Bethusy-Huc¹¹⁹.

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

Zur Rolle des Wirtschaftssystems liegen - wie erwähnt - die Untersuchungen von Cutright, Pryor und Wilensky vor. Die kritischen Einwände zu den Auffassungen der genannten Autoren wurden bereits genannt. Wenn man nicht überwiegend mit Korrelationsanalysen für grobe makroökonomische Aggregate arbeitet, sondern die Pro-Kopf-Aufwendungen für die soziale Si-

durch die institutionelle Tradition der Sicherungssysteme das empirisch am besten gesicherte Ergebnis aller quantitativen Analysen der Sozialleistungen.

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

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

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

cherheit in den letzten Jahrzehnten für ausgewählte Länder miteinander vergleicht und dabei die Leistungen in bezug auf Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer berücksichtigt und ferner die Sachleistungen und die Qualität der sozialen Infrastrukturen nicht außer acht läßt, dann zeigen sich doch zwischen den Gruppen jeweils führender primär marktwirtschaftlich gesteuerter Systeme einerseits und staatlich gelenkten Volkswirtschaften andererseits gravierende Unterschiede¹²². Die ökonomische Überlegenheit vorwiegend marktwirtschaftlich gesteuerter Systeme gegenüber den sozialistischen Wirtschaftssystemen, die als erwiesen gelten darf, ist systemspezifisch, so daß das Wirtschaftssystem über das Niveau der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten determiniert. Aufgrund der größeren Systemdynamik, der größeren räumlichen und sozialen Mobilität der Bevölkerung, die in freiheitlichen Systemen bestimmter Anreize und sozialer Absicherungen bedarf, und entsprechend der größeren Niederlassungsfreiheit, d. h. der Offenheit des Systems, ist vermutlich der Bedarf an Sozialpolitik in freiheitlichen Gesellschaften größer. Ein direkter Einfluß des Wirtschaftssystems auf die Sozialpolitik ist auch deswegen zu erwarten, weil das realisierte Wirtschaftssystem das sozialpolitische Leitbild mitprägt¹²³.

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

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

2. 2. 4. 4. Gesellschaftliche Organisation und Kreativität als Einflußfaktoren der Sozialpolitik

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

Die in diese Arbeit einbezogenen empirischen Analysen berücksichtigen die gesellschaftliche Organisation als Determinante nicht explizit, sondern über Einflußgrößen wie "Ideologie"¹²⁵ oder in Form der Tradition¹²⁶. Ideologie und Tradition können mehr oder weniger auf die soziale Selbstverwaltung und nicht-staatliche Träger bzw. Organe der Sozialpolitik einschließlich der Möglichkeiten privater Versicherung¹²⁷ setzen¹²⁸. Zahl, Vielfalt, Spielräume nicht-

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

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

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

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

staatlicher Träger bzw. Organe der Sozialpolitik und der Wettbewerb zwischen nicht-staatlichen Institutionen können sozialpolitische Kreativität bewirken und auf die Problemlösungsfähigkeit einwirken¹²⁹.

2. 2. 4. 5. Empirische Arbeiten über Tendenzen der sozialpolitischen Entwicklung

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

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

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

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

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

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

Entwicklungsgesetzlichkeiten der Sozialversicherung¹³³ besonderes Interesse.

2. 2. 4. 6. Schlußfolgerungen aus dem Stand empirischer Analysen

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

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

Weitere stark theoriegestützte und in bezug auf die Zahl der jeweils analysierten Länder bescheidenere Untersuchungen sowie die Präferenzierung von Längsschnitt- anstelle von

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

Querschnittuntersuchungen¹³⁴ erscheinen daher geboten, zumal sich zeigt:

- daß die Entwicklung des Umfangs, insbesondere aber der Qualität der Sozialpolitik *nicht überwiegend* durch die wirtschaftliche Entwicklung determiniert wird,
- daß weder die Sozialpolitik noch die Wirtschaftssysteme unterschiedlicher Gesellschaftssysteme konvergieren,
- daß eine große Zahl von Variablen auf die Sozialpolitik einwirken, ganz unterschiedliche Ausprägungen zeigen und in unterschiedlichem Kontext stehen,
- daß soziale Aufwendungen wie der Arbeitnehmerschutz, Aufwendungen für Bildung, Mobilitätshilfen u. ä. die wirtschaftliche Entwicklung fördern, die Sozialpolitik also - wie in der Abbildung S. 37 zum Ausdruck gebracht - auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit positiv zurückwirkt.

Aus diesen Gründen sind komplexere Theorien als die vorliegenden, zum Teil monokausalen Theorien erforderlich¹³⁵. Solche komplexeren Theorien sollten vor allem geeignet sein, Unterschiede in der Sozialpolitik verschiedener Länder zu erklären.

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

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

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

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

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

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

2. 3. Anmerkungen zu einer Theorie der Wirkungen staatlicher Sozialpolitik

2. 3. 1. Vorbemerkung

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

1. Ein Teil dieser Wirkungen ist unzureichend erforscht. Das gilt vor allem für die Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf die Lebensformen und die sozialen Verhaltensweisen der Individuen¹³⁷, aber auch für wirtschaftliche Effekte, wie z. B. die Wirkungen des Sozialleistungssystems auf die Struktur der Nachfrage nach Gütern und Leistungen, auf das Güter- und Dienstleistungsangebot und das wirtschaftliche Wachstum.

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

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

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

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

2. 3. 2. Sozialpolitik als Politik der Vermeidung von Sozialkosten und der Sicherung der Wirtschaftsgrundlagen

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

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

2. 3. 3. Sozialpolitik als Politik wirtschaftlicher Stabilisierung und der Stabilisierung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung

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

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

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

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

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

2. 3. 4. Sozialpolitik als Politik der Förderung und der sozialen Absicherung des wirtschaftlichen Strukturwandels

Wirtschaftliche Entwicklung ist - wirtschaftssystemunabhängig - gleichbedeutend mit einem Wandel wirtschaftlicher und sozialer Strukturen (Produktions-, Preis-, Beschäftigungs-, Einkommens-, Unternehmens- und Betriebsgrößenstruktur, räumliche Struktur, Vermögensstruktur, Familienstruktur)¹⁴³. Es treten "Entwicklungskosten" im Sinne von Anpassungslasten auf¹⁴⁴. Die Sozialpolitik hat daher die Funktion, für Betroffene die Anpassungslasten zu erleichtern, die Anpassungslasten gleichsam sozial akzeptabel zu machen und sie gerecht zu verteilen. Dadurch werden auch Widerstände gegen den Strukturwandel abgebaut. Die auf die Kontrolle der Anpassungslasten gerichtete Sozialpolitik kann aber gleichzeitig die strukturwandelbedingte Vernichtung wirtschaftlicher Werte zu minimieren suchen und gleichzeitig durch Förderung und Sicherung einer hohen Anpassungsflexibilität der Wirtschaftssubjekte den Strukturwandel erleichtern.

2. 3. 5. Sozialpolitik als gesellschaftsgestaltende Politik

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

¹⁴³ Schumpeter spricht treffend von einem "Prozeß schöpferischer Zerstörung".

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

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

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

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

Die zentrale gesellschaftsgestaltende Wirkung neuzeitlicher staatlicher Sozialpolitik bestand darin, die nach der Französischen Revolution in die Verfassung der kontinentaleuropäischen Nationalstaaten aufgenommenen freiheitlichen und sozia-

¹⁴⁶ Ebenda, S. 97 ff.

¹⁴⁷ Ebenda, S. 136 ff.

¹⁴⁸ Ebenda, S. 117.

¹⁴⁹ Ebenda, S. 102 ff.

¹⁵⁰ Ebenda, S. 156 ff.

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

Dieser Prozeß der Verwirklichung des freiheitlichen sozialen Rechtsstaates war freilich auch verbunden mit einem permanenten Anstieg der Sozialleistungs- und Sozialabgabenquote, der - zusammen mit Symptomen sich verstärkenden Mißbrauches des Sozialleistungssystems, mit Abgabenvermeidung, explosiver

¹⁵¹ Vgl. dazu H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, a.a.O., passim sowie ders., Französische Revolution und sozialer Rechtsstaat. Über Ursachen und Wirkungen staatlicher Sozialpolitik (noch unveröffentlichtes Manuskript).

Ausgabenentwicklung in Teilbereichen (Gesundheitssystem, Bundesanstalt für Arbeit) und strukturwandlungsbedingten Finanzierungsproblemen (in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung) - die Beantwortung der Frage nach den Grenzen der Sozialstaates immer dringlicher werden ließ.

2. 4. Theorie der Grenzen staatlicher Sozialpolitik

Die Frage nach den Grenzen staatlicher Sozialpolitik ist permanent aktuell. Schon Bismarck hat gefragt, bis zu welcher Grenze man beim Aufbau der Sozialversicherung und des Arbeitnehmerschutzes gehen kann, "ohne dem Arbeiter die Henne zu schlachten, die ihm die goldenen Eier legt".¹⁵² Seither ist diese Frage nicht mehr von der Tagesordnung verschwunden¹⁵³. Seit den 70er Jahren, in denen die Sozialleistungsquote von 26 bis 27 % 1966/70 auf 33 % 1975/77 angestiegen war, hat sich die Diskussion verstärkt¹⁵⁴.

Die These von der Existenz sozialstaatlicher Grenzen und von der bei ihrer Überschreitung eintretenden Gefährdung von Wirtschaft und Gesellschaft hat bei Politikern, sozialen Gruppen und Teilen der Bevölkerung sicherlich dadurch an Glaubwürdigkeit eingebüßt, daß sich die Wirtschaft insgesamt immer wieder an zahlreiche neue Sozialleistungen und an Lei-

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

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

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

stungs- und Beitragserhöhungen angepaßt hat. Obwohl in diesem Prozeß steigender sozialer Anforderungen einzelne Unternehmungen aus dem Markt gedrängt wurden, hat sich das marktwirtschaftlich gesteuerte Wirtschaftssystem als ganzes hervorragend an die ständig weiterentwickelte Sozialgesetzgebung angepaßt. Dies besagt jedoch nichts gegen die Existenz von Grenzen der Belastbarkeit, sondern zunächst nur etwas dagegen, in einer bestimmten Höhe einer Sozialleistungsquote eine solche Grenze zu sehen. Denn die Belastungswirkungen einer bestimmten Sozialleistungsquote bzw. eines bestimmten sozialstaatlichen Normenvolumens hängen u. a. ab:

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

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

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

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

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

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

¹⁵⁸ E. Heimann, a.a.O., S. 215.

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

¹⁶⁰ Vgl. dazu auch G. Gäfgen, Entstehung und Expansion des Wohlfahrtsstaates. Ansätze einer theoretischen Erklä-

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

Wenn die Überwindung ökonomischer Knappheiten in einer Gesellschaft besonders hoch bewertet wird, Werte wie Wahrung der Menschenwürde, Solidarität und Verteilungsgerechtigkeit dagegen weniger, wird eine Grenze der Belastbarkeit enger gezogen sein als dann, wenn der wirtschaftliche Wohlstand und seine Erhöhung weniger stark gewichtet werden. Grenzen der Sozialpolitik lassen sich daher für eine Gesellschaft nur dann ableiten, wenn das wirtschafts- und sozialpolitische Zielsystem und die Verteilung der wirtschaftspolitischen und der wirtschaftlichen Entscheidungsbefugnisse für ein solches System bestimmt sind.

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

Der Begriff der Grenze (im Sinne von "limit") verführt zu der Assoziation, daß nach der Überschreitung einer Grenze negative Folgen eintreten, die dazu veranlassen sollten, eine Entwicklung abzustoppen oder umzukehren (Wende der Sozialpolitik), weil die Leistungsfähigkeit des Sachbereiches Wirtschaft unvertretbar stark beeinträchtigt wird oder wesentliche Grundzüge des Gesellschaftssystems wie z. B. die persön-

rung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1984, S. 55 ff., insbes. S. 66 sowie H. L. Wilensky, Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy, a.a.O., S. 185 ff.

liche Freiheit oder die Selbstverantwortung so stark gefährdet werden, daß sich die Qualität des Systems verändert.

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

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

2. 4. 1. Beeinträchtigung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Grenze der Sozialpolitik

Die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit kann zum einen auf der Mikroebene und hier wieder im Sektor des Arbeitskräfteangebotes oder im Sektor der Unternehmungen und zum anderen

- als Folge der Leistungsbeeinträchtigung auf der Mikroebene
- auf der Makroebene beeinträchtigt werden.

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

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

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

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

2. 4. 2. Beeinträchtigungen wirtschafts- und gesellschafts-politischer Grundziele und Grundwerte als Grenze der Sozialpolitik

Als wirtschaftspolitische Grundziele, die durch eine wohlfahrtsstaatliche Orientierung der Sozialpolitik beeinträchtigt werden können, werden in der Literatur das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung genannt¹⁶². Es ist allerdings nicht leicht, wenn nicht sogar unmöglich, den empirischen Nachweis zu führen, daß sozialpolitische Maßnahmen eine Hauptursache für Verletzungen dieser Ziele sind. Zwar können einzelne sozialpolitische Maßnahmen in bestimmten Fällen die Beschäftigung und das Wachstum über die Verringerung der Investitionsbereitschaft beeinträchtigen¹⁶³, der Umfang der Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Beschäftigung hängt jedoch entscheidend von der ökonomischen Gesamtkonstellation ab, die durch eine Vielzahl von Einflußgrößen bestimmt wird. Das Ausmaß der beschäftigungspolitischen Effekte sozialpolitischer Maßnahmen ist seinerseits vom Beschäftigungsgrad und von der Wachstumsrate abhängig¹⁶⁴.

Im übrigen hat Rothschild darauf aufmerksam gemacht, daß in einer Gesellschaft die Gesamtwohlfahrt durch eine bessere

¹⁶² Ebenda, S. 55.

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

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

Verteilung der Wohlfahrt steigen kann, wenn die ökonomische Wohlfahrt abnimmt¹⁶³.

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

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

Aber auch für die Erhöhung der materialen Freiheit durch Umverteilung gibt es ein Gesetz abnehmenden Grenzertrages. Bei Erreichung einer bestimmten Entwicklungs- und Umverteilungsstufe führt mehr Umverteilung nicht mehr zu mehr, sondern zu weniger Freiheit. Das Verhältnis zwischen Gerechtigkeit und Freiheit ist dann nicht mehr komplementär, sondern wird zu einer Konkurrenzbeziehung. Eine solche Konkurrenzbe-

¹⁶³ K. W. Rothschild, a.a.O., S. 572 f.

ziehung wird aktuell, wenn - wie in der Bundesrepublik - ein hohes Niveau sozialer Sicherheit für die überwiegende Mehrheit erreicht ist; denn dann werden die Entfaltungs- und Freiheitsspielräume der Gesellschaftsmitglieder ebenso wie ihre Selbstverantwortung eingeengt¹⁶⁶; durch die Ausdehnung des staatlich normierten sozialen Schutzes werden die verfügbaren Einkommen der Erwerbstätigen relativ immer stärker belastet, d. h. ihre wirtschaftlichen Entscheidungsspielräume und die Möglichkeit sowie die Bereitschaft zu selbstverantwortlicher Zukunftsvorsorge werden verringert.

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

Die Solidarität als gesellschaftlicher Grundwert kann durch die Sozialpolitik gefährdet werden, wenn die Belastungen der Steuer- und Beitragspflichtigen so groß werden, daß die einzelnen dazu neigen, die Sicherungseinrichtungen so stark wie möglich auszubeuten. Andererseits ergeben sich Beeinträchtigungen der Solidarität, wenn sozial- und wirtschaftspolitische Optima der Höhe und der Dauer der Leistungsgewährung überschritten werden, weil dann mehr oder minder große Teile der Anspruchsberechtigten zu einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme der Leistungen angereizt werden und über die erzwungene Leistungsexpansion Belastungserhöhungen induziert

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

werden, die von den Wirtschaftssubjekten als schwer tragbar angesehen werden¹⁶⁷. Eine sinkende Grenzmoral in bezug auf die Sozialversicherung gefährdet natürlich auch die soziale Gerechtigkeit¹⁶⁸. Gleiches gilt für den Fall nicht leistungsgerechter Entlohnung¹⁶⁹.

Die Gefahr der Überschreitung von Grenzen staatlicher Sozialpolitik führt zur Frage nach Möglichkeiten der Vermeidung systemgefährdender Grenzüberschreitungen. Auf diese Möglichkeiten sollte im folgenden kurz eingegangen werden.

2. 4. 3. Möglichkeiten zur Vermeidung von Verletzungen sozialstaatlicher Grenzen

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

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

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

¹⁶⁹ So auch G. Gäfgen, a.a.O., S. 55.

und umfassend abgeleitet werden. Jedoch sollen exemplarisch einige dieser Kriterien aufgezeigt werden.

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

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

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

lung im Krankheitsfall, Mutterschaftsleistungen) versicherungsrechtliche Lösungen den Vorzug vor arbeitsrechtlichen Lösungen verdienen, weil erstere wettbewerbsneutral sind).

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

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

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

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis

- Achinger, Hans, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958
- Achinger, Hans, Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963
- Albeck, Hermann, Marktwirtschaftliche Lösungen von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 5/1987
- Alber, Jens, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Lichte empirischer Analysen, in: H. F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979, S. 123 ff.
- Alber, Jens, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/M. 1982
- Albers, Willi, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Külpe, B., Haas, H.-D., Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 92/II, Berlin 1977, S. 935 ff.
- Albert, Hans, Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, in: Ernst Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln 1965
- Albrecht, Gerhard, Sozialpolitik, Göttingen 1955
- Bellah, R. N., Madsen, R., Sullivan, W. M., Swidler, A., Tipton, S. M., Gewohnheiten des Herzens. Individualismus und Gemeinsinn in der amerikanischen Gesellschaft, Köln 1987.
- Berthold, Norbert, Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung, in: G. Rolf, P.B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York 1988, S. 339 ff.
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin von, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Tübingen 1976
- Böventer, Edwin von, Theoretische Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis der Sozialen Marktwirtschaft: Das Allokationsproblem, (wird demnächst veröffentlicht).
- Briefs, Götz, Das gewerbliche Proletariat, in: G. Albrecht u.a. (Hrsg.), Grundriß der Sozialökonomik, IX. Abt., Das soziale System des Kapitalismus, Tübingen 1926

- Claussen, Karl Eduard, Das System der sozialen Sicherheit - Leistungsfähigkeit, Grenzen und Alternativen, in: A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaats?, Köln 1977, S. 61 ff.
- Cutright, Phillip, Political Structure, Economic Development and National Security Programs, in: American Journal of Sociology, 1965, S. 537 ff.
- Downs, Anthony, Inside bureaucracy, Boston 1968
- Eisen, Roland, "Versicherungsprinzip" und Umverteilung - Einige theoretische Überlegungen zu den Grenzen des Versicherbaren, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York 1988, S. 117 ff.
- Engelhardt, Werner Wilhelm, Politische Ökonomie und Utopie, in: G. Lührs u. a. (Hrsg.), Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie, II, Berlin u. a. 1976, S. 201 ff.
- Engels, Wolfram, Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, Bad Homburg, 1985
- Ferber, Christian von, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967
- Fischer, Wolfram, Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung, Göttingen 1972
- Fischer, Wolfram, Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, in: Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979, S. 91 ff.
- Flora, Peter, Heidenheimer, Arnold J., The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1981
- Flora, Peter, Alber, Jens, Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1984, S. 37 ff.
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Kronberger Kreis) (Hrsg.): Mehr Markt im Arbeitsrecht, o. O. 1986
- Frerich, Johannes, Sozialpolitik, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, München und Wien 1987

- Gäfigen, Gérard, Entstehung und Expansion des Wohlfahrtsstaates. Ansätze einer theoretischen Erklärung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1984, S. 55 ff.
- Grimm, Dieter, Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat, in: P. Koslowski u. a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaates, Tübingen 1983, S. 41 ff.
- Gutmann, Gernot, Zur ethischen Legitimation der Sozialen Marktwirtschaft, (noch) unveröffentlichtes Manuskript
- Gutowski, Armin, Merklein, Renate, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1985, S. 49 ff.
- Hauser, Richard, Zum Problem der staatlichen Produktion von Verlässlichkeit bei langen Zeiträumen - Möglichkeiten und Grenzen der Gewährleistung sozialer Sicherheit bei schwankendem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York 1988, S. 147 ff.
- Havemann, Robert, Challenge of the Welfare State - An Appraisal and Some New Directions, Arbeitspapier Nr. 173 des Sonderforschungsbereiches 3, Frankfurt/M.
- Hayek, Friedrich A. von, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971
- Heclo, Hugh, Modern Social Politics in Britain and Sweden, New Haven and London, 1974
- Heimann, Eduard, Soziale Theorie des Kapitalismus, Tübingen (1929), Nachdruck 1980
- Hensen, Hartmut, Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955
- Hentschel, Volker, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880 - 1980, Frankfurt/M. 1983
- Herder-Dorneich, Philipp, Zur Verbandsökonomik, Berlin 1973
- Herder-Dorneich, Philipp, Ordnungstheorie des Sozialstaates, Tübingen 1983
- Herder-Dorneich, Philipp, Klages, Helmut, Schlotter, Hans Günther (Hrsg.), Überwindung der Sozialstaatskrise. Ordnungspolitische Ansätze, Baden-Baden 1984
- Higgins, Joan, States of Welfare, Comparative Analysis in Social Policy, Oxford 1981

- Hockerts, Hans Günter, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungs politik 1945 - 1957, Stuttgart 1980
- Hockerts, Hans Günter, Die Entwicklung der Sozialversicherung vom 2. Weltkrieg bis zur Gegenwart, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983, S. 141 ff.
- Jackson, P. M., The Political Economy of Bureaucracy, Oxford 1982
- Kaim-Caudle, P. R., Comparative Social Policy and Social Security, A Ten Country Study, London 1973
- Kapp, William Karl, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen und Zürich 1958
- Kaufmann, Franz Xaver, Christentum und Wohlfahrtsstaat, Zeitschrift für Sozialreform, 1988, S. 65 ff.
- Kempski, Jürgen von, Positivismus, in: HdWW, Bd. 6, S. 140 ff.
- Kleinhenz, Gerhard, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin 1970
- Kleinhenz, Gerhard, Zur Konzeption einer "Politischen Ökonomie" auf der Grundlage des kritischen Rationalismus, in: G. Lühns u. a., Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie II, Berlin u.a. 1976, S. 173 ff.
- Kleinhenz, Gerhard, Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, in: H. Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart 1978, S. 8 ff.
- Kleinhenz, Gerhard, Das Elend der Nationalökonomie mit der Sozialpolitik, (wird demnächst veröffentlicht).
- Köhler, Peter A., Zacher Hans F. (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983
- Kohl, Jürgen, Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, (Hrsg.) The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1981, S. 307 ff.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1977, S. 450

- Koslowski, P., Kreuzer, Ph., Löw, R., Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen 1983
- Kronberger Kreis, Mehr Markt im Arbeitsrecht, Frankfurt/Main 1986
- Kudrle, Robert T., Marmor, Theodore R., The Development of Welfare States in North America, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1981, S. 81 ff.
- Külp, Bernhard, Die wirtschaftlichen und verteilungspolitischen Konflikte im Sozialstaat, in: A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaats, Köln 1977, S. 11 ff.
- Kuhnle, Stein, The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1981, S. 125 ff.
- Lampert, Heinz, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im "entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus" in der DDR, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 72, Berlin 1973, S. 101 ff.
- Lampert, Heinz, Schubert, Friedel, Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Stuttgart u.a., 1977, S. 130 ff.
- Lampert, Heinz, Sozialpolitik, Berlin u.a. 1980
- Lampert, Heinz, Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: H. Winterstein (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 133, Berlin 1984, S. 37 ff.
- Lampert, Heinz, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u. a. 1985
- Lampert, Heinz, Soziale Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Orientierungen zur Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik 1988, S. 47 ff.
- Lampert, Heinz, Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst 1986, S. 179 ff.

- Lampert, Heinz, Bossert, Albrecht, Die Soziale Marktwirtschaft - eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1987, S. 109 ff.
- Lampert, Heinz, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., München und Wien 1988
- Lampert, Heinz, Leistungen und Grenzen der "ökonomischen Theorie der Sozialpolitik", Manuskript
- Lampert, Heinz, Französische Revolution und sozialer Rechtsstaat. Über Ursachen und Wirkungen staatlicher Sozialpolitik (noch unveröffentlicht)
- Leuenberg, T., Ruffmann, K. H. (Hrsg.), Bürokratie - Motor oder Bremse der Entwicklung, Bern u.a. 1977
- Löw, Konrad, Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat. Verständnis und Wirklichkeit in beiden Teilen Deutschlands, 4. Aufl., München u. a. 1980
- Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie. Von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart 1978
- Mackenroth, Gerhard, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 4, Berlin 1952, S. 56 ff.
- Matzner, Egon, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Frankfurt und New York 1982
- Maurer, Alfred, Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung: Zusammenhänge mit der Entwicklung der Privatversicherung, in: H. F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979, S. 355 ff.
- Michalsky, Helga, Sozialpolitik im Systemvergleich - Bundesrepublik Deutschland und DDR, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, 1983, S. 89 ff.
- Mill, John Stuart, Grundsätze der politischen Ökonomie mit einigen ihrer Anwendungen auf die Sozialphilosophie, 7. Aufl., Jena 1924
- Mitscherling, Peter, Zweimal deutsche Sozialpolitik, Sonderheft 123 des DIW, Berlin 1978
- Molitor, Bruno, Bausteine einer Theorie der Sozialpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1957, S. 152 ff.

- Molitor, Bruno, Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976
- Molitor, Bruno, Bemerkungen zur sozialpolitischen Theorie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1988
- Niskanen, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chikago 1971
- Partsch, Manfred, Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften, Berlin 1983
- Pfister, Bernhard, Sozialpolitik als Krisenpolitik, Stuttgart und Berlin 1936
- Preller, Ludwig, Sozialpolitik, Theoretische Ortung, Tübingen und Zürich 1962
- Pryor, Frederick L., Public Expenditures in Communist and Capitalistic Nations, Homewood und Illinois 1968
- Rauscher, Anton (Hrsg.), Krise der Sozialstaats?, Köln 1977
- Rauscher, Anton, Grenzmoral im Sozialstaat, in: A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaats?, Köln 1977, S. 101 ff.
- Rauscher, Anton (Hrsg.), Der soziale und politische Katholizismus, Bd. I, München und Wien 1981
- Rimlinger, Gaston V., Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York 1971
- Rimlinger, Gaston V., The Emergence of Social Insurance before 1914, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983, S. 111 ff.
- Ritter, Gerhard A., Die Entstehung der Sozialversicherung besonders in Deutschland und in Großbritannien, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983, S. 79 ff.
- Rolf, Gabriele, Spahn, P. Bernd, Wagner, Gerd (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York 1988
- Roppel, Ulrich, Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg i. Br. 1979
- Rothschild, Kurt W., Observations of the Economics, Politics and Ethics of the Welfare State, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1982, S. 565 ff.

- Rüstow, Alexander, Vitalpolitik gegen Vermassung, in: A. Hunold (Hrsg.), Masse und Demokratie, Erlenbach - Zürich 1957
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1978 ff.
- Sanmann, Horst, Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Bd. 72, N.F., Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1973, S. 61 ff.
- Sanmann, Horst, Sozialpolitik, in: W. Ehrlicher u.a. (Hrsg.), Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 4. Aufl., Göttingen 1975, S. 188 ff.
- Soltwedel, Rüdiger, Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 116, Berlin 1981, S. 87 ff.
- Schmähl, Wilfried, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, in: B. Külp, W. Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherheit, Köln 1971
- Schmähl, Wilfried (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985
- Schönbäck, Winfried, Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt/M. und New York 1988, S. 45 ff.
- Schönfelder, Bruno, Sozialpolitik in den sozialistischen Ländern, München 1987
- Schreiber, Wilfried, Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: F. Greiß, F. W. Meyer (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Berlin 1961
- Schreiber, Wilfried, Soziale Ordnungspolitik heute und morgen, Stuttgart 1968
- Schreiber, Wilfried, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, in: B. Külp, W. Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherheit, Köln und Berlin 1971
- Ströer, Heinz, Zur sozialen Sicherung in beiden Teilen Deutschlands, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1983, S. 624 ff.

- Stützel, Wolfgang, Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie. Von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart 1978, S. 19 ff.
- Stützel, Wolfgang, Marktpreis und Menschenwürde, Bonn 1981
- Tennstedt, Florian, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981
- Thiemeyer, Theo, Soziale Selbstverwaltung unter ökonomischem Aspekt, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1975, S. 540 ff.
- Tungaraza, Felician, Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlicher Sozialpolitik in Tanzania, Diss., Augsburg 1988, S. 38 und S. 161 ff.
- Watrín, Christian, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: B. Külp, H.-D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 92/II, Berlin 1977, S. 963 ff.
- Watrín, Christian, Sozialpolitische Hemmnisse für die betriebliche Flexibilität, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1984, S. 325 ff.
- Weddigen, Walter, Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Stuttgart 1957
- Wehler, Hans-Ulrich, Moderne deutsche Sozialgeschichte, Köln und Berlin 1966
- Wehler, Hans-Ulrich, Bibliographie zur modernen deutschen Sozialgeschichte, Göttingen 1976
- Wehler, Hans-Ulrich, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, 2 Bde., Bd. 1 1700 - 1815, Bd. 2 1815 - 1845/49, München 1987
- Weigelt, Klaus (Hrsg.), Die soziale Marktwirtschaft erneuern, Mainz 1986
- Weisser, Gerhard, Soziale Sicherheit, in: E. v. Beckerath u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u.a. 1956, S. 396 ff.
- Widmaier, Hans-Peter, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Hamburg 1976
- Widmaier, Hans-Peter, Bürokratie im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie sozialpolitischer Institutionen, in diesem Band
- Wilensky, Harold L., The Welfare State and Equality, Berkeley 1975

- Wilensky, Harold L., Democratic Corporation, Consensus and Social Policy, in: OECD (Hrsg.), The Welfare State in Crisis, Paris 1981, S. 185 ff.
- Willgerodt, Hans, Sozialpolitik und Ökonomie, in: Ordo 1963, S. 375 ff.
- Wingen, Max, Familienpolitik, 2. Aufl., Paderborn 1964
- Winterstein, Helmut, Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen, Berlin 1969
- Winterstein, Helmut, Arbeitsschutz I, in: W. Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart u.a. 1977, S. 300 ff.
- Wissenschaftszentrum Berlin, Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, (wird demnächst veröffentlicht).
- Zapf, Wolfgang, The Future of the Welfare State: The German Case, Arbeitspapier Nr. 148 des SFB 3
- Zerche, Jürgen, Gründger, Fritz, Sozialpolitik. Einführung in die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Düsseldorf 1982
- Zerche, Jürgen, Theorie der Sozialpolitik versus Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst 1988, S. 52 ff.
- Zimmermann, Horst, Henke, Klaus-Dirk, Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft, 5. Aufl., München 1987
- Zöllner, Detlef, Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1963
- Zwiedineck-Südenhorst, Otto von, Sozialpolitik, Leipzig und Berlin 1911

Bisher erschienen unter der Fachgruppe Makroökonomie

- | | | |
|----------------|-------------------|---|
| Beitrag Nr. 1: | Bernhard Gahlen | Neuere Entwicklungstendenzen und Schätzmethoden in der Produktionstheorie |
| Beitrag Nr. 2: | Ulrich Schittko | Euler- und Pontrjagin-Wachstums-pfade |
| Beitrag Nr. 3: | Rainer Feuerstack | Umfang und Struktur geburtenregelnder Maßnahmen |
| Beitrag Nr. 4: | Reinhard Blum | Der Preiswettbewerb im § 16 GWB und seine Konsequenzen für ein "Neues Wettbewerbskonzept" |
| Beitrag Nr. 5: | Martin Pfaff | Measurement Of Subjective Welfare And Satisfaction |
| Beitrag Nr. 6: | Arthur Strassl | Die Bedingungen gleichwertigen Wachstums |

Bisher erschienen unter dem Institut für Volkswirtschaftslehre

- | | | |
|-----------------|----------------|---|
| Beitrag Nr. 7: | Reinhard Blum | Thesen zum neuen wettbewerbspolitischen Leitbild der Bundesrepublik Deutschland |
| Beitrag Nr. 8: | Horst Hanusch | Tendencies In Fiscal Federalism |
| Beitrag Nr. 9: | Reinhard Blum | Die Gefahren der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen |
| Beitrag Nr. 10: | Reinhard Blum | Ansätze zu einer rationalen Strukturpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung |
| Beitrag Nr. 11: | Heinz Lampert | Wachstum und Konjunktur in der Wirtschaftsregion Augsburg |
| Beitrag Nr. 12: | Fritz Rahmeyer | Reallohn und Beschäftigungsgrad in der Gleichgewichts- und Ungleichgewichtstheorie |
| Beitrag Nr. 13: | Alfred E. Ott | Möglichkeiten und Grenzen einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik |
| Beitrag Nr. 14: | Reinhard Blum | Wettbewerb als Freiheitsnorm und Organisationsprinzip |

Beitrag Nr. 15:	Hans K. Schneider	Die Interdependenz zwischen Energieversorgung und Gesamtwirtschaft als wirtschaftspolitisches Problem
Beitrag Nr. 16:	Eberhard Marwede und Roland Götz	Durchschnittliche Dauer und zeitliche Verteilung von Großinvestitionen in deutschen Unternehmen
Beitrag Nr. 17:	Reinhard Blum	Soziale Marktwirtschaft als weltwirtschaftliche Strategie
Beitrag Nr. 18:	Klaus Hüttinger Ekkehard von Knorring Peter Welzel	Unternehmensgröße und Beschäftigungsverhalten - Ein Beitrag zur empirischen Überprüfung der sog. Mittelstands- bzw. Konzentrationshypothese -
Beitrag Nr. 19:	Reinhard Blum	Was denken wir, wenn wir wirtschaftlich denken?
Beitrag Nr. 20:	Eberhard Marwede	Die Abgrenzungsproblematik mittelständischer Unternehmen - Eine Literaturanalyse -
Beitrag Nr. 21:	Fritz Rahmeyer/ Rolf Grönberg	Preis- und Mengenanpassungen in den Konjunkturzyklen der Bundesrepublik Deutschland 1963 - 1981
Beitrag Nr. 22	Peter Hurler Anita B. Pfaff Theo Riss Anna Maria Theis	Die Ausweitung des System der sozialen Sicherung und ihre Auswirkungen auf die Ersparnisbildung
Beitrag Nr. 23	Bernhard Gahlen	Strukturpolitik für die 80er Jahre
Beitrag Nr. 24	Fritz Rahmeyer	Marktstruktur und industrielle Preisentwicklung
Beitrag Nr. 25	Bernhard Gahlen Andrew J. Buck Stefan Arz	Ökonomische Indikatoren in Verbindung mit der Konzentration. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland
Beitrag Nr. 26 A	Christian Herrmann	Die Auslandsproduktion der deutschen Industrie. Versuch einer Quantifizierung
Beitrag Nr. 26 B	Gebhard Flaig	Ein Modell der Elektrizitätsnachfrage privater Haushalte mit indirekt beobachteten Variablen
Beitrag Nr. 27A	Blum Reinhard	Akzeptanz des technischen Fortschritts - Wissenschafts- und Politikversagen -
Beitrag Nr. 27B	Anita B. Pfaff Martin Pfaff	Distributive Effects of Alternative Health-Care Financing Mechanisms: Cost-Sharing and Risk-Equivalent Contributions

Beitrag Nr. 28A	(erschieden zusammen mit Mesa Redonda Nr. 9) László Kassai	Wirtschaftliche Stellung deutscher Unternehmen in Chile. Ergebnisse einer empirischen Analyse
Beitrag Nr. 28B	Gebhard Flaig Manfred Stadler	Beschäftigungseffekte privater F&E-Aufwendungen - Eine Panel-daten-Analyse
Beitrag Nr. 29	Gebhard Flaig Viktor Steiner	Stability and Dynamic Properties of Labour demand in West-German Manufacturing
Beitrag Nr. 30	Viktor Steiner	Determinanten der Betroffenheit von erneuer Arbeitslosigkeit - Eine empirische Analyse mittels Individualdaten
Beitrag Nr. 31	Viktor Steiner	Berufswechsel und Erwerbsstatus von Lehrabsolventen - Ein bi-variantes Probit-Modell
Beitrag Nr. 32	Georg Licht Viktor Steiner	Workers and Hours in a Dynamic Model of Labour Demand - West-German Manufacturing Industries 1962 - 1985
Beitrag Nr. 33	Heinz Lampert	Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik