

# Zur Problematik der Sozialinvestitionen

Von

Joachim Bretschneider, Lore Kullmer, Heinz Markmann,  
Detlef Marx, Stephanie Münke, Oswald v. Nell-Breuning,  
Hans Peter Widmaier, Helmut Winterstein

Herausgegeben von Horst Sanmann



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1970

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 40**

# SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 40

---

## Zur Problematik der Sozialinvestitionen



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1970

# **Zur Problematik der Sozialinvestitionen**

**Von**

**Joachim Bretschneider, Lore Kullmer, Heinz Markmann,  
Detlef Marx, Stephanie Münke, Oswald v. Nell-Breuning,  
Hans Peter Widmaier, Helmut Winterstein**

**Herausgegeben von Horst Sanmann**



**VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT  
BERLIN 1970**



**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1970 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61**  
**Printed in Germany**

## **Vorwort**

Der sozialpolitische Ausschuß des „Vereins für Socialpolitik — Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“, der längere Zeit hindurch inaktiv gewesen war, hat sich im Jahre 1968 neu konstituiert. Sein erstes Arbeitsergebnis enthält dieser Band: Vier Referate und vier Diskussionsvoten zum Fragenkreis Sozialinvestitionen, mit denen sich der Ausschuß in seinen Sitzungen in Berlin (1968) und in Innsbruck (1969) befaßt hat.

Im Herbst 1970

*Der Herausgeber*



## Inhaltsverzeichnis

Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen	
Von Prof. Dr. <i>Hans-Peter Widmaier</i> , Regensburg .....	9
Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von H. P. Widmaier	
Von Prof. Dr. <i>Detlef Marx</i> , Berlin .....	45
Zur Zielproblematik von Sozialinvestitionen.	
Von Prof. Dr. <i>Oswald v. Nell-Breuning</i> , S.J., Frankfurt/M. ....	57
Zur Zielproblematik von Sozialinvestitionen. Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von O. v. Nell-Breuning	
Von Priv.-Doz. Dr. <i>Helmut Winterstein</i> , Erlangen-Nürnberg .....	69
Finanzpolitische Aspekte von Sozialausgaben	
Von Prof. Dr. <i>Lore Kullmer</i> , Regensburg .....	77
Tarifvertragsparteien und Sozialinvestitionen	
Von Prof. Dr. <i>Stephanie Münke</i> , Berlin .....	93
Tarifvertragsparteien und Sozialinvestitionen. Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von St. Münke, aus der Sicht der Arbeitgeberverbände	
Von Dipl.-Pol. <i>Joachim Bretschneider</i> , Köln .....	137
Tarifvertragsparteien und Sozialinvestitionen. Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von St. Münke, aus der Sicht der Gewerkschaften	
Von Dr. <i>Heinz Markmann</i> , Düsseldorf .....	143



# **Aspekte einer aktiven Sozialpolitik**

## **Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen**

Von *Hans Peter Widmaier*, Regensburg

### **I. Übersicht**

1. Im vorliegenden Beitrag werden einige Überlegungen zur Neuorientierung der Sozialpolitik in industrialisierten Ländern angestellt. Die neuen quantitativen Dimensionen und eine veränderte staatspolitische Qualität der sozialen Frage — Ergebnis der sichtbaren Mängel der verschiedenen Entscheidungssysteme der Wohlstandsgesellschaft in bezug auf eine adäquate Versorgung mit Sozialinvestitionen — machen eine aktive Sozialpolitik erforderlich. Sie erhält ihre Impulse zunächst aus der punktuellen oder umfassenderen Gesellschaftskritik der politischen Ökonomen. Zugleich erfährt sie praktische Handlungsanweisungen durch den Dialog zwischen Wissenschaft und politischen Entscheidungsträgern. Letzterer wird heute auf einer neuen Stufe der Rationalisierung politischer Herrschaft geführt.

2. Dieser Beitrag zeigt folgende Struktur: Im Abschnitt II wird zunächst auf die neuen sozialpolitischen Dimensionen und Perspektiven verwiesen und die Ausgangsthese formuliert: Die Sozialpolitik traditioneller Prägung — nämlich Sozialpolitik als reaktives Maßnahmenbündel, Sozialpolitik als Korrekturfaktor — muß stufenweise abgelöst werden durch eine vorausschauende, zukunftsorientierte und aktive Sozialpolitik. Dies bedeutet tendenziell eine Gewichtsverlagerung von der Sozialleistungs- zur Sozialinvestitionspolitik, ohne daß erstere völlig verschwindet. Eine Skizze der unterschiedlichen Entscheidungssysteme demokratischer Industriegesellschaften schließt sich an; die Wirkung politischer Entscheidungssysteme auf die Versorgung mit Sozialinvestitionen wird geprüft (Abschnitt III). Offensichtliche Mängel auch in der Entscheidungsvorbereitung durch die staatliche Bürokratie führten zum Einbezug wissenschaftlicher Gremien in die Entscheidungsfindung. Neue Techniken wurden entwickelt und theoretische Ansätze verfeinert (Theorie der Sozialinvestitionen). In Abschnitt IV wird die Forderung nach einer mittelfristigen Wirtschafts- und Sozialpolitik begründet. Eine entsprechende Planung der Sozialinvestitionen soll zu einer Klärung der Voraussetzungen des sozialen und technischen Fortschritts

führen und es ermöglichen, den Fortschritt in bewußt gestaltende Regie zu nehmen. Durch die Diskussion der Zielproblematik, anhand einer knappen Typologie des Datenkranzes und durch Hinweise auf unterschiedliche Entscheidungsregeln (Investitionskriterien) und die Interdependenzen vermittelt Abschnitt V eine Taxonomie des Planungsproblems. Eine Skizze verschiedener Effekte der Sozialinvestitionen soll die Taxonomie abrunden. Mit Hilfe der Taxonomie des Planungsproblems können einige bisher entwickelte Planungsansätze dargestellt und kritisiert werden (Abschnitt VI).

## II. Neue Dimensionen

3. Ein Jahrzehnt der Wachstumseuphorie, der Begeisterung über Wachstumsraten und Produktivitätssteigerung, der dankbaren Entgegennahme von mehr und neuen Konsumgütern wird heute überschattet durch intensiv spürbare oder durch Gesellschaftskritik moderner Prägung sichtbar gemachte Begleiterscheinungen dieser raschen Entwicklung unseres Wirtschaftslebens: Verkehrschaos, urbane Krise, Bildungsnotstand, Unzulänglichkeiten in der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen und brennende soziale Probleme der Jugend und des Alters könnten paradigmatisch für das umfassende Problem eines Nachhinkens der Lösung öffentlicher Gemeinschaftsaufgaben hinter der wirtschaftlichen Entwicklung stehen.

*Die soziale Frage hat neue quantitative Dimensionen und zugleich eine veränderte staatspolitische Qualität erhalten.*

Damit rückt die Sozialpolitik in ihrer neuen Form und mit neuem Gehalt in das Zentrum staatswissenschaftlicher Aktivität.

4. Auch und gerade Ökonomen haben diese neuen Dimensionen der Sozialpolitik und ihre veränderte Qualität erkannt und zum Gegenstand ihrer Untersuchungen gemacht. So weist etwa *Mishan* in seinem Traktat über die Kosten wirtschaftlichen Wachstums<sup>1</sup> ganz allgemein auf die überproportionale Zunahme volkswirtschaftlicher Kosten in wachsenden Wirtschaften hin. *Baumol* formuliert in einem Beitrag zur urbanen Krise<sup>2</sup> die Hypothese, daß die volkswirtschaftlichen Kosten im

---

<sup>1</sup> E. J. *Mishan*: The Costs of Economic Growth; London 1967. Vgl. dazu auch J. R. *Hicks*: Growth and Anti-Growth; in: Oxford Economic Papers, Band 18, 1966, S. 257 ff., und H. W. *Singer*: Sir John Hicks on "Growth and Anti-Growth"; in: Oxford Economic Papers, Band 20, 1968, S. 122 ff. Der umfassende Beitrag zu diesem Problem immer noch K. W. *Kapp*: The Social Costs of Private Enterprise; Harvard 1950, deutsch: Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft; Tübingen 1958.

<sup>2</sup> W. J. *Baumol*: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis; in: American Economic Review, Band LXI, 1967, S. 415 ff.



Quadrat der Zahl der Bewohner zunehmen. Es ergeben sich kumulative Prozesse mit — wie es *Baumol* formuliert — „Pareto-nicht-optimalen“ Ergebnissen: Jeder wird geschädigt.

5. Besonders intensiv beschäftigen sich Ökonomen heute wieder<sup>3</sup> mit dem Problem der adäquaten Investitionen in das Bildungssystem. Dies nicht nur wegen des offensichtlichen Investitionscharakters von Bildungsausgaben, sondern vor allem aus Gründen der mangelhaften Versorgungssituation in diesem Bereich<sup>4</sup>. Vergleichbares gilt für den Sektor der Gesundheitsinvestitionen, in dem neben der internen Effizienz dieses Dienstleistungsbereichs auch die übergreifenden Effekte auf die Gesamtwirtschaft (spillover effects) einer systematischen ökonomischen Analyse unterzogen werden<sup>5</sup>. Selbst dem ökonomischen Dilemma der darstellenden Künste wurde neuerdings eine umfangreiche Untersuchung gewidmet<sup>6</sup>. Da jedes Allokationsproblem stets auch eine zeitliche Dimension hat, wird die effiziente Nutzung der Zeit als ökonomisches Problem gesehen und theoretischer Reflexion unterzogen<sup>7</sup>.

6. Großangelegte gesellschaftskritische Texte, wie sie uns etwa *Galbraith*<sup>8</sup> vorlegt, stehen durchaus in der Tradition der politischen Ökonomie.

7. *Galbraith* sieht sich selbst in der Tradition derjenigen Theoretiker, deren Ansätze fruchtbar wurden für eine staatliche Sozialpolitik. Etwa *Keynes'* Theorie der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik, oder *Malthus'* Bevölkerungstheorie, die Verteilungstheorie von *Ricardo* und die Ansätze von *Marx* haben sichtbar die Richtung der Sozialpolitik in den letzten hundert Jahren bestimmt<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Hinweise auf die Wiederbelebung einer traditionellen Fragestellung der politischen Ökonomie bei H. P. *Widmaier*: Zur Zukunft unserer Bildungsanstalten; in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 103. Jahrgang, 1967, S. 491 ff.

<sup>4</sup> F. *Edding*: Ökonomie des Bildungswesens; Freiburg 1963, G. *Bombach*: Bildungswesen und wirtschaftliche Entwicklung; Heidelberg 1964, H. P. *Widmaier* und *Mitarbeiter*: Bildung und Wirtschaftswachstum; Villingen 1966.

<sup>5</sup> E. *Rahner*: Kosten- und Ertragsanalyse im Gesundheitswesen; Diss. Saarbrücken 1965. H. E. *Klarman*: The Economics of Health; New York 1965. M. S. *Feldstein*: The Economic Analysis for Health Service Efficiency; Amsterdam 1967, aus soziologischer Sicht Ch. von *Ferber*: Sozialpolitik in der Wohlfahrts-gesellschaft; Hamburg 1967.

<sup>6</sup> W. J. *Baumol*/W. G. *Bowen*: Performing Arts: The Economic Dilemma; New York 1966. A. T. *Peacock*: Public Patronage and Music: An Economist's View; in: Reprint Series, Institute of Social and Economic Research and Department of Economics, University of York, 1968.

<sup>7</sup> G. S. *Becker*: A Theory of the Allocation of Time; in: The Economic Journal, Band LXXV, 1965, S. 493 ff., und die dort angegebene Literatur.

<sup>8</sup> J. K. *Galbraith*: Gesellschaft im Überfluß; Zürich 1959; *ders.*: Die moderne Industriegesellschaft, München 1968.

<sup>9</sup> Vgl. dazu G. *Myrdal*: Das Verhältnis zwischen Sozialwissenschaft und Sozialpolitik; in: *ders.*: Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft; Hannover 1965, S. 49 ff.

8. Heute verweisen die neuen quantitativen Dimensionen und die veränderte staatspolitische Qualität der sozialen Frage allerdings darauf, daß die Sozialpolitik traditionellen Stils — nämlich Sozialpolitik als reaktives Maßnahmenbündel, Sozialpolitik als Korrekturfaktor — tendenziell abgelöst werden muß durch eine *vorausschauende, zukunftsorientierte und aktive Sozialpolitik*. Es geht dabei um eine *Gewichtsverlagerung* von der traditionellen Sozialleistungspolitik hin zu einer Sozialinvestitionspolitik. Diese Verschiebung der Gewichte ist plausibel: Je mehr und bessere Sozialinvestitionen durchgeführt werden, desto weniger Hilfeleistungen und Korrekturen sind später erforderlich — ohne daß Sozialleistungen jedoch ganz abgebaut werden müssen und können (Kompensation). Voraussetzung dafür ist eine systematische *Analyse* der neuen Dimensionen zur genauen Beurteilung der gegebenen Lage sowie eine möglichst umfassende *Planung* der notwendigen Sozialinvestitionen zur Orientierung über unser Wollen für die Zukunft. Zunächst soll eine Begründung dieser These anhand der Mängel der verschiedenen polit-ökonomischen Entscheidungssysteme gegeben werden.

### III. Polit-ökonomische Entscheidungssysteme und Sozialinvestitionen

9. *Dahl* und *Lindblom*<sup>10</sup> gehen von vier *Entscheidungssystemen* aus, nämlich: dem Preissystem, dem System der demokratischen Kontrolle (Polyarchie), dem Verhandlungssystem zwischen organisierten Gruppen (bargaining-system) und dem System der Über- und Unterordnung (Hierarchie).

10. Es ist zu prüfen, welcher unterschiedliche Einfluß diesen vier Entscheidungssystemen im Rahmen einer mittelfristigen Wirtschafts- und Sozialpolitik zukommt. Dem *Preissystem* kommt schon deshalb geringere Bedeutung zu, weil große Teile der Infrastruktur und Sozialinvestitionen nicht marktgängig sind oder die Marktrelationen verzerrt sind<sup>11</sup>. Typisch für das Preissystem ist zudem das Vorherrschen der Konsumentensouveränität mit der damit verbundenen Beachtung der reinen Zeitpräferenz der Konsumenten. Tatsächlich haben wirtschafts-

---

<sup>10</sup> R. A. *Dahl*/C. E. *Lindblom*: Politics, Economics, and Welfare; Harpers Torchbooks, New York 1963, S. 171 ff. Vgl. dazu auch J. *Stohler*: Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtsstaat; in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band XXIV, 1964, S. 349 ff.

<sup>11</sup> Ex ante könnte man mit Schattenpreisen arbeiten, vgl. dazu J. *Tinbergen*: Design of Development; Baltimore 1958. Neuerdings P. *Eckstein*: Accounting Prices as a Tool of Development Planning; Center for Research on Economic Development, The University of Michigan, Ann Arbor, Discussion Paper 110. 2. Februar 1968.

liche Konzentrationsprozesse und die neuen Techniken der Konsumentenbeeinflussung zu einer Umkehrung der Prämissen des Preissystems geführt: nicht der einzelne Konsument bestimmt das Marktgeschehen, sondern wenige große Produzenten dominieren. *Mishan* spricht deshalb vom „Mythos der Konsumentensouveränität“<sup>12</sup>.

11. Das System der *demokratischen Kontrolle* über den Wahl- und Abstimmungsmechanismus der direkten und indirekten Demokratie ist neuerdings in Anknüpfung an *Joseph Schumpeters* Vorstellungen<sup>13</sup> durch *Anthony Downs*<sup>14</sup> einer genaueren Untersuchung unterzogen worden. Im Analogieverfahren werden die Prämissen des Marktmodells auf den Wahlmechanismus übertragen. Der Politiker erscheint als Stimmenmaximierer. Er bietet dasjenige politische Programm an, welches ihm die meisten Stimmen einbringen könnte. Auf diese Weise dürfte sich ein systematischer bias in Richtung derjenigen „Wahlschlager“ ergeben, die gegenwärtige Leistungen gegenüber Vorhaben mit in der Zukunft liegenden Ergebnissen bevorzugen. Die Umschreibung mit der Formel „Politik der Wahlgeschenke“ dürfte diesen Zusammenhang treffend darstellen. Hinzu kommt die große soziale Distanz breiter Wählerschichten zum Komplex der Gemeinschaftsaufgaben — oft bedingt durch einen beträchtlichen Informationsmangel. Allerdings können Situationen entstehen, wie etwa in Frankreich heute, in denen gerade das Nachhinken der Gemeinschaftsaufgaben zum offenen Konflikt führt.

12. Konflikte dieser Art werden durch das *Verhandlungssystem zwischen organisierten Gruppen* ausgetragen. Ein neuer Beitrag zur Theorie der Gruppe wurde durch *Mancur Olson jr.* in seiner „Logik des kollektiven Handelns“<sup>15</sup> geleistet. *Olson* setzt sich bewußt von der traditionellen Gruppentheorie ab, für die die Ubiquität sozialer Gruppen und eine psychologisch begründete Neigung (propensity) zur Gruppenbildung als Ausgangspunkte genommen werden. *Olson* geht vom ökonomisch rational handelnden Menschen aus, der sich aufgrund gemeinsamer Interessen mit anderen in Gruppen organisiert. Von der Gruppe wird erwartet, daß sie die gemeinsamen Interessen der Mitglieder wahrnimmt: Ihre eigentliche Funktion ist die Produktion von öffentlichen Gütern (wobei *Olson* den Begriff des ‚öffentlichen Gutes‘ sehr extensiv auslegt).

13. Die Kombination von Einzelinteressen und Gruppeninteresse in einem Verband sieht *Olson* analog zum Marktprozeß; auch dort haben

<sup>12</sup> E. J. *Mishan*: The Costs of Economic Growth; a. a. O., S. 109 ff.

<sup>13</sup> J. *Schumpeter*: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie; 2., erw. Aufl., Bern 1950.

<sup>14</sup> A. *Downs*: An Economic Theory of Democracy; New York 1957. Vgl. auch Ph. *Herder-Dorneich*: Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie; Freiburg 1959.

<sup>15</sup> M. *Olson jr.*: The Logic of Collective Action; Cambridge (Mass.) 1965.

alle Firmen ein Interesse an höheren Preisen, während ihr Interesse bezüglich der Ausbringung jeder einzelnen Firma mit den Interessen anderer Firmen konfligiert. Diese Konfliktsituation besteht auch innerhalb eines Verbandes. Da außerdem nach *Olson* keine „natürliche“ Neigung zur Gruppenbildung besteht und die Gruppenbildung Kosten verursacht, ist es notwendig, die Mitgliedschaft in großen Gruppen zu erzwingen oder aber über die Gruppe zusätzliche Anreize (private incentives) zu bieten, die im Sinne privater Güter die Einzelinteressen der Mitglieder befriedigen.

14. Wenn keine „natürliche“ Neigung zur Gruppenbildung besteht, wird es nach *Olson* immer große „latente Gruppen“ geben, wie etwa nichtorganisierte Konsumenten, die unmündige Jugend und die nicht mehr arbeitenden Alten, die nach *Olson* „im Stillen leiden“. Ein alle Bürger befriedigendes Angebot an öffentlichen Gütern ist somit *nicht* gewährleistet<sup>16</sup>.

15. Ein Beispiel mag das Problem illustrieren. Zeitpräferenzüberlegungen (vgl. P. 60 ff.) und gruppentheoretische Vorstellungen können zum Ausgangspunkt genommen werden, den *Generationskonflikt als ökonomischen und sozialen Konflikt* zu interpretieren<sup>17</sup>. Die meisten Bürger eines Staates sind im Zeitablauf zwangsläufig Bezieher von Transfers (in der Jugend), dann Produzenten und Einkommensempfänger (als Arbeitende) und schließlich wieder Bezieher von Transfers (als Rentner und Pensionäre). Die Intensität des Konflikts zwischen den genannten Altersbereichen ist einmal abhängig vom „natürlichen“ Gewicht jeder Altersgruppierung. So können Bevölkerungszyklen unterschiedliche Intensitätsgrade des ökonomischen Generationenkonflikts hervorrufen (ausdrückbar in „Belastungskoeffizienten“). Zum anderen können physische und ökonomische Grenzen der Gruppenbildung dazu führen, daß durch das bargaining der organisierten „Verbände der Mitte“ (etwa Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände) die unorganisierte und unmündige Jugend und die Alten geschädigt werden.

16. Hier greift ein anderer Verband, der Staat, über die *staatliche Sozialpolitik* ein und *erzwingt eine Kompensation* zwischen den Generationen. Allerdings besteht auch hier wieder eine Abhängigkeit der

---

<sup>16</sup> Demgegenüber vertritt H. J. *Ramser* die These, daß bei dezentraler Entscheidung (etwa im Bundesstaat) eher mit einer Tendenz zur Über- anstatt zur Unterversorgung zu rechnen ist. Vgl. H. J. *Ramser*: Dezentrale Planung der Infrastrukturausgaben; in: Finanzarchiv, N. F. Band 27, 1968, S. 484 ff. Vgl. auch W. C. *Brainard*/F. T. *Dolbear*: The Possibility of Oversupply of Local "Public" Goods: A Critical Note; in: The Journal of Political Economy, Band 75, 1967, S. 86 ff. Beide Thesen stehen nicht notwendigerweise im Widerspruch zueinander, da Über- und Unterversorgung jeweils partiell auftreten können.

<sup>17</sup> Vgl. K. E. *Boulding*: Conflict and Defense; New York 1963, S. 199 ff.

Regierung vom Wahlmechanismus und dem Einfluß der Interessenverbände, so daß für die Vergangenheit wie für die Gegenwart wohl zunächst nur von *Kompensationsversuchen* gesprochen werden kann.

17. Es bleibt noch die *indirekte Auferlegung von Zwang durch den Staat* zu diskutieren. Offensichtlich benutzt der Staat die *Inflation* dazu, zumindest einen Teil der staatlichen Aufgaben zu meistern. John Maynard Keynes wies anfangs der zwanziger Jahre darauf hin, daß diese Form des indirekten Zwangs allen Staaten eigentümlich sei, seit sie im alten Rom entdeckt wurde<sup>18</sup>. Die Inflation ist die politisch einfachste Form der Zwanguferlegung, da sie der „Linie des geringsten Widerstandes folgt und nicht einzelne verantwortlich gemacht werden können“<sup>19</sup>. Aber ihre Wirkung ist, wie Keynes nachweist, nicht allgemein, sondern gruppenspezifisch: Sie trifft in aller Schärfe nur die Geldbesitzer und die Bezieher fester Einkommen, läßt die Eigentümer von Sachwerten hingegen nicht nur unbehelligt, sondern bringt ihnen sogar absolute Vorteile<sup>20</sup>.

18. Das in unserem Zusammenhang besonders wichtige System ist das der Über- und Unterordnung (Hierarchie), besonders in seiner speziellen Ausformung der *staatlichen Bürokratie*. Eine Reihe sozio-ökonomischer Voraussetzungen<sup>21</sup> führte zur Ausbildung bürokratischer Herrschaftsformen im öffentlichen Bereich: So die Entwicklung der Geldwirtschaft und die damit verbundene Ausbildung der öffentlichen Finanzverwaltung, die extensive Entwicklung der staatlichen Tätigkeiten und die entsprechende qualitative Erweiterung der Problemhorizonte. Bürokratische Organisation ist zudem technisch anderen Organisationsformen überlegen. Sie ist ausgezeichnet durch Regelgebundenheit, eine Differenzierung der Funktionen durch Arbeits- und Funktionenteilung, verbunden mit einer entsprechenden Kompetenzverteilung. Diese wird möglich durch die Fachqualifikation der Beamten.

<sup>18</sup> J. M. Keynes: A Tract on Monetary Reform; London 1923, S. 9.

<sup>19</sup> J. M. Keynes: A Tract on Monetary Reform; a. a. O., S. 65.

<sup>20</sup> Ich habe in einer Arbeit zur Wirtschaftspolitik der Weimarer Republik (zusammen mit K. B. Netzbund) nachzuweisen versucht, wie die gigantischste Finanzierung eines Infrastrukturprojekts durch die Hyper-Inflation — die „Abtragung“ der Kriegsschuld des 1. Weltkrieges — nicht nur zu einem Zusammenbruch des Währungssystems, sondern auch zur Deposedierung einer tragenden Schicht, des Mittelstandes, geführt hat, deren Folgen für Deutschland und die Demokratie durch den sich anschließenden Extremismus der Mitte katastrophal waren. Vgl. K. B. Netzbund/H. P. Widmaier: Währungs- und Finanzpolitik der Ära Luther, 1923 bis 1925; Tübingen 1964. Vgl. dazu auch: S. M. Lipset: Der „Faschismus“, die Linke, die Rechte und die Mitte; in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 11. Jahrgang, 1959, S. 401 ff., wiederabgedruckt in E. Nolte (Hrsg.): Theorien über den Faschismus; Köln 1967, S. 449 ff.

<sup>21</sup> Vgl. dazu M. Weber: Wirtschaft und Gesellschaft; I. und II. Band, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 125 ff. u. 559 ff.



Die Hierarchisierung der Organisation ermöglicht eine ständige Kontrolle in bezug auf die Zweckrichtung des bürokratischen Handelns. Neben die inneren Strukturmerkmale tritt die Tendenz zu einer Konzentration der sachlichen Betriebsmittel bei gleichzeitiger Trennung der Personen von diesen Verwaltungsmitteln.

19. Max Weber nannte die Ablösung traditioneller Herrschaftsformen durch bürokratische „revolutionär“ im Sinne eines „Vormarsches des Rationalismus“. Jürgen Habermas spricht von der ersten Stufe der Rationalisierung politischer Herrschaft<sup>22</sup>. Sie war ermöglicht worden durch eine relative Angleichung der ökonomischen und sozialen Unterschiede in modernen Demokratien und die allgemeine Anhebung des Bildungsniveaus sowie eine auch auf die Bedürfnisse der Bürokratie zugeschnittene Fachausbildung der mittleren und oberen Kader.

20. Die technische Überlegenheit bürokratischer Organisationsformen ist durch Zweifel an ihrer internen Effizienz, Kritik an ihrem überproportionalen Wachstum (Parkinson) und die immer noch nicht aufgabenadäquate Auswahl der Fachbeamten<sup>23</sup> infrage gestellt worden. Hinzu kommen neuere Überlegungen, wie sie etwa Gordon Tullock<sup>24</sup> in seinem Versuch einer ökonomischen Theorie der Bürokratie anstellt. Hier gibt die vom ökonomischen Rationalprinzip ausgehende theoretische Analyse moderner Bürokratien eine ausgezeichnete Beschreibung der herrschenden Situation: Im Vordergrund steht das ökonomisch motivierte individuelle Erfolgsstreben der Mitglieder bürokratischer Organisationen. Öffentliche Güter sind — wie beim Stimmengewinne suchenden Politiker in der Theorie von Downs — nur das „Nebenprodukt“ der faktisch „privatwirtschaftlich“ motivierten und orientierten Tätigkeit der Mitglieder der Bürokratie. Da sich private Motivation und öffentliche Aufgabe oft widersprechen, kommt es in der Regel zu einer Vernachlässigung der Produktion öffentlicher Güter durch die Bürokratien<sup>25</sup>.

21. Die ökonomischen Theorien des Wahlmechanismus (Downs) der Gruppenhandlung (Olson) und der Bürokratie (Tullock) basieren alle auf der Abstraktion des homo oeconomicus. Dennoch ergeben sie eine er-

<sup>22</sup> J. Habermas: Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft; in: H. Krauch u. a. (Hrsg.): Forschungsplanung; München 1966, S. 130 ff.

<sup>23</sup> Vgl. dazu E. Liefmann-Keil: „Bildungsmonopole“ in der Gegenwart. Zu Max Webers Beitrag zur Bildungsökonomie; in: N. Kloten u. a. (Hrsg.): Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Tübingen 1964, S. 284 ff.

<sup>24</sup> G. Tullock: The Politics of Bureaucracy; Washington 1965. Vgl. auch A. Downs: Inside Bureaucracy; Boston 1967.

<sup>25</sup> Ausnahmen sind natürlich denkbar. So wird etwa der bürokratische Entrepreneur (im Sinne des Schumpeterschen Unternehmers) diesen Zirkel durchbrechen. Diese Durchbrechung der Regel sollte jedoch die grundlegende Tendenz kaum verändern.

staunlich gute Beschreibung des Funktionierens der nicht-marktwirtschaftlichen Entscheidungssysteme heute. Wenn die ökonomische Rationalität des Individuums heute so stark in den Vordergrund gerückt ist und die Produktion öffentlicher Güter nur als „Nebenprodukt“ der Entscheidungsprozesse anzusehen ist, so kann man daraus die *These* ableiten, daß die heutige Wirkungsweise dieser Entscheidungssysteme die *Tendenz zur kollektiven Verarmung* in sich trägt.

22. Bereits Josef Schumpeter hat das Eindringen des ökonomischen Rationalprinzips in praktisch alle Lebensbereiche beobachtet<sup>26</sup> und eine dem System der kapitalistischen Entwicklung immanente Tendenz zur Veränderung des institutionellen Rahmens daraus abgeleitet<sup>27</sup>. Ironischerweise ist ein ganzes Arsenal wirtschafts- und sozialpolitischer Instrumente in Richtung einer Korrektur und Abwehr dieser Störungen gerichtet — wiederum vorwiegend orientiert am ökonomischen Rationalprinzip (!).

23. Methodische Einsicht und praktische Fragen zwingen zu einer Neuorientierung des bisherigen sozialpolitischen Instrumentariums in Richtung eines „rationalen Humanismus“, wie ihn z. B. K. W. Kapp<sup>28</sup> fordert. Dies wird möglich im Rahmen einer interdisziplinär sich organisierenden und arbeitenden sozialen Planung und Zukunftsforschung, die heute auf einer zweiten Stufe der Rationalisierung politischer Herrschaft (J. Habermas) stattfindet. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist die zunehmende Vergabe von Forschungsaufträgen an wissenschaftliche Gremien sowie die damit verbundene wissenschaftliche Beratung der politischen Entscheidungsträger. Interessanterweise geschieht dies vornehmlich in Bereichen, in denen die erste Stufe der Rationalisierung politischer Herrschaft — im Sinne bürokratischer Organisationsformen — bisher dominierte: Bei den öffentlichen Gemeinschaftsaufgaben wie Gesundheit, Bildung und Forschung.

24. Neue Technologien zur Bewältigung dieser Probleme wurden entwickelt. Die bei staatswissenschaftlichen Untersuchungen stets notwendige Systemorientierung und die Beachtung der Kreislaufzusammenhänge, die Gemeinsamkeiten in der Fragestellung sowie eine Reihe ähn-

---

<sup>26</sup> J. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie; a. a. O., Bern 1950, S. 202 f.

<sup>27</sup> Schumpeter spricht a. a. O. im Kap. 12 von den „bröckelnden Mauern“, der „Zerstörung der schützenden Schichten und des institutionellen Rahmens“. Durch die wachsende „soziale Feindseligkeit“ wird die „Legitimationsbasis des Systems immer stärker in Frage gestellt“ (Kap. 13) und allgemeine „Zersetzung“ ist die Folge (Kap. 14).

<sup>28</sup> K. W. Kapp: Zum Problem der Enthumanisierung der „reinen Theorie“ und der gesellschaftlichen Realität; in: KYKLOS, Band 20, 1967, S. 307 ff. ders.: Nationalökonomie und rationaler Humanismus; in: KYKLOS, Band 21, 1968, S. 1 ff.



licher technischer, ökonomischer und institutioneller Merkmale führten zu ersten Versuchen einer Integration der verschiedenen Felder und Ansätze im Rahmen einer Theorie der Infrastruktur und der Sozialinvestitionen<sup>29</sup>.

25. Im folgenden soll zunächst eine mittelfristige Perspektive der Zukunftsgestaltung entwickelt werden (Abschnitt IV), um dann anhand einer Taxonomie des Planungsproblems (Abschnitt V) die Erweiterung der traditionellen Fragestellung zu skizzieren. Im kritischen Rückbezug auf die Taxonomie werden abschließend einige der weitestentwickelten traditionellen Modelle dargestellt und im Lichte der Taxonomie kritisiert (Abschnitt VI).

#### **IV. Übergangsprozesse versus Golden-age-Betrachtungen: Eine optimistische Perspektive**

26. Im Rahmen der Aktivitäten internationaler Organisationen (OECD, ECE) wird heute versucht, anknüpfend an die erfolgreiche Entwicklung standardisierter Systeme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung<sup>30</sup>, auch ein *System der demografischen Gesamtrechnung* zu entwickeln<sup>31</sup>. Bereits bei der Übertragung der Input-Output-Analyse auf die Untersuchung des Bildungssystems und des Arbeitsmarktes hatte sich die Nützlichkeit dieses Konzepts für die Untersuchung der Bestands- und Strömungsgrößen und ihrer Relationen zueinander gezeigt<sup>32</sup>. Der Versuch einer Zusammenfassung aller demografischen Informationen in einem System verspricht eine weitere Verbesserung des analytischen und prognostischen Instrumentariums, dessen wirtschafts- und sozialpolitische Relevanz offensichtlich ist.

27. Gegenstand dieses Zählsystems ist die Bevölkerung eines Landes mit ihren primären Strukturmerkmalen wie Alter, Geschlecht, Begabung sowie den sekundären Strukturmerkmalen im Sinne der Zugehö-

---

<sup>29</sup> Vgl. dazu A. O. Hirschmann: *The Strategy of Economic Development*; New Haven 1958, deutsch: *Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Stuttgart 1967. J. Stohler: *Zur rationalen Planung der Infrastruktur*; in: *Konjunkturpolitik*, 11. Jahrgang, 1965, S. 279 ff. R. Jochimsen: *Theorie der Infrastruktur*; Tübingen 1966. A. J. Youngson: *Overhead Capital*; Edinburgh 1967.

<sup>30</sup> OEEC: *A Standardized System of National Accounts*; Paris 1958. R. Stone: *Input-Output and National Accounts*; Paris 1961.

<sup>31</sup> R. Stone: *Input-Output and Demographic Accounting*; in: *Minerva*, Band IV, 1966, S. 365 ff. Ders. u. a.: *An Example of Demographic Accounting: The School Ages*; in: *Minerva*, Band VI, 1968, S. 185 ff.

<sup>32</sup> G. Bombach: *Forecasting Requirements of Highly Qualified Manpower as a Basis of Educational Policy*; in: *OECD, Manpower Forecasting in Educational Planning*; Paris 1967, S. 83 ff. H. P. Widmaier und Mitarbeiter: *Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung*; Villingen 1966.

rigkeit der Personen zu und der Tätigkeit in bestimmten Subsystemen der Gesellschaft wie Elternhaus, Schule, Arbeits- und Berufssektor, Religionsgemeinschaften, politische Parteien, Sozialversicherungssystemen u. a. m.

28. Die Ordnung der Daten in großen Matrizen sowie die Wiederholung der Systematisierung im Zeitablauf ermöglicht nicht nur eine genaue Beobachtung der Veränderungen, sondern bietet zugleich Ansatzpunkte für die ökonometrische Analyse der Determinanten des Prozeßablaufs sowie eine erste Basis für prognostische Versuche.

29. Wir erhalten auf diese Weise die wohl wichtigste Grundinformation für eine der Hauptdeterminanten der *Entwicklung der investiven und konsumtiven Infrastruktur*. Man denke etwa an die Entwicklung der Nachfrage nach Bildungsplätzen, Gesundheitsleistungen, Altersversorgung, Freizeitbeschäftigung, Verkehrsleistungen. Durch die tiefe Strukturierung des Datenmaterials sollten neue Ansätze zur Überwindung der hochaggregierten theoretischen Modelle entwickelt werden können.

30. Auch bereits entwickelte theoretische Ansätze bieten aufschlußreiche Experimente in diesem Zusammenhang. Proberechnungen mit dem *Modell der stabilen Bevölkerung* auf der Basis der demografischen Gesamtrechnung könnten uns über die zu jeder Wachstumsrate der Bevölkerung gehörige typische Struktur informieren und zugleich den Übergang zur gleichmäßigen Struktur — mit wichtigen Konsequenzen für die Nachfrageentwicklung — beschreiben.

31. Dadurch ergibt sich die Chance einer wirtschafts- und sozialpolitisch fruchtbaren Erfassung von strukturellen Entwicklungstendenzen. Gottfried *Bombach* bietet in diesem Zusammenhang interessante Spekulationen zu einer Theorie des optimalen Bevölkerungswachstums<sup>33</sup>. Er weist zunächst nach, daß bei der Übertragung der Modellannahmen einer einfachen Variante der neoklassischen Wachstumstheorie auf die Bevölkerungsentwicklung — nämlich: Konstante Wachstumsrate der Bevölkerung, gleichförmige Entwicklung des technischen Fortschritts, Substitutionshypothese, Zuführung eines konstanten Bruchteils des Sozialprodukts zur Kapitalbildung — sich eine optimale Wachstumsrate der Bevölkerung nicht ermitteln läßt. Da die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität für jede Variante des Bevölkerungswachstums gleich der Rate des technischen Fortschritts ist, können im — allerdings sehr fernen — Endzustand des Systems schnell, langsam oder gar nicht wachsende Bevölkerungen ebenso gut leben wie schrumpfende.

---

<sup>33</sup> G. *Bombach*: Auswirkungen des Bevölkerungswachstums in einer entwickelten Volkswirtschaft; in: Das Wachstum der Weltbevölkerung, Zürich und Tübingen 1965, S. 47 ff.

32. Andererseits läßt sich über die *Domar-Harrod*-schen Modellvorstellungen — nämlich: Limitationalität der Produktionsfaktoren, Konstanz des Kapitalkoeffizienten — sowie eine Aufspaltung der Nettoinvestition in eine bevölkerungsabhängige Investition (bei der Infrastruktur) und eine bevölkerungsunabhängige Investition (bei einem Teil der industriellen Investitionen) nachweisen, daß bei konstantem Kapitalkoeffizienten in beiden Sektoren der Wohlstand von der Wachstumsrate der Bevölkerung abhängt<sup>34</sup>. Ein optimales Bevölkerungswachstum ist bestimmbar.

33. *Bombach* vertritt nun die These einer *Konvergenz* beider Modelle. Durch die Verfeinerung der bisherigen Ansätze ist dieser Annäherungsprozeß bereits im Gang: Hinweise für Ansatzpunkte wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen sind freigelegt worden, so etwa bei der aktiven Beeinflussung des technischen und sozialen Fortschritts, bei der wachstumsbegünstigenden Allokation von Arbeitskräften, beim Ausbau der Infrastruktur u. a. m.

34. Sollte es der Wirtschafts- und Sozialpolitik gelingen, die mittelfristigen Übergangsschwierigkeiten zur neoklassischen Gleichgewichtswelt zu überwinden, so ergibt sich die optimistische Perspektive, daß à la longue schnell wachsende Bevölkerungen genauso gut leben können wie langsam wachsende. Hieraus läßt sich die Forderung nach einer *mittelfristigen Wirtschafts- und Sozialpolitik* ableiten, deren Kernstück eine Theorie der Infrastruktur und der Sozialinvestitionen bilden müßte und deren Instrumentarium zwischen säkularer Spekulation und Konjunkturpolitik liegen würde.

35. Daraus ergibt sich eine zentrale Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung auf der zweiten Stufe der Rationalisierung politischer Herrschaft: Die *Evaluation* sozialpolitisch relevanter Projekte und die *Bewertung* ganzer Programme sozialpolitischer Maßnahmen durch den Wissenschaftler mit Hilfe neuer staatswissenschaftlicher Ansätze und Techniken. Im Vordergrund der nun folgenden Betrachtungen sollen *Sozialinvestitionen* — besonders in das Bildungssystem und den Gesundheitssektor — stehen, wobei ich diese bewußt von reaktiven *Sozialleistungen* abheben möchte, um das aktive Element einer neuen sozialpolitischen Orientierung zu betonen.

36. Im Sinne unserer mittelfristigen Orientierung geht es um die Klärung der Voraussetzungen für den sozialen und technischen Fortschritt in der Absicht, den Fortschritt in bewußt gestaltende Regie zu nehmen und damit von seiner bisherigen „Naturwüchsigkeit“ und „Inter-

---

<sup>34</sup> A. Y. C. Koo: Per Capita Rate of Economic Growth; in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 74, 1955, S. 47 ff.

essenbedingtheit“ (*Habermas*) abzuheben. Welche komplizierten Aufgaben sich dabei für die wissenschaftliche Bearbeitung ergeben, soll anhand einer Taxonomie des Problems skizziert werden.

## **V. Eine Taxonomie des Problems der Planung von Sozialinvestitionen**

37. Die Taxonomie des Problems erfolgt durch die Diskussion der Zielsetzungen, anhand einer knappen Typologie des Datenkranzes, durch Hinweise auf unterschiedliche Entscheidungsregeln (Investitionskriterien) und eine Skizze der unterschiedlichen Effekte von Sozialinvestitionen.

### **1. Die Zielproblematik**

38. Aus wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht haben Sozialinvestitionen insofern instrumentellen Charakter, als sie die Grundlage für die Verwirklichung individueller Lebenschancen vermitteln. Dies findet etwa seinen Ausdruck im politischen Postulat (und Verfassungsrecht) der gleichen Bildungschancen gleich Begabter<sup>35</sup> oder in der Forderung nach einer den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüchen entsprechenden Ausbildung.

39. Für die Verwirklichung der im Einzelnen angelegten Lebenschancen gleich bedeutsam sind gesundheitspolitische Maßnahmen, vor allem im Sinne unserer aktiven Sozialpolitik als Präventivmaßnahmen: Vorbeugen ist besser als heilen. Neben eine allgemeine Anhebung des Versorgungsniveaus sollte auch in diesem Bereich eine Verbesserung der Verteilung des vorhandenen Leistungspotentials auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Sozialschichten treten.

40. Der instrumentelle Charakter von Sozialinvestitionen kann dadurch illustriert werden, daß sie im Dienste der übergeordneten Ziele der Gesellschaftspolitik stehen, nämlich der Gerechtigkeit, der Freiheit, der Sicherheit, der Rationalität und des Fortschritts<sup>36</sup>.

Die Verbindungslinien sind leicht hergestellt. Chancengleichheit im Bildungssystem und eine breite Streuung der Gesundheitsdienstleistungen sind bezogen auf das Prinzip der Gerechtigkeit. Bedarfsadäquate Ausbildung impliziert die Vorstellung einer gleichgewichtigen Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften bestimmter

---

<sup>35</sup> Vgl. dazu verschiedene Landesverfassungen der Bundesrepublik Deutschland und H. P. *Widmaier* (Hrsg.): *Begabung und Bildungschancen*; Frankfurt, Berlin, Bonn, München 1967.

<sup>36</sup> Vgl. dazu die Ausführungen bei R. A. *Dahl*/C. E. *Lindblom*: *Politics, Economics and Welfare*; a. a. O., S. 28 ff.

Qualifikation und ist damit orientiert am Prinzip der Sicherheit des Arbeitsplatzes. Legen Sozialinvestitionen die Grundlage für die Verwirklichung individueller Lebenschancen, dann tragen sie zugleich zur Realisierung der gesetzlich verankerten Freiheit der Wahl des Ausbildungs- und Berufsweges bei. Fortschritt wird erzielt durch eine allgemeine Anhebung des Bildungs- und Gesundheitsniveaus der Bevölkerung. Die Rationalität der bestehenden Systeme (Bildung und Gesundheit) sollte durch eine Analyse der die Systeme bisher dominierenden gesellschaftlichen Interessenlagen verbessert werden können.

41. Anhand welcher Kriterien kann ein durch Sozialinvestitionen induzierter gesellschaftlicher Wandel beurteilt werden? Eine Linie wohlfahrtstheoretischer Überlegungen rankt sich um das *Pareto-Optimum*. Durch jede Bewegung vom Optimum weg werden einzelne schlechter gestellt. Oder anders formuliert: Gesellschaftlicher Wandel ist solange positiv, solange mindestens einer besser gestellt ist und niemand geschädigt wird. Kaum ein sozialer Wandlungsprozeß dürfte wohl diesen Test bestehen, da sozialer Wandel stets mit Auf- und Abstiegsprozessen verbunden ist und dadurch Einzelne negativ betroffen werden. Größeren Spielraum bietet der in diesem Zusammenhang von *Kaldor*, *Hicks*, *Scitovsky*, *Graaff* u. a. genannte *Kompensationstest*, der der Tatsache negativ Betroffener insofern Rechnung trägt, als die Gewinner in der Lage sein sollten, die Verlierer zu entschädigen.

42. In kritischer Auseinandersetzung mit den Optimalitätskriterien entwickelten *Bergson*, *Graaff* und *Samuelson* eine zweite Linie wohlfahrtstheoretischer Überlegung durch die Diskussion einer *Wohlfahrtsfunktion*. Ausgehend von den paretianischen Optimalbedingungen sollen die möglichen gesellschaftlichen Konstellationen nach ihrem Wohlfahrtsgehalt geordnet werden.

43. Wegen des Leerformelcharakters der genannten Theoreme, der Nichtberücksichtigung externer Effekte sowie kreislauftheoretischer und gesellschaftlicher Zusammenhänge müssen wir für die zunächst isolierende Betrachtung der Sozialinvestitionen auf weniger ehrgeizige Konstruktionen zurückgreifen. So schlägt *Eckstein*<sup>37</sup> die Formulierung einer „bescheidenen“ *Zielfunktion* vor, in der politisch artikulierte Zielvorstellungen ausgedrückt werden sollen. Im Rahmen eines die empirische Ausgangssituation und den gegebenen Datenkranz einbeziehenden Entscheidungsmodells soll eine Maximierung der Zielfunktion versucht werden.

---

<sup>37</sup> Vgl. O. *Eckstein*: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria; in: NBER: Public Finances. Needs, Sources, and Utilization; Princeton 1961, S. 445 ff.

Problematisch erscheint auch hier die Konzentration einer Fülle unterschiedlicher Elemente in einem Wohlstandsindikator. Gerade bei Projekten für Sozialinvestitionen stehen wir einem Zielbündel gegenüber. So mag ein Bildungsprogramm neben der Steigerung der Arbeitsproduktivität auch verteilungsrelevante Effekte und die Reduktion natürlicher und gesellschaftlich bedingter Risiken umfassen. Ähnliches gilt für Gesundheitsinvestitionen.

44. In der politischen Beratungssituation müssen diese unterschiedlichen Ziele gemeinsam durch Politiker und Berater herausgearbeitet werden und in die Zielfunktion Eingang finden. Dieser Dialog kann zu einer stärkeren Artikulierung der politischen Zielsetzungen führen und zugleich nach Prüfung der gegebenen Möglichkeiten der Zielerfüllung eine Neuorientierung und Neuformulierung jener einleiten.

45. In praktischen Beratungssituationen über Sozialinvestitionsprojekte sind wir jedoch noch weit entfernt von dieser Möglichkeit, und zwar einerseits aus Mangel an Informationen, andererseits aus Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Wissenschaft und Politik. Schließlich ist ein allgemeiner Konsensus bezüglich der gesellschaftlichen Ziele in der pluralistischen Gesellschaft nicht gegeben<sup>38</sup>.

Einen Ausweg suchte man in der Formulierung konkreter, quantifizierter *Zielwerte*. Angestrebt wird etwa ein bestimmtes Gesundheitsniveau der Bevölkerung oder eine quantifizierte Ausbildungsstruktur der die Schule verlassenden Absolventen, die langfristig zu einer Veränderung des Bildungsniveaus der Gesamtbevölkerung führt<sup>39</sup>.

Als Zielwerte werden also bestimmte Ergebnisse (outputs) des Bildungs- und Gesundheitssystems angesehen. Sie sollen auf einem ökonomisch sinnvollen Weg erreicht werden, etwa durch Minimierung der Kosten. Leider sind uns die „Produktionsfunktionen“ sowohl im Bildungssektor als auch im Bereich des Gesundheitssystems nahezu unbekannt. Alternative *Simulationsrechnungen* mit den Realgrößen der Systeme können aber unterschiedliche Wege zur Erreichung der Zielwerte beschreiben und Engpässe (z. B. der Lehrer- oder Arztversorgung) aufzeigen. Derartige Hilfskonstruktionen sind jedoch weit davon entfernt, das zur Verfügung stehende ökonomische Instrumentarium adäquat zu nutzen.

---

<sup>38</sup> Vgl. dazu H. K. *Schneider*: Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft; in: H. Besters (Hrsg.) Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Theodor Wessels zum 65. Geburtstag; Berlin 1967, S. 37 ff.

<sup>39</sup> So postulierte die Regierung eines deutschen Bundeslandes die Steigerung der Zahl der Abiturienten von 8 Prozent eines Altersjahrganges (1964) auf 15 Prozent und die Erhöhung der Zahl der Absolventen mit einem mittleren Abschluß (10 Jahre Schulzeit mit einer Fremdsprache) von 16 Prozent (1964) auf etwa 40 Prozent für das Zieljahr 1980. Vgl. dazu: H. P. *Widmaier* und *Mitarbeiter*: Bildung und Wirtschaftswachstum; a. a. O.



## 2. Typologie des Datenkranzes

46. Schon bei der Zieldiskussion sind wir auf Nebenbedingungen (constraints) gestoßen, die in der analytischen und planerischen Arbeit berücksichtigt werden müssen. Die Taxonomie des Problems der Sozialinvestitionen soll deshalb durch eine Typologie des Datenkranzes fortgesetzt werden<sup>40</sup>.

Wird der Planer mit einem bestimmten Problem konfrontiert, so muß er entscheiden, wieviele Nebenbedingungen in die Betrachtung einbezogen werden sollen. Ein gangbarer Weg ist zwischen zwei Extremen zu suchen, nämlich dem Modell ohne Nebenbedingungen (also utopischer Abstraktion von der historischen Situation) und dem Modell, das nur noch eine Lösung zuläßt. Letztlich geht es um eine hinreichend genaue Beschreibung bzw. Berücksichtigung der Situation für die Analyse. Im Planungskontext müssen wir insbesondere im Hinblick auf langfristig wirksame Projekte wie Sozialinvestitionen vermeiden, daß nicht durch eine zu starre Fixierung des Systems bestimmte Lösungen des Problems von vornherein ausgeschlossen werden.

Langfristig kann eine Vielzahl von heute das System einschränkenden Daten verschwinden, ja es sollte gerade das Ziel der Politik sein — wenn etwa bestimmte Nebenbedingungen den Fortschritt hemmen —, unerwünschte Teile des Datenkranzes zu beseitigen.

47. Für die Sozialinvestitionen gehören eine Reihe unterschiedlicher Nebenbedingungen zum Datenkranz der Basisperiode der Untersuchung. Neben physischen finden wir rechtliche, verwaltungstechnische, politische, ökonomische und soziale Datenkonstellationen, die zu berücksichtigen sind.

48. Zu den *physischen Einschränkungen* gehören in den beiden hier betrachteten Sektoren die Relationen zwischen Mitteleinsatz und Prozeßergebnis, etwa die Lehrer/Absolventen-Relation und die Arzt-Personal/Behandelten-Relation. Beide Relationen sind ausdrückbar in einer Produktionsfunktion. Kurz- und mittelfristig streng limitational, stellt sich bei einer langfristig orientierten Planung die Frage der Substituierbarkeit der Produktionsfaktoren und damit auch eine Aufgabe der für die kurze Periode gültigen Einschränkung<sup>41</sup>. Physische Einschränkungen können auch die Begabungsstruktur einer Bevölkerung<sup>42</sup> oder die Ge-

---

<sup>40</sup> Vgl. dazu allgemein O. Eckstein: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria; a. a. O., S. 450 ff.

<sup>41</sup> Vgl. H. P. Widmaier und Mitarbeiter: Zur Strategie der Bildungspolitik; Bern 1968, S. 28 ff.

<sup>42</sup> Vgl. H. P. Widmaier (Hrsg.): Begabung und Bildungschancen; a. a. O., und die dort vorgebrachten Argumente in bezug auf die Beweglichkeit der Begabungsstruktur.



sundheitsstruktur bilden. Bestimmte Einsatzfaktoren wie Schulbauten und Krankenhäuser sind ihrem technischen Charakter gemäß immobil. Veränderungen dieser Daten sind praktisch nur über Ersatz- und Expansionsprozesse möglich. Neben die räumliche Immobilität tritt bei diesen Anlagen ihre lange technische Nutzbarkeit, wodurch leicht Überkapazitäten entstehen können. Eine aktive Sozialpolitik im Bereich der Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen macht insofern einen technischen Produktionsumweg erforderlich, als erst mehr Lehrer und Dozenten ausgebildet werden müssen, wenn höhere Leistungen in Zukunft erwartet werden.

Dieser Produktionsumweg ist außerdem gekennzeichnet durch die Länge der Ausbildungsperioden (Produktionsperiode) und die damit verbundenen hohen Kosten für den einzelnen und für die Gesellschaft. Kurzfristig ergibt sich dadurch eine geringe Angebotselastizität für Lehrer und Mediziner.

49. Auch die *rechtlichen Einschränkungen* müssen Eingang in unsere Überlegungen finden: So etwa die gesetzliche Fixierung der Schulpflicht und der obligatorischen Krankenversicherung, die grundgesetzlich verankerte freie Wahl des Bildungs- und Berufswegs, die verfassungsrechtliche Formulierung der gleichen Bildungschancen für gleich Begabte, schließlich Besoldungsrahmengesetze und -regelungen sowie Kompetenzregelungen zwischen Gebietskörperschaften. Hier ist die Gefahr für den Analytiker und Planer sehr stark, sich von vornherein interessante — eben über den Rahmen hinausgehende — Maßnahmen und Wege zu verbauen. Analyse und Prognose sollen ja unter Umständen gerade darauf hinweisen, neue gesetzliche Regelungen zu treffen.

50. Eng verknüpft mit den rechtlichen Einschränkungen sind die *verwaltungstechnischen Einschränkungen*, wie sie etwa in einem zentralisierten Verwaltungsapparat ihren Ausdruck finden können. Auch das Kommunikationsproblem zwischen Verwaltung und Planungsexperten und die damit verbundene Frage der Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der Verwaltung für komplizierte Modelle muß hier genannt werden<sup>43</sup>.

51. *Politischen constraints* begegnen wir bei ökonomischen und sozialen Konfliktsituationen. Sie manifestieren sich in der Auseinandersetzung der Parteien und Interessenverbände. Hier die Trennungslinie zwischen Einbezug der Realität in ein Modell und einer interessenbedingten Kampftheorie zu ziehen, dürfte besonders schwierig sein.

---

<sup>43</sup> Vgl. H. P. Widmaier: Organisationsprobleme der Kultusverwaltung bei der langfristigen Programmierung des Bildungswesens; in: Recht der Jugend, Mai 1965, Heft 5, S. 121.

52. Schließlich sind noch entscheidende *ökonomische Einschränkungen* zu nennen. Allgemein sind hier die ökonomischen Entwicklungschancen einer Volkswirtschaft und besonders die realwirtschaftlichen und finanziellen Begrenzungen dieser zu nennen. Neben die Begrenzung der Verfügbarkeit und Einsetzbarkeit bestimmter Produktionsfaktoren tritt im Bereich der Sozialinvestitionen durch die öffentliche Hand die teilweise politisch und zum anderen ökonomisch bestimmte Begrenzung des öffentlichen Ausgabenpotentials (die Grenzen der Staatstätigkeit überhaupt) sowie dessen Verteilung auf die einzelnen Ressorts. Immerhin gibt es trotz der Starrheit des fiskal-politischen Apparates und trotz der konkurrierenden Ansprüche der staatlichen Ressorts im Zuge einer wachsenden Wirtschaft einen beträchtlichen Spielraum für eine aktive Politik. Dies gilt besonders dann, wenn man, wie bei den Sozialinvestitionen, einen über das Budgetjahr oder eine Budgetperiode hinausgehenden Planungshorizont ins Auge faßt. Dabei sollten auch die traditionellen Finanzierungsarten einer genaueren Prüfung unterzogen werden<sup>44</sup>.

Eine weitere ökonomische Nebenbedingung ist verknüpft mit den oben genannten technischen Beschränkungen, nämlich der langen Produktionsperiode und der langen Lebensdauer. Beide bedingen, daß sich die ökonomischen Erträge über eine lange Periode verteilen, damit schwer prognostizierbar werden, und daß die Investitionen politisch nicht leicht durchzusetzen sind.

53. Eng verbunden mit den eben wiederholten technischen Nebenbedingungen und der zuletzt genannten ökonomischen ist eine mit Bildungsinvestitionen verbundene soziale Einschränkung: Die ex post zu beobachtende ungleiche soziale Strukturierung der Investitionen (Verteilungsproblem). Mangelnde Voraussicht und geringe Risikobereitschaft auf seiten der Einzelnen und soziale Barrieren beim Zugang zum weiterführenden Bildungssystem sowie eine geringe Erfolgchance im System selbst haben dazu geführt, daß breite Sozialschichten (besonders Arbeiter und Bauern) deutlich unterrepräsentiert sind. Dies wird auch bei den Gesundheitsleistungen sichtbar. Dementsprechend müßten *Mindestversorgungslagen* als Nebenbedingungen Eingang in die Planungsvorstellungen über Sozialinvestitionen finden<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Vgl. dazu die Überlegungen von O. Roloff: Finanzprobleme des Bildungswesens; in: H. P. Widmaier und Mitarbeiter: Zur Strategie der Bildungspolitik; a. a. O., S. 156 ff.

<sup>45</sup> Bildung ist heute „Bürgerrecht“. Mittel- und Oberschicht stellen heute in Frankreich, Österreich, der Schweiz und der Bundesrepublik zwischen 93 bis 95 Prozent der Studierenden an wissenschaftlichen Hochschulen. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß wir hier mehr vor einem Problem der Bildungspolitik als vor einem Dilemma der Hochschulpolitik stehen. Die Demokratisierung der Hochschule — gemeint hier im Sinne der Gleichheit der

54. Diese knappe Typologie unterschiedlicher Nebenbedingungen bei der Analyse und Planung von Sozialinvestitionen verweist noch deutlicher als die vorher diskutierte Zielproblematik auf die Schwierigkeiten der Modellkonstruktion. Wie wenige dieser Nebenbedingungen in die bereits entwickelten Modelle Eingang gefunden haben, soll bei deren Skizzierung weiter unten (vgl. Abschnitt VI) aufgezeigt werden.

In jedem Fall führt die Berücksichtigung unterschiedlicher Typen von Einschränkungen höchstens zu suboptimalen Lösungen, allerdings bei gleichzeitig größerer Realitätsnähe der Modellkonstruktionen.

### 3. Einige Entscheidungsregeln

55. Sind die Ziele und die Nebenbedingungen des Programms einigermaßen bekannt, könnte es möglich sein, politische, ökonomische und technologische *Entscheidungsregeln*<sup>46</sup> für die Auswahl der Sozialinvestitionsprojekte abzuleiten. Es ist im folgenden zu prüfen, welche Investitionskriterien (als Entscheidungsregeln) aus der Kapitaltheorie auf den Sektor der Sozialinvestitionen übertragbar sind und welche besonderen Probleme dabei berücksichtigt werden müssen.

56. Offensichtlich sind die beiden orthodoxen Investitionskriterien der neoklassischen Kapitaltheorie, das interne Zinsfuß-Kriterium (internal rate of return) und das Kapitalwertkriterium (present value), für

---

Bildungschancen für gleich Begabte — ist primär ein Problem des Zugangs zum Gymnasium und zudem eine Frage des Auslesesystems im Gymnasium. Hannelore Gerstein konnte in ihrer Untersuchung zeigen, daß nur etwa 9 Prozent der Gymnasiasten des Bundeslandes Baden-Württemberg aus Arbeiterfamilien kommen. Diese Gruppe trifft nun außerdem die Selektion des Gymnasiums besonders hart. Sie erreicht nur eine Erfolgsquote von 24 Prozent, bei einem Durchschnittswert dieser Quote für alle Schüler von 42 Prozent und einem Höchstwert von 84 Prozent für Kinder von Beamten des höheren Dienstes. Poignant errechnete ähnliche Zahlen für Frankreich. Inzwischen sind in Baden-Württemberg die Zugänge von Arbeiterkindern an Gymnasien gestiegen (1966 = 17,9 Prozent und 1967 = 19,4 Prozent der Übergänge insgesamt). Bei der geringen Erfolgschance dieser Kinder im heutigen System würde sich c. p. keine Veränderung der Sozialstruktur der Studierenden an Hochschulen ergeben. Die Notwendigkeit einer Systemänderung ist offensichtlich. Vgl. H. Gerstein: Erfolg und Mißerfolg im Hinblick auf strukturelle, leistungsmäßige und soziale Faktoren; in: R. Dahrendorf/G. Peisert (Hrsg.): Der vorzeitige Abgang vom Gymnasium; Villingen 1968, S. 126 ff. Vgl. auch: H. P. Widmaier (in Zusammenarbeit mit K. Bahr): Bildungsplanung; Stuttgart 1966, S. 73 für die französischen Zahlen, sowie H. P. Widmaier und Mitarbeiter: Bildung und Wirtschaftswachstum; a. a. O., S. 50 für den internationalen Vergleich der Sozialstruktur der Studierenden in Europa.

<sup>46</sup> Eine Übersicht der politischen Entscheidungsregeln gibt J. Stohler: Zur rationalen Planung der Infrastruktur; a. a. O., S. 299 ff. Vgl. dazu J. M. Buchanan/G. Tullock: The Calculus of Consent; University of Michigan Press, 1962. Eine umfassende Darstellung muß diese politischen Entscheidungsregeln ebenfalls einbeziehen.

unsere Zwecke nicht verwendbar<sup>47</sup>. Als statische Optimum-Kriterien sind sie in der modernen Wachstums- und Entwicklungstheorie kaum anwendbar. Es wird vermutet, daß Entscheidungen nach diesen Kriterien eine Maximierung des wirtschaftlichen Wachstums nicht garantieren<sup>48</sup>. Extrem führt diese Kritik zur Schlußfolgerung, daß die traditionellen Investitionskriterien — wenn sie zur Entwicklungsplanung verwendet werden — systematisch das wirtschaftliche Wachstum hindern<sup>49</sup>. In jedem Fall muß für die Planung von Sozialinvestitionen auf andere Kriterien zurückgegriffen werden, die die Fülle der Effekte von Sozialinvestitionen in weiten Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft einbeziehen. Hierher gehören die physischen Interdependenzen ebenso wie die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rückwirkungen von Sozialinvestitionsprogrammen.

57. In der neueren Investitionstheorie ist deshalb von *Kahn*<sup>50</sup> die gesellschaftliche Grenzproduktivität als Entscheidungsregel dafür vorgeschlagen worden, wie das Maximum an Ertrag von gegebenen Ressourcen (als Einschränkung) erreicht werden kann. Vom Standpunkt der Gesellschaft aus gesehen geht es um die *gesellschaftliche Grenzproduktivität* (social marginal productivity of capital = SMP).

58. Die übliche Formulierung des SMP-Kriteriums zeigt folgende Form. Wenn mit V der jährliche gesellschaftliche Wert des Prozeßergebnisses bezeichnet wird, C die jährlichen Gesamtkosten angibt und K die Gesamtinvestitionen, dann gilt:

$$SMP = \frac{V}{K} - \frac{C}{K}$$

Die Entscheidung über Investitionsalternativen ist durch die gegebenen physischen und rechtlichen Einschränkungen ziemlich eingengt. Dementsprechend kann sich der effektive SMP-Test auf die

---

<sup>47</sup> In der bildungsökonomischen Forschung wurden trotzdem Versuche mit den orthodoxen Kriterien angestellt: Vgl. z. B. M. *Blaug*: The Rate of Return on Investment in Education in Great Britain; in: The Manchester School, 1965, S. 205 ff. B. W. *Wilkinson*: Present Value of Lifetime Earnings for Different Occupations; in: The Journal of Political Economy Band LXXIV, 1966, S. 556 ff.

<sup>48</sup> z. B. P. N. *Rosenstein-Rodan*: Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe; in: The Economic Journal, Band LIII, 1943, S. 202 ff.

<sup>49</sup> W. *Galenson*/H. *Leibenstein*: Investment Criteria, Productivity, and Economic Development; in: The Quarterly Journal of Economics, Band LXIX, 1955, S. 343 ff.

Eine zusammenfassende Übersicht und Kritik findet sich bei O. *Eckstein*: Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics; in: The Quarterly Journal of Economics, Band LXXI, 1957, S. 56 ff.

<sup>50</sup> A. E. *Kahn*: Investment Criteria in Development Programs; in: The Quarterly Journal of Economics, Band LXV, 1951, S. 38 ff.

Grenzprojekte beschränken, die sich aus einer Skalierung aller Projekte gemäß ihrer gesellschaftlichen Wertschätzung ergeben<sup>51</sup>. Es wird schließlich darüber entschieden, welche Projekte gemäß ihrem SMP durchgeführt oder vom Programm ausgeschlossen werden sollen. Obere Grenze bilden die zur Verfügung stehenden Investitionsmittel, Auswahlprinzip ist das SMP des Grenzprojektes des Gesamtprogramms<sup>52</sup>.

59. Viele der Einwände, die gegen die orthodoxen Investitionskriterien vorgebracht werden, gelten auch für das SMP-Kriterium<sup>53</sup>. Da die SMP-Regel zur Gruppe der Kapitalwertkriterien gehört, ist die Wahl eines gesellschaftlichen Diskontierungsfaktors notwendig. Dadurch ergibt sich aber zugleich die Möglichkeit, unterschiedliche Werte der gesellschaftlichen Zeitpräferenz für verschiedene Planungshorizonte zu berücksichtigen. Außerdem basiert es auf der Annahme, daß die Fülle gesellschaftlicher Effekte, die in den Preisen nicht reflektiert werden, durch zusätzliche Überlegungen und Korrekturen berücksichtigt werden können. Im folgenden soll auf diese beiden Probleme genauer eingegangen werden.

60. Eine vorausschauende Planung der Sozialinvestitionen macht eine mittelfristige Orientierung nötig — sie mag 10 bis 30 Jahre umspannen. Damit rückt im Zusammenhang mit der Diskontierungsfaktorproblematik die Divergenz zwischen der *individuellen und der gesellschaftlichen Zeitpräferenz* in den Vordergrund<sup>54</sup>. Die möglichen Konflikte zwischen diesen lassen sich anhand einer kurzen Diskussion unterschiedlicher Zeitpräferenzvorstellungen verdeutlichen.

<sup>51</sup> H. B. *Chenery*: The Application of Investment Criteria; in: The Quarterly Journal of Economics, Band LXVII, 1953, S. 76 ff.

<sup>52</sup> *Eckstein* meint, daß ein treffenderer Name des Kriteriums die Bezeichnung „Gesellschaftliches Durchschnittsprodukt“ („social average product“) wäre, da das durchschnittliche Produkt des ganzen Projekts berechnet würde. Es sei ein Marginalkonzept nur in dem Sinne, daß es den Beitrag jedes einzelnen Projektes zum Programm schätzt und dabei angenommen wird, daß Entscheidungen in dem Sinne getroffen werden, daß Projekte hinzugenommen oder aus dem Programm herausgenommen werden. *Eckstein* hält es nicht für das geeignete Kriterium, den Umfang, die Struktur oder eine bestimmte Technik für ein Projekt auszuwählen, da die Maximierung des Durchschnittsprodukts (als Ziel) unter Umständen nicht das volle ökonomische Potential des Projektes auszuschöpfen braucht. Vgl. O. *Eckstein*: Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics; a. a. O., S. 59, Fußnote 8.

<sup>53</sup> *Eckstein* erwähnt die Annahme, daß eine optimale Einkommensverteilung über das Steuersystem erreicht wird, daß die Risikokomponente in der Prognose durch entsprechende Adjustierungen abgedeckt werden könnte und daß das Problem der ex ante-Koordination der Investitionsentscheidungen gelöst werden könnte. O. *Eckstein*: Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics; a. a. O., S. 60.

<sup>54</sup> S. A. *Marglin*: The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment; in: The Quarterly Journal of Economics, Band LXXVII, 1963, S. 95 ff. Vgl. dazu auch die Kommentare von G. *Tullock*, R. C. *Lind* und D. *Usher* in Band LXXVIII, 1964, des gleichen Journals, S. 331 ff., S. 336 ff. und S. 641 ff.



61. Die Vertreter des *autoritär-paternalistischen Ansatzes* — wie Ramsey<sup>55</sup>, Pigou<sup>56</sup> und Dobb<sup>57</sup> — schlagen für öffentliche Projekte mit langer Lebensdauer einen Diskontierungsfaktor von Null oder nahe bei Null vor. Die Berücksichtigung individueller Zeitpräferenzen sei bei Gemeinschaftsaufgaben gesellschaftlich irrational (socially irrational), da der Staat sowohl Hüter der Interessen dieser als auch der folgenden Generationen sei. Neuerdings hat Strotz an verschiedenen Beispielen nachgewiesen, daß Entscheidungen unter reiner Zeitpräferenz zu geringerer Gesamtbefriedigung führen als sie möglich wäre, wenn die Zeitpräferenz unberücksichtigt bleiben würde<sup>58</sup>.

62. Als Gegenpol erscheint der *individualistische Ansatz*, das „Myopia“ der reinen Zeitpräferenz für die Gegenwart, wie er bereits bei Eugen Böhm-Bawerk anklingt<sup>59</sup> und heute z. B. von Bain<sup>60</sup>, Eckstein<sup>61</sup>, Marglin<sup>62</sup> und Tinbergen<sup>63</sup> vertreten wird. Neben der Konsumenten-souveränität werden der abnehmende Grenznutzen des Einkommens und die Tatsache der Sterblichkeit des Menschen herangezogen, den paternalistischen Ansatz als zu autoritär zu bezeichnen. Der demokratische Abstimmungsmechanismus — die Wählersouveränität — wird als Möglichkeit gesehen, die individuellen Präferenzen gegenüber der Regierung deutlich zu machen.

63. These und Antithese werden in der Beobachtung des Widerstreits zwischen homo oeconomicus und homo politicus gegenübergestellt. Nach Gerhard Colm<sup>64</sup> existieren die Marktpräferenzen und politischen Präferenzen eines Individuums unabhängig voneinander und sind inkonsistent. So mag der einzelne nicht bereit sein, Bildung zu kaufen, aber dennoch in den Wahlen einem Bildungsprogramm der Regierung zustimmen oder in der direkten Demokratie für den Bau eines Schulhauses seine Stimme geben. Stephan Marglin bietet dafür das originelle

---

<sup>55</sup> F. R. Ramsey: A Mathematical Theory of Saving; in: Economic Journal, Band XXXVIII, 1928, S. 541 ff.

<sup>56</sup> A. C. Pigou: The Economics of Welfare; Paperback-Ausgabe, London, 1960, S. 23 ff.

<sup>57</sup> M. Dobb: An Essay on Economic Growth and Planning; London 1960.

<sup>58</sup> R. Strotz: Myopia and Inconsistency in Dynamic Utility Maximization; in: Review of Economic Studies, Band XXIII, 1955/56, S. 165 ff.

<sup>59</sup> E. v. Böhm-Bawerk: Positive Theorie des Capitales, 2. Auflage, Innsbruck 1902, S. 248 ff.

<sup>60</sup> J. Bain: Criteria for Undertaking Water Resource Developments; in: American Economic Review, Band L, 1960, S. 310 ff.

<sup>61</sup> O. Eckstein: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria; a. a. O., S. 439 ff.

<sup>62</sup> S. Marglin: The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment; a. a. O.

<sup>63</sup> J. Tinbergen: The Optimal Rate of Saving; in: Economic Journal, Band LXIV, 1956, S. 603 ff.

<sup>64</sup> G. Colm: Comments on Samuelson's Theory of Public Finance; in: Review of Economics and Statistics, Band XXXVIII, 1956, S. 409.

Etikett „Schizophrenia“<sup>64a</sup>. Aus einer derart umschriebenen Situation die „richtige“ oder „wahre“ Zeitpräferenz abzuleiten, erscheint nahezu illusorisch, der Begriff der Pareto-Optimalität verliert jeden Sinn.

64. Baumol<sup>65</sup>, Sen<sup>66</sup> und Marglin<sup>67</sup> gehen deshalb von den möglichen sachlichen und zeitlichen *Interdependenzen individueller Entscheidungen* aus, die Rückwirkungen auf die Präferenz des einzelnen haben können. Die wirtschaftlichen und sozialen Interdependenzen scheinen in der industriellen Gesellschaft so groß zu sein, daß individuelles Handeln stets durch das Handeln anderer mitbeeinflusst ist.

65. Diese Überlegungen müssen Eingang finden bei der Bestimmung des Diskontierungsfaktors für Sozialinvestitionsprogramme<sup>68</sup>. Eckstein hat auf einige Möglichkeiten empirischer Art verwiesen, die Wahl des Planers zu erleichtern<sup>69</sup>. Tests dieser Art können allerdings das fundamentale Entscheidungsproblem bei der Wahl des Diskontfaktors nicht von subjektiven politischen Bewertungen des Entscheidungsträgers befreien. Vielmehr besteht nur die Möglichkeit einer besseren Information über die Wirkung unterschiedlicher Handlungsalternativen.

#### 4. Unterschiedliche Effekte der Sozialinvestitionen

66. Sozialinvestitionen legen die Grundlage für eine adäquate Nutzung der Lebenschancen jedes Einzelnen und sind damit zugleich die Ausgangsbasis für jeden sozialen und technischen Fortschritt der Gesellschaft. Da eine Bewertung zu Marktpreisen nicht erfolgt und zudem politische Konstellationen und Interessenkonflikte eine ausreichende

<sup>64a</sup> S. Marglin: The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment; a. a. O., S. 98 ff.

<sup>65</sup> W. J. Baumol: Welfare Economics and The Theory of the State; Cambridge (Mass.) 1952, S. 91 f. Neuerdings hat Baumol seine Argumentation insofern revidiert, als er bei öffentlichen Projekten das Irreversibilitätsargument (Nichtumkehrbarkeit bestimmter Investitionen) in den Vordergrund stellt. Vgl. dazu W. J. Baumol: On the Social Rate of Discount; in: The American Economic Review, Band 58, 1968, S. 788 ff.

<sup>66</sup> A. K. Sen: On Optimising the Rate of Saving; in: Economic Journal, Band LXXI, 1961, S. 479.

<sup>67</sup> S. Marglin: The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment; a. a. O., S. 99.

<sup>68</sup> Wie empfindlich die Ergebnisse auf die Wahl des Diskontierungsfaktors reagieren, hat Wilkinson, am Beispiel kanadischer Einkommensunterschiede gezeigt. Bei der Berechnung des Kapitalwerts der Einkommen unterschiedlicher Berufe benutzte er Diskontraten von 5,8 und 10 Prozent, die unterschiedliche Zeitpräferenzen reflektieren sollten. Dabei ergab sich, daß bei entsprechend hohem Diskontfaktor der Unterschied zwischen dem Kapitalwert einer Volksschul- und einer Universitätsausbildung sehr klein wurde. Diese Ergebnisse werfen Licht auf die Opfertheorie des Mittelstandes (Konsumverzicht zugunsten einer weiteren Bildung der Kinder) und die Konsumtheorie der Arbeiter (Gegenwartskonsum wird hoch bewertet).

<sup>69</sup> O. Eckstein: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria; a. a. O., S. 453 ff.



Versorgung nicht gewährleisten, erscheint es besonders wichtig, eine sorgfältige Evaluation und Bewertung der unterschiedlichen positiven und negativen Effekte der Sozialinvestitionen durchzuführen, um ihre besondere Bedeutung für den einzelnen und die Gesellschaft sichtbar zu machen und in entsprechende Entscheidungen umzusetzen. Dabei bildet ein besonderes Problem des SMP-Kriteriums die Prämisse, daß vernünftige Annäherungen an die unterschiedlichen, in Preisen nicht bewerteten Effekte der Projekte erreicht werden können. In unserem Zusammenhang kann es nicht um die Korrektur von Preisverzerrungen gehen, sondern es gilt allgemein, die Fülle der Pro und Kontra der Programme festzustellen, zu klassifizieren und zu bewerten.

67. Dies kann nur erfolgen in bezug auf die gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen und unter Berücksichtigung der verschiedenen Nebenbedingungen. Bereits der Ausdruck ‚Sozialinvestitionen‘ sollte darauf hinweisen, daß wir es mit einem ökonomischen Prozeß (Investitionsprozeß) und einem sozialen Prozeß (Verteilungsprozeß) zu tun haben. Programme für Sozialinvestitionen müssen dementsprechend immer auf mindestens zwei gesellschaftspolitische Ziele hin bewertet werden, das Ziel der Effizienz und das Ziel der Gleichheit<sup>70</sup>.

68. Erst wenn die Evaluation ein möglichst breites Spektrum von Effekten erfaßt, kann sie zur Basis einer kritischen Prüfung der Zielsetzungen, der Zielkonflikte und der Nebenbedingungen in der Öffentlichkeit werden. *Habermas* hat einen derart auf die Öffentlichkeit bezogenen Beratungsprozeß der politischen Entscheidungsträger als „pragmatisches Modell der Politikberatung“ bezeichnet<sup>71</sup>.

69. Der Beitrag der Sozialinvestitionen besteht zunächst in der Garantierung der Produktionsmöglichkeiten (Bildung und Gesundheit als ‚essentials‘) und den ökonomischen Chancen einer Produktionssteigerung. Geistige Arbeit gilt heute als die wahre Quelle des Reichtums<sup>72</sup>. Nach der einseitigen Betrachtung des Faktors Arbeit als einer homogenen Größe in makroökonomischen Modellen steht heute das Problem der Struktur der Qualifikationen (horizontal und vertikal) und die Flexibilität dieser Struktur im Vordergrund der Investitionsüberlegungen<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> B. A. Weisbrod entwickelte diesbezüglich das Konzept einer ‚grand efficiency‘, die sowohl Effizienz- als auch Gleichheitsgesichtspunkte einschließt. Vgl. B. A. Weisbrod: Income Redistribution Effects and Benefit-Cost Analysis; in: S. B. Chase jr. (Ed.): Problems in Public Expenditure Analysis; Washington 1968, S. 177 ff.

<sup>71</sup> J. Habermas: Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft; a. a. O.

<sup>72</sup> Vgl. z. B.: E. Löbl: Geistige Arbeit — Die wahre Quelle des Reichtums; Düsseldorf 1968.

<sup>73</sup> Vgl. z. B.: H. Riese: Theorie der Bildungsplanung und Struktur des Bildungswesens; in: Konjunkturpolitik, 14. Jahrgang, 1968, S. 261 ff.

70. In direktem Zusammenhang damit steht das, was ich den präventiven Aspekt der Sozialinvestitionen nennen möchte: Die rechtzeitige Vermeidung bzw. Reduzierung privater und volkswirtschaftlicher Kosten, die durch Arbeitslosigkeit, Krankheit und Entscheidungsunsicherheit entstehen. Konkret geht es um die Vermittlung von Informationen und Qualifikationen zur Reduzierung der Risikokomponente und Erweiterung des Entscheidungshorizontes durch Bildungsinvestitionen und um die Verringerung des individuellen Krankheitsrisikos durch präventiv-medizinische Maßnahmen.

71. Sozialinvestitionen in das Informations- und Qualifikationspotential der Bevölkerung sind zugleich auf Demokratie bezogen. Bildung in einer Demokratie ist nicht nur Bürgerrecht, sondern vermittelt zugleich die Bürgerpflichten, das Verständnis der demokratischen Spielregeln und das Rüstzeug für eine aktive Beteiligung am politischen Leben. Auch hier erfolgt zunächst eine essentielle Ausstattung, im Wachstum des Wissens aber ergeben sich größere Chancen für die Rationalität demokratischer Entscheidungsprozesse. Dies gilt nicht nur für den Einbezug einer informierten Öffentlichkeit in den Kreislauf der Politikberatung im Sinne des pragmatistischen Modells, sondern überhaupt für politisch-demokratische Entscheidungen auf allen Ebenen des demokratischen Prozesses.

72. Sozialinvestitionen sind auch durch ihre *Verteilungseffekte* wirksam in Bezug auf eine Realisierung demokratischer Staatsform. Hierher gehört die Beseitigung sozialer Hemmnisse und Ungleichheiten in der Ausgangsposition junger Menschen ebenso, wie die damit verbundene Induzierung sozialen Wandels. Eine Demokratisierung der Selektion von Eliten aus allen Schichten der Bevölkerung für die verschiedenen Herrschaftspositionen der Gesellschaft scheint möglich. Dadurch werden bisher Privilegierte negativ betroffen. Aus der Sicht der demokratischen Zielsetzung erscheinen diese Abstiegsprozesse allerdings als positive Effekte der Sozialinvestitionen, da sie historische Privilegien abbauen helfen. Das bedeutet nichts anderes, als daß Sozialinvestitionen auch dann durchgeführt werden müssen, wenn sie einzelnen oder ganzen Gruppen Schaden zufügen (z. B. durch den Abbau von „Monopolgewinnen“).

73. Auch in einem anderen Sinn haben Sozialinvestitionen Rückwirkungen auf die Einkommensverteilung. Tendenziell hat sich die Differenz zwischen dem Durchschnittseinkommen und dem Einkommen qualifizierter Absolventen des Bildungssystems verringert<sup>74</sup>. Auch dies

---

<sup>74</sup> Evidenz für diese These bietet T. Scitovsky in seiner Untersuchung der langfristigen Tendenzen der Relation zwischen Akademiker- und Durchschnittseinkommen in den USA. Die von ihm erstellten langen Reihen bis

wäre aus der Sicht der Verteilungspolitik ein erwünschter Effekt der Bildungsinvestitionen<sup>75</sup>. Zugleich wird dadurch aber ein entscheidender Anreiz für den einzelnen abgeschwächt, sich über den Durchschnitt hinaus zu qualifizieren, unter Umständen erhöht sich sogar sein Berufsrisiko. Es ist jedoch zu vermuten, daß bei tendenzieller Einkommensnivellierung an die Stelle der traditionellen Anreize (Einkommen) eine Reihe anderer Motivationsfaktoren (Status, Prestige, Macht) treten.

74. Damit sind bereits einige makroökonomische Effekte der Sozialinvestitionen angeklungen. Andere müssen sich anschließen<sup>76</sup>. So wird sich etwa mit steigendem Bildungsniveau über eine verbesserte Informationsverarbeitung und eine Veränderung des Anspruchsniveaus nicht nur die Konsumneigung verändern (Tendenz zur Herstellung der Konsumentensouveränität), sondern es werden zugleich intergenerativ die Ansprüche an das Bildungssystem selbst verändert. Multiplikatorprozesse werden zu beobachten sein.

75. Auch die makroökonomischen Effekte der Sozialinvestitionen, die bei der Durchführung der Investitionen in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage entstehen, müssen berücksichtigt werden. So kann bei Unterbeschäftigung und Leerkapazitäten (etwa im Bausektor) die Durchführung von Sozialinvestitionen im Konjunkturtief positive Effekte in bezug auf die Beschäftigungslage und die Kapazitätsnutzung haben. Die Investitionskosten sinken beträchtlich, da die Alternativkosten relativ klein sind. Dies sollte jedoch nicht dazu verleiten, die aus bevölkerungsspezifischen Gründen unaufschiebbaren Sozialinvestitionen gemäß der jeweiligen Konjunkturlage zu manipulieren.

76. Ein zweites keynesianisches Problem ergibt sich auf der Verwendungsseite des durch Sozialinvestitionen geschaffenen Kapitals (human capital): Werden die qualifizierten Kräfte auch zu jedem Zeitpunkt in jeder Struktur des Angebots vom Arbeitsmarkt absorbiert? Dies gilt besonders dann, wenn sich etwa Investitionsprogramme für das Bildungssystem an langfristigen Zielen orientieren und eine stetige Entwicklung angestrebt wird, die Arbeitsmarktlage aber stark von kon-

---

zurück zur Jahrhundertwende zeigen deutlich einen Trend in Richtung einer Reduzierung der Einkommensunterschiede. Vgl. T. *Scitovsky*: The Trend of Professional Earnings; in: The American Economic Review, Band 56, 1966, S. 25 ff.

<sup>75</sup> Sozialleistungen werden zudem teurer, besonders dann, wenn Startchancengleichheit und ‚Ausgleichende Gerechtigkeit‘ im System geschaffen werden müssen. Gemessen an den orthodoxen Investitionskriterien würden Sozialinvestitionen dann immer unrentabler werden (!).

<sup>76</sup> Vgl. dazu allgemein O. *Eckstein*: Investment Criteria für Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics; a. a. O., S. 60 ff.; über einige in der Infrastrukturplanung vernachlässigte makroökonomische Aspekte vgl. J. *Stohler*: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse, in: KYKLOS, Band XX, 1967, S. 236 ff.

junkturrellen Schwankungen bestimmt ist. Die sich dadurch für den einzelnen ergebenden Friktionen dürften beträchtlich sein. Sie können kaum durch planerische Anstrengungen überwunden werden, da sonst die induzierten zyklischen Schwankungen im Bildungssystem verstärkt würden<sup>77</sup>.

### 5. Eine technologische Entscheidungsregel

77. An diese generelle Problematik haben wachstumsorientierte Bedarfsuntersuchungen angeknüpft und erste Anhaltspunkte für eine gleichmäßige Entwicklung (konstante Wachstumsrate des BSP) zu ermitteln versucht. Ausgehend von gesamtwirtschaftlichen Überlegungen zum Wachstumspotential der untersuchten Gebiete wurden reale Bedarfsgrößen für verschiedene Arten und Stufen von Berufsqualifikationen abgeleitet, die ihrerseits Hinweise für die Durchführung von Bildungsinvestitionen ergaben<sup>78</sup>.

78. Gemeinsam ist diesen Untersuchungen die Strategie des gleichmäßigen Wachstums von Ausbildungskapital, Produktionspotential und sozio-ökonomischer Entwicklung (Bevölkerung)<sup>79</sup>. Eine Antizipierung von Engpässen und Überschüssen im Faktorangebot (hier: Faktor Arbeit) soll dazu dienen, durch entsprechende Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungssystem eine Verringerung der durch die Ungleichgewichtssituationen entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten zu veranlassen.

79. Die technologisch orientierten Studien<sup>80</sup> haben zudem auf die im Bereich der Sozialinvestitionen wirksamen Akzeleratorprozesse und die Einflüsse von Ersatzinvestitionszyklen in den Realreihen hingewiesen. Sollte es möglich sein, die technologische Entscheidungsregel weiter zu differenzieren — besonders im Hinblick auf einige problematische Annahmen<sup>81</sup> — und zugleich in einen Zusammenhang mit den hier gemachten Ausführungen zur Sozialinvestitionsproblematik zu bringen, so könnte die Planung nicht unwesentlich verbessert werden. Nur durch die Überwindung des bisherigen ‚methodischen Rigorismus‘ (Riese) und

---

<sup>77</sup> Vgl. dazu H. Schweikert: Über einige quantitative Probleme der Bildungsplanung; Basel 1967, S. 128 ff.

<sup>78</sup> Vgl. die Untersuchungen von: H. Riese: Die Entwicklung des Bedarfs an Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland; Wiesbaden 1967, H. P. Widmaier und Mitarbeiter: Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung; Villingen 1966.

<sup>79</sup> H. P. Widmaier/B. Frey: Wachstumstheorie und Bildungsökonomik; in: Konjunkturpolitik, 13. Jahrgang, 1967, S. 129 ff.

<sup>80</sup> Wegen der Vernachlässigung des Preissystems und der Beschränkung auf Realgrößen und technische Relationen spricht man in diesem Zusammenhang von *technologischen Ansätzen*.

<sup>81</sup> Vgl. die Kritik von M. Blaug: Approaches to Educational Planning; in: The Economic Journal, Band LXXVII, 1967, S. 262 ff.

durch den Einbezug von Entscheidungsregeln gesellschaftspolitischer, ökonomischer und technologischer Art kann die Unsicherheit in bezug auf eine rationale Allokation der Sozialinvestitionen tendenziell verringert und der Weg zu einer modernen *politischen Ökonomie* gefunden werden.

## VI. Einige neuere Entwicklungstendenzen: Modellkritik

80. Die Taxonomie des Planungsproblems soll es ermöglichen, einige neuere Modellansätze auf ihre *Anwendbarkeit* für konkrete Planungsarbeiten zu testen. Dabei wird es kaum möglich sein, alle Modelle darzustellen und in voller Breite zu diskutieren. Anhand der Taxonomie des Problems sollten die wichtigsten Punkte herausgearbeitet werden; die Kritik könnte es ermöglichen, die Relativität bisheriger Modelle zu sehen und zugleich Erweiterungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

### 1. Das Bowles-Modell<sup>82</sup>

81. *Struktur des Modells.* Das ökonomische Modell des Bildungssystems von Bowles ist konstruiert als Maximierungsmodell unter Berücksichtigung von Nebenbedingungen (constraints) sowie Kosten und Erträgen verschiedener Bildungsprogramme. Gesucht werden die optimalen Schülerbestände in den einzelnen Stufen und Typen des Bildungssystems, die optimale Struktur der Import-Export-Ströme qualifizierter Lehrer bzw. Studenten sowie Anhaltspunkte für eine rationale Wahl effizienter Bildungstechnologien. Im Gegensatz zu Modellen vergleichbarer Art wird eine hohe Substitutionselastizität zwischen verschiedenen Arbeitsqualifikationen und zwischen Arbeit und Kapital unterstellt (neoklassische Hypothese).

82. Das Bildungssystem in seinen verschiedenen Stufen und Typen wird dargestellt als Aggregat verschiedener Ausbildungstätigkeiten (production activities), in denen verschiedene Einsatzfaktoren (Arbeit und Kapital) dazu verwendet werden, die Schüler zu qualifizierten Arbeitskräften (final output) oder aber zu Lehrkräften (intermediate output) auszubilden. Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Bildungsaktivitäten werden als System intertemporaler Ströme von Schülern und Lehrern in Form einer Input-Output-Matrix dargestellt. Die Zeiteinheit des Modells entspricht einem Jahr (Budget- und Schuljahr) und die Berechnungen erfolgen auf dieser Basis sequentiell von Periode zu Periode.

---

<sup>82</sup> S. Bowles: The Efficient Allocation of Resources in Education; in: The Quarterly Journal of Economics, Band LXXXI, 1967, S. 189 ff.



83. Das Modell bietet Lösungen für die optimalen Werte verschiedener Instrumentenvariablen in den einzelnen Jahren der Planungsperiode: Entwicklung der Schülerzahlen und der Einsatzfaktoren im Zeitablauf, Wahl effizienter Bildungstechnologien sowie Informationen über die Schattenpreise der Einsatzfaktoren. Es wird außerdem versucht, die Austauschbeziehungen (trade-offs) zwischen der Verfügbarkeit verschiedener Einsatzfaktoren einerseits und bestimmten Werten der Instrumentenvariablen, der Zielfunktion und Schattenpreisen andererseits mit Hilfe der Technik des parametrischen Programmierens zu ermitteln.

84. *Die Zielfunktion.* In die Zielfunktion des Modells gehen die ökonomischen, durch Einkommen meßbare Nettoerträge der einzelnen Aktivitäten des Bildungssystems dergestalt ein, daß vom Kapitalwert der Erträge (present value of economic benefit) einzelner Bildungskategorien der Kapitalwert der Kosten für die Erstellung dieser Bildungsqualifikationen abgezogen wird.

Betrachtet werden nur die einkommensspezifischen (also ‚ökonomisch meßbaren‘) Effekte der Bildung, alle anderen Wirkungen (vor allem die ‚spillovers‘) werden als ‚nichtökonomisch‘ betrachtet und vernachlässigt. Es wird vermutet, daß die Einkommensunterschiede vor allem Bildungsunterschiede reflektieren und zugleich ein Hinweis auf die private Grenzproduktivität des Faktors Arbeit sind. Dementsprechend wird eine Maximierung des ökonomischen Nettoertrags der Bildung, d. h. eine Maximierung des Beitrags des Bildungssystems zum gegenwärtigen und zukünftigen Volkseinkommen, angestrebt. Auf der Kostenseite werden neben den direkten Ausgaben (bewertet zu ihren Alternativkosten) auch die indirekten Kosten im Sinne der Alternativkosten der Schüler (output foregone) und Studenten berücksichtigt.

85. *Der Datenkranz (Constraints).* Die *physischen* Einschränkungen werden im Modell durch eine Reihe von Produktionsfunktionen mit festem Einsatzverhältnis (limitationale Funktionen), so etwa der Schüler zu Einsatzfaktoren (Kapital und Arbeit), wiedergegeben. Allerdings wird angenommen, daß im Zeitablauf schlecht ausgebildete Lehrkräfte kontinuierlich durch besser geschulte Kräfte substituiert werden. Als weitere physische Nebenbedingung erscheint die außerhalb des Modells prognostizierte Entwicklung der Schulbevölkerung. Im Modell sind als mögliche Nebenbedingungen eingeführt, daß die einzelnen Stufen so viele Absolventen ausbilden, wie in der nächsten benötigt werden, und daß außerdem die auf allen Stufen notwendigen Lehrer ausgebildet oder aber importiert werden. Die Zahl der benötigten weiterstudierenden Schüler und der entsprechend beschäftigten Lehrer darf bei den verschiedenen Lösungen des Modells die verfügbare Zahl der Schüler und Lehrer nicht übersteigen.

86. Ober- und Untergrenzen verschiedener Instrumentenvariablen werden im Sinne *politischer* Constraints interpretiert und entsprechend begründet. Dies gilt für eine drastische Senkung der Schülerzahlen ebenso wie für eine zu schnelle Entwicklung dieser: Beide Tendenzen würden zu politischen und administrativen Schwierigkeiten führen (Theorie der kleinen Schritte).

87. Als *ökonomische* Constraints begrenzen die Budgetbeschränkungen (budget constraints), d. h. die insgesamt für das Bildungssystem verfügbaren Mittel der Volkswirtschaft, den Spielraum des Modells. Ihre Höhe wird außerhalb des Modells durch den politischen Budget-Entscheidungsprozeß bestimmt. Alle Lösungen des Modells sind somit zweitbeste Lösungen (second best solutions).

88. *Die Interdependenzen.* Im Sektormodell des Bildungssystems von Bowles wird von der ökonomischen Umwelt insofern abstrahiert, als eine Nachfragefunktion für die Ausgebildeten (ohne Lehrer) nicht als Bestandteil ins Modell eingeht. Damit wird für den Faktor Arbeit eine Nachfrageelastizität von Unendlich unterstellt. Außerdem gilt vollkommene Substituierbarkeit sowohl zwischen einzelnen Kategorien des Faktors Arbeit als auch zwischen Arbeit und Kapital.

Durch eine Berücksichtigung der Alternativkosten der verschiedenen Einsatzfaktoren wird eine Brücke zu anderen ökonomischen Sektoren geschlagen und werden kreislaufspezifische Zusammenhänge einbezogen. Der Bezug zur gesellschaftlichen Umwelt ist durch die Beschränkung auf ökonomische Kategorien allerdings nirgends hergestellt. Offen gegenüber dem Ausland ist das Modell insofern, als es die Ausbildung von Studenten in anderen Ländern ebenso erlaubt wie den Import von Lehrkräften aus dem Ausland. Innerhalb des Sektormodells sind die verschiedensten Interdependenzen der Teilsysteme und -typen berücksichtigt, und zwar sowohl bei den Studenten, als auch bei den Lehrkräften.

89. Der wichtigste Einwand gegenüber dem Bowles-Modell besteht darin, daß in der Zielfunktion alle externen Effekte der Bildungsinvestitionen unberücksichtigt bleiben und nur die private Grenzproduktivität des Faktors Arbeit in Betracht gezogen wird. Diese Abstraktion ist um so bedenklicher, je stärker bei tendenzieller Einkommensnivellierung gerade die externen Effekte der Bildungsinvestitionen an Bedeutung gewinnen werden.

Selbst die private Grenzproduktivität gibt durch die tatsächlichen Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt ein unscharfes Bild der ökonomischen Effekte. Es bleibt nach wie vor offen, inwiefern Einkommensunterschiede tatsächlich überwiegend auf Unterschiede in der Qualifikation durch Bildung zurückzuführen sind<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Vgl. H. P. Widmaier: Zur Zukunft unserer Bildungsanstalten; a. a. O., S. 494 ff.

Vor unserer Taxonomie des Problems der Sozialinvestitionen kann das Modell auch deshalb nicht bestehen, weil weder rechtliche noch soziale Nebenbedingungen Eingang ins Modell gefunden haben. Die gesamte Verteilungsproblematik bleibt unberücksichtigt. Auch der Einbezug der Budget-Beschränkungen bleibt sehr problematisch, da auf diese Weise das optimale Niveau der Bildungsausgaben nicht bestimmt werden kann.

90. Das Modell kann als Versuch gewertet werden, die orthodoxen Investitionskriterien in einen systemanalytischen Entscheidungszusammenhang zu bringen. Durch die Annahme einer Nachfrageelastizität für den Faktor Arbeit von Unendlich stellt das Modell den Gegenpol zur technologischen Entscheidungsregel arbeitskräftebedarfsorientierter Studien dar, in denen eine Preiselastizität der Nachfrage nach Arbeitskräften in der Höhe von Null unterstellt wird. Beide Extremfälle sind nur modelltheoretisch interessant und daher für konkrete Planungsaufgaben zu modifizieren.

## 2. Das Modell von Benard<sup>84</sup>

91. *Struktur des Modells.* Das Modell von Benard umfaßt die Darstellung der verschiedenen Sektoren der Volkswirtschaft einschließlich des Teilbereichs „Bildungssystem“ mit Hilfe der Input-Output-Technik. Dabei wird der Sektor Bildung als Produzent von Wissen betrachtet, das für die Arbeitskräfte bei ihrer Tätigkeit in den anderen Wirtschaftsbereichen benötigt wird (als Input-Faktor). Damit ist auch die Verbindungslinie mit den übrigen Wirtschaftssektoren hergestellt.

Für alle volkswirtschaftlichen Sektoren werden Produktionsfunktionen formuliert. Die verschiedenen Inputs der Wirtschaftssektoren wie etwa Zwischenprodukte, die qualifizierten Arbeitskräfte verschiedener Bildungsniveaus oder die zur Kapazitätserweiterung notwendigen Investitionen kommen durch fixe technische Koeffizienten zum Ausdruck.

Für das Bildungssystem werden spezielle Inputs mit technischen Koeffizienten berücksichtigt, wobei sichtbar wird, daß die Schüler und Studenten den „Produkten“ entsprechen, die noch in der Ausbildung tätig sind. Die genannten technischen Koeffizienten werden in Matrizenform zusammengefaßt, wobei die Kolonnen durch die verschiedenen Sektoren oder Bildungsstufen bezeichnet werden, die Zeilen die verschiedenen Input-Arten wiedergeben. Aus einer derartigen Darstellung ergibt sich ein Bild der gesamten Volkswirtschaft gewissermaßen aus der Vogelperspektive.

---

<sup>84</sup> J. Benard: General Optimization Model for the Economy and Education; in: R. Stone (Edit.): Mathematical Models in Educational Planning; OECD, Paris 1967, S. 207 ff.



Die Aktivitäten des Bildungssektors wirken in mindestens vier Richtungen: Einmal über die Vermittlung der notwendigen Allgemein- und Berufsbildung für die Arbeitskräfte im Bildungssektor (Lehrer und Forscher) und den anderen volkswirtschaftlichen Sektoren (Arbeiter, Angestellte, Manager usw.); zum anderen beeinflusst der Bildungssektor das kulturelle Niveau über die Veränderungen der individuellen Präferenzen und die Anpassungsfähigkeit des einzelnen in bezug auf neue ökonomische und soziale Situationen; weiterhin trägt der Bildungssektor durch seine Aktivität mit zur Entwicklung der Forschung in den Universitäten bei; schließlich vermittelt das Bildungssystem die Grundlagen für die Erweiterung und Verfeinerung der öffentlichen Kommunikation.

Die letzten drei genannten Outputs des Bildungssystems sind schwer auseinanderzuhalten und noch schwerer zu quantifizieren. Für diesen Bereich wird deshalb ein Constraint eingeführt, der die Berücksichtigung einer minimalen Entwicklung dieser Leistungen des Bildungssystems beinhaltet (Constraint Nr. 8; siehe unten). Im übrigen richtet sich das Modell auf diejenige Tätigkeit des Bildungssystems, die die notwendigen Qualifikationen für die benötigten Arbeitskräfte in den anderen Bereichen der Volkswirtschaft ausbildet. Dieser Output des Bildungssystems hat als Zwischenprodukt Investitionscharakter, soweit es vollumfänglich in den übrigen Wirtschaftssektoren der Gesellschaft beschäftigt wird.

Als eine unorthodoxe Darstellungsart allerdings eher theoretischer Relevanz wird im Modell *Benards* ein zusätzlicher fiktiver Sektor in die wirtschaftlichen Abläufe eingeschoben. Inputs für diesen Sektor sind die qualifizierten Absolventen der Bildungsinstitutionen. Aber nicht der gesamte Input in diesem fiktiven Sektor kommt aus dem Bildungssystem. Andere Quellen sind die bestehende Erwerbsbevölkerung, die eine entsprechend qualifizierte Ausbildung schon besitzt oder aber während der Berufstätigkeit zusätzlich erworben hat. Die Outputs dieses fiktiven Sektors stehen den Wirtschaftssektoren und dem Bildungssektor zur Verfügung. Somit kann auch für diesen fiktiven Sektor eine Produktionsfunktion konstruiert werden.

**92. Die Zielfunktion.** Das Modell hat die optimale Verteilung der Ressourcen zwischen dem Bildungsbereich und den anderen privatwirtschaftlichen Wirtschaftssektoren zur Aufgabe. Dieses Optimum soll durch die Maximierung einer gesellschaftlichen Präferenzfunktion (Zielfunktion) unter Beachtung verschiedener Nebenbedingungen erreicht werden. Die gesellschaftliche Präferenzfunktion wird durch Indikatoren des Lebensstandards der Bevölkerung für den gesamten Planungshorizont sowie durch Indikatoren des Produktionspotentials für

den Endpunkt der Planperiode formuliert. Maximiert wird der diskontierte Gegenwartswert der Gesamtsumme aller derjenigen Variablen, die den Lebensstandard der Bevölkerung repräsentieren, sowie das Produktionspotential für Güter- und Dienstleistungen, die qualifizierten Arbeitskräfte und Bildungsaktivitäten, die mit ihrer Existenz über den Planungshorizont hinausreichen. Dadurch wird nicht nur den Konsumwünschen der Bevölkerung während der Planperiode Rechnung getragen, sondern zugleich das Wachstum über die Planperiode hinaus gewährleistet.

93. *Die Nebenbedingungen des Modells.* Insgesamt neun Constraints begrenzen den Spielraum des Modells von *Benard*. Die ersten sieben Nebenbedingungen des Modells sind allgemeiner Art und real-ökonomischer Natur, die beiden letzten Constraints werden aus besonderen Gründen eingeführt. Die ersten beiden Constraints sind vom klassischen Typ: Die Beschäftigung von Ressourcen kann deren Angebot nicht übersteigen. Die Constraints drei und vier entsprechen Kapazitätsgrenzen: Der Output der verschiedenen Sektoren der Gesellschaft (einschließlich Bildungssystem) ist durch die in den Bereichen vorhandene Produktionskapazität begrenzt. Die fünfte, sechste und siebente Nebenbedingung schaffen das Bindeglied zwischen dem Bedarf an qualifizierten Fachkräften, deren Ausbildung und der Aktivität im Bildungssystem. Durch den achten Constraint wird ein Mindestwachstum für Bildung eingeführt, welches der kulturellen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung adäquat sein soll. Dieser Constraint wirkt sich in der Einführung von Plafonds aus: Mindestwerte für Übergangsquoten und Erfolgsquoten im Bildungssystem. Diese Art Nebenbedingungen schränkt das oben definierte gesellschaftliche Optimum (gemessen in getätigtem Konsum und Investitionen) zwar ein, bewirkt aber einen Gewinn an Bildung.

Die Differenz zwischen gesellschaftlichem Optimum ohne Nebenbedingung und einem solchen mit Constraints mißt das Opfer (bewertet in Gütern und Dienstleistungen), das die Gesellschaft zugunsten dieses Bildungszuwachses über den Bedarf hinaus aufbringt. Der neunte Constraint schließlich trägt einem Budgetplafond für Bildungsausgaben Rechnung, wie er durch politische Entscheide außerhalb des Modells zustande gekommen sein kann. Auch durch seine Berücksichtigung wird das anzustrebende Optimum unter dem größtmöglichen Wert der gesellschaftlichen Nutzenfunktion (ohne Constraint) liegen.

94. Auch das differenzierte und in seiner technischen Feinheit raffinierte Modell von *Benard* ist in bezug auf die Fragestellungen der oben dargestellten Taxonomie des Planungsproblems von Sozialinvestitionen

unvollkommen: Es behandelt nur den Bildungssektor in Beziehung zu einem Teil des privatwirtschaftlichen Bereichs<sup>85</sup>.

Entscheidende Bereiche wie alle anderen öffentlichen Sektoren (ohne Bildung), die Bevölkerungsentwicklung, der Außenhandel, die Landwirtschaft, und alle Variablen, die die Basisperiode betreffen, werden *dem Modell exogen vorgegeben*.

Trotz der Berücksichtigung von *Mindestversorgungslagen*, wie ich sie in der Taxonomie in den Vordergrund gestellt habe, bleiben soziale und sozial-psychologische Probleme auch im behandelten Bildungssektor unberücksichtigt. Andere Mindestversorgungslagen (Gesundheit, Gleichheit der Lebensverhältnisse in den Regionen usw.) werden überhaupt nicht einbezogen. Die lineare Form des Modells bringt ein Element der Starrheit in die Überlegungen, das der heutigen Dynamik gerade dieses sozialen Bereichs nicht gerecht wird. *Benard* selbst bezweifelt deshalb auch die Anwendbarkeit des Modells für die politische Entscheidungsvorbereitung<sup>86</sup>.

## VII. Schlußbemerkungen

95. Offensichtlich werden selbst die differenzierteren Planungsmodelle einer umfassenden Taxonomie des Planungsproblems nicht gerecht. Ist dies die Folge eines Konstruktionsfehlers der Modellbildung traditioneller Prägung oder der gesellschaftlichen (Interessen-)Bedingtheit der Entwicklung der Ökonomie? Die Dominanz des ökonomischen Rationalprinzips in allen Lebensbereichen deutet eher in Richtung der zweiten Interpretation. Die damit verbundene ‚Enthumanisierung der Nationalökonomie‘ (K. W. Kapp) bietet einen schlechten Ausgangspunkt für eine zukunftsorientierte Sozialpolitik.

Oft hat sich die Beschränkung in der Modellkonstruktion auch als Resultat wissenschaftlicher Arbeitsteilung zwischen sozialwissenschaftlichen Disziplinen ergeben<sup>87</sup>. Die interdisziplinär zusammengesetzten

<sup>85</sup> „Only in a far more extensive model, embracing all collective requirements and services, would it be possible to try to make the other collective services subject to a treatment similar to that applied to education in this case“ (J. Benard: General Optimization Model for the Economy and Education; a. a. O., S. 277).

<sup>86</sup> J. Benard: General Optimization Model for the Economy and Education; a. a. O., S. 233.

<sup>87</sup> So schreibt S. Bowles zur Beschränkung seines Modells: „The exclusion of the noneconomic benefits is not intended to suggest that these should be ignored in the construction of the educational plan. The economically efficient patterns of allocation yielded by the model presented here are intended to be one input into the planning process, *in competition with other allocation plans based on noneconomic considerations*.“ (S. Bowles: The Efficient Allocation of Resources in Education; a. a. O., S. 195. Hervorhebung von mir, H. P. W.).

Beratergremien und Gutachtenreihen in der Bundesrepublik Deutschland<sup>88</sup> vermitteln einen ersten Eindruck von den Möglichkeiten dieser Kooperation, könnten aber auch gleichzeitig die Basis für eine Kritik dieser noch sehr losen Form der Kooperation zwischen Politik und Wissenschaft abgeben.

96. Welche Wege stehen uns offen? Die Spannweite möglicher methodischer Planungsansätze liegt zwischen einem *holistischen Konzept* systemanalytischer Prägung und einer problemorientierten *Theorie der kleinen Schritte*. Karl R. Popper entwickelte seine am Marginalprinzip orientierte Theorie der kleinen Schritte<sup>89</sup> zunächst als Antithese zum Historizismus und Holismus. Im Gegensatz zum Systemansatz — dessen Ziel die Vermittlung möglichst vollständiger empirischer Informationen als Basis für genaue Beobachtungsaussagen ökonomischer und gesellschaftlicher Zusammenhänge ist — werden beim Ansatz der kleinen Schritte nur die partiellen Beziehungen zwischen bestimmten isolierbaren Größen untersucht. Dabei steht die Problemorientierung gegenüber der Systemorientierung im Vordergrund. Poppers Gedanken wurden von Robert Dahl und Charles Lindblom aufgegriffen und erweitert<sup>90</sup>.

97. Dahl und Lindblom vermeiden — im Gegensatz zu Popper — eine antithetische Fixierung und eine Verkürzung des Wissenschaftsbegriffs. Sie sehen den von ihnen geforderten *Inkrementalismus* als mittleren Teil eines Kontinuums möglichen wissenschaftlichen Vorgehens. Am Ende dieser Skala lokalisieren sie die konkrete Utopie, der sie Leitbildfunktionen zuschreiben. Dementsprechend könnte man folgende These formulieren: Die Konvergenz zwischen systemorientierter sozialwissenschaftlicher Forschung und Planung und problemorientiertem inkrementalem Vorgehen ist eine Funktion des Fortschritts in den Staatswissenschaften.

98. Dieser Fortschritt wird nicht nur über die ständige Verbesserung der Sozialtechnologien erreicht, sondern erfordert auch eine Erweiterung des traditionellen Rationalitätsbegriffes in der Ökonomie (*homo oeconomicus*) in Richtung eines „humanen Rationalismus“, der politische, soziale, sozialpsychologische und anthropologische Aspekte einbezieht<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Vgl. z. B. die Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik: „Bildung in neuer Sicht“, und die Darstellung der Konzeption in Nr. 4, Reihe A: Strukturmodell für die Lehrerbildung und Lehrerweiterung in Baden-Württemberg; Villingen 1967, S. 17 ff.

<sup>89</sup> K. R. Popper: *The Poverty of Historicism*; London 1957.

<sup>90</sup> R. A. Dahl/Ch. E. Lindblom: *Politics, Economics, and Welfare*; New York 1963.

<sup>91</sup> Vgl. dazu K. W. Kapp: *Zum Problem der Enthumanisierung der „reinen Theorie“ und der gesellschaftlichen Realität*; a. a. O.; G. Hartfiel: *Wirtschaft-*

99. Dieser Fortschritt muß schließlich gesellschaftlich vermittelt werden. In diesem Zusammenhang sei auf das Problem der Kommunikation zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit verwiesen. Auf einer Tagung des Vereins für Socialpolitik wurden zwei Thesen vertreten:

— *Karl Schiller* sprach von der Lücke zwischen der Theorie und ihrer praktischen Anwendung in der Politik;

— *Gottfried Bombach* vermerkte die zeitliche Verzögerung zwischen den brennenden wirtschafts- und sozialpolitischen Fragestellungen von heute und den Bemühungen der Theoretiker, sie zu lösen<sup>92</sup>.

100. Gerade in diesem Zusammenhang wage ich eine optimistische Prognose. Zunächst bedeutet die *neue Quantität* an potentiellen Absolventen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften eine Hoffnung in Richtung einer Verbesserung und stärkeren Verbreitung wirtschaftswissenschaftlicher Kenntnisse. Im Jargon ausgedrückt: Der Kapitalstock der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird stark anwachsen und zugleich außerordentlich verjüngt sein. Damit wird in Analogie zum *Solowschen vintage-approach* eine Zunahme der technischen Qualität des Kapitalstocks an Wissen verbunden sein: Die jungen Jahrgänge sind besser ausgebildet als die älteren.

Zum anderen wird das neu erwachte politische Interesse der Studenten eine *neue politische Qualität* in diesen Kapitalstock einbringen, die sich in Richtung einer Reduzierung der von *Bombach* beobachteten Lücke zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen heute und ihrer Lösung durch die Forschung auswirken könnte. Die Chancen für eine Wiederbelebung der politischen Ökonomie und eine Zunahme des Einflusses rationaler Überlegungen als Vorstufe politischer Entscheidungen scheinen günstig. Die Verwirklichung dieser Chancen ist jedoch abhängig einmal von der Lehre und ihrer Reform (*unseren* ‚Prozeßinnovationen‘), zum anderen von der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für *unsere* ‚Produktinnovationen‘, nämlich modern ausgebildeten Ökonomen. Nur wenn es der Hochschule gelingt, neue Techniken der Vermittlung neuen Wissens zu entwickeln und anzuwenden und zugleich die Lücke zwischen Theorie und ihrer praktischen Anwendung zu verringern, werden wir die oben angedeuteten optimistischen Erwartungen erfüllen helfen.

---

liche und soziale Rationalität; Stuttgart 1968; J. *Habermas*: Technik und Wissenschaft als „Ideologie“; Frankfurt/M. 1968, S. 48 ff.

<sup>92</sup> E. *Schneider* (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute; Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 45, Berlin 1967, S. 161 und 167.

# **Aspekte einer aktiven Sozialpolitik**

## **Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von H. P. Widmaier<sup>1</sup>**

Von *Detlef Marx*, Berlin

### **I. Was ist unter einer aktiven Sozialpolitik zu verstehen?**

1. *Widmaier* spricht in seinem Beitrag von einer „vorausschauenden, zukunftsorientierten und aktiven Sozialpolitik“, die er von der „Sozialpolitik traditionellen Stils — nämlich Sozialpolitik als reaktives Maßnahmenbündel, Sozialpolitik als Korrekturfaktor“ abhebt (S. 12).

Liest man seine Ausführungen mit der Frage, was unter einer aktiven Sozialpolitik zu verstehen sei, so lautet die erste Antwort: Eine aktive Sozialpolitik ist die Reaktion auf „die neuen quantitativen Dimensionen und eine veränderte staatspolitische Qualität der sozialen Frage — Ergebnis der sichtbaren Mängel der verschiedenen Entscheidungssysteme der Wohlstandsgesellschaft in bezug auf eine adäquate Versorgung mit Sozialinvestitionen“ (S. 9, ähnlich S. 10).

An anderer Stelle spricht *Widmaier* von Präventivmaßnahmen nach dem Motto „Vorbeugen ist besser als heilen“ als im Sinne einer aktiven Sozialpolitik, deren Aufgabe darin besteht, die Verteilung des vorhandenen Leistungspotentials auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Sozialschichten zu verbessern (S. 12).

*Widmaier* versteht demnach unter einer aktiven Sozialpolitik vor allem präventive Maßnahmen zur rechtzeitigen Vermeidung bzw. Reduzierung privater und volkswirtschaftlicher Kosten durch Sozialinvestitionen sowie entsprechende Maßnahmen zur adäquaten Versorgung der Bevölkerung.

2. Trifft diese Interpretation zu, ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:

- aktive oder zukunftsorientierte Sozialpolitik ist vor allem Politik zur Vermehrung von Sozialinvestitionen oder Sozial-Investitions-Politik.
- das ökonomische Ziel einer aktiven Sozialpolitik besteht vor allem darin, den Bedarf an Sozialinvestitionen (zu ermitteln und) zu befriedigen.

---

<sup>1</sup> In diesem Bande, S. 9 ff.



— Sozialinvestitionen kommt im Rahmen der sozialpolitischen Instrumente besondere Bedeutung zu.

3. Die folgenden, eher skizzenhaften Bemerkungen sollen die Ausführungen *Widmaiers* ergänzen und meine These begründen, daß durch eine derartig einseitige Ausrichtung der Sozialpolitik auf Realkapitalinvestitionen, wie sie *Widmaier* fordert, andere, m. E. ebenso wichtige, Aufgaben der Sozialpolitik vernachlässigt werden würden.

Trotz des allgemein anerkannten Bedarfs an vermehrten Sozialinvestitionen, so lautet meine These, gibt es neben Sozialinvestitionen andere sozialpolitische Aufgaben, deren Bedeutung auch in einer „wachstumsorientierten Gesellschaft“ nicht übersehen werden sollte.

Beispiele sind:

- Transferzahlungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs zur Förderung der Ausbildung<sup>2</sup> von Kindern solcher Eltern, die aufgrund ihrer sozialen Verflechtungen und Verpflichtungen gar nicht auf den Gedanken kommen, von dem in der Verfassung der meisten Bundesländer verankerten Recht auf eine der Begabung ihrer Kinder entsprechende Erziehung und Ausbildung Gebrauch zu machen<sup>3</sup>.
- Ebenso wichtig sind m. E. Transfers zur Erhöhung der Mobilität an Erwerbspersonen, die infolge regionaler oder sektoraler Strukturwandlungen gezwungen sind, sich umschulen zu lassen und/oder den Wohnort zu wechseln<sup>4</sup>.

Weiter sind zu nennen:

- eine Reform der wirtschaftlichen Sicherung gegen Frühinvalidität<sup>5</sup> sowie
- Altenhilfe, die über hinreichende Mittel verfügt, um die im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) postulierten Ziele zu verwirklichen<sup>6</sup>.

4. Diskussionen sind in der Regel dann unfruchtbar, wenn die Diskussionsteilnehmer gleiche Begriffe mit unterschiedlichen Inhalten ver-

<sup>2</sup> Derartige Transfers sind m. E. nicht mit Bildungsinvestitionen gleichzusetzen.

<sup>3</sup> Vgl. R. *Dahrendorf*: Bildung ist Bürgerrecht; Hamburg 1965, S. 22 ff. sowie die bei *Widmaier* angegebene Literatur (S. 26 f.).

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang ist auf das Mißverhältnis zwischen staatlichen Ausgaben zur Förderung von technischem Fortschritt in der Produktion und den Aufwendungen zur Kompensation jenes Arbeits-Einkommensausfalles hinzuweisen, der bei vom technischen Fortschritt freigesetzten Arbeitskräften entsteht. Vgl. hierzu D. *Marx*: Wirtschafts- und sozialpolitische Möglichkeiten zur Sicherung individuellen Arbeitseinkommens — Analyse und Vergleich der sozialen Kosten alternativer Maßnahmen (Arbeitstitel), in Vorbereitung.

<sup>5</sup> Vgl. B. *Molitor*: Das Unbehagen an der Sozialpolitik; in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1965, S. 111 ff.

<sup>6</sup> Vgl. O. *Blume*: Möglichkeiten und Grenzen der Altenhilfe; Tübingen 1968.



sehen. Zur Vermeidung von Mißverständnissen erscheint es mir deshalb zweckmäßig, zunächst anzugeben, was ich unter Sozialpolitik verstehe.

In herkömmlichen Beschreibungen von Sozialpolitik findet sich häufig ein Hinweis auf die Notwendigkeit entsprechender Maßnahmen zur Sicherung des sozialen Friedens und damit des Bestandes und der Entwicklung von Volk und Staat<sup>7</sup>. Für diese und alle ähnlichen Definitionen gilt die Aussage von *Wieses*, man dürfe bei allen Versuchen, Sozialpolitik zu definieren, die Entstehungsgeschichte dieses Begriffes nicht außer acht lassen<sup>8</sup>.

Meines Erachtens wird es in entwickelten Industriegesellschaften Zeit, sich von derartigen Vorstellungen zu trennen. Sozialpolitik sollte dazu dienen, die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten entfalten zu helfen und die Stellung des einzelnen auf dem Arbeitsmarkt zu stärken, und zwar vorrangig um der Wohlfahrt des Einzelnen willen, nicht für „Volk und Staat“.

Wenn soziale Konflikte durch das Bewußtsein des von Jahr zu Jahr steigenden Einkommens minimiert werden können<sup>9</sup>, hat die Sozialpolitik in „einer vermögenslosen Arbeitnehmergesellschaft“ vor allem die Aufgabe:

- alle Mitglieder der Gesellschaft so zu fördern, daß sie eine ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung erhalten können, die es ihnen erlaubt, ein unter den gegebenen Umständen maximales Arbeits-einkommen zu erzielen,
- das Entstehen ökonomisch bedingter Nachteile durch die Wechsel-fälle des Lebens soweit wie möglich zu vermeiden<sup>10</sup> sowie
- in einem ständigen Prozeß schöpferischer Wandlung<sup>11</sup> die jeweiligen Relikte von Ungleichheiten in der Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte abzubauen<sup>12</sup>.

So verstandene Sozialpolitik ist — was auch *Becker* in anderem Zusammenhang hervorhebt — kein „systemwidriger Fremdkörper im

<sup>7</sup> Vgl. G. *Albrecht*: Sozialpolitik; Grundriß der Sozialwissenschaften, Bd. 16, Göttingen 1955, S. 33.

<sup>8</sup> Vgl. L. v. *Wiese*: Sozialpolitik; in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., VII. Bd., 1926, S. 612.

<sup>9</sup> Vgl. G. *Katona*: Das Verhalten der Verbraucher und Unternehmer; Tübingen 1960.

<sup>10</sup> Dazu gehört auch, daß die für die Lebensplanung essentiellen Vorsorge-regelungen auf eine allgemein verständliche Basis gestellt werden, so daß dem Wirtschaftsbürger sein beitragsfundierter Rechtsanspruch bekannt ist und er weiß, mit welchen Leistungen er rechnen kann. Vgl. B. *Molitor*: Das Unbehagen an der Sozialpolitik; a. a. O., S. 111.

<sup>11</sup> Vgl. H. v. *Hentig*: Creator — Die Entdeckung eines neuen Kulturprin-zips; in: Merkur, XXI. Jg., 1967, S. 603.

<sup>12</sup> Vgl. die Beispiele Familienlastenausgleich und Altenhilfe, S. 46.

Ordnungsgefüge der Marktwirtschaft, der, mehr pragmatisch aus schlechtem Gewissen als aus rechtem Ordnungsdenken, als ein unvermeidbares Übel in Kauf genommen und dementsprechend als ein System von nachträglichen Hilfeleistungen auf bestimmte ‚sozial schwache‘ Personen und Gruppen begrenzt wird“<sup>13</sup>.

Obwohl es schwerfällt, die Frage nach dem Inhalt einer aktiven Sozialpolitik kurz und prägnant zu beantworten, sollte deutlich geworden sein, daß sich Sozialpolitik ebensowenig darin erschöpft, das Lebens-einkommen unter Nutzung des Versicherungsprinzips bedarfsgerecht über das ganze Leben umzuschichten<sup>14</sup>, noch nur der „Verbandsplatz“ derer ist, die von den Institutionen nach dem Konstruktionstyp Versicherung nicht erfaßt werden<sup>15</sup>. Sozialpolitik dient nicht nur der Bekämpfung sozialer Mängel, sondern auch der „Strukturreform“ (v. Nell-Breuning) individueller Entfaltungsmöglichkeiten in der Gesellschaft<sup>16</sup>. Eine aktive Sozialpolitik ist also mehr als nur ein Korrekturfaktor der Marktwirtschaft, aber auch mehr als nur Sozialinvestitions-Politik.

## II. Ökonomische Ziele einer aktiven Sozialpolitik

5. Nachdem die Aufgaben der Sozialpolitik beschrieben sind, lassen sich verhältnismäßig kurz ihre ökonomischen Ziele ableiten. Ich schließe mich hier *Liefmann-Keil* an, die als das allgemeine Ziel der Sozialpolitik die bestmögliche Versorgung bezeichnet hat<sup>17</sup>, wobei unter bestmöglicher Versorgung die jeweils größtmögliche Versorgung verstanden wird und die Versorgung, „bei welcher, den Wünschen der Staatsbürger gemäß, das gegebene Sozialprodukt optimal verteilt ist“<sup>18, 19</sup>.

Um nicht den Verdacht entstehen zu lassen, hier würde einer strukturkonservierenden Sozialpolitik das Wort geredet, sei noch einmal dar-

<sup>13</sup> H. P. Becker: Die soziale Frage im Neoliberalismus; Heidelberg u. Löwen 1965, S. 333.

<sup>14</sup> Vgl. W. Schreiber: Sozialpolitik im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts; in: Wirtschaftsdienst, 47. Jg., 1967, S. 9.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu die temperamentvollen Bemerkungen von H. Achinger: Vertikale oder horizontale Umverteilung; in: Normen der Gesellschaft. Festschrift für O. v. Nell-Breuning; Mannheim 1965, S. 252 f.

<sup>16</sup> In ähnlichem Sinn sprechen Achinger von „Gesellschaftspolitik“, E. Arndt von „Kausaltherapie“, Molitor von „umgreifender gesellschaftlicher Ordnungspolitik“, Preller von „strukturgestaltender Sozialpolitik“ (vgl. R. Preller: Sozialpolitik als Strukturpolitik, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für Gerhard Weisser, Berlin 1963, S. 349).

<sup>17</sup> Vgl. E. Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik; Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961, S. 6.

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Aktive Sozialpolitik könnte man deshalb auch eine aktive Verteilungspolitik nennen.

auf hingewiesen, daß nach meinem Verständnis in der von *Liefmann-Keil* übernommenen Zielformulierung das Postulat einer permanenten Strukturreform individueller Entfaltungsmöglichkeiten enthalten ist. Eine „gerechtere“ Einkommensverteilung, ein größeres Angebot sowie die verstärkte Nutzung von Sozialinvestitionen sind ja geradezu die Voraussetzungen größerer individueller Entfaltungsmöglichkeiten.

6. Im Mittelpunkt meiner weiteren Ausführungen stehen die Ziele, die durch staatliche Realausgaben, also durch die Verwendung von Produktionsfaktoren durch den Staat, angestrebt werden und *uno actu* das Ausmaß der Versorgungsmöglichkeiten betreffen. Die bei der Verwirklichung dieser Ziele auftretenden sozialpolitisch wünschenswerten Verteilungseffekte werden jedoch nicht explizit berücksichtigt<sup>20</sup>.

Die eingangs gestellte Frage nach den allgemeinen ökonomischen Zielen einer aktiven Sozialpolitik ist deshalb zu modifizieren. Es gilt nunmehr, die speziellen Ziele von Sozialinvestitionen zu diskutieren, um aus dieser Diskussion Anhaltspunkte für die — für Ökonomen letztlich entscheidende — Frage zu gewinnen, wie die verfügbaren Mittel auf die einzelnen Zwecke so verteilt werden können, daß der akute und latente Bedarf an Sozialinvestitionen optimal befriedigt wird.

7. Bevor auf die Probleme und offenen Fragen näher eingegangen wird, die mit der Bestimmung von Prioritäten bei der Durchführung von Sozialinvestitionen verbunden sind, ist jedoch auf die noch unbeantwortete Frage einzugehen, was denn nun unter Sozialinvestitionen zu verstehen ist und welche speziellen Ziele damit verfolgt werden.

*Widmaier* nimmt zur Bestimmung von Sozialinvestitionen nicht explizit Stellung. Meines Erachtens geht aus seinen Ausführungen auch nicht eindeutig hervor, ob er die Bezeichnungen Gemeinschaftsaufgaben, Sozialinvestitionen und Infrastruktur synonym verwendet, doch scheint mir diese Annahme berechtigt, zumal Aktivitäten auf folgenden Gebieten ohne erkennbare Differenzierungen aneinandergereiht werden: Städtebau (S. 10), Bildungssysteme bzw. Bildungsplätze (S. 11, 19, 20), Gesundheitsinvestitionen bzw. Gesundheitsleistungen (S. 11, 19), innere und äußere Sicherheit (S. 21), Forschung (S. 17), Altersversorgung (S. 19), Freizeitbeschäftigung (S. 19), Verkehrsleistungen (S. 10).

Unabhängig von der Frage, ob Sozialinvestitionen mit Infrastruktureinrichtungen identisch sind oder nur einen Teil der Infrastruktureinrichtungen umfassen (dasselbe gilt für den ebenso schillernden Begriff der Gemeinschaftsaufgaben), sollten m. E. einheitliche Begriffe angewendet werden, die es erlauben, größere Mißverständnisse zu ver-

---

<sup>20</sup> Sie werden eingehend untersucht von H. J. *Ahrns*: Verteilungseffekte öffentlicher Sozialinvestitionen (Arbeitstitel); in Vorbereitung am Institut für Sozialpolitische Forschung der FU Berlin.

meiden. Wenn das nicht möglich ist, sollte man sagen, was man mit dem jeweiligen Begriff meint.

Die Verfasser der Sozialenquôte subsumieren unter Sozialinvestitionen „die Errichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern, Altersheimen und Kindergärten, die vielfachen Einrichtungen der Jugendpflege und des öffentlichen Gesundheitsdienstes, die Förderung des Wohnungsbaues, besonders für kinderreiche Familien, und nicht zuletzt den Ausbau des Bildungswesens als Voraussetzung erfolgreicher Arbeit“<sup>21</sup>. Es wäre zu fragen, ob nicht auch Rehabilitationseinrichtungen, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelthygiene (sauberes Wasser, reine Luft, Lärmbekämpfung) als Sozialinvestitionen zu bezeichnen wären. Dafür spräche, daß der Wohlstand von morgen durch unzureichende Forschung ebenso gefährdet wird wie durch die ständige Beeinträchtigung des menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens durch Wasser- und Luftverschmutzung sowie Lärmbelästigungen<sup>22</sup>. Soweit ich sehe, würde diese Zuordnung auch den Merkmalen entsprechen, die *Jürgensen* für Sozialinvestitionen als wesentlich bezeichnet hat. Nach *Jürgensen* sind „wesentliche Eigenschaften der Investitionen in das Sozialkapital die Auferlegung eines allgemeinen Finanzierungszwanges, das Versagen der durch die Konsumentenpräferenzen gesteuerten Marktmechanik, die Existenz von external economies, der hohe Kapitalkoeffizient und die Ungültigkeit des marktwirtschaftlichen Ausschlußprinzips“<sup>23</sup>.

Meines Erachtens ist das bisher zu beobachtende Additionsverfahren, das letztlich darauf hinausläuft, alle öffentlichen Ausgaben zur Befriedigung von sog. Kollektivbedürfnissen als Sozialinvestitionen zu bezeichnen, wenig zweckmäßig. Ich halte es deshalb für dringend erforderlich, den Begriff der Sozialinvestitionen genauer zu bestimmen. Das führt entweder dazu, daß man sagt, bestimmte Eigenschaften sind für einige Sozialinvestitionen ein wenig typischer als für Investitionen im privaten Bereich, oder man trennt sich radikal von diesem Ansatz. Der zweite Weg führt konsequenterweise dahin, alle öffentlichen Ausgaben schlechthin als wirtschaftspolitische Instrumente aufzufassen, mit denen der Staat bestimmte Ziele zu erreichen sucht. Oder man versucht, den ersten Weg durch Bestimmung weiterer Definitionskriterien beh-

---

<sup>21</sup> *Sozialenquôte-Kommission*: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland; Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz o.J. (1966), S. 64.

<sup>22</sup> Vgl. W. Michalski: Die volkswirtschaftliche Problematik der Luftverunreinigung, dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland; in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jahr, Tübingen 1966, S. 124.

<sup>23</sup> H. *Jürgensen*: Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen; in: E. Schneider (Hrsg.): Wirtschaftskreislauf u. Wirtschaftswachstum. Festschrift f. C. Föhl; Tübingen 1966, S. 82.

bar zu machen. Ich habe mich dafür entschieden und schlage vor, zu den bereits angeführten Merkmalen (allgemeiner Finanzierungszwang, Versagen der durch die Konsumentenpräferenzen gesteuerten Marktmechanik, Existenz von external economies, hoher Kapitalkoeffizient, Ungültigkeit des marktwirtschaftlichen Ausschlußprinzips) weitere Kriterien hinzuzufügen, die die Unterscheidung zwischen Sozialeinkommen bzw. Sozialkonsum, Infrastruktureinrichtungen und Sozialinvestitionen erleichtern.

Dabei könnte man an die Divergenz zwischen Aufwand und Nutzung von Sozialinvestitionen denken. Dieses Kriterium gilt aber auch für Infrastruktureinrichtungen, die m. E. zweckmäßigerweise mit *Gründger* in realkapitalorientierte und humankapitalorientierte Investitionen zu unterteilen sind<sup>24</sup>. Den realkapitalorientierten Infrastrukturinvestitionen wären dann — wenn sich diese Unterscheidung als brauchbar erweist — Investitionen zur Verbesserung der Wasserwirtschaft, der Energieversorgung, des Verkehrswegenetzes u. ä. zuzuordnen. Davon zu trennen sind Sozialinvestitionen, unter denen „diejenigen öffentlichen Aufwendungen zu verstehen sind, die der Erstellung, Erhaltung und Erweiterung der auf das Humankapital bezogenen personellen und materiellen Infrastruktur dienen“<sup>25, 26</sup>.

8. In einer ersten Annäherung läßt sich nunmehr die Frage nach den speziellen Zielen von Sozialinvestitionen beantworten. *Widmaier* tut dies mit einem Hinweis auf ihren instrumentalischen Charakter: Sozialinvestitionen vermitteln die Grundlage für die Verwirklichung individueller Lebenschancen (S. 21). In dieser allgemeinen Formulierung stimme ich seiner Ansicht zu und sehe Sozialinvestitionen ebenso wie *Widmaier* als Vehikel der Gerechtigkeit, der Freiheit, der Sicherheit, der Rationalität und des Fortschritts (S. 21). Dabei muß jedoch klar sein, daß eine derart allgemeine Formulierung für alle wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen des Staates gilt und daß der Grenzverlauf zwischen Transferzahlungen oder Sozialkonsum und Sozialinvestitionen bei einer derartigen Zielformulierung nicht klar erkennbar ist. Kann man das Kindergeld als Sozialkonsum, Ausbildungsbeihilfen dagegen als Sozialinvestitionen bezeichnen? Beide vermitteln die Grundlage für die Verwirklichung individueller Lebenschancen.

*Liefmann-Keil* weist sehr zu recht darauf hin, daß es höchste Zeit ist, Prinzipien anzugeben, die dem Politiker die Wahl zwischen rein konsumtiven Sozialausgaben und Sozialinvestitionen erleichtern<sup>27</sup>. Es wird

<sup>24</sup> Vgl. F. *Gründger*: Kriterien zur Bedarfsermittlung bei Sozialinvestitionen (Arbeitstitel); in Vorbereitung am Institut für Sozialpolitische Forschung der FU Berlin.

<sup>25</sup> Ebenda.

<sup>26</sup> Beispiele sind: Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Freizeitanlagen.

<sup>27</sup> Vgl. E. *Liefmann-Keil*: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik; a. a. O., S. 190.



deshalb zu prüfen sein, ob es nicht möglich ist, die speziellen Ziele von Sozialinvestitionen im Sinne der vorgeschlagenen Definition schärfer zu formulieren.

### **III. Einige Bemerkungen zur Allokationsproblematik von Sozialinvestitionen**

9. Bevor daran gedacht werden kann, den akuten und latenten Bedarf an Sozialinvestitionen optimal zu decken, also jedem Staatsbürger die Möglichkeit optimaler individueller Entfaltung in der Gesellschaft zu gewähren, sind vor allem zwei Fragen zu klären:

- wie hoch ist der allgemeine Bedarf an Sozialinvestitionen, d. h., wo liegt das soziale Gleichgewicht zwischen individueller und kollektiver Bedarfsdeckung, und
- wie läßt sich der jeweils spezielle Bedarf an Sozialinvestitionen (z. B. an Schulen, Krankenhäusern usw.) ermitteln und in eine Prioritätskala bringen?

Die folgenden Bemerkungen hierzu sind als vorläufige Hypothesen zu verstehen, die später weiter ausgebaut und getestet werden sollen.

10. Die erste Frage, die Frage nach der „wohlstandsoptimalen“ Kombination von privaten und öffentlichen Ausgaben zur Verwirklichung der individuellen Lebenschancen, zielt letztlich darauf ab zu prüfen, wie der private und der öffentliche Nutzen der „Steuermark“ einzuschätzen ist.

Diese Frage wird besonders prekär, wenn man sich vergegenwärtigt, daß es heute noch keine generelle, allgemein akzeptierte Theorie der Staatsausgaben gibt. „Weder ist die normative Finanzwissenschaft in der Lage, ein Optimum der Verteilung der nationalen Hilfsquellen auf Staats- und Marktwirtschaft anzugeben, noch vermag die positive Finanzwissenschaft eine untere und obere Grenze für den Anteil der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt eindeutig festzulegen.“<sup>28</sup> Diese wenig ermutigende Aussage vor Augen, wollen wir zunächst den Überlegungen über das Soziale Gleichgewicht folgen. Bezeichnet man die wohlstandsoptimale Aufteilung der verfügbaren Ressourcen auf „private und öffentliche Hände“ als Soziales Gleichgewicht<sup>29</sup>, so ist dieses

<sup>28</sup> H. C. *Recktenwald*: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik; in: Heinz *König* (Hrsg.): Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland; Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 26, Berlin 1962, S. 200.

<sup>29</sup> „Die Grenze, die die Domäne des Reichtums vom Bereich der Armut trennt, ist in etwa die Grenze zwischen privatwirtschaftlich erzeugten und angebotenen Gütern und Diensten auf der einen Seite und den öffentlichen Dienstleistungen auf der anderen. Es geht nicht nur darum, daß die Üppigkeit des einen Sektors mit der Magerkeit des anderen kontrastiert — unser Reich-

Gleichgewicht verwirklicht, wenn es gelingt, „die wirtschaftlich verhältnismäßige Deckung aller objektiven Gesamtheits- und Einzelbedürfnisse gemäß ihrer Wichtigkeit für die Gesellschaft“<sup>30</sup> zu erreichen. Kürzlich hat auch *Hirsch* in ähnlichem Sinn argumentiert. Er geht von der „Theorie der öffentlichen Wertung“<sup>31</sup> aus, unterstellt, daß der öffentlichen Hand „die Gesamtverantwortung für die Erfüllung aller wichtigen öffentlichen und privaten Zwecke zufällt“, und folgert daraus, daß die öffentliche Hand mit Hilfe des „Maßstabs der Vernünftigkeit“ alle öffentlichen und privaten Zwecke „nach ihrer relativen Wichtigkeit in eine gemeinsame Rangordnung bringen muß, an Hand derer über die Verwirklichung des einzelnen Zwecks entschieden wird: ‚Die Gesamtheits- und die Einzelbedürfnisse ... müßten durch die Gesamtheit oder ihre Organe nach ihrer Wichtigkeit beurteilt oder geschätzt und in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit befriedigt werden. Wichtigere Gesamtheitsbedürfnisse müßten unwichtigeren Einzelbedürfnissen vorgehen und umgekehrt.‘ (*Ritschl*). Das bedeutet nichts anderes als die Anwendung des wirtschaftlichen Prinzips auf diese Aufgabe. Da nach dem Subsidiaritätsprinzip der Marktwirtschaft die meisten Einzelzwecke schon in freier Initiative aus dem selbsterwirtschafteten Einkommen der Bürger erfüllt werden, bleibt der Staatstätigkeit als unmittelbare Aufgabe nur die Versorgung der dabei nicht berücksichtigten öffentlichen Zwecke“<sup>32</sup>. Obwohl die logische Geschlossenheit dieses „Systemgedankens“ zunächst überzeugend wirkt, kann sie nicht darüber hinwegtäuschen, daß damit bestenfalls ein formal-demokratisches Prinzip formuliert ist, mit dessen Hilfe die verfügbaren Ressourcen den „privaten und öffentlichen Händen“ zugewiesen werden können. *Hirsch* hält des-

---

tum an privatwirtschaftlich erzeugten Gütern ist sogar bis zu einem erheblichen Grad schuld an Krisensymptomen in der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Wir haben nämlich bis heute noch nicht begriffen, wie wichtig, ja wie dringend nötig es ist, die beiden Bereiche ins Gleichgewicht zu bringen.

Der quantitative und qualitative Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ist nicht etwa nur eine Angelegenheit subjektiver Beurteilung. Ganz im Gegenteil. Man erörtert das in aller Ausführlichkeit und macht erst knapp vor der Grenzlinie halt, die wir hier verdeutlicht haben“. ( *J. K. Galbraith*: Gesellschaft im Überfluß; München u. Zürich 1959, S. 267 f.).

<sup>30</sup> *W. Michalski*: Soziales Gleichgewicht in der Demokratie, dargestellt am Beispiel der Aufteilung des Sozialprodukts auf öffentliche und private Bedarfe in der Bundesrepublik Deutschland; in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 6. Jahr, Tübingen 1961, S. 99.

<sup>31</sup> Diese Theorie wurde von *Ritschl* entwickelt. Nach ihm liegt die Aufgabe der Steuer in der „wirtschaftlichen verhältnismäßigen Kürzung der den Einzelbedürfnissen gegenüberstehenden Mittelvorräte in dem Maße, wie noch wichtigere Gesamtheitsbedürfnisse unbedeckt sind“. (*H. Ritschl*: Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung; Bonn u. Leipzig 1925, S. 152).

<sup>32</sup> *H. Hirsch*: Wirtschaftliches Prinzip und öffentliches Interesse als Leitideen des Steuersystems; in: *Finanzarchiv*, Bd. 27, 1968, S. 20.



halb auch dem Einwand *Musgraves*, ein öffentliches Interesse so gegen die privaten Präferenzen geltend zu machen, sei autoritär und undemokratisch<sup>33</sup>, entgegen: „Auch sehr weitgehende, illiberale Eingriffe sind nicht ‚undemokratisch‘, sofern sie nur von einer Regierung ausgehen, die auf Grund einer demokratischen Verfassung ordnungsgemäß gebildet und kontrolliert wird.“<sup>34</sup>

11. Auch *Widmaier* ist auf das hiermit angeschnittene Problem des optimalen Entscheidungssystems eingegangen. (Vergl. S. 12 ff.) Ruft man sich die Möglichkeiten der grundlegenden politischen Entscheidungen noch einmal kurz in Erinnerung, so scheinen sich zwei Prinzipien gegenüberzustehen<sup>35</sup>:

— autoritäre Verfahren

(legitimiert durch Berufung auf metaphysisch begründetes Recht zur Willkürherrschaft, intuitive Verkörperung des „volonté générale“, von „überlegenem Sachverstand getragenes Verantwortungs- und Sendungsbewußtsein“) und

— repräsentative Verfahren

(legitimiert durch Wahlentscheidungen, Plebiszite und demoskopische Untersuchungen).

Meines Erachtens kann die Frage nach der Höhe oder dem Umfang des allgemeinen Bedarfs an Sozialinvestitionen nicht losgelöst von der Struktur des Entscheidungsmechanismus, d. h. der Kombination autoritärer und repräsentativer Verfahren diskutiert werden.

12. Die Frage nach dem speziellen Bedarf an Sozialinvestitionen spricht *Widmaier* wiederholt an. Zuerst in seinem Abschnitt „IV. Übergangsprozesse versus Golden-age-Betrachtungen. Eine optimistische Perspektive“, wenn er ausführt, daß mit Hilfe der demographischen Gesamtrechnung Modelle entwickelt werden können, die „über die zu jeder Wachstumsrate der Bevölkerung gehörige typische Struktur (von Sozialinvestitionen — D.M.) informieren und zugleich den Übergang zur gleichmäßigen Struktur — mit wichtigen Konsequenzen für die Nachfrageentwicklung — beschreiben“ können (S. 19). Dieser Sachverhalt ist m. E. unmittelbar einleuchtend. Allerdings sollte man deutlich hinzufügen, daß bis heute hinreichende Informationen über die gesellschaftlich notwendige Versorgung an Sozialinvestitionen fehlen, wenn man nicht m. E. fälschlicherweise davon ausgeht, daß die quantifizierbare Nachfrage auch dem akuten und latenten Bedürfnis ent-

<sup>33</sup> R. A. *Musgrave*: Finanztheorie; Tübingen 1966, S. 87.

<sup>34</sup> H. *Hirsch*: Wirtschaftliches Prinzip und öffentliches Interesse als Leitideen des Steuersystems; a. a. O., S. 19.

<sup>35</sup> Vgl. F. *Gründger*: Kriterien der Bedarfsermittlung bei Sozialinvestitionen, a. a. O.

spricht. Deshalb verstehe ich auch die „optimistische Perspektive“ nicht so recht, daß „à la longue schnell wachsende Bevölkerungen genau so gut leben können wie langsam wachsende“ (S. 20). Daß der technische und soziale Fortschritt, die Arbeitskräfteallokation, der Ausbau der Infrastruktur aktiv beeinflußt werden können (S. 20), scheint mir bekannt zu sein. Weniger bekannt ist aber — und das ist ja gerade unser Problem — die notwendige Dimension, also Ausmaß, Richtung und jeweilige Qualität der Beeinflussung. Die aufgrund dieser Tatsache seit längerem erhobene Forderung nach einer Theorie der Infrastruktur und der Sozialinvestitionen und die dazu vorliegenden „Antworten“<sup>36</sup> geben m. E. Anlaß, die Berechtigung einer optimistischen Perspektive etwas anzuzweifeln.

13. *Widmaier* fordert: „Programme für Sozialinvestitionen müssen ... immer auf mindestens zwei gesellschaftspolitische Ziele hin bewertet werden, das Ziel der Effizienz und das Ziel der Gleichheit“ (S. 32). Meines Erachtens fehlt dabei ein wichtiges Kriterium: das der „objektiven“ Dringlichkeit des Bedarfs. Denn das Problem der Sozialinvestitionen besteht bei unserem gegenwärtigen Erkenntnisstand vor allem darin, Entscheidungskriterien zu finden, die es erlauben, die Größe „V“, den gesellschaftlichen „Wert“ oder „Nutzen“ unterschiedlicher Sozialinvestitionen, festzustellen, zu objektivieren und nach Gegenüberstellung mit dem akuten und latenten Bedarf ihrer gesellschaftlichen Dringlichkeit gemäß zu skalieren<sup>37, 38</sup>.

Was ich hiermit meine, wird am besten an einem Beispiel aus dem Bereich von Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen deutlich. Was ist individuell und gesellschaftlich wichtiger: Der Abbau der bisherigen Unterrepräsentation von Arbeiter- und Bauernkindern an den Gymnasien, also mit *Widmaier* „Demokratisierung der Selektion von Eliten aus allen Schichten der Bevölkerung“ (S. 33), oder eine verstärkte Anwen-

<sup>36</sup> Vgl. z. B. R. *Jochimsen*: Theorie der Infrastruktur; Tübingen 1966, J. *Kraft*: Über den Begriff der Infrastruktur; in: Mitteilungen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Jg. 1966, H. 3, S. 13 ff., W. *Michalski*: Strukturpolitik im Engpaß; Hamburg 1966.

<sup>37</sup> Dabei gehe ich davon aus, daß ein Kriterium zu entwickeln ist, das unter dem Aspekt der Lebensnotwendigkeit neben dem gesellschaftlichen Zeitwert einen noch näher zu bestimmenden „existentiellen Stellenwert“ angeben kann. Beispiele wären: „Trinkwasser“ = unbedingt erforderlich, „Erreichbarkeit von kulturellen Veranstaltungen“ = wünschenswert. (Die Zweckmäßigkeit dieser Annahme ist jedoch noch näher zu prüfen).

<sup>38</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Bedarf an Sozialinvestitionen bisher verhältnismäßig klein war, da sie gewissermaßen „superiore Güter“ darstellen, solange das Pro-Kopf-Einkommen noch niedrig ist. *Timm* hat gezeigt, daß Sozialinvestitionen deshalb vom Staat erst nach einem bestimmten „Lag“ in Angriff genommen werden, sich also zwischen den Eintritt des Bedarfs und seine kollektive Befriedigung eine gewisse zeitliche Verzögerung schiebt. (Vgl. H. *Timm*: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben; in: Finanzarchiv. N. F. Bd. 21, 1962, S. 231 und 234).

dung des technischen Fortschritts in der (präventiven und kurativen) Medizin?

Die Reihe dieser Alternativen, die jedesmal auch die Frage nach dem Bedarf mit einschließt, ließe sich noch beliebig fortsetzen. Schon jetzt zeigt sich jedoch, daß ein Herausführen der jeweiligen Entscheidungen aus dem Bereich von „Meinen und Glauben“, d. h. eine größere Entscheidungsrationalität, mit den heute verfügbaren Instrumenten nicht möglich zu sein scheint. Unsere Disziplin zeigt damit gegenüber den Anforderungen der Praxis einen Rückstand an Erkenntnis, der möglicherweise den sozialen und technischen Fortschritt der Gesellschaft in erheblichem Umfang blockiert.

## Zur Zielproblematik von Sozialinvestitionen

Von *Oswald v. Nell-Breuning*, Frankfurt (M.)

Nach einer sehr pessimistischen Meinung kennen die Politiker nur *ein* Ziel, nämlich gewählt bzw. wiedergewählt zu werden, allgemeiner ausgedrückt: An die Macht zu gelangen und an der Macht zu bleiben. Darin steckt eine unbedingt richtige, trotzdem vielfach nicht genügend beachtete Erkenntnis: Um politisch etwas auszurichten, irgendwelche Ziele verwirklichen zu können, muß man an den Schalthebeln der Macht sein; deswegen muß der Politiker danach streben; in gewissem Sinne muß es sein erstes und unmittelbares, aber eben nicht sein endgültiges Ziel sein. An der Macht zu sein hat nur Sinn, wenn man mit der Macht etwas anzufangen weiß, d. h. wenn man

1. Ziele hat, die es einem wert sind, sich dafür einzusetzen, und
2. die Kunst beherrscht, durch geeignete Maßnahmen diese Ziele entweder voll und ganz oder doch wenigstens zum Teil oder annäherungsweise zu erreichen.

Der echte Politiker hat Ziele, um die es ihm ernstlich zu tun ist. Das besagt nicht, daß er seine Ziele immer offenlegt; es kann auch sein, daß er Ziele zu haben vorgibt, für die sich einzusetzen er ernstlich nicht gewillt ist. Den Politiker, dessen einziges Ziel es ist, an die Macht zu kommen und sich an der Macht zu halten, gibt es nicht; er ist ganz ebenso wie der *homo oeconomicus* eine Fiktion. Beide Fiktionen haben einen gewissen didaktischen Wert. Größer scheint mir allerdings der Schaden zu sein, den sie anrichten, indem sie den Blick auf die unvergleichlich reichere und erfreulichere Wirklichkeit vorstellen.

Menschliches Handeln richtet sich immer auf Ziele. Genau darin liegt sein Unterschied vom naturgesetzlichen Geschehen; dieses ist *kausal determiniert*, menschliches Handeln ist *final orientiert*.

Politik ohne Ziele gibt es nicht, weil es sie nicht geben kann. Wenn wir ihr Ziellosigkeit vorwerfen, kann das nur bedeuten *entweder* 1) daß *diesenigen*, die diese Politik betreiben

- a) sich über ihre Ziele — oder über die tatsächlichen Ergebnisse, zu denen sie führt, nicht genügend im klaren sind,
- b) nicht beharrlich an ihren Zielen festhalten, sondern unstet oder sprunghaft ihre Ziele wechseln,

- c) in ihrem Handeln es an Zielstrebigkeit fehlen lassen,
- oder 2) daß *wir* die angestrebten Ziele
  - a) nicht erkennen und daraus den voreiligen Schluß ziehen, es fehle an solchen (Seinsurteil),
  - b) nicht billigen und darum nicht als Ziele gelten lassen (Werturteil).

In der Regel wird die Politik nicht nur *ein* Ziel, sondern ein ganzes Bündel, eine Kombination von Zielen haben, die zudem vielfach in Konkurrenz miteinander stehen oder eine Stufenfolge bilden, indem entferntere Ziele auf dem Wege über nähere, „mittelhafte“ Ziele angestrebt werden. Die in Konkurrenz miteinander stehenden Ziele müssen auf ihre Verträglichkeit (Kompatibilität) geprüft werden. Dabei werden sich meist nur Kompromißlösungen als realisierbar erweisen. Alsdann fragt es sich, ob wir über Kriterien verfügen, die gestatten, bestimmte Kompromißlösungen als vorzugswürdig zu erkennen. Wie dem auch sei, auf jeden Fall müssen die unerwünschten, aber unvermeidbaren Nebenfolgen als der Preis in die Rechnung eingesetzt werden, der für ein Ziel oder für die gewählte Kombination von Zielen gezahlt werden muß.

Außer der erwähnten, sozusagen technischen Stufenfolge von Zielen dergestalt, daß die einen der Weg oder die Mittel sind, um zu den anderen, entfernteren zu gelangen, besteht noch eine andere, als axiologisch oder hierarchisch zu bezeichnende Stufenfolge: Im Lichte eines obersten Zielwerts ordnen wir alle erdenklichen oder doch als möglich in Betracht kommenden Ziele mit je verschiedener Rangstufe in einen Kosmos von Werten ein. Sehr oft, aber nicht notwendig und ausnahmslos, werden die ranghöheren Ziele zugleich die entfernteren sein; die näheren Ziele werden nicht selten des *Selbst-* oder *Eigenwertes* entbehren und als *bloße Mittel* zu weiteren Zielen den Charakter reiner *Dienstwerte* haben.

Ein politisches Programm, vor allem ein Grundsatzprogramm, entrollt ein Bild eines solchen Kosmos von Werten, der angestrebt und so viel wie möglich verwirklicht werden soll, und versucht, Zustimmung dafür zu gewinnen. Greift die politische Partei, die ein solches Programm aufstellt, zu hoch, dann wird sie zu einer Weltanschauungspartei, nach der klassischen Wortprägung von Goebbels zur „politischen Kirche“. Greift sie zu niedrig, dann sinkt sie zum organisierten Interessentenhaufen herab, der seine Sonderinteressen als Gemeininteressen verkleidet und sie mißbräuchlicherweise mit politischen Instrumenten durchzusetzen versucht. Die Ebene der Politik liegt irgendwo in der Mitte zwischen den Ebenen der Weltanschauung und der Selbstnützigkeit. In dieser Ebene, der auch die sog. „mittleren Axiome“ angehören, muß daher auch der oberste Zielwert politischen Handelns liegen. In der weltanschaulich pluralistischen Gesellschaft kann er überhaupt nur in diesem Zwischen-

bereich seinen Platz haben; je höher hinauf man ihn verlegt, umso kleiner wird der Kreis derer, die vom Boden ihrer weltanschaulichen Überzeugung aus ihm zustimmen können; legt man ihn zu tief, so gehen alle gemeinschaftsbildenden Wertbindungen verloren mit der Folge, daß das Gemeinwesen selbst auseinanderbricht. Das Grundgesetz der BRD mit seinem entschiedenen und doch ausreichend allgemein gehaltenen, nicht im Sinne einer bestimmten Axiomatik spezifizierten Bekenntnis zur *Menschenwürde* dürfte die rechte Mitte getroffen und der Politik — für uns also: der Sozialpolitik — ein weder zu hoch noch zu tief gegriffenes Ziel vorgesteckt haben. Von diesem Zielwert der Menschenwürde den „Abstieg“ zu den Sozialinvestitionen zu finden, das ist demnach unsere Aufgabe.

Die Bezeichnung „Sozialinvestitionen“ besagt offenbar, daß es sich um Investitionen im Dienste der Sozialpolitik handelt. Die letzten Ziele der Sozialinvestitionen sind daher keine anderen als diejenigen der Sozialpolitik selbst, und die Frage kann nur sein, ob oder inwieweit sie deren Zielen nur mittelbar oder auch unmittelbar dienen, m. a. W.: ob die Ziele der Sozialinvestitionen reine Dienstwerte oder — wenigstens in bestimmtem Umfang — auch Selbst- oder Eigenwerte sind. Zunächst ist jedenfalls nach den Zielen der Sozialpolitik zu fragen, und da es letzten Endes um die Menschenwürde geht, können wir die Frage auch so zuspitzen: Wie will die Sozialpolitik der Menschenwürde dienen? Welche der Menschenwürde zu leistende Dienste setzt sie sich zum Ziel? Da jede Art menschlichen Tuns und jede spezielle Politik inhaltlich von ihrem Ziel her bestimmt wird, kommt diese Frage der anderen gleich, was denn Sozialpolitik ist.

Wir wissen, wie weit die Meinungen darüber auseinandergehen. Die hier obwaltenden Meinungsverschiedenheiten sind zum Teil *terminologischer* Art (welche Befunde oder Erscheinungen wollen wir mit dem Namen „Sozialpolitik“ belegen?), zum anderen und gewichtigeren Teil *materieller* Art (was alles gehört zu dem von uns mit dem Namen „Sozialpolitik“ belegten Bereich?)<sup>1</sup>.

Es hieße den Rahmen der Sozialpolitik ins Maßlose überspannen, wollten wir ihr den gesamten Dienst an der Menschenwürde als Aufgabe zuerkennen. Dann nämlich bliebe für die anderen Sparten der Politik nichts zu tun übrig; denn letzten Endes besteht ihrer aller Aufgabe darin, der Menschenwürde — und zwar der Menschenwürde *aller* Glieder der Gesellschaft — ihre vielfältigen Dienste zu leisten. Dahin gehört

---

<sup>1</sup> Ein Beispiel: Zählen Bildungsinvestitionen zu den Sozialinvestitionen? Offenbar hängt das davon ab, wie weit oder eng wir den Zielbereich der Sozialpolitik fassen, gleichbedeutend damit, wie weit oder eng wir die Sozialpolitik definieren.



insbesondere die Aufgabe, die wir im Unterschied jedenfalls von der im engeren und älteren Sinn verstandenen Sozialpolitik der *Gesellschaftspolitik* zuschreiben: Eine gesellschaftliche (einschließlich: ökonomische und politische) Ordnung zu schaffen, die allen Gliedern der Gesellschaft die aus ihrer Menschenwürde sich ergebenden *Menschenrechte*, ihre *Gliedstellung* innerhalb des Ganzen der menschlichen Gesellschaft, insbesondere die demokratischen *Freiheitsrechte*, sichert und auf die Dauer gewährleistet. Um dieses Ziel zu erreichen oder ihm doch näher zu kommen, bedarf es der Zusammenarbeit aller Sparten der Politik, wie umgekehrt die Verwirklichung dieses Zieles die Voraussetzung ist für alles, was im einzelnen (in den Einzelbereichen der verschiedenen Sparten der Politik) unternommen wird, um die Menschenwürde nicht nur einzelner Bevorzugter, sondern *aller* zu wahren und deren Ansprüchen gerecht zu werden.

Zwischen Gesellschaftspolitik und der als eine eigene Sparte der Politik verstandenen Sozialpolitik im Sinne des älteren, m. E. aber auch heute noch überwiegenden Sprachgebrauchs besteht ein besonders enger Zusammenhang. Ungeachtet des Selbst- oder Eigenwertes ihrer Ziele dient diese Sozialpolitik mit allem, was sie tut oder erstrebt, ganz ihrer Absicht gemäß in besonderer Weise den Zielen der Gesellschaftspolitik. Je nach dem sprachlichen Ausdruck, den man wählt, klingt es sehr verschieden, ja geradezu gegensätzlich und ist doch im Grunde genommen immer das Gleiche: Die Gesellschaftspolitik faßt die Aufgabe ganzheitlich, global, die Sozialpolitik die gleiche Aufgabe spezifisch, partiell, partikulär an; die Gesellschaftspolitik setzt sich Makro-, die Sozialpolitik Mikro-Ziele; die Gesellschaftspolitik hat es mit Grobregulierung, die Sozialpolitik mit Feinregulierung zu tun; die Gesellschaftspolitik plant und errichtet den Rohbau, die Sozialpolitik arbeitet am Innenausbau, an der Instandhaltung und, soweit erforderlich, Instandsetzung, trägt die Kosten der „Schönheitsreparaturen“, ganz häßlich ausgedrückt: sie treibt *Flickwerk*. Gegen diesen letzteren Ausdruck werden alle Sozialpolitiker sich aufbäumen. Er ist auch mißverständlich, ja legt ein Mißverständnis geradezu nahe. Nichtsdestoweniger trifft er — richtig verstanden — genau das, worauf es in diesem Zusammenhang ankommt, d. i. er kennzeichnet die Eigenart des Dienstes, den die Sozialpolitik im Unterschied zu allen anderen Sparten der Politik der Menschenwürde zu leisten unternimmt, und die Ziele, die sie im Hinblick auf den Dienst an der Menschenwürde sich vorsteckt. Um das Gemeinte unmißverständlich zu bezeichnen, mag es sich daher empfehlen, den abschätzig klingenden Ausdruck „Flickwerk“ zu vermeiden; so sei er ersetzt durch das einwandfrei wertneutrale Fremdwort „*Korrektiv*“. Der Dienst an der Menschenwürde, den die Sozialpolitik zu leisten hat, besteht in dem korrigierenden Einfluß, den sie auf alle Sparten der Politik und in allen

Bereichen ausübt, um Fehlentwicklungen zu verhüten und, soweit solche eingetreten sind, sie zu berichtigen, Schäden so viel wie möglich vorzubeugen und, soweit sie nicht verhütet werden konnten, wieder gutzumachen.

Um diese Aussage zu begründen und einsichtig zu machen, ist zunächst darauf einzugehen, woran hier im Zusammenhang mit der Menschenwürde vor allem gedacht ist, d. i. auf die Frage: Was steht dem einzelnen kraft seiner Menschenwürde gegenüber der Gesellschaft zu, deren Glied er ist? Was schuldet demgemäß die Gesellschaft ihm kraft seiner Menschenwürde?

Für unseren Bedarf ausreichend läßt diese Frage sich beantworten, ohne daß es erforderlich wäre, den Begriff der Menschenwürde philosophisch auszuloten. Dessen bedürfte es dann, wenn es darum ginge, ein *absolutes* Maß dessen zu bestimmen, was die Menschenwürde beanspruchen kann, oder anders ausgedrückt: was *menschenwürdig* ist. Das, was wir in unserem Zusammenhang unter menschenwürdig und menschenunwürdig verstehen, bestimmt sich jedoch nicht nach einem absoluten, sondern nach einem ganz und gar *relativen* Maß; es ist heute ein anderes als gestern, liegt in einem hochentwickelten Land weit über dem Maß eines zurückgebliebenen, unterentwickelten Landes. Für unseren Zweck läßt sich mit hinreichender Bestimmtheit sagen, was die Menschenwürde verbietet, was ein Verstoß gegen die Menschenwürde, was „*menschenunwürdig*“ ist: Menschenunwürdig ist eine Lage oder Behandlung, bei der ein einzelner oder eine Gruppe von Menschen von den Gütern ausgeschlossen ist, an denen *alle* Glieder der Gesellschaft teilhaben könnten. Davon ausgeschlossen zu sein, bedeutet eine verletzte Diskriminierung oder Disqualifikation: Du zählst nicht als unseersgleichen, du bist nicht wert, du verdienst nicht, an den Gütern unserer Gesellschaft teilzuhaben, wir schließen dich davon aus oder tun jedenfalls nichts, um dir die Teilhabe daran zu erschließen. Diese Bestimmung dessen, was menschenwürdig ist, von seinem Gegenteil her, von dem, was als menschenunwürdig die Menschenwürde verletzen würde, läßt sich auch ins Positive wenden: Teilhabe an allen echten, den Menschen bereichernden Gütern der Kulturgemeinschaft, deren Glied er ist, oder, in der Sprache des Grundgesetzes, die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG). In dem Maße, wie unsere Gesellschaft in der Lage ist, *allen* ihren Gliedern zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu verhelfen, kann sie, ohne die Menschenwürde zu verletzen, kein einzelnes und keine Gruppe davon ausschließen; ihr obliegt es daher, alles, was im Rahmen des Möglichen liegt, zu tun, um die Hindernisse, die der Entfaltung der Persönlichkeit entgegenstehen, auszuräumen und Hilfsmittel zu dieser Entfaltung (damit sind wir wieder bei den Bildungs-

investitionen angekommen!) bereitzustellen und allen zugänglich zu machen.

Damit sind zwei Richtungen angedeutet, in denen die Sozialpolitik, wie sie hier verstanden ist, tätig zu werden hat; in der Richtung der *Abwehr*: Die Menschenwürde aller und jedes Einzelnen gegen Beeinträchtigungen zu schützen, und in der Richtung des Aufbaus: Allen und jedem Einzelnen tunlichst gleiche Chancen der Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu sichern.

Zum ersteren gehört vorab die Behebung der basic needs: Kraft seiner Menschenwürde hat jeder Anspruch auf das, was er nötig hat, um nicht nur physisch zu existieren, sondern in einer Weise leben zu können, die ihn nicht als Ausgestoßenen der Gesellschaft abstempelt und herabwürdigt. Völliger (schematischer) Gleichbehandlung bedarf es dazu nicht; sie wäre auch ganz und gar unmöglich. Alle Kranken können ärztlich versorgt werden, aber nicht alle können von ärztlichen Spitzenkräften und in den am besten eingerichteten Krankenhäusern behandelt werden. Zweifellos gibt es keine scharf zu ziehende Grenze zwischen unbedenklicher Ungleichheit und verwerflicher Diskriminierung; das darf aber nicht dazu verführen, sturem Egalitarismus zu verfallen. Wir dürfen auch nicht versuchen, Entscheidungsregeln anzustreben, die zu exakt (d. i. quantitativ oder wie immer) fixierten Entscheidungen führen; der Natur der Sache nach bleibt dem Politiker hier ein Ermessensspielraum, *innerhalb dessen* subjektive Momente eine legitime Rolle spielen, ja, mangels hinreichend eindeutiger objektiver Normen den Ausschlag geben müssen.

Besteht die Notlage in irgend einem Mangel, so läßt sie sich durch Darbieten des Mangelnden unmittelbar beheben; dem Hungernden ist geholfen, wenn wir ihm Nahrung reichen. Vielleicht ist das aber eine zu oberflächliche Betrachtungsweise. Sein Hunger, sein Mangel an Nahrung, kann das Symptom einer tiefer liegenden Not sein, die durch Darreichen von Nahrung nicht behoben wird. In diesem Fall ist der Menschenwürde nicht Genüge getan, wenn wir dafür sorgen, daß er nicht verhungert; die Menschenwürde verlangt, daß wir auch die zugrundeliegende Ursache ausräumen. So verlangt die Menschenwürde beispielsweise, daß wir dem Menschen, der aus irgendwelchen Gründen daran gehindert ist, seinen Unterhalt auf redliche Weise selbst zu erwerben, aus dieser Notlage befreien, d. i. ihm die fehlende Möglichkeit dazu erschließen, ja noch mehr, daß wir, soweit das in unserer Macht steht, ihn auch aus der *Gefahr* befreien, in eine solche Notlage zu geraten. In einer Gesellschaft, in der die Existenz anderer gesichert ist und die Existenz aller gesichert werden kann, in der Daseinsunsicherheit leben zu müssen, ist eine Diskriminierung, die der Menschenwürde zu nahe tritt.

Mit der Abwendung von Gefahrenlagen ist jedoch die Grenze der Sozialpolitik im *engeren* Sinn erreicht oder überschritten und wird bereits der Bereich betreten, den wir durch die Bezeichnung Gesellschaftspolitik von ihr abzuheben pflegen. Bei genauerem Zusehen erweisen die Gefahrenlagen sich oft oder meist als Folgen von Strukturfehlern unserer gesellschaftlichen (einschließlich ökonomischen und politischen) Ordnung. In diesem Fall muß das Ziel also sein, diese Ordnung so umzugestalten, daß die Strukturfehler behoben werden und damit die Gefahrenlagen (in dem angeführten Beispiel die Gefahr, arbeits- und erwerbslos zu werden) entfallen. Dieses Ziel ist offenbar nur durch institutionelle Reformen zu erreichen; so bedarf es in unserem Beispiel einer institutionalisierten Stabilisierungspolitik, wie wir sie mit dem „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. 6. 1967 einzuleiten versucht haben, wogegen Sozialinvestitionen hier eine geringere Rolle spielen dürften.

Als bisheriges Ergebnis läßt sich feststellen: Bereits die Aufgabe der *Abwehr*, d. i. die Menschenwürde gegen Beeinträchtigungen zu schützen (reaktive Sozialpolitik), erfordert außer unmittelbaren Hilfen auch mittelbare oder institutionelle Maßnahmen; Sozialinvestitionen werden vor allem dann benötigt, wenn es darum geht, Schäden zu verhüten, an zweiter Stelle zur Wiederherstellung von Dauerschäden (Rehabilitation!).

Nach der anderen, der *aufbauenden* Seite hin ist es Aufgabe der Sozialpolitik, zu sichern, daß alle und jeder Einzelne tunlichst gleiche Chancen haben, ihre *Persönlichkeit zu entfalten*. Gewiß kann der Mensch seine Persönlichkeit immer nur durch eigenes Tun und Streben entfalten und trägt damit die entscheidende Verantwortung immer selbst. Nichtsdestoweniger ist er in sehr hohem Grade auf fremde Hilfe, auf Hilfsmittel und eine Vielzahl von Voraussetzungen und Vorbedingungen angewiesen, die er selbst nicht schaffen kann; sehr oft steht er vor Hindernissen, die auszuräumen nicht in seiner Macht liegt. In irgendeinem Grad und Sinn sind alle Sparten der Politik, in ausgesprochener Weise das im weitesten Sinn verstandene Bildungswesen und die es tragende Bildungs-(Schul-, Wissenschafts-, Kultur- usw.)Politik, am Darbieten solcher Hilfen und am Ausräumen von Hindernissen beteiligt. Das berechtigt jedoch nicht dazu, und kein vernünftiger Mensch denkt daran, die Bildungspolitik und/oder andere Sparten, wie etwa die Gesundheitspolitik, die Wirtschaftspolitik u. a. m., der Sozialpolitik zuzuschlagen. Sie alle weisen zwar einen *sozialpolitischen Aspekt* auf, ohne aber darum Gliederungen oder Ausfächerungen der Sozialpolitik zu sein.

Hiernach muß es ein *Kriterium* geben, das die Aufgabe der Sozialpolitik in diesen Bereichen von den jedem von ihnen *eigenen* Aufgaben

unterscheidet. Die Ziele, die als *spezifisch sozialpolitisch* auch in diesen Bereichen zu verfolgen in die Zuständigkeit der Sozialpolitik fällt, müssen sich von den diesen Bereichen selbst eigenen Zielen klar *abgrenzen* und so der Zuständigkeitsbereich der Sozialpolitik aus diesen anderen Bereichen *ausgrenzen* und eben damit *umgrenzen* lassen. Ein solches und durchaus eindeutiges Kriterium gibt es in der Tat; es ist die bereits an früherer Stelle angesprochene spezifische Aufgabe der Sozialpolitik, in allen noch so verschiedenen Sachbereichen dafür zu sorgen oder doch nach Kräften dahin zu wirken, daß kein Einzelner und keine Gruppe von der Teilhabe an dem ausgeschlossen ist oder wird, woran, wenn man es nur recht anstellt, alle teilhaben können. Demnach läßt sich das *spezifisch sozialpolitische* Ziel und damit die in alle Sachbereiche hinübergreifende Aufgabe der Sozialpolitik nach der *aufbauenden* Seite hin (aktive Sozialpolitik) folgendermaßen umschreiben: In den Grenzen des Menschenmöglichen die *Chancengleichheit* zu sichern.

Für Abwehr und Aufbau zusammen läßt diese Aufgabe sich mit einem Wort so ausdrücken: *Keine Diskriminierung!*

Angewandt auf das Bildungswesen besagt dies: Über Bildungsziele zu befinden und die entsprechenden Bildungseinrichtungen zu schaffen, ist nicht Aufgabe der Sozialpolitik, sondern der Bildungspolitik als einer eigenständigen Sparte der Gesamtpolitik. Wo es jedoch darum geht, Bildungsmöglichkeiten zu schaffen für diejenigen, denen aus welchen Gründen immer die bestehenden allgemeinen Bildungseinrichtungen nicht zugute kommen, ist die Sozialpolitik aufgerufen. Wenn z. B. der Anteil der Arbeiterkinder am Besuch der höheren Schulen und Hochschulen unverhältnismäßig gering ist, dann ist es Sache der Sozialpolitik, die zum mindesten in diesem Ausmaß unbegründete, weil vermeidbare, Benachteiligung der Chancen dieser Kinder zu beheben, dies umso mehr, wenn es zutrifft, daß in ihr eine Disqualifikation der Arbeiterschaft als gesellschaftlicher Gruppe zum Ausdruck kommt oder sie von der Arbeiterschaft als solche empfunden wird. — Ob es die Sache der Sozialpolitik ist, für Contergan-geschädigte Kinder eigene Schulen aus Mitteln des Sozialbudgets zu errichten und zu betreiben, oder nur dafür zu sorgen, daß diese Kinder überhaupt und nicht schlechter beschult werden als andere, m. a. W., in welchem Haushalt die einschlägigen Sozialinvestitionen erscheinen, ist eine Frage des Haushaltsrechts, die man so und anders entscheiden kann. Gleichviel, welchen von beiden Wegen man geht: Aufgabe der Sozialpolitik ist auf jeden Fall, sich um *ihr spezifisches Ziel* zu bemühen, d. i. Chancengleichheit zu sichern, Diskriminierung zu beseitigen oder, besser noch, zu verhüten.

Die Antwort auf die Frage nach den Zielen läßt sich daher kurz so zusammenfassen: *Soviele Ziele wie Diskriminierungen*, seien es schon bestehende, die es zu beheben, oder seien es drohende, die es zu ver-



hüten gilt. *Diskriminierung ist der Schlüsselbegriff.* Solange wir im Bereich des Begrifflichen bleiben, hat er den Vorzug, völlig eindeutig und klar zu sein. Ungemein schwierig ist allerdings seine Anwendung. Vom Gleichheitssatz (Art. 3 GG) und dessen Anwendung her sind uns die Schwierigkeiten wohl bekannt: Wie unterscheiden wir rechtverstandene Gleichheit von einem törichtem, die freie Entfaltung der Persönlichkeit vereitelnden Egalitarismus? Schwierig ist die Beurteilung der konkreten Fälle: Welche Ungleichheiten oder Ungleichbehandlungen sind sachlich gerechtfertigt und bestehen als solche zu Recht, und welche sind als Diskriminierungen zu bewerten? Mit „bewerteten“ ist eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß es sich hier um *Werturteile* handelt. Damit sehen wir uns vor die Frage gestellt, ob wir in der pluralistischen Gesellschaft genügend gemeinsame Wertmaßstäbe haben, um zu *allgemein* als gerecht und billig anerkannten Urteilen zu gelangen.

Bezüglich der Menschenwürde selbst besteht — jedenfalls solange wir der Versuchung widerstehen, in philosophische Tiefen hinabzusteigen, und uns mit dem hier von ihr gemachten Gebrauch begnügen — offenbar hinreichende Übereinstimmung und sind wir auch — das ist mit „offenbar“ impliziert — in der Lage, uns interpersonal dieser Übereinstimmung zu vergewissern. (Nach der herrschenden „reinen“ Lehre wäre das unmöglich, aber die gesamte politische und außerpolitische Praxis setzt sich einmütig und ohne alle Bedenken darüber hinweg).

Schauen wir die sozialpolitische Diskussion näher an, so gewahren wir denn auch sowohl bezüglich der Wertung von Gütern, die als erstrebenswert gelten und darum allen zugänglich sein sollten, als auch hinsichtlich der Wertung objektiv gegebener Ungleichheiten (z. B. der Geschlechter) und ihrer vom Gleichheitssatz geforderten „entsprechenden“ Ungleichbehandlung allgemeine oder doch sehr weitgehende Übereinstimmung in sehr vielen Stücken, in einer Reihe wichtiger Punkte allerdings auch tiefgehende Meinungsverschiedenheiten. Bei letzteren handelt es sich allerdings sehr oft gar nicht um verschiedene Wertungen, sondern eindeutig um einander widerstreitende *Seinsurteile* über den tatsächlichen oder mutmaßlichen Erfolg oder Mißerfolg bestimmter Maßnahmen, z. B. ob unser System der sozialen Sicherung die Menschen der eigenverantwortlichen Vorsorge entwöhnt oder umgekehrt ihnen dieselbe ermöglicht, erleichtert oder sie dazu veranlaßt (z. B. private Krankenversicherung zusätzlich zur GKV u. a. m.). In diese an sich wertfreien *Seinsurteile* fließen allerdings wertbetonte *Vorurteile* und standortgebundenes Denken („Wunschdenken“) in kaum zu überschätzendem Maße ein. Nicht nur in der politischen Tagesdiskussion, sondern auch im wissenschaftlichen Schrifttum haben wir es mit einem unentwirrbaren Geflecht von *Seins-* und *Werturteilen* zu tun — angesichts der



menschlichen Natur und der Eigenart des menschlichen Erkenntnisvermögens kann es wohl auch gar nicht anders sein.

Welche erkenntnistheoretische und wissenschaftstheoretische Position wir auch einnehmen mögen: Wenn wir überhaupt Politik treiben wollen und erst recht, wenn wir der Politik den Dienst leisten wollen, den die Wissenschaft ihr leisten kann und leisten soll, dann ist es für uns unausweichlich, zu Zielen *wertend* Stellung zu nehmen. Eine Arbeitsteilung derart, daß wir die Ziele den Politikern als zu ihrem Handwerk gehörig überlassen und uns selbst darauf beschränken, ihnen über die zu Gebote stehenden Mittel und über deren Effizienz Auskunft zu erteilen, scheitert schon allein daran, daß ein und dasselbe zugleich Mittel und Ziel sein kann und sehr oft, ja in der Regel, sein wird. Daß wir es uns selbst schuldig sind, vorweg nicht nur die Mittel, sondern insbesondere auch die Ziele daraufhin zu prüfen, ob wir es mit unserem Gewissen vereinbaren können, den Politiker mit ersteren bekannt zu machen oder sie beim Verfolgen der letzteren (beispielsweise bei der Beseitigung von nach seiner Meinung lebensunwertem Leben) durch unsere Beratung zu unterstützen, sei nur beiläufig erwähnt. Die Zielwahl als solche, d. h. die *Entscheidung* zu treffen, bleibt selbstverständlich immer dem Politiker vorbehalten als demjenigen, der sie letztendlich zu verantworten hat. Haben wir den Ehrgeiz, an den Entscheidungen teilzunehmen, dann satteln wir um und werden aus Repräsentanten der Wissenschaft wissenschaftlich qualifizierte Politiker<sup>2</sup>.

Das mir gestellte Thema lautete „Zielproblematik von Sozialinvestitionen“. Darin liegt die Frage, ob es eine solche Problematik überhaupt gibt, und zutreffendenfalls, welche Aussagen sich darüber machen lassen. Ausgangspunkt des Weges, der zu einer Antwort auf diese Frage führen sollte, war der *Zielwert der Menschenwürde*. Der Absicht nach sollte der Abstieg von dieser Höhe bis hinab zu den Sozialinvestitionen führen; tatsächlich sind wir nur bis zur Sozialpolitik im allgemeinen

<sup>2</sup> Vgl. E. v. Beckerath: Politik und Wirtschaft: Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?; in: W. G. Hoffmann (Hrsg.): Einkommensbildung und Einkommensverteilung; Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 13, Berlin 1957, S. 25 ff., und O. v. Nell-Breuning: Wirtschaftswissenschaft in politischer Verantwortung; in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 115. Band, 1959, S. 389 ff., ders.: Verschlichung und Sachverständigenrat; in: K. Nemitz/R. Becker (Hrsg.): Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft. Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen. Festgabe für Ludwig Rosenberg; Köln 1963, S. 154 ff., ders.: Was Politiker bedenken sollten; in: Der Volkswirt, 17. Jahrgang, 1963, Nr. 1, S. 11 ff., ders.: Sachverständigkeit und Verschlichung; in: Das Signal, Zeitschrift der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, Sonderausg. Informationstagung 27./28. 2. 1964, S. 21 ff., ders.: Wirtschaftswissenschaft in politischer Verantwortung. Festvortrag zur Eröffnung des 32. Lehrganges der Akademie der Arbeit Frankfurt/M.; in: Mitteilungen der Akademie der Arbeit, N. F. 19, 1966, S. 5 ff., ders.: Wo liegen die Grenzen wissenschaftlicher Beratung?; in: Der Volkswirt, 21. Jahrgang, 1967, Nr. 51/52, S. 2680 ff.

gekommen. Bereits auf dieser Wegstrecke ergaben sich Erkenntnisse über die Ziele der Sozialpolitik und damit darüber, was Sozialpolitik recht verstanden überhaupt ist. Damit aber war der Weg auch zu Ende; bis zu den Sozialinvestitionen sind wir entgegen unserem Vorhaben nicht vorgedrungen. Das ist kein Zufall, ist auch nicht die Folge vorzeitigen Ermüdens des Interesses, sondern liegt in der Sache selbst begründet.

Sehe ich recht, so gibt es, wenn man sich über die Ziele der Sozialpolitik — sei es im Grundsätzlichen, sei es für ein Aktionsprogramm oder für den Haushaltsplan einer öffentlichen Körperschaft — einig ist, keine spezifische Zielformulierung der Sozialinvestitionen, sondern treten hier genau die gleichen und keine anderen Probleme auf wie bei allen anderen sozialpolitischen Maßnahmen: Welche Ziele verdienen, wenn man nicht alle zugleich verwirklichen kann, den Vorrang? Wie *bedingen* die verschiedenen angestrebten Ziele sich gegenseitig und wie *vertragen* sie sich miteinander? Welche Ziele fallen aus, wenn man seine verfügbaren Mittel zunächst für andere einsetzt und für sie aufbraucht? Nicht zu vergessen ist schließlich die Frage nach Folgemaßnahmen und Folgekosten; die Frage läßt sich so fassen: Welche neue Lage wird eben dadurch, daß dieses Ziel oder Bündel von Zielen verwirklicht ist, geschaffen, welche neuen Anforderungen erwachsen daraus? Welche neuen Bedürfnisse werden sich geltend machen? Jede neue Anforderung, jedes neue Bedürfnis kommt als neues Ziel, wenn nicht gar als ein ganzes Bündel neuer Ziele auf uns zu.

Zwischen Sozialinvestitionen und irgendwelchen anderen sozialpolitischen Maßnahmen besteht im Grunde nur ein einziger ins Gewicht fallender Unterschied: Jene anderen Maßnahmen werden in der Regel weniger aufwendig und leichter abänderbar sein; Sozialinvestitionen dagegen binden nicht nur große Mittel, sondern legen auch die Art und Weise künftiger Wirksamkeit in hohem Maße fest. Der Sozialinvestor darf sich also nicht damit begnügen, einfach dort, wo über das Fehlen einer Sozialinvestition geklagt wird, schnell diesen Mangel zu beheben, um die Klage abzustellen und sich Ruhe zu verschaffen. Er darf keine ad hoc- oder von Fall zu Fall-Politik betreiben. Er muß in ganz besonderem Maße überlegt und planmäßig verfahren. Ein Sozialbudget, das sinnvoll sein will, muß sich stützen auf ein gut durchdachtes, hinreichend weit vorausdenkendes Investitionsprogramm. Auf der Grundlage unseres heutigen Wissens kommen wir da nicht sehr weit. An erster Stelle bedürfte es einer *Datenbank* mit möglichst vollständiger Information nicht allein über die bestehenden Sozialinvestitionen und mit Unterlagen für die Berechnung des künftigen Bedarfs, sondern auch mit umfassenden Daten anderer Art, die benötigt werden, um sich

ein Urteil zu bilden, was wünschens- und erstrebenswert ist, was im Bereich des Möglichen liegt und was Wunschtraum bleiben muß.

Der Sozialinvestor — beispielsweise der Schöpfer einer Heilstätte, eines Rehabilitierungszentrums oder dergleichen — wird sich in sein Vorhaben und, nachdem seine Schöpfung steht, in diese verlieben; er ist in Gefahr, in ihr ein Ziel mit Selbst- oder Eigenwert zu erblicken, sie zum Selbstzweck zu erheben. Das ist eine Sozialinvestition aber niemals; ihre Aufgabe ist immer nur ein Dienst an dem, was irgendwem — meist einen unbestimmten Kreis von Unbekannten — um der Menschenwürde willen geschuldet, aber nicht gesichert ist, sondern erst durch diese Sozialinvestition gesichert werden muß. Auch die schönsten Sozialinvestitionen sind als solche immer nur dienende Mittel; ihre Wahl wie auch ihre Ausgestaltung im einzelnen bestimmen sich von Rechts wegen ausschließlich nach dem, wozu sie dienen, d. i. dem außer ihnen liegenden *Ziel*.

## Zur Zielproblematik von Sozialinvestitionen

Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von O. v. Nell-Breuning<sup>1</sup>

Von *Helmut Winterstein*, Erlangen-Nürnberg

1. Eine Diskussion der Zielproblematik von Sozialinvestitionen kommt nicht umhin, als Grundlegung auch Aussagen über die Ziele der Sozialpolitik zu machen. Wenn vom sozialpolitischen Standpunkt aus Stellung zum Wert oder Unwert von Sozialinvestitionen genommen werden soll, müssen die Aufgaben, d. h. die Normen, der Sozialpolitik festliegen.

2. Die Fixierung der Ziele der Sozialpolitik ist politisches und damit wertendes Handeln. Dieses politische Handeln wird von O. v. *Nell-Breuning* in dem vorstehenden Beitrag in einem Bereich eingeordnet, der in der Mitte zwischen den Ebenen der Weltanschauung und der Selbstnützigkeit liegt, ein Bereich, der auch von den „mittleren Axiomen“ gekennzeichnet sei. Hier müßte nach seiner Ansicht der oberste Zielwert politischen Handelns liegen, denn „in der weltanschaulich pluralistischen Gesellschaft kann er überhaupt nur in diesem Zwischenbereich seinen Platz haben; je höher hinauf man ihn verlegt, umso kleiner wird der Kreis derer, die vom Boden ihrer weltanschaulichen Überzeugung aus ihm zustimmen können; legt man ihn zu tief, so gehen alle gemeinschaftsbildenden Wertbindungen verloren mit der Folge, daß das Gemeinwesen selbst auseinanderbricht“ (S. 59).

3. So richtig die Forderung erscheint, die leitende Norm des sozialpolitischen Handelns im Bereich der „mittleren Axiome“ anzusiedeln, und hier ist damit gemeint, diese Norm auf das hic et nunc abzustellen, um sie operational zu definieren, so scheint doch die oben genannte Begründung der Forderung nicht ganz auszureichen. Gelingt es doch gerade der Politik, mit Zielformulierungen auf einer hohen Abstraktionsstufe große Mehrheiten auf diese Ziele einzuschwören. Wer ist z. B. nicht für soziale Gerechtigkeit, Freiheit, soziale Sicherheit? Doch weitgehende Abstraktion und hoher Allgemeinheitsgrad sind immer auch mit einer weitgehenden Inhaltsleere und oftmals auch Wirklichkeitsferne zu erkaufen. Erst die inhaltliche Ausfüllung der eben genannten Schlagworte, die ein politisches Handeln ermöglicht, entzweit dann die Menschen und führt zur Bildung von Parteien.

---

<sup>1</sup> In diesem Bande, S. 57 ff.

4. Ein gutes Beispiel für die hier vorgetragene Überlegung gibt der Begriff Menschenwürde ab, der von O. v. Nell-Breuning zur Kennzeichnung des Ziels der Sozialpolitik genannt wird. Dabei soll offen bleiben, ob im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland — wie behauptet — das Bekenntnis zur Menschenwürde hinreichend praktikabel ausgefallen ist. Für die Bereiche, die die Sozialpolitik angehen, kann das wohl bezweifelt werden. Auf eine Politik zur Sicherung der menschlichen Würde kann man sich mit großer Mehrheit schnell einigen, solange noch nicht gesagt ist, was Menschenwürde ist und was zur Sicherung der Menschenwürde zu tun und zu unterlassen ist. Auch hier stehen wir erst dann vor ernststen Problemen, wenn wir zu diesen konkreten Fragen Stellung nehmen müssen. Zwar kann uns hier die Anthropologie helfen, ein wissenschaftlich fundierteres Menschenbild zu gewinnen. Wir sind in der glücklichen Lage, feststellen zu können, daß heute nach ganz überwiegender Meinung die Beziehung zwischen Person und Kollektiv nicht mehr antithetisch, sondern als Bipolarität zu deuten ist; der Mensch ist Persönlichkeit in der Gemeinschaft. Damit wird eine Abkehr von extrem individualistischen und kollektivistischen Interpretationen der Stellung des Menschen in der Gesellschaft deutlich gemacht. Letztlich wird aber die unterschiedliche Gewichtung, mit der die Personalität des Menschen einerseits und seine soziale Seinsbindung andererseits in dieses Menschenbild einfließen, bestimmen, wie die Politik zur Sicherung der Würde des Menschen aussehen muß. Da aber die eben genannte Gewichtung wissenschaftlich nicht ableitbar ist, sind wir in diesem wichtigen Punkt doch wieder auf Wertungen angewiesen. Damit bleibt auch die Ebene der mittleren Axiome nicht frei von Weltanschauungen.

5. Wie sehr der Begriff der Menschenwürde einer eingehenden inhaltlichen Bestimmung bedarf, wenn wir in der Sozialpolitik weiter damit arbeiten wollen, wird auch noch an einer anderen Stelle des Beitrages von O. v. Nell-Breuning deutlich (S. 62). Hier wird gesagt, daß zur Sicherung der Menschenwürde vorab die Behebung der basic needs gehöre, und zwar um nicht nur physisch zu existieren, sondern in einer Weise leben zu können, die den Menschen nicht als Ausgestoßenen der Gesellschaft abstempelt und herabwürdigt. Völliger (schematischer) Gleichbehandlung bedürfe es nicht, sie wäre auch ganz und gar unmöglich. Alle Kranken könnten versorgt werden, aber nicht alle könnten von ärztlichen Spitzenkräften und in den am besten eingerichteten Krankenhäusern behandelt werden. Dem ist vollkommen zuzustimmen. Ist aber in unserer heutigen Zeit — so müssen wir uns fragen —, nachdem in unserem Lande die drängenden materiellen Nöte, die im vergangenen Jahrhundert die moderne Sozialpolitik auf den Plan gerufen haben, weitgehend beseitigt sind, nicht gerade die Bestimmung des Maßes der hier als notwendig erklärten Ungleichheit das Problem, das die Sozial-

politik vor allem beschäftigt? War es nicht diese Ungleichheit im Bereich der Versorgung Kranker, um in dem von O. v. *Nell-Breuning* gewählten Bereich zu bleiben, die der Tagespresse die Möglichkeit zur Behauptung gab: Wenn du arm bist, mußt du früher sterben? Hat nicht diese Behauptung — ihr Wahrheitsgehalt kann hier ungeprüft bleiben — unübersehbare Unruhe verursacht?

6. In dem hier diskutierten Beitrag wird zur Kennzeichnung der sozialpolitischen Arbeit das Wort „Flickwerk“ verwendet. Gemeint wird damit, daß die Sozialpolitik korrigierenden Einfluß auf alle Sparten der Politik und in allen Bereichen ausübt, um Fehlentwicklungen zu verhüten. Damit wird eine ordnungspolitische Aufgabe der Sozialpolitik angesprochen, die, wenn hier von den Zielen der Sozialpolitik gesprochen werden soll, noch eine weitere Kennzeichnung erfahren muß.

7. Gehen wir dazu von der Erkenntnis aus, daß jede gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung eine bestimmte Verteilung gesellschaftlicher Positionen bedeutet. Alle praktizierten Gesellschaftssysteme verteilen die Chancen der Einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen (und hier vor allem die ökonomischen Chancen) nach bestimmten Ordnungsprinzipien. Damit wird eine Strukturierung der Gesellschaft bewirkt, die Ausfluß einer Verbindlicherklärung von sozialen Normen ist. Diese als verbindlich erklärten Normen, die aus der Welt der Normen ausgewählt sind, werden den Vorstellungen der Teile der Gesellschaft nur in unterschiedlichen Maße gerecht werden können. Mit den Vorstellungen mancher gesellschaftlicher Gruppen decken sie sich, oder sie kommen diesen Vorstellungen sehr nahe, von den Vorstellungen anderer Gruppen weichen sie mehr oder weniger weit ab. Das bedeutet aber, daß jede Setzung von Normen, die mit der Verwirklichung einer gesellschaftlichen Ordnung verbunden ist, immer gesellschaftliche Gruppen diskriminiert. Selbst wenn also eine Ordnung für sich in Anspruch nimmt, „gerecht“ zu sein, d. h. also, wenn sie Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt, so wird die inhaltliche Ausfüllung der Kriterien „gleich“ und „ungleich“ notwendigerweise die Interessen eines Teiles der Gesellschaft verletzen. Damit entsteht die Notwendigkeit, zur Wahrung des gesellschaftlichen Bestandes den globalen Geltungsanspruch der leitenden Ordnungsprinzipien im Detail zu korrigieren, um die „benachteiligten“ gesellschaftlichen Gruppen mit der herrschenden Ordnung zu versöhnen, so daß auch diesen Gruppen die bestehende Gesellschaft als akzeptabel erscheint.

8. Nehmen wir zu dieser Überlegung hinzu, daß seit *Aristoteles* der terminus „Politisches Handeln“ ein Handeln im Dienste oder für die Zwecke des übergeordneten Ganzen bzw. der Gemeinschaft oder der Gesellschaft bezeichnet, so lassen sich die bisherigen Überlegungen in Richtung auf die Bestimmung des Ziels der sozialpolitischen Arbeit aus-



weiten. Die Aufgabe der Sozialpolitik ist bestimmt von dem Ziel, ein sozial befriedigendes, und das bedeutet hier auch ein in seinem dauerhaften Bestand gesichertes, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zu schaffen. Zur Wahrung der Gesellschaftszwecke beeinflusst die Sozialpolitik dabei Gesellschaftsgruppen, deren Entstehen vom Wirtschafts- bzw. Gesellschaftssystem bestimmt ist, um die sich bei der Strukturierung der Wirtschaft und Gesellschaft vollziehende Konkretisierung von Wertvorstellungen unter dem Gesichtspunkt ihrer leitenden Norm zu korrigieren.

9. So ist z. B. im vergangenen Jahrhundert das vom *Laissez faire* geprägte Wirtschaftssystem und die von diesem System abgeleitete Gesellschaftsstruktur — als Ergebnis der herrschenden Ordnungsprinzipien — durch die Sozialpolitik zur Sicherung des gesellschaftlichen Bestandes vor der Gefahr des Auseinanderbrechens korrigiert worden. Die dabei von der Sozialpolitik bewirkten Transformationseffekte sind nicht zu übersehen und hier wohl nicht zu belegen.

10. Die inhaltliche Ausfüllung des Begriffs „sozial befriedigend“ obliegt dabei den jeweiligen Trägern der politischen Macht. Die Möglichkeit, diese Macht wieder zu verlieren, bildet die Schranken für die Machtausübung. Die politische Stellungnahme hier ist Ausdruck dafür, was der Träger der politischen Macht mit seinen Idealen und Wünschen in der jeweiligen Situation getan wissen will. Dieses Abwägen setzt selbst neue Werte. Jede Wertsetzung aber erfolgt im Rahmen des sozialen Bezugfeldes, dessen Ausgestaltung entscheidend die Wertung formt.

11. Die Verwendung der Worte „Flickwerk“ oder „Korrektiv“ läßt den Eindruck entstehen, als sei die Sozialpolitik ein Bündel reaktiver Maßnahmen. Es ist auch nicht zu leugnen, daß sich die Sozialpolitik in der Vergangenheit über weite Strecken hin so verstand. Der Abbau von Klassengegensätzen und die damit verbundene Loslösung der sozialpolitischen Arbeit von der Klassenbezogenheit macht den Weg frei zu einer Wesensänderung der sozialpolitischen Arbeit in unserer Zeit, einer Änderung der Aufgabenstellung, die eindringlich zu unterstreichen ist.

12. Die Sozialpolitik heutiger Zeit hat den Übergang zu finden von Maßnahmen nachträglicher Heilung gesellschaftlicher Schäden zu Maßnahmen prophylaktischer Natur. Das erklärt die zunehmende Bedeutung präventiver Maßnahmen für unsere Sozialpolitik und damit der Sozialinvestitionen. *Widmaier* fordert deshalb zu Recht eine vorausschauende, zukunftsorientierte und aktive Sozialpolitik, und dies bedeutet — wie er ebenfalls ausführt — tendenziell eine Gewichtsverlagerung von der Sozialleistungs- zur Sozialinvestitionspolitik<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> H. P. *Widmaier*: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik; in diesem Bande S. 9 ff., hier S. 12.

13. Damit wird deutlich, daß sich die Sozialpolitik heute in zunehmendem Maße auf ihre Ordnungsfunktion zu besinnen hat. Dabei hat sie ihre Ordnungsfunktion so zu begreifen, daß sie in der Praxis immer mehr zu einer gestaltenden Arbeit kommt, die nicht wartet, bis gesellschaftliche Schäden erkennbar werden. Sozialpolitik hat sich vielmehr als Ordnungspolitik zu verstehen, die *aufbauend* eine Ordnung mitgestaltet, die das Entstehen solcher Situationen von vornherein soweit als möglich hintanhält.

14. Das hier herausgestellte Ziel des sozialpolitischen Bemühens, nämlich eine sozial befriedigende wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung zur Sicherung dieses gesellschaftlichen Bestandes, stellt ein Zielbündel dar, dessen einzelne Werte sich uns beim näheren Zusehen erschließen. Es umfaßt im wesentlichen die Werte: Sozialer Friede, Freiheit, soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und Wohlstand.

15. Die Konkurrenz der Werte, die als leitende Normen das politische Handeln bestimmen, ist kennzeichnend für das die sozialpolitische Praxis bestimmende Wertesystem, das eben angedeutet worden ist. Das hier sichtbar werdende und von der Literatur auch immer wieder hervorgehobene Spannungsverhältnis zwischen Teilzielen ist Ausfluß der Wert- und Interessenantinomien, die unser gesellschaftliches Leben kennzeichnen. Die offenkundige Unmöglichkeit, diese Wertkonflikte in einer für das Leben der Menschen allgemein befriedigenden Weise zu lösen, wird als stärkster Hinweis gedeutet, daß hinter diesem Tatsachenkomplex von Verantwortung und Zurechnung persönliche Freiheit als reale Macht steht<sup>3</sup>. Gleichzeitig eröffneten sich hier Chancen, sittliches Bewußtsein zu entwickeln und durch Verantwortung zur Persönlichkeit auszureifen<sup>4</sup>.

16. Es ist einmal die hier angedeutete Konkurrenz zwischen den Teilzielen, die die Formulierung von Zielfunktionen erschweren. Allein wegen dieser sich in der sozialpolitischen Aufgabenstellung letztlich niederschlagenden Mischung konkurrierender Ziele wird heute jede sozialpolitische Maßnahme Kompromißcharakter tragen müssen. Dazu kommt, daß wir bei der Überprüfung der Zieladäquanz beim sozialpolitischen Mitteleinsatz nicht nur dessen Hauptwirkungen, sondern darüber hinaus auch die im Bereich der Sozialpolitik verbleibenden und auch noch die diesen Bereich überschreitenden Nebenwirkungen berücksichtigen müssen.

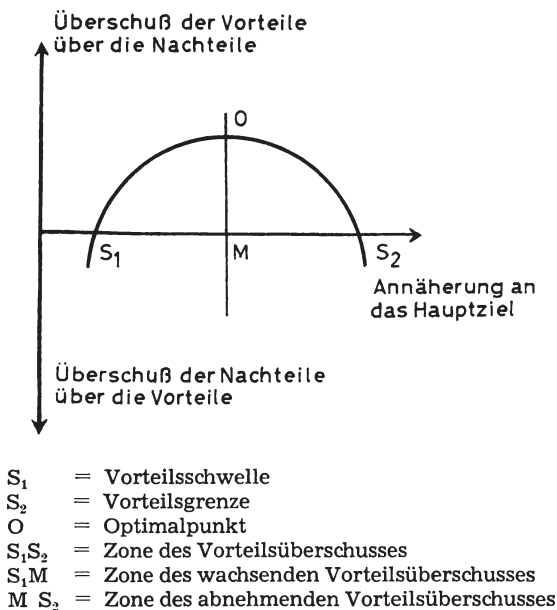
17. Bei der Prüfung solcher Nebenwirkungen treffen wir das Phänomen, daß die negativ zu wertenden Nebenwirkungen ein immer

---

<sup>3</sup> N. Hartmann: Ethik; 3. Aufl., Berlin 1949, S. 764.

<sup>4</sup> H. Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik; 1. Band, Wiesbaden 1960, S. 83.

größeres Gewicht erlangen, je besser das Hauptziel verwirklicht wird<sup>5</sup>. Diese Hypothese wurde vom Verfasser an anderer Stelle erweitert<sup>6</sup>. So zeigen sich jetzt bei der Zielverfolgung für sozialpolitische Maßnahmen folgende Zonen und Punkte. Der Optimalpunkt für sozialpolitische Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Zielkonformität liegt dort, wo die Spanne zwischen den Vorteilen als Ergebnis der Zielverwirklichung und den Nachteilen der Nebenwirkungen am größten ist. *Jöhr/Singer* bezeichnen für die Wirtschaftspolitik diesen Punkt als „Schwelle des abnehmenden Nutzenüberschusses“. Die Weiterführung der sozialpolitischen Maßnahmen über diesen Punkt hinaus würde zwar eine noch weitergehende Verwirklichung des Hauptzieles mit den damit verbundenen Vorteilen bringen, die Nachteile der negativen Nebenwirkungen wachsen aber von diesem Punkt an schneller als diese Vorteile, so daß per Saldo eine Abnahme der Vorteile erzielt würde. Dieser Optimalpunkt wird flankiert von zwei (*Jöhr/Singer* nennen nur einen) Nullpunkten, an denen sich Vor- und Nachteile gerade ausgleichen. *Jöhr/Singer* nennen einen solchen



<sup>5</sup> W. A. Jöhr/H. W. Singer: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik; 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 70.

<sup>6</sup> H. Winterstein: Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen; Berlin 1969, S. 216 ff.

Punkt „Schwelle des Schadenüberschusses“. Diese beiden Schwellen begrenzen eine Zone, in der die Vorteile einer sozialpolitischen Maßnahme deren Nachteile überwiegen. Ergreifen wir eine sozialpolitische Maßnahme, so wird diese regelmäßig nach Überschreiten der ersten Schwelle einen weiter wachsenden Vorteil bringen. Nach Erreichen des oben umschriebenen Optimalpunktes schrumpft dieser Vorteil wieder, bis er beim Erreichen der zweiten Schwelle zu Null wird. Ein Versuch zu einer noch stärkeren Annäherung an das Hauptziel über diesen Punkt hinaus führt dann zu wachsenden Überschüssen der Nachteile.

18. Diese Hypothese soll deutlich machen, daß es bei einer Überprüfung der Zieladäquanz beim sozialpolitischen Mitteleinsatz (z. B. Sozialinvestition) mit einer Ja-Nein-Entscheidung allein nicht getan ist. Zur Prüfung der faktischen Zielkonformität gehört auch der quantitative Aspekt des Mitteleinsatzes, das Dosierungsproblem<sup>7</sup>. Dieses Dosierungsproblem tritt immer dann auf, wenn der Erfolg bei quantitativer Veränderung des Mitteleinsatzes positiv und/oder negativ begrenzt ist.

19. So können einmal Maßnahmen ihr Ziel nicht erreichen, wenn ihre Dosierung nicht ausreicht, um eine gewisse Reizschwelle zu überschreiten, die überschritten werden muß, um beabsichtigte Reaktionen (z. B. Verhaltensänderungen bei sozialen Gruppen) zu erreichen. Die Fixierung einer solchen Reizschwelle kann dabei nicht auf der Grundlage eines zweckrational handelnden homo oeconomicus abgeleitet werden, sondern es ist die Aufgabe einer sozialökonomischen Verhaltensforschung, die von der ökonomischen Realität abstrahierenden Denkmodelle insoweit empirisch zu fundieren<sup>8</sup>.

20. Aber auch in der Wirkungszone haben wir gemäß unserer Hypothese mit einer unterschiedlichen Effizienz beim sozialpolitischen Mitteleinsatz zu rechnen. Eine verringerte Effizienz wird immer dann zu erwarten sein, wenn die akzentuierte Verfolgung eines Ziels aus dem von der sozialpolitischen Aufgabenstellung umschriebenen Zielbündel so zu Lasten der anderen Ziele geht, daß die Einbußen dort die Erfolge hier nicht aufwiegen.

21. Zuletzt sei noch auf die Schwierigkeit bei der Formulierung einer Zielfunktion hingewiesen, die sich aus einer Konzentration vieler unterschiedlicher Elemente in einem Wohlfahrtsindikator ergeben. Auch in dem Beitrag von *Widmaier* wird kurz auf dieses Problem hingewiesen<sup>9</sup>. Wie sollen Faktoren wie die persönliche Freiheit oder die soziale

---

<sup>7</sup> So auch H. *Ohm*: Allgemeine Volkswirtschaftspolitik; 1. Band, Berlin 1962, S. 89 f.

<sup>8</sup> So auch H. St. *Seidenfus*: Verhaltensforschung; in: HdSw., 11. Band, 1961, S. 97.

<sup>9</sup> H. P. *Widmaier*: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik; a. a. O., S. 21 ff.

Gerechtigkeit quantifiziert und berechenbar gemacht werden? Können wir z. B. überhaupt, ohne eine wertende Position zu beziehen, vorschlagen, ein Minus bei der persönlichen Freiheit durch ein Plus beim materiellen Wohlstand zu ersetzen oder umgekehrt? Nur wenn die Lösung dieses Problems gelingt, kommen wir zu der integrierten Wohlfahrtsfunktion, die hier gesucht wird.

# Finanzpolitische Aspekte von Sozialausgaben

Von Lore Kullmer, Regensburg

1. Die aus dem Konzept der modernen Wohlfahrtsökonomie herzuleitende Erkenntnis, daß die Knappheit der Mittel dazu zwingt, im öffentlichen Sektor auch ökonomische Kriterien bei Entscheidungen, Planungen und der Erstellung von Leistungen zu berücksichtigen, hat trotz mancher Schwierigkeiten, die sich aus der Eigenart einer Reihe von öffentlichen Leistungen ergeben, dazu geführt, daß im letzten Jahrzehnt, z. T. in Anlehnung an Verfahren, die für die Privatwirtschaft entwickelt wurden, neue Methoden in den öffentlichen Sektor Eingang gefunden haben.

Die Ergebnisse der einschlägigen Untersuchungen wirken sich zwar nicht in allen Fällen unmittelbar auf das wirtschaftliche und soziale Geschehen in unserem Staatswesen aus, bieten aber operationale Kriterien zur Entscheidungshilfe im konkreten Fall an und tragen darüber hinaus ganz allgemein zu einer größeren Rationalität und auch Durchsichtigkeit des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesses bei.

2. Unter finanzpolitischen Aspekten lassen sich aus Überlegungen und/oder bereits durchgeführten Maßnahmen Reformen erkennen, die die Fixierung aller finanziellen Transaktionen im Zusammenhang mit Interventionen globaler Art zur Verwirklichung der vorgegebenen obersten Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik betreffen. Von diesen finanziellen Transaktionen werden — entsprechend der Themenstellung — im weiteren ausschließlich Ausgabevorgänge betrachtet, obwohl die Einbeziehung der Finanzierungstransaktionen als solcher und darüber hinaus die Berücksichtigung verschiedenartiger Finanzierungsmethoden<sup>1</sup> wegen ihrer unterschiedlichen Auswirkungen auf Preise,

---

<sup>1</sup> Z. B. Preise, allgemeine oder spezielle Steuern, Kredite, Finanzierung aus Stiftungsmitteln pp.

Mit einschlägigen Fragen, bezogen auf die Finanzierung ausgewählter Investitionsarten und eingebettet in ein konkretes Finanzsystem, beschäftigen sich die Baseler Dissertation von E. Dammroff: Finanzierung der Infrastruktur; Basel 1970, sowie ein Beitrag von O. Roloff: Probleme des Bildungswesens; in: H. P. Widmaier und Mitarbeiter, Zur Strategie der Bildungspolitik; Bern 1968. In den „Loccumer Protokollen“ finden sich gleichfalls Erörterungen dieser Art, und zwar vom seinerzeitigen Finanzminister Kubel. (Die Finanzierung öffentlicher Aufgaben; Protokoll d. Tagung 22.—25. 11. 1968, S. 116 ff.).



Beschäftigung, Einkommensverteilung und Wirtschaftswachstum für die Erkenntnis der Gesamtwirkungen von Interventionen unerlässlich ist.

Hinsichtlich des Umfanges des in diesem Referat zu behandelnden Komplexes Sozialausgaben ist zu sagen, daß, verglichen mit der Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben, sowohl eine Einschränkung, als auch eine Erweiterung vorzunehmen ist insofern, als einerseits der Haushalt der Sozialversicherung bei der Betrachtung der Sozialausgaben mit zu berücksichtigen ist, andererseits jedoch die Sozialausgaben eine Unterkategorie der öffentlichen Ausgaben darstellen. Entsprechend bedarf die Definition der spezifisch öffentlichen Ausgaben, wie sie Marx in seinem Votum<sup>2</sup> von Jürgensen übernimmt, im Hinblick auf die hier betrachtete Ausgabenkategorie einer ergänzenden bzw. einschränkenden Charakterisierung, für die ein Ansatz etwa in der Kennzeichnung der Güter und Leistungen liegt, mit denen nach Galbraith die Individuen in der Überflußgesellschaft unterversorgt sind. Desgleichen könnte der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben<sup>3</sup> für die Definition der Sozialaufgaben fruchtbar gemacht werden.

Wir beschränken uns hier auf die vorstehenden Andeutungen und werden bei der Behandlung von Einzelproblemen im Rahmen der „sachlichen“ Reformen Ausgaben im Zusammenhang mit der Erstellung öffentlicher Leistungen auf bestimmten, der Sozialpolitik zugehörigen Sektoren behandeln, deren Auswahl allerdings im Interesse der Aufzeigung der anstehenden Probleme und nicht mit der Absicht einer Abgrenzung des Komplexes für Sozialausgaben vorgenommen worden ist.

3. Anlässe für die Ausarbeitung von Reformvorschlägen liegen einmal in der Erfahrung, daß Parlament wie auch Regierung geneigt sind, aus politischen Gründen — z. B. zur Erzielung einer Stimmenmaximierung bei künftigen Wahlen — „populäre“ Ausgabenentscheidungen ökonomisch rationalen Maßnahmen vorzuziehen. Darüber hinaus hat der grundsätzliche Informationsmangel einer kurzfristigen Betrachtung im Hinblick auf die finanziellen Implikationen der bestehenden und der Einführung neuer öffentlicher Leistungen über eine längere Frist hinaus zu diesen Reformmaßnahmen beigetragen und an Bedeutung gewonnen, je mehr die Zahl der aus technischen, sozialen und ökonomischen Gründen längerfristigen, finanziell gewichtigen wirtschaftlichen und sozialen Projekte sich erhöhte.

<sup>2</sup> D. Marx: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik, Votum zum gleichnamigen Beitrag von H. P. Widmaier; in diesem Bande, S. 45 ff., hier S. 50.

<sup>3</sup> Zur Definition der Gemeinschaftsaufgaben vgl. 21. Gesetz zur Änderung des GG (Finanzreformgesetz) vom 12. 5. 1969, Art. I Ziff. 1 (1) BGBl. I, No. 37 vom 14. 5. 69, sowie Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Kommission für die Finanzreform), Stuttgart 1966, TZ 129 ff.

Mit der Einleitung einer langfristigen Orientierung anstelle der durch Einzeljahreszufälligkeiten geprägten kurzfristigen, isolierten Betrachtungsweise soll gleichzeitig eine gesamtwirtschaftliche Orientierung der öffentlichen Haushalte in allen als Großverbraucher anzusprechenden Bundesressorts<sup>4</sup> verbunden werden, dergestalt, daß deren planvolles Arbeiten auf der Basis fundierter und für die Gesamtwirtschaft relevanter Zielvorstellungen ermöglicht wird. Damit können die wichtigsten Teilbereiche des Gesamtbudgets, die in der Vergangenheit immer wieder den durch das volkswirtschaftliche Leistungsvermögen gezogenen Finanzierungsrahmen zu sprengen drohen, in die Finanzplanung und die jährliche Haushaltsplanung einbezogen werden.

Weiterhin war die Tatsache, daß im Rahmen der Aufstellung einzelner Jahresbudgets, wenn überhaupt, so doch nur unvollkommen, sogenannte Schwerpunkte und Prioritäten gesetzt werden können, für die vorgesehenen zeitlichen Reformen entscheidend. Schließlich läßt der Umstand, daß der Bundeshaushalt nur etwa die Hälfte der gesamten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben umfaßt und sogar nur 20 % der gesamten öffentlichen Investitionen einschließt, eine Gesamtfinanzplanung, verstanden als Koordination und Kooperation der Haushaltspolitik aller politischen Ebenen, als ratsam, wenn nicht ökonomisch notwendig, erscheinen.

Ein einheitliches Ziel-, Planungs- und Kontrollsystem vermag die Nachteile aufzuheben, die sich aus der Größe und Kompliziertheit des öffentlichen Sektors ergeben, dessen dezentralisierte Organisation vielfach zu mangelnder Gesamtbezogenheit und unzulänglicher Klarheit und Konkretheit einzelner Operationen und damit zu Produktivitätsverlusten geführt hat. Gesamtzielorientierte Mittelanforderungen ermöglichen eine Verteilung der vorgegebenen knappen Mittel nach rationalen Gesichtspunkten.

4. Reformen der *zeitlichen* Planungen sind zunächst auf die rechtzeitige Erstellung und Verabschiedung der Haushaltspläne sowie auf eine fortlaufende intensive und zeitnahe Kontrolle der Haushaltsrechnung gerichtet. Darüber hinaus wird eine lang- oder doch mittelfristige Planung<sup>5</sup> anstelle der bisher üblichen — sich mit der Budgetperiode deckenden — kurzfristigen Betrachtung angestrebt, und zwar durch

---

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang ist auf die vorgesehene Aufstellung von Rüstungs-, Verkehrs-, Forschungs- und Wissenschaftsplänen, das Sozialbudget, den Familienlastenausgleichsplan sowie einen Plan zur Neuorientierung der Agrarpolitik hinzuweisen.

<sup>5</sup> Vgl. § 9 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 14. 6. 1967.

Einführung eines Finanzplanes als ein den Haushaltsplan sowohl ergänzendes als auch mitbestimmendes Instrument<sup>6</sup>.

Als sinnvolles Vorgehen wird dabei allgemein eine auf der Basis der Vorausschau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung — als einerseits Ausmaß und Tempo des Zuwachses an Deckungsmitteln, andererseits finanzielle Verpflichtungen auslösende Größe — entwickelte Planung angesehen, bei der ökonomisch als alternativ anzusehende Möglichkeiten der Mittelverwendung ausgesondert und eine oder mehrere als politisch erwünscht bezeichnet werden. Die auf dieser Entscheidung bzw. diesen Alternativen aufbauenden Schätzungen über die finanziellen Größenordnungen werden dann zu offiziell akzeptierten Orientierungspunkten, nicht hingegen zu Verpflichtungen für die Regierungspolitik, soweit die vorgefaßten Entscheidungen kostende Maßnahmen implizieren. Die unterschiedliche Laufzeit von Haushalt und Finanzplan sowie die unterschiedliche Rechtsverbindlichkeit im Hinblick auf ihre Anwendung können damit als zwei wesentliche Merkmale der beiden Instrumente herausgestellt werden.

Das offizielle Orientierungsinstrument Finanzplan muß mit dem verpflichtenden Leitinstrument Budget insoweit verbunden sein, als Umfang und Struktur beider Instrumente aufeinander abgestellt werden. Um die Planung den sich wandelnden Voraussetzungen und Bedingungen anzupassen und ihren zeitlichen Umfang konstant zu halten, wird sie als elastische Planung in der Weise ausgestaltet, daß nach Ablauf jeder Teilplanungsperiode (= Budgetperiode) der Gesamtplan zum einen entsprechend den inzwischen gemachten Erfahrungen überprüft und evtl. revidiert und zum anderen durch Zufügung einer neuen Planungsphase ergänzt bzw. auf den ursprünglichen Planungszeitraum aufgefüllt wird.

Zwar liegt die Hauptbedeutung derartiger Finanzpläne auf dem Gebiet der öffentlichen Investitionen; sie können jedoch schon deswegen nicht auf diesen Bereich beschränkt bleiben, weil über die Realisierung geplanter Investitionsprojekte nur im Zusammenhang mit den gesamten Anforderungen an die verfügbaren Mittel entschieden werden kann und die Entscheidung darüber hinaus sowohl die im Entscheidungszeitpunkt angemeldeten Anforderungen als auch die Folgekosten früherer Investitions- und Konsumtionsausgaben berücksichtigen muß, was be-

---

<sup>6</sup> Eine ausführliche Darstellung der einschlägigen Fragen findet sich bei F. Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft; in: E. Schneider (Hrsg.): *Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute*; Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 45, Berlin 1967, S. 173 ff.; verwiesen wird ferner auf einschlägige Ausführungen des gleichen Autors in dessen Referat „Mittelfristige Finanzplanung und Konjunkturpolitik“ (in: *Mittelfristige Finanzplanung*, Beihefte zur „Konjunkturpolitik“, Nr. 15, Berlin 1968, insbes. S. 12 ff.).

deutet, daß alle diese Größen in die Finanzplanung einbezogen werden müssen. Der praktische Ablauf der Finanzplanung geht zweckmäßigerweise von „unten nach oben“ vor sich, d. h. in der Weise, daß Teilpläne, also Pläne einzelner Ressorts, aufgestellt, gesammelt und mit den von der Regierung als erwünscht angesehenen Programmen bzw. deren Planungsdaten unter Berücksichtigung der fixen laufenden Ausgaben und der Folgekosten bereits beschlossener Programme vereinigt und entsprechend den Hypothesen über das Wirtschaftswachstum zu einem Plan ausgearbeitet werden, der dann bei Unvereinbarkeit der finanziellen Belastungen der angestrebten Maßnahmen mit der Gesamtwirtschaftsentwicklung u. U. revidiert werden muß.

5. Eng verbunden mit Reformen der zeitlichen Abstimmung der Einnahmen- und Ausgabenansätze im Finanzplan und im Budget sind Reformen, die sich auf die *sachliche* Durchdringung der Posten beziehen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die in den letzten 20 Jahren entwickelten Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnungen hinzuweisen, die in verschiedenen Konzepten als cost-benefit-analysis, system analysis, program appraisal, cost effectiveness analysis approach, goals analysis und program budgeting entwickelt wurden und vom Standpunkt des öffentlichen Sektors alternative Investitions- und Konsumvorhaben systematisch-quantitativ untersuchen. Obwohl sich aus den vorgenannten Verfahren kein fest vorgegebenes System der Wirtschaftsrechnung erkennen läßt, sondern der ganze Komplex „art rather than science“<sup>7</sup> ist, lassen sich bei aller Verschiedenheit von Problemstellung und Lösungswegen als gleiches Anliegen festhalten: (1) Eine in erster Linie, wenn nicht gar ausschließlich, administrativ ausgerichtete Planung durch eine an Funktionen oder Leistungen orientierte Planung zu ersetzen, (2) mittels eines spezifischen Systems der Programmplanung und Programmorganisation die Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Nettonutzens eines bestimmten Projektes<sup>8</sup>, verglichen mit alternativen Ausgabenentscheidungen, zu erreichen. Damit wird den politischen Entscheidungsträgern Material anhand gegeben, dessen diese sich bedienen können, um angesichts der prinzipiellen Knappheit der bereitstehenden Mittel Entscheidungen in sachlich gerechtfertigter Weise zu treffen und nicht auf bloße Vermutungen angewiesen und/oder unsach-

---

<sup>7</sup> So G. H. Fisher, : The Role of the Cost Utility Analysis in Program Budgeting; in D. Novick (Ed.): Program Budgeting, Program Analysis, and the Federal Budget; Cambridge, Mass., 1965, S. 70. Prest und Turvey kennzeichnen sie ähnlich, wenn sie „generally understood (von) only a technique for taking decisions within a framework which has to be decided upon in advance and which involves a wide range of considerations many of them of a political or social character“ sprechen. A. R. Prest/R. Turvey: Cost Benefit Analysis: A Survey; in: Surveys of Economic Theory, Vol. III, New York 1967, S. 157.

<sup>8</sup> Der Begriff „Projekt“ umschließt alle Ausgaben im Sinne der auf S. 78 gemachten Ausführungen.

licher Polemik ausgeliefert zu sein. Die Projektauswahl soll so erfolgen, daß der Überschuß der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Erträge eines Projektes über dessen gesamtwirtschaftliche Kosten maximiert wird<sup>9</sup>.

Das optimale Programm enthält keine Projekte, deren erwartete Erträge die erwarteten Kosten nicht abzudecken vermöchten. Die Projekte sind in ihm in der Weise zusammengestellt, dimensioniert und örtlich und zeitlich fixiert, daß der von ihnen zu erwartende Beitrag zur Erhöhung des Realeinkommens (bei gegebenen Nebenbedingungen) ein Maximum erreicht. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß sämtliche Nutzen und Kosten eines bzw. mehrerer konkurrierender oder einander ergänzender Projekte erfaßt werden (können), gleichgültig, bei wem sie anfallen, daß sie in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung bewertet werden und daß die Maßeinheit für die Messung aller Nutzen und Kosten die gleiche ist. Alternativen sind auch dann vergleichbar, wenn bei einem Projekt für die Kostenseite andere Bewertungsbasen als für die Nutzenseite gewählt werden, sofern nur jeweils die gleichen Bewertungsbasen aller Alternativen auf den Kostenseiten und auf den Nutzenseiten verwendet werden.

6. Die praktische Verwirklichung einer Kombination aller bisher entwickelten zeitlichen und sachlichen Reformmaßnahmen findet sich in dem in den USA rezipierten und 1968 erstmals auf Regierungsebene angewendeten PPBS<sup>10</sup>, einer Verbindung kurzfristiger Budget- mit mittel- bzw. langfristiger Finanzplanung sowie einer Hervorhebung und Abstimmung der ökonomisch-finanziellen Gewichte aller kostenden Regierungsmaßnahmen. Ein ähnliches Instrument liegt in der Bundesrepublik vor, die am 6. Juli 1967 gemäß § 9 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes den Finanzplan beschloß, der die erste fünfjährige Finanzplanung für die Haushaltswirtschaft des Bundes der Jahre 1967—1971 enthält<sup>11</sup>.

Die organisatorischen Vorbedingungen für die Aufstellung, die Abstimmung und die Durchführung der mehrjährigen Planungs-

---

<sup>9</sup> *Prest* und *Turvey* geben dazu vier Entscheidungskriterien an: a) the present value of benefits exceeds the present value of costs, b) the constant annuity with the same present value as benefits exceeds the constant annuity (of the same duration) with the same present value as costs, c) the ratio of the present value of benefits to the present value of costs exceeds unity, d) the internal rate of return exceeds the chosen rate of discount,“ (A. R. *Prest/R. Turvey*: *Cost Benefit Analysis: A Survey*; a. a. O., S. 175).

<sup>10</sup> Program Planning Budgeting System, von *Weidenbaum* in seinem Aufsatz als „economic analysis to government expenditure decisions“ bezeichnet. Vgl. M. *Weidenbaum*: *Program Budgeting*; in: *Finanzarchiv*, Band 25, 1966, S. 463 ff.

<sup>11</sup> Eine zusätzliche Grundlage für die beschlossenen einnahmeerhöhenden und ausgabenmindernden Maßnahmen wurde durch das zweite Steueränderungsgesetz und das Finanzänderungsgesetz 1967 geschaffen.



und Programmierungsprozesse, mit deren Hilfe administrative und politische Instanzen rational entscheiden können, werden in beiden Ländern dadurch geschaffen, daß auch die unteren Ebenen der Verwaltung mit Planungsaufgaben betraut werden. Mögliche Alternativen werden nach Nutzen-Kosten-Gesichtspunkten analysiert, ein Vorgehen, für das in der Bundesrepublik im Gegensatz zu den USA erst einzelne Ansätze vorhanden sind, dessen Einführung jedoch „für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ gemäß § 7 des z. Z. im Parlament beratenen Entwurfes eines Haushaltgrundsatzgesetzes auf breiterer Basis vorgesehen ist.

Die Auflösung von Ressort- und Abteilungsinteressen, die Orientierung an Funktions- und Leistungskategorien, das Denken in Programmstrukturen, das dazu führt, daß Mittelanforderungen und Mittelverbrauch auf den Output, die zu erstellende öffentliche Leistung, gerichtet sind, scheint im amerikanischen PPBS schon weiter und konsequenter durchgeführt zu sein als bei der deutschen Finanzplanung. Selbst der Arbeitskräfteeinsatz ist diesen Vorstellungen insoweit untergeordnet, als entsprechend der Art der Programme jeweils verschiedene Ressorts zielgerichtet gruppiert werden, ohne daß diese Gruppierungen jeweils offiziell Neuordnungen der Ressorts nach sich ziehen.

7. Der Wert des PPBS für die USA ist ebensowenig bestritten wie der Wert der Finanzplanung für die Bundesrepublik. Argumentiert wird beiderseits lediglich darüber, ob und wie man den Grad des bereits Erreichten verbessern bzw. noch anstehende Probleme lösen kann. So bemüht man sich in beiden Staaten, durch Einbeziehung von untergeordneten Gebietskörperschaften (Regierungsbezirken und Städten) in die Finanzplanung die räumliche Wirkungsbreite zu erhöhen<sup>12</sup>. Probleme der Planungsorganisation, die teils administrativer Art sind, teils Qualifikationsfragen der mit der Planung Betroffenen einschließen, stehen in beiden Ländern gleichfalls an. Des weiteren bestehen Überlegungen, den dem Finanzplanungssystem innewohnenden politischen Zündstoff (das Verhältnis von Exekutive zu Legislative sowie das der relativen Machtposition der Zentralstaatsregierung bei der Haushalt- und Finanzplanung betreffend) zu entschärfen. Schließlich ist für die Bundesrepublik auf die Notwendigkeit einer Verfeinerung der Methoden zur Erfassung der Kriterien und Maßstäbe zur Versachlichung und Objektivierung der politischen Entscheidungen bei der Festlegung von zeitlichen

---

<sup>12</sup> Der in diesem Zusammenhang gemäß § 17 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes allgemein als notwendig empfundene Finanzplanungsrat unter Vorsitz des Bundesfinanzministers und Beteiligung des Bundeswirtschaftsministers, der Finanzminister der Länder und vier Vertreter der Gemeinden sowie Bundesbank und Statistischem Bundesamt hat bereits seine Beratungen aufgenommen, obwohl er seine gesetzliche Grundlage erst im Rahmen der Haushaltsrechtsreform erhalten soll.



Prioritäten und sachlichen Schwerpunkten hinzuweisen<sup>13</sup>. Damit werden Fragen der Verfeinerung bzw. Hinausschiebung der Grenzen der Kosten-Nutzen-Analyse angesprochen.

Das Ziel dieser Analysen liegt darin, durch Effizienzuntersuchungen öffentlicher Ausgabenentscheidungen rationale Entscheidungskriterien zu erarbeiten, die geeignet sind, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern. Dabei wird die Effizienz alternativer Projekte durch Aggregation und Gegenüberstellung der individuellen Nutzen und Kosten, die mittels qualitativer und quantitativer Nutzenindikatoren gemessen werden, bestimmt. Distributionswirkungen bleiben in der Regel unberücksichtigt und man begnügt sich damit, als effizient allgemein alle jene Projekte anzusehen, deren gesellschaftliche Nutzen die gesellschaftlichen Kosten (Gegenwartswerte), wem auch immer sie zufallen, übersteigen. Bestimmte sozialpolitische/verteilungspolitische Vorstellungen, seien sie bezogen auf die Aufrechterhaltung der bestehenden Verteilung oder die Erreichung einer anders gearteten Verteilung, kommen lediglich — und unzureichend — über die constraints in die Betrachtung. Ein Ansatz, solche Zielvorstellungen in das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse direkt einzubeziehen, findet sich in zwei jüngeren Arbeiten von *Musgrave*<sup>14</sup>. Er setzt sich dort auch mit unzulänglichen Versuchen auseinander, verteilungspolitische Gewichtungen über Vergangheitswerte einzubeziehen.

8. Das *theoretische Konzept* der Nutzen-Kosten-Analyse verlangt zur optimalen Allokation der Ressourcen im öffentlichen Sektor die Erfassung sämtlicher Kosten und Erträge, wo immer sie auch — im Zusammenhang mit der Erstellung öffentlicher Leistungen — anfallen, und schließt in diese Forderung auch, im Gegensatz zum privaten Sektor, die auftretenden positiven und negativen externen Effekte, die nicht über den Markt laufen und sich nicht im Preissystem niederschlagen, als für die Gesamtbewertung relevant ein. Die mit dieser Forderung entstehenden Schwierigkeiten werden erweitert dadurch, (1) daß für die von der öffentlichen Hand erstellten Kollektivgüter der von Konsumentenpräferenzen gesteuerte Marktmechanismus versagt, für diese Güter also keine Preise existieren, (2) daß diese Güter in dem Sinne unteilbar sind, als sie nur der Gesamtheit der Nachfrager zugänglich gemacht werden und niemand vom Empfang der Leistung ausgeschlossen wer-

<sup>13</sup> Vgl. dazu L. *Wolkersdorf* in seinem Referat „Beziehungen zwischen Haushaltsplan und Finanzplanung unter besonderer Berücksichtigung politischer und administrativer Aspekte“, in: Mittelfristige Finanzplanung; a. a. O., S. 31 ff., insbes. S. 40 und 43 f.

<sup>14</sup> R. A. *Musgrave*: Cost-Benefit-Analysis and the Theory of Public Finance, in: Journal of Economic Literature, Vol. VII, No. 3, Sept. 1969, S. 797 ff., insbes. S. 803 f., sowie ders.: Allocation, Distribution and the Theory of Public Finance; in: Festschrift zum 70. Geb. von F. Neumark, Tübingen 1970, S. 29 ff.

den kann, (3) daß ihr Nutzen dem Einzelnen nicht zurechenbar ist. Den im Zusammenhang mit der Bewertung der Nutzen entstehenden erheblichen Problemen versucht man durch Ermittlung von Schattenpreisen (als Schätzungen) zu entgehen; die auch nicht mit Hilfe von Ersatzwerten quantifizierbaren Größen<sup>15</sup> werden bei der Projektbeurteilung lediglich qualitativ berücksichtigt<sup>16</sup>.

Die bei der Nutzen-Kosten-Analyse angewendeten *Wirtschaftlichkeitskriterien* (s. oben S. 82 Anm. 9) haben nur unter der sehr restriktiven Annahme Bestand, daß ein vollkommener Kapitalmarkt gegeben ist, keine Kapitalrationierung besteht und weder Interdependenzen zwischen den verschiedenen Projekten auftreten, noch Nebenbedingungen vorhanden sind. In dem Maß, in dem zur größeren Realitätsbezogenheit der Analyse „constraints“ einbezogen und damit auch andere Ziele als das der bloßen gesellschaftlichen Effizienz berücksichtigt werden müssen, wird die Kosten-Nutzen-Analyse gleichermaßen mit Unsicherheitsfaktoren wie mit Werturteilen belastet.

Dann ist die Frage des Abdiskontierungszinsfußes zu lösen. Die Bestimmung der social rate of time preference, die die gesellschaftliche Grenzrate der Substitution von Gegenwarts- und Zukunftskonsum reflektiert, ist um deswillen ungleich schwieriger als eine Zinslegung im privaten Sektor, weil es unerlässlich ist<sup>17</sup>, der öffentlichen Investition in ihrer zeitlichen Umgebung eine Bedeutung beizumessen, und weil der Politiker den Zinssatz (als Werturteil) sehr autoritär festsetzen muß. Daneben sind die Probleme zu lösen, die sich aus der möglicherweise multiplen Zielsetzung einer öffentlichen Leistung ergeben.

Hinzu tritt die Frage nach der Eignung der verwendeten Kalküle insoweit, als ein prinzipieller Streit über Kapitalwertmethode vs. interne Zinsfußmethode bestehen kann (als Alternative, die für das Auswahl-

---

<sup>15</sup> Dazu gehören nicht-ökonomische Größen wie politische, soziale und kulturelle Werte.

<sup>16</sup> Zu diesen Größen gehört auch der Unsicherheitsfaktor insoweit, als sich ihm kein Preis zuordnen läßt. Er tritt auf hinsichtlich der Zukunftsentwicklung einer Situation sowie als statistische Unsicherheit. Im ersten Fall lassen sich Ergebnisse mithilfe der Sensitivitätsanalyse, der Spieltheorie und der A-Portiori-Analyse (G. H. Fisher: *The Role of the Cost Utility Analysis in Program Budgeting*; a. a. O., S. 73) erzielen. Statistische Unsicherheiten werden mit Methoden der Wahrscheinlichkeitstheorie oder der „Monte Carlo-Technik“ in der Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigt. (R. N. McKean: *Efficiency in Government through System Analysis*; 1st ed., 5th print., New York 1966, S. 67). Das Risiko findet gewöhnlich als Risikoaufschlag, z. B. beim Zinsfuß, Berücksichtigung.

<sup>17</sup> Vgl. G. Elsholz: CBA-Kriterien der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen; in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 12. Jahr, 1967, S. 195.

problem relevant ist)<sup>18</sup>, oder im Hinblick auf die unterschiedliche Aussagefähigkeit der nachstehenden Kalküle: So begünstigt das Kriterium  $K_n - K_k > 0$  beispielsweise große Projekte<sup>19</sup>, während das Kriterium  $K_n : K_k$  die Finanzierungsgrundlage unberücksichtigt läßt<sup>20</sup>. Schließlich muß eine Bewertung überhaupt möglich sein, um die Wirtschaftlichkeitskriterien anwenden zu können. Liegt für Nutzen und Kosten der gleiche Maßstab vor, so wird  $N - K$  maximiert. Sind die Maßeinheiten unterschiedlich, so betrachtet man eine Variable als konstant und verfährt entweder nach dem fixed budget Verfahren (maximiere  $N$ , wobei  $\bar{K}$ ) oder dem fixed utility Verfahren (minimiere  $K$ , wobei  $\bar{N}$ ).

9. Bei der *praktischen Anwendung* der Kosten-Nutzen-Analyse läßt sich mit McKean<sup>21</sup> feststellen, daß bedauerlicherweise die Projekte, für die sich eine Analyse als besonders wichtig erweist, weil sie etatmäßig stark zu Buch schlagen, Schwierigkeiten bereiten: So sind für die Bewertung von Verteidigungs-, Bildungs- und Forschungsaufgaben sowie für Aufgaben auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit neben den direkten Kosten und Nutzen, und neben den pekuniären externen Effekten<sup>22</sup> die nicht quantifizierbaren Größen besonders bedeutsam. Weitere Erschwernisse ergeben sich mit der Ausdehnung des Anwendungsbereiches dieser für Investitionsprojekte entwickelten Methode auf öffentliche Leistungen mit reinem oder überwiegendem Konsumcharakter.

10. Schwierigkeiten der erstgenannten Art ergeben sich insbesondere daraus, daß Bewertungsprobleme im Zusammenhang mit den Bedingungen der menschlichen Existenz auftreten, daß Physis, Psyche und Intellekt erfaßt und möglichst auch quantifiziert werden sollten. Dieses Problem wird vereinfachend in der Weise angegangen, daß diese Größen in Beziehung zur menschlichen Arbeitskraft gesetzt werden, daß der Produktionsfaktor Arbeit (und zwar unter Betonung der qualitativen Komponente des Arbeitsangebotes, der Fertigkeiten und speziellen Erfahrungen) und seine Entsprechung, der Lohn, — stellvertretend — in

<sup>18</sup> E. Schneider; Kritisches und Positives zur Theorie der Investition; in: Weltwirtschaftliches Archiv, 98, 1967, S. 321.

<sup>19</sup> O. Eckstein: Water Resource Development; Cambridge, Mass., 1958, S. 53.

<sup>20</sup> G. H. Fischer: The Role of the Cost Utility Analysis in Program Budgeting; a. a. O., S. 71 f., und R. N. McKean: Efficiency in Government through System Analysis; a. a. O., S. 353 f.

<sup>21</sup> R. N. McKean: Evaluating Alternative Expenditure Programs; in: Public Finances. Needs, Sources, Utilization; 1st ed., 3rd print., Princeton 1965, S. 257.

<sup>22</sup> Sekundäre Effekte, die nicht nur eine finanzielle Verschiebung, sondern auch Preisveränderungen für Produkte und Produktionsfaktoren mit sich bringen, soweit sie zusätzliche Gewinne verursachen: „values added over and above the value of the immediate products or services of the project as a result of activities stemming from or induced by the project“, vgl. das sogenannte Green Book: Proposed Practices for Economic Analysis of River Basin Projects, Report to the Federal Inter-Agency River Basin Committee on Benefits and Costs, Washington, May 1950, S. 9.

die Analyse Eingang finden. Es wird also ein auf den *ökonomischen* Wert des Menschen abgestelltes Konzept verwendet. Die Aufgabe besteht dann darin, in einer reinen Rentabilitätsuntersuchung, die nur die ökonomisch relevanten Wirkungen berücksichtigt, den Beitrag des Faktors Arbeit zum Sozialprodukt zu maximieren. Die potentiellen volkswirtschaftlichen Erträge eines Projektes sind dann in rein hypothetischen, in die Zukunft gerichteten Daten gegeben z. B. in dem Einkommen besser ausgebildeter Arbeitskräfte für Projekte auf dem Gebiet des Bildungswesens; in den Löhnen, die die durch Morbidität und Mortalität ausfallenden Arbeitskräfte bei voller Arbeitsfähigkeit beziehen würden, für Projekte im Bereich des Gesundheitswesens. Alle bei dieser engen Arbeitswertbetrachtung unberücksichtigten Effekte, etwa die Hebung des sozialen Wohlbefindens durch soziale Sicherheit, Prestige, höhere Lebenserwartung usw., bleiben außer Ansatz und können höchstens als Erinnerungsposten in einem Anhang Erwähnung finden.

11. Abgesehen davon, daß bei der Arbeitswertberechnung stark vereinfachende Annahmen gemacht werden müssen<sup>23</sup>, wird die Eindeutig-

---

<sup>23</sup> Bei Analysen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens werden die Ressourcenverluste am Einkommen des potentiellen Arbeitsangebotes, also an den Löhnen der Arbeitskräfte bei Nichtauftreten von Tod und Krankheit, gemessen. Dabei wird ein Durchschnittslohnsatz zugrunde gelegt. *Weisbrod, Bowen* und *Klarman* weisen darauf hin, daß die potentiellen Einkommen nur dann ein Äquivalent der Ressourcen darstellen, wenn a) die Grenzeinkommen eines zusätzlich gewonnenen Faktors den Durchschnittseinkommen der bereits beschäftigten Faktoren entsprechen, b) die Faktoren nach ihrem Einkommen entlohnt werden, die Faktoreinkommen also den gesamten Beitrag zum Sozialprodukt reflektieren, und c) Vollbeschäftigung vorausgesetzt wird, damit allen zusätzlich angebotenen Faktoren ein Einkommen zugerechnet werden kann. Vgl. B. *Weisbrod*: Preventing High School Drop Outs; in: *Measuring Benefits of Government Investments*; Wahington, D. C., 1965, S. 127; W. G. *Bowen*: Assessing the Economic Contribution of Education; in: *Economics of Education*; Suffolk 1968; H. E. *Klarman*: *The Economics of Health*; New York und London 1967, S. 168.

Beim sogenannten Residualverfahren zur Messung des ökonomischen Beitrags der Bildung wird die Outputsteigerung für einen bestimmten Zeitraum soweit als möglich auf meßbare Inputs (Kapital und Arbeit) bezogen und der Rest den unspezifizierten Inputs zugeschrieben. Unter der Annahme, daß diese unspezifizierten Inputs allein den verbesserten Ausbildungsstand darstellen, ist der Residualwert dessen volkswirtschaftlicher Beitrag (vgl. W. G. *Bowen*: *Assessing the Economic Contribution of Education*; a. a. O., S. 74 f.). Diese Methode setzt die Kenntnis einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion voraus. Eine weitere Voraussetzung besteht darin, daß die Produktivität des Faktors Kapital konstant bleibt oder daß Produktivitätssteigerungen gemessen werden können. Ein wesentlicher Einwand gegen dieses Verfahren liegt darin, daß Produktionssteigerungen des Faktors Arbeit nicht allein dem verbesserten Wissensstand zuzurechnen sind und somit ein großer Residualwert nicht ohne weiteres als Ausgaben-Ermächtigung für Ausgaben eines bestimmten Programmes interpretiert werden können (vgl. W. G. *Bowen*: *Assessing the Economic Contribution of Education*; a. a. O., S. 77). Das gängige Residualverfahren zur Messung des ökonomischen Beitrages der Bildung, bei dem ein Vergleich der Einkommen der besser Ausgebildeten mit dem der weniger gut Ausgebildeten über Lebenszeit vorgenommen wird, weist zwar

keit des Ergebnisses der Analyse durch Einflußfaktoren in Frage gestellt, die nicht oder nicht ausreichend in der Analyse berücksichtigt sind.

Im Bereich des Gesundheitswesens kann beispielsweise nicht der Ökonom, sondern nur der medizinische Sachverständige über Art und Umfang des zu erwartenden Heilerfolges eines bestimmten Projektes für einen bestimmten Personenkreis befinden; das nicht auszuschließende Vorhandensein mehrerer Krankheiten bei dem in das Projekt einbezogenen Personenkreis führt zu Zurechnungsproblemen; ein weiteres Zurechnungsproblem ergibt sich schließlich daraus, daß außermedizinische Einflußfaktoren im privaten Bereich des von einem Projekt erfaßten Personenkreises (Wohnverhältnisse, Ernährung) wie auch andere staatliche Aktivitäten (Städtesanierung, Erholungsanlagen) den Erfolg eines Programmes mitbestimmen.

Die bei Projekten im Bereich des Bildungswesens vorgenommenen Berechnungen des ökonomischen Wertes von Investments in Human Capital gehen davon aus, daß der Ausbildungsgrad der Maßstab für die Produktivität des Faktors Arbeit sei. Die nicht zu leugnende Mitwirkung anderer Faktoren, wie Intelligenz, Geschick und Fleiß<sup>24</sup>, wird durch Differenzierungen und die Aufstellung getrennter Analysen für einzelne Personenkreise auszuklammern versucht<sup>25</sup>.

Die unterstellte Reflexion unterschiedlicher Produktivitäten der Faktoren in unterschiedlichen Einkommen in einer Marktwirtschaft<sup>26</sup> ist nur bedingt richtig — nämlich dann, wenn die Produktionsfaktoren als Profitmaximierer auf einem vollkommenen Markt auftreten. Da der Arbeitsmarkt jedoch durch administrierte Preise, Berufsmonopole u. ä. „nachgerade das Musterbeispiel eines imperfekten Marktes“<sup>27</sup> darstellt und zudem das Arbeitsangebot wesentlich durch nicht-monetäre Faktoren (wie Prestige und Tradition) bestimmt wird, sind die angenommenen direkten Abhängigkeiten fragwürdig. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die sekundären Wirkungen aller Erträge, die nicht den Ausgebildeten selbst zufallen, sich jedoch im Sozialprodukt niederschlagen, in die

---

nicht die obigen Mängel auf, dafür unterliegt die Berechnung des ökonomischen Wertes von Investments in Human Capital über die zukünftigen Einkommen wiederum den im Zusammenhang mit dem Gesundheitswesen unter a-c bereits aufgeführten und einschränkenden Annahmen.

<sup>24</sup> W. A. Weisbrod: Preventing High School Drop Outs; a. a. O., S. 160.

<sup>25</sup> A. R. Prest/R. Turvey (Cost Benefit Analysis. A Survey; a. a. O., S. 198) nennen hier Geschlecht, Hautfarbe und Wohnsitz als Ansatzpunkte.

<sup>26</sup> W. G. Bowen: Assessing the Economic Contribution of Education; a. a. O., S. 78.

<sup>27</sup> H. P. Widmaier: Arbeitsorientierte Wachstumspolitik, Referat im Wirtschaftspolitischen Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, zitiert nach dem Protokoll der Sitzung vom 17./18. 3. 1969.



Analyse eingehen müssen<sup>28</sup>. Die den zukünftigen Generationen über die häusliche Erziehung der Kinder der Gebildeten entstehenden Erträge, auf die *Weisbrod* hinweist<sup>29</sup>, werden ex ante ebensowenig zu messen sein wie eine Reihe weiterer politischer und sozialer Nutzen für die gesamte Gesellschaft<sup>30</sup>.

12. Für den Bereich Forschung und Entwicklung wird zur Überwindung der Bewertungsprobleme in Analogie zur Theorie des Haushaltes anstelle der schwierigen kardinalen Nutzenmessung einzelner Projekte eine ordinale Messung vorgeschlagen, um entsprechend den gegebenen Präferenzen im Rahmen eines fixed-budget-Verfahrens ein optimales Budget gestalten zu können<sup>31</sup>. Um eine gewisse Kontinuität der Forschung zu gewährleisten, kann innerhalb der Rangliste der Projekte eine Indifferenzzone eingeführt werden; alle innerhalb dieses Bereiches bereits bearbeiteten Projekte haben Vorrang gegenüber neuen Projektvorschlägen<sup>32</sup>.

Ein anderes Verfahren stellt auf eine Cost-Effectiveness-Technik ab, wie sie im militärischen Bereich angewendet wird: Ein bestimmtes Ziel wird festgelegt und verschiedene Programme werden ausgearbeitet, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann. Die Cost-Effectiveness liegt dann im Vergleich der Kosten alternativ möglicher Programme, die nach dem Kriterium der Kostenminimierung ausgewählt werden. Die Anwendung dieses Verfahrens ist möglich, wenn bereits Projekte realisiert wurden, die denselben Zweck erfüllen und deren Kosten bekannt sind, oder wenn eine Alternative gegeben ist. Vorbedingung ist, daß die Risiken der Alternativen gleich sind und die Kosten ex ante ermittelt werden können.

13. Kosten-Nutzen-Analysen für *Projekte mit Konsumcharakter* haben den Vorteil, das Zeitmoment vernachlässigen zu können. Dafür erweist sich die Frage der Nutzenbewertung jedoch als besonders schwierig. Das mag ein Grund dafür sein, daß Effizienzuntersuchungen in diesem Bereich erst in den Anfängen stecken.

---

<sup>28</sup> Hier sind vor allem höhere Profite, die den Unternehmern zufallen, zu nennen.

<sup>29</sup> W. A. *Weisbrod*: Preventing High School Drop Outs; a. a. O., S. 157.

<sup>30</sup> W. G. *Bowen* (Assessing the Economic Contribution of Education; S. 86), nennt hier eine ausgewählte, besser informierte, kultivierte Nachbarschaft, eine gesündere und weniger kriminell anfällige Gesellschaft.

<sup>31</sup> Vgl. E. M. *Scherer*: Government Research and Development Programs in Measuring Benefits of Government Investments; Washington 1965, S. 23, sowie C. M. *Mottlay*/R. D. *Newton*: The Selection of Projects for Industrial Research; in: Operations Research, Band 7, 1959, S. 744 ff.

<sup>32</sup> Vgl. D. B. *Hertz*/P. C. *Carlson*: Selection, Evaluation, and Control of Research on Development Projects; in: V. D. *Burton* (ed.): Operations Research and Development; New York u. London 1963, S. 185 f.



Im Rahmen eines Projektes auf dem Gebiet des *Polizeiwesens* — also im Zusammenhang mit der Erstellung des Kollektivgutes Innere Sicherheit und Ordnung<sup>33</sup> — kann der Nutzen zwar in der Abschreckung und der Abwehr von Gefahren durch Präventivmaßnahmen und in der Verbrechensaufklärung als Reparativmaßnahmen gesehen werden. Da es jedoch keinen Marktpreis für die Inanspruchnahme der Sicherheitsleistungen gibt, das Gebührenprinzip als Nutzenindikator dem Marktpreis nicht vergleichbar ist und die Messung von Alternativkosten wegen des Fehlens echter Alternativen nur in wenigen Fällen möglich ist, läßt sich der bezeichnete Nutzen nur indirekt und annäherungsweise quantifizieren: Die Reparativwirkungen z. B. des Sicherheitsempfindens aufgrund von Verbrechensaufklärung und daraus evtl. resultierende Reaktionen im Investitions- und Konsumbereich sind weitgehend intangibel. Von den Präventivwirkungen (verhinderte Verluste an Leben, Gesundheit, Ehre und Vermögen) lassen sich eindeutig nur die Vermögensverluste über Wiederbeschaffungswerte quantifizieren, Lebens- und Gesundheitsverluste könnten evtl. auf dem Umweg über die Arbeitsbewertung bewertet werden<sup>34</sup>, während sich Ehrverluste als immaterielle Schäden der Monetisierung entziehen<sup>35</sup>. Man ist bei der Erfassung der Reparativ- und Präventiverfolge weitgehend auf die Berechnung in physischen Einheiten angewiesen. Entsprechend wird in den beiden vorliegenden Arbeiten die Häufigkeit der bekanntgewordenen und abgeurteilten Verbrechen einander gegenübergestellt und als Nutzen die Verbrechen-Aufklärungsquote betrachtet<sup>36</sup>.

Die Befriedigung kollektiver Bedürfnisse im Bereich von Kultur und Erholung leistet einen entscheidenden Beitrag zum sozialen Wohlbefinden, ein unmittelbarer ökonomischer Wert kann den Gütern dieser Art jedoch nicht beigemessen werden. Das Kollektivgut Erholung ist wenig homogen und stiftet einzelnen Individuen unterschiedlichen Nutzen. Es wird von staatlicher Seite unentgeltlich oder zu administrierten

<sup>33</sup> Vgl. H. C. *Recktenwald*: Unteilbare Güter und ihre Effizienz und Verteilung, Kosten-Nutzen-Analysen; in: *Public Finance*, Band 22, 1967, S. 61 ff., sowie D. *Dorn*/G. *Eckstein*: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung; in: *Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 88. Jahrgang, 1968, S. 441 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Ausführungen zum Gesundheitswesen, oben S. 88.

<sup>35</sup> Die in der Rechtssprechung für solche Schäden ermittelten Geldwerte müssen als subjektiv bemessen gelten; sie geben keine Anhaltspunkte für deren gesellschaftlichen Nutzen.

<sup>36</sup> Die Messung des Nutzens eines globalen Schutz- und Ordnungssystems ist allerdings — da eine Situation ohne jeden Polizeieinsatz empirisch nicht untersucht werden kann — nicht möglich. Nur wenn alle Einflußfaktoren, die auf niedrigere Verbrechen- und höhere Aufklärungsquoten einwirken und nicht dem Polizeieinsatz zuzurechnen sind, eliminiert werden könnten, wären die Erfolge eindeutig der Qualität der Polizeiorganisation bzw. einem bestimmten Projekt zuzurechnen und könnten interinstitutionelle Effizienzvergleiche angestellt werden.

Preisen angeboten, die keine Marktpräferenzen widerspiegeln. Mack und Myers sehen sich in ihrer Untersuchung „Outdoor Recreation“<sup>37</sup> daher zunächst gezwungen, den Nutzen solcher Projekte zu definieren. Sie untergliedern ihn in (1) unmittelbare Erbauung, (2) andauernde Nutzen für das Individuum, (3) Nutzen für die Gemeinschaft. Die zweite Nutzenkategorie wird als teils physischer, teils psychischer Art bezeichnet, deren Messung deshalb kaum als möglich erscheint, weil das Individuum sich dieses Nutzens nicht bewußt wird und weil dieser Nutzen auch nicht eindeutig von weiteren Einflußfaktoren, die auf die Erholung des Individuums einwirken, abgegrenzt werden kann. Die dritte Nutzenkategorie muß wegen der Messungsschwierigkeiten gleichfalls unberücksichtigt bleiben. Es verbleibt also die unmittelbare Erbauung, die im Rahmen eines fixed budget-Verfahrens untersucht wird. Die Fragestellung lautet, wie der aggregierte Nutzen aller Erholung, der sich aus allen zusätzlichen Dollarausgaben für diesen Zweck ergibt, optimiert werden kann. Den Autoren verbleibt nun die schwierige Aufgabe, den Wert zu ermitteln, den das Individuum dem Besuch einer Erholungsanlage beimißt. Da sich der Versuch einer monetären Nutzenbestimmung im Wege dreier verschiedener Verfahren<sup>38</sup> als nicht befriedigend erweist, wird auch hier wieder auf eine Bestimmung quantitativer Art, das Entscheidungsmodell der merit weighted user days, ausgewichen<sup>39</sup>, ein Verfahren, das sich trotz evtl. auftretender Schwierigkeiten bei der Auswahl der Vollzugskriterien<sup>39</sup> für praktische Erfordernisse als wesentlich geeigneter als die monetären Verfahren erweist. Damit ergibt sich ein weiteres Beispiel für die mögliche Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen auch in Bereichen, in denen die Nutzenerfassung solchen Verfahren Grenzen zu setzen scheint.

---

<sup>37</sup> R. Mack/S. Myers: Outdoor Recreation; in: Measuring Benefits of Government Investment; Washington 1965, S. 71 ff.

<sup>38</sup> a) Die Nutzenbewertung über die Kosten, die der Parkbesucher im Zusammenhang mit dem Besuch auf sich nimmt, b) Ableitung des Nutzens aus den Durchschnittsausgaben pro Zeiteinheit für vergleichbare Erholungsmöglichkeiten, c) Nutzenermittlung über Repräsentativbefragungen.

<sup>39</sup> Ausgangspunkt des Verfahrens ist die Definition des Nutzens einer Erholungsanlage als Funktion der Besuchszahlen und der Besuchsdauer. Seine Messung erfolgt in Besuchstagen, gewichtet mit dem individuellen Besucher-nutzen.

Die Analyse erfolgt in zwei Schritten: (1) Durch Schätzung der Besucherzahl, die eine analysierte Erholungsanlage bei einer bestimmten Ausstattung wahrscheinlich attrahieren wird, (2) durch Klassifizierung der Benutzer auf der Basis von Vollzugs-Kriterien, die für die Besucher-Entscheidung maßgebend waren.

Die Vollzugs-Kriterien drücken den individuellen Nutzen homogener Besuchergruppen aus; sie werden in einem Wertschema dargestellt und berücksichtigen im einzelnen: Art und Qualität der Anlagen, das Erholungsbedürfnis unterschiedlicher Alters-, Einkommens- und Interessengruppen, regionale Gegebenheiten und die Erfordernisse zukünftiger Generationen.

14. Wenn man sich darüber im klaren ist, daß mit der Aufstellung von Nutzen-Kosten-Analysen nicht unmittelbar politische Entscheidungen getroffen werden<sup>40</sup>, sondern daß solche Untersuchungen unter der Annahme der isolierenden Abstraktion lediglich Entscheidungshilfen zur Wohlfahrtsmaximierung darstellen, dann sind die Bemühungen um das Eindringen in die Bedingungen der menschlichen Existenz durch Annäherungswerte bzw. die Erfassung und Aufbereitung von Ersatzgrößen weder grundsätzlich abzulehnen, noch wegen der damit verbundenen Unzulänglichkeiten zu tadeln. Es vermag im Gegenteil zu befriedigen, daß nun „auch“ ökonomische Kriterien für einschlägige Entscheidungen zur Verfügung stehen, zumal andere Entscheidungskriterien bzw. Entscheidungsmechanismen (wie Stimmenmaximierung oder bargaining)<sup>41</sup> sich als nicht effizienter erwiesen haben.

---

<sup>40</sup> „In practically no case should it be assumed that the results of the analysis will make the decision.“ (W. Drees jr.: Efficiency in Government Spending; in: Public Finance, Vol. XXII, 1967, S. 20).

<sup>41</sup> Vgl. A. Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie; Tübingen 1968, sowie M. Olson jr.: Die Logik des kollektiven Handelns; Tübingen 1968.

# Tarifparteien und Sozialinvestitionen<sup>1</sup>

Von *Stephanie Münke*, Berlin

## I. Die Fragestellung

Im Zusammenhang mit dem vielfältigen Katalog von Sozialinvestitionen, die als Maßnahmen einer „aktiven“ — im Gegensatz zur bloß „reaktiven“ — Sozialpolitik in Betracht kommen, denkt man gewöhnlich an diesbezügliche staatliche Aktivitäten. Dabei wird allzu leicht übersehen, daß auch die Tarifparteien des Arbeitsmarktes in dieser Hinsicht Aktivitäten entfalten, sei es, daß sie entsprechende Maßnahmen in Verhandlungen vereinbaren, daß die eine oder die andere Tarifpartei allein Maßnahmen ergreift, daß die eine oder die andere Tarifpartei allein oder daß schließlich beide gemeinsam vom Staat Maßnahmen fordern.

Auf dieser Ebene der Tarifparteien handelt es sich bei Sozialinvestitionen um solche, die das Ziel verfolgen, die menschliche Arbeitskraft als Produktionsfaktor zu erhalten und/oder qualitativ zu verbessern; Zielgruppe sind dabei nicht nur die bereits im Arbeitsleben stehenden, sondern auch die nachwachsenden Arbeitskräfte. So haben diese Investitionen neben einer sozialen auch eine ökonomische Komponente; uns veranlaßt die Existenz der sozialen Komponente, von Sozialinvestitionen zu sprechen.

Zweck dieses Beitrages ist zu versuchen, einen — wenngleich sicherlich nicht lückenlosen — Überblick über die in der Realität der Bundesrepublik Deutschland vorfindbaren Aktivitäten der Tarifparteien auf dem Gebiet der Sozialinvestitionen zu geben. Dabei beschränken wir uns auf die Investitionstätigkeit in den Bereichen *Bildung* (Aus- und Fortbildung) und *Gesundheit*. Dies mag als recht enge Abgrenzung kritisiert werden, und man mag dazu neigen, etwa auch den Werkswohnungsbau und gewisse Rationalisierungsschutzmaßnahmen zu den Sozialinvestitionen auf der Ebene der Tarifparteien zu rechnen. Doch ist zu bedenken, daß im Falle des Werkswohnungsbaus die für seine Zuordnung zu den Sozialinvestitionen notwendige soziale Komponente durchaus nicht immer vorhanden sein dürfte und daß im Falle von Rationa-

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag berücksichtigt bereits die nachfolgend abgedruckten Voten von *J. Bretschneider* und *H. Markmann*.

lisierungsschutzmaßnahmen die Grenze zu *Sozialsubventionen* recht häufig fließend ist, so daß es umfangreicherer empirischer Untersuchungen, als hier möglich waren, bedürfte, um zu einer klaren und befriedigenden Erfassung und Zuordnung dieser Aktivitäten zu kommen<sup>2, 3</sup>.

Zugrunde liegen den Untersuchungen Tarifverträge und sonstige Abkommen zwischen den Tarifparteien sowie Auskünfte, die von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden erteilt wurden. Vorgelegt wird hier eine Typologie der Maßnahmen und Einrichtungen (Abschnitt III). Sie ist in einem einstufigen Vorgehen nach der Art des Handelns bzw. des Zusammenwirkens der Tarifparteien gebildet. Dabei sind auch die Fälle einbezogen, in denen jeweils eine der Tarifparteien unabhängig von der anderen Einrichtungen geschaffen oder — allein oder zusammen mit der anderen Tarifpartei und/oder gegebenenfalls gemeinsam mit anderen Organisationen — diesbezügliche Forderungen an den Staat gestellt hat. Der mit einer Maßnahme (angeblich) verfolgte Zweck ist hinzugefügt, wenn und soweit er eindeutig aus dem Material erkennbar ist, z. B. „Im Interesse des Betriebes“ oder „Als Voraussetzung für eine weitere Prüfung“, „Zur Förderung des individuellen Aufstieges“ oder „Mit höherer Vergütung verbunden“. Die Zahlung von Urlaubsgeld ist nicht als sozialinvestive Maßnahme aufgefaßt worden, da — wie eine Gewerkschaft ausdrücklich hervorhebt — das Urlaubsgeld mindestens psychologisch als zusätzlicher Lohn erscheint und auch in der Praxis der

<sup>2</sup> Übrigens hat auch E. *Liefmann-Keil*: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik; Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961, S. 89, bei der Behandlung von Sozialinvestitionen konkret nur die beiden — zweifelsfreien — Bereiche Bildung und Gesundheit angesprochen.

<sup>3</sup> Es sollte nicht zweifelhaft sein, daß auch Sozialinvestitionen auf der Ebene der Tarifparteien, also mit eingeschränktem Nutzerkreis, als *Kollektivgüter* zu bezeichnen sind. *Olson* hat, in Anlehnung an *Musgrave*, zwar als Charakteristikum eines Kollektivgutes hervorgehoben, daß es „potentiellen Konsumenten praktisch nicht vorenthalten werden kann“, was gleichermaßen für die vom Staat wie von Organisationen aller Art bereitgestellten Kollektivgüter gelte (*M. Olson jr.*: Die Logik des kollektiven Handelns; Tübingen 1968, S. 13), und die von Tarifparteien geschaffenen Sozialinvestitionen verfügen nicht (immer) über jenen Grad an „Verbundenheit, daß sie, wenn ... einmal für ein Individuum verfügbar, auch anderen leicht und kostenlos geboten werden“. (ebda.). Aber „gewisse öffentliche Bedürfnisse können auf der Grenze zwischen den privaten und den spezifisch öffentlichen Bedürfnissen liegen, und das Ausschlußprinzip kann auf Teile des Nutzens, aber nicht auf den erzielten Gesamtnutzen zutreffen. Beispiele dafür sind die budgetäre Vorsorge für Lehrmittelfreiheit oder freie ärztliche Betreuung ...“ (*R. A. Musgrave*: Finanztheorie; Tübingen 1966, S. 73. Vgl. auch ebda. S. 10). Ein anderes Beispiel sind eben die von Tarifparteien geschaffenen Sozialinvestitionen, die unmittelbar nur dem Kollektiv der jeweils betroffenen Arbeitnehmerschaft (einer Branche, eines Unternehmens, einer Gewerkschaft) zur Verfügung stehen. Auch *Olson* hält die Verbundenheit nicht für ein ausschlaggebendes Merkmal jenes kollektiven Gutes, das auf Aktivitäten von Organisationen beruht. Das eine Kollektivgut paßt eben nur zu einer bestimmten Gruppe von Menschen, ein anderes dagegen zu einer ganz anderen Gruppe, ohne daß ihm die Eigenschaft als Kollektivgut abzusprechen wäre.

Tarifverhandlungen stets als Bestandteil des Komplexes „Arbeitslohn“ behandelt wird.

Der Typologie vorangeschickt sind einige Betrachtungen mehr grundsätzlichen — teils historischen, teils theoretischen — Charakters (Abschnitt II). Inwieweit entspricht es dem Wesen und den Funktionen der Tarifparteien, als Träger und/oder Initiatoren von Sozialinvestitionen zu fungieren? Wie ist das Verhältnis der Tarifparteien in ihrer Eigenschaft als Träger und/oder Initiatoren von Sozialinvestitionen zum Staat zu beurteilen? Was bietet die sozialökonomische Theorie an Instrumenten zur Erfassung und Deutung der sozialinvestiven Aktivitäten auf der Ebene der Tarifparteien? Das sind die Fragen, denen nachgegangen werden soll.

Abgeschlossen wird der Beitrag dann durch einige Bemerkungen über die Interessenlagen der Tarifparteien, soweit sie im Zusammenhang mit den Sozialinvestitionen von Belang sind. (Abschnitt IV).

## II. Der historische und theoretische Hintergrund

### 1. Tarifparteien als Träger und Initiatoren von Sozialinvestitionen?

Als neuer Aspekt ihrer traditionellen und obersten Aufgabe, an der Einkommensverteilung mitzuwirken, treten in den letzten Jahren stärker Aktivitäten der Tarifparteien zur Förderung von Investitionen in das Human Capital in den Vordergrund<sup>4</sup>. Das gilt besonders für Vereinbarungen und Maßnahmen der Arbeitsmarktverbände über Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, die als investive Kollektivgüter bezeichnet werden können.

In den „westlichen“, hochindustrialisierten Ländern haben die Tarifvertragsparteien gewöhnlich das Recht, die Arbeitsbedingungen im weiteren Sinne autonom zu regeln<sup>5</sup>, sie sind ebenso berechtigt, weitere Fragenkomplexe zum Gegenstand ihrer Verhandlungen und Vereinbarungen zu machen<sup>6</sup>. Diese, zunächst für die Verhältnisse in den USA

<sup>4</sup> Vgl. dazu E. *Liefmann-Keil*: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik; a. a. O., S. 33 ff. Hier wird bereits die Brücke zwischen Einkommensverteilung und bestimmten kollektiven Gütern geschlagen, indem (S. 39) „Ausbildung und sozialer Aufstieg“ als „zwei wichtige Voraussetzungen für die Einkommensverteilung“ angeführt werden.

<sup>5</sup> So u. a. G. *Erdmann jr.* (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) und O. *Kunze* (Bundesvorstand des DGB) in H. *Duvernell* (Hrsg.): Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Problem der modernen Demokratie; Berlin 1969, S. 93 ff. und S. 101 ff., sowie W. *Herschel*: Die tarifrechtliche Problematik, ebda., S. 38 ff.

<sup>6</sup> N. W. *Chamberlain*/J. W. *Kuhn*: Collective Bargaining: 2nd edition, New York, St. Louis, San Francisco, Toronto, London, Sydney 1965, S. 82 ff. Hier schildern die Autoren die Diskussion über die Hauptgegenstände der Tarifverhandlungen in den USA, wo nach dem Wagner-Act keine Beschränkungen



getroffene Feststellung gilt auch für die BRD. *Weitbrecht* hebt hervor, daß die den einzelnen Institutionen zur Regelung zugewiesenen Gegenstandsbereiche nicht unwandelbar, sondern das Ergebnis der historisch-politischen Entwicklung sind<sup>7</sup>. Hält man sich streng an das Tarifvertragsgesetz (in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 11. 1. 1952), so läßt sich bereits daraus eine gewisse Freiheit der Gestaltung der Inhaltsnormen des Tarifvertrages ersehen. „Neben dem Inhalt der Arbeitsverhältnisse können die Bestimmungen des normativen Teils auch betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen regeln ... sowie die rechtlichen Verhältnisse von gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien ordnen (z. B. Pensionskassen, Urlaubsmarken usw.)“<sup>8</sup>, *Weitbrechts* Hinweis, daß die Träger der Tarifautonomie, also die Tarifparteien, an anderen Institutionen, wie beispielsweise Arbeitnehmerschutz, beteiligt sind, steht im Einklang mit den Aktivitäten der Tarifparteien in der Selbstverwaltung von Sozialversicherung und Bundesanstalt für Arbeit. Hinsichtlich der gesundheitlichen Fragen ist diese mittelbare Trägerschaft über die soziale Selbstverwaltung teilweise sogar gravierender als in einzelnen Tarifverträgen vereinbarte Sondermaßnahmen<sup>9</sup>.

Hinzu kommt, daß die in einem früheren Stadium der Industrialisierung aufgetretenen Notstände inzwischen größtenteils durch staatliche Gesetzgebung und tarifvertragliche Vereinbarungen behoben sind, so daß sich die Tarifparteien gezwungen sehen, ihre Verhandlungen auf neue Objekte auszudehnen. Vor allem in den Gewerkschaften gewinnt die Einsicht an Boden<sup>10</sup>, daß sie ihre Aktivitäten auf neue Gegenstände

---

bestanden, der Kongreß und manche Bürger aber bei der Beratung des Taft-Hartley-Gesetzes zu der Ansicht kamen, daß nicht nur eine Untersuchung der Gegenstände der Verhandlungen „hinter der Tür“, sondern auch gewisse Regulierungen auf diesem Gebiet notwendig seien. Trotzdem hat nach der Darstellung dieser Autoren das NLRB keine die Verhandlungsgegenstände der Tarifparteien beeinflussenden Prinzipien oder Standards entwickelt. Die Autoren selbst vertreten die Ansicht, daß der Wandel im sozio-ökonomischen Bereich auch nicht ohne Einfluß auf den Inhalt der Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien bleiben kann.

<sup>7</sup> H. *Weitbrecht*: Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie; Berlin 1969, S. 16.

<sup>8</sup> *Reichel/Wlotzke*: Tarifvertragswesen und Tarifrecht; in: Sozialpolitik in Deutschland, Heft 19, 1961, S. 9.

<sup>9</sup> Als aktuelles Beispiel ist in diesem Zusammenhang die „Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation“ zu nennen. Das Bundesarbeitsministerium verfolgte den Plan, die Rehabilitation staatlich zu regeln. Die Tarifparteien haben als Träger der sozialen Selbstverwaltung eine andere, nichtstaatliche Lösung in dieser Arbeitsgemeinschaft gefunden; die Finanzierung der von der Arbeitsgemeinschaft durchgeführten Rehabilitationsmaßnahmen erfolgt weitgehend von den Tarifparteien, da diese Arbeitsgemeinschaft im Rahmen der Rentenversicherungen arbeitet. Demzufolge hätten Rehabilitationsmaßnahmen auch keinen Raum in Tarifverträgen.

<sup>10</sup> Das hob die Diskussion über diesen Beitrag im Ausschuß besonders hervor.

richten müssen, nachdem die im Collective Bargaining bisher überwiegenden Fragen (nicht zuletzt angesichts der hohen Spanne zwischen Tarifsätzen und Effektivverdiensten sowie anderer, von den Arbeitgebern außerhalb der Tarifverträge gewährter Leistungen) ihre frühere Attraktivität auf die Mitglieder teilweise eingebüßt haben. Sozialinvestitionen bieten sich an. Im Wettbewerb um die knappen Arbeitskräfte sind nun die Unternehmen zu Investitionen in das Human Capital auf freiwilliger Basis bereit; daraufhin sind die Gewerkschaften (nicht zuletzt im Hinblick auf die Mitgliedermaximierung) wiederum bestrebt, diese Leistungen in Tarifverträgen juristisch zu verankern.

Zur Erklärung bieten sich Überlegungen von *Luhmann* zum Verhältnis von formaler und informaler Organisation an: Der Zusammenschluß der Individuen, zunächst rein zweckbestimmt, um bestimmte Bedürfnisse zu befriedigen oder Probleme zu lösen, kann im Zeitverlauf „umfunktionierte“ werden<sup>11</sup>. Das gilt auch für die gegenwärtige Situation der Tarifparteien, insoweit sie ihre Verhandlungen und Aktivitäten auf Gebiete ausdehnen, die über das frühere Maß hinausgehen, eben z. B. auf das Gebiet einzelner Sozialinvestitionen.

*Olson* erfaßt diesen Sachverhalt in seiner „Nebenprodukt-Theorie“: Die ursprünglich für das Aushandeln von Löhnen und Arbeitsbedingungen gegründeten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände werden angesichts des Wandels im techno-ökonomischen Leben zu legitimen Trägern bzw. Initiatoren kollektiver Güter. *Olson* weist ausdrücklich darauf hin, daß einer Organisation Funktionen, die sie neben dem Hauptzweck erfüllt, zu größerer Macht verhelfen können<sup>12</sup>.

Auch das zeitweilige Miteinander ebenso wie das Gegeneinander der Arbeitsmarktverbände können organisationssoziologisch gedeutet werden. *Luhmann* spricht von den zwei Möglichkeiten der Umweltanpassung jedes sozialen Systems, die funktional äquivalent seien: Das System kann sich, um seinen Bestand zu erhalten, selbst ändern, oder es kann versuchen, auf die Umwelt ändernd einzuwirken. Hierbei geht *Luhmann* zunächst von zwei Systemen aus, von der einflußnehmenden und der beeinflussten Partei<sup>13</sup>. Dabei könnten sich die Koalitionen und Funktionen je nach Interessenlage im Zeitablauf ändern.

---

<sup>11</sup> N. *Luhmann*: Funktionen und Folgen formaler Organisation; Berlin 1964, S. 24: „Menschen schließen sich wohl in den meisten Fällen aus bewußt erlebten Gründen oder gar zu bestimmten Zwecken zusammen: um Bedürfnisse zu befriedigen, Probleme zu lösen. Damit wird der Grundstein für eine formale Ideologie ihres Zusammenschlusses gelegt. Die Gründe sind eine Sache, die Probleme, die in der Fortführung des Zusammenlebens auftreten, eine andere“.

<sup>12</sup> M. *Olson jr.*: Die Logik des kollektiven Handelns; a. a. O., S. 133.

<sup>13</sup> Auf die wechselnde Situation zwischen den Sozialpartnern trifft dann aber weiterhin zu: „Jede Generalisierung von Einfluß bedeutet jedoch, daß

Die hier abstrakt dargestellten Möglichkeiten und Zusammenhänge präsentieren sich, wenn man die Realität der Bundesrepublik Deutschland in Betracht zieht, in der Tarifautonomie der Tarifparteien, die sich gemeinsam gegen den Staat als übergreifendes soziales System verteidigen und die gemeinsam Forderungen an den Staat stellen, wie z. B. hinsichtlich der kollektiven Güter<sup>14</sup>. Das schließt nicht aus, daß die Arbeitsmarktverbände sich zeitweilig in ihren Zielen und Maßnahmen gegenseitig zu beeinflussen suchen und dabei auch nicht vor dem Mittel der Drohung und vor der letzten Konsequenz, Streik und Aussperrung, zurückschrecken<sup>15</sup>.

Die Zusammenfassung des bisher Gesagten führt zur *ersten These*: *Die Tarifparteien lassen sich heute zunehmend begreifen als soziale Systeme mit dem Ziel, bestimmte soziale Investitionen zu initiieren bzw. zu schaffen, die grundsätzlich im Interesse ihrer Mitglieder liegen, infolge des spillover-effects aber auch der Gesamtheit zugute kommen.*

Sie sind für diese Aufgabe bestens geeignet. Erstens haben sie durch ihre starke regionale wie branchenmäßige Gliederung Kontakt zu Arbeitnehmern und Arbeitgebern in allen Teilen des Landes. Und zweitens verfügen die Gewerkschaften trotz des teilweise geringen Organisationsgrades über große Mitgliedszahlen und die Arbeitgeberverbände über einen hohen Organisationsgrad; so stellen die Tarifparteien eine politische wie ökonomische Macht im Staat dar. Damit ist die Potenz der Tarifpartner als Initiatoren oder Träger bestimmter sozialer Investitionen klar erkennbar.

## **2. Sozialinvestitionen der Tarifparteien als Ergänzungen zur staatlichen Aktivität**

Die Schaffung kollektiver Güter wird bisher, so u. a. auch in der Finanzwissenschaft, als Aufgabe des Staates angesehen, zumal sich

---

diese zwei Systeme so verbunden sind, daß in einer Situation wechselseitigen Handelns auf andere mögliche Situationen Rücksicht genommen wird... Das besagt zugleich, daß sich ein weiteres, übergreifendes System herausbildet in dem Sinne, daß gewisse faktische und mögliche Situationen der Interaktion als vorzugsweise zusammenhängend... gesehen werden... und daß darüber hinaus ein gewisses Maß an Verständigung unter den beteiligten Systemen erreicht wird.“ (N. Luhmann: Funktionen und Folgen formaler Organisation; a. a. O., S. 123 f.).

<sup>14</sup> Für diese Situation sind auch die Bemerkungen *Homans'* charakteristisch: „Kooperation erfolgt, wenn mindestens zwei Personen, indem sie Aktivitäten wechselseitig auf sich oder gemeinsam auf die Umwelt richten, eine größere Gesamtbelohnung erzielen, als jeder einzelne erhielte, würde er allein arbeiten...“ (G. C. Homans: Elementarformen sozialen Verhaltens; Köln u. Opladen 1968, S. 110).

<sup>15</sup> Unter den Bargaining-Theoretikern weisen *Walton/McKersie* mit ihrer Unterscheidung von distributive bargaining, integrative bargaining und attitudinal structuring am klarsten auf die im Gegeneinander der Verbände oder

andere Stellen, wie auch die hier zu behandelnden Verbände, erst seit rund zehn Jahren intensiver diesen Fragen zuwenden<sup>16</sup>. Ebenso wie *Galbraith* verweist auch *Olson* zunächst auf diese herkömmliche Konzeption: „Die gemeinsamen oder kollektiven Güter, die der Staat bereitstellt, werden von den Ökonomen gewöhnlich ‚Kollektivgüter‘ genannt“; er ergänzt diese Aussage jedoch durch den Hinweis, „daß allgemein die Bereitstellung von öffentlichen oder Kollektivgütern die grundlegende Funktion von Organisationen darstellt“, und so betont er neben der Aktivität des Staates sogleich das Wirken „andere(r) Arten von Organisationen“<sup>17</sup>. *Weitbrecht* weist ausdrücklich auf die seit Mitte der sechziger Jahre auftretenden neuen Aktivitäten der Tarifpartner in der BRD hin, die früher als Aufgabe des Staates und seiner sozialen Institutionen angesehen wurden. Er deutet die Möglichkeit an, daß die neuen Gegenstände „vornehmlich den Inhalt der Tarifautonomie in den 70er Jahren“ ausmachen könnten<sup>18</sup>.

Nachdem es die staatliche Sozialpolitik in der Vergangenheit an vorausschauenden Maßnahmen und Einrichtungen hat fehlen lassen, die den jetzigen und künftigen Dimensionen entsprechen, zeigt sich nunmehr allenthalben ein Nachholbedarf.

Unsere *These 2* lautet: *Das von der staatlichen Sozialpolitik in der Vergangenheit Versäumte muß nachgeholt werden, nachdem sich die Mängel bei den im Arbeitsleben Stehenden zeigen*<sup>19</sup>.

Der Gedanke liegt nahe, die Tarifpartner hier als sozialpolitische Substitutfunktionäre anzusehen, zumal sie über erhebliche finanzielle Mittel und direkte Informationskanäle verfügen; denn die Notwendigkeiten für Änderungen in Ausmaß und Richtung von Sozialinvestitionen

---

Miteinander der Verbände gegen den Staat liegenden Aktionsmöglichkeiten hin. Vgl. R. E. *Walton*/R. B. *McKersie*: *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System*; New York, Toronto, London 1965, S. 4 f.

<sup>16</sup> Im Zusammenhang mit seinen Ausführungen über den ständig wachsenden Bildungsbedarf meint auch *Galbraith* dazu: „Fast alle Gelder, die man in Menschen investiert, stammen aus dem öffentlichen Sektor... Investitionen an personellem, d. h. an geistigem Kapital gehören in den Bereich des Staates. Mit dem Fortschritt der Wissenschaften und Technik sind diese Investitionen immer wichtiger geworden, aber es gibt keinen Apparat, der die vorhandenen Mittel automatisch auf den materiellen und den menschlichen Sektor aufteilen würde...“ (J. K. *Galbraith*: *Gesellschaft im Überfluß*; München, Zürich 1968, S. 239).

<sup>17</sup> M. *Olson jr.*: Die Logik des kollektiven Handelns; a. a. O., S. 15.

<sup>18</sup> H. *Weitbrecht*: Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie; a. a. O., S. 167.

<sup>19</sup> Diese Mängel können beispielsweise auf einer ungeeigneten Berufsberatung wie auf einer die Flexibilität der Arbeitnehmer vernachlässigenden Berufsausbildung (technologische Arbeitslosigkeit als Folge), aber auch auf unzureichenden Gesundheitsmaßnahmen in jüngeren Jahren beruhen (vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben als Folge).

zeigen sich am frühesten in den Betrieben. Dazu ist allerdings zu bemerken, daß beide Arbeitsmarktparteien es ausdrücklich ablehnen, als Ersatzfunktionäre das vom Staat in der Vergangenheit Versäumte nachzuholen oder in der Zukunft dem Staat obliegende soziale Aufgaben zu übernehmen. Die Sozialgeschichte zeigt andererseits, daß sich die Arbeitsmarktparteien in der Vergangenheit vielfach durch Initiativen sozialer Fortschritte als Pioniere erwiesen. Nicht zu übersehen ist auch ihre Möglichkeit der Einwirkung auf die politischen Entscheidungsträger im Hinblick auf erforderliche Aktivitäten des Staates. Außerdem gibt es zweifellos im techno-ökonomischen Wandel auch in Zukunft Bedürfnisbereiche, die zuerst auf Betriebs- und Unternehmensebene spürbar werden und die zunächst rationeller und optimaler auf Tarifvertragsebene geregelt werden können — allerdings nur in ergänzender Funktion. Auf längere Sicht sollte die Erfüllung auch dieser Bedürfnisse nach Ansicht beider Arbeitsmarktparteien der staatlichen Politik überlassen bleiben. Wichtig ist dabei allerdings weiterhin die Initiativfunktion insbesondere der Gewerkschaften.

Ohne eine vorausschauende und fundierte Arbeitsmarktanalyse — wie sie im Arbeitsförderungsgesetz neben den verschiedenen investiven Förderungsmaßnahmen vorgesehen ist — reagiert der staatliche Apparat trotz eventuell vorhandener Bereitschaft zu schwerfällig. Das gilt beispielsweise bei Veränderungen der Produktionsverfahren, die eine relativ schnelle Fortbildung oder Umschulung bestimmter Arbeitnehmergruppen notwendig machen. Damit soll nicht gesagt sein, daß die Verhandlungen zwischen den Tarifparteien immer in ausreichend kurzer Zeit zustande kommen und eine dem oft schnellen Wandel entsprechende Flexibilität aufweisen<sup>20</sup>. Aber die Tarifpartner stehen dem techno-ökonomischen Geschehen näher als die Verwaltung und können nach Branchen, Qualifikationsgruppen oder auch Regionen differenziert und schneller und damit effizienter handeln<sup>21</sup>.

### **3. Sozialinvestitionen der Tarifparteien im Lichte sozialökonomischer Theorien**

Eine ausdrückliche Behandlung der Sozialinvestitionen als Verhandlungs- oder Kooperationsobjekt der Tarifparteien ist bisher in den

<sup>20</sup> Als Beispiel sei auf die jahrelangen Verhandlungen über Rationalisierungsschutzabkommen zwischen der IG Metall und dem Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände vom 1. Juli 1968 hingewiesen, dessen Laufzeit vier Jahre beträgt. Allerdings hätte erfahrungsgemäß eine entsprechende gesetzliche Maßnahme noch längerer Vorbereitung bedurft und wäre voraussichtlich zehn Jahre gültig und damit unveränderlich geblieben.

<sup>21</sup> Das hat sich beispielsweise bei der Arbeitsverwaltung in den zurückliegenden Jahre gezeigt. In der Gegenwart ist auf diesem Gebiet allerdings, als Ergebnis u. a. des Arbeitsförderungsgesetzes, eine weitergehende Differenzierung der Instanzen und damit größerer Effizienz einer aktiven Arbeitspolitik zu erhoffen.



einschlägigen sozialökonomischen Theorien kaum festzustellen. Deshalb bleibt nur der Weg, sozialökonomische Aussagen auf diesen Bereich zu übertragen und die Theorien daraufhin zu überprüfen, welchen Beitrag sie mittelbar zu Erkenntnissen hinsichtlich dieser Fragen leisten können<sup>22</sup>. Angesichts des dem *Verhältnis der Tarifparteien sui generis immanenten Konflikts* können die Verhandlungen über Abkommen und/oder Schaffung von kollektiven Gütern nicht immer unproblematisch verlaufen; in der Realität treten immer wieder Gegensätze auf. *Senghaas* stellt zwar für den gegenwärtigen Zeitpunkt fest, daß es immer noch an einer geschlossenen Konflikttheorie fehlt<sup>23</sup>, trotzdem ist das Problem in der einschlägigen Literatur schon früh behandelt worden, besonders eindrucksvoll bei *Simmel*<sup>24</sup>.

Amerikanische Autoren der Gegenwart, aber nicht nur sie, tendieren unter dem Einfluß der Systemtheorie von *Parsons* dahin, den Konflikt als eine Störung im System anzusehen; sie stellen die Tendenz heraus, durch ihre Behebung ein neues Gleichgewicht im System zu erzielen, so insbesondere *Boulding*<sup>25</sup> bei seinem Versuch, mit Hilfe des *Richardson*-Prozesses das Streben nach einem dynamischen Gleichgewicht zu erklären<sup>26</sup>. Allerdings ist es nicht möglich, die hier zu untersuchenden Fragen mit Hilfe seiner Ausführungen operational darzustellen; die bisherigen Ergebnisse sind zu modellhaft, und auch die Begriffe müßten für die

<sup>22</sup> Ein solches Vorhaben ist auch deshalb in der Gegenwart notwendig, weil auch die Beziehungen der Tarifparteien eine gewisse Verwissenschaftlichung erfahren haben. Heute hat man auf beiden Seiten meistens akademisch vorgebildete Experten und wissenschaftliche Institute zur Verfügung, die mit diesen theoretischen Gedankengängen vertraut sind und sich in ihrem Verhalten nach deren Erkenntnissen richten (vgl. dazu auch A. S. *Tannenbaum*: Unions; in: J. G. *March* (Ed.): *Handbook of Organisations*; Chicago 1965, S. 720 ff.) Das Ergebnis ist, daß der Ablauf der Verhandlungen (die deshalb nicht weniger hart zu sein brauchen) auf beiden Seiten zunehmend durch realistische Abschätzungen der politischen und ökonomischen Fakten bestimmt wird.

<sup>23</sup> Vor allem werden Konflikte zumeist bei internationalen und allenfalls gesamtgesellschaftlichen Beziehungen erforscht. Vgl. dazu D. *Senghaas*: Konflikt und Konfliktforschung; in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 21. Jg., 1969, S. 31 ff.

<sup>24</sup> *Simmel* hat als einer der ersten auf die ambivalente Situation des Kampfes hingewiesen, der zugleich „Interessengemeinschaften, Vereinheitlichungen, Organisationen verursacht oder modifiziert“. (G. *Simmel*: *Soziologie*, Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung; Leipzig 1908, Kapitel 4 „Der Streit“, hier insbes. S. 247).

<sup>25</sup> K. E. *Boulding*: *Conflict and Defense. A General Theory*; New York 1962. Für den innerverbandlichen Konflikt aber auch N. *Luhmann*: Funktionen und Folgen formaler Organisation; a. a. O. — Auf den Einfluß von *Parsons* dürfte auch die bei *Boulding* enthaltene Gliederung in „statische“ und andere „dynamische“ Systeme hindeuten.

<sup>26</sup> Nach *Richardson*, der zahlreiche Untersuchungen mit Hilfe mathematischer wie physikalischer Methoden auf diesem Gebiet — allerdings vorwiegend hinsichtlich militärischer Vorgänge — durchführte, bezeichnet *Boulding* die Reaktionsprozesse als „*Richardson-Prozesse*“.



Behandlung der Sozialinvestitionen operationalisiert werden. Während Coser den *Konflikt als Motor des sozialen Wandels* begreift<sup>27</sup>, versteht Boulding den Wandel in den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als *Voraussetzung für die Milderung sozialer Konflikte*. Er wie auch Tannenbaum sprechen im Zusammenhang mit den heute vielschichtigen Aufgaben der Gewerkschaften von einer der Diplomatie analogen Funktion; Tannenbaum unterscheidet ähnlich den aggressiven vom diplomatischen Konflikt<sup>28</sup>. Für die Fragen der Verhandlungen um Sozialinvestitionen zwischen den Tarifparteien sind diese Ausführungen insofern von Bedeutung, als hier der „diplomatische“ Konflikt stärkeres Gewicht hat.

Den Gedankengängen der hier beispielhaft angeführten Theoretiker setzt Dahrendorf seine These entgegen: „Jede ‚gesunde‘, selbstgewisse und dynamische Gesellschaft kennt und anerkennt *Konflikte* in ihrer Struktur ...“<sup>29</sup>.

Weiterhin finden wir bei Dahrendorf wohl „Konflikte zwischen dem Ganzen der betreffenden Einheit und dem Teil“. Diese hier mit Beispielen aus anderen (politischen, kirchlichen und familiären) Bereichen belegte Kategorie läßt sich um die Fälle des Konflikts zwischen den Arbeitsmarktverbänden als Gesamtheit (Tarifautonomie), aber auch um gemeinsam von den Tarifpartnern mit anderen Gruppen (Verbänden verschiedener Art) an den Staat gerichteten Forderungen ergänzen.

<sup>27</sup> L. A. Coser: *Social Conflict and the Theory of Social Change*; in: *British Journal of Sociology*, VIII/3, 1957, S. 198: „Conflict not only generates new norms, new institutions ... it may be said to be stimulating directly the economic and technological realm ...“

<sup>28</sup> Der aggressive Konflikt kommt in Streiks und Aussperrungen zum Ausdruck, während der diplomatische Konflikt in Gestalt von Kollektivverhandlungen und in der Erledigung von Beschwerden ausgetragen wird. Beide Formen des Konflikts stehen in Beziehung zueinander, da eine aktuelle oder implizierte Drohung mit Zwangsmitteln eine wichtige Rolle auch in den diplomatischen Lösungen zwischen den Parteien spielt.

<sup>29</sup> Im Gegensatz zum „eingeeengten“ Gebrauch des Wortes „Konflikt“ in der Umgangssprache (besonders heftige Auseinandersetzung, u. a. auch Streik) soll nach Dahrendorf der Begriff des Konfliktes „zunächst jede Beziehung von Elementen bezeichnen, die sich durch objektive (‚latente‘) oder subjektive (‚manifeste‘) Gegensätzlichkeit kennzeichnen läßt“. R. Dahrendorf: *Elemente einer Theorie des sozialen Konflikts*; in: *Gesellschaft und Freiheit*; München 1961, S. 197. Für Gehlen ist die Auseinandersetzung zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften der wichtigste aller außerstaatlichen Gegensätze, da „firmenecht“, und er warnt vor der „negativen Harmonie“, die Konflikte vor sich herschiebt oder auf eine andere Ebene verlagert. (Vgl. A. Gehlen: *Die Gesellschaftsordnung im Widerstreit der Interessengruppen und der gesellschaftlichen Mächte*; in: *Die unternehmerische Verantwortung, Veröffentlichungen der Walter Raymond-Stiftung*, Band 4, Köln u. Oplanden 1964, S. 81 ff.) Auf die Kooperation der Arbeitsmarktverbände bei Forderungen an den Staat ist dieser Tatbestand der negativen Harmonie jedoch nicht zutreffend, weil es sich hierbei nicht um eine Verlagerung von Konflikten, sondern um echte gemeinsame Interessen an gut ausgebildeten und leistungsfähigen Arbeitskräften handelt.

Auch durch die „Regelung“ — die nach diesem Autor einzig Erfolg versprechende Form — werden Konflikte nicht grundsätzlich aufgehoben, aber sie werden „kontrollierbar“<sup>30</sup>.

Für den hier konkret zu behandelnden Fall der Investitionen in Gesundheit und Bildung der Arbeitskräfte durch Vereinbarungen oder Aktivitäten der Tarifparteien läßt sich aus *Dahrendorfs* Konflikttheorie ableiten, daß auch angesichts des teilweise parallelen Interesses der Tarifpartner an diesen Fragen der ihren Beziehungen zwangsläufig innewohnende Konflikt nicht zu übersehen, unaufhebbar und für das soziale Leben notwendig ist. Die in seinem Schema angegebene Möglichkeit der Anrufung eines Dritten zur Vermittlung ist gerade bei den hier zu behandelnden Fragen insofern realistisch, als die Tarifpartner oder einer von ihnen sich durch außenstehende, auf dem verhandelten Gebiet besonders bewanderte Fachleute beraten lassen. Dabei wäre es zum Beispiel denkbar, daß die Gewerkschaften sich mit Bildungsexperten über Notwendigkeit, Art und Dauer der Fortbildung der Arbeitnehmer in deren eigenem Interesse beraten, und zwar als Vorbereitung auf Verhandlungen mit den Arbeitgeberverbänden oder während laufender diesbezüglicher Verhandlungen, wodurch die Regelung der Auseinandersetzung und eine nach *Dahrendorf* „rationale Bewältigung“ des Konflikts gefördert wird.

*Külp* schließt sich in gewisser Weise der Grundauffassung *Dahrendorfs* an, wenn er der Drohung und dem Konflikt die drei Funktionen zuspricht, erstens der Information der Öffentlichkeit über bestimmte Notstände zu dienen, zweitens die individuellen Antriebskräfte zur Lösung von Problemen zu stärken, drittens die Lösung gesellschaftlicher Probleme zu ermöglichen, die ohne den Einsatz von Drohung oder Zwangsmitteln nie erreicht worden wäre<sup>31</sup>.

### *These 3*

*Der Beitrag der Konflikttheorien der verschiedenen Richtungen für das spezielle Thema der Sozialinvestitionen auf der Ebene der Tarifparteien ist, insgesamt gesehen, begrenzt.*

Das Objekt Sozialinvestitionen unterscheidet die sie betreffenden Auseinandersetzungen wesentlich von anderen Konflikten. In Lohnfragen

---

<sup>30</sup> Zu den Voraussetzungen einer solchen Regelung gehören ihre Anerkennung als berechtigt und sinnvoll; die Beschränkung etwaiger Eingriffe auf lediglich ihre Formen, nicht aber der Versuch, ihre Ursachen zu beseitigen; die Organisation von Konfliktgruppen; die Einigung über gewisse „Spielregeln“, die sich auf die Art und Weise (beziehen), in der die Kontrahenten ihre Gegensätze auszutragen beabsichtigen. R. *Dahrendorf*: Elemente einer Theorie des sozialen Konflikts; a. a. O., S. 227.

<sup>31</sup> B. *Külp*: Theorie der Drohung; Köln 1965, S. 88 f.

beispielsweise sind die Positionen wesentlich konträrer. Bei den Fragen von Bildung und Gesundheit dagegen kann man zunächst mehr Parallelität der Interessen annehmen, da beide Parteien, wenn auch in unterschiedlichem Maß, davon profitieren. Gewisse Ansätze zur Anwendung von Konflikttheorien könnte man vielleicht finden, wenn man der Frage weiter nachginge, ob beispielsweise von den Tarifparteien durchgeführte Bildungsinvestitionen die generelle Konfliktbereitschaft der Arbeitnehmer beeinflussen, d. h. ob sie konfliktverschärfend oder -mindernd wirken. In der Praxis könnte sich die Situation ergeben, daß Arbeitnehmer durch Bildungsmaßnahmen höher qualifiziert werden, dann aber nicht neue, ihrer jetzigen Qualifikation entsprechende Arbeitsplätze erhalten können. Durch eine solche Situation könnten tatsächlich neue Konflikte entstehen.

In der Realität sind gerade bei diesem Gegenstand *innerverbandliche Auseinandersetzungen* zu vermuten, wie sie für die Fragen der Lohnbildung von *Külp* eingehend behandelt wurden<sup>32</sup>. Theoretisch gesehen wird auf dem Gebiet der kollektiven Güter sogar noch schwerer ein Konsensus zwischen Mitgliedern und Verbandsfunktionären zu erzielen sein<sup>33</sup>. Dies könnte besonders häufig zu innerverbandlichen Konflikten führen, und zwar zu intra-individuellen wie zu inter-individuellen, diese wiederum in erster Linie zwischen Gruppen und Verbänden<sup>34</sup>. Allerdings ist es für den Außenstehenden nicht leicht, diese theoretischen Annahmen zu verifizieren oder zu falsifizieren. Stützen wir uns auf Aussagen der Spitzenfunktionäre, so sind Arbeitnehmer im allgemeinen relativ leicht davon zu überzeugen, daß sie zu Gunsten von Bildung oder Gesundheitsförderung auf — allerdings nur „geringe“ —

<sup>32</sup> B. *Külp*: Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften; Berlin 1965, S. 27 ff.

<sup>33</sup> Selbst wenn man unterstellt, daß die Funktionäre keine abweichenden Eigeninteressen verfolgen und tatsächlich besser informiert sind, stehen ihre Zeitpräferenzen seltener in Einklang mit denen der Mitglieder, die nur ungern auf sofort fühlbare Vorteile verzichten. Andererseits fehlt es bei den Funktionären noch oft an der notwendigen Fachkenntnis, wie z. B. die gewerkschaftliche Untersuchung selbst zeigt: E. *Potthoff*/O. *Blume*/H. *Duvernell*: Zwischenbilanz der Mitbestimmung; Tübingen 1962, S. 264.

<sup>34</sup> Diese Unterscheidung ist vor allem von James G. *March* und Herbert A. *Simon* (in: *Organization*; New York und London 1958, S. 118 ff.) herausgearbeitet worden. Die *Ungewißheit*, die in erster Linie den intra-individuellen Konflikt auslöst, wird dann als weniger wahrscheinlich angesehen, wenn das Individuum über ein ausreichendes Maß früherer Erfahrung verfügt. Auch fehlt es, wie *Külp* (Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften; a. a. O., S. 96 ff.) betont, an Institutionen, die ein zwischen Mitgliedern und Funktionären divergierendes Interesse koordinieren. Diese Feststellungen finden sich im Einklang mit der von *Downs* für das Verhältnis Regierung : Bürger aufgestellten These, daß in einer Demokratie nur wenige Bürger ein „Grenzgleichgewicht gegenüber der Regierung“ erreichen (A. *Downs*: *Ökonomische Theorie der Demokratie*; Tübingen 1968, S. 162.).

Teile einer Barlohnerhöhung verzichten sollten. Unter den Mitgliedern der Arbeitgeberverbände ist die Beurteilung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von tariflich geregelten Sozialinvestitionen vielfach stark differenziert. Beide Arbeitsmarktparteien wollen es nicht wahrhaben, daß in der Realität Konflikte zwischen Mitgliedern und Verbandsfunktionären auftreten; sie betonen vielmehr, daß die innerverbandliche Auseinandersetzung jeweils vor Beginn der Verhandlungen mit dem anderen Tarifpartner in Mitgliederversammlungen bzw. in den Tarifkommissionen durch Information und Meinungsaustausch abgeklärt sei. Das Auftreten von Konflikten ist dadurch aber natürlich nicht ausgeschlossen, sondern nur in die Phase vor Beginn der Verhandlungen zwischen den Tarifparteien verlegt. Nach Auskunft der befragten Arbeitsmarktparteien entstünden während der Verhandlungen dann deshalb keine Konflikte zwischen Verhandlungsführer und Mitgliedern, weil die Verhandlungsführer sich nur in dem zuvor von den Mitglieder- bzw. Delegiertengremien gesteckten Rahmen bewegen.

Die Problematik des intra-individuellen Konflikts ist für Fragen der Sozialinvestitionen besonders relevant, denn Arbeitnehmer wie Arbeitgeber haben auf diesem erst in jüngster Zeit stärker beachteten Bereich nur wenig Erfahrungen und können sich auch keine genauen Vorstellungen von den Auswirkungen der Maßnahmen machen<sup>35</sup>.

Gäfigen leitet in seinen Ausführungen über „Umwelt und Wissen“ ein Modell für die Entscheidung aus der Situation und der Attitüde des Aktors her; hierbei lehnt er die „utopische Annahme einer vollen Kenntnis des Handelnden von allen Situationsfaktoren“ ab<sup>36</sup>. Man müsse bei einer Beschreibung der Entscheidung eines Individuums davon ausgehen, wie der Betreffende selbst, also subjektiv, die Situation ansieht<sup>37</sup>. Daraus zieht Gäfigen den Schluß, daß die entscheidungstheoretischen Modelle durch eine Theorie des Sammelns und Verarbeitens von Informationen zu ergänzen sind<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Downs mißt der Ungewißheit als „Mangel an sicherem Wissen über den Verlauf vergangener, gegenwärtiger, zukünftiger oder hypothetischer Ereignisse“ in seinen, allerdings nicht auf die Verbände bezogenen, Untersuchungen eine erhebliche Bedeutung bei. (A. Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie; a. a. O., S. 75 ff.).

<sup>36</sup> G. Gäfigen: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; 2. Aufl., Tübingen 1968, S. 95.

<sup>37</sup> „Das gleiche gilt auch, wenn man angeben will, wie ein Akteur sich rationaliter verhalten sollte“; denn es ist nicht immer zumutbar, daß der einzelne sich ein „objektiv richtiges“ Bild verschafft, wozu erhebliche Kosten, „also Einbußen an Zielen“ notwendig sind. (G. Gäfigen: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; a. a. O., S. 126).

<sup>38</sup> Als Beispiele dafür werden aufgezählt: der „Kauf von Informationen (Zeitschriften, Informationsdienste), eigene Beobachtungen... Verzicht auf zusätzliche Informationen über den bestehenden Wissensstand hinaus“ usw. (G. Gäfigen: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; a. a. O., S. 128).

Ebenso heben *March* und *Simon* die Komplexität der Entscheidungssituation des einzelnen in *Ungewißheit* hervor<sup>39</sup>; es ist die gleiche Komplexität, die auch in *Gäfgens* Modellen der für den einzelnen wie für den Verband möglichen theoretischen Alternativen zum Ausdruck kommt.

Unter den weiteren Faktoren, die zu intra-individuellen Konflikten führen, wird auch die *Unannehmbarkeit*, d.h. das Mißverhältnis zwischen den Wünschen der Mitglieder und dem durch den Verband erzielbaren Erfolg, aufgeführt<sup>40</sup>.

Bei *inter-individuellen* Konflikten spielen diejenigen zwischen Gruppen der Organisation eine besondere Rolle. Die Differenzierung der angestrebten Ziele wird umso größer sein, je heterogener die Mitgliedschaft ist<sup>41</sup>.

Quelle für Gruppenkonflikte im Verband kann weiterhin die Differenzierung der Information sein. Sie hängt ab von der Zahl der Informationsquellen und von der Art der Kanalisierung des Informationsprozesses, d.h. der Zahl der Mitglieder, denen die Informationen zugänglich gemacht werden<sup>42</sup>.

Hinsichtlich der „Besonderheiten“ der Entscheidung in Gruppen und Organisationen stellt *Gäfgens* fest, daß bei der Entscheidung in einer Organisation, die nicht nur einen „Kreis von Beteiligten“, sondern ein „echtes soziales Gebilde“ bedeuten soll, nicht mehr nach individuellen Handlungsparametern zu fragen ist, sondern danach, „welche Werte, Maximen und Handlungsbereiche ihnen dann zuzuweisen seien, damit aus den individuellen Entscheidungen eine im Sinne des Ganzen optimale Gesamtentscheidung entsteht“. Solche Gesamtentscheidungen

---

<sup>39</sup> „... they are consistent with a reasonable extension of available date on decision time by individuals as a function of complexity and prior experience“. (J. G. *March/H. A. Simon: Organizations*; a. a. O., S. 119).

<sup>40</sup> „The greater the disparity between aspiration levels and achievement, the higher the probability of individual conflict within the organization“. (J. G. *March/H. A. Simon: Organizations*; a. a. O., S. 120).

<sup>41</sup> *March* und *Simon* nennen als Beispiele Hochschulingenieure, Psychologen und Künstler. In der BRD spielen der Typ der Organisation ebenso eine Rolle wie ihre Größe und die in ihr vertretenen Schichten; diese Faktoren können beispielsweise weitgehend den Wunsch nach Weiterbildung oder allgemeiner Bildung beeinflussen, so wie die Forderungen der im DGB organisierten Angestellten von denen der Arbeiter abweichen. Aus dem Bericht über die Bildungsvorhaben der DAG geht eindeutig die breite Streuung der Interessen ihrer Mitglieder hervor.

<sup>42</sup> „The closer the connections, the greater will be felt need for joint decision-making, the less the differentiation of goals, and the less the differentiation of perceptions. Since two of these factors retard and the third stimulates conflict, a specific prediction depends on the strength of the individual affects and interactions among them“ (J. G. *March/H. A. Simon: Organizations*; a. a. O., S. 128 f.).



sind bei den konkreten Fragen von Sozialinvestitionen von Bedeutung, insbesondere dann, wenn sie in Verhandlungen mit dem Tarifpartner geschaffen werden sollen<sup>43</sup>.

Voraussetzung für solche Gesamtentscheidungen ist nach *Gäfigen*, daß die Organisation „selbst schon ein Ziel — oder besser Wertsystem — hat, dem sich der einzelne dann unterwirft“<sup>44</sup>. Dies dürfte bei Gewerkschaften meistens, nicht so unbedingt jedoch bei Arbeitgebern zutreffen. *Gäfigen* hat in den „Sozialwahlfunktionen“ rationale Mechanismen aufzuzeigen versucht, die aus individuellen Wertsystemen ein kollektives Wertsystem entwickeln könnten, die also, wie er sagt, „eine Brücke“ zwischen individuellen und kollektiven Entscheidungen bilden<sup>45</sup>.

Je nach dem Grad der Übereinstimmung der individuellen Wertsysteme unterscheidet sich auch die Haltung in der Organisation. Herrscht die Voraussetzung, daß „alle Individuen einstimmig die sozialen Zustände auf die gleiche Art ordnen sollen“, so kommt man „zu einer natürlichen Paretianischen Ordnung“; *Gäfigen* spricht auch von Koalition als „Gemeinschaft mit schwacher Kooperation“. Eine starke Kooperation begnügt sich nicht mit einer partiellen paretianischen Ordnung, sondern erstrebt eine vollständige ordinale kollektive Ordnung, die allerdings Intransitivitäten enthalten kann. Deshalb zieht er Sozialwahlen vor, die zu kardinalen kollektiven Rangordnungen führen<sup>46</sup>.

Es ist *Luhmann* zuzustimmen, wenn er die Betrachtung der innerverbandlichen Konflikte lediglich in der formalen Organisation und ihre Regelung mit formalen Mitteln als unzureichend und nicht mit der Wirklichkeit übereinstimmend kritisiert<sup>47</sup>. Doch führen seine Betrachtungen für die hier zu untersuchenden Fragen nicht wesentlich weiter. Dagegen ist in diesem Zusammenhang eine Person von besonderer Bedeutung, auf die auch *Gäfigen* hinweist: Der Beauftragte des Kollekt-

<sup>43</sup> Handelt es sich um Einrichtungen auf Unternehmerseite (Branchenverbände oder, wie es in der Praxis oft der Fall ist, um einzelne Unternehmen) bzw. Einzelgewerkschaften, evtl. auch um regionale Arbeitgeberverbände, so kann man eher von einem „Kreis der Beteiligten“ sprechen.

<sup>44</sup> G. *Gäfigen*: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; a. a. O., S. 177.

<sup>45</sup> Der Wert einer solchen durch Sozialwahlen erreichten Rangskala sichert dem Kollektiv die Möglichkeit, auch bei sich ändernden äußeren Umständen (z. B. technischer Fortschritt) ein neues „kollektives Optimum“ zu bestimmen und ebenso wie ein rationaler Einzelaktor zu handeln. G. *Gäfigen*: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; a. a. O., S. 185.

<sup>46</sup> Dies ist gewiß ein Extremfall völliger Solidarität, wie man sie bei den von *Beatrice Webb-Potter* geschilderten ersten Gewerkschaften in England oder bei den ersten Konsumgenossenschaften (Rochdaler Pioniere) fand, die heute aber bei kaum einem Tarifpartner vorhanden sein dürfte.

<sup>47</sup> *Luhmann* legt dar, wie ein wesentlicher Teil der Konflikte auf der informalen Ebene entsteht und auch mit den dieser Ebene adäquaten Mitteln ausgetragen wird. Er gibt aber zu, daß solche „umgeleiteten“ Konflikte in ihrer Entscheidung letztlich keine Lösung des Problems geben können. (N. *Luhmann*: Funktionen und Folgen formaler Organisation; a. a. O., S. 244 ff.)



tivs, der Funktionär oder *Verhandlungsführer*<sup>48</sup>. Da sein Informationsstand hinsichtlich der Werteordnung seines Verbandes im allgemeinen auf ein Spezialgebiet beschränkt ist, muß „ein für ihn spezifisches Wertsystem“ aus dem Gesamt herauskristallisiert werden. Damit soll er Regeln zur Hand haben, die es ihm ermöglichen, in jeder denkbaren, durch wirtschaftliche oder technologische Faktoren veränderten Situation zu handeln. Auch *Walton* und *McKersie* haben auf die Bedeutung dieses Verhandlungsführers (chief-negotiator) im Rahmen der nicht immer konfliktfreien Organisation hingewiesen<sup>49</sup>.

So sieht man oft das Kräfteverhältnis der Parteien erst während der Verhandlungen klarer. Dann ist der Verhandlungsführer die zentrale Figur, die in den wichtigsten Augenblicken Entscheidungen treffen, auf die angestrebten Ziele Einfluß ausüben und zum Schluß den Mitgliedern Rechenschaft ablegen muß.

Die Rollenerwartungen der eigenen Partei sind für den Verhandlungsführer ziemlich klar; komplizierter sind die Rollenerwartungen in seinen Beziehungen zur anderen Partei. *Walton* und *McKersie* meinen hierzu, daß es für die Verhandlungsführer beider Seiten mehrere Gründe gibt, zueinander gute Beziehungen zu pflegen, die von ihren jeweiligen Auftraggebern nicht immer geschätzt werden. Diese Beziehungen entwickeln sich natürlich aus den Interaktionen zwischen den beiden und aus ihrer gemeinsamen Verantwortung, eine Vereinbarung zu erreichen<sup>50</sup>. Die Verhandlungsführer haben während der Laufzeit des Abkommens ständigen Kontakt miteinander, im Falle der Sozialinvestitionen sind zudem oft gemeinsame Einrichtungen und Vorhaben zu verwalten. Diese Situation könnte zusätzlich zu den vorhandenen

<sup>48</sup> G. *Gäpfen*: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; a. a. O., S. 189 und 193. Vgl. auch G. *Triesch*: Die Macht der Funktionäre; Düsseldorf 1956. Dieser Problemkreis taucht vor allem für die Gewerkschaftsfunktionäre immer wieder in der Diskussion auf, vgl. u. a. C. *Troebst*: Die Misere der Funktionäre; in: Die Zeit, Nr. 47, vom 22. 1. 1968, S. 39, oder C. *Schöndube*: Der Funktionär; in: DAG-Hefte für Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik, 8. Jahrgang, Heft 1, S. 35 ff.

Auch *Feldmann* und *Kanter* behandeln die Bedeutung der constraints, wie sie durch die Aktionen der Organisation selbst, aber auch durch die physischen und mentalitätsmäßigen Charakteristiken, durch die früheren Erfahrungen der Mitglieder sowie durch die soziale, wirtschaftliche und politische Organisation und ihre Mitglieder gegeben sind. Die Autoren heben ebenfalls die constraints als besonders wichtig hervor, die von den anderen auf die an Entscheidungen beteiligten Mitglieder ausgeübt werden. Vgl. J. *Feldmann*/H. *Kanter*: Organizational Decision Making; in J. G. *March* (Ed.): Handbook of Organizations; a. a. O., S. 614 ff.

<sup>49</sup> R. E. *Walton*/R. B. *McKersie*: A Behavioral Theory of Labor Negotiations; a. a. O., S. 281. (Die Betrachtungen dieser beiden Autoren erscheinen für diese Untersuchung deshalb als besonders geeignet, weil sie im Gegensatz zu den meisten anderen Theoretikern den Verhandlungsgegenstand der Tarifparteien nicht nur auf die traditionellen Fragen einschränken.)

<sup>50</sup> In gleichem Sinne A. M. *Ross*: Trade Union Wage Policy; Univ. of California Press, Berkeley 1948, S. 41.

innerverbandlichen Konflikten auch Konflikte zwischen Verhandlungsführer und Mitgliedschaft bewirken.

*Mieth* bringt als Beispiel dafür, wie sich der Gewerkschaftsführer nach Abschluß von Tarifverträgen dann, wenn es einer anderen Gewerkschaft etwas später gelingt, erfolgreicher zu verhandeln, gegen die Kritik der Mitglieder abzusichern bestrebt ist; so kommt es vor, daß die Gewerkschaftsleitung versucht, auf Umwegen Zugeständnisse der Arbeitgeber über im Tarifvertrag nicht geregelte Fragen zu erlangen. Dafür könnten sich Maßnahmen für Bildung und/oder Gesundheit bestens eignen<sup>51</sup>.

Mit dem Rollenkonflikt der Verhandlungsdelegierten und vor allem der Verhandlungsführer im zuvor geschilderten Zusammenhang hat sich *Weitbrecht* in seiner auf eingehenden Beobachtungen und Untersuchungen einer der größten westdeutschen Gewerkschaften beruhenden Arbeit beschäftigt<sup>52</sup>; in der Realität scheint dieser Rollenkonflikt demnach häufiger existent zu sein, als man nach den offiziellen Auskünften der Spitzenverbände annehmen sollte. Allerdings sind auch in dieser Hinsicht Unterschiede regionaler Art und zwischen den verschiedenen Verbänden zu beobachten. In größeren Verbänden und/oder größeren Bezirken sind jeweils andere Verbandsfunktionäre für Tarifverhandlungen als beispielsweise für die Vertretung der Organisation in Gremien der sozialen Selbstverwaltung zuständig. Die Spitzenverbände betonen die „saubere“ Trennung der Aufgaben „harter“ Funktionäre für Tarifverhandlungen von denen anderer Verbandsvertreter, beispielsweise in den Selbstverwaltungsorganen; Verbandsfunktionäre in kleineren Bezirken dagegen berichten von der informellen, oft freundschaftlichen Besprechung der zwischen den Verbänden zu regelnden Fragen „bei einem Glas Bier“.

Für die Verhandlungen der Tarifparteien über Fragen von Bildung und/oder Gesundheit könnte man sich Erkenntnisse aus den vorhandenen *Bargaining-Theorien* versprechen. Betrachtet man diese Theorien jedoch unter dem hier gebotenen Blickwinkel, so zeigt sich, daß ihre Aussagen über den Verhandlungsprozeß fast durchweg durch die „klassischen“ Verhandlungsobjekte (Lohnhöhe, Arbeitszeit und evtl. andere Arbeitsbedingungen) bestimmt und damit für diesen Zweck erheblich eingeengt sind<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> W. *Mieth*: Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur; Göttingen 1967, S. 172 Anm. 58.

<sup>52</sup> H. *Weitbrecht*: Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie; a. a. O., S. 65 ff.

<sup>53</sup> *Külp* bringt eine umfassende kritische Darstellung der Aussagen der verschiedenen Autoren zur Theorie der Tarifverhandlungen, aus der diese

Die in der Realität den Tarifparteien in Form eines Katalogs möglicher Forderungen — oft sogar als „Paket“ präsentiert — gegebene Vielzahl strategischer und taktischer Mittel<sup>54</sup> hat keinen Eingang in die Modelle der Bargaining-Theorie gefunden; als Begründung werden meist methodologische Schwierigkeiten angeführt. Deshalb kann die Bargaining-Theorie nur Teilaspekte des komplexen Vorgangs der Verhandlungen der Tarifparteien herausgreifen und muß damit die Interdependenz der unterschiedlichen Forderungen ignorieren. Sie beschränkt sich zudem zwangsläufig auf *Tarifvertragsverhandlungen*, die — wie die bisherigen empirischen Ergebnisse zeigen — keineswegs die einzige Form der Verhandlungen der Tarifparteien über kollektive Güter darstellen.

Zudem kommt in den Bargaining-Theorien im allgemeinen der Aspekt der Gruppenstrategie zu kurz, wie er insbesondere von *Liefmann-Keil* als Verbindung zur allgemeinen politischen Strategie herausgearbeitet worden ist<sup>55</sup>. Der Lohn im weiteren Sinne ist der zentrale Punkt der meistens ein Paket betreffenden Verhandlungen der Tarifparteien. Hierbei ist es eine Frage der Taktik, gelegentlich zuerst eine Nebenforderung (wie beispielsweise nach Sozialinvestitionen) zu stellen, um mit dem ganzen Paket auch die Hauptforderungen durchzusetzen. In der

---

starke Bezogenheit auf Lohnverhandlungen ersichtlich wird; vgl. Külp: Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften; S. 132 ff. Obwohl Wack einen größeren Katalog von Verhandlungsvariablen anführt und die Konzentration der bisherigen theoretischen Betrachtung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf die Lohnfragen kritisiert, wählt er selbst doch schließlich ebenfalls diese Vereinfachung; vgl. R. Wack: Kollektivverhandlungen in den USA. Zur Theorie der Vertragsverhandlungen im institutionellen Arbeitsmarkt; Zürich 1959, S. 15: „Die Verhandlungsgegenstände sind nicht so einfach, wie sie bei der ersten Betrachtung scheinen. Die Idee, die Gewerkschaften und die Arbeitgeber würden um die Teilung eines Kuchens feilschen, ist für die erste Umschreibung recht nützlich, sie vereinfacht jedoch die Probleme der Kollektivverhandlungen zu sehr und kann zu schweren Irrtümern führen“.

<sup>54</sup> Nach Külp sind *taktische Mittel* alle diejenigen Maßnahmen, die innerhalb des durch eine Reihe wirtschaftlicher, sozialer und politischer Daten vorgesteckten Rahmens getroffen werden; *strategische Mittel* hingegen sind diejenigen, die diesen Rahmen zum Vorteil der eigenen Organisation verändern. (B. Külp: Tarifverhandlungen. Strategie und Taktik; in: H. Arndt (Hrsg.): Lohnpolitik und Einkommensverteilung; Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 51, Berlin 1969, S. 157 ff., hier S. 164). Zwar führen verschiedene Autoren verschiedene taktische und strategische Mittel an, ohne daß diese jedoch in ihren Modellen einen Einfluß auf das Verhandlungsergebnis haben. Vgl. etwa F. Zeuthen: *Economic Theory and Method*; London, New York, Toronto 1955, S. 287 ff., G. L. S. Shackle: *The Nature of the Bargaining Process*; in: J. T. Dunlop (Ed.): *The Theory of Wage Determination*; London 1957, S. 294 ff., und J. C. Harsanyi: *Approaches to the Bargaining Problem before and after the Theory of Games. A Critical Discussion of Zeuthen's, Hicks', and Nash's Theories*; in: *Econometrica*, 24. Band, 1956, S. 145 ff.

<sup>55</sup> E. Liefmann-Keil: *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*; a. a. O., S. 105 ff.

Praxis denken die Verhandlungspartner zudem immer bereits an die nächste Tarifrunde — der Abschluß einer Tarifrunde ist zugleich der Anfang der nächsten Verhandlung.

Es wäre eine reizvolle Aufgabe, die jedoch über den Rahmen dieser Arbeit hinausgeht, trotz dieser Vorbehalte in Anlehnung an das von Külp entwickelte Modell für die Kosten- und Steikverärgerungsfunktion der Unternehmer bei Lohnforderungen Modelle für ähnliche Situationen bei Forderungen nach Sozialinvestitionen zu entwickeln.

#### *These 4*

*Insgesamt zeigt der Versuch, in der Bargaining-Theorie Erkenntnisse auch für Verhandlungen über einzelne Sozialinvestitionen zu gewinnen, bisher verschiedene Grenzen der Aussagefähigkeit dieser Theorie, insbesondere infolge ihrer Konzentration auf Fragen der Lohnbildung.*

In der neuen Literatur wird nun zunehmend auf die *Spieltheorie* als *Instrument* zur Analyse von Regelungen (im Sinne Dahrendorfs) bei Verhandlungen des dem Verhältnis der Tarifparteien immanenten Konflikts wie bei Entscheidungen allgemeiner Art<sup>56</sup> hingewiesen.

Auch in der Spieltheorie finden wir bisher keine konkreten Beispiele, die aus dem Komplex der kollektiven Güter stammen, doch macht insbesondere *Morgenstern* in neueren Beiträgen wiederholt darauf aufmerksam, daß die Anwendungsmöglichkeiten der Spieltheorie auf sozialwissenschaftlichem Gebiet im Zunehmen begriffen sind<sup>57</sup>, daß ihre Erprobung in diesem Bereich allerdings noch aussteht.

Leichter als in der Bargaining-Theorie lassen sich jedoch in der Spieltheorie die klassischen Verhandlungsgegenstände der Tarifparteien gegen Fragen der Bildung und der Gesundheit austauschen. Dies ist umso vertretbarer, als solche Annahmen in der Zukunft der Realität entsprechen werden, wie aus dem empirischen Überblick über die Aktivitäten der Tarifparteien hervorgeht.

Aus den in der Realität beobachteten Vorhaben wird zu diesem Zweck hier die fachliche Fortbildung während eines zusätzlichen Bildungsurlaubs gewählt. Der Gewinn einer Partei geht in diesem Falle nicht vollkommen zu Lasten der anderen Partei, so daß die Bedingung der Nullsummen-Spiele nicht erfüllt ist. Vielmehr muß ein Spieltyp mit Positiv-Summe den Rahmen für die Betrachtung solcher Verhandlungen

<sup>56</sup> So u. a. G. Gäfgen: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; a. a. O., S. 197 ff.

<sup>57</sup> O. Morgenstern: Game Theory. A New Paradigme of Social Science; New York 1967; autorisierte Übersetzung unter dem Titel: Spieltheorie I und II; in: IBM-Naárichten; 19. Jg., 1969, S. 482—489 und S. 575—581 (im folgenden zitiert als O. Morgenstern: Spieltheorie).

bilden; bei diesen Spielen ist neben konkurrierender Zielverfolgung in vielen Fällen eine kooperative Strategie sinnvoll<sup>58</sup>.

Kooperatives Verhalten der Tarifpartner liegt sowohl vor, wenn sie sich gemeinsam um die Realisierung einer Zielfunktion (in diesem Falle praktisch: Modernisierung der Produktion) bemühen, als auch dann, wenn beide sich zu diesem Zweck gegen den Staat verbünden, wie es ebenfalls in der Wirklichkeit gelegentlich der Fall ist<sup>59</sup>.

Hier besteht auch die Möglichkeit der Annahme eines Drei-Personen-spieles, indem sich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein Positiv-Summenspiel herausbildet, während der Konsument (als Steuerzahler des Staates oder durch Zahlung höherer Produkt-Preise) der Dritte, nur Zahlende, wird.

Sobald wir allerdings versuchen, im Sinne des von uns als einfaches Beispiel angeführten Bildungsurlaubs die Lösung mit Hilfe einer Matrix zu finden, ergibt sie die Unmöglichkeit, die Zellen einer solchen Matrix auch nur einigermaßen realitätsnah auszufüllen<sup>60</sup>. Als Gründe dafür fallen sofort ins Auge:

<sup>58</sup> Zum Begriff der Kooperation im spieltheoretischen Zusammenhang: Kooperation stellt eine Lösung dar, die das Ergebnis für *alle* Beteiligten (gegenüber individueller Strategie) verbessert. Bei v. Neumann und Morgenstern dient kooperatives Verhalten dazu, ein Mehrpersonen-Spiel durch Koalitionsbildung auf ein Zweipersonen-Spiel zurückzuführen. „Jede dieser Koalitionen ist im wahrsten Sinne des Wortes eine gewinnende Koalition...“ (vgl. J. v. Neumann/O. Morgenstern: Spieltheorie und wirtschaftliches Verhalten; Würzburg 1961, S. 435). Es stellt sich jedoch das zusätzliche Problem der Verteilung des gemeinsamen Ertrages. „Die Lösung von v. Neumann und Morgenstern stellt eine Erweiterung einiger fundamentaler Gedankengänge der politischen Ökonomie dar. Im besonderen ist sie eine Erweiterung der ökonomischen Wohlfahrtstheorie. Von der rationalen Gesellschaft wird vorausgesetzt, daß sie eine Aufteilung der Gewinne auswählt, die pareto-optimal ist.“ M. Shubik: Spieltheorie und die Untersuchung des sozialen Verhaltens. Eine einführende Darstellung; in: M. Shubik (Herausg.): Spieltheorie und Sozialwissenschaften; Hamburg 1965, S. 56).

<sup>59</sup> Nach v. Neumann und Morgenstern sollten Partner in Situationen, die sich als Nicht-Konstant-Summen-Spiele auffassen lassen, gemeinsame Gewinnmaximierung betreiben, d. h. die Alternativen realisieren, denen in der Auszahlungsmatrix der höchste Wert zugeordnet ist (In diesem Sinne auch M. Shubik: Spieltheorie und die Untersuchung des sozialen Verhaltens; a. a. O., S. 56).

<sup>60</sup> Dies ist auch dann der Fall, wenn man das denkbar einfachste Beispiel wählt:

A. Alternative Forderungen der Gewerkschaften:

- a<sub>1</sub> Forderung nach einer vom Unternehmer bezahlten Umschulung
- a<sub>2</sub> Forderung nach einem unbezahlten Bildungsurlaub zum Besuch einer vom Unternehmer finanziell getragenen Umschulungseinrichtung
- a<sub>3</sub> Forderung nach einer gemeinsam mit dem Unternehmer getragenen Bildungseinrichtung mit zugleich bezahltem Bildungsurlaub

B. Alternative Reaktionen der Arbeitgeber:

- b<sub>1</sub> Annehmen
- b<sub>2</sub> Ablehnen
- b<sub>3</sub> Gemeinsam mit den Gewerkschaften getragene Bildungseinrichtung.



1. Die Werte der Auszahlungsmatrix (und damit die jeweilige Konzessionsbereitschaft) hängen wesentlich von dem allgemeinen bzw. für den speziellen Fall vorgesehenen *Bildungsinhalt* und der *Ausbildungsorganisation* ab. Wenn der Unternehmer eine sehr spezialisierte Fortbildung durchsetzen kann (und damit die Qualifikation seiner Arbeitskräfte auf Kosten ihrer Mobilität erhöht), hat er Aussicht, einen größeren Teil der Erträge seiner Aufwendungen zu internalisieren, als bei „breiterer“ Ausbildung. Derartige Überlegungen sind jedoch irrelevant, wenn auf Grund der allgemeinen Ausbildungsorganisation alle Unternehmer entsprechende Ausbildungen anzubieten bzw. mitzufinanzieren haben (wie z. B. im britischen System)<sup>61</sup>.
  2. *Der Zeitfaktor*: Jeder Konflikt im Arbeitsverhältnis kostet beide Seiten Geld, sowohl Streik als auch Aussperrung. Für welche Seite die „Drohung“ gravierendere Folgen hat, kann nur am konkreten Fall festgestellt werden. In engem Zusammenhang steht damit
  3. *die konjunkturelle Situation*. Die Hartnäckigkeit beim Verhandeln wird entsprechend der konjunkturellen Lage und damit auch der Beschäftigungssituation auf beiden Seiten verschieden sein; in der Rezession fürchten Unternehmer einen Streik weniger als in der Hochkonjunktur und sind auch eher zu Aussperrungen geneigt. In der Hochkonjunktur dagegen werden die Unternehmer qualifizierte Arbeitskräfte dringend benötigen; sie sind an deren weiterer Ausbildung stärker als in der Rezession interessiert und auch deshalb umso mehr zum Nachgeben bereit, als sie gute Chancen für die Überwälzung möglicher Zusatzkosten auf die Preise sehen. Eine weitere Rolle spielt
  4. *das Verhalten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber anderer Regionen oder Branchen*. Das Problem der leads and lags, das *Mieth* bei den Gewerkschaften hinsichtlich der Ergebnisse von Lohnverhandlungen herausgestellt hat<sup>62</sup>, spielt auch auf dem Gebiet der Sozialinvestitionen eine Rolle: Große und/oder starke Gewerkschaften ergreifen häufig früher die Initiative auch im Bereich der Sozialinvestitionen. Doch sind nicht immer die großen und starken Gewerkschaften gerade außerhalb der klassischen tarifpolitischen Ziele die Schrittmacher. Beispielsweise gibt es für die Beschäftigten in der Zigarettenindustrie, in der Miederwaren- und in der Kautschukindustrie fortschrittliche Abmachungen, die auch von den großen Gewerkschaften als mustergültig betrachtet werden.
  5. In der innerverbandlichen Entscheidung hat die *Einsicht der Mitglieder* wesentliche Bedeutung: (a) Die Gewerkschaftsfunktionäre haben oft die größere Einsicht, müssen aber auf die Mentalität der Mitglieder Rücksicht nehmen. (b) Steht der Arbeiter vor der Situation, arbeitslos zu werden oder aber etwas für seine Weiterbildung zu tun, so ist er eher bereit, dafür auch selbst Opfer zu bringen, und wird der Verbandsleitung entsprechende Verhandlungsvollmachten erteilen. (c) Das gilt auch für die Vertreter der anderen Seite.
- Charakteristisch ist in diesem Zusammenhang die empirisch festgestellte Tatsache, daß Fragen der Gesundheit und vor allem der Bildung häufig nicht in einem „Paket“ für Verhandlungen enthalten sind, sondern den

<sup>61</sup> Vgl. dazu U. Boehm: Das englische Steuerungs- und Finanzierungssystem der Berufsbildung; Bericht für die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, Berlin 1968.

<sup>62</sup> W. Mieth: Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur; a. a. O., S. 172. S. 172.



Gegenstand besonderer Vereinbarungen zwischen den Tarifpartnern bilden, d.h. im Bewußtsein der Arbeitnehmer offenbar noch nicht die Qualität von Lohnäquivalenten erlangt haben (wie z.B. der Jahresurlaub)<sup>63</sup>.

6. Die hier angeführten Einschränkungen der Aussagekraft spieltheoretischer Darstellungen dieser Art sind noch zu ergänzen durch den Hinweis von Shubik auf die „Unterdrückung“ der verschiedenen Rollen sozialer, psychologischer und ähnlicher Art des Menschen infolge der hohen Abstraktion der Spieltheorie. Shubik stellt eine Liste von Fragen auf, die bei der Beurteilung der Realitätsnähe der Annahmen über das Nutzenkonzept der Entscheidungseinheiten zu berücksichtigen wären<sup>64</sup>. Fraglich sind vielfach beispielsweise die Rationalität der Parteien, die Unveränderlichkeit und Meßbarkeit der Präferenzen, weiter auch die Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit der Nutzen zwischen den Entscheidenden.

Da es also wegen des Bewertungs- und Wertmessungsproblems nicht einmal möglich ist, den Kombinationen der einzelnen Züge *kardinale* Größen zuzuordnen, läßt sich auch keine Aussage über die einzelnen Züge der Parteien machen.

Zudem ist die Gegenüberstellung der Strategien in Matrix-Form statisch, wie auch v. Neumann und Morgenstern betonen<sup>65</sup>.

Einen Versuch, *dynamische* Abläufe spieltheoretisch darzustellen, hat Boulding unternommen<sup>66</sup>.

Er geht dabei von einer einfachen Matrix aus, deren Zellen er mit *Ordinalzahlen* füllt, um lediglich die jeweilige Dominanz zu illustrieren<sup>67</sup>. Trotz des Versuches, der Dynamik des Verhandlungsablaufes mit einem solchen Modell zu entsprechen, bleibt auch hier eine Schwäche:

---

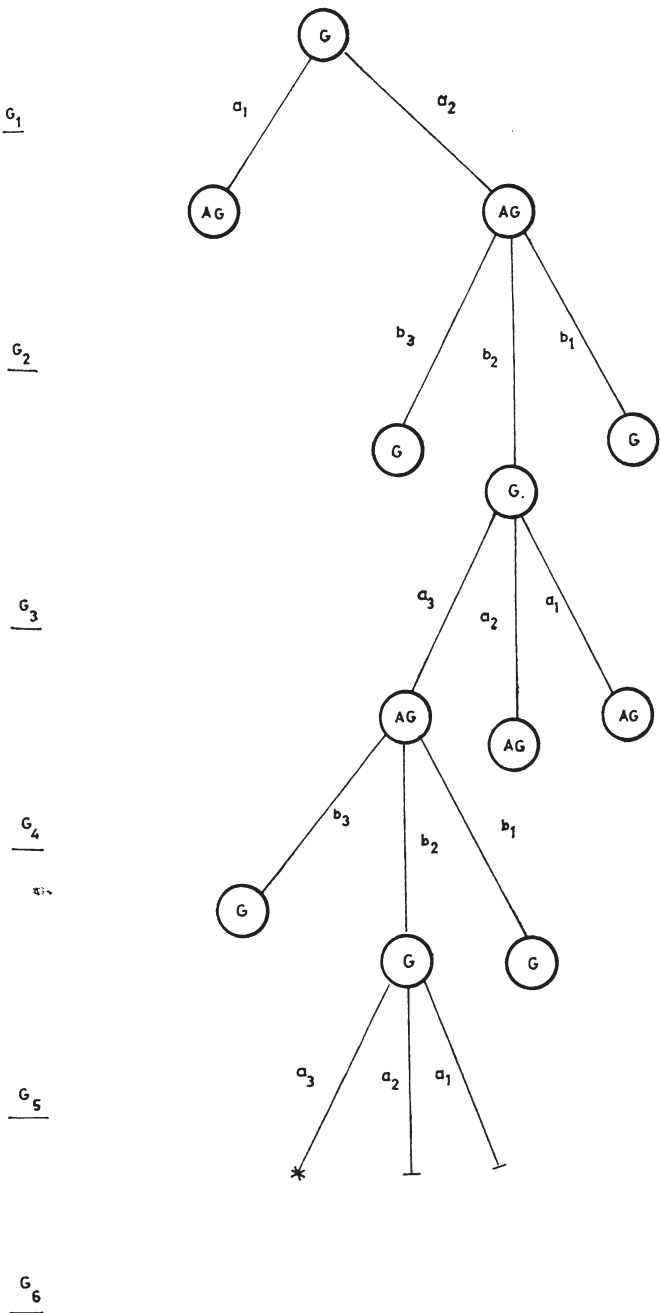
<sup>63</sup> Um zu diesen Aussagen zu kommen, ist andererseits kein spieltheoretisches Modell erforderlich.

<sup>64</sup> M. Shubik: Spieltheorie und die Untersuchung des sozialen Verhaltens; a. a. O., S. 66.

<sup>65</sup> „Wir wiederholen ausdrücklich, daß unsere Theorie durchaus statischer Natur ist. Eine dynamische Theorie wäre zweifellos vollständiger und daher vorzuziehen. Aber andere Zweige der Wissenschaft lehren, daß es nutzlos ist, eine dynamische Theorie aufbauen zu wollen, ehe die statische nicht vollständig vorhanden ist...“ (J. v. Neumann/O. Morgenstern: Spieltheorie und wirtschaftliches Verhalten; a. a. O., S. 44 f.)

<sup>66</sup> K. E. Boulding: Conflict and Defense. A General Theory, New York 1962, insbes. Kapitel: „The Contribution of Game Theory“, S. 41 ff.

<sup>67</sup> Für die Diskussion um Sozialinvestitionen und auch für das in der Realität mögliche zeitweilige Zusammenwirken der Tarifparteien sind von den Modellen Bouldings seine Matrix der reinen wie der gemischten Kooperation die relevantesten, wobei er Variabel-Summen-Spiele annimmt. Dabei stellt er Modelle für die reine Kooperation — jeder Zug begünstigt beide Parteien — und für die gemischte Kooperation — jeder Zug erhöht die Gesamtauszahlung, doch gibt es Züge, von denen die eine Partei Vorteile, die andere dagegen Nachteile hat — auf. „The rule here is that, if one party benefits, the injury to the other party, if any, must not exceed the benefit to the first.“ (K. E. Boulding: Conflict and Defense; a. a. O., S. 53).



Die Spieltheorie kann keine vollkommene Lösung bieten. Der Prozeß der Verhandlungen zwischen den Tarifparteien kann allenfalls ex post analysiert werden.

Lediglich in der extensiven Darstellungsform sind dynamische Elemente enthalten; hierfür bietet sich der „Spielbaum“ von *Shubik* an<sup>68</sup>.

Für den hier zu behandelnden Gegenstand der Beziehungen zwischen den Tarifparteien hat der Spielbaum weiterhin den Vorteil, daß er, trotz der implizierten, stark vereinfachenden Annahmen doch — wie auch *Shubik* hervorhebt — eine fortdauernde Grundsituation zum Inhalt hat<sup>69</sup>.

*Ausgang:* Einführung einer automatischen Anlage in einem Werk, an der vollkommen neu ausgebildete hochqualifizierte Arbeiter benötigt werden; die bisherigen Arbeitskräfte sind mit der derzeitigen Ausbildung nicht einsetzbar. Die Geschäftsleitung (bzw. der Arbeitgeberverband) teilt dies dem Betriebsrat (bzw. der Gewerkschaft) mit.

*Ergebnis der Verhandlungen:*\* Die Gewerkschaften setzen ihre Forderung nach bezahltem Urlaub zum Besuch einer von Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam getragenen Einrichtung zur Umschulung durch.

#### *Legenda zum Spielbaum*

- Spiel G<sub>2</sub>:* Die Gewerkschaften (G) sind am Zug:  
     a<sub>1</sub> Streik  
     → a<sub>2</sub> Verlangen, keine Arbeiter zu entlassen
- Spiel G<sub>1</sub>:* Die Arbeitgeberverbände (AG) sind am Zug:  
     b<sub>1</sub> Entlassung  
     → b<sub>2</sub> Umschulung  
     b<sub>3</sub> Zusicherung, daß keine Arbeiter entlassen werden, daß die nichtgeeigneten aber an minderen Plätzen beschäftigt werden müssen
- Spiel G<sub>3</sub>:* Die Gewerkschaften sind am Zug:  
     a<sub>1</sub> Streik  
     a<sub>2</sub> Umschulung zu Lasten der Arbeitgeber  
     → a<sub>3</sub> Gemeinsames von Gewerkschaften und Arbeitgebern getragene Umschulungseinrichtungen
- Spiel G<sub>4</sub>:* Die Arbeitgeberverbände sind am Zug:  
     b<sub>1</sub> Entlassung

<sup>68</sup> Diese bildliche Darstellung möglicher Kombinationen von Zügen hat gegenüber der Matrix verschiedene Vorteile; zunächst müssen hier nicht Nutzenäquivalente explizit angegeben werden (entsprechend der Theorie der Wahlhandlungen). Zudem ist hier klar vorgesehen, daß selbst Konkurrenten mit stark entgegengesetzten Tendenzen daneben noch einige wichtige Interessen gemeinsam haben können (in dem hier konkret als Beispiel angeführten Fall: Erhaltung der Arbeitsplätze und der Stammbeslegschaft), daß also, wie auch *Shubik* betont, gemeinsames Handeln nutzbringend sein kann. (*M. Shubik: Spieltheorie und die Untersuchung des sozialen Verhaltens; a. a. O., S. 32*).

<sup>69</sup> *M. Shubik: Spieltheorie und die Untersuchung des sozialen Verhaltens; a. a. O., S. 70 f.*

- $b_2$  unbezahlter Urlaub für Besuch der Gemeinschaftseinrichtungen zur Umschulung
- $b_3$  Umschulung in gemeinsam getragenen Einrichtungen, aber in der Freizeit der betreffenden Arbeiter

*Spiel  $G_5$ :* Die Gewerkschaften sind am Zug:

- $a_1$  Streik
- $a_2$  Umschulung zu Lasten der Arbeitgeber
- $a_3$  Umschulung in gemeinsam getragenen Einrichtungen bei Bezahlung der hierfür benötigten Zeit als Arbeitszeit

*Spiel  $G_6$ :* \* Arbeitgeberverbände stimmen  $a_3$  zu.

*Zerche* hat in seiner theoretischen Untersuchung der Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern der Spieltheorie einen zentralen Platz eingeräumt<sup>70</sup>. In seiner Kritik ihrer Ansätze führt er an, daß dabei ein tatsächlicher Verhandlungsablauf weder beschrieben noch vorhergesagt werden kann sowie daß alle Annahmen stark von der Realität abstrahieren. In ähnlichem Sinne zeigt *Bernard* die Grenzen der Spieltheorie auf, zumal sie nur mit rational begründeten Strategien arbeiten könne<sup>71</sup>. In einem Abschnitt über die „dynamische Erweiterung des Verhandlungsmodells“ weist *Zerche* schließlich auf eine Arbeit von *Cross* hin<sup>72</sup>, die sich seines Erachtens für die Betrachtung der Verhandlungen der Tarifparteien als nützlich erweist. Obgleich sich *Zerches* Untersuchungen auf die traditionellen Objekte der Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern beschränken, und zwar auch dort, wo er die Verhandlungsergebnisse eines „Paketes“ in Matrixform darstellt, ist diese Arbeit auch für Überlegungen hinsichtlich der Sozialinvestitionen als Verhandlungs-

<sup>70</sup> J. *Zerche*: Zur Theorie der Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden. Eine kritische Analyse neuerer Ansätze in der Lohntheorie; Diss.; Düsseldorf 1968, S. 116 ff. Hierbei geht der Autor insbesondere auf die Ansätze der „Schiedsrichterlösung“ von *Nash* mit „fester Drohung“ und „variabler Drohung“ ein. Der Ansatz von *Nash* wird hier als eine Lösung interpretiert, die ein Unparteiischer (den auch *Dahrendorf* in seinem Schema der Regelung von Konflikten aufgeführt hat) als Schiedsrichterlösung vorschlagen würde, wenn er auf Grund der Nutzenfunktionen der Parteien einen fairen Vorschlag unterbreiten will.

<sup>71</sup> J. *Bernard*: The Theory of Games of Strategy as a Modern Sociology of Conflict; in: The American Journal of Sociology, March 1954, S. 414. Danach ist man sich der allgemeinen Irrationalität bewußt, aber „the theory itself describes and explains only rational behavior, that is, behavior which is designed to pursue an optimum course with respect to a goal“.

<sup>72</sup> „Für *Cross* finden Verhandlungen über physische Auszahlungen und nicht über Nutzengrößen statt.“ (J. *Zerche*: Zur Theorie der Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden; a. a. O., S. 144, der hier verweist auf J. G. *Cross*: A Theory of the Bargaining Process; in: American Economic Review, Band 55, 1965, S. 67 f.) Vor allem hat *Cross* auf die Bedeutung der Zeitkosten hingewiesen, die auch im Vorstehenden als nicht befriedigt gelöstes Problem aufgezeigt wurden. In eingehenden Untersuchungen und Berechnungen behandelt *Zerche* in diesem Zusammenhang die Auswirkungen des Zeitfaktors auf den jeweiligen Wert eines Übereinkommens sowie auf die entsprechenden Erwartungen der Verhandlungspartner.

gegenstand förderlich. Auch dieser Autor bezeichnet aber empirische Untersuchungen als unbedingt notwendig zur Anreicherung des abstrakten Materials.

Auch *Boulding* bezweifelt die Relevanz der Spieltheorie, vor allem in deren noch nicht voll entwickelten Teilen, für die „flesh and blood conflicts“, die wir in der Welt der Menschen finden. Wie *Zerche* und *Bernard* sieht er den — vielleicht etwas zu hohen — Grad der Abstraktion als einen Grund dafür an, daß es nicht möglich ist, sie unmittelbar für praktische Schlußfolgerungen zu nutzen<sup>73</sup>.

Am gewichtigsten scheint jedoch speziell im Rahmen dieser Untersuchung, die an dieser Stelle die Aussagekraft der verschiedenen Theorien für die Behandlung der Sozialinvestitionen auf der Ebene der Tarifpartner überprüfen will, die Warnung zu sein, die *Shubik* als Schlußfolgerung seiner Behandlung der verschiedenen Darstellungsweisen spieltheoretischer Art ausspricht: „Die Kompliziertheit der Maschinerie, der Aufwand und die sichtlich hohe wissenschaftliche Leistungsfähigkeit der Spieltheorie ... sind kein Ersatz für fundiertes Wissen. Außerdem besteht die Gefahr, daß ein falsches Gefühl der Präzision zu einer Fehlbetonung bei der Untersuchung politischer, soziologischer oder psychologischer Probleme führt<sup>74</sup>.“

In die gleiche Richtung weisen die Ergebnisse von entsprechenden Experimenten, die *Stone* mit Nicht-Nullsummen-Spielen erzielte, so vor allem die Feststellung, daß die Kenntnis der Einstellung des Gegners zum Risiko eine wichtige Information vor der Verhandlung mit ihm ist<sup>75</sup>. Auch er unterstreicht — ähnlich wie *Shubik* — daß neben der theoretischen Erarbeitung von Modellen und Formeln auch die Beobachtung der am Verhandlungstisch Sitzenden und ihres Verhaltens für das Verständnis der Verhandlungen nötig ist.

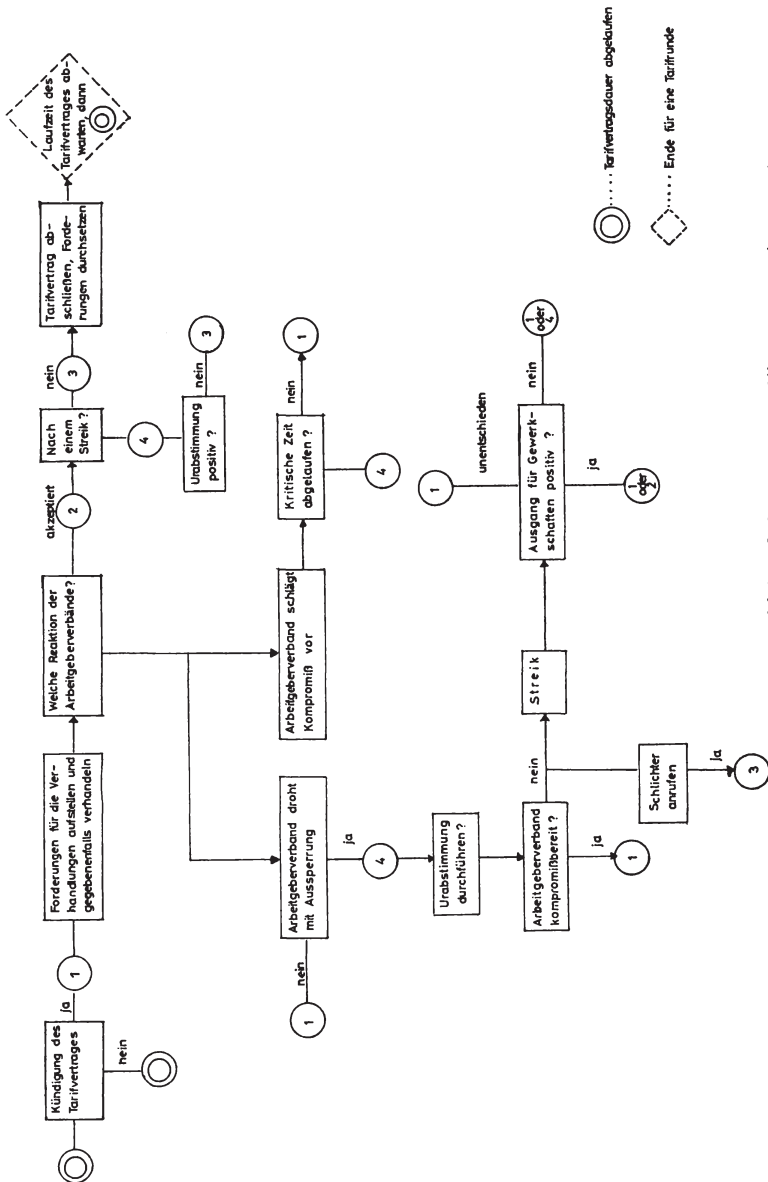
Eine solche „teilnehmende Beobachtung“ ist in der Praxis verständlicherweise kaum erreichbar. Statt dessen wurde hier versucht, aus einem verbandsinternen Bericht eines in der Praxis vorgekommenen Verhandlungsablaufs einschließlich Drohung, Aussperrung, Urabstimmung, Streik, Anrufung eines unabhängigen Gremiums mit schließlicher Einigung ein Ablaufdiagramm zu erstellen, wie es auch *Shubik* als Darstellungsmöglichkeit anführt<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> „The real world, however, is much more complicated (or may be even in some respects simpler) than the Hobbesian universe of the game theorist.“ (K. E. *Boulding*: *Conflict and Defense*; a. a. O., S. 56 f.).

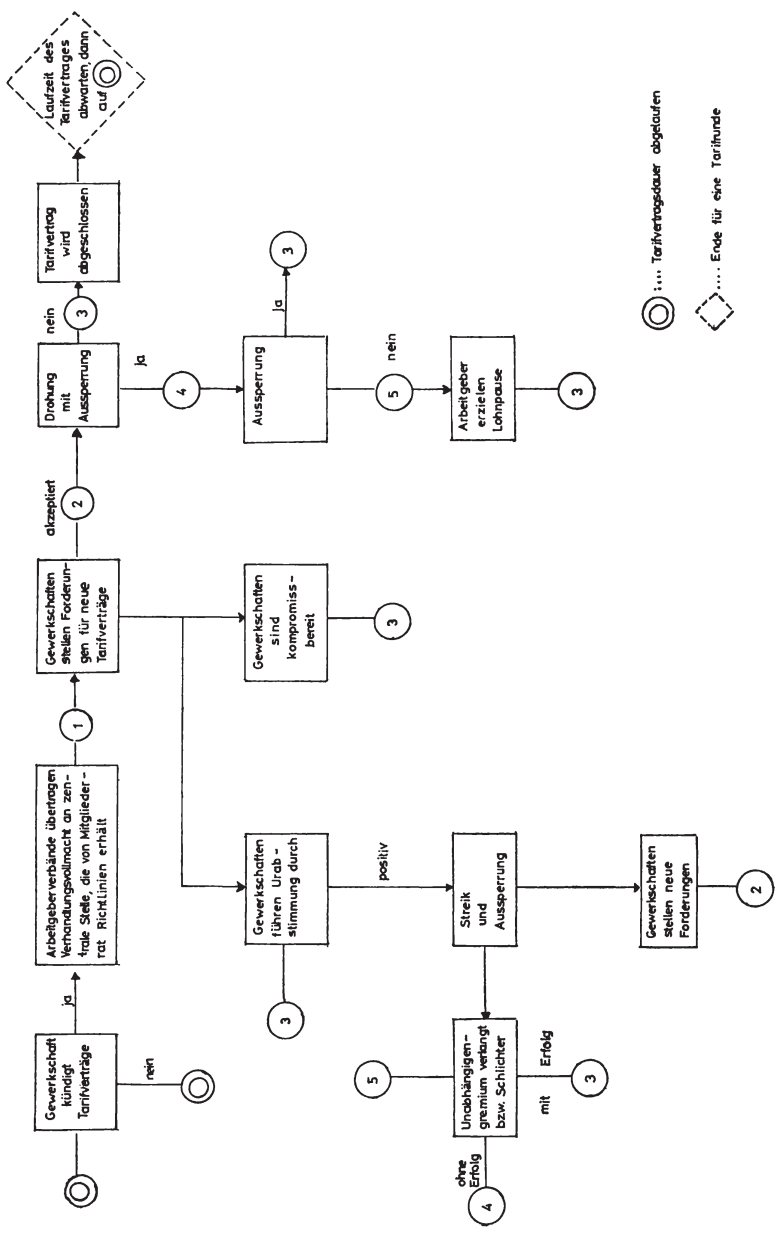
<sup>74</sup> M. *Shubik*: *Spieltheorie und die Untersuchung des sozialen Verhaltens*; a. a. O., S. 78.

<sup>75</sup> J. J. *Stone*: *An Experiment in Bargaining Games*; in: *Econometrica*, Vol. 26, 1958, S. 286 ff.

<sup>76</sup> M. *Shubik*: *Spieltheorie und die Untersuchung des sozialen Verhaltens*; a. a. O., S. 74—77. Hierzu ist allerdings anzumerken, daß ein Ablaufdiagramm







Ablaufdiagramm für Arbeitgeberverbände

*Legenda*<sup>77</sup>

Beide Diagramme gehen vom Anfang © aus, der das Auslaufen des bisher geltenden Tarifvertrages bezeichnet. In diesem Fall zeigt das Diagramm für die Gewerkschaften, daß der Tarifvertrag zu seinem Ablauftermin gekündigt worden ist. Der nächste Schritt, gekennzeichnet durch ①, ist der Beschluß über die bei den anstehenden Verhandlungen aufzustellenden Forderungen und deren Bekanntgabe in der ersten Verhandlungsrunde. (Tatsächlich werden die Forderungen eines neuen Tarifvertrages bereits innerhalb der Verbände vor Ablauf des Tarifvertrages beraten, wenn mit dessen Kündigung zu rechnen ist, und zwar bei beiden Tarifpartnern). Die Reaktion des Arbeitgeberverbandes kann in einer Annahme der Forderung ② oder in deren Ablehnung bestehen. Bei einer Annahme gehen die Verhandlungen gleich zu ③ über, ohne daß Kampfmaßnahmen oder dergleichen angedroht werden. Es kommt zum Tarifvertragsabschluß, zum Ende der Verhandlungen und zum Abwarten bis zum Ablauf des neuen Tarifvertrages; dann beginnt die Tarifrunde von neuem.

So reibungslos pflegen Tarifverhandlungen aber nicht zu verlaufen. Im Fall der Ablehnung der Gewerkschaftsforderungen durch den Arbeitgeberverband bestehen zwei Möglichkeiten. Entweder schlägt der Arbeitgeberverband einen Kompromiß vor, oder er ist nicht kompromißbereit und droht mit Aussperrung. Beginnen die Verhandlungen bei Kompromißbereitschaft der Arbeitgeber noch vor der kritischen Zeit, so gehen die Verhandlungen zum Stadium von Punkt ① zurück, d. h. es werden neue Forderungen der Gewerkschaften (jetzt evtl. auf einem niedrigeren Niveau) aufgestellt, der Verhandlungsablauf wiederholt sich von diesem Punkt an. Ist die für diese Verhandlungsrunde angesetzte Zeit abgelaufen, ohne daß die Verhandlungen zu irgendeinem Ergebnis führten, so gelten sie als gescheitert. Die im oberen Teil des Diagramms verzeichnete Situation ④ tritt ein, in der die Gewerkschaft eine Urabstimmung durchführt; fällt die Urabstimmung negativ aus, so wird nicht gestreikt, sondern wie nach ③ ein Tarifvertrag abgeschlossen, in dem die evtl. reduzierten Forderungen durchgesetzt werden.

Ist der Arbeitgeberverband jedoch nicht kompromißbereit, sondern droht er sofort mit Aussperrung, so bestehen wieder die beiden Möglichkeiten, entweder die Aussperrung zu vermeiden und zu ① zurückzukehren und wieder mit Verhandlungen zu beginnen oder wie bei ④ seitens der Gewerkschaften eine Urabstimmung durchzuführen. In dem hier aus der Praxis dargestellten Fall hat die Urabstimmung eine große Mehrheit für den Arbeitskampf er-

---

nicht ein spezifisch spieltheoretisches Instrument, sondern ein häufig angewendetes Mittel — aber mit anderem Aussagegehalt — ist, um komplexe Vorgänge und Situationen der Wirtschaftspolitik anschaulich zu machen. So stellt z. B. *Föhl* die Kreislaufströme und Informationsströme in Ablaufdiagrammen dar. Vgl. C. *Föhl*: Volkswirtschaftliche Regelkreise höherer Ordnung in Modelldarstellung; in: Volkswirtschaftliche Regelungsvorgänge, Beiheft zur Regelungstechnik, o.O.u.J.

Auch in dem hier nach einem Fall aus der Praxis erstellten Ablaufdiagramm, das die verschiedenen möglichen Abläufe von Verhandlungen zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband nach einer mit allen Komplikationen tatsächlich erfolgten Verhandlung darstellt, war es verständlicherweise notwendig, an einigen Stellen Hypothesen einzubauen, da selbst der verbandsinterne Bericht nicht die letzten Details wiedergibt. Das Diagramm gibt zunächst die tatsächlichen, sich nicht auf Bildung und Gesundheit beziehenden Verhandlungsobjekte wieder, doch sind diese hier leicht durch kollektive Güter zu ersetzen.

<sup>77</sup> Gleiche Zahlen bedeuten gleiche „Züge“.

geben; der Arbeitgeberverband zeigte unter diesen Umständen eine größere Kompromißbereitschaft, die zur Rückkehr der Verhandlungen an ihren Ausgangspunkt ① (mit reduzierten Forderungen der Gewerkschaften und größeren Zugeständnissen der Arbeitgeber) führen kann, in diesem Fall den Streik aber nicht verhinderte. Es wurde lange gestreikt. In der Zwischenzeit wurde ein Schlichter angerufen, der mit Erfolg tätig war, so daß es wie bei Punkt ③ zum Abschluß eines Tarifvertrages kam. Die Möglichkeit eines weiteren Streiks hätte aber ebenso gut bestanden. Bleibt dieser im Sinne der Gewerkschaften ohne nennenswerte Wirkung, so erfolgt auch hier die Rückkehr zu ① als Beginn neuer Verhandlungen. Es ist auch möglich, daß die Arbeitgeber den gewerkschaftlichen Forderungen näherkommen, sodaß die Verhandlungen gleich bei ② weitergehen. Auch können sich die Gewerkschaftsmitglieder nach dem Scheitern weiterer Verhandlungen für die Fortführung des Streiks ④ aussprechen, sodaß die Verhandlungen zu diesem Punkt im oberen Teil des Diagramms zurückkehren, hier nach einer gewissen weiteren Verhandlungszeit aber doch zu ③ und damit zum Abschluß eines neuen Tarifvertrages führen. Die Verhandlungen pflegen somit, wenn auch nach oft recht unterschiedlichem Ablauf, zum Ende zu führen; danach setzt die Laufzeit des Tarifvertrages ein, nach dessen Ende © eine neue Tarifrunde beginnt.

Das zweite Diagramm zeigt das Verhalten des in diesen Konflikt verwickelten Arbeitgeberverbandes nach dem gleichen Prinzip auf, wobei auch hier wieder die einzelnen Züge durch in Kreise gesetzte Zahlen gekennzeichnet werden; lediglich tritt hier anstelle des Streiks bei der Gewerkschaft die Aussperrung oder Drohung mit Aussperrung bzw. die Reaktion auf Urabstimmung und Streik der anderen Seite. Die für die Arbeitgeberseite charakteristische Sondersituation, daß sie gelegentlich erst eine Lohnpause zu erreichen trachtet, ist mit ⑤ bezeichnet. Das kann ebensogut ein Erfolg des Schlichters wie das Ergebnis von Verhandlungen oder einer Aussperrung sein.

Der Beitrag der Spieltheorie für Analyse und Vorhersage des Verhandlungsablaufs der Tarifpartner zeigt sich auch nach den vorstehenden Ausführungen als begrenzt, dies um so mehr, als die hier konkret zur Diskussion stehenden Fragen von Bildung und Gesundheit bisher erst in wenigen Fällen Gegenstand von Verhandlungen der Tarifparteien gewesen sind. Trotzdem wird die Spieltheorie, vor allem dann, wenn sie weiter entwickelt sein wird, als Instrument für theoretische Betrachtungen auch dieser Art an Bedeutung gewinnen<sup>78</sup>. Wie *Morgenstern* hervorhebt, ist sie einerseits *deskriptiv*, hat aber auch *normativen* Charakter, indem der Verhandlungsführer sich mit ihrer Hilfe darüber klar werden kann, wie er sich seinen Gegnern und/oder Partnern gegenüber optimal verhalten sollte<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> „Anwendungen auf spezifisch ökonomische Problemstellungen gibt es in immer größerer Zahl... Ohne Frage werden die Zahl und der Umfang derartiger Anwendungsmöglichkeiten weiter wachsen. Man ist sich nunmehr dessen bewußt, daß es diese Dinge gibt und daß man sie durch präzise Begriffsfindung in den Griff bekommen kann“. (O. *Morgenstern*: Spieltheorie; a. a. O., S. 580).

<sup>79</sup> In persönlichen Gesprächen mit einem Tarifführer nannte dieser von sich aus die Spieltheorie als Instrument zu seiner Vorbereitung auf Verhandlungen.

*These 5*

*Für Fragen der Sozialinvestitionen gilt: Die Spieltheorie kann den Tarifparteien gewisse Anhaltspunkte geben. In keinem Fall ist es jedoch möglich, aus der Spieltheorie eine „Rezeptur“, d. h. unmittelbar verwendbare Normen für die Verhandlungsposition und die Verhandlungsmöglichkeiten, abzuleiten.*

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Die Behandlung von Sozialinvestitionen in der einschlägigen sozialökonomischen Theorie zeigt, daß der Stellenwert dieser Fragen in ihnen bisher gering ist; allgemeine Aussagen der Theorie lassen sich nur auf wenige in der Praxis bereits vorhandene Kollektive Güter der Tarifparteien anwenden.

*Im Prinzip bietet die sozialökonomische Theorie bisher wenig Erkenntnisse für das Verständnis oder für die weitere Entwicklung der Sozialinvestitionen als Verhandlungsgegenstand der Tarifparteien.*

Die weiteren Untersuchungen wenden sich aus diesem Grund den bisher empirisch feststellbaren Sozialinvestitionen der Tarifparteien zu.

### III. Die Realität

#### 1. Ansätze zu Sozialinvestitionen auf der Ebene der Tarifparteien

Im folgenden wird ein Überblick gegeben über die in der einen oder anderen Form von den Tarifparteien in Gestalt von Tarifverträgen oder Vereinbarungen der Spitzenverbände bzw. einzelner Verbände geschaffenen Maßnahmen und Einrichtungen für Bildung und/oder Gesundheit<sup>80</sup>.

Es zeigt sich, daß die Verbände auch über jeweils unabhängig vom Partner erstellte Einrichtungen verfügen, die mangels staatlicher oder gemeinsamer Maßnahmen notwendig geworden sind und somit Selbsthilfemaßnahmen der Organisation bedeuten. Einen Teil der Aktivitäten kann man als Reaktion der Öffentlichkeit auf Notstände verstehen, die durch die Inadäquatheit der bisherigen Bildungs- und Gesundheitspolitik aufgetreten sind. Die Maßnahmen und Planungen der bisher als einzig zuständig angesehenen öffentlichen Stellen haben gegenüber den Erfordernissen infolge der Strukturwandlungen in Gesellschaft und Wirtschaft versagt. Das hat die Tarifpartner veranlaßt, entweder jeweils für sich oder gemeinsam mit anderen Organisationen und Institutionen

---

<sup>80</sup> Im Überblick über das in der Realität Vorfindbare ist es nicht immer möglich, Fragen der Bildung und Gesundheit explizit zu trennen, weil beispielsweise Lehrgänge häufig in Kur- und Erholungsorten durchgeführt werden und damit beiden Zwecken zugleich dienen können, so wie die Freizeit bei Kuren durch weiterbildende Veranstaltungen, welcher Art auch immer, ausgefüllt werden kann.

(z. B. im „Gesprächskreis“ des Arbeits- und Wirtschaftsministeriums) auf die staatliche Politik Einfluß zu nehmen.

Dabei handelt es sich nach unseren bisherigen Feststellungen vor allem um Maßnahmen zur Förderung der *Leistungsfähigkeit* und *Leistungsbereitschaft* der Arbeitnehmer. Die (intellektuelle) Leistungsfähigkeit fördern Bildungseinrichtungen; sie dienen nicht nur der *beruflichen Ausbildung und Fortbildung*<sup>81</sup> (vom Arbeitgeber als Mittel zur Steigerung der Leistungsqualität, vom Arbeitnehmer als Mittel zur Erzielung höheren Einkommens oder als Sicherung gegen technologische Arbeitslosigkeit betrachtet). Auch *allgemeinbildende Einrichtungen* (politischer, gesellschaftspolitischer, kultureller Art) werden hier als kollektive Güter erfaßt, weil sie nicht nur zur „Verwirklichung individueller Lebenschancen“ (Widmaier) beitragen, sondern ebenso im Sinne von *Eduard Heimann* neben dem bereits vorhandenen Schutz auch die Förderung der „Freiheit und Würde der Arbeit in der großbetrieblichen Arbeitsorganisation“ beinhalten<sup>82</sup>. Aus der Sicht des Arbeitgebers tragen die allgemeinbildenden Einrichtungen dazu bei, die *Leistungsbereitschaft* des Arbeitnehmers infolge seines besseren Verständnisses für politische, gesellschaftliche und auch wirtschaftliche Zusammenhänge zu erhöhen (was nicht ausschließt, daß er zu eigener Kritik am Bestehenden angeregt wird).

Nicht zuletzt zählen dazu die Maßnahmen der verschiedenen *Gesundheitsdienste*, die die physische und psychische Leistungsfähigkeit wiederherstellen bzw. erhalten sollen.

Bei der Zusammenstellung dieser verschiedenen Aktivitäten wird besonderer Wert gelegt auf die Herausarbeitung der Wege, die von den Tarifparteien zur Schaffung kollektiver Güter eingeschlagen worden sind. Faßt man das in der Realität Vorhandene in diesem Sinne zusammen, so ergibt sich aus *institutioneller Sicht* die folgende Typologie. Ähnlich wie beim Sozialbudget kann die gründliche Beurteilung der Maßnahmen und Einrichtungen aber erst aus einer *funktionalen Sicht* heraus erfolgen, die später diesen Beitrag ergänzen soll.

0	<i>Vereinbarungen der Tarifparteien</i>
0.0	als Bestandteil umfassender (Mantel)Tarifverträge
0.00	zu Bildungszwecken
0.000	unbezahlte Freistellung

---

<sup>81</sup> In der folgenden Typologie werden diese Kriterien zusätzlich gekennzeichnet mit „F“ für Maßnahmen der beruflichen Bildung und Fortbildung, mit „B“ für allgemeinbildende Einrichtungen und mit „G“ für Maßnahmen der Gesundheitsdienste.

<sup>82</sup> E. Heimann: Soziale Theorie des Kapitalismus; Tübingen 1929, S. 96 f.

- von *Betriebsratsmitgliedern* oder *Gewerkschaftsfunktionären* für Schulung und Bildung im Interesse der Gewerkschaft<sup>83</sup> (FB)
- von *Gewerkschaftsmitgliedern* zur Teilnahme an gewerkschaftlichen Schulungs- und Bildungseinrichtungen<sup>84</sup> (B)
- von *Trägern von Funktionen nach dem Betriebsverfassungsgesetz* — Inhalt der Lehrgänge soll nach Bildungszweck und Bildungseinrichtung im Interesse beider Tarifparteien liegen<sup>85</sup> (F)
- von *Belegschaftsmitgliedern*, wenn ein *betriebliches* (bzw. „dienstliches“) *Interesse* an der Fortbildung besteht<sup>86</sup> (F)
- von *Belegschaftsmitgliedern* im Interesse ihres *individuellen beruflichen Fortkommens*<sup>87</sup> (F)
- 0.001 bezahlter Bildungsurlaub bzw. Freistellung für Teilnahme an Tagungen von Gewerkschaften oder an sonstigen wissenschaftlichen, fachlichen oder staatsbürgerlichen Veranstaltungen (B)
- wenn
- der Besuch der Lehrgänge im Interesse des *arbeitgebenden Betriebes* liegt<sup>88</sup> (F)
- ohne *Betonung eines Interesses* der beiden Tarifvertragsparteien<sup>89</sup> (B)
- 0.01 zu Gesundheitszwecken (G)

<sup>83</sup> Vgl. dazu „Manteltarifvertrag für die Holzindustrie im norddeutschen Raum“ vom 1. 10. 1965, Punkt 88; ferner „Bundesmanteltarifvertrag für die Sägeindustrie im norddeutschen Raum“ vom 7. 6. 1966, Punkt 57. Die Gewerkschaft betont, daß weitere Vereinbarungen ähnlicher Art in Vorbereitung sind, z. B. für Baden-Württemberg, und daß die Umwandlung der unbezahlten Freistellung in bezahlten Bildungsurlaub zur Zeit angestrebt wird.

<sup>84</sup> „Manteltarifvertrag für die gewerblichen Arbeitnehmer der Stepp- und Daunendeckenindustrie“ vom 4. 2. 1964; „Manteltarifvertrag für gewerbliche Arbeitnehmer der Metallindustrie in Bayern“ vom 18. 1. 1968.

<sup>85</sup> „Manteltarifvertrag für den Bereich der Hohlglasindustrie im Verein der Glasindustrie“, München, vom 7. 6. 1968; „Bundesrahmentarifvertrag für Landschaftsgärtner“ vom 16. 12. 1965.

<sup>86</sup> „Rahmentarifvertrag für die Arbeiter der Deutschen Bundespost“ vom 1. 3. 55, Neufassung v. 1. 4. 64 § 23 a; „Tarifvertrag zwischen dem Bundesminister für das Post- u. Fernmeldewesen und der Deutschen Postgewerkschaft“, Ergänzung vom 11. 8. 1966.

<sup>87</sup> BAT, Anlage 3 zu § 25, Tarifstand Januar 1967.

<sup>88</sup> „Manteltarif für die Arbeitnehmer im Sinne der Arbeiterrentenversicherung in der Zuckerindustrie“ vom 1. 7. 1962.

<sup>89</sup> BAT, § 45 (2), bis zu 6 Tagen im Jahr.

Eine ähnliche Entwicklung scheint sich zur Zeit in der Metallindustrie abzuzeichnen. Im Bericht des DGB-Bundesvorstands, Abt. Tarifpolitik, Nr. 5/69 heißt es dazu auf S. 5: „Ferner wurden das Gespräch über eine tarifvertragliche Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaft im Betrieb sowie die Möglichkeit einer Freistellung von Arbeitnehmern zur Weiterbildung vertieft und die beiderseitigen Standpunkte dargelegt. Weiterhin fand ein erster Gedankenaustausch über die zur Jahresmitte von der IG Metall gekündigten Urlaubsbestimmungen statt.“



- 0.010 bezahlter Urlaub für Kur- und Heilzwecke<sup>90</sup>
- 0.011 bezahlter Urlaub zur allgemeinen Erholung über die gesetzlich vorgeschriebenen Zeiten hinaus.  
in höherem Alter oder bei längerer Betriebszugehörigkeit<sup>91</sup>
- 0.1 *Gesonderte Tarifverträge über gemeinsame Einrichtungen der Tarifparteien*
- 0.10 Gemeinsame Einrichtungen für Bildung bei gleichzeitiger gesundheitlicher Förderung der Arbeitnehmer
- 0.100 bereits vorhandene Einrichtungen<sup>92</sup> (B + G)
- 0.101 weiterführende Bestrebungen auf diesem Gebiet (B + G)<sup>93</sup>
- 0.2 *Vereinbarungen zwischen den Spitzenverbänden der Tarifparteien bzw. Unternehmen*
- 0.20 zu Bildungszwecken (F + B)
- 0.200 finanziert durch die Arbeitgeber<sup>94</sup>
- 0.201 finanziert durch die Gewerkschaften
- 0.202 finanziert durch beide Parteien gemeinsam<sup>95</sup>
- 0.21 zu Gesundheitszwecken (G)
- 0.210 finanziert durch die Arbeitgeber<sup>96</sup>
- 0.211 finanziert durch die Gewerkschaften
- 0.212 finanziert durch beide Tarifparteien gemeinsam
- 0.22 zu Bildungs- und Gesundheitszwecken gleichzeitig — Finanzierung durch die Arbeitgeber<sup>97</sup>

---

<sup>90</sup> „Tarifvertrag zwischen dem Bundesminister für das Post- u. Fernmeldewesen und der Deutschen Postgewerkschaft“, Tarifstand 1966, § 43 (18).

<sup>91</sup> Ebda., § 43 (3); spezieller Sonder-Erholungsurlaub wird nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit gewährt nach dem „Bundesrahmentarifvertrag für Landschaftsgärtner“ vom 16. 12. 1965, abgeschlossen von der Gew. Gartenbau, Land- u. Forstwirtschaft.

<sup>92</sup> „Tarifvertrag zwischen der Gewerkschaft Textil-Bekleidung und der Arbeitsgemeinschaft der Miederindustrie e. V.“ von 1965.

<sup>93</sup> Persönliche Auskunft der Gewerkschaft Holz und Kunststoff vom 13. 11. 1968.

<sup>94</sup> „Vereinbarung der General Foods GmbH Elmshorn mit der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten, Landesleitung in Hamburg-Schleswig-Holstein“ vom 8. 1. 1967 (gemeinsame Förderung der schulischen Ausbildung von Kindern aus Arbeitnehmerfamilien).

<sup>95</sup> „Vereinbarung zwischen der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten, Hauptverwaltung Hamburg, mit dem Arbeitgeberverband der Zigarettenindustrie“ sowie zwei einzelnen Zigarettenfabriken über die gemeinsam durchzuführende Fortbildung von Betriebsratsmitgliedern vom 26. 11. 1964 (zurzeit noch in Kraft).

<sup>96</sup> „Vereinbarung zwischen der BDA, dem DGB und der Werksärztlichen Gemeinschaft e. V. über den Werksärztlichen Dienst“ vom 1. 3. 1953.

<sup>97</sup> Abkommen der IG Bau-Steine-Erden von 1963 mit dem zuständigen Arbeitgeberverband über die „Stiftung Berufshilfe“ (Ausbildung der Kinder verunglückter Bauarbeiter) und „Gemeinnütziges Erholungswerk e. V.“ (Gele-

- 1 *Von einer der beiden Tarifparteien, unabhängig von der anderen, geschaffene Einrichtungen*
- 1.0 *Bildungseinrichtungen der Arbeitgeberseite ohne Hinzuziehung der Gewerkschaften*<sup>98</sup> (F)
  - 1.00 Bildungshilfen für Ausbilder (F)  
durch die Industrie und Handelskammern  
durch die Handwerkskammern  
durch die Landwirtschaftskammern  
durch Betriebe, Verbände und andere Bildungseinrichtungen
  - 1.01 Zusätzliche Bildungshilfen zur beruflichen Grundbildung Jugendlicher (F)  
Träger wie unter 1.00
  - 1.02 Fortbildungshilfen für Facharbeiter und Angestellte (F)  
Träger wie unter 1.00
  - 1.03 Fortbildungshilfen für Meister und ihnen vergleichbare Führungskräfte (F)
- 1.1 *Bildungseinrichtungen der Arbeitgeberseite unter Hinzuziehung der Gewerkschaften* (B)
  - 1.10 Orientierungshilfen für Lehrer, vor allem in den Arbeitskreisen „Schule und Wirtschaft“ (140 im Bundesgebiet)<sup>99</sup>
  - 1.11 Mittelbare Förderung von Bildungseinrichtungen in „wirtschaftsfremder Regie“ wie Volkshochschulen, Unterstützung von derartigen Fortbildungseinrichtungen durch materielle und ideelle Hilfen verschiedener Art<sup>100</sup> (B)
- 1.2 *Einrichtungen der Arbeitgeber für Gesundheitszwecke*  
von den Verbänden wurden außer dem auf einer Vereinbarung beruhenden Werksärztlichen Dienst bisher keine rein gesundheitspolitischen Einrichtungen geschaffen; diese werden vielmehr auf Unternehmensebene (Erholungsheime, Urlaubszuschüsse) errichtet und sind deshalb hier nicht zu behandeln. (G)
- 1.3 *Einrichtungen der Gewerkschaften zu Bildungszwecken*
  - 1.30 Gewerkschaftsschulen und Akademien, die von den Spitzenverbänden unterhalten und den Mitgliedern der Verbände des

---

genheit für Bauarbeiterfamilien, einen preisgünstigen Erholungsurlaub zu verbringen).

<sup>98</sup> Vgl. die Übersicht „Leistungen der Wirtschaft für die Fortbildung Jugendlicher und Erwachsener“, auf die sich ein Teil der folgenden Angaben stützt. Eine Dokumentation der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Verbindung mit dem Deutschen Industriemuseum, Köln 1966.

<sup>99</sup> Ebda., S. 8; ferner als Beispiel der Veranstaltungsplan der Arbeitsgemeinschaft Schule und Wirtschaft Berlin für 1969.

<sup>100</sup> Quelle wie oben S. 51, Anm. 5. Hier S. 13 ff.

- DGB zur Verfügung gestellt werden, einschl. damit verbundener Stipendien (B)
- 1.31 Eigene Schulen eines großen Teiles, vor allem der größeren Industriegewerkschaften.<sup>101</sup> (B)
- 1.310 für Gewerkschaftsfunktionäre mit speziellem Ausbildungsprogramm (F)
- 1.311 für alle Gewerkschaftsmitglieder mit beruflichem und allgemeinbildendem Programm (F+B)
- 1.32 Bildungseinrichtungen der DAG<sup>102</sup> (F+B)
- 1.320 zur fachlichen Qualifikation der Mitglieder (F)
- 1.321 zur allgemeinen und politischen Weiterbildung der Mitglieder (B)
- 1.4 *Einrichtungen der Gewerkschaften zu Gesundheitszwecken*<sup>103</sup>
- 1.40 in eigenen Erholungsheimen (G)
- 1.41 durch Beschaffung verbilligter Urlaubsquartiere (G)
2. *Forderungen der Tarifparteien an den Staat*
- 2.0 Forderungen und Kritiken der Arbeitgeberseite an der staatlichen Bildungspolitik<sup>104</sup> (F+B)

---

<sup>101</sup> Die IG Metall beispielsweise verfügt über eine größere Zahl von Internatsschulen, Jugend- und Erholungsheimen, in denen Kurse zu Bildungs- und Gesundheitsfragen (insbesondere Arbeitssicherheit) abgehalten werden. (Schreiben vom 19.11.1968). Die ÖTV hat ebenfalls drei eigene Schulen, für deren Besuch die Voraussetzung eine einjährige Mitgliedschaft und die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Mitarbeit in der Gewerkschaft ist. Hier werden gewerkschaftlich interessierende wie allgemein- und politisch-bildende Veranstaltungen durchgeführt (vgl. Leitfaden über die gesellschaftspolitisch und allgemeinpolitisch bildenden Seminare der ÖTV). Die Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten empfiehlt ihren Mitgliedern zunächst die Teilnahme an Bildungseinrichtungen des DGB-Bundesvorstandes, führt daneben aber auch eigene Kurse über Fragen der Branche durch. Auch die Teilnahme an Seminaren für politische Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung wird gefördert, wie die Zusammenarbeit mit den Kursen von „Arbeit und Leben“. (Persönl. Auskunft vom 27.11.1968 sowie Schulungspläne). Ähnliche Einrichtungen werden auch von anderen Industriegewerkschaften, wie IG Holz und Kunststoff (eigene Schulungsheime), Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, Gewerkschaft Textil-Bekleidung (eigene Schule) u. a. m., unterhalten.

<sup>102</sup> Über DAG-eigene Schulen und den Inhalt der verschiedenen Lehrgänge beruflicher und allgemein- sowie politisch-bildender Art vgl. die Jahresberichte „Bildungsarbeit der DAG“.

<sup>103</sup> Einzelne Industriegewerkschaften berichten allgemein über derartige Maßnahmen. Die IG Metall hat darüber hinaus berichtet, daß die Spitzenorganisationen der Tarifparteien in der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitssicherheit zusammenarbeiten. (Vgl. IG Metall, Schriftenreihe Arbeitssicherheit, Nr. 1, S. 20).

<sup>104</sup> Vgl. dazu „Freiheitliche Soziale Ordnung. Heute und Morgen“; Ein Beitrag der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln, Oktober 1968, sowie: „Forderungen der Arbeitgeber an den Staat hinsichtlich der Bildungspolitik“, Pressekonferenz am 3. Oktober 1966.

- 2.1 Forderungen der Gewerkschaften an den Staat<sup>105</sup> (B)
- 2.2 Gemeinsame Mitarbeit der Tarifparteien an Gremien zur Förderung der Bildungspolitik<sup>106</sup> (B)

## 2. Der Stellenwert der Sozialinvestitionen in den Beziehungen der Tarifparteien zueinander

Entgegen den gelegentlich vernehmbaren Erwartungen, daß — wenn überhaupt — Fragen von Bildung und Gesundheit in erster Linie Gegenstände von Tarifvertragsverhandlungen darstellen und in *Tarifverträgen* ihren Niederschlag finden, zeigt die Realität, daß dies keineswegs der Fall ist. Nur *Manteltarifverträge* aus den letzten Jahren enthalten Abmachungen über unbezahlten und gelegentlich auch bezahlten Urlaub für die Teilnahme an Kursen und Lehrgängen zur Fortbildung und allgemeinen oder politischen Bildung von Belegschaftsmitgliedern oder zu ihrer gesundheitlichen Förderung. Darüber hinaus ist bisher in Tarifverträgen nichts zu finden, und auch die einzelnen Gewerkschaften wissen nur über Bestrebungen zur Umwandlung von unbezahltem in bezahlten Bildungsurlaub zu berichten.

Allerdings ist die Gewährung eines zusätzlichen Urlaubs die *Voraussetzung für die Inanspruchnahme bestehender Einrichtungen* durch die daran interessierten Arbeitnehmer.

Die Arbeitgeber betonen in diesem Zusammenhang, daß die Verwendung des zusätzlich gewährten oder geförderten Urlaubs für Bildungszwecke eine wichtige Voraussetzung für die Bereitwilligkeit der Arbeitgeber zur Förderung solcher Vorhaben ist. Es soll nach Ansicht der Arbeitgeber zuvor die Bildungswilligkeit und die Bildungsfähigkeit der in Betracht kommenden Arbeitnehmer geklärt sein. Solange diese Fragen offen seien, würden die Arbeitgeber eher einer Verlängerung des Erholungsurlaubs zustimmen. Komme es aber zu einer Klärung der vor-

---

<sup>105</sup> Vgl. u. a. N. N. Kollektive Sozialleistungen kamen zu kurz; in: Die Quelle, 18. Jahrgang 1968, S. 459 ff., sowie die Auskunft verschiedener Einzelgewerkschaften, daß ihre diesbezüglichen Forderungen vom DGB-Bundesvorstand vertreten würden. IG Metall: Forderungen und Vorschläge „Berufliche Bildung Erwachsener“ sowie: Berufliche Ausbildung und beruflicher Bildungsweg; Schriftenreihe der IG Metall, Nr. 51, DGB: Grundsätze und Forderungen des DGB zur beruflichen Bildung. Ein Programm des DGB zur beruflichen Bildung; 1965. Ferner: Rahmenplan der DAG zur Bildungspolitik; Hamburg 1968.

<sup>106</sup> Forderungen der Tarifparteien gemeinsam mit anderen Organisationen an Staat und Parteien: Appell vom Oktober 1968: „Zur Sicherung der Bildungsausgaben in der Bundesrepublik“; weiterhin Mitarbeit von DGB und DAG-Bundesvorstand in dem bei den Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung und für Wirtschaft bestehenden Gesprächskreis für Fragen der beruflichen Bildung (Sozialpolitische Informationen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Jahrgang 12, Nr. 8 und Sonderausgabe vom 14. 1. 1969).

genannten Frage, dann würden die Arbeitgeber dem Bildungsurlaub die Präferenz geben. Solange aber — wie oft in der gegenwärtigen Praxis — nicht feststeht, wo und wofür der generelle Bildungsurlaub verwendet werde, sei mit einem gewissen Widerstand auf Arbeitgeberseite zu rechnen. Es kommt also auf die Gestaltung des Bildungsurlaubs an, wenn ein Konsensus zwischen den Tarifpartnern erleichtert werden soll. Für diese Deutung spricht auch die an vorhandenen Einzelfällen und an weitergehenden Bestrebungen zu beobachtende Tendenz, *gesonderte Tarifverträge über gemeinsam von den Tarifparteien verwaltete Einrichtungen abzuschließen*<sup>107</sup>.

Bisher werden dagegen — wenn auch selten — nicht in Tarifverträge gefaßte *Vereinbarungen der* (nicht tariffähigen) *Spitzenverbände* vorgenommen. Diese betreffen sowohl Fragen der beruflichen wie der allgemeinen Bildung, vor allem aber auch der gesundheitlichen Förderung. Das beste Beispiel dafür ist das Abkommen von 1953 über den Werksärztlichen Dienst, das wiederholt von Einzelgewerkschaften und vom Bundesvorstand des DGB wie von den Arbeitgebern auf diesbezügliche Fragen als Beispiel angeführt wird und nach neuesten Stellungnahmen des DGB weiter ausgebaut werden soll.

Allerdings liegt das Schwergewicht noch bei den Einrichtungen und Vorhaben, die die Arbeitgeberverbände oder die Gewerkschaften *unabhängig vom Tarifpartner* geschaffen haben; diese können im Grunde — ohne hier auf die dahinter stehenden Motive einzugehen — jeweils als Selbsthilfeeinrichtungen angesichts anderer fehlender Möglichkeiten angesehen werden.

Den höchsten Stellenwert schließlich haben offensichtlich *die an den Staat gerichteten Forderungen*. Sie werden von den Arbeitsmarktverbänden unabhängig voneinander in zunehmender Intensität, aber

---

<sup>107</sup> Als Beispiel ist hier zu nennen die durch einen Tarifvertrag der Arbeitsgemeinschaft Textil-Bekleidung am 21.12.1964 beschlossene Errichtung einer Stiftung zur Förderung von Bildung und Erholung der Arbeitnehmer der Miederindustrie. Sie wird als Verein „Berufs- und Lebenshilfe für die Arbeitnehmer der Miederindustrie, e. V.“, eine Einrichtung der Gewerkschaft Textil-Bekleidung, geführt. Hermann Schumacher, Mitglied des Hauptvorstandes der Gewerkschaft Textil-Bekleidung, dazu anlässlich der Überreichung der Stiftungsurkunde durch den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen am 9.3.1965: „Es ist unrealistisch zu glauben, man könne in einer Welt, in der täglich neue Ideen geboren, neue Vorstellungen entwickelt und neue Impulse gegeben werden, ausgerechnet die Tarifpolitik in ihren traditionellen Bereichen festhalten.“ (Informationen der Gewerkschaft Textil-Bekleidung). „Die Stiftung soll die staatsbürgerliche und berufliche Bildung von Arbeitnehmern der Miederindustrie fördern und die Erholung dieser Arbeitnehmer und ihrer Familien ermöglichen.“ (Stiftungsurkunde vom 15.12.1964). — In die gleiche Richtung zielende Bestrebungen der Gewerkschaft Holz und Kunststoff sind zwar zur Zeit hinter anderen Fragen zurückgetreten, doch liegt ein Tarifvertragsentwurf bereits seit einiger Zeit vor.



auch gemeinsam mit anderen Organisationen gestellt, wie auch die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände im bildungspolitischen Arbeitskreis des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und des Bundesministeriums für Wirtschaft aktiv mitarbeiten<sup>108</sup>. Auf das zunehmende Gewicht der „gruppenbezogenen“ und insbesondere „verbandsbezogenen“ Staatsleistungen hat bereits Kurt Schmidt<sup>109</sup> hingewiesen. Nach seiner Untersuchung wissen die Verbände einerseits wirtschaftliche Sonderinteressen direkt durchzusetzen, andererseits üben sie „unterirdisch“, u. a. über ihre Beiträge zur Parteifinanzierung, einen erheblichen Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger aus. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die gruppenbezogenen Staatsausgaben auch in der Zukunft zu Lasten der gruppenindifferenten öffentlichen Ausgaben tendenziell zunehmen werden.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß sich nach den bisher vorliegenden Fakten der Stellenwert der sozialen Investitionen in den Beziehungen und Verhandlungen der Tarifparteien als niedrig erweist; eine exakte Quantifizierung ist zur Zeit nicht möglich, doch können beispielsweise die monatlichen „Berichte über die tarifpolitische Lage“ der Abteilung Tarifpolitik des DGB-Bundesvorstandes einen Anhaltspunkt dafür geben: Sie behandeln ausnahmslos die Situation auf dem Gebiet der Verhandlungen über Arbeitsbedingungen im weiteren Sinne, zu denen gelegentlich (selten) auch Verhandlungen über bezahlten Urlaub gehören. Beide Arbeitsmarktparteien erwarten aber, daß der Stellenwert einzelner Sozialinvestitionen künftig in ihren Vereinbarungen oder in den gemeinsam von ihnen an den Staat gerichteten Forderungen steigen wird. Dies ist umso wahrscheinlicher, als die Arbeitnehmer im techno-ökonomischen Wandel Maßnahmen zur Weiterbildung nicht mehr — wie bisher oft — als „Lohnerhöhungs-Verminderung“, sondern als existenznotwendig erkennen lernen.

### 3. Das Gewicht der verschiedenen Bildungsrichtungen

Auf dem Gebiet der hier untersuchten Aktivitäten ist eine deutliche Gliederung in *Ausbildung*, *berufliche Fortbildung* und *allgemeine sowie politische Bildung* zu beobachten.

<sup>108</sup> Diese direkten Forderungen an den Staat haben allerdings vorwiegend bildungspolitische Fragen zum Gegenstand. Als Erklärung dafür, daß gesundheitliche Fragen hier seltener auftreten, kann angenommen werden, daß diese Forderungen hinsichtlich der Kranken- und Rentenversicherung (z. B. Verstärkung der gesundheitlichen Vorsorge oder Förderung der Rehabilitation) im Zusammenhang mit der Vorbereitung diesbezüglicher gesetzlicher Regelungen auf dem Weg über die Parteien und vor allem in den Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherungsträger, in denen die Tarifparteien maßgeblich beteiligt sind, geltend gemacht werden.

<sup>109</sup> K. Schmidt: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat; in: Finanzarchiv, 25. Band, 1966, S. 213 ff., insbes. S. 215 und S. 238.



Hinsichtlich der Ausbildung künftiger Staatsbürger stehen bei beiden Tarifparteien die jeweiligen Forderungen an den Staat und ihre Mitarbeit in bildungspolitischen Gremien im Vordergrund. Nur einige gemeinsame Einrichtungen (Punkte 0.200 und 0.22) konnten festgestellt werden. Dabei könnte die Vereinbarung der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten mit der General Foods u. U. den Nachteil zeigen, daß die Mobilität der Eltern der geförderten Kinder beeinträchtigt wird, während die Kinder nach ihrer Ausbildung unabhängig und mobil sein werden. Die „Stiftung Berufshilfe“<sup>110</sup> in der Bauwirtschaft schließt eine solche Nebenwirkung aus.

Die *fachliche Aus- und Fortbildung* enthält mehr Problematik. Verhandlungen und Vereinbarungen über eine fachliche Weiterbildung der Arbeitnehmer könnten theoretisch sowohl den Gewerkschaften (eigentlich den anderenfalls von technologischer Arbeitslosigkeit bedrohten Mitgliedern) als auch den Unternehmern Vorteile bringen. Dabei wird von den Gewerkschaften neben ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung auch der bereits erwähnte propagandistische Effekt im Sinne der Stimmenmaximierung bei den durch sie durchgeführten Weiterbildungseinrichtungen zu beachten sein.

Hinsichtlich der Unternehmer muß man (realistischerweise) unterstellen, daß selbst in dem Fall, in dem sie die gesamten Aufwendungen für die Fortbildung tragen, die ihnen zugute kommenden Erträge in gewisser Zeit ihre Aufwendungen übersteigen. Das gilt hinsichtlich der Überwälzbarkeit der Ausbildungskosten bei günstiger Konjunkturlage wie auch hinsichtlich der höheren Effizienz der Arbeitsleistungen. *Gegen* eine relativ größere Bereitschaft der Unternehmer zu diesbezüglichen Vereinbarungen mit den Gewerkschaften könnten die Fixierung derartiger, auch in einer Rezession nicht reduzierbarer Verpflichtungen und die Befürchtung, die qualifizierten Kräfte infolge ihrer erhöhten Mobilität zu verlieren, sprechen.

Ein weiterer Grund spricht dafür, daß Unternehmer eigene Bildungseinrichtungen vorziehen könnten, für die sie die Teilnehmer nach ihrer eigenen Entscheidungen auswählen<sup>111</sup>. Sie könnten dann die Arbeitnehmer lediglich für die Bedürfnisse der Produktion dieses Unternehmens weiterbilden und dadurch wiederum deren Mobilität einschränken, während die Gewerkschaften an einer Fortbildung interessiert sind, die den Arbeitnehmer mobil erhält.

---

<sup>110</sup> „Diese Stiftung der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden soll den Kindern tödlich verunglückter Arbeitnehmer aus dem Baugewerbe eine gute Berufsausbildung nach freier Wahl sichern. Die Stiftung wurde ermöglicht durch tarifvertragliche Vereinbarungen zwischen dem Hauptvorstand der Deutschen Bauindustrie, dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes und der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden“. (Aus dem Geleitwort des Hauptvorstandes der IG Bau-Steine-Erden).

<sup>111</sup> Hiergegen richtet sich die scharfe Kritik der Gewerkschaften.

Als Ausweg ist auf das englische Beispiel der überbetrieblichen Bildungsfonds hinzuweisen, in die jedes Unternehmen pro Belegschaftsmitglied einen Beitrag zu leisten hat und dann, wenn es Fortbildungsmaßnahmen nachweisen kann, aus diesen Fonds einen Zuschuß erhält; dadurch wird die Sorge der Unternehmer behoben, „für die Konkurrenz“ Arbeitskräfte auszubilden, denn sie müssen für die Aus- und Fortbildung der Arbeitnehmer ohnehin einen Beitrag leisten<sup>112</sup>. Das englische System hat vor der deutschen Praxis den Vorteil, daß die Unternehmer nicht die Bedenken zu haben brauchen, Arbeitskräfte auf ihre Kosten oder unter ihrer Beteiligung auszubilden, die nachher zu einem anderen Unternehmen abwandern.

Die *fachliche Fortbildung* der Arbeitnehmer dürfte unter den Bildungsmaßnahmen den *höchsten Stellenwert* einnehmen. Sie wird in Lehrgängen und Einrichtungen der Gewerkschafts- wie der Arbeitgeberseite häufig mit *allgemeinen und politischen Bildungsvorhaben* verbunden, indem ein Teil der Zeit für allgemeinbildende oder Staatsbürgerinteressen betreffende Vorträge und Diskussionen zur Verfügung gestellt wird<sup>113</sup>.

#### IV. Sozialinvestitionen der Tarifparteien und die Interessenlagen der Verbände

Die Analyse der bisher vorhandenen Maßnahmen hat die differierenden Interessenlagen der Tarifparteien gezeigt, indem sowohl gemeinsame Interessen als auch Interessengegensätze zu beobachten sind.

Angesichts des grundsätzlichen Zieles einer bildungsmäßigen wie gesundheitlichen Förderung der Arbeitnehmer könnte man annehmen, daß

<sup>112</sup> U. Boehm: Das englische Steuerungs- und Finanzierungssystem der Berufsbildung; a. a. O., passim.

<sup>113</sup> „Viele Leistungen der Wirtschaft für die Fortbildung Jugendlicher und Erwachsener sind mittelbarer Art. Sie fließen Einrichtungen der Jugend- und Erwachsenenbildung zu, deren Trägerschaft und Leitung nicht in Händen der Wirtschaft liegen“ (BDA/Dtsch. Ind.-inst.: Leistungen der Wirtschaft für die Fortbildung Jugendlicher und Erwachsener. Eine Dokumentation; 1966, S. 13). — Die DAG berichtet in ihrem Jahresbericht 1967 zum ersten Mal über die Ergebnisse der staatsbürgerlich-politischen und der allgemeinen Bildungsarbeit, die von den Mitgliedern mit steigendem Interesse in Anspruch genommen wird, so z. B. auf den Gebieten Politik, Gewerkschaft, Recht, Geisteswissenschaften, Naturwissenschaften. Kulturelle Veranstaltungen und „Neigungsgruppen“ haben teilweise höhere Teilnehmerzahlen als berufsbezogene Veranstaltungen (Bildungsarbeit der DAG, Jahresbericht 1967). Die ÖTV wiederum leitet die Zusammenstellung über ihre Bildungseinrichtungen mit dem Satz ein: „... Es ist eine gewerkschaftliche Aufgabe, dem arbeitenden Menschen die erforderlichen Kenntnisse zu vermitteln, um seine Situation am Arbeitsplatz, in der Gesellschaft und im Staat zu erkennen und seine Fähigkeiten entsprechend einzusetzen“. Ähnliche Ausführungen sind auch in den Informationen anderer Gewerkschaften über ihre Schulen und Lehrgänge zu finden.

die Interessen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände in diesen Fragen weniger konträr als bei Verhandlungen beispielsweise über Löhne und Arbeitszeitfragen sind. Ausbildung und Fortbildung kann für den Arbeitnehmer eine gewisse Sicherung gegen anderenfalls drohende technologische Arbeitslosigkeit bedeuten, Gesundheitsmaßnahmen können ihn vor vorzeitiger Invalidität und damit vor Einkommenseinbußen bewahren. Der Arbeitgeber andererseits ist an durch Bildung leistungsfähigen Arbeitskräften und an einer Reduzierung des Krankenstandes interessiert.

Eine nähere Betrachtung der bisher vorhandenen Maßnahmen läßt jedoch abweichende Nebenziele erkennen, d. h. jede Seite verfolgt vor allem bei kurzfristig wirksamen Einrichtungen einen anderen Zweck. Zur Illustration können einige Beispiele aus der Praxis dienen: Der bezahlte oder unbezahlte Urlaub von Betriebsratsmitgliedern oder Gewerkschaftsfunktionären zur Teilnahme an Lehrgängen soll der Stärkung der gewerkschaftlichen Position im Betrieb dienen (Punkt 0.000 und 0.001); mit der Beurlaubung von Gewerkschaftsmitgliedern zur Schulung und Bildung (dieselben Punkte) und mit der Schaffung gewerkschaftseigener Einrichtungen zur beruflichen wie zur allgemeinen und politischen Bildung sowie zur Erholung (Punkte 1.3 und 1.4), für die die Gewerkschaften häufig auch die Reise- und Unterhaltskosten übernehmen, verfolgen diese Verbände wahrscheinlich weniger soziale Ziele, sondern eher den Zweck der „Stimmenmaximierung“, dies umso mehr, als ihre Mitgliedszahlen ständig zurückgehen.

Ebenso ist dort ein Interessengegensatz zu vermuten, wo bezahlter oder unbezahlter Bildungsurlaub durch den Arbeitgeber gewährt wird, wenn ein „betriebliches Interesse“ (Punkt 0.000 und 0.001, Bundespost und Zuckerindustrie als Beispiele) vorliegt; das gilt auch für die Bildungseinrichtungen der Unternehmen in Lehrgängen und verbandseigenen Schulen (Punkt 1.0). In diesen Fällen kann man vielleicht eher von rentabilitätsorientierten als von sozialen Investitionen der Arbeitgeber sprechen.

Die sozialen Motive beider Partner und die bei Arbeitgebern auch wirksamen Rentabilitäts- bzw. Produktivitätsgesichtspunkte müssen nicht, wie man zunächst annehmen könnte, in einem diametralen Gegensatz zueinander stehen. Gerade wenn man, wie es in dieser Untersuchung zu Beginn herausgestellt wurde, als Ziel der hier eingehender behandelten Sozialinvestitionen auf der Ebene der Tarifparteien versteht, die menschliche Arbeitskraft im Interesse des Individuums wie der Gesamtwirtschaft zu erhalten und/oder qualitativ zu verbessern, dann läßt sich, wie Beispiele aus der Praxis zeigen, bei richtiger Gestaltung der Einrichtung bzw. Maßnahme eine weitgehende Kongruenz erzielen.

Von Vertretern der Verbände wird andererseits darauf hingewiesen, daß die relative Parallelität der Interessen der beiden Tarifparteien bezüglich der Zielsetzung nicht zu dem Schluß verleiten dürfe, daß sich in diesen Fragen leichter ein Konsensus finden ließe als bei Verhandlungen über Lohn- und Arbeitszeitfragen. In der Praxis der Tarifverhandlungen ist eher das Gegenteil zu beobachten, daß nämlich in Tarifverhandlungen über entsprechende Forderungen der Gewerkschaften oft wesentlich härter und länger gerungen wird als über die Lohnhöhe und daß diese Verhandlungen nicht selten ohne Ergebnis bleiben. An anderer Stelle wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Arbeitgeberseite den von den Gewerkschaften erhobenen Forderungen nach tariflicher Fixierung bisher freiwillig gewährter Leistungen auf diesem Gebiet oft Widerstand leistet. Hierbei spielt auch der Gesichtspunkt — wie früher erwähnt — der zweckmäßigen Ausgestaltung einer Maßnahme oder Einrichtung eine Rolle.

Hinzu kommt das verständliche Bestreben des Arbeitgebers, den Arbeitnehmer an den Betrieb zu binden, wozu auch der zusätzliche, von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängige bezahlte Erholungsurlaub dient (Punkt 0.01), der die Mobilität der Arbeitskräfte beeinträchtigen und die mit der Fluktuation verbundenen Kosten senken kann.

Bei einem Teil der in der Praxis vorhandenen Einrichtungen ist demnach eine besondere Interessenkonstellation zu beobachten: Der Stärkung der eigenen Position im Betrieb und der Stimmenmaximierung der Gewerkschaften kann rentabilitätsorientiertes Verhalten der Arbeitgeber gegenüberstehen.

Daneben gibt es jedoch Beispiele der Kooperation der Tarifparteien bei der Schaffung von sozialen Investitionen, in denen sie gemeinsame Zwecke verfolgen. Dies trifft z. B. auf die „Fortbildung von Trägern von Funktionen nach dem Betriebsverfassungsgesetz“ (Punkt 0.000) zu, wobei in dem Manteltarifvertrag der Hohlglasindustrie ausdrücklich gesagt wird, Bildungszweck und Bildungseinrichtung sollten im Interesse beider Tarifpartner liegen. Auch bei den gemeinsam geschaffenen Einrichtungen überbetrieblicher Art (z. B. Punkt 0.100, Miederindustrie) und bei der gemeinsam durchgeführten Fortbildung von Betriebsratsmitgliedern der Zigarettenindustrie (Punkt 0.202) trifft dies zu, zumal in dem zuletzt genannten Fall Gewerkschaften und Arbeitgeber auch in gleichem Umfang die Referenten stellen. Die gemeinsamen Einrichtungen der Bauwirtschaft (Punkt 0.22) gehören als überbetriebliche Stiftungen ebenso in diese Kategorie wie die Arbeitskreise „Schule und Wirtschaft“ (Punkt 1.10).

*Ob bei der Durchführung von Sozialinvestitionen entgegengesetzte oder gemeinsame Interessen per Saldo überwiegen, kann daher nicht generell, sondern nur für den Einzelfall festgestellt werden.*

Am deutlichsten tritt die *Kooperation der Tarifparteien* dort zutage, wo sie Forderungen an den Staat richten. Diese Kategorie hebt sich von den zuvor genannten dadurch ab, daß es sich um *langfristig wirkende* Bestrebungen der Beeinflussung von Staat und Regierung im Interesse stärker zukunftsbezogener Maßnahmen handelt. Bis auf einige Ausnahmen (z. B. Förderung der Ausbildung von Arbeitnehmerkindern, Punkte 0.200 und 2.2) wird dagegen die Wirkung der Vereinbarungen und gemeinsamen Einrichtungen der Tarifparteien eher als *kurzfristig* anzusehen sein.

In der Zusammenfassung zeigt die Analyse des bisher Vorhandenen, daß diese Verflechtung und Ambivalenz der durch die Tarifparteien geschaffenen kollektiven Güter noch der weiteren Diskussion bedarf; es ist nicht immer klar zu sagen, welche Maßnahmen und Einrichtungen rentabilitätsorientiert und welche sozial motiviert sind. Ebenso bedarf die Frage weiterer Erörterungen, wie die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Arbeitsmarktverbänden am effizientesten erfolgen sollte, d. h. wo staatliche Aktivitäten und wo Maßnahmen der Tarifparteien aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die größeren Vorteile bieten.

## **Tarifparteien und Sozialinvestitionen**

### **Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von St. Münke<sup>1</sup>, aus der Sicht der Arbeitgeberverbände**

*Von Joachim Bretschneider, Köln*

1. In der Untersuchung von *Münke* werden als „Sozialinvestitionen“ der Tarifvertragsparteien Maßnahmen und Einrichtungen bezeichnet, die das Ziel verfolgen, die menschliche Arbeitskraft als Produktionsfaktor zu erhalten und/oder qualitativ zu verbessern. In erster Linie werden von ihr hierunter Aufwendungen und Einrichtungen zur Bildungsförderung (Aus- und Fortbildung) und zur Erhaltung der Gesundheit verstanden.

Folgt man der obigen Definition, so bedarf auch der Rationalisierungsschutz als ein wichtiger Teilbereich der tarifvertraglich geregelten Bildungsinvestitionen der Erwähnung. Zwar sind nicht alle in den Rationalisierungsschutzabkommen geregelten Tatbestände als Sozialinvestitionen anzusehen: verlängerter Kündigungsschutz oder Absicherung des bisherigen Verdienstes bei Arbeitsplatzumsetzungen müssen mehr oder weniger als „Sozialsubventionen“ gewertet werden. Anders dagegen sind sowohl alle Umschulungsmaßnahmen als auch materielle Abfindungen bei Entlassungen zu beurteilen, die — abgesehen von ihrer verteilungspolitischen Komponente (Abgeltung erworbener Ansprüche) — vielfach auch mit der Überlegung motiviert werden, daß dadurch der entlassene Arbeitnehmer materiell in die Lage versetzt wird, leichter (z. B. durch außerbetriebliche Umschulung) einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

2. Seit Gründung der Bundesrepublik haben die Sozialinvestitionen in der Politik der beiden Tarifpartner ständig an Bedeutung gewonnen. Dies wird auch durch die Tatsache bestätigt, daß heute praktisch in allen langfristig geltenden Manteltarifverträgen bzw. in gesonderten Tarifabkommen (selbstverständlich nicht in den nur kurzfristig geltenden und wegen der stärkeren regionalen Untergliederung zahlreicher vorhandenen Lohntarifabkommen) Bestimmungen betreffend Gesundheit (Urlaub) und zum Teil auch Bildung zu finden sind. Dennoch ist — sieht man von den Vereinbarungen über den Erholungsurlaub ab — der Stel-

---

<sup>1</sup> In diesem Bande, S. 93 ff. Das Votum bezieht sich auf die ursprüngliche Fassung des Beitrages. Die hier abgedruckte Fassung berücksichtigt bereits einige der in diesem Votum vorgetragenen Gedanken und Argumente.



lenwert der Sozialinvestitionen im Verhältnis zu der ureigensten Aktivität der Tarifpartner auf dem Gebiet der Einkommensverteilung heute noch immer insofern relativ begrenzt, als in der breiten Arbeitnehmerschaft (anders als in der Gewerkschaftsführung) tarifliche Sozialinvestitionen erst langsam als Lohnäquivalente angesehen werden.

3. In Deutschland obliegt dem Staat seit jeher die Aufgabe, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die meisten Sozialinvestitionen zu erstellen, da es sich bei diesen Sozialinvestitionen um die Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse handelt, die nicht nur die im Arbeitsleben stehenden Arbeitnehmer, sondern direkt oder indirekt die gesamte Bevölkerung betreffen. Insofern lehnen es die Arbeitgeberverbände auch ab, als „sozialpolitische Ersatzfunktionäre“ das angeblich von der staatlichen Sozial- und Bildungspolitik in der Vergangenheit Versäumte tarifvertraglich zu reparieren und nachzuholen. Die Notwendigkeit einer Aktivität der Tarifpartner im Bereich der Sozialinvestitionen wird jedoch auf Arbeitgeberseite dort nicht geleugnet, wo sich durch den technischen und wirtschaftlichen Wandel Bedürfnisse ergeben haben, die optimal und rationell weder betrieblich noch auf staatlicher Ebene befriedigt werden können. Hieraus ergibt sich folgende Haltung der Arbeitgeberverbände gegenüber den einzelnen Bereichen der Sozialinvestitionen:

a) Da der Staat die gesundheitspolitischen Belange durch eine umfassende Gesetzgebung über die Kranken-, Renten- und Unfallversicherung abgedeckt hat und da andererseits die Unternehmen teilweise zusätzlich Gesundheitsfürsorge betreiben, besteht nach Auffassung der Arbeitgeber im Augenblick praktisch kein Bedarf an tariflich geregelten Sozialinvestitionen in diesem Bereich. Hieraus erklärt sich auch die Tatsache, warum es bisher über den Erholungsurlaub hinaus (s. unten) nur einige wenige gesundheitspolitische Tarifvereinbarungen gibt. Dennoch ist es unberechtigt, von einer Inaktivität der Tarifpartner auf diesem Gebiet zu sprechen. Denn die Durchführung, Ausfüllung und Finanzierung der vom Gesetzgeber erstellten gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen in der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung obliegt zu einem erheblichen Teil der sozialen Selbstverwaltung, die sich paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammensetzt. Als Beweis für die große Aktivität dieser Selbstverwaltungsorgane wird beispielhaft nur auf die von den Sozialpartnern initiierte und im Frühjahr 1969 erfolgte Gründung der „Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation“ verwiesen.

Demgegenüber gehört der Erholungsurlaub, für den der Gesetzgeber erst seit wenigen Jahren Mindestnormen erlassen hat, seit jeher in den Bereich der Tarifautonomie. Daher existieren praktisch in jedem Tarifgebiet Vereinbarungen der Tarifpartner, in denen über die gesetzlichen Mindestnormen hinaus der Erholungsurlaub für die Arbeitnehmer gere-

gelt ist. Außerdem sind in den letzten Jahren zur materiellen Absicherung des Erholungsurlaubs in fast allen Industriebereichen wie auch in einigen anderen Wirtschaftszweigen Tarifabkommen über ein zusätzliches Urlaubsgeld abgeschlossen worden.

Eine originäre Aktivität der Sozialpartner im Bereich der Gesundheit stellt ferner die Vereinbarung der Spitzenorganisationen der Sozialpartner über den werksärztlichen Dienst vom 1. 3. 1953 dar, die seinerzeit von den Partnern mit dem Ziel geschlossen wurde, diesen Sektor allein durch die soziale Selbstverwaltung zu regeln. Aufgrund dieser Vereinbarung und der darin ausgesprochenen Empfehlungen werden jetzt mehr und mehr von den einzelnen Arbeitgeberverbänden Initiativen zur Verbesserung des werksärztlichen Dienstes entwickelt; so ist z. B. von dem Kölner Metall-Arbeitgeberverband ein werksärztlicher Dienst auf überbetrieblicher Ebene eingerichtet worden.

b) Im Bereich der Bildung ist zwischen der Ausbildung von Lehrlingen und der Fortbildung der bereits im Arbeitsleben stehenden Arbeitnehmer zu unterscheiden. Die Ausbildung von Lehrlingen ist rahmenmäßig gesetzlich normiert und obliegt seit Jahrzehnten den Unternehmen. In den letzten Jahren sind, um eine noch umfassendere Grundausbildung sicherzustellen, immer mehr überbetriebliche Lehrwerkstätten eingerichtet worden, deren Träger in der Regel die Industrie- und Handelskammern oder die Unternehmerverbände sind. Eine Beteiligung der Gewerkschaften hieran ist außerordentlich selten. Darüber hinaus sind die Arbeitgeberverbände seit Jahren im Bereich der Berufsausbildung koordinierend und ordnend tätig. In diese Tätigkeit, die sich bisher in der für das gesamte Bundesgebiet zuständigen „Arbeitsstelle für betriebliche Berufsausbildung“ vollzog, haben die Unternehmerverbände die Gewerkschaften einbezogen. Eine volle Mitgliedschaft des DGB und damit ein Fortbestehen der „Arbeitsstelle für betriebliche Berufsausbildung“ als des vom Gesetzgeber anerkannten Selbstverwaltungsorgans für Berufsausbildung scheiterte jedoch in jüngster Zeit an der Weigerung des DGB, zur Finanzierung der Arbeitsstelle einen Beitrag zu leisten, was zur Folge hatte, daß der Gesetzgeber nunmehr die Errichtung eines staatlichen Instituts für Berufsausbildungsforschung beschlossen hat.

c) Die meisten Maßnahmen und Einrichtungen der Tarifpartner bestehen zur Zeit im Bereich der Fort- und Weiterbildung, wobei es sich sowohl um fachbezogene als auch um berufsbezogene und gesellschaftspolitische Bildung handelt. Durch den raschen technischen und wirtschaftlichen Wandel ergab sich in den letzten Jahrzehnten immer stärker die Notwendigkeit, die im Arbeitsleben stehenden Arbeitnehmer beruflich weiterzubilden. Ein Großteil der Unternehmen hat deshalb in seinen Betrieben berufliche Fortbildungskurse eingerichtet. Daneben

haben sich seit Gründung der Bundesrepublik die Tarifpartner — meist getrennt — verstärkt dieser Aufgabe zugewandt. Auf dem Gebiet der beruflichen und gesellschaftspolitischen Fort- und Weiterbildung ist also in starkem Maße die Initiative auch von den Tarifvertragsparteien selbst ausgegangen und sie sind weitgehend originär tätig geworden. In den letzten Jahren kommt es zum Teil auch zu gemeinsamen Vereinbarungen beider Tarifpartner hierüber. Dabei spielt die Forderung nach unbezahlter oder bezahlter Freistellung zur Bildungsförderung eine immer größere Rolle. Ob in den nächsten Jahren zwischen den Tarifpartnern in dieser Frage eine von der Zielsetzung her sinnvolle und zugleich wirtschaftlich tragbare Regelung gefunden wird, ist zur Zeit eine noch offene Frage (s. Abschluß der Metallindustrie vom 2. 8. 1969).

Neuerdings ist auch der Gesetzgeber auf diesem Gebiet initiativ geworden, indem er auf Forderung und mit Unterstützung der Tarifpartner im Arbeitsförderungsgesetz in erheblich verstärktem Umfange Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen der ebenfalls unter Selbstverwaltung stehenden Arbeitsverwaltung vorgesehen hat. Die Arbeitgeberverbände haben diesen gesetzlichen Beschluß begrüßt, da neben den betrieblichen und überbetrieblichen (tarifvertraglichen) Fortbildungseinrichtungen nunmehr auch staatliche Bildungshilfen den Arbeitnehmern angeboten werden. Diese neuen staatlichen Bildungshilfen werden vor allem für diejenigen Arbeitnehmer von besonderer Bedeutung sein, die aus Rationalisierungsgründen ihren Arbeitsplatz verlieren und einer beruflichen Umschulung bedürfen. Nachdem in einer ganzen Reihe von Wirtschaftszweigen tarifliche Rationalisierungsschutzabkommen vereinbart worden sind, die für die Arbeitnehmer Umschulungsbeihilfen oder Entlassungsentschädigungen vorsehen, werden sich jetzt wegen der besseren materiellen Absicherung des Arbeitnehmers diese staatlichen Umschulungsmaßnahmen noch leichter durchführen lassen. Die Effizienz dieser Bildungsinvestitionen wird dadurch wahrscheinlich beträchtlich erhöht.

4. Der Auffassung von *Münke*, daß die Konflikttheorie bisher nur sehr wenig zur Klärung des Verhaltens der Tarifpartner betreffend die Sozialinvestitionen hergebe, ist voll zuzustimmen. Auch das von *Külp* entwickelte Modell für die Kosten- und Streikverärgierungsfunktion der Unternehmer dürfte im Falle der Sozialinvestitionen nicht anwendbar sein. Dies zeigt bereits die aus diesem Modell abgeleitete, aber der Realität völlig widersprechende Annahme, daß die Konzessionsbereitschaft der Arbeitgeber bei Bildungsurlaub größer sei als bei Erholungsurlaub. Die mangelnde Brauchbarkeit der Konflikttheorien im allgemeinen und speziell des von *Külp* entwickelten Modells für diesen Fragenkomplex resultiert einmal aus der Tatsache, daß die Haltung der Arbeitgeber gegenüber gewerkschaftlichen Forderungen nach Sozialinvestitionen

keineswegs allein — ja noch nicht einmal vorwiegend — kostenmäßig bestimmt ist, und zum anderen aus der Tatsache, daß die Gewerkschaften wohl auch in Zukunft kaum bereit und in der Lage sein werden, diesbezügliche Forderungen mittels eines Streiks durchzusetzen.

5. Auch mittels der Spieltheorie läßt sich die Politik der Tarifpartner bezüglich der Sozialinvestitionen kaum hinreichend beschreiben, noch viel weniger erklären. Vor allem erscheint es abwegig, aus der Spieltheorie normative Anhaltspunkte über die Verhandlungsposition und die Verhandlungsmöglichkeiten herleiten zu wollen.

6. Auf Arbeitgeberseite ist die Beurteilung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von tariflich geregelten Sozialinvestitionen unter den Mitgliedern vielfach sehr differenziert. Diese innerverbandliche Auseinandersetzung wird jedoch jeweils vor Beginn der Verhandlungen in den Mitgliederversammlungen bzw. in den Tarifkommissionen durch Information und Meinungsaustausch abgeklärt.

Dagegen haben sich — entgegen der Annahme der Theorie — besondere Konflikte zwischen dem Verhandlungsführer einerseits und der Mitgliedschaft andererseits in der Praxis bisher nicht ergeben. In den Verhandlungen vertritt der Verhandlungsführer stets die in der Mitgliederversammlung bzw. in der Tarifkommission festgelegte Linie. Dabei wirken sich „gute Beziehungen“ zur Gegenseite, soweit sie bestehen, für die führenden Tarifpolitiker keineswegs als Belastung aus, sondern eher als Vorteil. Informelle Regelungen von Konflikten durch den Verhandlungsführer außerhalb der Tarifverhandlungen bzw. gegen den Willen der Mitglieder sind praktisch nicht existent.

7. Verhandlungen der Tarifpartner über kollektive Güter finden in der Regel im Rahmen der üblichen Tarifvertragsverhandlungen statt; Vereinbarungen hierüber sind also Bestandteil des Manteltarifvertrages oder besonderer Tarifabkommen. Abreden oder Vereinbarungen außerhalb des Tarifvertrages sind außerordentlich selten. Lediglich die Spitzenorganisationen der Tarifpartner (DGB und BDA) haben, da sie nicht tariffähig sind, ihre Übereinkommen (z. B. Vereinbarung über den werksärztlichen Dienst vom 1. 3. 1953) nicht in die Form von Tarifverträgen gekleidet.

8. Man kann davon ausgehen, daß die Interessen der beiden Tarifpartner bezüglich der *grundsätzlichen* Zielsetzung von Sozialinvestitionen im Ergebnis weitgehend parallel verlaufen. Diese Feststellung erfährt selbst durch die Tatsache keine Einschränkung, daß bei Vereinbarung von Sozialinvestitionen neben den von beiden Partnern vertretenen sozialpolitischen Motiven bei den Arbeitgebern auch Rentabilitäts- bzw. Produktivitätsgesichtspunkte eine Rolle spielen. Denn folgt man der angeführten Definition, nach der die Sozialinvestitionen das Ziel

verfolgen, die menschliche Arbeitskraft als Produktionsfaktor zu erhalten und/oder qualitativ zu verbessern, dann stehen der Rentabilitäts- bzw. Produktivitätsaspekt einerseits und der soziale Aspekt andererseits keineswegs in einem diametralen Gegensatz zueinander, sondern werden, wie die Praxis erkennen läßt, bei richtiger Gestaltung der Einrichtung bzw. Maßnahme zu einer weitgehenden Kongruenz gebracht.

Die relative Parallelität der Interessen der beiden Tarifpartner bezüglich der Zielsetzung darf jedoch nicht zu dem Schluß verleiten, daß sich in diesen Fragen zwischen den Tarifpartnern leichter ein Konsensus finden ließe als bei Verhandlungen über Lohn- und Arbeitszeitfragen. Eher ist das Gegenteil der Fall; denn in der Praxis zeigt sich immer wieder, daß in den Tarifverhandlungen über derartige Forderungen der Gewerkschaft meist wesentlich härter und länger gerungen wird als über die Lohnhöhe und daß nicht selten diese Verhandlungen ohne Ergebnis bleiben. Zweierlei Gründe dürften hierfür vor allem maßgebend sein: Erstens verfolgen die Gewerkschaften bei ihren Forderungen nach kollektiven Gütern häufig neben den eigentlichen gesundheits- oder bildungspolitischen Zielen gleichermaßen und zum Teil sogar vorrangig organisations- und machtpolitische Eigeninteressen, was auf Arbeitgeberseite entsprechenden Widerstand auslöst und nicht selten zur prinzipiellen Ablehnung der Gewerkschaftsforderung führt. Und zweitens weichen — bei weitgehender Einigkeit über die grundsätzliche Zielsetzung — die Vorstellungen der beiden Tarifpartner über die zweckmäßigste Ausgestaltung der Maßnahme bzw. Einrichtung häufig so stark voneinander ab, daß sich selbst in langen Verhandlungen kein Kompromiß finden läßt. Diese beiden Gründe, die häufig eine Einigung über eine tarifliche Vereinbarung von Sozialinvestitionen verhindern, bestimmen zum Beispiel auch in sehr starkem Maße die Meinungs-differenzen der Tarifpartner über den Bildungsurlaub, abgesehen von dem Problem, daß jede Verlängerung des Urlaubs einen Ausfall an Arbeitsvolumen bedeutet, der in der gegenwärtigen Situation eines angespannten Arbeitsmarktes nicht oder nur sehr schwer ausgeglichen werden kann.

## Tarifparteien und Sozialinvestitionen

### Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von St. Münke<sup>1</sup>, aus der Sicht der Gewerkschaften

Von *Heinz Markmann*, Düsseldorf

1. Die Neigung der Sozialpartner und hier besonders der Gewerkschaften, in ihre tarifpolitische Strategie auch vertragliche Abmachungen über Sozialinvestitionen einzubeziehen, ist z. Zt. noch gering. Es herrscht noch weithin die Auffassung, derartige Aufwendungen habe der Staat für seine Bürger zu finanzieren.

Allerdings gewinnt allmählich die Auffassung an Gewicht, daß die gewerkschaftliche Tarifpolitik neue Betätigungsfelder erschließen müsse, da die Erfolge auf den traditionellen Schwerpunkten des Collective Bargaining für die Arbeitnehmer nicht mehr sehr attraktiv seien.

2. Versäumnisse der staatlichen Sozialpolitik können und sollen nicht durch die Tarifparteien repariert werden. Diese üben vielmehr Druck aus auf die politischen Entscheidungsträger und versuchen, die öffentliche Meinung zu mobilisieren, um den „sozialen Fortschritt“ zu stimulieren.

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) hat die Verwaltung ein sehr flexibles Instrumentarium für die aktive Arbeitsmarktpolitik erhalten, das nicht nur global zu wirken vermag.

3. Die Konflikttheorien taugen in der Tat wenig zur Erklärung des Verhaltens der Tarifparteien hinsichtlich der Sozialinvestitionen..
4. Innerverbandliche Konflikte über tarifvertragliche Abmachungen über kollektive Güter gibt es kaum. Gewerkschaftsmitglieder bzw. Arbeitnehmer allgemein sind leicht davon zu überzeugen, daß sie zu Gunsten von Sozialinvestitionen auf (geringe!) Teile des Barlohnes verzichten sollten. Der Wert der „Güter“ Bildung und Gesundheit spricht sich herum.

---

<sup>1</sup> In diesem Bande, S. 93 ff. Das Votum bezieht sich auf die ursprüngliche Fassung des Beitrages. Die hier abgedruckte Fassung berücksichtigt bereits einige der in diesem Votum vorgetragenen Gedanken und Argumente.



5. Die Verhandlungsführer beider Seiten haben in aller Regel keine Funktionen in den Organen der sozialen Selbstverwaltung. Der Bereich der Tarifpolitik wird von „harten“ Funktionären dominiert. Er ist vom Bereich der staatlichen, selbstverwalteten Sozialpolitik sauber getrennt, wo man tatsächlich manchen Konflikt informell bereinigt.
6. Es trifft nicht immer zu, daß große und starke Gewerkschaften die Schrittmacher auf dem Gebiet tarifvertraglicher Regelungen außerhalb der klassischen tarifpolitischen Ziele sind. So gibt es z. B. für die Beschäftigten in der Zigarettenindustrie, in der Miederwaren- und in der Kautschukindustrie vergleichsweise sehr fortschrittliche Abmachungen, die auch von großen Gewerkschaften als musterhaft betrachtet werden.
7. Die Skepsis gegen die Anwendung der Spieltheorie zur Analyse des Verhaltens der Tarifpartner ist berechtigt. Sie verstärkt sich noch, wenn mit Hilfe solcher Theorien Verhaltensnormen und „Rezepturen“ aufgestellt werden.
8. Der jetzt noch relativ geringe Stellenwert sozialer Investitionen in der Tarifpolitik beider Partner wird sich mit Sicherheit in naher Zukunft verbessern. Für die Gewerkschaften gilt hier, was oben unter Ziff. 1 gesagt wurde. Auf Unternehmerseite ist die Tendenz zu beobachten, Investitionen in das „Human Capital“ des jeweils eigenen Unternehmens vorzunehmen, ohne sich zunächst rechtlich zu binden. Freiwillige Angebote dieser Art fordern dann jedoch die Gewerkschaften heraus, nach tarifvertraglicher Absicherung zu streben.