



Oldenbourgs Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Bisher erschienene Werke:

Altrogge, Investition, 3. A.

Bamberg · Baur, Statistik, 9. A.

von Böventer · Illing, Einführung in die
Mikroökonomie, 8. A.

Bohnet, Finanzwissenschaft:
Staatliche Verteilungspolitik

Bühner, Betriebswirtschaftliche Organi-
sationslehre, 8. A.

Domschke, Logistik: Transport, 4. A.

Domschke, Logistik: Rundreisen und
Touren, 3. A.

Domschke · Drexl, Logistik: Standorte, 4. A.

Frerich, Sozialpolitik, 3. A.

Gehrels, Außenwirtschaftstheorie, 2. A.

Hanssmann, Einführung in die
Systemforschung, 4. A.

Hanssmann, Quantitative Betriebswirt-
schaftslehre, 4. A.

Hauptmann, Mathematik für Betriebs- und
Volkswirte, 3. A.

Holub · Schnabl, Input-Output-Rechnung:
Input-Output-Analyse

Holub · Schnabl, Input-Output-Rechnung:
Input-Output-Tabellen, 3. A.

Krug · Nourney · Schmidt, Wirtschafts- und
Sozialstatistik, 4. A.

May, Ökonomie für Pädagogen, 4. A.

Oberhofer, Wahrscheinlichkeitstheorie, 3. A.

Oechsler, Personal und Arbeit – Einführung
in die Personalwirtschaft unter Einbeziehung
des Arbeitsrechts, 5. A.

Peters, Betriebswirtschaftslehre, 6. A.

Schneider, Allgemeine Betriebswirtschafts-
lehre, 3. A.

Sozialpolitik

Das Sozialleistungssystem der
Bundesrepublik Deutschland

Darstellung, Probleme und Perspektiven
der Sozialen Sicherung

Von

Professor Dr. Johannes Frerich

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

3. Auflage

Unveränderter Nachdruck der zweiten Auflage

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Frerich, Johannes:

Sozialpolitik : das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland ; Darstellung, Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung / von Johannes Frerich. - 3. Aufl. - München ; Wien : Oldenbourg, 1996

(Oldenbourg Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften)

ISBN 3-486-23166-9

© 1996, 1990, 1987 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe GmbH, München

ISBN 3-486-23166-9

Vorwort zur zweiten Auflage

Zwei Jahre nach dem Erscheinen dieses Buches ist die 1. Auflage bereits vergriffen. Um das Werk auch in nächster Zeit lieferbar halten zu können, hat der Verlag einen Nachdruck der ersten Auflage vorgenommen, die hiermit als 2., unveränderte Auflage vorgelegt wird.

Kritiker dieser Vorgehensweise werden vielleicht darauf hinweisen, daß die Entwicklung des Sozialleistungssystems in den letzten zwei Jahren nicht stehen geblieben ist, sondern daß sich vielmehr durchaus verschiedene Änderungen seiner Rechtsgrundlagen ergeben haben. Grundsätzlich dürfen jedoch die Auswirkungen dieser Rechtsänderungen auf die wesentlichen Elemente der Organisations-, Leistungs- und Finanzierungsstrukturen des Systems nicht überschätzt werden. Ungeachtet ihrer politisch motivierten Bezeichnung im Einzelfall sind grundlegende Strukturreformen doch weitgehend ausgeblieben. In manchen Bereichen ist zudem die Umsetzung der Rechtsänderungen in die Verwaltungspraxis noch im Fluß, und manche Rechtsänderungen werden auch erst in einigen Jahren oder noch später in Kraft treten. In vielen Fällen ist weiter die gesamtgesellschaftliche Wirksamkeit getroffener Neuregelungen bereits kurzfristig ungewiß, mittel- und langfristig damit noch schwieriger zu beurteilen; kurzfristig erkennbare wünschenswerte Folgeprozesse können sich mittel- und langfristig sogar in ihr Gegenteil verkehren. Des weiteren haben sich außergewöhnliche Situationsveränderungen in der Gesellschaft mit steigenden Aus- und Übersiedlerzahlen ergeben, deren sozialpolitische Beurteilung wegen stark eingeschränkter Prognostizierbarkeit ihrer weiteren Dynamik gegenwärtig sehr schwer möglich ist; der Ersatz von erfahrungsgestützten Analysen durch Bildung von Szenarien dürfte kein geeigneter Weg sein, zu einer sachgerechten Abschätzung des zukünftigen Politikbedarfs zu gelangen. Vor diesem Hintergrund wäre das Jahr 1989 als Zeitpunkt für eine grundlegende Neubearbeitung des Buches sehr schlecht gewählt.

Aus diesen Überlegungen heraus hatte ich keine grundsätzlichen Bedenken gegenüber dem Vorhaben des Verlages, einen unveränderten Nachdruck des Buches vorzunehmen, um dieses auch und gerade in der gegenwärtigen gesellschaftlichen Umbruchsituation kurzfristig verfügbar zu halten. Dabei sei mir zugleich der Hinweis erlaubt, daß der Verlag in Kürze eine umfassende *Geschichte der Sozialpolitik* herausbringen wird, die auf der Grundlage umfangreicher Quellenforschung von *Martin Frey* und mir verfaßt wurde. In diesem Buch wird auch die neueste sozialpolitische Gesetzgebung aufgearbeitet, die bei der Neuauflage der *Sozialpolitik* vernachlässigt werden mußte.

Johannes Frerich

Vorwort zur ersten Auflage

Die Sozialpolitik kann definiert werden als die Gesamtheit aller staatlichen und außerstaatlichen Maßnahmen und Bestrebungen zur Verbesserung der Lebenslage von wirtschaftlich und/oder sozial schwachen Personenmehrheiten. Von ihrer Zielrichtung her ist Sozialpolitik immer Verteilungspolitik; sie ist stets Beeinflussung von sich ansonsten einstellenden Verteilungen, sei es von Rechten oder Pflichten, von Einkommen oder Vermögen, sei es interpersonal und/oder intertemporal und/oder interregional. Dabei sind zwei Bereiche der Sozialpolitik zu unterscheiden: der Bereich der Regelung der Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen sowie das Sozialleistungssystem mit seinen Sozialausgaben und Sozialleistungen. Gegenstand dieser Arbeit ist die soziale Umverteilung, die mit Hilfe der Sozialtransfers und ihrer Finanzierung bewirkt werden soll. Die über das Sozialleistungssystem hinausgehenden klassischen Bereiche der Sozialpolitik werden ausgeklammert.

Die vorliegende Arbeit ist als Lehr- und Handbuch konzipiert und bietet daher mehr als eine erste Einführung in die einnahmen-/ausgabenorientierte Sozialpolitik. Das Buch soll vor allem den Studenten der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, aber auch der Rechtswissenschaften, sowie auch allen interessierten Wirtschafts- und Verwaltungspraktikern einen umfassenden Überblick über den aktuellen Stand des Sozialleistungssystems in der Bundesrepublik Deutschland sowie die Langfristprobleme und Perspektiven der Sozialen Sicherung geben. Die Literaturangaben im laufenden Text erfüllen zu einem wesentlichen Teil die übliche Zitier- und Belegfunktion; zum anderen dienen sie jedoch dem Zweck, ein weitergehendes Selbststudium im Hinblick auf die angesprochene Thematik zu ermöglichen.

Hinsichtlich der inhaltlichen Abgrenzung ist das Buch voll und ganz an dem Sozialbudget 1986 der Bundesregierung orientiert; es kann insofern auch als Kommentar zur Sozialberichterstattung benutzt werden. Bei allen Bedenken, die zwar im einzelnen gegen die Abgrenzungen des Sozialbudgets angeführt werden müssen, ist dies doch eine Vorgehensweise, die es erlaubt, auch die quantitativen Dimensionen des Sozialleistungssystems in ihren Konturen sichtbar werden zu lassen.

Im Gegensatz zu den bisher vorliegenden Lehr- und Handbüchern zur Sozialpolitik ist dieses Buch durch eine primär funktionale Betrachtungsweise gekennzeichnet. Diese ermöglicht es, nicht nur Überschneidungen und Lücken im historisch gewachsenen Sozialleistungssystem zu erkennen, sondern auch die vielfach ungleiche Behandlung gleicher sozialer Tatbestände sichtbar werden zu lassen. Von diesem Grundprinzip der Darstellung wird nur insoweit abgewichen, wie in Einzelfällen eine funktionale Betrachtung systemwidrig wäre und/oder keine zusätzlichen Erkenntnisse bringen würde. Dem vor allen Dingen an einer institutionellen Betrachtung interessierten Leser wird der entsprechende Zugang zu diesem Buch jedoch mit Hilfe des detaillierten Sachregisters ohne Schwierigkeiten ermöglicht.

Dieses Buch ist zwar grundsätzlich im Zuge einer mehrjährigen Vorlesungstätigkeit zur Sozialpolitik im Wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereich der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn entstanden, erhielt seine endgültige Struktur aber vor allen Dingen im Jahre 1986. Dies gilt auch für den Rechtsstand, der der Darstellung zugrundeliegt; jedoch wurden die bereits im Januar 1987 feststehenden Rechtsänderungen berücksichtigt.

Im Zuge der Fertigstellung dieses Buches ist eine nicht unbeträchtliche Dankeschuld entstanden. Herr Ministerialrat Dr. Brakel vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat mir wiederholt wichtige Sozialbudgetdaten zur Verfügung gestellt und war auch bei der Lösung wesentlicher Abgrenzungsfragen vielfach behilflich. Herr Diplom-Volkswirt Martin Frey, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften der Universität Bonn, hat die gesamte Fertigstellung des Buches, insbesondere seit dem Frühjahr 1986, in außerordentlich konstruktiv-kritischer Weise begleitet. Zu danken habe ich aber auch den vielen Studenten im Wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereich der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, die bei der Durchführung der Korrekturen und der Erstellung der Register behilflich waren. Besonderer Dank gebührt auch meiner Frau, die mir sehr viel Verständnis für meine Arbeit entgegengebracht hat; zu entschuldigen habe ich mich im nachhinein vor allen Dingen bei meinen Kindern Sarah und Jan, da ich insbesondere seit dem Herbst 1986 meinen Vaterpflichten nur noch eingeschränkt nachkommen konnte. Hier gelobe ich für die Zukunft Besserung.

Johannes Frerich

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
1. Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik	3
2. Sozialpolitik als Wissenschaft	8
3. Sozialpolitik und Verteilungspolitik	14

Erster Hauptteil

Das Sozialleistungssystem in funktionaler Analyse	17
---	----

Kapitel 1:

Leitbilder, Zielsysteme und Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik	19
--	-----------

1. Leitbilder der Sozialpolitik	19
1.1 Normenprobleme der Sozialpolitik	19
1.2 Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes	22
1.3 Soziale Gerechtigkeit als gesellschaftliche Wertidee	24
2. Ziele der Sozialpolitik	26
3. Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik	30
3.1 Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip	30
3.2 Kausal- und Finalprinzip	32
3.3 Prinzipien der Versicherung, Versorgung und Fürsorge	34

Kapitel 2:

Das Sozialleistungssystem im Überblick	36
---	-----------

1. Wirtschaftskreislauf und Sozialbudget	36
1.1 Kreislaufschema und Soziale Sicherung	36
1.2 Sozialbudget als Grundlage rationaler Sozialpolitik	39
2. Sozialleistungen im Überblick	42
2.1 Entwicklungsdynamik der Sozialleistungen	42
2.2 Sozialleistungen nach Institutionen	43
2.3 Sozialleistungen nach Funktionen	46
3. Sozialfinanzen im Überblick	73
3.1 Finanzierungsquellen	73
3.2 Finanzierungsarten	74
3.2.1 Sozialbeiträge und Finanzierungsverfahren	74
3.2.2 Finanzierung durch Zuweisungen	78
3.2.3 Sonstige Einnahmen und Verrechnungen	79
3.3 Finanzierungssalden	80
4. Historischer Überblick	80
4.1 Rentenversicherung	80
4.2 Krankenversicherung	85

4.3	Unfallversicherung	89
4.4	Arbeitsförderung	92
4.5	Kindergeld	97
4.6	Erziehungsgeld	99
4.7	Altershilfe für Landwirte	99
4.8	Versorgungswerke	100
4.9	Beamtenrechtliches System	101
4.10	Arbeitgeberleistungen	103
4.10.1	Entgeltfortzahlung	103
4.10.2	Betriebliche Altersversorgung	104
4.10.3	Zusatzversorgung	105
4.10.4	Sonstige Arbeitgeberleistungen	108
4.11	Soziale Entschädigungssysteme	108
4.11.1	Kriegsopferversorgung	108
4.11.2	Lastenausgleich	112
4.11.3	Wiedergutmachung	114
4.11.4	Sonstige Entschädigungen	114
4.12	Soziale Hilfen und Dienste	115
4.12.1	Sozialhilfe	115
4.12.2	Jugendhilfe	118
4.12.3	Ausbildungsförderung	119
4.12.4	Wohngeld	122
4.12.5	Öffentlicher Gesundheitsdienst	123
4.12.6	Vermögensbildung	123
4.13	Steuerermäßigungen	126
4.13.1	Steuern auf Einkommen	126
4.13.1.1	Erhöhte Absetzungen für Wohngebäude	126
4.13.1.2	Steuerbegünstigung des Bausparens	127
4.13.1.3	Freibetrag für Berufsausbildung	128
4.13.1.4	Ehegattenbesteuerung und Ehegattensplitting	128
4.13.1.5	Kinderfreibeträge	131
4.13.1.6	Altersfreibeträge	134
4.13.1.7	Haushaltsfreibeträge	135
4.13.1.8	Außergewöhnliche Belastungen	136
4.13.1.9	Außergewöhnliche Belastungen in besonderen Fällen	139
4.13.1.10	Weitere Einkommensteuerermäßigungen	141
4.13.2	Steuern auf Vermögen	142
4.13.3	Grundsteuerermäßigungen	144
4.13.4	Kraftfahrzeugsteuerermäßigungen	146
4.14	Vergünstigungen im Wohnungswesen	147

Kapitel 3:

Einkommensleistungen im System der Sozialen Sicherung . . . 152

1. Einkommensleistungen der Alters- und Hinterbliebenensicherung . . . 153

1.1 Rentenversicherung . . . 154

1.1.1 Alterssicherung . . . 154

1.1.1.1 Leistungsberechtigte . . . 154

1.1.1.2 Leistungsbemessung . . . 157

1.1.1.2.1	Leistungsfaktoren	157
1.1.1.2.2	Rentenformel und Rentenniveau	161
1.1.1.2.3	Leistungszuschläge und Leistungsbegrenzung	163
1.1.1.3	Leistungsvoraussetzungen	164
1.1.1.4	Leistungsanpassung	165
1.1.2	Hinterbliebenensicherung	166
1.1.2.1	Regelungsstand bis zum 31.12.1985	166
1.1.2.2	Diskutierte Neuordnungsmodelle	169
1.1.2.3	Neuregelung ab dem 1.1.1986	172
1.2	Unfallversicherung	174
1.2.1	Leistungsberechtigte	174
1.2.2	Leistungsbemessung	175
1.2.3	Leistungsvoraussetzungen	177
1.2.4	Leistungsanpassung	178
1.3	Altershilfe für Landwirte	178
1.3.1	Leistungsberechtigte	179
1.3.2	Leistungsbemessung	180
1.3.3	Leistungsvoraussetzungen	181
1.3.4	Leistungsanpassung	183
1.4	Versorgungswerke	183
1.4.1	Leistungsberechtigte	183
1.4.2	Leistungsbemessung	184
1.4.3	Leistungsvoraussetzungen	186
1.4.4	Leistungsanpassung	187
1.5	Beamtenversorgung	187
1.5.1	Leistungsberechtigte	188
1.5.2	Leistungsbemessung	189
1.5.3	Leistungsvoraussetzungen	192
1.5.4	Leistungsanpassung	193
1.6	Betriebliche Altersversorgung	193
1.6.1	Funktion und Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung	194
1.6.2	Leistungsberechtigte, Leistungsbemessung und Leistungsanpassung	195
1.6.3	Regelungsstand des Betriebsrentengesetzes	197
1.7	Zusatzversorgung	198
1.7.1	Zusatzversorgung bei Bund, Ländern und Gemeinden	198
1.7.2	Hüttenknappschaftliche Pensionsversicherung im Saarland	201
1.7.3	Zusatzversorgung der Bezirksschornsteinfegermeister	201
1.7.4	Zusatzversorgung für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft	202
1.8	Soziale Entschädigungssysteme	202
1.9	Sozialhilfe	203
1.10	Steuerermäßigungen	205
2.	Einkommensleistungen bei Krankheit und Invalidität	206
2.1	Entgeltfortzahlung im Krankheitsfalle	207
2.2	Lohnersatz durch Krankengeld	207
2.2.1	Leistungsberechtigte	208
2.2.2	Leistungsumfang	210
2.3	Übergangsgeld bei Rehabilitation	211
2.4	Renten wegen Erwerbsminderung	212

2.4.1 Rentenversicherung	213
2.4.2 Unfallversicherung	216
2.4.3 Altershilfe für Landwirte	217
2.4.4 Versorgungswerke	217
2.4.5 Beamtenversorgung	218
2.4.6 Betriebliche Altersversorgung	220
2.4.7 Zusatzversorgung	220
2.4.8 Kriegsopferversorgung	221
2.5 Sozialhilfe	221
2.6 Steuerermäßigungen	221
3. Einkommensleistungen im Familienlastenausgleich	222
3.1 Kindergeld	223
3.2 Kinderzuschüsse und Kinderzulagen	226
3.3 Waisenrenten und Waisengelder	227
3.4 Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub	229
3.4.1 Erziehungsgeld	229
3.4.2 Erziehungsurlaub	230
3.5 Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung	231
3.6 Familienzulagen zum Arbeitsentgelt	233
3.7 Steuerermäßigungen	233
4. Einkommensleistungen im Ausbildungs- und Beschäftigungssystem	234
4.1 Förderung der Ausbildung, Fortbildung und Umschulung	236
4.1.1 Schüler- und Studentenförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	237
4.1.2 Leistungen der Arbeitsförderung	240
4.1.3 Ausbildungshilfen der sozialen Entschädigungssysteme, der Sozialhilfe und der Jugendhilfe	243
4.2 Förderung der Arbeitsaufnahme	243
4.3 Berufsfördernde Leistungen zur Rehabilitation	244
4.3.1 Leistungen der Arbeitsförderung	244
4.3.2 Berufshilfe der Unfallversicherung	246
4.4 Leistungen der Arbeitsförderung zur Erhaltung von Arbeitsplätzen	246
4.4.1 Kurzarbeitergeld	247
4.4.2 Schlechtwettergeld und Wintergeld	248
4.5 Leistungen der Arbeitsförderung bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers	249
4.5.1 Arbeitslosengeld	249
4.5.2 Arbeitslosenhilfe	252
4.5.3 Konkursausfallgeld	253
4.6 Steuerermäßigungen	253
5. Einkommensicherung gegenüber den Folgen politischer Ereignisse	254
5.1 Soziale Entschädigungssysteme	255
5.1.1 Kriegsopferversorgung	255
5.1.2 Lastenausgleich	259
5.1.3 Wiedergutmachung	262
5.1.4 Sonstige Entschädigungen	262
5.2 Alterssicherungssysteme	262
5.3 Steuerermäßigungen	263
6. Einkommensleistungen im Wohnungswesen	263
6.1 Wohnungspolitischer Interventionismus	263

6.2 Allgemeine Vergünstigungen im Wohnungswesen	264
6.2.1 Frei finanziert Wohnungsbau	265
6.2.2 Steuerbegünstigter Wohnungsbau	265
6.2.3 Sozialer Wohnungsbau	265
6.3 Spezielle Vergünstigungen im Wohnungswesen	267
7. Einkommensleistungen der vermögenspolitischen Sparförderung und Eigentumsbildung	268
7.1 Leistungen nach dem Spar-Prämiengesetz	269
7.2 Leistungen nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	270
7.3 Leistungen nach dem Dritten Vermögensbildungsgesetz (624-DM-Gesetz)	271
7.4 Leistungen nach dem Vermögensbeteiligungsgesetz 1984	273
7.4.1 Ausbau des 624-DM-Gesetzes	273
7.4.2 Lohnsteuerbefreiung für Vermögensbeteiligungen	274
7.5 Steuerermäßigungen	274
8. Allgemeine Lebenshilfen durch Einkommensleistungen	275

Kapitel 4:

Sachleistungen im System der Sozialen Sicherung	278
1. Sachleistungen der Alters- und Hinterbliebenensicherung	279
1.1 Sterbegelder und Bestattungskosten	279
1.2 Betriebs- und Haushaltshilfe	281
1.3 Altenhilfe	282
1.4 Beitragsentrichtungen	282
2. Sachleistungen bei Krankheit und Invalidität	283
2.1 Krankenversicherung	283
2.2 Rentenversicherung	287
2.3 Unfallversicherung	289
2.4 Altershilfe für Landwirte	290
2.5 Beamtenrechtliches System und Arbeitgeberleistungen	290
2.6 Soziale Entschädigungssysteme	291
2.7 Sozialhilfe und Jugendhilfe	292
3. Sachleistungen im Familienlastenausgleich	294
3.1 Mutterschaftshilfe	294
3.2 Jugendhilfe	295
4. Sachleistungen im Ausbildungs- und Beschäftigungssystem	295
4.1 Förderung der beruflichen Bildung und Eingliederung	296
4.1.1 Arbeitsförderungsmaßnahmen	296
4.1.2 Berufshilfe der Unfallversicherung	297
4.1.3 Sozialhilfe und Jugendhilfe	298
4.2 Förderung der Arbeitsaufnahme	298
4.3 Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen	300
5. Soziale Sicherung gegenüber den Folgen politischer Ereignisse durch Sachleistungen	300
6. Sachleistungen im Wohnungswesen	301
6.1 Wohngeld	301
6.1.1 Formen des Wohngeldes	301
6.1.2 Einflußfaktoren des Wohngeldes	302
6.1.3 Wohngeldgewährung	304

6.2 Sonstige Mietbeihilfen	306
7. Sachleistungen der Vermögensbildung	306
8. Allgemeine Lebenshilfen durch Sachleistungen	308

Kapitel 5:

Allgemeine Dienste und Leistungen der Sozialen

Sicherung	309
1. Rentenversicherung	309
2. Krankenversicherung	309
3. Unfallversicherung	310
4. Arbeitsförderung	310
5. Kindergeld	311
6. Erziehungsgeld	311
7. Altershilfe für Landwirte	311
8. Versorgungswerke	312
9. Beamtenrechtliches System	312
10. Arbeitgeberleistungen	312
11. Soziale Entschädigungssysteme	312
12. Soziale Hilfen und Dienste	313

Kapitel 6:

Finanzierung der Sozialleistungen

1. Rentenversicherung	315
1.1 Sozialbeiträge	315
1.2 Zuweisungen	317
1.3 Sonstige Einnahmen und Verrechnungen	318
2. Krankenversicherung	319
2.1 Sozialbeiträge	319
2.2 Zuweisungen	320
2.3 Sonstige Einnahmen und Verrechnungen	320
3. Unfallversicherung	321
3.1 Sozialbeiträge	321
3.2 Zuweisungen	322
3.3 Sonstige Einnahmen und Verrechnungen	323
4. Arbeitsförderung	323
4.1 Sozialbeiträge	324
4.2 Zuweisungen	324
4.3 Sonstige Einnahmen und Verrechnungen	325
5. Kindergeld	325
6. Erziehungsgeld	325
7. Altershilfe für Landwirte	325
8. Versorgungswerke	326
9. Beamtenrechtliches System	327
10. Arbeitgeberleistungen	328
10.1 Entgeltfortzahlung	328
10.2 Betriebliche Altersversorgung	329
10.3 Zusatzversorgung	329
10.4 Sonstige Arbeitgeberleistungen	330

11. Entschädigungen	330
11.1 Kriegsopferversorgung	330
11.2 Lastenausgleich	330
11.3 Wiedergutmachung	331
11.4 Sonstige Entschädigungen	331
12. Soziale Hilfen und Dienste	331
12.1 Sozialhilfe	332
12.2 Jugendhilfe	332
12.3 Ausbildungsförderung	332
12.4 Wohngeld	332
12.5 Öffentlicher Gesundheitsdienst	333
12.6 Vermögensbildung	333
13. Indirekte Leistungen	333
13.1 Steuerermäßigungen	333
13.2 Vergünstigungen im Wohnungswesen	333

Kapitel 7:

Organisatorische Grundlagen des Sozialleistungssystems . . . 334

1. Äußere Organisation der Sozialleistungsträger	334
2. Innere Organisation der Sozialleistungsträger	337
2.1 Selbstverwaltung in der Sozialversicherung	337
2.2 Elemente der Selbstverwaltung in anderen Bereichen	342
3. Aufsicht und Mitwirkung des Staates	343
4. Auskunft- und Beratungswesen der Sozialleistungsinstitutionen	345
5. Elemente der Sozialgerichtsbarkeit	348

Zweiter Hauptteil

Probleme und Perspektiven der Sozialen Sicherung

Kapitel 8:

Probleme und Perspektiven der Alters- und Hinterbliebenensicherung . . . 355

1. Ausgangslage	355
1.1 Wirtschaftskrise als Krise des Sozialstaates	355
1.2 Konsolidierungsmaßnahmen als punktueller Interventionismus	357
1.3 Strukturelle Probleme der Alterssicherung	361
2. Langfristige Finanzierung des Alterssicherungssystems	362
2.1 Rentenformel und Finanzierungsgleichung	362
2.1.1 Finanzierungsgleichgewicht	362
2.1.2 Faktoren des Beitragssatzes	364
2.2 Perspektiven des Bevölkerungsprozesses	367
2.2.1 Problemstellung	367
2.2.2 Elemente des Bevölkerungsprozesses	368
2.2.3 Neuere Bevölkerungsprognosen	372
2.2.4 Folgerungen	379

2.3	Entwicklungslinien der Erwerbsbeteiligung	379
2.3.1	Problemstellung	379
2.3.2	Differenzierung der Erwerbsquoten	380
2.3.3	Renteneintrittsalter und Rentenstruktur	382
2.3.4	Flexibilität des Beschäftigungs- und Rentensystems	383
2.3.5	Folgerungen	385
2.4	Rentenniveau und Belastungsgrenzen	385
2.4.1	Problemstellung	385
2.4.2	Aktualisierung der Rentenanpassung	388
2.4.3	Modifizierte Bruttoanpassung	392
2.4.4	Modifizierte Ertragsanteilsbesteuerung	397
2.4.5	Folgerungen	403
2.5	Finanzierungsbasis und Finanzierungsverfahren	405
2.5.1	Beitragsbemessungsgrundlage	406
2.5.2	Beitragsdifferenzierung	408
2.5.3	Umbasierung des Arbeitgeberbeitrags	408
2.5.4	Teilkapitaldeckungsverfahren	411
2.6	Steuerfinanzierung und Beitragsäquivalenz	412
2.6.1	Verteilungspolitische Aspekte	412
2.6.2	Äquivalenztheoretische Aspekte	414
3.	Harmonisierung unterschiedlicher Alterssicherungssysteme	418
3.1	Alterssicherung im Systemvergleich	418
3.1.1	Gestaltungsformen und Funktionen	418
3.1.2	Finanzierungsstrukturen	419
3.1.3	Leistungsstrukturen	420
3.2	Der Möglichkeitsbereich für Harmonisierungsbestrebungen	422
3.2.1	Grundsätzliche Aspekte	422
3.2.2	Leistungskumulation und Überversorgung	423
3.2.3	Unterversorgung und Armutsdiskussion	424
3.3	Folgerungen	426
4.	Einige Perspektiven	426

Kapitel 9:

Probleme und Perspektiven der Sozialen Sicherung bei Krankheit und Invalidität

1.	Problemstellung	429
2.	Ausgabenentwicklung im Gesundheitssektor	431
3.	Wandlungen gesellschaftlicher Rahmenbedingungen	435
3.1	Gesamtwirtschaftliche Prozesse	435
3.2	Demographische Veränderungen	438
3.3	Veränderungen im Krankheitspanorama	439
4.	Sozialgesetzgebung und Sozialrechtsprechung	440
4.1	Schließung personeller und materieller Sicherungslücken	440
4.2	Lohnfortzahlung für kranke Arbeiter	441
4.3	Soziale Sicherung bei Erwerbsminderung	443
5.	Ordnungspolitische Probleme der Nachfrage nach Gesundheitsgütern	444
5.1	Das Moral Hazard-Phänomen im Gesundheitswesen	445
5.2	Möglichkeiten der Nachfragesteuerung im gegenwärtigen System	446

5.2.1 Probleme der Kostentransparenz	446
5.2.2 Selbstbeteiligungsmodelle	448
5.3 Nachfragesteuerung und Reform der Krankenversicherung	451
5.3.1 Kassenwahlfreiheit und Wettbewerb	451
5.3.2 Wahltarife und Wettbewerb	452
6. Ordnungspolitische Probleme des Angebots an Gesundheitsgütern	454
6.1 Ärzte und Zahnärzte	454
6.1.1 Anbieterinduzierte Leistungserstellung	454
6.1.2 Reformstrategien	457
6.2 Krankenhauskosten	458
6.3 Arznei-, Heil- und Hilfsmittelkosten	461
7. Kostendämpfungsmaßnahmen als punktueller Interventionismus	466
7.1 Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz vom 27. Juni 1977	466
7.2 Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz und Kostendämpfungs- Ergänzungsgesetz vom 22. Dezember 1981	467
7.3 Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982	469
7.4 Krankenhaus-Neuordnungsgesetz vom 20. Dezember 1984	470
7.5 Weitere Entwicklungen	472
8. Folgerungen	473

Kapitel 10:

Probleme und Perspektiven des Familienlastenausgleichs

1. Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik	475
2. Familienpolitik und sozio-ökonomisches System	477
3. Handlungsbereiche und Handlungsdefizite der Familienpolitik	484
4. Einige Perspektiven	488

Kapitel 11:

Probleme und Perspektiven des Ausbildungs- und

Beschäftigungssystems

1. Ausgangslage	490
1.1 Arbeitsmarktsituation im Überblick	490
1.2 Problemgruppen des Arbeitsmarktes	494
1.3 Folgen der Arbeitslosigkeit	497
2. Probleme des Ausbildungssystems	499
2.1 Hochschulpolitik in der Krise	499
2.2 Probleme der Ausbildungsförderung	500
2.3 Probleme der betrieblichen Erstausbildung	504
2.4 Tendenzwende in der Arbeitsförderung	508
3. Probleme des Beschäftigungssystems	510
3.1 Strategien der Beschäftigungspolitik	510
3.2 Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung	514
3.2.1 Entwicklungslinien der Arbeitszeitgestaltung	514
3.2.2 Möglichkeitsbereich veränderter Arbeitszeitgestaltung	516
3.2.3 Vorruhestandsregelung für Arbeitnehmer	521
3.3 Schattenwirtschaft und Beschäftigungssystem	524
3.4 Ausländerpolitik und Beschäftigungssystem	528
3.5 Grundprobleme der Arbeitsförderung	531

3.5.1 Vermittlungsmonopol und Stellenstatistik	531
3.5.2 Probleme des Leistungsmißbrauchs	533
3.6 Finanzierungsprobleme der Arbeitsförderung	535
4. Folgerungen	538

Kapitel 12:

Probleme und Perspektiven der Wohnungsversorgung 541

1. Entwicklung der Wohnungsversorgung	541
1.1 Wohnungsbau	541
1.2 Wohnungsbestand	546
1.3 Problemstellung	550
2. Wohnungsbestandspolitik	551
2.1 Marktversagen versus Politikversagen	551
2.2 Grundzüge des sozialen Mietrechts	552
2.3 Partielle Marktungleichgewichte	554
2.4 Wohnungsbestandpolitische Folgerungen	557
3. Wohnungsbaupolitik	559
3.1 Meritorische Begründung der Objektförderung	559
3.2 Verteilungspolitische, allokatonspolitische und finanzpolitische Aspekte	561
3.3 Wohnungsbaupolitische Folgerungen	564
4. Subjektförderung in der Wohnungspolitik	566
5. Tendenzen der Wohnungspolitik	569
5.1 Wohnungsbestandspolitik	569
5.2 Wohnungsbaupolitik	571
5.3 Subjektförderung	573
5.4 Folgerungen	574

Kapitel 13:

Probleme und Perspektiven anderer Sozialleistungsbereiche 576

1. Soziale Sicherung gegenüber den Folgen politischer Ereignisse	576
2. Vermögenspolitische Sparförderung und Eigentumsbildung	579
2.1 Problemstellung	579
2.2 Vermögenspolitische Sparförderung	581
2.3 Vermögenspolitische Steuerbegünstigung	584
2.4 Betriebliche Vermögensbeteiligung	586
2.5 Perspektiven	591
3. Perspektiven allgemeiner Lebenshilfen	593

Literaturverzeichnis 595

Verzeichnis der Rechtsgrundlagen des Sozialleistungssystems 614

Verzeichnis der Übersichten	619
Verzeichnis der Tabellen	620
Verzeichnis der Abkürzungen	622
Personenregister	624
Sachregister	629

Einführung

1. Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik

Der **Begriff der Sozialpolitik** ist nach *L. v. WIESE* (1956, S. 547) erstmalig im Jahre 1854 durch *W. H. RIEHL* in die gesellschaftspolitische Diskussion eingeführt worden, also zu einem Zeitpunkt, da die neuere staatliche Sozialpolitik bereits anderthalb Jahrzehnte alt war (Preußisches Regulativ 1839). Der Begriff fand in der Folgezeit zunehmend Verwendung, aber seine Ausbreitung blieb weitgehend auf den deutschen Sprachraum beschränkt (ähnlich lautende Termini im Englischen und Französischen weisen jedenfalls eine deutlich andere Begriffsqualität auf).

Insbesondere nach der **Gründung des Vereins für Socialpolitik** (1872) war der Begriff der Sozialpolitik aus der gesellschaftspolitischen Diskussion nicht mehr wegzudenken; er ging auch in die wissenschaftliche Diskussion ein, behielt aber selbst dort weitgehend seinen Charakter als politisches Schlagwort, Programm und Parole (vgl. *E. BOETTCHER*, 1957, S. 5), „zwar von Gelehrten, aber nicht eigentlich für Zwecke der wissenschaftlichen Erkenntnis geprägt“ (*L. v. WIESE*, 1956, S. 547). Dies ist nicht zuletzt aus der typischen Interessenlage jener Generation von Gelehrten zu erklären, die sich einerseits als Vertreter der deutschen historischen Schule besonders mit den zeitgebundenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorgängen und Verhältnissen befaßten und sich andererseits insbesondere als Kathedersozialisten in dem Bemühen um die Beseitigung sozialer Mißstände engagierten.

Noch um die Jahrhundertwende stand für die gesamte deutsche Nationalökonomie die **Soziale Frage** im Mittelpunkt ihres Interesses; verschiedene Wissenschaftler verschrieben sich schwergewichtig der Beschäftigung mit ihr. Dabei waren sie nicht an Aussagen über die Wirklichkeit allein um der Erkenntnis willen orientiert, vielmehr entstand die Wissenschaft von der Sozialpolitik erst dann, „als zum Wissen über die Wirklichkeit auch eine Wertung und Bewertung hinzutrat“; für die seinerzeitige Wissenschaft von der Sozialpolitik war die „Einheit von Wissen über die Wirklichkeit mit Zielvorstellungen und Maßnahmen zur Änderung dieser Wirklichkeit“ konstitutiv (*E. BOETTCHER*, 1957, S. 5).

Daher schien die Objektivität der Wissenschaft von der Sozialpolitik nicht gewährleistet zu sein; der Verdacht der Unwissenschaftlichkeit kam auf, und verschiedene namhafte Vertreter der deutschen historischen Schule waren nicht länger bereit, die Sozialpolitik als wissenschaftliche Disziplin zu akzeptieren. Mit seinem berühmten Aufsatz über die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis leitete *M. WEBER* 1904 den niemals beendeten **Werturteilsstreit** ein (vgl. *M. WEBER*, 1904, S. 22ff.). Seither ist die Diskussion darüber nicht abgeklungen, ob Sozialpolitik lediglich ein historischer oder ein systematischer Begriff ist und ob überhaupt eine wertfreie Wissenschaft von der Sozialpolitik möglich ist (vgl. hierzu im einzelnen *G. KLEINHENZ*, 1970).

In den Anfängen der sozialpolitischen Diskussion war man sich über das Kernproblem, das den Gegenstand der Sozialpolitik ausmachte, durchaus einig. So bezog sich die Eröffnungsrede von *G. SCHMOLLER* auf der ersten Sitzung des Vereins für Socialpolitik vor allen Dingen auf die Soziale Frage im Sinne der **Arbeiterfrage**, und diese stand auch weiterhin im Mittelpunkt seines wissenschaftlichen Interesses (vgl. *G. SCHMOLLER*, 1890, S. 37ff.). Auch *H. HERKNER* befaßte sich ebenso wie *L. BRENTANO* vor allen Dingen mit der Arbeiterfrage

(vgl. *H. HERKNER*, 1894; *L. BRENTANO*, 1871/72; *L. BRENTANO*, 1883; *L. BRENTANO*, 1931). Verfolgt man außerdem die Arbeiten von *G. BRIEFS*, so wird deutlich, daß selbst in neuerer Zeit der Schutz der Industriearbeiter vor den negativen Folgen der Industrialisierung den Kern sozialpolitischen Denkens ausmachte (vgl. *G. BRIEFS*, 1926; *G. BRIEFS*, 1952; *G. BRIEFS*, 1955). Zwar hat sich im Laufe der Entwicklung die Soziale Frage zumindest in dem Sinne geändert, daß der Begriff der Sozialpolitik sukzessive mit anderen Problemlagen angereichert wurde (vgl. *W. FISCHER*, 1977, S. 35ff.), aber diese Wandlungen vollzogen sich weitgehend in Analogie zur Arbeiterfrage; insbesondere wurde die Bedeutung neuer sozialpolitischer Probleme immer wieder an der Sozialen Frage im engeren Sinne der Arbeiterfrage gemessen, und auch bei ihren Lösungsversuchen ist der Bezug zu den Anfängen neuerer staatlicher Sozialpolitik unverkennbar (vgl. *E. BOETTCHER*, 1957, S. 7):

- (1) In diesem Sinne spricht *R. van der BORGHT* (1923, S. 2f.) von einem „engeren“ Begriff der Sozialpolitik, der auf die vom Staat zur Lösung der Arbeiterfrage am Ende des 19. und am Anfang des 20. Jahrhunderts ergriffenen Maßnahmen bezogen wurde (vgl. *G. KLEINHENZ*, 1970, S.29). Diese Maßnahmen dienten der „Hebung der Klassen, die ihre Arbeitskraft im Dienste anderer in unselbständigen und abhängigen Berufsstellungen verwerten müssen“ (*R. van der BORGHT*, 1923, S. 2); sie sollten „den Streit des vierten Standes mit den übrigen Klassen schlichten, den vierten Stand wieder harmonisch in den Staats- und Gesellschaftsorganismus einfügen“ (*G. SCHMOLLER*, 1890, S. 62).
- (2) Ähnlich spricht *L. SPINDLER* von der Sozialpolitik als der Gesamtheit der Maßnahmen, „durch die mit öffentlich-rechtlicher Gewalt ausgestattete Körperschaften vom Standpunkte des Ganzen aus zugunsten der Arbeitnehmerklasse in das Arbeitsverhältnis oder die unmittelbar damit zusammenhängenden Gebiete eingreifen“ (*L. SPINDLER*, 1922, S. 63).

Auch neuere Definitionen der Sozialpolitik knüpfen vielfach an die Soziale Frage im engeren Sinne der Arbeiterfrage an, wenn auch die ursprünglich an Begriffe wie Wohlfahrt, Mildtätigkeit, Hilfe gegen unverschuldete Armut usw. anschließende Sinnggebung bis hin zu sozialreformerischen Bemühungen um eine Korrektur der kapitalistischen Wirtschaftsordnung ausgeweitet wurde. Allerdings finden sich auch sehr früh erste deutliche Ansatzpunkte einer **Loslösung** der Sinnggebung des Begriffs der Sozialpolitik **von der Arbeiterfrage** und in Analogie dazu einbezogenen gesellschaftlichen Problemlagen:

- (1) So versteht *L. v. BORTKIEWICZ* unter einem engeren Begriff der wirtschaftlichen Sozialpolitik die „Anteilnahme verschiedener sozialer Klassen an dem Volksvermögen und Volkseinkommen“ und unter einem weiteren Begriff der Sozialpolitik „die in Gesetzgebung und Verwaltung sich äußernde Stellungnahme des Staates zu den sozialen Gegensätzen“ (*L. v. BORTKIEWICZ*, 1899, S. 332ff.). Damit grenzt sich *L. v. BORTKIEWICZ* einerseits von *W. SOMBART* ab, der unter Sozialpolitik „diejenigen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik (versteht), die Erhaltung, Förderung oder Unterdrückung bestimmter Wirtschaftssysteme oder ihrer Bestandteile zum Zwecke oder zur Folge haben“ (*W. SOMBART*, 1897, S. 8), und versucht andererseits die Abgrenzung der Sozialpolitik durch *A. WAGNER* als „diejenige Politik des Staates, welche Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltung zu bekämpfen sucht“ (*A. WAGNER*, 1891, S. 4) zu ergänzen.
- (2) In ähnlicher Weise wie *L. v. BORTKIEWICZ* definiert *L. v. WIESE* die Sozialpolitik als die „Betätigung des Staates (oder staatsähnlicher öffentlicher Gewalten) gegenüber den gesellschaftlichen Klassen“, wobei er „in dem Streben nach Ausgleich von ethi-

schen (besonders Gerechtigkeits-) Anforderungen und politischen Machtansprüchen das Wesentliche des sozialpolitischen Geistes“ sieht (*L. v. WIESE*, 1921). Vergleichbar ist auch die Definition von *G. v. MAYR*, der die Sozialpolitik als „zielbewußte Einflußnahme der öffentlichen Gewalt auf die Gestaltung der Lage der verschiedenen gesellschaftlichen Schichten ... im Interesse der schutzbedürftigen Schichten“ bezeichnet (*G. v. MAYR*, 1921, S. 172ff.).

- (3) Während damit bereits der Begriff der Klasse durch den der gesellschaftlichen Schicht ersetzt wird, spricht *L. HEYDE* wiederum von Klassen und Ständen als dem Objektbereich der Sozialpolitik, engt aber seine Definition nicht auf die staatlichen Maßnahmen ein. „Sozialpolitik ist der Komplex von Bestrebungen und Maßnahmen, die primär den Zweck verfolgen, das Verhältnis der Stände und Klassen zueinander und zu den Staatsgewalten nach Maßgabe von Wertvorstellungen zu beeinflussen“ (*L. HEYDE*, 1949, S. 11). Die Beschränkung der Sozialpolitik auf staatliche Einflußnahmen wurde von *L. HEYDE* bereits frühzeitig abgelehnt, und diese Auffassung findet sich bei ihm auch später wieder, wenn er neben der staatlichen Sozialpolitik auf die sozialpolitischen Maßnahmen und Bestrebungen der Verbände und der Betriebe hinweist (vgl. *L. HEYDE*, 1966, S. 11).
- (4) In den 30er Jahren war es *F. LÜTGE*, der der alleinigen Berücksichtigung der staatlichen Sozialpolitik eine konsequente Absage erteilte. Er verstand unter der Sozialpolitik „die Gesamtheit der Maßnahmen, deren Sinn und Aufgabe es ist, unter systemgerechter Befolgung eines einheitlichen sozialen Grundgedankens die sozialen Beziehungen der gesellschaftlichen Gruppen untereinander und zu der Gesamtheit sowie die Beziehung der Gesamtheit zu den gesellschaftlichen Gruppen zu regeln“ (*F. LÜTGE*, 1932, S. 492). Der Staat wird bei *F. LÜTGE* bewußt aus der Definition der Sozialpolitik herausgelassen, weil er „nicht unbedingt die mächtigste und alles überragende Gestaltung des Soziallebens zu sein braucht“ (*F. LÜTGE*, 1932, S.502). Auffallend ist bei *F. LÜTGE* die Betonung einer einheitlichen sozialen Grundidee; er ist der Auffassung, daß Sozialpolitik nur als ein „mit allen Zweigen der Sozialtheorie in Übereinstimmung stehendes System“ sinnvoll möglich ist (*F. LÜTGE*, 1932, S.502).

Damit deutet sich die **Entwicklung der Sozialpolitik in Richtung auf eine allgemeine Gesellschaftspolitik** an. Die Deutung der Sozialpolitik „als ein nur durch raum-zeit-bezogene gesellschaftliche Bedingungen unterscheidbarer Zweig der allgemeinen Gesellschaftspolitik“ (*G. KLEINHENZ*, 1970, S. 33) wurde schon durch *L. v. WIESE* und *A. GÜNTHER* vollzogen; aber erst die Überlegungen von *A. AMONN* in Verbindung mit denen von *O. v. ZWIEDINECK-SÜDENHORST* führten zu einer weitergehenden Präzisierung:

- (1) *L. v. WIESE* spricht von dem „Kampf der gesellschaftlichen Klassen um die Macht“, der Gegenstand einer „allgemeinen Sozialpolitik“ sei (*L. v. WIESE*, 1921, S. 30f.). *A. GÜNTHER* (1922, S. 49) spricht von der Sozialpolitik als der gesellschaftlichen Politik, die von der Gesellschaft ausgehe und auf den Staat abziele (vgl. im einzelnen *G. KLEINHENZ*, 1970, S. 33).
- (2) *A. AMONN* (1924, S. 159ff.) läßt nicht jede Stellungnahme des Staates zu den Klassengegensätzen als Sozialpolitik gelten, sondern nähert sich sehr stark der Definition von *O. v. ZWIEDINECK-SÜDENHORST* an, der Sozialpolitik als „die auf Sicherung fort-dauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke gerichtete Politik“ (*O. v. ZWIEDINECK-SÜDENHORST*, 1911, S. 38) abgrenzt. Unter Bezugnahme auf *O. v. ZWIEDINECK-SÜDENHORST* (1911, S. 38) bezeichnet *A. AMONN* als Sozialpolitik insbesondere „die politischen Bestrebungen und Maßnahmen, die ihrem Wesen nach speziell der Erhaltung und Stärkung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft zu dienen bestimmt sind“ (*A. AMONN*, 1924, S. 189).

Diese sehr weiten Definitionen werden unter **Bezugnahme auf konkrete Problemlagen** ausgefüllt, und hierin liegt dann ihr **typischer Raum-Zeit-Bezug**. Trotz dieses historischen Bezuges ist das Verständnis von Sozialpolitik bereits ein deutlich anderes als bei jenen Autoren, die sich unmittelbar auf die Arbeiterfrage und analoge Problemlagen bezogen. Der Wandel der Sozialen Frage und die Anreicherung des Ausgangstatbestandes der Arbeiterfrage mit neuen sozialpolitischen Problemen zwangen zu einer Abgrenzung der Sozialpolitik, die für diese Veränderungen offen war. Gleichzeitig drohte jedoch die Gefahr, daß die Abgrenzung der Sozialpolitik weitgehend unbestimmt und Sozialpolitik damit zu einer Leerformel wurde.

Diese Tendenz zeigt sich dann aber vor allen Dingen in jenen Bestrebungen, die darauf abzielten, die **Sozialpolitik** aus jeder historischen Bindung zu lösen und **als gesellschaftliche Ordnungspolitik bzw. Gesellschaftspolitik** schlechthin zu verstehen (vgl. G. KLEINHENZ, 1970, S. 35):

- (1) In dieser Richtung liegen die Definitionen der Sozialpolitik als „Inbegriff der Maßnahmen, die zur Verwirklichung von Gemeinschaftszwecken gerichtet sind auf eine Beeinflussung des Verhältnisses von Gesellschaftsgruppen zueinander“ (W. WEDDIGEN, 1930, S. 517) oder als „die auf die Eingliederung von Gesellschaftsgruppen in ein Gesellschaftsganzes gerichtete Politik“ (W. WEDDIGEN, 1957, S. 2). Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf O. NEULOH, der Sozialpolitik versteht als „das auf die Ordnung der Gesellschaft und der Vergesellschaftungsprozesse gerichtete Handeln, mit dem Ziele der Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke“ (O. NEULOH, in: O. v. ZWIEDINECK-SÜDENHORST, 1961, S. 82). Zu erwähnen ist auch die Definition von K. C. THALHEIM (1934, S. 5), der Sozialpolitik als „Maßnahmen und Bestrebungen, die durch Beeinflussung der sozialen Gliederung des Volkes und des Verhältnisses seiner sozialen Gruppen zueinander und zum Ganzen von Volk und Staat die Erhaltung des sozialen Gleichgewichtes sichern sollen“, definiert. Nach A. GECK besteht die Sozialpolitik einerseits aus einer „sozialen Ordnungspolitik“ und andererseits aus einer „sozialen Wohlfahrtspolitik im Sinne des Gemeinwohls“, also aus einer „Politik der Ordnung des menschlichen Zusammenlebens“ (A. GECK, 1950, S. 18).
- (2) L. PRELLER weist darauf hin, daß „an die Stelle einer Sozialpolitik aus dem Aspekt des Arbeitslebens sich allmählich eine Gesamtpolitik aus der Blickrichtung des menschlichen Wertes, des Menschen als Wert sonderer Prägung entfaltet: eine ‚soziale Politik‘“ (L. PRELLER, 1962, S. 302f.). Die Sozialpolitik löst sich damit aus der Bindung an das Arbeitsleben und wird zu einer Gesellschaftspolitik schlechthin; „aus Sozialpolitik wird Gesellschaftspolitik“ (W. SCHREIBER, 1966, S. 304). Während L. PRELLER (1962, S. 302f.) erst einen entsprechenden Trend zu erkennen glaubt, ist für S. WENDT dieser Prozeß bereits zu einem Abschluß gekommen: „Die Ordnung des Volkslebens als gesellschaftlicher Zusammenhang des Ganzen ist Gegenstand und Ziel der Sozialpolitik geworden“ (S. WENDT, 1959, S. 379). Für dieses neuere Verständnis von Sozialpolitik ist auch die Position von H. ACHINGER kennzeichnend, der Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik charakterisiert und damit den Übergang von der Arbeiterfrage zur Wohlfahrtsstaatlichkeit hervorhebt (vgl. H. ACHINGER, 1971).

Historische Bindung auf der einen Seite und **Ausweitung zu allgemeiner Gesellschaftspolitik** auf der anderen Seite kennzeichnen die gesamte Spannweite der in der Literatur anzutreffenden Definitionen der Sozialpolitik. Beides ist als unbefriedigend empfunden worden; schon frühzeitig wurde deswegen versucht, den Begriff der Sozialpolitik auf bestimmte **Teilbereiche der Gesellschaftspolitik** zu begrenzen:

- (1) Nach *A. WEBER* orientiert sich die Sozialpolitik an der Gesamtheit der arbeitenden Menschen (vgl. *A. WEBER*, 1931, S. 174). Nach *L. PRELLER* wirkt die Sozialpolitik „vom Aspekt des Arbeitslebens aus auf die Struktur der menschlichen Gesellschaft im Sinne des Menschen als eines Wertes eigener Prägung“ (*L. PRELLER*, 1962, S. 291). In ähnlicher Weise definiert *W. VOSS*, wenn er als Grundproblem der Sozialpolitik das Arbeitsverhältnis bezeichnet (vgl. *W. VOSS*, 1925, S.26.).
- (2) *F. A. WESTPHALEN* definiert die Sozialpolitik im Sinne einer „bestimmten Form der Organisierung des Wirtschaftslebens“ (*F. A. WESTPHALEN*, 1931, S. 98). *M. WEBER* (Bern) setzt die Sozialpolitik in einen bewußten Gegensatz zur Wirtschaftspolitik, die sich mit der Vermehrung des Sozialprodukts beschäftigt, während die Sozialpolitik sich mit der Verteilung des Sozialprodukts und der Stellung der sozialen Schichten untereinander befaßt (vgl. *M. WEBER*/Bern, 1953, S. 173).
- (3) *K. PRIBRAM* definiert Sozialpolitik als den „Komplex der Bestrebungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, die sonst grundsätzlich anerkannte Selbstverantwortlichkeit des Einzelnen zu beeinflussen, zu beschränken, sei es durch Eingriffe der Staatsgewalt, sei es durch die Wirksamkeit frei gebildeter Verbände“ (*K. PRIBRAM*, 1925, Sp. 53).
- (4) *G. WEISSER* versteht unter der Sozialpolitik den „Inbegriff der Einrichtungen und Maßnahmen, die bestimmt sind, die Lebenslage sozial schwacher Schichten zu beeinflussen“ (*G. WEISSER*, 1956, S. 412). Die sozial schwachen Schichten begrenzt *G. WEISSER* auf solche Bevölkerungsgruppen, deren „Lebenslage sich, absolut betrachtet, in der Nähe des sozialen Existenzminimums befindet oder (und) relativ so weit unter der Lebenslage anderer Schichten liegt, daß sich aus dem Abstand Gefahren für den Bestand der Gesellschaft ergeben“ (*G. WEISSER*, 1956, S. 411). Nach *I. NAHNSEN* stellt sich die praktische Sozialpolitik dar als „Inbegriff aller jener Maßnahmen, deren unmittelbarer Zweck es ist, sozial gefährdete Gesellschaftsschichten zu schützen und zu fördern und damit Störungen und Konflikte im Ablauf des Gesellschaftsprozesses zu verhindern oder zu heilen“ (*I. NAHNSEN*, 1961, S. 123). Mit dieser Definition schließt sich *I. NAHNSEN* (1961, S. 123) an *G. WEISSER* (1956, S. 412) insofern an, als auch sie sozial schwache Schichten zur Zielgruppe der Sozialpolitik werden läßt.

G. KLEINHENZ (1970, S. 58 ff.) knüpft in seinem Bemühen, einerseits die historische Bindung des Begriffs Sozialpolitik aufzugeben und andererseits seine Ausweitung zu einer allgemeinen Gesellschaftspolitik zu vermeiden, an diese Inhaltsbestimmungen der Sozialpolitik von *G. WEISSER* und *I. NAHNSEN* an. Allerdings wird bei ihm analog zu vielen älteren Definitionen eine Eingrenzung auf den Bereich der staatlichen Maßnahmen vollzogen. Er definiert als Sozialpolitik diejenigen „Handlungen der Leitung des Staates, die darauf gerichtet sind, die Lebenslage von gesellschaftlich schwachen Personenmehrheiten dahingehend zu beeinflussen, daß die mit der Gesellschaftsordnung verfolgten Ziele in bezug auf die Lebenslagen der Individuen erreicht werden“ (*G. KLEINHENZ*, 1970, S. 76).

Ohne die für *G. KLEINHENZ* (1970) typische Begrenzung der Sozialpolitik auf staatliche Maßnahmen definierte bereits *H. LAMPERT* (1966, Sp.2085) in einer weitgehenden Abstraktion von konkreten Zielen, Mitteln und Trägern die Sozialpolitik als die „Summe aller von den jeweiligen Trägern der Sozialpolitik... eingesetzten Mittel, die diese Träger für geeignet halten, um die wirtschaftlichen Lebensbedingungen von einzelnen und sozialen Gruppen sowie deren soziale Stellung entsprechend den bei den Trägern der Sozialpolitik vorherrschenden Wert- und Ordnungsvorstellungen zu beeinflussen“. Auch in neuerer Zeit behält *H. LAMPERT* die Abstraktion von konkreten Zielen, Grundsätzen, Objekten,

Mitteln und Trägern der Sozialpolitik bei und stellt insbesondere zwei wichtige Zielrichtungen jeder Sozialpolitik heraus, nämlich „die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und der sozialen Stellung solcher Personenmehrheiten, die absolut oder relativ, d.h. im Vergleich zu anderen, als wirtschaftlich und/oder sozial schwach gelten“ sowie (für den Fall des Eintritts existenzgefährdender Risiken) „die Sicherung der wirtschaftlichen Lage und der sozialen Stellung solcher Personenmehrheiten, die nicht in der Lage sind, auf sich gestellt für diese Risiken Vorsorge zu treffen“ (*H. LAMPERT*, 1980b, S. 6f.).

Diese Definition vermeidet sowohl die historische Bindung als auch die Ausweitung zu allgemeiner Gesellschaftspolitik, und sie ist relativ offen gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen. Wir wollen uns dieser Definition von *H. LAMPERT* anschließen.

2. Sozialpolitik als Wissenschaft

Mit seinen Erörterungen zur „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis hat *M. WEBER* (1904, S. 22ff.) nicht nur den Werturteilsstreit (vgl. *C. v. FERBER*, 1959, S. 21ff.; *W. WEBER/E. TOPITSCH*, 1952, S. 158ff.) eingeleitet, sondern zugleich auch die seither beherrschende Verbindung von Werturteilsstreit und sozialpolitischer Diskussion herbeigeführt (vgl. *H. ACHINGER*, 1963, S. 39). In der Tat ist die Diskussion um die Sozialpolitik als Wissenschaft auf eine typische Weise mit dem **Werturteilsstreit** verbunden: Einerseits löste gerade die Vermengung von Sachaussagen und Wertungen in der Sozialpolitik den Werturteilsstreit aus, und andererseits konnte auch die Diskussion um den Wissenschaftscharakter der Sozialpolitik deswegen nicht zu einem Abschluß kommen, weil über viele Jahrzehnte hinweg das Werturteilsproblem nicht einer allgemein akzeptierten Lösung zugeführt wurde. Diesen Kontext müssen wir im folgenden beachten, wenn wir die grundsätzliche Frage nach dem Möglichkeitsbereich einer wertfreien oder normativen Wissenschaft von der Sozialpolitik stellen.

Es muß von vornherein betont werden, daß sich die **Entscheidung für einen bestimmten Wissenschaftsbegriff** nicht voraussetzungslos und allgemeinverbindlich treffen läßt. Weder die im folgenden rezipierten Grundzüge der analytischen Wissenschaftstheorie des Kritischen Rationalismus noch andere Wissenschaftstheorien lassen sich zwingend als die allein richtigen erweisen (vgl. *G. FLEISCHMANN*, 1966, S. 2). Hinter der Wahl eines bestimmten Wissenschaftsbegriffes stehen stets „interessengeleitete Entscheidungen“ für bestimmte Ideen, Modelle oder Programme von Wahrheit und Objektivität der wissenschaftlichen Arbeit (vgl. *R. PRIM/H. TILMANN*, 1973, S. 14). Entsprechend ist es auch nicht verwunderlich, daß weitreichende Meinungsunterschiede über den Wissenschaftsbegriff nicht nur zwischen den verschiedenen Disziplinen, sondern auch innerhalb einzelner Bereiche der Wissenschaft – so auch innerhalb der Sozialwissenschaften – zu verzeichnen sind (vgl. *R. JOCHIMSEN/H. KNOBEL*, 1971; *E. TOPITSCH*, 1972; *G. FLEISCHMANN*, 1966; *H. SEIFFERT*, 1975; *W. STEGMÜLLER*, 1975/76; *K.-D. OPP*, 1976; *H. ALBERT*, 1972; *Th. W. ADORNO* u.a., 1972).

Von den Vertretern einer **normativen Wissenschaft von der Sozialpolitik** wird hervorgehoben, daß sich die wissenschaftliche Sozialpolitik mit auf Wertungen beruhendem sozialpolitischem Handeln beschäftige. Von daher zähle die Sozialpolitik zu den wertenden Disziplinen (vgl. *L. HEYDE*, 1925, S. 71ff.; *B. MOLITOR*, 1957, S. 152ff.; *W. VOSS*, 1925, S. 36ff.; *L. v. WIESE*, 1956, S. 550ff.). *A. GÜNTHER* (1925, S. 8ff.) geht davon aus, daß die wissenschaftliche Disziplin der Sozialpolitik die „Bezogenheit auf geltende, nur durch Werturteil zu erfassende Dinge ... bewußt zu Werturteilen“ steigere. *A. GECK* (1950, S. 16) zählt die wissenschaftliche Sozialpolitik zu den „sozialen Normwissenschaften, welche Normen für das Sozialleben zu entwickeln suchen“. Von hier aus ergibt sich die auch gegenwärtig noch aktuelle Frage nach der Notwendigkeit und der Möglichkeit einer normativen Wissenschaft von der Sozialpolitik, die jedoch sehr unterschiedlich beantwortet wird:

- (1) Die *Vertreter des Wertplatonismus* legen den Werturteilen einen kognitiven Gehalt bei, ja, sie qualifizieren sie als Ausdruck einer besonderen Erkenntnisart, auf die die Wissenschaft nicht verzichten könne. Eine normative Sozialwissenschaft wäre von daher sowohl möglich als auch notwendig (vgl. *H. ALBERT*, 1967, S. 185). Diese Auffassung berührt in entscheidender Weise die Frage nach der Wahrheitsgeltung von Werturteilen (vgl. *M. WEBER*, 1904, S. 23ff.). Da die Wahrheitsgeltung von Aussagen in einem engen Zusammenhang mit ihrem empirischen Gehalt steht, müßten Werturteile nach dieser Auffassung als eine Unterklasse von Tatsachenaussagen betrachtet werden können. Werturteile haben jedoch keinen Informationsgehalt in bezug auf die Realität, da sie „keinen bestehenden Sachverhalt darstellen, sondern die Herstellung eines Sachverhalts erst verlangen“ (*V. KRAFT*, 1951, S. 199). Das Fehlen des Informationsgehalts in bezug auf die Realität macht auch die intersubjektive Überprüfbarkeit der Werturteile unmöglich, und die Werturteile sind von daher mit einem apriorischen Gültigkeitsanspruch versehen. Vom Standpunkt der analytischen Wissenschaftstheorie aus muß die wertplatonistische Vorstellung einer normativen Sozialwissenschaft als widerlegt gelten (vgl. *H. ALBERT*, 1967, S. 185).
- (2) Die *antiplatonischen Normativisten* verneinen zwar die Frage nach dem Erkenntnisgehalt der Werturteile, machen sie „aber dennoch als persönliche Bekenntnisse zur Grundlage normativer Systeme“ (*H. ALBERT*, 1967, S. 186). Gegen diese Behandlung der Werturteile kann weder aus logischer noch aus empirischer Sicht argumentiert werden. „Jedenfalls wird auch der Gegner normativer Sozialwissenschaft die explizite Herausstellung von Wertprämissen der ideologischen Verschleierung der eigenen Wertposition vorziehen“ (*H. ALBERT*, 1967, S. 186), wie sie manche pseudo-theoretischen Systeme kennzeichnet.
- (3) Die *Positivisten* leugnen nicht nur den Erkenntnisgehalt von Werturteilen, sondern verlangen auch ihre Eliminierung aus den Sozialwissenschaften. Die Verwendung von Werturteilen widerspricht danach der kognitiven Funktion der Wissenschaft. Für die Verbannung der „Werturteile als nichtkognitive Aussagen aus der Wissenschaft“ spricht die Tatsache, daß die „praktische Anwendung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse ohne Aufnahme von Wertprämissen in die sozialwissenschaftlichen Aussagesysteme ohne weiteres möglich ist“ (*H. ALBERT*, 1967, S. 186).

Sieht man die Wissenschaft von der **Sozialpolitik als Erfahrungswissenschaft** an, so besteht die Aufgabe des Wissenschaftlers darin, Aussagen über die Realität zu formulieren und diese zu Theorien zusammenzufügen. Dies impliziert aus der Sicht des Kritischen Rationalismus (vgl. *K. R. POPPER*, 1976) zweierlei:

- (1) Im Bereich des Entdeckungszusammenhangs von Theorien ist der Wissenschaftler völlig frei: Hier spielen Phantasie und Intuition eine große Rolle, hier können sich persönliche Erfahrungen zu allgemeinen Vermutungen verdichten.
- (2) Im Bereich des Begründungszusammenhangs von Theorien gelten demgegenüber strenge Regeln. Diese Regeln sollen den Prozeß der Annäherung an die Wahrheit begünstigen, und zwar dadurch, daß insbesondere die intersubjektive Überprüfbarkeit einer Theorie sichergestellt wird.

Eine **Theorie** läßt sich als eine thematisch und logisch systematisierte Menge von empirischen Aussagen umschreiben. Thematisch bestimmt ist eine Theorie durch das konstitutive Erkenntnisobjekt. Logisch kann eine Theorie als ein axiomatisch-deduktives System geordnet werden, wobei als Axiome alle empirischen Aussagen auftreten, die thematisch zugehörig, jedoch logisch unabhängig bzw. nicht aus übergeordneten Aussagen ableitbar sind. Deduktiv ist eine Theorie insofern, als aus den Axiomen als übergeordneten Aussagen die ihnen logisch impliziten speziellen Aussagen abgeleitet werden:

- (1) Die *empirischen Aussagen* einer Theorie sind *Tatsachenaussagen*, im Gegensatz zu den *präskriptiven Aussagen*, deren Inhalt aus Vorschriften, Einstellungen oder Stellungnahmen zu Ereignissen und Phänomenen besteht. *Tatsachenaussagen* können entweder als deskriptive Sätze singuläre Ereignisse mit einem bestimmten Raum-Zeit-Bezug beschreiben oder aber als hypothetische Sätze über die Feststellung von Einzelfakten hinausgehen, indem sie Tatsachen zueinander in Beziehung setzen. Die grammatische Form einer hypothetischen Aussage oder Hypothese ist meist die einer Konditionalaussage (Wenn-dann-Aussage).
- (2) Im Gegensatz zu den *deskriptiven Aussagen*, die raum-zeitlich beschränkt und insofern singulärer Art sind, beanspruchen *hypothetische Aussagen* eine raum-zeitlich unbeschränkte Gültigkeit. In dieser *universellen Gültigkeit* nehmen die empirischen Aussagen keinen Bezug auf ein bestimmtes Raum-Zeit-Gebiet, sondern gelten immer und überall. Im strengen Sinne lassen sie darüber hinaus keine Ausnahme zu, sind also *deterministisch formuliert* (nomologische Hypothesen). Gerade im Bereich der Sozialwissenschaften lassen sich jedoch selten Hypothesen formulieren, die das universelle Gelten eines Sachverhalts in deterministischer Form behaupten. Regelmäßig läßt sich das Auftreten eines Ereignisses unter bestimmten Anfangs- und Randbedingungen der hypothetischen Aussage nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erwarten; derartige *probabilistische Hypothesen* basieren auf der Annahme, daß bei einer großen Zahl von Fällen abschätzbare und hinreichend stabile Tendenzen auftreten.
- (3) *Tatsachenaussagen* sind mit *aposteriorischer Gültigkeit* ausgestattet, d.h. ihre Gegenüberstellung mit der Wirklichkeit wird für notwendig erachtet, und ihre (stets lediglich vorläufige) Gültigkeit richtet sich nach dem Ergebnis der Konfrontation mit der Realität. Diese setzt eine solche Formalisierung der Aussagen voraus, daß sie überhaupt mit Beobachtungssätzen konfrontiert und gegebenenfalls durch diese Gegenüberstellung widerlegt werden können (Möglichkeit der Falsifikation).
- (4) Die *empirische Überprüfbarkeit einer Theorie* setzt nicht allein einen *Realitätsbezug* der Aussagen dergestalt voraus, daß sich die Sprachsymbole dieser Aussagen auf erfahrbare Tatbestände beziehen, sondern ist an die Voraussetzung des *Informationsgehaltes* oder empirischen Gehaltes der Aussagen gebunden, der sich seinerseits nach dem Ausmaß der Falsifikationsmöglichkeiten bestimmt (Anzahl der potentiellen Falsifikatoren). Nur wenn die empirischen Aussagen nicht mit allem, was in der Realität geschieht und zu beobachten ist, vereinbar sind, kann eine Theorie an der Erfahrung scheitern.
- (5) Die so verstandene empirische Überprüfbarkeit einer Theorie bedarf natürlich der *logischen Konsistenz* des Aussagensystems. Die empirischen Aussagen müssen den Regeln

der formalen Logik genügen; sie müssen in sich widerspruchsfrei und aus übergeordneten Sätzen in einem axiomatischen System richtig abgeleitet worden sein.

- (6) Zu der intersubjektiven Überprüfbarkeit einer Theorie gehört die strenge Beachtung der wissenschaftslogischen Norm der *Offenlegung des Erkenntnisweges*; nur dann kann der Erkenntnisfindungsprozeß nachvollzogen, können Irrtümer festgestellt und ein wissenschaftlicher Fortschritt bewirkt werden. Zweifellos ist dies für diejenigen Wissenschaftler, die der modernen analytischen Wissenschaftstheorie verpflichtet sind, Praxis und Programm. Mit der Vorlage der Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung wird auch zugleich die methodische Vorgehensweise mitgeliefert, die es erlaubt, eine Überprüfung der vorgelegten Ergebnisse vorzunehmen.

Als *M. WEBER* 1904 die Ausmerzung aller Werturteile aus den Sozialwissenschaften sowie eine scharfe Trennung von Sozialwissenschaft und Politik forderte, stellte er sich in einen deutlichen Gegensatz zur weithin vorherrschenden Wissenschaftsauffassung. „Seit dem Beginn der Werturteilsdebatte in den Sozialwissenschaften hat sich in der Nationalökonomie aber eine Entwicklung vollzogen, die sie immer mehr dem Ideal einer positiven wertfreien Wissenschaft anzunähern scheint. Wir verfügen heute über eine große Zahl von Untersuchungen, die sich auf das Instrumentarium des empirisch-theoretischen Denkens beschränken und keinen unmittelbaren Schluß auf die moralisch-politische Einstellung des Autors mehr zulassen“ (*H. ALBERT*, 1967, S. 179). Die Ergebnisse einer solchen wertfreien Wissenschaft können jedoch nichtsdestoweniger zu einer eminent politischen Angelegenheit werden. **Werturteilsfreie Wissenschaft bedeutet nicht politische Bedeutungslosigkeit.** Wäre im Gegenteil eine Beziehung zur Politik nicht herstellbar, so wäre die Nationalökonomie eine Wissenschaft ohne jede praktische Bedeutung, eine Tatsache, die vielleicht für die Motivation des Forschers völlig unerheblich wäre, für die soziale Rolle dieser Wissenschaft und ihrer Vertreter aber kaum ohne Konsequenzen sein dürfte“ (*H. ALBERT*, 1967, S. 179).

Worin aber ist die politische Bedeutung einer wertfreien Sozialwissenschaft zu sehen? Die moderne Wissenschaftslogik gibt darauf folgende Antwort:

- (1) Positive Aufgabe einer wertfreien Wissenschaft:

Eine empirisch relevante Theorie erfüllt keinen Selbstzweck, sondern ist Mittel zum Zweck. Sie dient einmal der Erklärung und zum anderen der Prognose im Sinne einer Informationsprognose und/oder einer Entscheidungsprognose. Die Erklärungsfunktion der Theorie besteht in der exakten Begründung der Existenz einzelner Ereignisse oder von Ereigniskomplexen. Die Informationsprognose befaßt sich damit, die Folgen bestimmter Gegebenheiten und Ereignisse vorherzusagen. Die Entscheidungsprognose sagt aus, welche Bedingungen und Ereignisse gegeben sein müssen, damit bestimmte Ergebnisse eintreten. Erklärung und Prognose haben die gleiche logische Struktur; sie unterscheiden sich nur durch den jeweils unterschiedlichen Ausgangspunkt in der deduktiven Ableitung.

Jede rationale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik muß auf empirisch relevante Theorien zurückgreifen. Insbesondere soll es mit ihrer Hilfe möglich sein, Aussagen über die Wirkungen bestimmter Eingriffe in den Ablauf des wirtschaftlichen und sozialen Geschehens zu machen. Solche Prognosen sind notwendig, selbst wenn sie dem tatsächlichen Ablauf sozioökonomischer Prozesse einen sehr großen Spielraum lassen. Sie sind deswegen erforderlich, weil nur mit ihrer Hilfe eine Aussage über die faktische Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit bestimmter Maßnahmen und Zielsetzungen miteinander getroffen werden kann. Nur empirisch relevante Theorien können in diesem Sinne auch politisch relevant sein (vgl. *H. ALBERT*, 1967, S. 179ff.).

Diese positive Aufgabe einer wertfreien Wissenschaft ist auch für die Sozialpolitik von hoher Relevanz, weil gerade der Sozialpolitiker sich durch eine enge Beziehung zu konkreten gesellschaftlichen Problemen auszeichnet.

(2) Kritische Aufgabe einer wertfreien Wissenschaft:

Neben dieser so verstandenen positiven Aufgabe hat eine wertfreie Wissenschaft auch eine kritische Aufgabe. In diesem Sinne dient sie der Ideologiekritik, indem sie im Rahmen einer logisch-semanticen Analyse den versteckten Wertgehalt von Pseudo-Theorien offenlegt und diesen zugleich im Rahmen einer soziologischen Analyse auf die zugrundeliegenden sozialen Macht- und Interessenkonstellationen zurückführt (vgl. *H. ALBERT*, 1967, S. 179).

Dieser kritischen Aufgabe einer wertfreien Wissenschaft kommt im Rahmen der Sozialpolitik eine erhebliche Bedeutung zu, weil gerade hier angesichts eines deutlichen Theoriedefizits Pseudo-Theorien mit hohem Ideologiegehalt zu beobachten sind.

Folgt man also der analytischen Wissenschaftsauffassung des Kritischen Rationalismus, so zeigen sich **Objektivität und Wahrheit** wissenschaftlicher Erkenntnis in bezug auf die Realität in ihrer **intersubjektiven Überprüfung** (vgl. *K. R. POPPER*, 1980, S. 267ff.; *K. R. POPPER*, 1976, S. 18; *K. R. POPPER*, 1974). Werturteile aber sind einer intersubjektiven Überprüfung nicht zugänglich, da sie keinen empirischen Gehalt haben. Dieser Mangel wird auch nicht durch die Geltung bestimmter Werturteile für viele Individuen überwunden.

Dabei steht jedoch außer Zweifel, daß die **Existenz eines allgemein anerkannten Wertsystems** die wissenschaftliche Arbeit gerade im Bereich der Sozialpolitik sehr erleichtern würde. „Hätten wir ein System von Aussagen, aus dem wir unsere politischen Entscheidungen für jede mögliche Situation ohne weiteres ableiten könnten, dann wäre damit ohne Zweifel das Ziel erreicht, das die Moralmetaphysiker, die politischen Philosophen und darüber hinaus ein großer Teil der Vertreter sozialwissenschaftlicher Disziplinen, z.B. die Wohlfahrtstheoretiker, zu allen Zeiten angestrebt haben. Die Sozialwissenschaft wäre nicht nur die Erkenntnisgrundlage einer rationalen Politik, sondern enthielte darüber hinaus die Wertprämissen politischer Entscheidungen“ (*H. ALBERT*, 1967, S. 184). Bisher konnte jedoch noch für kein System von Normen eine allgemeine Verbindlichkeit überzeugend nachgewiesen oder erreicht werden. Auch die empirische Feststellung einer relativ großen Übereinstimmung der Wirtschaftssubjekte in einem Lande in bezug auf bestimmte gesellschaftliche Wertideen macht diese nicht für jedermann zu jeder Zeit verbindlich.

Allerdings zeigt sich hier zugleich ein Bereich, in dem der Wissenschaftler auch bei grundsätzlich wertfreier Ausrichtung seiner Arbeit tätig werden kann. Die **logische und empirische Analyse von Werturteilen** impliziert nicht die Notwendigkeit von Wertaussagen seitens des Wissenschaftlers selbst. Er kann reine Sachenaussagen über vorhandene Wertungen und erwartete Veränderungen von Werthaltungen formulieren. „Wenn das normativ Gültige Objekt empirischer Untersuchung wird, so verliert es, als Objekt, den Norm-Charakter: es wird als ‚seiend‘, nicht als ‚gültig‘ behandelt“ (*M. WEBER*, 1968, S. 489ff.). Auch hier geht es dann allein um die Seinserkenntnis, von der jedoch „kein logisch gangbarer Weg zu dem, was sein soll“ (*B. MOLITOR*, 1965, S. 3) führt.

Aus der Tatsache, daß sich die Wissenschaft von der Sozialpolitik mit dem auf Wertungen beruhenden sozialpolitischen Handeln beschäftigt, folgt nicht zwingend ein normatives Verständnis dieser Wissenschaft. Hier wurde offensichtlich

das wissenschaftstheoretische Anliegen von *M. WEBER* weitgehend mißverstanden. „Die Wissenschaft von der Sozialpolitik kann die auf Wertungen beruhenden Bestrebungen und Handlungen ihres Gegenstandsbereiches als empirisch-deskriptive Wissenschaft analysieren, ohne selbst Werturteile abgeben zu müssen“ (*G. KLEINHENZ*, 1970, S. 26). **Die Abgabe von Werturteilen ist in der Wissenschaft von der Sozialpolitik grundsätzlich nicht notwendig.**

Allerdings dürfen die **Grenzen einer wertfreien Wissenschaft von der Sozialpolitik** angesichts eines erheblichen Theoriedefizits nicht übersehen werden. „Es gibt praktisch keine Theorie der Sozialpolitik, die diesen Namen verdient, und es ist ein utopisches Unterfangen, eine Theorie zu konstruieren, die gerade auf diese Ansammlung praktisch bedeutsamer Probleme passen würde“ (*H. ALBERT*, 1967, S. 183). Da es keine umfassende sozialpolitische Theorie gibt, muß sich der Wissenschaftler, der sich mit sozialpolitischen Fragen beschäftigt, mit einem relativ schmalen Reservoir empirisch überprüfbarer Hypothesen begnügen, die zum Teil anderen Bereichen der Sozialwissenschaften entlehnt worden sind. Gerade im Bereich der wissenschaftlichen Sozialpolitik wird es nicht zu vermeiden sein, auf andere sozialwissenschaftliche Disziplinen und deren Theorien, Methoden und Forschungsergebnisse zurückzugreifen. Dieser Zwang kann sich jedoch im Hinblick auf die praktisch-politische Relevanz sozialpolitischer Erkenntnis schließlich als ein großer Vorteil erweisen:

- (1) Die Tatsache, daß die wissenschaftliche Sozialpolitik es mit einer Vielzahl von Problemen zu tun hat, die unter „theoretisch-systematischen Gesichtspunkten kaum eine besondere Verwandtschaft miteinander haben“ (*H. ALBERT*, 1967, S. 183), sowie der Zwang zum Rückgriff auf Theorien, Methoden und Forschungsergebnisse anderer Sozialwissenschaften machen es verständlich, daß die Sozialpolitik bisher kaum als eine eigenständige wissenschaftliche Disziplin angesehen wurde.

Anfänglich stand die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Sozialpolitik in einem engen Zusammenhang mit der nationalökonomischen Verteilungslehre (vgl. *L. v. WIESE*, 1956, S. 548). Sozialpolitik wurde als Teil der Politischen Ökonomie, als Teil der praktischen Volkswirtschaftslehre angesehen (vgl. *W. VOSS*, 1925, S. 11). Die Einschätzung der wissenschaftlichen Sozialpolitik als „Tochter der Nationalökonomie“ (*L. v. WIESE*, 1921, S. 5) sowie die Feststellung, daß die „leitenden Gesichtspunkte für die Wirtschaftspolitik ... auch für die Sozialpolitik“ (*W. VOSS*, 1925, S. 11) gelten, sind von Nationalökonomien niemals in Frage gestellt worden. Die wissenschaftliche Sozialpolitik wurde von hier aus stark durch nationalökonomische Denkschemata geprägt.

So führte die auf die Naturrechtslehre und den Utilitarismus zurückgehende Wertbasis der klassischen Nationalökonomie zu einer weitgehenden Ablehnung nicht nur wirtschaftspolitischer Eingriffe, sondern auch sozialpolitischer Maßnahmen. Im Vergleich dazu ging die sozialreformerische Richtung der deutschen historischen Schule der Nationalökonomie von der Notwendigkeit eines schrittweise erfolgenden Abbaus von Übelständen in der Gesellschaft aus.

W. SOMBART betrachtet unter diesem Gesichtspunkt die Sozialpolitik als eine Form der Wirtschaftsordnungspolitik (*W. SOMBART*, 1897, S. 44). *F. A. WESTPHALEN* sieht in der Sozialpolitik „eine bestimmte Form der Organisierung des Wirtschaftslebens“ (*F. A. WESTPHALEN*, 1931, S. 101f.). In neuerer Zeit betonte noch *W. WEDDIGEN*, daß sich „die Sozialpolitik als Wissenschaft hauptsächlich wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse“ bediene, und er schlägt deshalb die Bezeichnung „Sozial-Wirtschaftspolitik“ vor (*W. WEDDIGEN*, 1957, S. 8f.).

- (2) Wenngleich auch von seiten der Wirtschaftswissenschaften die Stellung der wissenschaftlichen Sozialpolitik innerhalb der Nationalökonomie grundsätzlich nie in Frage

gestellt wurde, so wird doch gleichzeitig deutlich gemacht, daß es sozialpolitisch relevante Tatbestände gibt, die sich überhaupt nicht mit dem Instrumentarium der Nationalökonomie analysieren lassen, so daß eine wissenschaftliche Sozialpolitik eben nicht nur als Teil der Wirtschaftswissenschaften betrachtet werden kann. Insbesondere wird die Notwendigkeit des Rückgriffs auf Theorien, Methoden und Forschungsergebnisse anderer Sozialwissenschaften, die – wie z.B. die Soziologie (vgl. *G. BRIEFS*, 1922, S. 36; *G. v. MAYR*, 1921, S. 176) – sich ebenfalls sozialpolitischen Problemen zugewandt haben, vielfach hervorgehoben.

So ist es für *K. PRIBRAM* (1926, S. 577ff.) unmöglich, in der Sozialpolitik eine selbständige und unabhängige Wissenschaftsdisziplin zu sehen, er betont vielmehr, daß die Sozialpolitik in alle anderen Zweigdisziplinen der Politik hineinreiche und diese gewissermaßen überlagere; Grundlagendisziplinen der Sozialpolitik seien nicht nur die Soziologie, sondern auch die Wirtschaftspolitik sowie andere auf das soziale Leben gerichtete Zweige der Politik.

G. WEISSER (1956, S. 410ff.) weist ebenfalls auf die Notwendigkeit eines engen Zusammenwirkens der wissenschaftlichen Sozialpolitik mit anderen Wissenschaftsdisziplinen hin; nach seiner Auffassung können die Rechtswissenschaft, die Soziologie, die Statistik und die Ökonometrie, die sozialwissenschaftliche Modellforschung insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften, die Sozialpsychologie und die Geschichtsforschung und letztlich auch die Bevölkerungswissenschaft sowie die besiedlungs- und wohnpolitische Forschung die wissenschaftliche Sozialpolitik entscheidend befruchten.

Diese Vorstellungen von *G. WEISSER* werden von *I. NAHNSEN* aufgegriffen. Eine selbständige Wissenschaft von der Sozialpolitik kann nach ihrer Auffassung nur die relevanten Ergebnisse verschiedener Sozialwissenschaften unter der spezifisch sozialpolitischen Fragestellung zusammenfassen; entscheidend sei das Vorhandensein einer eigenen zentralen Fragestellung, die schließlich auf diese Weise die Bildung einer selbständigen Wissenschaft von der Sozialpolitik ermögliche (vgl. *I. NAHNSEN*, 1961, S. 115ff.).

Bis heute gibt es noch **keine umfassende Theorie der Sozialpolitik**. Dies mag zum Teil daran liegen, daß die Sozialpolitik über viele Jahrzehnte hinweg wissenschaftlich diskreditiert war; sie galt überwiegend als unwissenschaftlich. Von daher ist die Entwicklung einer eigenständigen Theorie der Sozialpolitik gehemmt worden. Eine weitere Ursache des typischen Theoriedefizits liegt aber auch in der Heterogenität des Untersuchungsobjektes begründet; dieses besteht aus einer Fülle von kaum in einem systematischen Zusammenhang zu erfassenden Problemen. Das Theoriedefizit der Sozialpolitik zwingt sie zum Rückgriff auf die Theorien, Methoden und Forschungsergebnisse anderer Sozialwissenschaften. Hierin liegt jedoch zugleich eine besondere Chance, in einem engen Zusammenwirken mit anderen Sozialwissenschaften zu Aussagesystemen zu gelangen, die von weitreichender praktisch-politischer Bedeutung sind.

3. Sozialpolitik und Verteilungspolitik

Es sind kaum wirtschafts- und gesellschaftspolitische Maßnahmen denkbar, die als verteilungsneutral bezeichnet werden können. Aber über diese prinzipielle Gemeinsamkeit mit allen anderen Politikbereichen hinaus ist doch für die Sozialpolitik ein engerer Zusammenhang zu Verteilungsfragen festzustellen. Die So-

zialpolitik steht primär im Dienste der Verteilungsaufgabe, wenn man im Anschluß an *G. WEISSER* (1956, S. 410ff.), *G. KLEINHENZ* (1970, S. 76) und *H. LAMPERT* (1980b, S. 6f.) davon ausgeht, daß sie die Lebenslage wirtschaftlich und/oder sozial schwacher Personenmehrheiten verbessern soll. Sozialpolitik ist stets Beeinflussung von sich ansonsten einstellenden Verteilungen, sei es von Rechten oder Pflichten, von Einkommen oder Vermögen, sei es interpersonal und/oder intertemporal und/oder interregional. **Sozialpolitik ist von ihrer Zielrichtung her immer Verteilungspolitik.**

Üblicherweise wird in der Verteilungstheorie zwischen einer **Primärverteilung** und einer **Sekundärverteilung** unterschieden. Die Primärverteilung ergibt sich aus den Marktprozessen in einer bestimmten Periode unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangslage. Die Korrektur der Primärverteilung führt zur Sekundärverteilung. Auf diese beiden **Stufen des Verteilungsprozesses** wirkt die Sozialpolitik sehr unterschiedlich ein:

- (1) Jener Bereich der Sozialpolitik, der mit *E. LIEFMANN-KEIL* (1961, S. 234ff.) als *Regelung der Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen* bezeichnet werden kann, wirkt vor allen Dingen auf die sog. Primärverteilung ein. Aber dies gilt nicht uneingeschränkt. Die Einkommenspolitik der Sozialpartner beeinflußt zugleich unmittelbar den Umfang der Sozialtransfers in Form von Renten; Arbeitnehmerschutz und Unfallverhütung wirken sich auf den Umfang der Sozialtransfers im Falle von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten aus.
- (2) Das *Sozialleistungssystem* mit seinen Sozialeinnahmen und Sozialausgaben soll prinzipiell eine Korrektur der Primärverteilung in Richtung auf eine gewünschte Sekundärverteilung bewirken. Im allgemeinen sind jedoch auch weitergehende Wirkungen auf die Entstehung einer bestimmten Primärverteilung nicht auszuschließen (z.B. über negative Anreizeffekte des Sozialleistungssystems).

Im Einzelfall kann es durchaus schwierig sein, die eine oder andere wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahme als Beeinflussung der Primärverteilung oder der Sekundärverteilung zu deuten. In jedem Fall aber werden mit den Maßnahmen, die auf die Sekundärverteilung wirken, wiederum Daten für die Primärverteilung der nächsten Wirtschaftsperiode gesetzt (vgl. *R. L. FREY*, 1973, S. 25ff.).

Gegenstand dieser Arbeit ist die soziale Umverteilung, die mit Hilfe der **Sozialtransfers** und ihrer **Finanzierung** bewirkt werden soll. Die über das Sozialleistungssystem hinausgehenden klassischen Bereiche der Sozialpolitik werden ausgeklammert. Inhaltlich ist die vorliegende Darstellung an dem **Sozialbudget der Bundesregierung** orientiert und entspricht damit weitgehend dem vorherrschenden Verständnis von einnahmen-/ausgabenorientierter Sozialpolitik (vgl. *BMA/Hrsg.*, 1983; *R. HAUSER*, u.a., 1985; *R. ZEPPELNICK*, 1986).

ERSTER HAUPTTEIL

Das Sozialleistungssystem in funktionaler Analyse

Kapitel 1:

Leitbilder, Zielsysteme und Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik

1. Leitbilder der Sozialpolitik

1.1 Normenprobleme der Sozialpolitik

Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland hat sich im Zuge einer langen Entwicklung herausgebildet. Von Anfang an waren die sozialpolitischen Bemühungen darauf gerichtet, die Lebenslage von wirtschaftlich schwachen Personenmehrheiten zu verbessern. Von der ursprünglichen Einengung auf die Arbeiterfrage hat sich die Sozialpolitik sehr schnell gelöst, der Gegenstandsbereich der Sozialpolitik weitete sich im Laufe der Zeit sukzessive aus, was einerseits zu einer gewaltigen Expansion des Sozialleistungssystems führte und andererseits die Sozialpolitik immer mehr zu einer allgemeinen Gesellschaftspolitik werden ließ.

Angesichts der unübersehbaren gesellschaftspolitischen Bedeutung des Sozialleistungssystems ist das **Defizit an Normendiskussion** gerade in diesem Bereich um so bemerkenswerter. Die Beschäftigung mit Normen, auf die hin praktische Sozialpolitik betrieben und wissenschaftliche Sozialpolitik in ihrer beschreibenden, systematisierenden und analysierenden Funktion gelehrt wird, ist seit dem Beginn des Werturteilsstreites weitgehend diskreditiert, und dies mit unübersehbaren Folgen. Die bis heute nicht überwundene Scheu vor der Diskussion der Orientierungsmaßstäbe sozialpolitischen Handelns beeinträchtigte bis in die Gegenwart die Überschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit praktischer Sozialpolitik und die intersubjektive Überprüfbarkeit wissenschaftlicher Forschungsergebnisse im positivistischen bzw. kritisch-rationalistischen Sinne. Die Verdrängung der Normendiskussion führte in diesem Bereich der praktischen Politik, dessen Orientierung an gesellschaftlichen Wertideen offensichtlich ist, vielfach zu einem impliziten Einbezug von Normen, was wiederum die wissenschaftliche Beschäftigung mit der praktischen Politik wesentlich erschwerte. Der auch von den Vertretern einer wertfreien Wissenschaft eingeräumte Spielraum für die Beschäftigung mit Normen blieb mit weitreichenden Konsequenzen für die praktische und wissenschaftliche Sozialpolitik überwiegend ungenutzt.

Die Vernachlässigung der Normendiskussion ist umso bedauerlicher, als die Ignorierung der Normenfrage zu einer wesentlichen Einengung des Nachdenkens über „die Grundlagen entscheidungsgeleiteten Verhaltens der Menschen“ (vgl. *W. W. ENGELHARDT*, 1973, S. 10) führen muß. Gerade für den Bereich der Sozialpolitik ist zu vermuten, daß das entscheidungsgeleitete Verhalten der Menschen vor allen Dingen durch „spontan entworfene Leitbilder“ (*W. W. ENGELHARDT*, 1973, S. 53) angesichts vorhandener Problemlagen ausgelöst wird. Faßt man **Leitbilder** als „eine Art individueller Utopien“ auf, so liegt diese erste Sinnorientierung des Verhaltens von einzelnen oder von Gruppen in einem

vor-rationalen Raum; Leitbilder sind noch nicht zu rationalen Größen gewordene Bestimmungen menschlichen Handelns, sie sind „individuelle Zielformeln mit überdeterminierten Spielräumen“ (W. W. ENGELHARDT, 1973, S. 11). Bestimmen so Leitbilder die erste und spontane Phase menschlichen Handelns, so kommen dann in späteren Phasen rational durchdachte und damit geplante Konzeptionen in Form von **Zielsystemen** und **Ziel-Mittel-Systemen** hinzu; sie führen zur Entstehung von Programmen und Strategien (vgl. W. W. ENGELHARDT, 1973, S. 53). Der vor-rationale Raum menschlichen Handelns mit seiner Bestimmung durch individuelle Utopien wird mit dem Übergang zu rationalen Zielsystemen und Ziel-Mittel-Systemen verlassen (vgl. Ph. HERDER-DORNEICH, 1968, S. 43ff.; E. HEUSS, 1965, S. 16ff. und 25ff.).

In dieser **Zuordnung von Leitbildern und Zielen** ergeben sich zweifellos auch Überschneidungen; gemeinsam ist beiden die Vorstellung über etwas Anzustrebendes und Erwünschtes, wobei die Leitbilder den Zielen nicht nur tatsächlich, sondern auch logisch übergeordnet sind; sind Leitbilder noch regelmäßig für verschiedenste Lebens- und Politikbereiche überwiegend gleichermaßen gültig, so bedingt ihre Konkretisierung und Rationalisierung im Hinblick auf Zielsysteme und Ziel-Mittel-Systeme im allgemeinen eine Einengung des Blickwinkels auf bestimmte Lebens- und Politikbereiche; Leitbilder stellen häufig verschiedene Sachbereiche umgreifende Normen dar, während Ziele als sachbereichsspezifische und insofern konkretisierte Normen aufzufassen sind (vgl. H. SANMANN, 1973, S. 62ff.).

Allein in diesem Sinne können **Ziele als rationale Größen** aufgefaßt werden, die dann in den entscheidungslogischen Teildisziplinen der Gesellschaftspolitik Verwendung finden. So behandelt die Entscheidungstheorie die menschlichen Wahlakte unter teleologischen bzw. zweckrationalen Aspekten, obwohl „die gleichen Akte unter einem anderen Gesichtspunkt auch als Resultate seelischer Triebkräfte, die mit zweckmäßiger Entscheidung nichts zu tun haben, erscheinen“ (G. GÄFGEN, 1968, S. 23). Ziele basieren – so gesehen – kaum allein in wert- oder zweckrationalen Gegebenheiten; sie **bleiben Bestandteile von Leitbildern**, sind aber als „pragmatischer Vernunft zugängliche Gebilde ... nicht schlechthin irrational oder bloß zufällig bedingt“ (W. W. ENGELHARDT, 1973, S. 17). Der gemeinsame Ausgangspunkt von Leitbildern und Zielen sind „vermutlich vor-rational also spontan unter dem Einfluß von Emotionen gestaltete aktive Wahrnehmungserlebnisse einzelner Personen“ (W. W. ENGELHARDT, 1973, S. 17), deren handlungsrelevante Transformation durch die gestalt- und emotionstheoretischen Arbeiten, durch die ältere und neuere Psychoanalyse sowie durch neuere teleologische Motivationstheorien nur zum Teil erklärt werden konnte.

Die Schwierigkeiten einer Analyse der **Entstehung und Wandlung von Leitbildern und Zielsystemen** mit Hilfe einer Sinndeutung ihres präskriptiven Gehalts, mit Hilfe von Beobachtungstechniken der Gestaltwahrnehmung und unter Verwendung der Methoden der Inhaltsanalyse und der Sprachstatistik dürften – ungeachtet mancher intersubjektiv überprüfbarer Resultate – neben wissenschaftstheoretisch-methodologischen Bedenken weithin verantwortlich für die Verdrängung der Normendiskussion sein. Die vor diesem Hintergrund erhobene Forderung nach einer **Dogmatisierung letzter Grundwerte** (vgl. B. KÜLP, 1969, S. 98) würde beträchtliche Einengungen der erfahrungswissenschaftlichen Ana-

lyse gesellschaftlicher Prozesse mit sich bringen, deren Gefahren nur durch eine rationale Diskussion von Normen vermindert werden können (vgl. *H. ALBERT*, 1968, S. 73ff.). Jede Dogmatisierung letzter Grundwerte reduziert das Nachdenken über die Grundlagen entscheidungsgeleiteten Handelns der Menschen und führt vielfach zu unzulässig generalisierten Verhaltensannahmen in der sozialwissenschaftlichen Forschung, deren Ergebnisse dann nur noch beschränkt gültig sein können oder aber sogar fehlerhaft sein müssen (vgl. hierzu im einzelnen *W. W. ENGELHARDT*, 1973, S. 22ff., und die dort angeführte Literatur). Diese Gefahr der Entwertung erfahrungswissenschaftlicher Analyse dürfte auch für positivistisch oder kritisch-rationalistisch orientierte Wissenschaftler Grund genug sein, sich mit Leitbildern als individuellen Utopien und Zielen als quasi-rationalen Bestimmungsstücken menschlichen Verhaltens zu befassen.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß gerade in der Gegenwart die Analyse der Sinnorientierung menschlichen Handelns insofern wesentlich erleichtert wird, als im Laufe der Geschichte ein bedeutsamer **Strukturwandel der Utopien** von ganzheitlich strukturierten zu gestalthaften und damit stärker realisierbaren Utopien stattgefunden hat, die diese in die Nähe der quasi-rationalen Ziele und Ziel-Mittel-Systeme rücken (vgl. *W. W. ENGELHARDT*, 1969, S. 665ff.); indem „das Jetzt und Hier, dies immer wieder Anfangende in der Nähe“ (*E. BLOCH*, 1959, S. 11) in den Vordergrund trat, wurde aus der „großen fernen Utopie“ in der Gegenwart „der begrenzte zeitnahe Entwurf“ (*R. JUNGK*, 1964, S. 30f.), eine Entwicklung, die zumindest in der Wirtschaftspolitik die erfahrungswissenschaftliche Zielanalyse wesentlich begünstigt hat (vgl. *J. WERNER*, *B. KÜLP*, 1971, S. 27ff. und 109ff.; *W. KNIPS*, 1970; *F. MEHLER*, 1970; *W. JAHNKE*, 1971, S. 296ff.), während Zielsystemanalysen in der Sozialpolitik immer noch vergleichsweise selten anzutreffen sind (vgl. *E. LIEFMANN-KEIL*, 1961, S. 6ff.).

Leitbilder im Sinne eines realistischen Gesellschaftsentwurfs stehen bereits an der Grenze des vor-rationalen Raums der Bestimmung menschlichen Handelns. Sie haben zwar noch nicht das Stadium quasi-rationaler Ziele erreicht, sind aber schon verstärkt als Orientierungsmaßstäbe der praktischen Politik verwendbar. Nichtsdestoweniger werden sie sehr häufig als „Leerformeln“ bezeichnet, deren Nutzarmachung im einzelnen durchaus erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen kann. Ihre politische und wissenschaftliche Verwendung verlangt nicht nur eine umfassende Sinndeutung, sondern auch ihre Betrachtung unter logischen und empirischen Aspekten zwecks Aufdeckung von Zielbeziehungen, Zielkonflikten und Zielkompatibilitäten: die Analyse des Zustandekommens von Zielformeln ist in diesem Zusammenhang ebenfalls in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen, da sie nicht zuletzt auch eine Feststellung der Aktualität und des Geltungsbereichs von Zielformeln erlaubt (vgl. *W. W. ENGELHARDT*, 1973, S. 55; *H. FLOHR*, 1968, S. 70ff.; *H. FLOHR*, 1964).

Die in diesem Sinne verstandene **rationale Normendiskussion** ermöglicht es, die Ebene der „Leerformeln“ zu verlassen und zugleich die subjektive, kaum nachzuvollziehende fallweise durchgeführte Interpretation von Leitbildern einzuschränken. Gerade für die Sozialpolitik, die wie kaum ein anderer Bereich der Gesellschaftspolitik immer wieder mit generellen gesellschaftlichen Wertideen begründet wird, ist die rationale Normendiskussion unerlässlich; zumindest ist sie eine entscheidende Grundlage für die Herauslösung der Sozialpolitik aus den tagespolitischen Opportunitätserwägungen der Parteien, und sie könnte auch den

Einfluß verdeckter Partialinteressen unterschiedlichster Gruppierungen in der Gesellschaft wenn nicht zurückdrängen, so doch offenlegen. Zugleich würden die entscheidenden Grundlagen für eine rationale Sozialpolitik gelegt (vgl. *H.-P. BANK*, 1975).

1.2 Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes

Der **Begriff des Sozialstaates** wurde seit dem 19. Jahrhundert verschiedentlich verwendet und entwickelte sich im Laufe der Zeit zu einer verfassungsrechtlichen Norm, die einen Wesenszug des Staates bezeichnen soll. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt eine aus vielen Einzelnormen bestehende soziale Programmatik: die meisten Länderverfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg enthalten neben den sozialen Einzelnormen auch eine sozialstaatliche Zentralnorm. Im Grundgesetz ist allein die **sozialstaatliche Zentralnorm** (Art. 20 und 28 GG) anstelle von **sozialstaatlichen Einzelnormen** verankert, während die übrigen Staatsfundamentalnormen (Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat) zusätzlich in verschiedenen Einzelnormen ausgeprägt sind (vgl. *H. F. ZACHER*, 1977, S. 152f.).

Mit dieser Festlegung des Grundgesetzes allein auf eine sozialstaatliche Zentralnorm wird die Ableitung von sozialpolitischen Leitbildern und Zielsystemen zu einer Aufgabe, die notwendigerweise mit einem weiten **Spielraum für unterschiedliche Interpretationen** verbunden ist und die zugleich unterschiedliche Auslegungen des Wortes „sozial“ mit sich bringt. In Anlehnung an *H. P. BULL* (1973) und *F. PILZ* (1978) lassen sich insbesondere **vier Ansätze der Sozialstaatsinterpretation** darstellen:

- (1) Der *konfliktreduzierende Ansatz* der Sozialstaatsinterpretation geht vom liberalen Staatsverständnis des 19. Jahrhunderts aus. Der Staat hat lediglich die Aufgabe der Erstellung und Bewahrung eines Ordnungsrahmens, innerhalb dessen sich das Leben in der Gesellschaft ungehindert entfalten kann. Altliberale Vorstellungen von einer „staatsfreien Sphäre der Gesellschaft“ und einer „Selbstregulierung gesellschaftlicher Prozesse“ reduzieren den Inhalt des Sozialstaatsprinzips auf einen Interessenausgleich im Sinne einer „sozialen Harmonie“ (vgl. *F. PILZ*, 1978, S. 42f.). In diesem Rahmen kommt dem Staat lediglich eine „Befriedungsfunktion“ zu. Das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat ist nach diesem Sozialstaatsverständnis (vgl. *C. F. MENGER*, 1953) durch wechselseitige Pflichten und Ansprüche gekennzeichnet. Der einzelne ist zur Teilnahme an der Gesamtaufgabe (vgl. *E. FECHNER*, 1973, S. 14) verpflichtet, und er kann im Einzelfall Ansprüche gegen die Allgemeinheit geltend machen.
- (2) Der *notmindernde und gerechtigkeitsorientierte Ansatz* der Sozialstaatsinterpretation führt zu einer Verpflichtung des Staates zur Linderung oder Behebung von Not unter dem Aspekt der Gerechtigkeit. Die Notminderung bezieht sich auf die Beseitigung konkreter Probleme durch zeitlich begrenzte Aktivitäten (z.B. bei Ernteschäden, Bränden, usw.) sowie auf die Bewältigung dauerhafter Notlagen (soziale Schwäche einzelner oder von Gruppen auf Dauer). Zur Erfüllung dieser Verpflichtung hat der Staat in umfassender Weise öffentliche Güter bereitzustellen. Die Notminderung soll der Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit dienen, die im einzelnen über eine Neugestaltung der Einkommensumverteilung bis hin zur Abschaffung des Privateigentums und eine überproportionale Förderung der wirtschaftlich und sozial Schwachen (insbesondere in Ausbildung und Beruf) erreicht werden soll (vgl. *F. PILZ*, 1978, S. 44ff.; *W. ABENDROTH*, 1954, S. 279ff.; *W. ABENDROTH*, 1966; *F. NIEHL*, 1975). Bei dieser Interpretation geht das Sozialstaatsprinzip über eine bewahrende Daseinsvorsorge hinaus und bezweckt eine aktive Gestaltung der Gesellschaftsprozesse unter Berück-

sichtigung der unterschiedlichen Chancen der einzelnen Bevölkerungsgruppen (vgl. A. MURSWIECK, 1976). In diesem Sinne sieht R. HERZOG (1970, S. 174; 1976, S. 161) das Sozialstaatsprinzip als Verfassungsauftrag zur Herstellung sozialer Gleichheit an, während C. F. MENGER (1953, S. 69) eine Verpflichtung des Staates zu einer vorbeugenden Daseinsfürsorge mit einer Neuordnung des Wirtschaftlichen sieht. Das Bundesverfassungsgericht sieht zwar auch eine Pflicht des Staates, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen, billigt ihm aber einen erheblichen Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 12, 354, 367).

- (3) Der *demokratie-identische Ansatz* der Sozialstaatsinterpretation stellt in historischer Begründung eine enge Verzahnung von Demokratieprinzip und Sozialstaatsprinzip her. „Sozial wird hier synonym mit demokratisch in allen nichtstaatlichen Systemen verwendet“ (F. PILZ, 1978, S. 47). Diese Sozialstaatsinterpretation stellt sich als ein politisches Gegenmodell zum herrschenden Sozialstaatsverständnis des zweiten Ansatzes dar (vgl. W. ABENDROTH, 1954, S. 279ff.; H.-H. HARTWICH, 1970, S. 344ff.). Die politische Forderung kulminiert in der Überwindung des gesellschaftlichen status quo. Das insbesondere von H.-H. HARTWICH formulierte sozialstaatliche Alternativmodell überträgt dem Staat nicht nur ein notminderndes und gerechtigkeitsorientiertes Wirken, sondern verlangt von ihm eine Beseitigung aller systemimmanenten Ursachen wirtschaftlicher und/oder sozialer Schwächen einzelner Gruppen. Im einzelnen gehören hierzu die Weiterentwicklung der Wirtschaftsordnung durch Sozialisierung, die Verankerung eines „realen“ Freiheitsbegriffs in der rechtsstaatlichen Ordnung sowie die umfassende Demokratisierung von Wirtschaft und Gesellschaft (vgl. H.-H. HARTWICH, 1970, S. 344ff.).
- (4) Der *steuerungspolitische Ansatz* der Sozialstaatsinterpretation betont die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsablauf. „Der Sozialstaat kann in diesem Ansatz seine mannigfachen Aufgaben nur dann hinreichend erfüllen, wenn die politischen Prozesse nach bestimmten sozialen Kriterien gesteuert werden“ (F. PILZ, 1978, S. 48). Dieser Ansatz, der weitgehend abgelehnt wird (vgl. H. P. BULL, 1973, S. 174), geht typischerweise von einem dualen Verhältnis von Staat und Wirtschaft/Gesellschaft als zwei konkretisierbaren und abgrenzbaren Bereichen aus. Der erste Bereich durchdringe dabei den zweiten mit Befehlen, und so reiche der steuerungspolitische Ansatz bis an die Grenze einer Befehlswirtschaft.

Das **Grundgesetz enthält keine Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips**: seine inhaltliche Ausprägung ist vielmehr in den „richtungsweisenden Erklärungen und Handlungen, die zur Ausfüllung des von der Verfassung eingeräumten Frei- raumes geführt haben“ (H. WINTERSTEIN, 1973, S. 77f.), zu suchen. Damit könnte das Sozialstaatsprinzip „in erster Annäherung mit den vorherrschenden Definitionen der Sozialpolitik gleichgesetzt werden“ (C. WATRIN, 1977, S. 963). Eine solche Sozialstaatsinterpretation nähert sich dem zweiten Ansatz, bleibt jedoch nach wie vor weitgehend unbestimmt. Diese Unbestimmtheit des Sozialstaatsprinzips bringt aber zugleich auch die Chance mit sich, dem Wandel des Sozialen und der Dynamik der Sozialpolitik Rechnung tragen zu können.

Zwischen dem Sozialstaatsprinzip und den **Staatsfundamentalnormen der Demokratie, des Rechtsstaates und des Bundesstaates** bestehen enge Verbindungen, durch die die Staatsgewalt materiell determiniert und legitimiert wird:

- (1) Die *Demokratie* des Grundgesetzes stellt sich als eine egalitäre und repräsentative Parteiendemokratie dar. Im Zeichen einer „sozialen Demokratie“ werden Ansprüche auf Veränderung dieser Staats- und Herrschaftsform erhoben, um die Gleichheit im Sinne der Kopfgleichheit durch eine materielle Gleichheit zu ersetzen. Die Realisierung dieser Forderung würde „den Sozialstaat – seinem eigenen egalitären und offenen We-

sen zuwider – als Besitzstand der zu einer bestimmten Zeit ‚Unterprivilegierten‘ usurpieren, ohne garantieren zu können, daß Vorhandensein, Maß und Dauer ihres Machtprivilegs mit dem Vorhandensein, dem Maß und der Dauer ihres materiellen Nachteils übereinstimmen“ (H. F. ZACHER, 1977, S. 156). Eine solche Umgestaltung der demokratischen Rechte ist nach dem Grundgesetz illegitim.

- (2) Die *Rechtsstaatlichkeit* gilt auch für den Bereich des Sozialen und begründet hier Rechtssicherheit, Vertrauens- und Rechtsfriedensschutz; sie sichert auch dem sozialstaatlichen Recht seine Verwirklichung (vgl. H. F. ZACHER, 1977, S. 156f.).
- (3) Die Formel vom *sozialen Bundesstaat* kann „wohl dahin verstanden werden, daß auch die soziale Aufgabe auf Bund und Länder verteilt ist und daß mit dieser föderativen Spaltung der staatlichen Sphäre auch im sozialen Bereich eine Intensivierung der sozialen Verantwortung des Gesamtstaates verbunden ist“ (H. F. ZACHER, 1977, S. 157).

Die **Allgemeinheit und Offenheit des Sozialstaatsprinzips** ist von erheblicher Bedeutung im Hinblick auf die typische Dynamik dieses Bereichs der Gesellschaftspolitik. Im historischen Ablauf ändern sich die sozialpolitischen Problemlagen fortlaufend; alte Probleme verlieren an Bedeutung und neue Fragen entstehen. Auf diese Veränderung der gesellschaftlichen Situation wird mit unterschiedlichen Maßnahmen verschiedener Breite und Intensität reagiert, deren Wirkungen im einzelnen kaum vorhersehbar sind und die daher auch wiederum neue Problemlagen entstehen lassen können. Von daher ist auch kaum zu erwarten, daß jemals ein auf lange Sicht gültiger gesellschaftlicher Konsens über die konkreten Aufgaben des Sozialstaates erreicht wird. Die Sozialpolitik unterliegt einem **Prinzip permanenter Veränderung**, und das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes muß grundsätzlich für solche fortlaufenden Wandlungen offen sein (vgl. H. F. ZACHER, 1977, S. 158).

Diese Charakteristik des Sozialstaatsprinzips bedingt aber auch seine weitgehende **Geltungsschwäche als Verfassungsnorm**. Das Sozialstaatsprinzip kann nicht unmittelbar „als Grundlage administrativer Eingriffe in die Sphäre des einzelnen“ (H. F. ZACHER, 1977, S. 159) genommen werden. Dennoch ist das Sozialstaatsprinzip nicht ohne rechtliche Wirkung; es ist nicht nur eine Schranke für den Verfassungsgeber, sondern vor allen Dingen ein Argument für politisches und administratives Handeln sowie eine Grundlage der Beurteilung und Auslegung von Gesetzen. Diese Funktion des Sozialstaatsprinzips sollte in ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung nicht unterschätzt werden (vgl. auch G. FRANK, 1983).

1.3 Soziale Gerechtigkeit als gesellschaftliche Wertidee

Die Sozialpolitik ist nach der vorherrschenden Interpretation von Sozialstaatlichkeit auf die **Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit** gerichtet (vgl. D. KATH, 1981, S. 372ff.). Damit ist die Handlungsmaxime des Sozialstaates weder inhaltlich konkretisiert (vgl. H. SANMANN, 1972, S. 189ff.) noch sind ihre Begrenzungen durch die Staatsfundamentalnormen der Demokratie, des Rechtsstaates und des Bundesstaates berücksichtigt (vgl. H. F. ZACHER, 1977, S. 155ff.). Weitergehende Reflexionen über den Inhalt des Prinzips der sozialen Gerechtigkeit sind daher unumgänglich (vgl. auch A. NETZLER, 1985).

Zwar hat John RAWLS (1975) seine **Theorie der Gerechtigkeit** wohl kaum mit der Absicht formuliert, einen Beitrag zur deutschen Diskussion um die Interpre-

tation des Sozialstaatsprinzips zu leisten, dennoch sind seine Überlegungen in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung, da sie weitgehend mit einem Sozialstaatsbegriff konvergieren, der die Einordnung der sozialstaatlichen Zentralnorm in das System der Staatsfundamentalnormen beachtet (vgl. C. WATRIN, 1976, S. 60). Zweifellos ist die RAWLSsche Theorie der sozialen Gerechtigkeit als Alternative zum **Utilitarismus** zu sehen und in der Auseinandersetzung mit ihm entstanden. Während der Utilitarismus das größte Glück der meisten (gleichgültig, wie es sich verteilt) zum Kriterium gesellschaftlicher Entscheidungen macht, entwickelt RAWLS in **vertragstheoretischer Perspektive** unter Bezug auf die Sozialnatur des ichbezogen handelnden Menschen Gerechtigkeitsgrundsätze, die von allen Beteiligten als Fairneßprinzipien akzeptiert werden können und daher die Richtschnur gesellschaftlichen Denkens und Handelns sein sollen. Dabei ist RAWLS jedoch nicht ein „altmodischer Harmoniephilosoph“, sondern er faßt „vielmehr die Gesellschaft als ein Unternehmen der Zusammenarbeit mit gegenseitigen Vorteil auf, das sowohl durch Interessenkonflikte als auch durch -harmonien gekennzeichnet ist. Interessenübereinstimmung besteht, weil die gesellschaftliche Zusammenarbeit, verglichen mit dem Fall, daß jeder auf seine eigenen Anstrengungen angewiesen ist, allen ein besseres Leben ermöglicht. Interessenkonflikte hingegen entstehen, weil es den Menschen nicht gleichgültig ist, wie die Früchte ihrer Zusammenarbeit verteilt werden“ (C. WATRIN, 1976, S. 48 mit dem Hinweis auf J. RAWLS, 1975, S. 149). Bei Verwirklichung demokratischer Gleichheit und vernünftigem Handeln können sich jedoch die Gesellschaftsmitglieder auf zwei **Gerechtigkeitsgrundsätze als Fairneßprinzipien** einigen:

- (1) *Prinzip strikter Gleichheit in den Grundrechten und -pflichten für alle.* Nach diesem Gerechtigkeitsgrundsatz hat „jedermann gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Freiheiten, das für alle möglich ist“ (J. RAWLS, 1975, S. 336 und S. 81). Zu den Freiheitsrechten gehören die Gewissens- und Gedankenfreiheit, die politische Freiheit, die Rede- und Versammlungsfreiheit, die Freiheit der Person, das Recht auf persönliches Eigentum und der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung (vgl. J. RAWLS, 1975, S. 82), nicht jedoch in vollem Umfange die Wirtschaftsfreiheiten (vgl. J. RAWLS, 1975, S. 83). Zum Schutz dieser Grundfreiheiten ist ein „umfangreiches System protektiver Institutionen erforderlich, zu denen RAWLS auch die Einschränkung der Mehrheitsentscheidungen zählt, da andernfalls die Freiheitsrechte der Minoritäten gefährdet werden können“ (vgl. C. WATRIN, 1976, S. 51). RAWLS läßt nur wenige Gründe der Freiheitsbeschränkung gelten (Freiheitseinschränkung zum Schutz des Gesamtsystems der Freiheiten und zur Abwendung von Schaden für alle); diese Freiheitsbeschränkungen bedürfen jedoch allgemeiner Zustimmung. Die Freiheitsrechte haben im Gesamtsystem des RAWLSschen Gedankengebäudes den Vorrang vor Verteilungsgesichtspunkten und damit vor dem folgenden zweiten Prinzip.
- (2) *Prinzip für die nichtegalitäre Verteilung.* Dieser Grundsatz besagt, daß „soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten, etwa verschiedener Reichtum oder verschiedene Macht, nur dann gerecht sind, wenn sich aus ihnen Vorteile für jedermann ergeben, insbesondere für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft“ (J. RAWLS, 1975, S. 32). Damit umschreibt das zweite Prinzip die Bedingungen, unter denen eine Ungleichverteilung von Gütern im weitesten Sinne als gerecht angesehen werden kann. Der Gegensatz zum Egalitarismus ist offensichtlich, wenngleich das RAWLSsche Prinzip eine Nebenbedingung enthält, die wiederum selbst in hohem Maße Egalitäres umfaßt. Grundsätzlich sind nämlich soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten dann akzeptabel, wenn sie „den am wenigsten Bevorzugten den größtmöglichen Vorteil“ bringen, wenn sie also die Ärmern besser stellen; wenn die Besserstellung eines Bevorzugten die Lage der

schlechter Gestellten nicht mehr verbessert, so gilt sie nicht als gerecht (vgl. *J. RAWLS*, 1975, S. 81, 84 und 96). Außerdem müssen die Ämter und Positionen allen Gesellschaftsmitgliedern nach den Regeln der fairen Chancengleichheit offenstehen (vgl. *J. RAWLS*, 1975, S. 336).

John RAWLS bringt zweifellos eine **liberale Interpretation** der Idee der sozialen Gerechtigkeit; doch darf diese nicht mit altliberalen und sozialdarwinistischen Vorstellungen verwechselt werden. Grundsätzlich haben bei *RAWLS* die Freiheitsrechte den Vorrang vor den Verteilungsgesichtspunkten. Jedoch folgt aus seiner kooperativen Idee der Gesellschaft, daß diese so gestaltet werden sollen, daß „die Anstrengungen der besser Gestellten die Lage der schlechter Gestellten zu verbessern helfen“; die Ungleichheitsregel „erlaubt den besser Gestellten, ihre Vorteile nur in dem Umfang für sich zu nutzen, wie damit auch den weniger Begünstigten geholfen wird“ (*C. WATRIN*, 1976, S. 53).

Die *RAWLS*sche **Ungleichheitsregel** basiert auf den wechselseitigen Vorteilen friedlicher Kooperation für jedermann; sie wird als ein für jedermann vorteilhaftes und von allen akzeptiertes Prinzip betrachtet (vgl. *J. RAWLS*, 1975, S. 125). Akzeptiert werden kann diese Regel jedoch nur, wenn die Ungleichheit nicht Ausfluß einer Ordnung ist, „in der Privilegien, Marktzugangsbeschränkungen oder andere Mängel im System der fairen Chancengleichheit bestehen“ (*C. WATRIN*, 1976, S. 61); wird diese Nebenbedingung verletzt, so gilt die Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung als ungerecht, und in diesem Falle entsteht die Forderung nach Gleichheit. Hier zeigt sich dann das egalitäre Element in der *RAWLS*schen Position, die ansonsten dem aktuellen Egalitarismus eine deutliche Absage erteilt.

2. Ziele der Sozialpolitik

Das gesellschaftspolitische Leitbild der sozialen Gerechtigkeit enthält einen weiten Unbestimmtheitsbereich, so daß sein normativer Gehalt ohne zusätzliche Interpretation gering ist. *J. RAWLS* (1975) hat eine typisch liberale Interpretation der sozialen Gerechtigkeit vorgestellt. Seine gerechte Ordnung ist eine „konkrete Utopie“, die noch nicht verwirklicht ist, aber doch realisierbar erscheint. Sie ist durch egalitäre und nichtegalitäre Elemente mit wechselseitigen Beziehungen und gleichzeitiger Einbindung in eine kooperative Ordnung der Gesellschaft gekennzeichnet.

Auch bei *J. RAWLS* hat soziale Gerechtigkeit – ebenso wie bei vielen anderen Autoren (vgl. *E. LIEFMANN-KEIL*, 1961, S. 6ff.; *B. KÜLP*, 1971, S. 109ff.; *J. TINBERGEN*, 1977, S. 9ff.) – etwas mit Gleichheit bzw. Ungleichheit zu tun. Die *RAWLS*sche Ausfüllung dieses Kriteriums ist stark beachtet worden, umreißt jedoch nicht die gesamte Spannweite möglicher Interpretationen dieser gesellschaftlichen Wertidee mit unterschiedlichen Möglichkeiten zur Ableitung sozialpolitischer Handlungsmaximen. Im folgenden sollen einige Prinzipien erläutert werden, die sich an dem engen **Zusammenhang zwischen sozialer Gerechtigkeit und Gleichbehandlung** orientieren, aber jeweils zu unterschiedlichen Handlungsmaximen sozialpolitischer Entscheidungsträger führen:

- (1) Das *Prinzip der absoluten Gleichheit* besagt in seiner extremsten Form, daß zwischen den einzelnen Menschen in einer Gesellschaft hinsichtlich ihrer verschiedenen Rechte und Pflichten sowie ihrer sozialen und wirtschaftlichen Möglichkeiten keine Unterschiede existieren sollen. Abgemildert findet sich dieses Prinzip häufig mit der Forderung verbunden, daß gewisse Differenzierungsgrade zwischen den verschiedenen Menschen nicht überschritten werden sollen oder zumindest untere Schwellenwerte (z.B. existenzminimales Einkommen) zu beachten sind; die nach beiden Abmilderungen des Grundprinzips der absoluten Gleichheit noch vorhandenen Differenzierungen dürfen zudem nicht durch die Zugehörigkeit zu einer nach Rasse, Religion usw. bestimmten Gruppe determiniert werden. Für das Prinzip der absoluten Gleichheit ergeben sich verschiedene *Merkmale*:
- Zweifellos ist der *normative Gehalt* des Prinzips absoluter Gleichheit im Sinne des Nichtvorhandenseins irgendwelcher Unterschiede (z.B. in den Einkommen) sehr hoch, trotzdem ergeben sich erhebliche Probleme bei der Konkretisierung dieses Maßstabes. Soweit das Prinzip absolute Einkommensgleichheit postuliert, tauchen in der *praktischen Verwendung* Fragen der Bestimmung des Umfangs der zu betrachtenden Personengruppen (Einkommens, Haushaltseinkommen einschließlich des Einkommens der Kinder) sowie der sachlichen (Erfassung aller Einkommensbestandteile) und der zeitlichen Ausdehnung der Betrachtung (Erfassung des Stunden-, Tage-, Wochen-, Monats-, Jahres- oder Lebensinkommens) auf.
 - Begründet wird das Prinzip absoluter Gleichheit als Handlungsmaxime der Sozial- und Verteilungspolitik sehr häufig mit dem Hinweis, daß grundsätzlich alle Menschen gleich seien; allerdings ist unverkennbar, daß die Menschen zwar in vielerlei Hinsicht gleich, aber auch in mancher Hinsicht ungleich sind. Die weitgehend *ethische Begründung* des Prinzips absoluter Gleichheit wird durch *ökonomische Begründungen* ergänzt. Im Rahmen der *älteren Wohlfahrtstheorie* wird unter Bezugnahme auf das Erste Gossensche Gesetz darauf hingewiesen, daß eine Egalisierung der Einkommen den Gesamtnutzen der Mitglieder einer Gesellschaft erhöhen könne, wobei jedoch sehr häufig verschiedene Voraussetzungen unbeachtet bleiben oder implizit getroffen werden (Nutzen als Gesamtsumme der Einzelnutzen; interpersonelle Nutzenvergleichbarkeit und identische Bedürfnisstrukturen der Betroffenen). *Neuere wohlfahrtsökonomische Untersuchungen* weisen verstärkt auf die Schwächen dieser Begründung hin (vgl. H. MÜLLER-GRÖLING, 1965). Eine weitere ökonomische Begründung der absoluten Einkommensgleichheit wird aus *konjunkturpolitischer Sicht* gegeben; nach dieser Auffassung führt eine Nivellierung der Einkommen zu einer Vergrößerung der durchschnittlichen Konsumneigung und zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, der Produktion und des Beschäftigungsgrades. Bei dieser Argumentation muß vorausgesetzt werden, daß die Einkommensegalisierung nur die Konsumnachfrage und nicht die Investitionsgüternachfrage beeinflußt; hier sind jedoch unter Umständen kontraktive Investitionseffekte als Folge verringerter Investitionsneigung (Verringerung der Rendite) und reduzierter Investitionsmöglichkeit (Verringerung der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten) festzustellen. Es ist noch weitgehend ungeklärt, wie das Verhältnis der expansiven Konsumeffekte zu den kontraktiven Investitionseffekten beschaffen ist.
 - Das sozial- und verteilungspolitische Ziel der absoluten Einkommensgleichheit steht in einem deutlichen *Spannungsverhältnis* zu *verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen*. Da die Lenkungsfunktion der Güter- und Faktorpreise beeinflußt wird, sind Fehlallokationen möglich und realistisch. Zudem können sich schwierige Probleme hinsichtlich der Erhaltung der Preisniveaustabilität bei Hochkonjunktur ergeben; zumindest kehrt sich in der Situation der Hochkonjunktur das obige Egalisierungsargument um. Die durchaus realistischen kontraktiven Investitionseffekte können das Wachstum des Sozialprodukts beeinträchtigen; hinzu treten die negativen Auswirkungen eines weitgehenden Wegfalls von Leistungsanreizen.

Die erwähnte Forderung nach *Garantie eines Mindesteinkommens* ist im Sozialhilferecht formell festgelegt. Die Sozialhilfe orientiert sich dabei weitgehend an einem sog. kulturellen Existenzminimum, dessen Festlegung jedoch nicht eindeutig, sondern interpretationsbedürftig ist.

Die Forderung nach *Begrenzung der Einkommensdifferenzierung* ist solange inhaltsleer, als es nicht gelingt, allgemein anerkannte Maßstäbe der Einkommensdifferenzierung zu entwickeln. Die Verteilungsmaße von V. PARETO, C. GINI und M. C. LORENZ fanden zwar in der sozial- und verteilungspolitischen Diskussion eine erhebliche Beachtung, führen jedoch im Einzelfall zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. A. B. ATKINSON, 1970, S. 244ff.; S.-C. KOLM, 1976, S. 416ff.) und bleiben daher letztlich doch umstritten (vgl. B. KÜLP, 1971, S. 121ff.).

(2) Die *Prinzipien relativer Gleichheit* unterscheiden sich von dem Prinzip der absoluten Gleichheit durch die Wahl eines Bezugsstandards. Bezug genommen wird dabei regelmäßig entweder auf die Leistung bzw. den Bedarf; beide Vorgehensweisen führen jedoch zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen:

- Das *Leistungsprinzip* als Prinzip relativer Gleichheit besagt, daß jeder, der eine gleich hohe Leistung erbringt, auch ein gleich hohes Einkommen erhalten soll. Dieses Prinzip liegt ganz auf der Linie alter, aber auch neuerer liberaler Vorstellungen, nach denen mit der Realisierung des Leistungsprinzips gleichzeitig eine Maximierung des Sozialprodukts im Interesse aller bei optimaler Allokation der Produktionsfaktoren und des Vorhandenseins von Leistungsanreizen mit entsprechenden Produktivitätssteigerungen erreicht werde.

Die *Konkretisierung* des Leistungsprinzips kann anhand verschiedener Maßstäbe erfolgen, deren inhaltliche Ausfüllung mit unterschiedlichen Problemen verbunden ist. Diese zeigen sich bereits, wenn – wie überwiegend gefordert wird – die Leistung im Sinne des *Beitrags zum Sozialprodukt* verstanden werden soll. In der typischen Situation des Zusammenwirkens mehrerer Faktoren ergeben sich Zurechnungsprobleme, die nach unterschiedlichen, wenn auch weitgehend willkürlichen Ansätzen gelöst werden können (C. MENGER: Verlustprinzip; E. BÖHM-BAWERK: Substitutionsprinzip bzw. Prinzip der zweitbesten Verwendung). Da die vorgeschlagenen Lösungsansätze jedoch kaum befriedigen, wird insbesondere aus liberaler Sicht die Heranziehung der *Marktpreise* vorgeschlagen; die Einkommensverteilung wird dann dem Markt überlassen, die marktlich bestimmte Einkommensverteilung sei gerecht, staatliche Eingriffe seien zu vermeiden. Gegen diese Auffassung ist eine doppelte Kritik möglich: Einerseits stimmen die marktlich honorierte Leistung und die subjektive Leistung im Sinne des persönlichen Aufwandes nur in den seltensten Fällen überein, wengleich auch nach liberaler Auffassung langfristig eine Angleichung von objektiver und subjektiver Leistung bewirkt werde, wenn die Mobilität der Produktionsfaktoren nicht durch psychologische, institutionelle und wirtschaftliche Faktoren behindert werde. Allerdings sind solche Einschränkungen der Faktormobilität realistisch und sogar typisch, so daß die Anpassungsmechanismen der Märkte nur unvollkommen arbeiten können. Andere Kritiker der liberalen Position weisen insbesondere auf die Möglichkeiten einer monopolistischen Verknappungspolitik mit den dadurch bedingten Einkommensverzerrungen hin. Gerade dieser Kritikpunkt veranlaßte verschiedene Autoren, als Leistung eine solche im Sinne der *Konkurrenzpreise* zu propagieren. Nicht der tatsächlich realisierte Preis, sondern der Preis bei vollständiger Konkurrenz sei der geeignete Maßstab der Leistung. Allerdings muß ein sich bei vollständiger Konkurrenz ergebender Lohn nicht unbedingt ein gerechter Lohn sein. Machtfaktoren, deren Geltung insbesondere von E. PREISER betont wird, bewirken auch bei vollständiger Konkurrenz eine ungleichgewichtige Stellung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Dies wird vor allem in Zeiten der Unterbeschäftigung zu Lasten der Arbeitnehmer, in Zeiten der Hochkonjunktur häufig zu Lasten der Arbeitgeber deutlich. Unabhängig von vielen möglichen Einwänden ge-

gen diese Überlegungen ist insbesondere darauf hinzuweisen, daß die objektive Leistung durchaus von der subjektiven, und zwar auch im Falle der vollständigen Konkurrenz, abweichen kann.

Versuche zur Definition der *subjektiven Leistung* wurden insbesondere von der Grenznutzenschule (*W. St. JEVONS, C. MENGER, L. WALRAS*) unternommen, ohne daß jedoch eine befriedigende Lösung des Problems der praktischen Ermittlung des Leistungsbeitrages eines Wirtschaftssubjekts erreicht wurde. Die Lösungsansätze der analytischen Arbeitsplatzbewertung mit ihrer Erfassung einzelner Leistungskomponenten unter Berücksichtigung der erforderlichen Verantwortung, der körperlichen und geistigen Fähigkeiten und schließlich der körperlichen und geistigen Belastungen nach Maßgabe unterschiedlicher Intensitätsgrade stellen zweifellos einen erheblichen Fortschritt in Richtung auf die Ermittlung der subjektiven Leistung dar: die notwendige Zusammenfügung der einzelnen Leistungskomponenten zu einem Gesamtmaßstab wirft jedoch erhebliche meßtheoretische Probleme auf.

Die Propagierung des Leistungsprinzips als Maßstab der sozialen Gerechtigkeit steht in einem *Spannungsverhältnis zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Frieden*. Die soziale Sicherheit wird gefährdet, wenn das Leistungsprinzip im Falle von Krankheit, Unfall und Invalidität usw. dem Arbeitnehmer nur eine begrenzte persönliche Zukunftsvorsorge erlaubt oder aber diese aus Gründen einer hohen Zeitpräferenz eingeschränkt wird. Die mit dem Wirken des Leistungsprinzips verbundenen Einkommensdifferenzierungen können zu sozialer Unzufriedenheit und zu sozialen Spannungen mit der Folge sozialer Konflikte und der Gefährdung des sozialen Friedens führen.

- Das *Bedarfsprinzip* steht vor noch größeren Schwierigkeiten seiner inhaltlichen Bestimmung als das Leistungsprinzip. Der Bedarf ist hier im Sinne von Bedürfnis zu verstehen und stellt im individuellen, subjektiven Sinne das dar, was der einzelne als seinen Bedarf bezeichnet. Ein so umgrenzter Bedarfsbegriff kann kaum als Maßstab sozial- und verteilungspolitischer Maßnahmen verwendet werden. Nicht zuletzt ist völlig unklar, wie weit der Begriff des Bedarfes gefaßt werden soll und wie die Knappheit der Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten berücksichtigt werden soll (vgl. *E. LIEFMANN-KEIL*, 1961, S. 17). Gerade die Knappheit der Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten läßt es nicht zu, daß der individuelle, subjektive Bedarf uneingeschränkt zum Maßstab sozial- und verteilungspolitischer Maßnahmen gemacht wird; denkbar wäre die Verwendung eines durchschnittlichen und gesellschaftlich anerkannten Bedarfs. In der praktischen Sozial- und Verteilungspolitik wird teilweise auf einen derartigen modifizierten Bedarf Bezug genommen, teilweise aber auch auf den Bedarf im individuellen, subjektiven Sinne.

Das *RAWLS*sche Modell einer „konkreten Utopie“ stützt weder die eine noch die andere der hier aufgezeigten **Extrempositionen**. Seine Idee einer gerechten Ordnung vereinigt in sich verschiedene Elemente. Indem er in den Rahmen dieser Ordnung auch die Sicherung des Existenzminimums durch Einkommensbeihilfen nach dem Modell der negativen Einkommensteuer einbezieht, werden Aspekte eines abgemilderten Prinzips der absoluten Gleichheit deutlich. Diese Gleichheit bezieht sich aber nur auf den Schwellenwert des Existenzminimums. Im übrigen schlägt er die Schaffung einer gerechten Marktwirtschaftsordnung vor, die zwar wesentliche Elemente der vollständigen Konkurrenz enthält, aber durch dieses Modell keineswegs in vollem Umfange wiedergegeben wird. Die sich an offenen Wettbewerbsmärkten ohne List, Gewalt, Betrug oder Privilegien herausbildende Verteilung wird als gerecht bezeichnet. Elemente des Leistungsprinzips sind unverkennbar. Die Geltung des Leistungsprinzips wird jedoch in dem Maße eingeschränkt, in dem wirtschaftliche Vorteile allein zugunsten der

Bessergestellten anfallen. Die Bessergestellten dürfen in den Genuß dieser Vorteile nur dann kommen, wenn auch die wirtschaftlich schwächsten Personen der Gesellschaft dadurch Vorteile haben.

3. Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik

3.1 Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip

Zu den grundlegenden Gestaltungsprinzipien eines Systems der Sozialen Sicherheit gehören seit den Anfängen der Sozial- und Verteilungspolitik das Solidaritätsprinzip und das Subsidiaritätsprinzip. Beide Prinzipien beziehen sich auf die **innere Gliederung einer Gesellschaft** und der in ihr bestehenden interdependenten Ordnung des sozial- und verteilungspolitischen Geschehens. Zwar haben beide Prinzipien im Laufe einer langen Entwicklung einen Bedeutungswandel erfahren, aber ihre gesellschaftspolitische Relevanz ist auch in der Gegenwart unbestritten. Dies gilt insbesondere für das **Solidaritätsprinzip**, dessen gesellschaftliche Bedeutung angesichts drängender Zukunftsprobleme des Sozialleistungssystems zweifellos zunehmen wird:

- (1) Der *Begriff der Solidarität*, der so alt wie die Sozial- und Verteilungspolitik überhaupt ist, entstammt der Rechtssprache und betrifft dort die solidarische Verpflichtung oder Haftung mehrerer Schuldner gegenüber einem Gläubiger. Mit der Übertragung ins gesellschaftliche Leben meint Solidarität als solidarische Gesinnung und solidarisches Verhalten den Grundsatz „alle für einen, d.h. für jeden einzelnen, aber ebenso einer, d.h. jeder einzelne, für alle“ (*O. v. NELL-BREUNING*, 1957, S. 213).

Die Solidarität war ursprünglich die auf einer tatsächlichen Verbundenheit der Interessen basierende *Gruppen-solidarität* (z.B. die in den Arbeitskampsituationen entstandene „Bruderhilfe der Arbeitskollegen“, vgl. *G. W. BRÜCK*, 1976, S. 47); sie entstand letztlich aus der Erkenntnis, daß „alle in einem Boot sitzen“. Die dadurch bedingte Verbundenheit der Individuen in der Gruppe reicht aber nur so weit, wie gemeinsame Interessen berührt werden; regelmäßig betrifft daher die Solidarität auch nur ganz bestimmte gleichartige Lebensinteressen der einzelnen in einer Gruppe.

Gerade für die Gegenwart ist die Frage unverzichtbar, ob und inwieweit sich diese Gruppensolidarität zu einer *gesamtgesellschaftlichen Solidarität* ausgeweitet hat oder zumindest eine gesamtgesellschaftliche Solidarität an die Seite der Gruppensolidarität getreten ist. In der Tat legt die Entwicklung des Sozialleistungssystems die Vermutung nahe, daß der gesamtgesellschaftlichen Solidarität eine immer größere Bedeutung zukommt. Die Solidarhaftung ist in vielen Bereichen des Sozialleistungssystems nicht mehr auf enge Gruppen bezogen, sondern hat sich vielmehr in Richtung auf die Gesamtgesellschaft ausgeweitet. Dies zeigt sich insbesondere in jenen Subsystemen, die mittlerweile nahezu jedermann betreffen oder für jedermann offenstehen und für die steuerfinanzierte Zuweisungen eine immer größere Bedeutung gewinnen. Eine solche Tendenz zeigt sich aber auch in der Veränderung des Verständnisses von Solidarhaftung im Bereich der Alterssicherung mit der Konstituierung eines Solidarvertrages zwischen den Generationen. Unverkennbar ist, daß sich mit dieser Entwicklung die solidarische Gesinnung und auch das solidarische Verhalten verändern: je größer die Gruppe wird und je mehr sie sich schließlich in Richtung auf die Gesamtgesellschaft ausweitet, um so schwächer wird tendenziell die freiwillige Solidarität und um so mehr muß die zwangsweise Solidarhaftung zum Zuge kommen.

- (2) Diese Entwicklung betrifft zugleich den alten und immer noch aktuellen gesellschaftsphilosophischen Streit zwischen *Individualismus und Kollektivismus*. Die individualistische Position der Gesellschaftsphilosophie geht von dem Einzelmenschen aus und leugnet seine Bezogenheit auf die Gesellschaft. Die Gesellschaft wird von dem einzelnen nur als Mittel für sein eigenes Wohlergehen betrachtet. Der Kollektivismus stellt sich ebensosehr als Einseitigkeitslehre, aber mit einem anderen Ausgangspunkt dar. Das Kollektiv wird in den Vordergrund gestellt, und ihm wird die Bezogenheit auf die Einzelmenschen abgesprochen: „Das ganze sei nicht auf seine Glieder bezogen oder hingeordnet; vielmehr wird ihm die Selbstzwecklichkeit zugeschrieben und demgemäß der Einzelmensch zur bloßen Mittelhaftigkeit degradiert“ (O. v. NELL-BREUNING, 1957, S. 216). Läßt der Individualismus das „alle für einen“ gelten und lehnt er das „einer für alle“ ab, so wendet sich der Kollektivismus gegen das „alle für einen“ und raubt zugleich dem „einer für alle“ seinen Sinn (vgl. O. v. NELL-BREUNING, 1957, S. 217). Zweifellos werden weder der Individualismus noch der Kollektivismus der Wirklichkeit gerecht; sie sind Einseitigkeitslehren, denen die solidaristische Gesellschaftsphilosophie als Doppelseitigkeitslehre gegenüberzustellen ist. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß mit dem Übergang von der gruppenmäßigen Solidarhaftung zur gesamtgesellschaftlichen Solidarhaftung die individualistische Position verstärkt an Boden gewinnt und das Auseinanderfallen von Einzelinteresse und Gesamtinteresse eklatant wird.

Das Solidaritätsprinzip erfährt eine wesentliche Ergänzung durch das **Subsidiaritätsprinzip**. Die Diskussion um diesen Gestaltungsgrundsatz des Systems der Sozialen Sicherheit schließt überwiegend an die schon klassische Formulierung in der päpstlichen *Encyclica quadragesimo anno* aus dem Jahre 1931 an. Die dort zum Subsidiaritätsprinzip enthaltenen Aussagen wurden in einer ersten Phase der Diskussion im Sinne einer „Rangordnung der Sozialkörper“ (G. W. BRÜCK, 1976, S. 44) ausgelegt. Zunächst solle sich der einzelne selbst helfen; und erst dann – wenn er dazu nicht mehr in der Lage sei – müsse ihm die Hilfe des Familienverbandes zuteil werden; erst danach dürften ersatzweise die Gemeinden, für diese wiederum danach ersatzweise das Land und schließlich der Gesamtstaat herangezogen werden. Diese **Rangordnung der Sozialkörper** wurde nicht nur **sachlich**, sondern zugleich auch **zeitlich** interpretiert.

Die **katholische Soziallehre** tolerierte anfangs diese Rangordnungsvorstellung, die sich jedoch bald zu einem bedeutenden Hemmnis der sozial- und verteilungspolitischen Dynamik entwickelte. In dieser Situation legte O. v. NELL-BREUNING (1957, S. 219ff.) das Subsidiaritätsprinzip in einer der Situation unserer Zeit entsprechenden Weise aus:

- (1) Das Subsidiaritätsprinzip betrifft das Verhältnis der verschiedenen Sozialkörper zueinander und betont die Notwendigkeit der *Selbsthilfe* der wirtschaftlich und/oder sozial schwachen Personen. Die *Fremdhilfe* soll nur insoweit gewährt werden, wie sie dazu geeignet ist, die Selbsthilfe zu ermöglichen. Soweit die Selbsthilfe ohne Fremdhilfe denkbar ist, soll diese unterbleiben, da andernfalls eigene Initiative und eigene Aktivität erstickt werden können. Eine solche Fremdhilfe wäre dann keine echte Hilfe. Die Eigenhilfe hat gegenüber der Fremdhilfe stets den Vorrang, und die Fremdhilfe wiederum soll Hilfe zur Selbsthilfe sein.
- (2) Damit taucht die Frage nach den individuellen und/oder gesellschaftlichen *Vorleistungen* sowie den sich daran anschließenden *Ergänzungs- und Zusatzleistungen* auf. Der Vorrang der Eigenhilfe vor Fremdhilfe bedeutet nicht in jedem Fall, daß der einzelne Vorleistungen zu erbringen hat, an die sich dann gesellschaftliche Ergänzungs- und Zusatzleistungen anschließen. In bestimmten Fällen mag ein derartiges Verständnis von Subsidiarität gerechtfertigt sein. In vielen Fällen muß aber die Gesellschaft, bevor der

einzelne zur Selbst- oder Eigenhilfe in der Lage ist, Vorleistungen erbringen, die überhaupt erst die Basis schaffen, auf der sich eigene Initiative und eigene Aktivität entfalten können. Je nach Lage des einzelnen Falles werden entweder die einzelnen oder aber die Gesellschaft sinnvollerweise Vorleistungen zu erbringen haben.

- (3) Das Subsidiaritätsprinzip hat Bedeutung über das Verhältnis von Gesellschaft und Einzelmensch hinaus und berührt das „Verhältnis der größeren und umfassenderen Gesellschaft zu den kleineren, von ihr umfaßten Gesellschaften“ (O. v. NELL-BREUNING, 1957, S. 224). In diesem Zusammenhang besagt das Subsidiaritätsprinzip nicht, daß sich die *kleineren Einheiten der Gesellschaft* zunächst in der sozialen Hilfe erschöpfen sollen, bevor die *nächsthöhere Instanz* einzugreifen habe. Eine solche Interpretation würde den obigen Überlegungen fundamental widersprechen. Subsidiarität meint im Verhältnis der verschiedenen „Sozialkörper“ zueinander vielmehr ein Gliederungsprinzip des Sozialen, das „der begrenzten unmittelbaren Reichweite der konkreten Existenz des Menschen entspricht“ (N. BLÜM, 1974, S. 282). Dies bedeutet, daß man das, was die kleineren sozial- und verteilungspolitischen Einheiten in gleicher Weise oder gar besser machen können, auch diesen Einheiten überlassen solle, weil – bis zum Beweis des Gegenteils im einzelnen Fall – die Nächstbeteiligten am besten gezielt und zweckmäßig helfen können. Damit ist eine Sachfrage verbunden, die gründlich und unvoreingenommen geprüft werden muß; es muß geklärt werden, ob „die Aufgabe, um die es geht, von dem kleineren Lebenskreis, der engeren Gemeinschaft, dem räumlich oder fachlich enger begrenzten Gemeinwesen ausreichend und zufriedenstellend und ohne Überanstrengung der Kräfte geleistet werden kann, oder ob es zu ihrer richtigen und befriedigenden Lösung des Eingreifens der umfassenderen Gemeinschaft, des räumlich oder fachlich weiter umgrenzten Gemeinwesens usw. bedarf“ (O. v. NELL-BREUNING, 1957, S. 225). Erst nach Klärung der Sachfrage kann gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in der einen oder anderen Weise eine Entscheidung getroffen werden; diese wird also durch das Subsidiaritätsprinzip selbst nicht im vorhinein bestimmt.

Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip sind in der hier verstandenen Form gesellschaftliche Wertideen, die sowohl dem Individualismus als auch dem Kollektivismus eine entschiedene Absage erteilen. Betont das Subsidiaritätsprinzip verstärkt die Selbstverantwortung des Menschen und der kleineren Gemeinwesen, so leugnet es doch nicht die Verantwortung des Ganzen für die kleineren Einheiten der Gesellschaft. Das Solidaritätsprinzip betont die Selbstverantwortung des einzelnen nicht nur für sich selbst, sondern zugleich auch für die Gesamtgesellschaft, insbesondere für die Solidargemeinschaft, der der einzelne angehört.

3.2 Kausal- und Finalprinzip

Das Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland ist durch **unterschiedlichste Institutionen** gekennzeichnet, die jeweils für die **Abdeckung bestimmter sozialer Risiken für bestimmte Personenkreise** zuständig sind. Dabei sind vielfältige Überschneidungen in den Aktivitäten der Leistungsträger hinsichtlich der leistungsmäßigen Behandlung bestimmter sozialer Risiken, aber auch hinsichtlich der erfaßten Personenkreise festzustellen. Neben dieser **Mehrgleisigkeit** ist das historisch gewachsene System auch durch typische Lücken gekennzeichnet; den Leistungsüberschneidungen auf der einen Seite stehen oft **Leistungslücken** auf der anderen Seite gegenüber.

Angesichts sich überlappender Aktivitätsbereiche der Leistungsträger mit unterschiedlichen Leistungsregelungen für unterschiedliche Personenkreise ergibt sich sehr häufig eine **unterschiedliche Behandlung gleicher sozialer Tatbestände**,

je nachdem welcher Leistungsträger in Anspruch genommen werden kann. Im Zeitablauf kann darüber hinaus die Zuständigkeit der Leistungsträger wechseln, so daß der Leistungsempfänger im Hinblick auf denselben Sicherungstatbestand nach Maßgabe bestimmter Fristen nacheinander eine Reihe von Sozialleistungsträgern durchlaufen muß.

Diese **Schwächen des heutigen Systems** sind in seiner historisch gewachsenen Gliederung mit unterschiedlichen Aktivitätsbereichen, unterschiedlichen Personenkreisen und unterschiedlichsten Leistungsregelungen angelegt, wobei die Leistungsabgabe sich fast ausschließlich nach dem **Anspruchsgrund** mit entsprechenden Folgen für die Zuständigkeit einzelner Leistungsträger und unterschiedlichen Leistungsausprägungen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht richtet. Die Leistungsabgabe des Systems der sozialen Sicherheit ist in diesem Sinne nach dem **Kausalprinzip** gestaltet.

Seit vielen Jahren ist die Diskussion um eine Abkehr von der kausalen Orientierung des Systems der Sozialen Sicherheit im Gange und seither nicht abgeklungen. Zwar ist die kausale Orientierung des Systems angesichts seiner Entstehungsweise im historischen Ablauf verständlich, doch sind zugleich die Mängel dieses Systems immer deutlicher geworden. Als Alternative wird eine verstärkte Ausrichtung des Systems der Sozialen Sicherheit an dem **Finalprinzip** gefordert, das bisher nur in Teilbereichen und ansatzweise verwirklicht worden ist. Dabei steht weniger ein radikaler Bruch mit dem bisherigen System zur Diskussion, sondern vielmehr ein Ausgleich seiner offensichtlichen Mängel bei gleichzeitiger Nutzung seiner bisherigen Vorzüge (vgl. *H. ACHINGER*, 1953; *B. MOLITOR*, 1957, S. 245ff.; *W. BOGS*, *H. MEINHOLD*, *H. ACHINGER*, 1967, S. 1ff.; *H. FENGE*, 1970, S. 652ff.; *W. ALBERS*, 1976).

Mit dem Finalprinzip ist nicht nur eine andere Betrachtungsweise des Systems der Sozialen Sicherheit intendiert, sondern zugleich eine deutlich **unterschiedliche Gesamtkonzeption** der Leistungsabgabe sozial- und verteilungspolitischer Institutionen. Das vom Kausalprinzip bestimmte System „sucht individuelle Schäden und Notstände von Fall zu Fall auszugleichen, soweit der Schadensgrund eine eindeutige Zuordnung ermöglicht, die eigenen Vorleistungen hinreichen oder ggf. nackte individuelle Bedürftigkeit vorliegt. Das System ist rückwärts gewandt und wirkt im wesentlichen statisch“ (*B. MOLITOR*, 1957, S. 253). Das nach dem Finalprinzip organisierte Sicherungssystem geht von **typischen sozial- und verteilungspolitischen Risiken und Problemlagen** aus, denen die Menschen in einer Gesellschaft in gleicher oder zumindest ähnlicher Weise ausgesetzt sind oder ausgesetzt sein können. Ausgehend von diesen sozialen Tatbeständen (basic needs) wird den Gesellschaftsmitgliedern ein **soziales Sicherungsversprechen** gegeben. „Jedem Gesellschaftsmitglied wird, welchen Notlagen es auch immer ausgesetzt sein mag, die Grundchance einer Existenz in Gesundheit, Leistungsfähigkeit und Einkommenssicherheit geboten. Diese Grundchance ist als gesellschaftliche Vorleistung konzipiert, die den einzelnen und seine Familie erst in die Lage versetzt, eigene Leistungen sinnvoll und mit Gewinn einzusetzen. In diesem Sinne trägt ein finalgestaltetes Sicherungssystem dynamischen Charakter“ (*B. MOLITOR*, 1957, S. 253f.).

Die stärkere Geltung des Finalprinzips kann die wesentlichen Schwächen des historisch gewachsenen Sicherungssystems überwinden helfen. Das finale Sicherungsversprechen mit seiner Orientierung am aktuellen Bedarf reduziert die typi-

sche Ungleichartigkeit in der Behandlung gleicher sozialer Tatbestände durch ein primär kausal orientiertes System: die Finalität eines sozialen Sicherungssystems erfordert geradezu, daß **gleiches gleich behandelt** wird. Mit ihr ist nicht vereinbar, wenn „der gleiche Notstand ungleich behandelt wird, die gleiche Sicherungsaktion qualitativ verschieden gestaltet ist, je nachdem, welche Stellung der Betroffene im Arbeits- und Wirtschaftsleben innehat und welcher Sicherungsträger nach dem Schadensgrund in Frage steht“ (*B. MOLITOR*, 1957, S. 249). Allerdings hebt die Finalität des Sozialleistungssystems die Differenzierung von Leistungen nicht auf, sondern fordert sie sogar nach Maßgabe der Differenzierung sozialer Tatbestände. Wird in dieser Weise die Leistungsabgabe des Systems der Sozialen Sicherheit nach den Grundrisiken und ihrer jeweiligen konkreten Ausprägung und dem daraus folgenden Sicherungsbedarf bemessen, so erscheint nicht nur das Problem der Leistungskumulierung weniger bedeutsam zu sein, sondern ebenso das Problem der Lückenhaftigkeit des historisch gewachsenen Sozialleistungssystems. Mit der Abgabe eines finalen Sicherungsversprechens vermindern sich in dieser Weise die Gefahren, die für den einzelnen Leistungsempfänger aus der gegebenen Kompetenzersplitterung der Leistungsträger resultieren.

Mit der stärkeren Finalisierung des Sozialleistungssystems ist nicht notwendigerweise eine Abkehr von der kausalen **Finanzierung** der Sozialleistungen verbunden. Zwar fordert das Finalprinzip, daß während der Dauer der sozial- und verteilungspolitischen Leistungsabgabe grundsätzlich nur ein Leistungsträger zuständig sein soll, aber dies schließt einen finanziellen Ausgleich zwischen den verschiedenen Leistungsträgern nicht aus. Die Beibehaltung der kausalen Finanzierung mit ihrer Orientierung an bestimmten finanziell verpflichteten Personenkreisen vermeidet eine durchaus unnötige Schwächung der Gruppensolidarität, deren Bedeutung für das Sozialleistungssystem oben hervorgehoben wurde.

3.3 Prinzipien der Versicherung, Versorgung und Fürsorge

Ebenso wie das Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip sowie das Kausal- und Finalprinzip stellen die Prinzipien der Versicherung, Versorgung und Fürsorge fundamentale Gestaltungsgrundsätze des Systems der Sozialen Sicherung dar. In historischer Sicht erweist sich die Fürsorge zweifellos als das älteste Verfahren, wengleich sie auch schon frühzeitig durch Versorgung ergänzt wurde, während die Versicherung vor allen Dingen seit Beginn der neueren staatlichen Sozialpolitik unübersehbar an Bedeutung gewann (vgl. *P. QUANTE*, 1957, S. 227ff.). In idealtypischer Form sind diese Maximen der Sozialen Sicherung jedoch in kaum einem Sicherungsbereich verwirklicht, regelmäßig treten sie in unterschiedlichsten Kombinationen auf, wenn auch die Strukturierung der einzelnen Subsysteme der Sozialen Sicherung schwerpunktmäßig nach dem einen oder anderen Prinzip erfolgt (vgl. *G. W. BRÜCK*, 1976, S. 51ff.):

- (1) Unter einer *Versicherung* wird üblicherweise die „gegenseitige Deckung zufälligen schätzbaren Geldbedarfs zahlreicher gleichartig bedrohter Wirtschaften“ (*A. MANES*, 1928) verstanden. Unter der Voraussetzung einer großen Zahl gleichartiger versicherter Risiken (Gesetz der großen Zahl), der Zufälligkeit des Eintritts der Versicherungsfälle und ihrer Unabhängigkeit ist nicht nur die Zahl der eintretenden Versicherungsfälle, sondern auch die Höhe der benötigten Deckung nach den Regeln der versicherungs-

mathematischen Wahrscheinlichkeitsrechnung schätzbar. „Diese Schätzbarkeit der Risiken ermöglicht eine Kalkulation der von den Versicherten zu tragenden Beiträge, denn diese Beiträge wieder sollen ja ausreichen, um den schätzungsweise eintretenden Bedarf zu decken“ (P. QUANTE, 1957, S. 231). Die Kalkulation von Beiträgen und Leistungen erfolgt in dieser Weise nach dem *versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip*.

Diesem Grundgedanken folgt auch die *Sozialversicherung*. Auch sie ist durch einen Zusammenschluß der mit gleichartigen und schätzbaren Risiken belasteten Personen zu Gefahrgemeinschaften und durch einen Risikoausgleich innerhalb einer Gemeinschaft gekennzeichnet. Ebenso wie in der Privatversicherung ergibt sich auch in der Sozialversicherung aufgrund der gezahlten Beiträge ein bestimmter Leistungsanspruch im Versicherungsfall. Jedoch wird das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip der Privatversicherung durch das *Solidarprinzip* ergänzt. „Dies einmal dadurch, daß für unterschiedlich hohe Beiträge vielfach gleiche Leistungen (bei Sachleistungen gilt das stets) gewährt werden (Umverteilung von den Beziehern höherer zu den Beziehern niedrigerer Einkommen)“ und zum anderen dadurch, daß trotz gleich hoher Beiträge „die Mitversicherung der Familienangehörigen sichergestellt ist (Umverteilung von den Unverheirateten und kinderlosen Ehepaaren zu den Verheirateten und Familien mit Kindern)“ (G. W. BRÜCK, 1976, S. 53). Die versicherungstechnische Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen wird zum Zwecke des sozialen Ausgleichs durchbrochen, der Ausdruck der Solidarität in der jeweiligen Gefahrgemeinschaft ist (vgl. R. ALTENDORF, 1971; K. KRESSMANN, 1971). Im Gegensatz zur Individualversicherung werden nicht alle Elemente des versicherten Risikos nach Maßgabe einer strengen Gefahrenklassifikation in der Gestaltung von Beiträgen und Leistungen zum Ausdruck gebracht. Dies führt zu den typischen Umverteilungseffekten der Sozialversicherung.

- (2) Mit der Gewährung von allgemeinen Staatszuschüssen an die Sozialversicherung gewinnen in dieser Versorgungsgesichtspunkte an Bedeutung. Daneben existieren aber selbständige *Versorgungssysteme*, wie z.B. die Beamtenversorgung und die Kriegsoffiziersversorgung. Typisch für die Versorgungsleistungen ist im Gegensatz zur Sozialversicherung die Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht aus Beiträgen der Leistungsempfänger. Nichtsdestoweniger begründen die Versorgungssysteme Rechtsansprüche auf Leistungen in Gestalt von Festbeträgen (vgl. G. W. BRÜCK, 1976, S. 55). Analog zur Sozialversicherung findet auch in denjenigen Systemen, die nach der Versorgungsmaxime gestaltet sind, eine Bedürftigkeitsprüfung nicht statt; soweit allerdings analog zur Sozialversicherung durch „Anrechnungsbestimmungen“ Leistungskumulativen reduziert werden sollen, ist „eine Art gemilderter Bedürftigkeitsprüfung“ (W. BOGS, 1955, S. 37) festzustellen.
- (3) Das *Fürsorgeprinzip*, das am stärksten in der Sozialhilfe verwirklicht ist, sieht ebenfalls eine Finanzierung der Leistungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln ohne Beitragsleistung der Leistungsempfänger vor. Die Leistungsempfänger haben einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe, der aber nur „dem Grunde nach“ (G. W. BRÜCK, 1976, S. 56) besteht. Im einzelnen entscheidet eine Bedürftigkeitsprüfung über die Art und den Umfang der sozialen Hilfe. Diese ist individualisierte Hilfe (nach Art und Umfang der Lage des Einzelfalles angepaßt) und zugleich subsidiäre Hilfe (Ersatz der Eigenhilfe bzw. der Hilfe von Angehörigen).

Kapitel 2:

Das Sozialleistungssystem im Überblick

1. Wirtschaftskreislauf und Sozialbudget

1.1 Kreislaufschema und Soziale Sicherung

Mit seinem „Tableau économique“ begründete *F. QUESNAY* nicht nur das erste logisch geschlossene System der Volkswirtschaftslehre, sondern zugleich auch die **nationalökonomische Kreislauftheorie** (vgl. *F. QUESNAY*, 1758). Zwar befaßten sich bereits die Merkantilisten, wie z.B. *R. CANTILLON* im Jahre 1725 (vgl. *R. CANTILLON*, 1755), mit kreislaufmäßigen Zusammenhängen, aber zu einer systematischen Erfassung des Wirtschaftskreislaufs, zur Entwicklung eines geschlossenen Kreislaufschemas und zu seiner analytischen Verwendung drangen erst die Physiokraten mit *F. QUESNAY* vor. Die Marxsche Kreislaufanalyse stellt sich weitgehend als eine Fortentwicklung der physiokratischen Lehre dar (vgl. *K. MARX*, 1977), womit zugleich das Betrachtungsfeld in Richtung auf die Analyse des evolutorischen Kreislaufgeschehens ausgeweitet wurde. In der Folgezeit wandte sich *BÖHM-BAWERK* den bereits von Marx aufgeworfenen kreislauftheoretischen Problemen zu, wobei bei ihm verstärkt der Kapitalstock in seiner zeitlichen Entwicklung in den Vordergrund der Betrachtung rückte (vgl. *E. v. BÖHM-BAWERK*, 1921).

Die daran anschließende Kritik, insbesondere von *F. BURCHARDT* (1931/1932), führte zu beachtlichen Weiterentwicklungen und zu einer stärkeren Annäherung des allgemeinen Kreislaufschemas an die empirische Wirklichkeit, wenngleich auch noch weitgehend fiktive Größen anstelle empirischer Daten verwendet wurden (vgl. *M. R. LEHMANN*, 1926, S. 165ff.; *W. LEONTIEF*, 1928, S. 603ff.; *F. WILKEN*, 1928; *H. ELLINGHAUS*, 1929; *H. NEISSER*, 1931, S. 365ff.; *C. FÖHL*, 1937; *P. BINDER*, 1939; *M. BOSCH*, 1939; *A. BILIMOWIC*, 1943, S. 199ff.; *H. PETER*, 1943).

Die verstärkte Hinwendung der Nationalökonomie zur **Konjunkturforschung** begünstigte die Synthese von makroökonomischer Theorie und Wirtschaftsstatistik (vgl. *W. KRAUS*, 1961). Insbesondere die Konjunkturlehre von *E. WAGEMANN* und die Untersuchungen des Geld- und Güterkreislaufs durch *F. GRÜNIG* förderten die Entwicklung der Kreislauftheorie in Richtung auf eine **Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung** (vgl. *E. WAGEMANN*, 1928; *F. GRÜNIG*, 1933/34). Auch in anderen Ländern brachten die 30er Jahre erste Ansätze Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (vgl. *W. KRAUS*, 1961, S. 25), wobei der enge Zusammenhang zur Diskussion um die Keynesche Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes nicht zu übersehen ist.

Allerdings erfolgte der entscheidende Durchbruch zur Synthese der Kreislauftheorie und der Wirtschaftsstatistik in Richtung auf eine Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erst unter dem Druck der kriegswirtschaftlichen Ereignisse sowie der späteren Wiederaufbaunotwendigkeiten. In Großbritannien, in den Vereinigten Staaten, in den Niederlanden sowie in den skandinavischen Staaten wur-

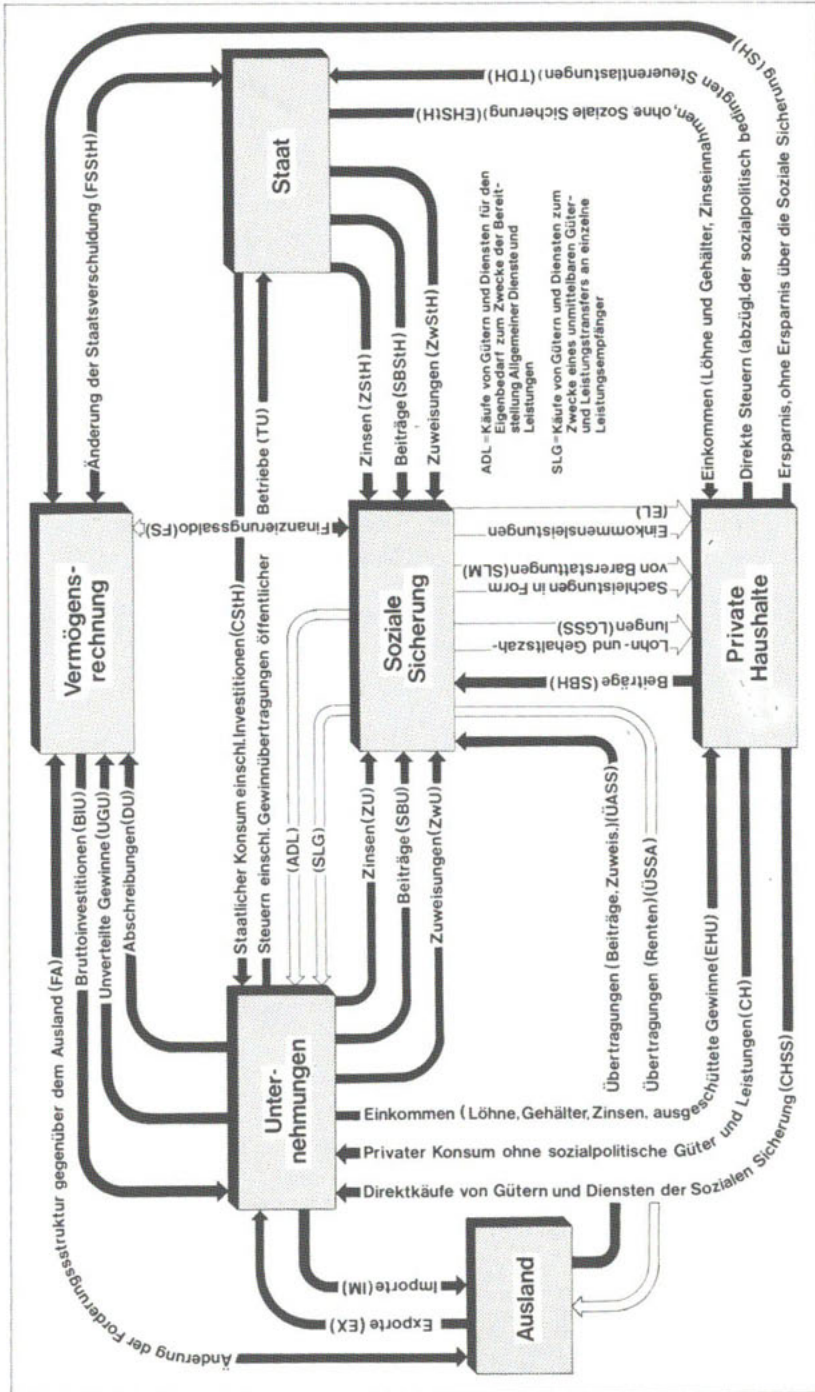
den bahnbrechende Arbeiten geleistet (vgl. *J. E. MEADE, R. STONE*, 1941; *J. E. MEADE, R. STONE*, 1944; *R. STONE*, 1947; *R. STONE*, 1951; *J. R. HICKS*, 1948; *S. KUZNETS*, 1938; *S. KUZNETS*, 1945; *J. TINBERGEN*, 1949; *J. TINBERGEN*, 1959; *J. B. D. DERKSEN*, 1946; *E. van CLEFF*, 1941; *R. A. FRISCH*, u.a., 1948; *E. LINDAHL*, u.a., 1937; *I. OHLSSON*, 1953). Vor dem Hintergrund dieser Arbeiten entwickelte schließlich die OEEC ein **Standardsystem** Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (vgl. OEEC, 1952).

Im Laufe einer fast 200jährigen Entwicklung ist die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung im Zuge einer Synthese von Wirtschaftstheorie und Wirtschaftsbeobachtung entstanden. Im Rahmen eines empirisch orientierten Kreislaufschemas wird dabei der gesamte Wirtschaftsprozeß in bestimmte Teilbereiche aufgliedert und die systematische Analyse der zwischen den einzelnen Sektoren oder Polen der Volkswirtschaft fließenden wertmäßigen Ströme in einem logisch geschlossenen System ermöglicht. Dies liefert einerseits dem Wirtschaftspolitiker Erkenntnisse über das Ineinandergreifen der ökonomischen Subsysteme Haushalte, Unternehmungen, Staat, Ausland und Vermögensrechnung, wie sie vorher nicht denkbar waren. Zugleich wurde im Zuge einer sich ausweitenden Globalsteuerung der Wirtschaft die Nutzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Entscheidungshilfe der staatlichen Wirtschaftspolitik vorangetrieben. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Synthese von nationalökonomischer Kreislauftheorie und empirischer Wirtschaftsanalyse gewann zunehmende Bedeutung als **Informations- und Entscheidungshilfe** der wirtschaftspolitischen Instanzen.

Bis in die 50er Jahre hinein beschränkte sich dabei die Nationalökonomie auf die Entwicklung volkswirtschaftlicher Rechensysteme mit den Sektoren **Haushalte, Unternehmungen, Staat, Ausland** sowie **Vermögensrechnung**. Das zunehmende Gewicht des Sozialsektors für die Volkswirtschaft brachte jedoch in den 60er Jahren die sozialwissenschaftliche Forschung dazu, auch die Verflechtungen zwischen **Sozialer Sicherung** und Volkswirtschaft zu untersuchen. Bahnbrechende Arbeiten wurden in diesem Zusammenhang von *H. HENSEN* (1955), *K.-D. SCHMIDT, U. SCHWARZ* und *G. THIEBACH* (1965), *E. WENK* (1965), *A. J.-F. van BUGGENHOUT* (1967/68) und *E. KAISER* (1970) geleistet. 1975 folgte die Studie von *W. HESS* (1975, S. 23ff.). Vor dem Hintergrund dieser Arbeiten kann die kreislaufmäßige Einbindung der Sozialen Sicherung in der in der Übersicht 1 dargelegten Form schematisiert werden.

Die **Einnahmen der Sozialen Sicherung** werden in der Übersicht 1 durch die Ströme SBH, SBU, SBStH, ZwStH, ZwU, ZU, ZStH und ÜASS gekennzeichnet. Die **Ausgaben der Sozialen Sicherung** betreffen die Ströme EL, SLM, SLG, ADL, LGSS und ÜSSA. In dieser Weise enthält das Kreislaufschaema nur die monetären Transfers, die in Beziehung zum Sektor der Sozialen Sicherung stehen. Nicht-monetäre Transfers – wie z.B. die unmittelbaren Güter- und Leistungstransfers an die einzelnen Leistungsempfänger und die Bereitstellung Allgemeiner Dienste und Leistungen – können dem vorliegenden Kreislaufschaema nur indirekt, d.h. nicht im Übergang zu den Leistungsempfängern, entnommen werden. Als Differenz sämtlicher Sozialeinnahmen und Sozialausgaben weist das Kreislaufschaema mit FS den **Finanzierungssaldo** der Sozialen Sicherung in laufender Rechnung aus.

Übersicht 1: Soziale Sicherung im Wirtschaftskreislauf



1.2 Sozialbudget als Grundlage rationaler Sozialpolitik

Die schematische Darstellung des Wirtschaftskreislaufs unter Einbeziehung der Sozialen Sicherung kann für den Wirtschafts- und Sozialpolitiker insbesondere dann von erheblicher Bedeutung sein, wenn es gelingt, die aufgezeigten Beziehungszusammenhänge numerisch zu belegen. Dieser über die schematische Veranschaulichung des Wirtschaftsablaufs und der Stellung der Sozialen Sicherung in ihm hinausgehende Schritt ist durch beachtliche Fortschritte der Wirtschafts- und Sozialstatistik in den letzten Jahren weitgehend möglich geworden. Überwiegend können hypothetische Beziehungszusammenhänge durch gemessene Werte ersetzt werden, und das Kreislaufschema bietet von daher für den Wirtschafts- und Sozialpolitiker sowohl diagnostische als auch prognostische Verwendungsmöglichkeiten.

Erstmals wurde von *G. MACKENROTH* (1952, S. 39f.) in einem Vortrag vor dem Verein für Socialpolitik am 19.4.1952 in Berlin die **Erstellung eines nach Sozialeinnahmen und Sozialausgaben differenzierten Sozialbudgets** gefordert. Das damit verbundene Grundanliegen der gesamtwirtschaftlichen Einbindung des Sozialsektors wurde in der Mitte der 60er Jahre im Auftrage der Bundesregierung ausgearbeiteten **Sozialenquôte** wieder aufgegriffen (vgl. *H. ACHINGER, W. BOGS, H. MEINHOLD, L. NEUNDÖRFER, W. SCHREIBER*, 1966). Das Sozialbudget sollte sich danach auf diejenigen Sozialeinnahmen und Sozialausgaben konzentrieren, die auf gesetzlicher Grundlage beruhen und mit öffentlichen Einrichtungen verbunden sind. Unter Bezugnahme auf die Sozialenquôte hat die Bundesregierung Anfang 1969 das erste Sozialbudget vorgelegt (vgl. *H. BERIÉ*, 1977, S. 836). Es folgten Sozialbudgets in den Jahren 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1976, 1978, 1980, 1983 sowie schließlich 1986.

In diesem zeitlichen Ablauf erwies sich sehr bald die seitens der Verfasser der Sozialenquôte vorgesehene **inhaltliche Abgrenzung** der Sozialbudgets als zu eng. Die **institutionelle Gliederung** des Sozialbudgets wurde durch eine **funktionale Differenzierung** ergänzt, zusätzliche Institutionen und Funktionen wurden erfaßt sowie weitere Leistungsarten einbezogen (vgl. *H. BERIÉ*, 1977, S. 865f.). Dabei wurden nicht nur Sozialleistungen berücksichtigt, die über Sozialversicherungsträger oder Verwaltungen von Gebietskörperschaften oder andere öffentliche Einrichtungen fließen, sondern auch solche, die von privaten Unternehmen und anderen Organisationen direkt oder indirekt bereitgestellt werden. Allerdings konnte diese weite und allein an dem Vorliegen bestimmter sozialer Tatbestände orientierte Abgrenzung der Leistungsbereiche der Sozialen Sicherung nicht voll eingehalten werden. So werden z.B. auch heute noch nicht die Leistungen privater Organisationen ohne Erwerbsscharakter (z.B. Freie Wohlfahrtsverbände) aus Gründen mangelnden statistischen Materials erfaßt; gleiches gilt weitgehend für die Leistungen privater Versicherungsunternehmen (vgl. *H. BERIÉ*, 1977, S. 846).

Wie der Sozialbericht 1980 betont, steht die regelmäßige Erstellung eines Sozialbudgets im Dienste einer rationalen und vorausschauenden Sozialpolitik (vgl. Sozialbericht 1980, Textband, S. 66). Diese Aufgabe der Sozialbudgets war auch in der Sozialenquôte hervorgehoben worden; sie verstand unter einer **rationalen Sozialpolitik** eine staatliche Politik, die ihre Ziele explizit im Rahmen der aus dem engen Wechselspiel von Wirtschafts- und Sozialpolitik resultierenden Gren-

zen verfolgt. Die Sozialenquôte weist darauf hin, daß Maßnahmen der Sozialen Sicherung durchaus zu Störungen an anderer Stelle des Gesamtsystems führen können und daß gerade durch eine mangelnde Koordination von Sozial- und Wirtschaftspolitik die Grenzen verengt werden, innerhalb derer die Sozialpolitik operieren kann. Eine in diesem Sinne verstandene rationale Sozialpolitik bedarf umfangreicher Informationen (vgl. Sozialbericht 1980, Textband, S. 66). Die **Sozialbudgets** sollen diese Informationen liefern, und hierin ist ihre **erste Aufgabe** zu sehen. Auf der anderen Seite ist die Sozialpolitik stets – wie die Sozialenquôte betont – zukunftsorientiert. Insofern ist bei der Erstellung der Sozialbudgets von der vergangenheitsorientierten Informationserfassung und -verarbeitung zumindest zu einer kurz- und mittelfristigen Prognose der Sozialeinnahmen und Sozialausgaben überzugehen. Die Sozialenquôte weist darauf hin, daß es erst auf der Grundlage derartiger Prognoserechnungen möglich ist, über zusätzliche Aufgaben der Sozialpolitik insbesondere hinsichtlich ihrer zeitlichen und sachlichen Priorität zu entscheiden. In ihrer Verwendung als Grundlage einer zukunftsorientierten Gestaltung des Sozialleistungssystems liegt die **zweite Aufgabe** der Sozialbudgets, nämlich ihre Entscheidungshilfefunktion, begründet.

Die Sozialbudgets der Bundesregierung sollen also einmal Informationen über das Sozialleistungssystem liefern, zum anderen sollen sie den sozialpolitischen Entscheidungsinstanzen Hilfen bei seiner zukunftsorientierten Gestaltung bieten. „Die erste Aufgabe, die Informationshilfe, kann zwar als eine gewisse Vorstufe zur zweiten Aufgabe, der Entscheidungshilfe, angesehen werden, dennoch ist sie selbständig zu sehen und konzipiert. Die Aufgabe der Informationshilfe wird man nämlich dann schon als erfolgreich erfüllt ansehen können, wenn die gebotenen Informationen nicht als Entscheidungshilfen akzeptiert und genutzt werden. Die Informationsaufgabe kann auch als die mehr statische, wenn auch permanente Aufgabe bezeichnet werden. Die Entscheidungshilfe ist dagegen die mehr dynamische Aufgabe, die häufig ad hoc und auf die jeweilige Entscheidungsfrage gezielten Charakter trägt. Bei ihr spielt die Zukunftsbetrachtung die entscheidende Rolle“ (H. BERIÉ, 1977, S. 837). Beide Aufgabenbereiche der Sozialbudgets sollen im folgenden beleuchtet werden.

Die **Informationshilfefunktion** des Sozialbudgets kann wie folgt gekennzeichnet werden:

- (1) Die Bedeutung der Sozialbudgets als Informationshilfe liegt vor allen Dingen in der umfassenden quantitativen Zusammenstellung der Sozialleistungen und der zu ihrer Finanzierung dienenden Sozialeinnahmen begründet. Die Erstellung differenzierter Übersichten über das Sozialleistungssystem war Mitte der 60er Jahre noch nicht ohne weiteres möglich. Einerseits waren statistisch-technische Schwierigkeiten zu überwinden, andererseits bestanden aber auch noch grundlegende konzeptionelle und methodische Divergenzen. Diese Schwierigkeiten können heute als weitgehend beseitigt gelten.
- (2) Damit rückt auch die Herausarbeitung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialleistungen und ihrer Finanzierung in den Bereich des Möglichen. Dies bedeutet zunächst einmal die Vermittlung eines zutreffenden Bildes von den relevanten Größenordnungen der Sozialleistungen und ihrer Finanzierung unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten. Die Ermittlung von Sozialleistungsquoten ist hier ein erster Ansatzpunkt. Darüber hinaus ist auf diejenigen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen hinzuweisen, die typisch für das System der Sozialen Sicherung sind und doch über die eigentlichen sozialpolitischen Ziele hinausgehen (konjunkturelle Wirkungen, Wachstums- und Struk-

tureffekte der Sozialen Sicherung); diese Einflüsse auf das ökonomische Gesamtsystem entstehen im Zusammenwirken von Sozialleistungen und Sozialfinanzierung; zu ihrer Erforschung kann das Sozialbudget zumindest erste Anhaltspunkte liefern.

- (3) Weitere wesentliche Informationen kann das Sozialbudget für die Zwecke einer Analyse der vieldiskutierten Belastungsproblematik bieten und in diesem Zusammenhang zugleich den Zugang zu einer Untersuchung der Umverteilungseffekte des Sozialleistungssystems eröffnen. Ferner können in diesem Rahmen Lücken und Schwachstellen des Sicherungssystems ebenso wie Leistungskumulierungen offengelegt werden.

Im Rahmen ihrer **Entscheidungshilfefunktion** sollen die Sozialbudgets dazu dienen, die Grundlagen für eine rationale Sozialpolitik zu festigen:

- (1) Eine rationale Sozialpolitik ist ohne problembezogene Prognosen nicht möglich. Zu denken ist in diesem Zusammenhang vor allen Dingen an die Vorausschätzungen der Sozialleistungen und der Sozialeinnahmen in den verschiedenen Subsystemen der Sozialen Sicherung. Dabei werden sich die zukunftsorientierten Modellrechnungen zur Rentenfinanzierung von den Vorausschätzungen zur Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen nicht nur hinsichtlich der zugrundeliegenden Daten, sondern auch der verwendeten Methodik unterscheiden. Darüber hinaus ist ein Unterschied zu machen zwischen solchen Prognosen, die den Status quo fortschreiben, und jenen Prognosen, bei denen eine Veränderung des Status quo als Folge politischer Entscheidungen (z.B. Verlagerung der Sozialleistungen von einem Leistungsbereich zu einem anderen, stärkere Betonung des Finalprinzips statt des Kausalprinzips usw.) zu berücksichtigen ist.
- (2) Die gegenwärtig vorliegenden Vorausschätzungen der Sozialleistungen und ihrer Finanzierung beziehen sich regelmäßig auf das Erscheinungsjahr des Sozialbudgets sowie auf ein vier Jahre später liegendes Jahr. Sie knüpfen an die Institutionen des Sozialbudgets an und eröffnen von hier aus den Weg zu einer Prognose nach Funktionsbereichen. Längerfristige Prognosen sind insbesondere zur Rentenfinanzierung verfügbar (Prognosezeitraum von 15 Jahren).
- (3) Sämtliche Prognosen stehen unter ganz bestimmten Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen und demographischen Entwicklung; es sind stets bedingte Vorhersagen. Ihre Einfügung in den gesamtgesellschaftlichen Systemzusammenhang ist sachnotwendig. Nur wenn dies beachtet wird, können die Prognosen des Sozialbudgets ihre Entscheidungshilfefunktion im Hinblick auf Verbesserungen des Sozialleistungssystems, auf strukturelle Änderungen des Systems und auf die Erfassung der Belastungsgrenzen von Gruppen, Wirtschaftszweigen und Gesamtwirtschaft erfüllen.

Bereits im Rahmen der Informationshilfefunktion der Sozialbudgets, noch mehr aber bei der Erfüllung der Entscheidungshilfefunktion erweist sich eine isolierte Betrachtung des Systems der Sozialen Sicherung ebenso wie eine nur grobe Bezugnahme auf gesamtwirtschaftliche Daten als unzureichend. Die Einbeziehung des Sozialbudgets in die **Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung** schien bereits den Verfassern der Sozialenquète unerlässlich zu sein, wird allerdings in dem Maße problematisch, in dem die Definitionen und Abgrenzungen der zu berücksichtigenden Vorgänge unterschiedlich sind:

- (1) Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung kennt als *Leistungsarten* die Einkommensübertragungen und den Staatsverbrauch (der Sozialversicherung); das Sozialbudget unterscheidet nach Einkommensleistungen (einmalige sowie laufende Geldleistungen, Steuerentlastungen, Preisermäßigungen), Sachleistungen (Waren und Dienstleistungen) sowie auch Barerstattungen für solche Leistungen) und nach Allgemeinen Diensten und Leistungen (nicht unmittelbar einzelnen Personen zurechenbar).

- (2) Die institutionell gegliederte Einnahmeseite des Sozialbudgets kennt andere *Finanzierungsarten* als die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Die Sozialbudgets unterscheiden nach tatsächlichen Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber sowie nach unterstellten Beiträgen der Arbeitgeber (z.B. für Entgeltfortzahlung, Beamtenspensionen und Beihilfen). Neben den Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln (z.B. Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung, Mittel zur Finanzierung von Entschädigungsleistungen und von Sozialen Hilfen und Diensten) weisen die Sozialbudgets auch Zuweisungen aus nichtöffentlichen Mitteln (z.B. für die Vermögensbildung) aus. Eine weitere Finanzierungsart der Sozialbudgets sind Vermögenserträge sowie Verrechnungen der Institutionen untereinander.

Ungeachtet der Schwierigkeiten einer Integration von Sozialer Sicherung und Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung liegt ihre Notwendigkeit doch auf der Hand. In einem Anhang zu den Sozialbudgets wird versucht, die anstehenden Definitions- und Abgrenzungsprobleme zu lösen, indem sozialpolitische Definitionen und Abgrenzungen in solche der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung transformiert werden. Diese Vorgehensweise ist sicherlich auch insofern sinnvoll, als die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bereits einen recht hohen Entwicklungsstand aufweist und darüber hinaus auch international überwiegend vereinheitlicht ist. Allerdings darf diese Einbeziehung der Sozialen Sicherung in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung aus sozialpolitischer Sicht nicht zu einer weitgehenden Aggregation der Einnahmen- und Ausgabenströme der Sozialen Sicherung führen. Eine ausgeprägte Differenzierung des Gesamtsystems nach Sozialleistungsinstitutionen und Funktionsbereichen scheint nach wie vor erforderlich zu sein, um unterschiedliche Entwicklungen in einzelnen Leistungsbereichen und die dabei anstehenden Probleme rechtzeitig erkennen zu können. Neben der notwendigerweise stärker aggregierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kommt daher den institutionell und funktionell erheblich differenzierteren Sozialbudgets aus sozialpolitischer, aber auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine eigenständige Bedeutung zu.

2. Sozialleistungen im Überblick

2.1 Entwicklungsdynamik der Sozialleistungen

Der **Umfang des Sozialbudgets** hat sich in den letzten Jahren beträchtlich ausgeweitet. 1960 waren es erst 63,8 Mrd. DM, 1986 dagegen 603,8 Mrd. DM. In der Indexbetrachtung ist eine Zunahme der Sozialleistungen von 100,0 im Jahre 1960 auf 945,7 im Jahre 1986 festzustellen. Dabei ist – zumindest bis zur Verschärfung der Wirtschaftskrise und den intensivierten Konsolidierungs- und Sanierungsmaßnahmen – der Umfang der Sozialleistungen deutlich stärker angewachsen als das Bruttosozialprodukt. Der Trend der Sozialleistungsquote als Relation der im Sozialbudget beschriebenen Leistungen zum (nominalen) Bruttosozialprodukt war insbesondere bis Mitte der 70er Jahre deutlich aufwärts gerichtet; erst ab Ende der 70er und vor allem ab Anfang der 80er Jahre zeichnete sich ein signifikanter Rückgang der Sozialleistungsquote ab.

Die **Sozialleistungsquote** ist nur ein grober Indikator der Einbeziehung der Sozialleistungen in das ökonomische Gesamtsystem. Die Entwicklung dieser Rela-

tionsziffer hängt von der Entwicklung des Bruttosozialproduktes sowie dem jeweiligen Umfang der Sozialleistungen ab. Steigen die Sozialleistungen schneller als das Bruttosozialprodukt, so erhöht sich die Sozialleistungsquote; im umgekehrten Falle sinkt sie. Grundsätzlich tendiert die Sozialleistungsquote dazu, im Konjunkturaufschwung zu sinken, im Konjunkturabschwung dagegen anzusteigen. Die Ursache hierfür liegt vor allem darin, daß ein großer Teil der Sozialleistungen bei dem gegebenen Regelungsstand mit 1-3jähriger Verzögerung auf Schwankungen des Bruttosozialproduktes und seiner Wachstumsrate reagiert. Andere Sozialleistungen neigen gerade im Konjunkturabschwung zu einer deutlichen Ausweitung, während sie in der Hochkonjunktur relativ geringer ausfallen. Diese Dynamik der Sozialleistungsquote wird zum Teil durch politische Maßnahmen überlagert, die in der Regel jedoch erst mit einer zeitlichen Verzögerung wirksam werden.

Eine ähnliche Entwicklungsdynamik wie die gesamten Sozialleistungen weisen auch die **Sozialleistungen pro Kopf** der Wohnbevölkerung auf. 1960 waren es 1152 DM, 1986 dagegen 9898 DM. In der Indexbetrachtung ist eine Zunahme der Pro-Kopf-Leistungen von 100,0 im Jahre 1960 auf 859,2 im Jahre 1986 festzustellen. Die Entwicklung der Pro-Kopf-Leistungen spiegelt nicht nur den zunehmenden Umfang des Sozialbudgets wider, sondern ebenso die Veränderungen in den demographischen Prozessen.

Von den gesamten Sozialleistungen entfallen gegenwärtig etwa 68% auf **Einkommensleistungen**; diese Einkommensleistungen stellen sich als Geldleistungen (Barleistungen) mit Lohnersatzfunktion sowie als Minderbelastungen durch Steuer- oder Zinsermäßigungen dar. Etwa 27% der Sozialleistungen bestehen aus **Sachleistungen**; diese betreffen Waren und Dienstleistungen, die den Anspruchsberechtigten unentgeltlich zur Verfügung gestellt oder deren Kosten ihnen vollständig oder zum Teil erstattet werden; sie sind ebenso wie die Einkommensleistungen einzelnen Personen zurechenbar. Dieses Kriterium erfüllen die **Allgemeinen Dienste und Leistungen** mit einem Anteil von etwa 5% am Sozialbudget nicht. Hier handelt es sich um Leistungen allgemeiner Art, die in Zuschüsse, Maßnahmen und Innerer Dienst untergliedert werden. Die Zuschüsse stellen Leistungen der Institutionen des Sozialbudgets an nicht im Sozialbudget erfaßte Einrichtungen (z.B. Freie Jugendhilfe, Deutsches Rotes Kreuz) für ihre spezifischen Aufgaben dar. Unter den Begriff der Maßnahmen fallen beratende, beaufsichtigende und betreuende Leistungen, soweit sie ebenfalls nicht einzelnen Personen unmittelbar zugeordnet werden können. Der Innere Dienst umfaßt alle Ausgaben, die zur Durchführung der Aufgaben der einzelnen Institutionen notwendig sind (Verwaltungsaufgaben und dergleichen).

2.2 Sozialleistungen nach Institutionen

Die im Sozialbudget erfaßten Sozialleistungen werden von einer großen Zahl von Institutionen erbracht. Eine Institution kann bereits eine einzige Einrichtung sein (z.B. die Bundesanstalt für Arbeit), aber auch eine größere Zahl in sich vergleichbarer Einrichtungen (z.B. Sozialhilfe). Darüberhinaus weist das Sozialbudget neben konkreten auch abstrakte Einheiten als Institutionen aus (z.B. das beamtenrechtliche System mit den Pensionen, Familienzuschlägen und Beihilfen; die Entgeltfortzahlung als Teil der Arbeitgeberleistungen; die indirekten Lei-

stungen in Form der Steuerermäßigungen sowie der Vergünstigungen im Wohnungswesen).

Die verschiedenen Institutionen erfüllen zum Teil sehr unterschiedliche, zum Teil aber auch parallele Aufgaben, wie es der historisch gewachsenen Gliederung des Sozialleistungssystems entspricht. Das Gewicht der einzelnen Sozialleistungsinstitutionen ist innerhalb des gesamten Sozialbudgets sehr unterschiedlich:

(1) Rentenversicherung:

Die Rentenversicherung umfaßt als Sozialleistungsinstitution die Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten sowie die knappschaftliche Rentenversicherung. Ihre Leistungen bestehen in erster Linie aus Rentenzahlungen an Versicherte (Renten wegen Kindererziehung, Renten wegen Erwerbsminderung, Altersruhegelder) sowie an Hinterbliebene (Witwen- und Witwerrenten; Renten an die frühere Ehefrau oder an den früheren Ehemann; Waisenrenten); hinzu treten die Leistungen der Rentenversicherung als Rehabilitationsträger. Die Leistungen der Rentenversicherung machten 1986 29,7% des Sozialbudgets aus; im Leistungsspektrum dominieren die Einkommensleistungen mit 89,4%; daneben fallen vor allen Dingen Sachleistungen an.

(2) Krankenversicherung:

Die Krankenversicherung ist nach der Rentenversicherung die bedeutendste Sozialleistungsinstitution; ihre Leistungen in Form der Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten, der Krankenhilfe, der Mutterschaftshilfe, der Sonstigen Hilfen, des Sterbegeldes und der Familienhilfen beliefen sich 1986 auf 19,6% des Sozialbudgets. Im Leistungsspektrum der Krankenversicherung dominieren typischerweise die Sachleistungen mit 88,1%; die Einkommensleistungen haben einen vergleichsweise geringen Umfang.

(3) Unfallversicherung:

Die Aufgaben der Unfallversicherung bestehen in der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten, in der Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen sowie in der Zahlung von Renten, Beihilfen, Abfindungen, Sterbegeldern usw. an leistungsberechtigte Versicherte, ihre Angehörigen oder ihre Hinterbliebenen. Die Gesamtleistungen beliefen sich 1986 auf 2,0% des Sozialbudgets. Im Leistungsspektrum der Unfallversicherung dominieren die Einkommensleistungen mit 65,7% der Gesamtleistungen. Daneben fallen vor allem Sachleistungen, aber auch Allgemeine Dienste und Leistungen an.

(4) Arbeitsförderung:

Das Leistungsspektrum der Arbeitsförderung umfaßt die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (Förderung der beruflichen Bildung, Förderung der Arbeitsaufnahme und sonstige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Leistungen zur Rehabilitation, Leistungen der produktiven Winterbauförderung und Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Kurzarbeitergeld, Leistungen an Arbeitslose usw.) sowie sonstige Arbeitsförderungsmaßnahmen (Arbeitslosenhilfe und beschäftigungspolitische Maßnahmen). Die Gesamtleistungen beliefen sich 1986 auf 7,2% des Sozialbudgets mit einem Anteil der Einkommensleistungen von 53,8% und der Sachleistungen von 25,3%.

(5) Kindergeld:

Unter die Institution Kindergeld fallen die Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz sowie die Zahlungen an die Rentenversicherungsträger aufgrund der Kinderzuschußverordnung vom 11. Mai 1979. Das Leistungsvolumen belief sich 1986 auf 2,4% des Sozialbudgets; für die Zukunft wird mit einem deutlichen Absinken des Leistungsumfangs gerechnet. Die Leistungen bestehen fast ausschließlich aus laufenden Einkommensleistungen.

(6) Erziehungsgeld:

Unter die Institution Erziehungsgeld fallen die Erziehungsgeldzahlungen ab 1. 1. 1986 mit einem Anteil von 0,3% am Sozialbudget des Jahres 1986; es handelt sich dabei fast ausschließlich um Einkommensleistungen.

(7) Altershilfe für Landwirte:

Die Altershilfe für Landwirte erbringt Gesundheitsmaßnahmen, stellt bei Krankheit und Tod eine Betriebs- und Haushaltshilfe, gewährt Altersgeld und vorzeitiges Altersgeld, eine Übergangshilfe bzw. ein Hinterbliebenengeld sowie gegebenenfalls eine Landabgaberente; als spezifische Leistung ist zudem die Möglichkeit der Gewährung von Beitragsnachentrichtungszuschüssen zu erwähnen. Die Gesamtleistungen erreichten 1986 einen Anteil von 0,6% des Sozialbudgets. Die Leistungen bestehen gegenwärtig zu 86,0% aus Einkommensleistungen.

(8) Versorgungswerke:

Die Institution der Versorgungswerke umfaßt Einrichtungen für die Angehörigen der freien Berufe mit einer Leistungsgewährung bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, bei Alter sowie zugunsten der Hinterbliebenen; das Leistungsspektrum ist in etwa vergleichbar mit demjenigen der Rentenversicherung. Das gesamte Leistungsvolumen umfaßte 1986 0,2% des Sozialbudgets. Von herausragender Bedeutung sind die Einkommensleistungen.

(9) Beamtenrechtliches System:

Das beamtenrechtliche System gewährt Leistungen der Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie Leistungen bei Krankheit und Invalidität. Die Gesamtleistungen beliefen sich 1986 auf 9,0% des Sozialbudgets. Die Leistungen bestehen zu 85,4 % aus Einkommensleistungen.

(10) Arbeitgeberleistungen:

Die Arbeitgeberleistungen umfassen die Entgeltfortzahlung (bei Krankheit, bei Heilverfahren und bei Mutterschaft), die betriebliche Altersversorgung (Pensionskassen, Betriebsrenten, Direktversicherung), die Zusatzversorgung (hauptsächlich Renten bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, bei Alter und an Hinterbliebene) sowie sonstige Arbeitgeberleistungen (Beihilfen bei Krankheit, Familienzulagen, Wohnungsleistungen, betrieblicher Gesundheitsdienst). Das Leistungsvolumen belief sich 1986 auf 8,8% des Sozialbudgets und bestand zu 93,5% aus Einkommensleistungen.

(11) Entschädigungsinstitutionen:

Die Entschädigungsinstitutionen umfassen die Kriegsopferversorgung, den Lastenausgleich, die Wiedergutmachung und sonstige Entschädigungen. Die Leistungen beliefen sich 1986 auf 2,9% des Sozialbudgets. Die Entschädigungsleistungen bestehen zu 76,0 % aus Einkommensleistungen.

(12) Institutionen der Sozialen Hilfen und Dienste:

Die Institutionen der Sozialen Hilfen und Dienste stellen Leistungen der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, der Ausbildungsförderung, des Wohngeldgesetzes, des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der Vermögensbildungsgesetze bereit. Das gesamte Leistungsvolumen belief sich 1986 auf 7,8% des Sozialbudgets. Die Leistungen bestehen insgesamt zu 46,3% aus Einkommensleistungen und 37,4% aus Sachleistungen.

(13) Indirekte Leistungen:

Die indirekten Leistungen umfassen insbesondere Steuerermäßigungen. Diese betreffen als Ermäßigungen von Steuern auf Einkommen u. a. die erhöhten Absetzungen für Wohngebäude, das steuerbegünstigte Bausparen sowie die steuerbegünstigten Aufwendungen für die Berufsausbildung, die Altersentlastungsbeträge, die Haushaltsfreibeträge, das Ehegatten-Splitting, die Kindergrundfreibeträge, die außergewöhnlichen Belastungen, die Ausbildungsfreibeträge, die Pauschbeträge für Körperbehinderte

sowie die Freibeträge für Kriegsoffer und gleichgestellte Personen. Neben diesen Ermäßigungen von Steuern auf Einkommen sind Ermäßigungen von Steuern auf Vermögen zu konstatieren wie Ehegattenfreibeträge, Kinderfreibeträge, Altersfreibeträge sowie Grundsteuerermäßigungen. Hinzu tritt die Steuerermäßigung aufgrund des Kfz-Steuererlasses für Körperbehinderte. Der Gesamtumfang der sozial bedingten Steuerermäßigungen belief sich 1986 auf 9,1% des Sozialbudgets.

Zu den indirekten Leistungen gehören weiterhin Vergünstigungen im Wohnungswesen: diese betreffen den sozialen Wohnungsbau (Zinszuschüsse, Tilgungszuschüsse und Zinsermäßigungen), die Wohnungsfürsorge der öffentlichen Arbeitgeber (Zinsermäßigungen) und den Lastenausgleich (Zinsermäßigungen). Das Leistungsvolumen belief sich 1986 auf 0,9% des Sozialbudgets.

Sowohl die Steuerermäßigungen als auch die Vergünstigungen im Wohnungswesen bestehen zu 100% aus Einkommensleistungen.

2.3 Sozialleistungen nach Funktionen

Die verschiedenen Sozialleistungsinstitutionen erbringen ihre Leistungen in unterschiedlichen Funktionsbereichen der Sozialen Sicherung. Der Sozialbericht versteht unter Sozialleistungsfunktionen soziale Tatbestände, Risiken oder Bedürfnisse, deren Eintritt und Vorhandensein die Anspruchsberechtigung auf Sozialleistungen auslöst. Der Sozialbericht nennt insgesamt 8 Funktionsbereiche der Sozialen Sicherung:

(1) Funktionsbereich Alter und Hinterbliebene:

Der Funktionsbereich Alter und Hinterbliebene faßt die Leistungen der Alters- und Hinterbliebenensicherung zusammen. Die Leistungen bei Alter umfassen Altersruhegelder (unter Berücksichtigung der flexiblen Altersgrenze), ferner Renten und rentenähnliche Leistungen, die nicht Altersruhegelder sind, an Personen jenseits der für das Altersruhegeld geltenden Altersgrenze, unabhängig davon, aus welchem Anlaß die Leistung ursprünglich zugewilligt wurde. Die Leistungen an Hinterbliebene umfassen die Leistungen an Witwen (Witwer) unter 60 (65) Jahren sowie die Leistungen beim Tod von Begünstigten und Familienangehörigen (Sterbegeld). Familienzuschläge und Waisenrenten sind jedoch dem Funktionsbereich Ehe und Familie zugeordnet. Die gesamten Leistungen im Funktionsbereich Alter und Hinterbliebene beliefen sich 1986 auf 38,2% des Sozialbudgets und bestanden zu etwa 92% aus Einkommensleistungen.

(2) Funktionsbereich Krankheit und Invalidität (Gesundheit):

Der Funktionsbereich Krankheit und Invalidität erfaßt die Leistungen zur Verhütung von Krankheiten, die Leistungen bei Krankheit sowie bei Arbeitsunfällen/Berufskrankheiten und bei allgemeiner Invalidität. Die Vorbeugungsmaßnahmen betreffen die Leistungen zur Verhütung von Krankheiten, von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie von Berufs- und Erwerbsunfähigkeit. Die Leistungen bei Krankheit (außer bei Arbeitsunfall/Berufsunfall) umfassen diejenigen Leistungen, die der Linderung der Krankheit oder der Wiederherstellung der Gesundheit dienen, einschließlich der Geldleistungen bei Arbeitsunfähigkeit. Die Leistungen bei Arbeitsunfall/Berufskrankheit umfassen die Ausgaben zur Entschädigung von Personen, die von Arbeitsunfällen/Berufskrankheiten betroffen sind; die Leistungen dienen der Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit durch Arbeits- und Berufsförderung (Berufshilfe) und der Linderung der Verletzungs- und Krankheitsfolgen; hierzu gehören auch Geldleistungen an Verletzte bzw. berufsranke Personen. Die Leistungen bei allgemeiner Invalidität fallen dann an, wenn eine dauernde und mit Einschränkung oder Verlust der Berufs- oder Erwerbsfähigkeit verbundene Beeinträchtigung der Gesundheit durch physische Gebrechen vorliegt; außerdem fallen hier Leistungen bei Behinderung an (außer als Folge

von Arbeitsunfall/Berufskrankheit sowie von politischen Ereignissen). Die Familienzuschläge zu den Einkommensleistungen werden dem Funktionsbereich Ehe und Familie zugerechnet. Rentenleistungen an Personen über 60 Jahre (Frauen) bzw. über 65 Jahre (Männer) werden den Leistungen für Alter und Hinterbliebene zugeordnet. Die Gesamtleistungen im Funktionsbereich Krankheit und Invalidität beliefen sich 1986 auf 33,1% des Sozialbudgets; sie bestanden zu 62% aus Sachleistungen.

(3) Funktionsbereich Ehe und Familie:

Der dritt wichtigste Funktionsbereich der Sozialen Sicherung ist derjenige von Ehe und Familie. Hierin enthalten sind die Leistungen für Kinder, an Ehegatten und bei Mutterschaft. Einbezogen werden auch entsprechende Leistungen aus dem beamtenrechtlichen System sowie gemäß Tarifvertragsrecht des Öffentlichen Dienstes. Für Kinder fallen Unterhaltsleistungen an (auch Kinderzuschläge und Waisenrenten). Die Leistungen für Ehegatten umfassen solche Leistungen (einschließlich Zuschläge), die wegen des Unterhalts von Ehegatten entrichtet werden. Die Leistungen bei Mutterschaft umfassen alle diejenigen Leistungen, die im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Entbindung stehen, einschließlich der Leistungen für Mutter und Kind während der ersten Tage nach der Entbindung und während der Schutzfristen sowie während des Mutterschaftsurlaubs, ferner Mutterschaftsvorsorgeleistungen. Die Leistungen im Funktionsbereich Ehe und Familie beliefen sich auf 13,0% des Sozialbudgets im Jahre 1986 mit einem Anteil der Einkommensleistungen von etwa 90%.

(4) Funktionsbereich Beschäftigung:

Die Leistungen im Funktionsbereich Beschäftigung betreffen die berufliche Bildung, die sonstige Mobilität und die Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Leistungen zur beruflichen Bildung umfassen die Förderung der Ausbildung, Fortbildung und Umschulung sowie die Berufsberatung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes, der Reichsversicherungsordnung, des Angestelltenversicherungs- und des Reichsknappschaftsgesetzes, des Bundesversorgungs-, Lastenausgleichs-, Bundessozialhilfe-, Jugendwohlfahrts- und Bundesausbildungsförderungsgesetzes. Zu den sonstigen mobilitätsfördernden Maßnahmen gehören die Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme, des Arbeitsplatzwechsels und der Schaffung von Arbeitsplätzen; Maßnahmen zur ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (einschließlich Schlechtwetter- und Wintergeld) sowie die Arbeitsberatung und -vermittlung werden ebenfalls hinzugerechnet. Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit fallen bei vorübergehender unfreiwilliger Nichtteilnahme am Erwerbsleben in Form des Arbeitslosengeldes, des Kurzarbeitergeldes und der Arbeitslosenhilfe an. Sämtliche Familienzuschläge zu den Einkommensleistungen sind dem Funktionsbereich Ehe und Familie zugeordnet. Das Leistungsvolumen im Funktionsbereich Beschäftigung belief sich 1986 auf 8,7% des Sozialbudgets; der Anteil der Einkommensleistungen belief sich auf etwa 60%.

(5) Funktionsbereich Folgen politischer Ereignisse:

Zu den Leistungen im Funktionsbereich Folgen politischer Ereignisse gehören konsumtive Leistungen, die als Entschädigung für die Folgen politischer Ereignisse, insbesondere bei Kriegsschäden, gezahlt werden. Auch die Belastung der Rentenversicherungsträger durch Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, soweit sie auf Kriegsfolgen zurückgehen, wird diesen Leistungen in pauschaler Form zugerechnet. Entschädigungen für Vermögensverluste sind hierin jedoch nicht enthalten. Außerdem werden die Familienzuschläge zu den Einkommensleistungen dem Funktionsbereich Ehe und Familie, die Renten an Personen über 60 (Frauen) bzw. 65 Jahre (Männer) den Leistungen im Funktionsbereich Alter und Hinterbliebene zugeschlagen. Der Funktionsbereich Folgen politischer Ereignisse umfaßte 1986 1,7% des Sozialbudgets mit einem Anteil der Einkommensleistungen von etwa 68%.

(6) Funktionsbereich Wohnen:

Dem Funktionsbereich Wohnen werden die Leistungen zur Verbesserung der Wohnungsverorgung, insbesondere das Wohngeld und die Mietverbilligung des Sozialen

Wohnungsbaus, zugerechnet. Das Leistungsvolumen belief sich im Jahre 1986 auf 2,1% des Sozialbudgets; der Anteil der Einkommensleistungen machte knapp 68% aus.

(7) Funktionsbereich Sparen:

Der Funktionsbereich Sparen umfaßt die Leistungen nach den Gesetzen zur Förderung der Vermögensbildung für Arbeitnehmer, dem Spar-Prämiengesetz und dem Wohnungsbau-Prämiengesetz sowie die steuerliche Begünstigung des Bausparens und der 7b-Abschreibung. Das Leistungsvolumen belief sich auf 2,7% des Sozialbudgets im Jahre 1986 und bestand fast ausschließlich aus Einkommensleistungen.

(8) Funktionsbereich Allgemeine Lebenshilfen:

Der Funktionsbereich Allgemeine Lebenshilfen umfaßt Leistungen, die bei Vorliegen besonderer wirtschaftlicher oder sonstiger Notlagen zugewendet werden. Hierzu gehören vor allen Dingen Leistungen der Rentenversicherung sowie der Sozial- und Jugendhilfe, ferner die sogenannten Sonstigen Hilfen, die von der Krankenversicherung als ärztliche Beratung und Hilfe zur Empfängnisregelung erbracht werden. Der Leistungsumfang dieses Funktionsbereichs belief sich 1986 auf 0,6% des Sozialbudgets, wobei die Einkommensleistungen und Sachleistungen in etwa gleichgewichtig von herausragender Bedeutung waren.

Tabelle 1: Sozialleistungen 1960-1990

Jahr	Sozialbudget		Bruttosozialprodukt		Sozialleistungsquote %	Einwohner		Pro-Kopf-Sozialbudget	
	Mio. DM	Index	Mrd. DM	Index		Mio.	Index	DM	Index
1960	63 845	100,0	303,0	100,0	21,07	55,4	100,0	1 152	100,0
1961	70 948	111,1	331,4	109,4	21,41	56,2	101,3	1 262	109,5
1962	77 594	121,5	360,5	119,0	21,52	56,8	102,5	1 366	118,5
1963	82 894	129,8	382,1	126,1	21,69	57,4	103,5	1 444	125,3
1964	90 635	141,9	419,6	138,5	21,60	58,0	104,6	1 563	135,6
1965	114 603	179,5	458,2	151,2	25,01	58,6	105,7	1 956	169,7
1966	128 509	201,3	487,4	160,9	26,37	59,1	106,7	2 174	188,7
1967	137 504	215,4	493,7	162,9	27,85	59,3	107,0	2 319	201,2
1968	146 202	229,0	533,7	176,1	27,39	59,5	107,3	2 457	213,2
1969	158 340	248,0	597,8	197,3	26,49	60,1	108,4	2 635	228,6
1970	180 144	282,1	675,7	223,0	26,66	60,7	109,4	2 968	257,5
1971	198 752	311,3	751,8	248,1	26,44	61,3	110,6	3 242	281,4
1972	223 922	350,7	825,1	272,3	27,14	61,7	111,3	3 629	314,9
1973	252 592	395,6	918,9	303,3	27,49	62,0	111,8	4 074	353,5
1974	300 626	470,8	985,6	325,3	30,50	62,1	111,9	4 841	420,1
1975	346 598	542,8	1 029,4	339,7	33,67	61,8	111,5	5 608	486,7
1976	373 024	584,2	1 123,0	370,6	33,22	61,5	111,0	6 065	526,3
1977	397 839	623,1	1 196,3	394,8	33,26	61,4	110,8	6 480	562,3
1978	418 612	655,6	1 290,0	425,7	32,45	61,3	110,6	6 829	592,6
1979	443 820	695,1	1 395,3	460,5	31,81	61,4	110,7	7 228	627,2
1980	475 730	745,1	1 485,2	490,2	32,03	61,6	111,1	7 723	670,2
1981	508 797	796,9	1 545,1	509,9	32,93	61,7	111,3	8 246	715,6
1982	524 435	821,4	1 597,1	527,1	32,84	61,6	111,2	8 514	738,8
1983	535 378	838,5	1 674,1	552,5	31,98	61,3	110,6	8 734	758,2
1984	554 574	868,6	1 756,9	579,8	31,57	61,0	110,1	9 091	789,1
1985	572 297	896,3	1 837,9	606,6	31,14	61,0	110,1	9 302	814,4
1986	603 779	945,7	1 950,0	643,6	30,96	61,0	110,1	9 898	859,2
1990	688 622	1 078,5	2 341,0	722,6	29,42	59,4	107,2	11 593	1 006,0

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeits- und Sozialstatistik 1985 sowie Sozialbudget 1986. Institut der deutschen Wirtschaft: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1986. Bevölkerungsprognose gem. Tab. 27 (Modell II) und 28 (Modell A).

Tabelle 2: Sozialleistungen (einschl. Verrechnungen) nach Institutionen 1965-1990 in Mio. DM

Institutionen	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1990
Rentenversicherung	31 569	52 224	101 125	142 585	150 022	159 210	162 457	171 377	175 237	179 584	214 273
R. der Arbeiter	20 019	31 896	61 813	80 216	83 856	88 688	89 773	94 863	96 020	97 240	112 390
Angestelltenvers.	9 777	16 432	43 143	57 137	61 876	67 351	71 585	71 211	77 390	81 540	98 020
Knappsch. Rentenvers.	4 045	6 129	9 769	13 319	13 929	14 590	14 848	14 670	14 740	14 970	16 720
Krankenversicherung	15 988	26 088	61 142	90 066	96 654	97 532	100 992	108 944	114 543	118 535	138 690
Unfallversicherung	3 266	4 240	7 155	10 019	10 588	11 074	11 207	11 395	11 673	11 986	13 874
Arbeitsförderung	1 566	3 882	18 066	22 844	31 374	38 303	39 537	37 968	38 990	43 654	45 263
Kindergeld	2 884	2 891	14 638	17 609	19 165	16 898	15 435	14 967	14 464	14 590	13 600
Erziehungsgeld										1 705	2 900
Altershilfe f. Landwirte	488	900	1 867	2 775	2 903	3 004	3 048	3 190	3 327	3 631	4 283
Versorgungswerke	81	204	560	920	1 000	1 126	1 169	1 221	1 263	1 309	1 530
Beamtenrechtl. System	16 207	24 027	37 044	46 331	48 765	49 830	50 493	50 911	52 039	54 220	59 585
Pensionen	10 677	15 825	26 016	32 947	34 688	35 327	36 094	36 104	36 793	38 055	41 270
Familienzuschläge	4 336	6 218	7 048	7 617	7 781	7 883	7 957	7 966	8 206	8 915	10 415
Beihilfen	1 194	1 984	3 980	5 767	6 296	6 620	6 442	6 841	7 040	7 250	7 900
Arbeitgeberleistungen	8 167	18 802	29 738	44 953	45 630	44 092	45 118	47 804	50 000	53 264	62 825
Engeltfortzahlung	4 500	12 500	18 490	27 880	26 900	23 890	23 500	25 000	26 000	27 301	32 501
Betriebl. Altersvers.	1 980	3 050	5 320	8 100	8 860	9 610	10 390	11 220	11 570	11 940	13 110
Zusatzversicherung	727	1 732	3 483	5 883	6 580	7 117	7 688	7 934	8 205	8 508	9 942
Sonst. Arbeitgeberleistg.	960	1 520	2 445	3 090	3 290	3 475	3 540	3 650	4 225	5 515	7 272
Entschädigungen	10 051	11 534	15 919	17 761	18 133	18 117	17 886	17 589	17 058	17 354	16 738
Kriegopferversorgung	5 803	7 488	11 135	13 480	13 789	14 031	13 952	13 826	13 435	13 792	13 575
Lastenausgleich	2 017	1 785	1 844	1 713	1 628	1 584	1 484	1 404	1 297	1 227	954
Wiedergutmachung	1 800	1 959	2 398	2 156	2 252	2 180	2 133	2 016	1 980	2 000	1 770
Sonstige Entschädigungen	431	302	542	412	464	322	317	343	346	335	439
Soz. Hilfen und Dienste	5 468	11 644	32 321	40 771	43 895	45 265	45 262	43 997	45 286	47 166	50 781
Sozialhilfe	2 194	3 540	9 218	14 972	16 591	18 154	19 423	20 677	22 182	23 536	26 984
Jugendhilfe	1 016	1 602	4 260	6 789	7 235	7 401	7 225	7 602	7 761	7 863	8 090
Ausbildungsförderung	171	629	2 309	3 149	3 167	3 110	2 502	698	469	454	457
Wohngeld	178	660	1 797	2 009	2 625	2 872	2 800	2 594	2 648	3 068	3 150
Off. Gesundheitsdienst	529	758	1 361	1 669	1 812	1 854	1 844	1 880	1 930	2 000	2 300
Vermögensbildung	1 380	4 455	13 376	12 183	12 465	11 874	11 468	10 546	10 296	10 245	9 800
Direkte Leistungen	94 972	155 365	317 889	433 840	465 000	481 408	489 561	506 327	520 825	543 363	621 045
Indirekte Leistungen	19 631	24 779	28 709	41 890	43 797	43 027	45 817	48 249	51 472	60 419	67 577
Steuerermäßigungen	15 800	20 726	24 059	35 930	37 377	38 657	41 097	43 177	46 052	54 879	61 357
Verg. im Wohnungswesen	3 831	4 053	4 650	5 960	6 420	4 370	4 720	5 070	5 420	5 540	6 220
Sozialbudget	114 603	180 144	346 598	475 730	508 797	524 435	535 378	554 574	572 297	603 779	688 622

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Sozialbudget 1986.