

## Buchbesprechungen

Horst Sanmann (Hrsg.): **Zur Problematik der Sozialinvestitionen**. Mit Beiträgen von Joachim Bretschneider, Lore Kullmer, Heinz Markmann, Detlef Marx, Stephanie Münke, Oswald v. Nell-Breuning, Hans Peter Widmaier, Helmut Winterstein. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 40. Verlag Duncker und Humblot, Berlin 1970, 144 Seiten, DM 33,60.

Der Verein für Socialpolitik, der im September in Bonn seine Jubiläumstagung zum hundertjährigen Bestehen abhielt, hat sich nicht nur schon lange von seinem Ursprung entfernt und zu der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — wie er seit 1956 offiziell heißt — entwickelt; er hatte vielmehr jahrelang diesen Ursprung weitgehend verleugnet oder vergessen. So war — im Gegensatz zu seinen sonstigen Ausschüssen — der sozialpolitische Ausschuß am Anfang und in der Mitte der sechziger Jahre nicht nur inaktiv, sondern fast inexistent. Das lag nicht nur an Widrigkeiten, denen seine Vorsitzenden ausgesetzt waren und die sie daran hinderten, eine systematische und kontinuierliche wissenschaftliche Arbeit zu initiieren und zu organisieren. Diese Stagnation war vielmehr auch Ausdruck der Krise der Socialpolitik als wissenschaftliche Disziplin (bei gleichzeitig sehr aktiver Geschäftigkeit der sozialpolitischen Praxis), die den Anschluß an moderne Methoden wissenschaftlicher Analyse verloren zu haben und wissenschaftstheoretisch orientierungslos geworden zu sein schien.

Der Kompetenzstreit zwischen Ökonomen, Juristen und Soziologen (an dem sich die Politologen merkwürdigerweise nur wenig beteiligt haben) und der Methodenstreit zwischen Theoretikern und Empirikern, Normativisten und Positivistern, Analytikern und Praxeologen ist zwar noch nicht ausgestanden. Ungeachtet dieser ungelösten

Konflikte und unaufgelösten Antinomien scheint aber die Socialpolitik als Gegenstand wissenschaftlichen Interesses eine Renaissance zu erleben. Der hier anzudeutende Band ist einer der Belege dafür. Er dokumentiert die Wiederbelebung des sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik durch die Vorlage der ersten Arbeitsergebnisse, die seine Tagungen 1968 in Berlin und 1969 in Innsbruck erbracht haben.

Der Band steht als ganzer unter dem Thema „Sozialinvestitionen“. Die ersten drei Beiträge (und die dazu wiedergegebenen Voten) haben Übersichtscharakter. Am deutlichsten ist das bei dem ersten Aufsatz über „Aspekte einer aktiven Socialpolitik“ von *Hans Peter Widmaier* (S. 9 — 44) mit dem Untertitel „Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen“. Schon diese Überschriften sind in der Gleichsetzung von „aktiv“ und „investiv“ charakteristisch für die so beliebt gewordene Geringschätzung der als nur konsumtiv abgewerteten Sozialleistungen. *Widmaiers* gleich zu Anfang formulierte Ausgangsthese lautet denn auch: „Die Socialpolitik traditioneller Prägung — nämlich Socialpolitik als reaktives Maßnahmenbündel, Socialpolitik als Korrekturfaktor — muß stufenweise abgelöst werden durch eine vorausschauende, zukunftsorientierte und aktive Socialpolitik. Dies bedeutet tendenziell eine Gewichtsverlagerung von der Sozialleistungs- zur Sozialinvestitionspolitik, ohne daß erstere völlig verschwinder“ (S. 9). Dem hält *Detlef Marx* in seinem Votum zu *Widmaiers* Beitrag (S. 45 — 56) entgegen, „daß durch eine derartig einseitige Ausrichtung der Socialpolitik auf Realkapitalinvestitionen... andere, m. E. ebenso wichtige Aufgaben der Socialpolitik vernachlässigt werden würden“ (S. 46), daß unbeantwortet bleibt, „was denn nun unter Sozialinvestitionen zu verstehen ist und welche speziellen Ziele damit verfolgt werden“ (S. 49) und

„daß der Grenzverlauf zwischen Transferzahlungen oder Sozialkonsum und Sozialinvestitionen ... nicht klar erkennbar ist“ (S. 51). In der Tat bleibt — worauf *Marx* ebenfalls hinweist — unklar, was ein Begriff der Sozialinvestitionen zu leisten vermag, der den Bau von Schulen und Krankenhäusern einer „vorausschauenden, zukunftsorientierten und aktiven Sozialpolitik“ (S. 12) zuweist, Transferzahlungen, zu denen ja auch die Ausbildungsförderung und die Krankenhilfe gehören, jedoch als bloß reaktive Kompensation möglichst weitgehend abbauen will — ganz abgesehen davon, daß solche Begriffs- und Zieldefinition historisch bedingte Organisationsformen der Sozialleistungsträger (wie zum Beispiel den Umstand, daß die Krankenkassen nicht selbst Krankenhäuser errichten und betreiben, sondern die Kosten für die Inanspruchnahme von Behandlungs- und Pflegeleistungen erstatten) zum Maßstab mangelnder Progressivität macht. *Widmaier* räumt an anderer Stelle selbst ein, daß „die meisten Bürger eines Staates ... 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)“ sind (S. 14) — eine Erkenntnis, die die Forderung, die „Sozialpolitik traditionellen Stils“ tendenziell abzulösen (S. 12), doch etwas relativiert.

*Widmaiers* Interesse gilt vor allem den Investitionen im Bildungs- und Gesundheitssektor — wobei nicht ganz klar wird, ob er dadurch definieren oder nur illustrieren will, was Sozialinvestitionen sind. Er versucht zunächst, neue Dimensionen und Perspektiven der sozialen Frage aufzuzeigen und daraus veränderte sozialpolitische Zielsetzungen zu bestimmen. Das dabei konstatierte Defizit in der Versorgung mit Sozial- und insbesondere Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen gibt Anlaß zu einer Analyse der politischen Entscheidungssysteme, die bisher die Erkenntnis der neuartigen sozialpolitischen Aufgaben oder zumindest die adäquate Aktion nicht geleistet haben. Anschließend wird begründet, warum eine rationale Planung der Sozialinvestitionen eine mittelfristig konzipierte und projektierte Wirtschafts-

Sozialpolitik voraussetzt, „deren Kernstück eine Theorie der Infrastruktur und der Sozialinvestitionen bilden müßte“ (S. 20). Diese Forderung wird durch eine „Taxonomie des Planungsproblems“ näher spezifiziert (S. 21 — 36), wobei die Zielproblematik, der Datenkranz und Entscheidungsregeln für Sozialinvestitionen sowie ihre verschiedenartigen Wirkungen diskutiert werden. Diese Überlegungen liefern die Kriterien, an Hand derer abschließend die bildungsökonomischen Modelle von *Bowles* und *Bernard* kritisch überprüft werden. *Widmaier* kommt dabei zu dem Schluß, daß bisher „selbst die differenzierteren Planungsmodelle einer umfassenden Taxonomie des Planungsproblems nicht gerecht“ werden (S. 42).

*Widmaiers* Beitrag ist eine sehr umfassende Tour d'horizon durch die Planungsliteratur, die manche nützlichen Hinweise gibt, Zusammenhänge und Querverbindungen aufweist und für den Kenner stellenweise ein Genuß zu lesen ist. Dem Neuling in diesem Bereich wird sie freilich wegen der kondensierten, manchmal nur andeutenden Formulierungen, zu denen wohl die Kürze einer Ausschußvorlage den Autor genötigt haben dürfte, zunächst als ein kommentiertes systematisches Literaturverzeichnis erscheinen, als solches aber ebenfalls nützlich sein.

Im zweiten Beitrag befaßt sich *Oswald v. Nell-Breuning* mit dem logisch gezügelten Engagement, der soliden Einfachheit und der gänzlich unpräzisen Souveränität, die man von ihm gewöhnt ist, mit der Zielproblematik von Sozialinvestitionen (S. 57 — 68). „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“ (S. 59). Zunächst ist also nach den Zielen der Sozialpolitik zu fragen. Sie sind — zumindest in dem politischen Wertesystem der Bundesrepublik — von dem auf der Ebene der „mittleren Axiome“ — zwischen denen „der Weltanschauung und der Selbstnützigkeit“ — liegenden Zielwert „Menschenwürde“ abzuleiten. „Von diesem Zielwert der Menschenwürde den ‚Abstieg“

zu den Sozialinvestitionen zu finden, das ist demnach unsere Aufgabe“ (S. 59).

Der Menschenwürde zu dienen ist Aufgabe aller Sparten der Politik, also nicht schon eine Definition der Sozialpolitik. Sozialpolitik hat vielmehr dort einzugreifen, wo die Menschenwürde verletzt oder gefährdet ist. Insofern ist ihre spezifische Funktion als die eines Korrektivs zu beschreiben. Diesen korrigierenden Einfluß hat sie in zwei Richtungen, nämlich reaktiv und aktiv, geltend zu machen: „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“ (S. 62). Für die inhaltliche Bestimmung dieser Aufgaben ist „Diskriminierung“ der Schlüsselbegriff (S. 65). Denn was die Menschenwürde verbietet und was sie gebietet, ist für die Zwecke der praktischen Sozialpolitik nicht einem absoluten, sondern einem „ganz und gar relativen Maß“ (S. 61) zu entnehmen: „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 verletzende Diskriminierung oder Disqualifikation“ (S. 61).

Damit ist allerdings nur etwas über die Aufgaben der Sozialpolitik im allgemeinen ausgesagt, nichts über die von Sozialinvestitionen im besonderen. Eine spezifische Zielproblematik der Sozialinvestitionen, die sich von der der Sozialpolitik überhaupt unterscheidet, ist aber auch nicht auszumachen. Sozialinvestitionen haben gegenüber anderen sozialpolitischen Maßnahmen nur die eine einzige Besonderheit, daß sie große Mittel langfristig binden. Daher verbietet sich bei ihnen noch mehr als sonst eine „ad-hoc- oder von Fall-zu-Fall-Politik“ (S. 67).

Gegen *v. Nell-Breunings* These, daß hinreichende Übereinstimmung bestehe, was mit Menschenwürde gemeint ist, und daß wir auch in der Lage seien, uns interpersonal dieser Übereinstimmung zu vergewissern, polemisiert *Helmut Winterstein* in seinem Votum (S. 69 bis 76). Der Begriff

Menschenwürde sei immer noch auf einer zu hohen Abstraktionsebene angesiedelt (S. 69), und auch die Ebene der mittleren Axiome sei nicht frei von Weltanschauungen (S. 70). Für die moderne Sozialpolitik sei gerade die Bestimmung des Maßes der notwendigen Ungleichheit ein zentrales Problem (S. 70 f.). Damit ist jedoch nur *v. Nell-Breunings* Aussage bestätigt, daß es auch dann, wenn wir genügend gemeinsame Wertmaßstäbe haben, ungemein schwierig bleibt, in konkreten Fällen zu entscheiden, welche Ungleichheiten oder Ungleichbehandlungen sachlich gerechtfertigt und welche als Diskriminierung zu bewerten sind (S. 65). *Wintersteins* Hinweis, „daß sich die Sozialpolitik heute in zunehmendem Maße auf ihre Ordnungsfunktion zu besinnen hat“ (S. 73), um prophylaktisch wirken zu können, ist ebenfalls keine Antithese zu *v. Nell-Breunings* Beitrag, in dem ausdrücklich festgestellt wird, daß schon die Beeinträchtigungen abwehrende Schutzfunktion der Sozialpolitik außer unmittelbaren Hilfen auch mittelbare oder institutionelle Maßnahmen erfordere (S. 63).

*Lore Kullmer* befaßt sich in ihrem Beitrag mit finanzpolitischen Aspekten von Sozialausgaben (S. 77 — 92). Sie gibt zunächst einen Überblick über die in den letzten Jahren entwickelten und/oder in die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eingeführten Planungs-, Programmierungs- und Kontroll-Instrumente, wobei sie insbesondere auf die Organisationsformen und die Praxis in den USA und in der Bundesrepublik rekurriert und die Lösungen und Erfahrungen der beiden Länder miteinander vergleicht. Ziel all dieser Versuche ist in erster Linie, auch ökonomisch rationalen Kriterien gerecht werdende Analysen, insbesondere Wirtschaftlichkeitsberechnungen, in die Entscheidungsmechanismen einzubauen. Die bisher umfassendste „Kombination aller bisher entwickelten zeitlichen und sachlichen Reformmaßnahmen“ (S. 82) stellt das amerikanische PPBS (Planning Programming Budgeting System) dar, dem *Kullmer* die mittelfristige Finanzplanung in der Bundesrepublik gegenüberstellt. Der zweite Teil ihres Beitrages ist einer kurzen, systematischen und kritischen Darstellung der Probleme und der verschiedenen Techniken

der cost-benefit-analysis gewidmet. Der Beitrag insgesamt bietet eine sehr informative Übersicht mit zahlreichen Hinweisen auf weiterführende Literatur. Er läßt sich in Inhalt, Umfang und Qualität vielleicht am kürzesten als ein Artikel charakterisieren, der der besten Tradition des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften entspricht.

Stephanie Münke beschränkt sich in ihrer Untersuchung über „Tarifparteien und Sozialinvestitionen“ (S. 93 — 136) ebenfalls auf die Bereiche Bildung und Gesundheit. Ihrem eigenen Einwand, daß das eine recht enge Abgrenzung sei und man etwa auch den Werkwohnungsbau und gewisse Rationalisierungsschutzmaßnahmen zu den Sozialinvestitionen auf der Ebene der Tarifparteien rechnen könne, mißt sie selbst kein großes Gewicht bei, geht ihm jedenfalls nicht im einzelnen nach. Bei der Prüfung der Frage, inwieweit es dem Wesen und den Funktionen der Tarifparteien entspricht, als Träger und/oder Initiatoren von Sozialinvestitionen zu fungieren, stellt sie allerdings ausdrücklich auf Investitionen in Human Capital ab, also auf Maßnahmen, „die das Ziel verfolgen, die menschliche Arbeitskraft als Produktionsfaktor zu erhalten und/oder qualitativ zu verbessern“ (S. 93). In diesem Bereich erkennt sie den Tarifvertragsparteien nicht nur eine rechtlich und sachlich fundierte Kompetenz zu, sondern konstatiert — aufgrund der inhaltlichen Analyse von Verträgen und Abkommen zwischen den Tarifpartnern sowie von ihnen erteilter zusätzlicher Auskünfte — auch eine stärker werdende Aktivität. Die Typologie der vorhandenen Einrichtungen und Maßnahmen ergibt allerdings, daß der Stellenwert der Sozialinvestitionen in den Verhandlungen der Tarifparteien noch relativ niedrig liegt. Die Bemühungen konzentrieren sich bis jetzt eher auf Vorhaben, die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften unabhängig voneinander geschaffen haben, und insbesondere auf an den Staat gerichtete Forderungen.

Die Aussagefähigkeit sozialökonomischer Theorien für den Verhandlungs- und Kooperationsmechanismus zwischen den Tarifparteien ist für den Bereich der Sozialinvestitionen bisher begrenzt. Der Beitrag sowohl der Konflikt- als auch der Bar-

gaining-Theorien zu Erkenntnissen über den Zielfindungs- und Willensbildungsprozeß innerhalb der beteiligten Verbände einerseits und über Verhandlungsstrategien andererseits ist relativ gering. Münke versucht darzulegen, daß die Spieltheorie eher Ansätze böte, die auf Auseinandersetzungen der Tarifparteien über Sozialinvestitionen übertragbar wären und für deren Analyse weiterentwickelt werden könnten. Um analytische und prognostische Erkenntnisse über den Verhandlungsablauf gewinnen zu können, müßte jedoch der formale abstrakte Apparat der Spieltheorie durch empirische Untersuchungen, vor allem durch Informationen über das faktische Verhalten der Kontrahenten während der Verhandlungsprozeduren, angereichert und ausgefüllt werden.

Die beiden Voten zu Münkes Beitrag, das Joachim Bretschneiders aus der Sicht der Arbeitgeberverbände (S. 137 — 142) und das Heinz Markmanns aus der Sicht der Gewerkschaften (S. 143 f.), bieten solche Informationen noch nicht. Sie gehen vielmehr vor allem auf die grundsätzliche Position der Tarifverbände in bezug auf zwischen ihnen auszuhandelnde Sozialinvestitionen und auf Beispiele aus diesem Bereich ein. Beide Diskutanten betonen allerdings, daß sie sogar die vorsichtigen Hoffnungen Münkes auf den Erklärungswert der Spieltheorie noch für zu hochgespannt halten. —

Der angezeigte Band bietet, wie die Hinweise auf den Inhalt der einzelnen Beispiele gezeigt haben, Überlegungen zu sehr verschiedenartigen Fragenkreisen. Das gemeinsame Thema „Sozialinvestitionen“ hat nicht vermocht, sie auf ein gemeinsames Problem zu konzentrieren oder sie zu einander ergänzenden Untersuchungen zu koordinieren. Insofern ist dem Bund anzumerken, daß es sich um die erste Publikation von Arbeiten eines praktisch neu gegründeten Ausschusses handelt. Er bietet eine Sondierung des Terrains, eine Sichtung anstehender Probleme, vermag jedoch noch keine nennenswerten neuen Forschungs- oder gar Lösungsansätze zu präsentieren. Er dürfte aber den Boden, auf dem mit Aussicht auf solche Resultate weitergearbeitet werden kann, gut präpariert haben.

Dieter Schäfer