

## ALTERNATIVE ANSATZE FÜR SOZIALBUDGETS

*Professor Dr. Dieter Schäfer, Trier*

### 1. Aufgaben eines Sozialbudgets

#### 1.1. Vorbemerkungen

Die Forderung nach mehr Rationalität in Entscheidungsprozessen, insbesondere auch im politischen Bereich, ist in den letzten Jahren immer häufiger und immer drängender erhoben worden. Sie hat sich in einem Maße verbreitet, daß man geneigt ist zu sagen, in ihr artikuliere sich eine *volonté générale*. *Recktenwald* hat diese Tendenz in der aphoristischen Bemerkung zu fassen versucht, wir lebten in einer Gesellschaft, „die eben erst in ganzer Breite und Tiefe die Aufklärung nachzuholen“ schein<sup>1)</sup>.

In der praktischen Politik hat sich dieser neue Rationalismus dahingehend ausgewirkt, daß man zunehmend bestrebt ist, quantitative Argumentationen in den Willensbildungsprozeß einzuführen. Die Formalisierung und Quantifizierung eines Problems erlaubt es, formallogische Entscheidungskalküle auf dieses Problem anzuwenden. Die Forderung nach mehr Information, Transparenz und Rationalität<sup>1)</sup> scheint daher am ehesten, wenn nicht sogar ausschließlich, durch quantitative Aussagen über die Konsequenzen bestimmter Handlungsalternativen erfüllbar zu sein.

In die Reihe dieser quantitativen Prognosen und Projektionen gehört auch das Sozialbudget. Es soll ein „Gesamtbild der sozialen Sicherung für Vergangenheit, Gegenwart und mittelfristige Zukunft“ geben<sup>2)</sup>. Als solches ist es nicht nur ein Pendant zur mittelfristigen Finanzplanung und Wirtschaftsprojektion, sondern zugleich deren unerläßliche Voraussetzung. Denn da die Aufwendungen des Bundes für Zwecke der sozialen Sicherung über ein Viertel seines Gesamthaushalts beanspruchen<sup>3)</sup>, läßt sich ein mehrjähriger Finanzplan ohne einigermaßen verläßliche Vorausberechnung der Sozialleistungen überhaupt nicht erstellen. Der zuständige Abteilungsleiter im Bundesarbeitsministerium hat das Sozialbudget ein Instrument zur quantitativen Planung der regierungsamtlichen Sozialpolitik genannt, dem er sogar zutraut, den Abschied von jener „mächtigen Strömung innerhalb der Sozialpolitik einläuten“ zu können, „in der das taktische Moment politischen Handelns großes Gewicht gehabt hat“<sup>4)</sup>.

<sup>1</sup> Horst Claus Recktenwald, *Die ökonomische Analyse — Hilfsmittel für rationale Entscheidungen in der Staatswirtschaft*, in: *Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget*, hrsg. von Horst Claus Recktenwald, Tübingen 1970, S. 1.

<sup>2</sup> Götz-Ulrich Bischoff und Reinhard Chr. Bartholomäi, *Der Sinn des Sozialbudgets*, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, Jg. 1 (1970), Nr. 1, S. 13.

<sup>3</sup> 25 462 Mill. DM in 1970 (Sozialbudget 1971, Tab. II - 1).

<sup>4</sup> Götz-Ulrich Bischoff und Reinhard Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 21.

Inzwischen hat die Bundesregierung vier Sozialbudgets vorgelegt. Zwar ist sie selbst keineswegs der Meinung, daß das Sozialbudget damit seine endgültige Form schon gefunden habe und nicht mehr verbesserungsbedürftig oder verbesserungsfähig sei; das wird im folgenden an mehreren Stellen im einzelnen zu belegen sein. Das Instrument hat jedoch eine gewisse Erprobung und auch einige Revisionen jetzt hinter sich. Es ist daher zu fragen,

- welche Funktionen es nach Meinung seiner Protagonisten erfüllen sollte,
- ob es so, wie es sich heute präsentiert, die selbstgestellte Aufgabe, Entscheidungshilfen für die Politik zu liefern <sup>5)</sup>, leisten kann,
- und wie es gegebenenfalls verändert oder ergänzt werden müßte, wenn es diesem Anspruch genügen soll.

Die Erwartungen, die in ein Sozialbudget gesetzt worden sind, lassen sich am besten aus den Äußerungen derer ableiten, die seine Erstellung gefordert haben. In ihren Argumenten sind sämtliche Hoffnungen, die man auf ein Sozialbudget gerichtet hat und auch heute richten könnte, enthalten. Die Grundfunktionen, denen es genügen sollte, sind in der ganzen Vorgeschichte mit einem sehr hohen Grad von Übereinstimmung formuliert worden.

## 1.2. Zur Vorgeschichte des Sozialbudgets

Wenn auch die Geschichte des Sozialbudgets erst kurz ist, so ist seine Vorgeschichte um so länger. Sie beginnt mit dem berühmten, nachgerade schon klassisch zu nennenden Vortrag *Mackenroths* auf der Sondertagung des Vereins für Sozialpolitik im April 1952 in Berlin über „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ <sup>6)</sup>, und sie endet mit dem 1966 von der Sozialenquete-Kommission fertiggestellten Bericht <sup>7)</sup>, der den letzten Anstoß für die Erstellung eines regierungs-offiziellen Sozialbudgets gegeben hat. Die wichtigste Etappe dazwischen ist der auf Anregung des Vorstandes der SPD 1957 von einer Gruppe sozialdemokratischer Sozialpolitiker vorgelegte „Sozialplan für Deutschland“ <sup>8)</sup>. Diese drei Texte bezeichnen die entscheidenden Stadien in der Vorgeschichte des Sozialbudgets. Von ihnen ist die Diskussion über Zweck und Aufgaben eines Sozialbudgets wesentlich beeinflusst worden.

### 1.2.1. Mackenroths „Deutscher Sozialplan“

*Mackenroths* Vortrag, in dem zum ersten Mal der Begriff „Sozialbudget“ benutzt wurde, ist „zum Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Bemühungen“ geworden, „die Sozialleistungen transparent und ihren Standort in gesamtwirtschaftlicher Sicht deutlich zu machen“ <sup>9)</sup>. Er ist verständlicherweise noch relativ stark von der Nachkriegssituation beeinflusst. Daher hat das Argument, daß ein Sozialbudget vor allem die Grenzen des volkswirtschaftlich möglichen Sozial-

<sup>5)</sup> Sozialbudget 1968, Tz. 9.

<sup>6)</sup> Gerhard Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Soziale Sicherheit, hrsg. von Bernhard Külpe und Wilfrid Schreiber, Köln und Berlin 1971, S. 265—275.

<sup>7)</sup> Walter Bogs u. a., Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966. Im folgenden zitiert: Sozialenquete.

<sup>8)</sup> Walter Auerbach u. a., Sozialplan für Deutschland, Berlin und Hannover 1957. Im folgenden zitiert: Sozialplan der SPD.

<sup>9)</sup> Hermann Berié, Das Sozialbudget, Bonn-Bad Godesberg 1970, S. 8.

aufwandes zu bestimmen habe, ein erhebliches Gewicht. Um Sozialpolitik und volkswirtschaftlichen Kreislauf aufeinander abstimmen zu können, habe das Sozialbudget die Aufgabe, „jeweils anzugeben, wo mit der Anerkennung von Ansprüchen Halt gemacht werden muß, weil die Wirtschaft das nicht mehr hergibt oder weil die Leistungseinkommen zu stark beschnitten werden müßten“. Da „eine Überforderung des jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsstandes möglich“ sei, komme es darauf an, „daß unsere Sozialpolitik nicht das Unwichtigere vor dem Dringenderen berücksichtigt“. Denn es könne „sozial unerträglich sein, wenn gewisse Ansprüche leer ausgehen, während andere befriedigt werden“<sup>10</sup>).

Hier kommt also zu der Frage nach den Grenzen der Belastbarkeit der Volkswirtschaft für soziale Zwecke die nach der Rangordnung der sozialen Ansprüche hinzu. Diese Rangordnung der sozialen Ansprüche<sup>11</sup>) ist für *Mackenroth* das Entscheidende, weil sie „mit der jeweiligen wirtschaftlichen Lage der betreffenden Volkswirtschaft nichts zu tun“ habe<sup>12</sup>). Man brauche sie nämlich nicht nur für sozialpolitische Entscheidungen in einer armen Volkswirtschaft, „die allenthalben an die ökonomischen Grenzen stößt“<sup>13</sup>), sondern gerade dann, wenn durch die Notmaßnahmen der Nachkriegszeit die Zukunftskonzeption nicht verbaut werden solle. Denn „ein absolutes Zuviel an sozialen Diensten“ könne es „für alle praktisch möglichen und absehbaren Fälle“ überhaupt nicht geben<sup>14</sup>). Nur eine Prioritätenskala, die angibt, welche Ansprüche bei einer möglichen Ausweitung des Sozialbudgets sukzessive berücksichtigt werden sollen, ermöglicht einen planvollen Ausbau der Sozialpolitik.

Die einzige Quelle einer spürbaren und nachhaltigen Steigerung des Sozialaufwandes sei aber wiederum die Steigerung des Sozialprodukts<sup>15</sup>), weil „aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß“<sup>16</sup>). Daher dürfe die Sozialpolitik, wenn sie nicht ihre eigenen Ziele gefährden will, nichts tun, was mit dem Wachstumsziel in Konflikt gerät<sup>17</sup>).

Es sind also zwei Probleme, die *Mackenroth* in einem Sozialbudget als Grundlage einer mittel- und langfristigen Sozialplanung berücksichtigt sehen möchte, nämlich

1. das Problem der sozialen Tragfähigkeit einer Volkswirtschaft, das sich in mittel- und langfristiger Perspektive als Problem der Kompatibilität der Sozialpolitik mit der Wachstumspolitik erweist, und
2. das Problem der Rangordnung der sozialen Ansprüche.

<sup>10</sup> Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 269.

<sup>11</sup> „Sie ergibt sich in einem innerlich gefestigten Gemeinwesen aus den Forderungen des sozialen Gewissens und einer Einheit des ethischen Bewußtseins. Wo in einer sich desintegrierenden Gesellschaft diese Werte zerfallen, ergibt sie sich allein aus den politischen Machtpositionen der Interessentengruppen“ (Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 269).

<sup>12</sup> Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 269.

<sup>13</sup> Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 268.

<sup>14</sup> Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 269.

<sup>15</sup> Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 271.

<sup>16</sup> Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 267.

<sup>17</sup> Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 271 f.

### 1.2.2. Die Sozialenquete

Während im Sozialplan der SPD von 1957 das Sozialbudget weniger ein Instrument quantitativer Sozialplanung als vielmehr ein Instrument der Erfolgskontrolle sozialer Politik ist<sup>18</sup>), greift die 1966 vorgelegte Sozialenquete eher wieder die Vorstellungen *Mackenroths* auf. Sie präzisiert und differenziert diese Anregungen, ergänzt sie aber auch. Sie geht von der These aus, daß Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik zwar eine gemeinsame gesellschaftspolitische Zielsetzung verfolgen<sup>19</sup>), daß aber wegen der unterschiedlichen Ansatzpunkte der beiden Aktionsbereiche gewisse Konflikte entstehen würden. Sollen diese Konflikte nicht zu einem Gegensatz werden, müßten sie durch Koordination und Kooperation von Wirtschafts- und Sozialpolitik gelöst werden. Das könne nur gelingen, wenn ein mittel- und langfristiges Sozialbudget aufgestellt werde, „das mit einer ebenfalls mittel- und langfristigen Vorausrechnung der Entwicklungsmöglichkeiten für die gesamte Volkswirtschaft koordiniert wird“. Erst auf dieser Basis ließen sich „wirkliche und gültige Entscheidungen treffen“, indem die verschiedenen Ansprüche „im Hinblick auf das zu erwartende Wachstum des Sozialprodukts miteinander verglichen und hinsichtlich ihrer Vordringlichkeit geordnet werden“. Dabei werden explizit neben den Ansprüchen der Sozialpolitik die „des Investitionsvolumens, der Entwicklungshilfe, Ansprüche für die Deckung von Gemeinschaftsbedürfnissen, schließlich auch Ansprüche eines ‚produktivitätsorientierten‘ und für die dauernde Erhaltung der Arbeitsinitiative in gewissem Umfange erforderlichen Anstiegs der Lohneinkommen“<sup>20</sup>) genannt.

Im Vordergrund der Überlegungen steht dabei an sich ein konjunkturpolitisches Interesse. Die Sozialpolitik selbst sei jedoch „ein sehr zweifelhaftes Mittel der Konjunkturpolitik“<sup>21</sup>), weil die Elastizität der Sozialausgaben, zumindest nach unten, sehr gering sei<sup>22</sup>). Sozialpolitik sei „ihrer Natur nach längerfristig orientiert“ und auf Stetigkeit angewiesen, und daher sei sie „rational nur durchführbar, wenn es der Wirtschaftspolitik gelingt, übermäßige Konjunkturschwankungen zu verhindern“. Damit trete jedoch um so deutlicher das Erfordernis hervor, durch die Erstellung von Vorausrechnungen die Größenordnungen der sozialpolitisch begründeten Belastungen und Ansprüche zu ermitteln, um sie mit den Zielen der Konjunkturpolitik abstimmen zu können<sup>23</sup>). Denn im großen und ganzen könne sie „im konjunkturpolitischen Rahmen nur dadurch eingesetzt werden, daß sie sich mit der Ausweitung ihrer Aufgaben sinnvoll in das voraussehbare Wachstum“ einfüge<sup>24</sup>).

Die konjunkturpolitisch motivierte Forderung nach einem mittelfristigen Sozialbudget wird also letzten Endes doch wieder auf den wachstumspolitischen Aspekt reduziert und zentriert, der schon bei *Mackenroth* dominierend gewesen war. Damit stellt sich, wie bei *Mackenroth*, auch der Sozialenquete-Kommission wieder die Frage nach „der sinnvollen Begrenzung der Leistungen im Rahmen

<sup>18</sup> Vgl. dazu unten Abschnitt 4.1.

<sup>19</sup> Sozialenquete, Tz. 405 f.

<sup>20</sup> Sozialenquete, Tz. 457.

<sup>21</sup> Sozialenquete, Tz. 450.

<sup>22</sup> Sozialenquete, Tz. 410 und 412.

<sup>23</sup> Sozialenquete, Tz. 450.

<sup>24</sup> Sozialenquete, Tz. 412.

des gesamtwirtschaftlich Verantwortbaren“<sup>25</sup>). „Die ohne ökonomische und soziale Schäden zumutbare Belastungsgrenze“<sup>26</sup>) lasse sich aber nur durch die Prognosen eines Sozialbudgets bestimmen. Solange ein solches Sozialbudget nicht mindestens für eine mittlere Frist von 3 bis 5 Jahren aufgestellt und in den Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eingefügt werde, ließen sich konkrete Aussagen über die Weiterentwicklung der sozialen Aufwendungen und ihre „Zumutbarkeit“ nicht machen<sup>27</sup>).

Einen etwas anderen Stellenwert als bei *Mackenroth* gewinnt dagegen in der Sozialenquete die Frage nach der Rangordnung der sozialen Bedürfnisse. Sie wird nicht mehr nur unter dem Gesichtspunkt der „Tragbarkeit der Soziallast“<sup>28</sup>), also nicht mehr nur als Kriterium für die Begrenzung der sozialen Leistungen je nach ihrem Dringlichkeitsgrad gesehen, sondern vielmehr ausdrücklich als Grundlage einer positiven Gestaltungsaufgabe der sozialen Politik bezeichnet. Auch dafür seien aber die Vorausschätzungen eines Sozialbudgets unentbehrlich. Erst auf ihrer Grundlage könne sinnvoll darüber gesprochen werden, ob und wann zusätzliche Aufgaben der Sozialpolitik in Angriff genommen werden könnten, welche als vordringlich vorzuziehen und welche im Interesse der Preisniveaustabilität zurückzustellen seien, welche sozialpolitischen Maßnahmen etwa im Zuge der ökonomischen Entwicklung nicht mehr vordringlich seien, welche anderen Ansprüche an das Sozialprodukt zugunsten zusätzlicher Sozialaufwendungen eingeschränkt werden könnten und welche Folgen für die Einkommensverteilung und Einkommensverwendung diese Maßnahmen haben könnten<sup>29</sup>). Inhaltliche Aussagen zu einem sozialpolitischen Programm oder methodische Überlegungen, wie die Urteilskriterien für die Entwicklung einer solchen Prioritätenskala gewonnen werden könnten, werden jedoch in diesem Zusammenhang nicht angeboten.

### 1.3. Grundfunktionen eines Sozialbudgets

So wie in diesen Arbeiten sind es in der ganzen Debatte, die dem ersten Sozialbudget vorausgegangen war, immer wieder zwei Hauptfunktionen, die einem Sozialbudget als Grundlage einer mittel- und langfristigen Sozialplanung zugeschrieben werden.

Die erste ist die vielfach unter dem Stichwort „Belastungsgrenze“ diskutierte. Will man *neutraler* formulieren (um die sozialpolitisch restriktive Einseitigkeit der Fragestellung zu eliminieren), so könnte man auch sagen, daß es darum geht, den jeweils gesamtwirtschaftlich angemessenen Anteil der Sozialleistungen am Sozialprodukt zu bestimmen. Will man *ökonomischer* formulieren (um die wirtschaftspolitische Aktualität der Fragestellung zu verdeutlichen), so müßte man sagen, daß die Rückwirkungen der Sozialpolitik auf den Wirtschaftskreislauf quantitativ erfaßt werden sollen. Das Problem ist also die Fixierung des Spielraums für sozialpolitische Maßnahmen unter der Bedingung, daß bestimmte ökonomische Zielvorgaben eingehalten werden. Es erweist sich damit — in mittel-

<sup>25</sup> Sozialenquete, Tz. 462.

<sup>26</sup> Sozialenquete, Tz. 451.

<sup>27</sup> Sozialenquete, Tz. 457.

<sup>28</sup> Helmut Meinhold, Tragbarkeit der Soziallast, in: *Kosten der sozialen Sicherung, Professoren-Kolloquium der Adolf-Weber-Stiftung*, Berlin 1971, S. 30—42.

<sup>29</sup> Sozialenquete, Tz. 453.

und langfristiger Perspektive — als die Frage nach der Kompatibilität der Sozialpolitik mit der Konjunktur- und insbesondere mit der Wachstumspolitik.

Die zweite Funktion besteht darin, ein sozialpolitisches Programm zu dokumentieren und zu legitimieren. Sie wird heute zumeist unter dem Stichwort „Prioritäten“ abgehandelt. Bei *Mackenroth* ist sie angesichts der akuten Notstände der Nachkriegszeit vor allem selektierend und limitierend gemeint und wird damit weitgehend zur Hilfsfunktion der ersten. Im Sozialplan der SPD hat sie dagegen einen ganz anderen Akzent. Hier soll durch ein langfristiges Sozialbudget die „Produktivität“ bestimmter Sozialleistungen nachgewiesen werden, um durch die Bevorzugung solcher Leistungsarten gegenüber den „rein konsumtiven“ den sozialen Bemühungen insgesamt einen größeren Spielraum zu eröffnen. Die Vorstellungen der Sozialenquete halten sich dazwischen. Sie wertet die Prioritäten-skala einerseits zwar als Kriterium für die Begrenzung der sozialen Leistungen je nach ihrem Dringlichkeitsgrad, bezeichnet sie andererseits aber ausdrücklich als Grundlage einer aktiv gestaltenden sozialen Politik.

## 2. Die ökonomische Funktion des Sozialbudgets

### 2.1. Der Finanzierungsspielraum der Sozialpolitik

Was die erste dieser beiden Funktionen betrifft, die man abgekürzt die ökonomische nennen könnte, ist die Ausgangslage relativ günstig. Wenn man von *Meinholds* These in der Sozialenquete ausgeht, daß alle modernen Industriewirtschaften gegen plötzliche Sprünge außerordentlich empfindlich und deshalb auf weitgehende Kontinuität der Sozialpolitik angewiesen sind<sup>30</sup>), so kann man mit dem Nachweis, daß die Vorausschätzungen des Sozialbudgets mit dem projektiven Wirtschaftswachstum kompatibel sind, einigermaßen zufrieden sein. Für die Koordinierung der Sozialfinanzen mit dem mittelfristigen Wachstum des Sozialprodukts bieten die Sozialbudgets jedenfalls noch am ehesten Ansatzpunkte und Hilfsmittel.

Entscheidungsspielräume sind durch diese Rechnungen aber nicht einmal in bezug auf die ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Größen bezeichnet. Denn die einzigen Zahlen im Sozialbudget, die sozialpolitische Aktionsmöglichkeiten und -erfordernisse zu indizieren scheinen, sind die ausgewiesenen Finanzierungssalden. Gerade sie dürfen aber nicht ohne weiteres als Verfügungsmasse angesehen werden, und zwar aus drei Gründen:

1. Die wirtschaftlichen Basisdaten, auf denen die Einnahmenschätzungen beruhen, haben projektiven anstatt Wahrscheinlichkeitscharakter. Die Sozialbudgets gehen bekanntlich bei den wirtschaftlichen Grundannahmen von den Zielwerten der mittelfristigen Wirtschaftsprojektion aus, nicht von den Erwartungswerten einer Prognose, der — nach Ansicht der Autoren des Sozialbudgets beziehungsweise der Regierung — der höchste Grad von Wahrscheinlichkeit zuzurechnen wäre. Insbesondere die Lohnentwicklung und die Erwerbstätigkeit sind jedoch — wie die Vorausberechnungen für die Rentenversicherungen gezeigt haben — strategische Schlüsseldaten für das Sozialbudget, auf die es recht empfindlich reagiert.

2. Die ausgewiesenen Salden sind, selbst wenn sie zutreffend vorausgeschätzt wurden, höher als die verteilbaren Mittel. Denn die Ausgabenschätzungen des

<sup>30</sup> Sozialenquete, Tz. 407.

Sozialbudget unterstellen ja die Fortgeltung des legislatorischen Status quo für den gesamten Prognosezeitraum, wobei lediglich solche Maßnahmen zusätzlich berücksichtigt werden, für die im mittelfristigen Finanzplan bereits eine Deckung eingestellt ist<sup>31</sup>). Falls jedoch die Sozialgesetzgebung geändert würde, falls die Leistungen aufgrund der ausgewiesenen Überschüsse erhöht würden, fielen die in diesen Überschüssen enthaltenen Zinseinnahmen nicht mehr an. Die kumulierten Überschüsse, wie sie in den Vorausberechnungen der Rentenanpassungsberichte ausgewiesen werden, bestehen aber fast zur Hälfte aus Zinseinnahmen — ein Tatbestand, der in der öffentlichen Diskussion kaum erwähnt wird<sup>32</sup>)!

Das Sozialbudget ist also gerade keine Vorausberechnung der wahrscheinlichsten Zukunftsdaten. Es offenbart weder, „mit welcher tatsächlichen Entwicklung man aller Voraussicht nach rechnen muß“, noch „was die Bundesregierung sozialpolitisch in den nächsten Jahren zu tun gedenkt“<sup>33</sup>). Es liefert lediglich Informationen „über das, was sein wird, wenn man nicht mehr unternimmt, als schon beschlossen ist“<sup>34</sup>), und wenn die schönsten Hoffnungen der ökonomischen Projektoren in Erfüllung gehen.

3. Die meisten wirtschaftspolitischen Analysen der Sozialfinanzen stimmen darin überein, daß die Sozialversicherungen konjunktursteuernde Wirkungen, wenn überhaupt, dann vor allem durch die Bildung und Stilllegung von Überschüssen beziehungsweise durch die möglichst kapitalmarktneutrale Finanzierung von Defiziten ausüben können. Veränderungen der Salden und ihrer Anlageform — über die im Sozialbudget nichts ausgesagt ist — müssen daher Rückwirkungen auf die wirtschaftlichen Projektionen haben, denen wiederum die Ausgangsdaten für das Sozialbudget entnommen sind. Ähnliches gilt für Überwälzungsvorgänge, Änderungen bei der Einkommensverwendung und ähnliche Wirkungen, die durch Veränderungen der Beitragssätze oder der Ausgabenhöhe und -struktur ausgelöst würden.

## 2.2. Alternativrechnungen

### 2.2.1. Alternative wirtschaftliche Grundannahmen

Nun ist sich die Bundesregierung mit ihren Kritikern weitgehend darüber einig, daß das Sozialbudget nur mittels Alternativrechnungen als Planungs- und Entscheidungsinstrument funktionsfähig gemacht werden kann<sup>35</sup>). Gegen Berech-

<sup>31</sup> Götz-Ulrich Bischoff und Reinhart Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 13.

<sup>32</sup> Vgl. dazu Übersicht 22 im Rentenanpassungsbericht 1972, Bundestagsdrucksache VI/3254, S. 52 f. — Bei den Debatten um die letzte große Rentenreform im Herbst 1972 ist vom Bundesarbeitsministerium zuletzt mit einer Rücklage der Rentenversicherungen von rund 220 Mrd. DM im Jahre 1986 argumentiert worden. Zieht man von dieser — nicht zuletzt aus den zunehmenden Inflationsraten resultierenden — Summe die gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklage ab, so ergebe sich in den nächsten 15 Jahren ein Spielraum für Leistungsverbesserungen in Höhe von rund 185 Mrd. DM. Wenn dieser Spielraum aber durch neue oder erhöhte Leistungen ausgeschöpft werden soll, so verringert er sich allein durch den Ausfall der Zinseinnahmen auf rund 100 Mrd. DM.

<sup>33</sup> Götz-Ulrich Bischoff und Reinhart Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 13.

<sup>34</sup> Götz-Ulrich Bischoff und Reinhart Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 14.

<sup>35</sup> Vgl. Hermann Berié, a.a.O., S. 40.

nungen mit alternativen wirtschaftlichen Grundannahmen wehrt sich die Regierung jedoch weiterhin aus Prinzip. Man könne zwar eventuell mit gewissen Bandbreiten, etwa bei der Einkommensentwicklung, rechnen<sup>36</sup>), was — wie das Beispiel der Rentenversicherungen in den letzten Jahren sehr deutlich gezeigt hat — schon bei kleinen Margen und schon auf mittlere Frist zu beachtlichen Abweichungen vom „Grundbudget“<sup>37</sup>) führen kann. Grundsätzlich könne die Regierung jedoch nicht von unterschiedlichen Annahmen für verschiedene Bereiche ausgehen; denn sie könne schließlich nicht ihre eigenen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen durch ihre sozialpolitischen Rechnungen desavouieren.

Dieser Einwand verkennt — wie der Sozialbeirat in seinem Gutachten vom März 1971 dargelegt hat<sup>38</sup>) — die unterschiedlichen Aufgaben der beiden Vorusberechnungen. Die Wirtschaftsprojektion legt in quantifizierter Form wirtschaftspolitische Ziele dar. Sie muß daher eine Entwicklung vorzeichnen, die über die wahrscheinlichste hinaus auf ein angestrebtes Gleichgewicht zusteuert. „So ist es nur zu verständlich, daß eine Zielprojektion selbst in der Endphase eines außerordentlich starken Booms . . . nicht als nächstes ‚Ziel‘ eine Wachstumspause oder gar eine Rezession anvisieren kann.“ Die Prognose der Sozialfinanzen hätte dagegen Anhaltspunkte dafür zu liefern, welche Sozialpolitik innerhalb bestimmter Bandbreiten der Wahrscheinlichkeit auch dann noch vertretbar bleibt, wenn die Wirtschaftsentwicklung die projektive Ideallinie verfehlt.

Diese Argumentation wird im Bundesarbeitsministerium, wenn auch nur offiziös, durchaus anerkannt. Die Bearbeiter des Sozialbudgets haben selbst darauf hingewiesen<sup>39</sup>), daß die ökonomische Basis, auf der die Schätzungen des Sozialbudgets beruhen, eben keine Wahrscheinlichkeitsrechnung, sondern eine Normvorgabe ist, „die im Endjahr einen wirtschaftlichen Datenkranz annimmt, der den Forderungen des Stabilitätsgesetzes möglichst nahe kommt“. Wo diese Zielmarke verfehlt wird, sei aber „das Budget als Entscheidungsbasis entwertet“. Der Politiker brauche daher eigentlich „neben dem offiziellen Budget ein Wahrscheinlichkeitsbudget, um nicht zu Fehlentscheidungen aufgrund eines Zahlenmaterials zu kommen, das einen Realitätsgehalt zweiten Grades hat“. Dem wäre nur noch hinzuzufügen, daß im Ministerium intern auch so verfahren wird.

### 2.2.2. Ziel- und Verfahrensalternativen

Gegen Ziel- und Verfahrensalternativen wird von der Regierung eingewandt, daß ein Sozialbudget, das die Bundesregierung herausgibt, kein Sandkasten sei, „in dem Burgen gebaut und wieder zertreten werden können. Jede Alternative, die angesprochen und gerechnet wird, hat den Charakter einer Ankündigung“<sup>40</sup>). Es ist kein Zweifel, daß die Auswahl der zu präsentierenden Alternativrechnungen unter diesem Gesichtspunkt ein nicht nur taktisch schwieriges Problem ist; denn sie können allzu leicht self-fulfilling oder self-defeating werden. Das Bundesarbeitsministerium hat jedoch selbst bereits das Gegenargument geliefert, daß eine Mehrzahl von — einigermaßen glaubwürdigen — Alternativen zum gleichen

<sup>36</sup> Sozialbudget 1970, Tz. 39.

<sup>37</sup> Hermann Berié, a.a.O., S. 40.

<sup>38</sup> Vgl. Renten Anpassungsbericht 1971, Bundestagsdrucksache VI/2040, S. 98 f., Tz. 6.

<sup>39</sup> Götz-Ulrich Bischoff und Reinhart Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 23.

<sup>40</sup> Götz-Ulrich Bischoff und Reinhart Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 23 f.



Gegenstand diese Gefahr erheblich verringern würde. Dabei dürfte man sich allerdings andererseits nicht in die Unverbindlichkeit der Überfülle solcher möglicher Rechnungen flüchten, weil dadurch eher Verwirrung gestiftet als ein Überblick geschaffen und damit die Entscheidung nicht erleichtert, sondern eher noch erschwert würde.

Zur Zeit noch nicht zu widerlegen ist das Argument, daß die technischen und methodischen Voraussetzungen für umfangreiche Alternativrechnungen noch nicht ausreichend erarbeitet sind. Die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialrechnungen können in der Bundesrepublik bis jetzt noch nicht simultan mit Hilfe eines mathematisch-ökonomischen Modells aufgestellt werden. Sie werden vielmehr — trotz aller Versuche mit derartigen ökonomischen Systemen — auf analytischem Wege in einem sukzessiven Annäherungsverfahren so aufeinander abgestimmt, daß sich schließlich Daten ergeben, die in sich konsistent sind und empirisch plausibel erscheinen<sup>41</sup>). Bei einem solchen Verfahren der „Iteration durch Kopfrechnen“ sind freilich Alternativrechnungen sicher viel zu aufwendig und zu zeitraubend, als daß sie sich in der nötigen Vielfalt und Häufigkeit anwenden ließen.

### 3. Die soziale Funktion des Sozialbudgets

Aber selbst wenn es gelingt, eine Vielzahl solcher Alternativen im Modell kurzfristig durchzurechnen, bleibt das Sozialbudget immer noch im sozialpolitischen Sinne rein instrumental. Denn ein soziales Zielsystem kann nicht einfach mit jenem — allzuoft nicht mehr hinterfragten — Apriori des ökonomischen Zielsystems, wie es im magischen Viereck formuliert ist, identifiziert werden. Will man aber eigenständige sozialpolitische Ziele, die die wirtschaftspolitischen korrigieren und ergänzen, konkret definieren, so ist das nicht mit ökonomischen Daten, sondern nur mit sozialen Daten möglich, die Auskunft über die Lebenslage von Personen oder kleinen Gruppen geben.

#### 3.1. Das erste Sozialbudget

Das ist als Aufgabe vom ersten Sozialbudget durchaus gesehen und beschrieben worden. Es war jedoch von dem Schreckgespenst „Soziallast“ derart hypnotisiert, daß es in einer Apologie des gegebenen Leistungsumfangs steckenblieb. Es war in erster Linie um den Nachweis bemüht, daß die „Soziallastquote“ noch nicht so drückend geworden sei, daß die Wirtschaft unter ihr zusammenzubrechen drohe. Bezeichnend für diese Intention ist nicht einmal so sehr die ausführliche Darstellung der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Belastungsquoten und ihrer Entwicklung, als vielmehr der Umstand, daß auch der Versuch, Produktivitäts- und Wachstumseffekte bestimmter Sozialleistungen zu belegen, in den Dienst dieses Nachweises gestellt wird. Das kommt besonders deutlich in dem mahnenden Diktum zum Ausdruck<sup>42</sup>), bei der Argumentation mit Soziallastquoten müsse „unbedingt die Struktur dieser Quote beachtet werden. So ist es“, heißt es an dieser Stelle weiter, „im Hinblick auf die wachstumspolitische Zielsetzung nicht gleichgültig, ob eine bestimmte Höhe oder Veränderung der Soziallastquote mehr durch die sogenannten konsumtiven Leistungen oder mehr durch

<sup>41</sup> Karl-Heinz Raabe, *Prognosen und Projektionen der kurzfristigen Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1969, S. 15.

<sup>42</sup> Sozialbudget 1968, Tz. 19.

solche Sozialleistungen verursacht ist, die unmittelbar die Qualität und die Quantität des Produktionsfaktors Arbeit positiv zu beeinflussen vermögen. Bei einer nur globalen Betrachtung der Soziallastquote besteht die Gefahr, daß die wachstumsfördernden Sozialleistungen und deren Ausmaß in der Diskussion unbeachtet bleiben“.

Das erste Sozialbudget verhält sich auch sonst gegenüber allen sozial relevanten Aussagen fast völlig abstinert. Es exkulpiert sich damit, daß es keine Informationen darüber liefern könne, was gesellschaftspolitisch richtig und sinnvoll ist<sup>43</sup>). Wenn diese Maxime auch für das politische Dokument einer Regierung, das das Sozialbudget ja darstellt, noch weniger zwingend ist als für eine wissenschaftliche Abhandlung, kann sie trotzdem akzeptiert werden, weil es auf einen Katalog sozialer Werte und Ziele zunächst gar nicht ankommt. Wichtig und wünschenswert wäre es jedoch gewesen, daß das Sozialbudget seinem eigenen Anspruch, „Orientierungs- und Entscheidungshilfen für die Politik zu liefern“<sup>44</sup>), wenigstens durch die Bemühung um einen entwicklungsfähigen Ansatz gerecht geworden wäre. Davon kann aber leider keine Rede sein. Das erste Sozialbudget meint zwar, es könne „Probleme und Spannungen sowie alternative Lösungsmöglichkeiten aufzeigen“<sup>45</sup>). Gerade das tut es aber nicht, jedenfalls nicht, soweit es um soziale Probleme und Spannungen und Alternativen geht. Es meint, es könne „erkennen lassen, wie weit entfernt die Politik von ihrer Zielvorstellung ist und welches Ausmaß bestimmte Maßnahmen haben müßten, um das Ziel zu erreichen“<sup>46</sup>). Zu diesem Zweck hätte es jedoch irgendwelche Informationen darüber liefern müssen, was mit den Geldströmen, die es ausweist, eigentlich im sozialen Bereich bewirkt wird. Wenn keinerlei Auskünfte über individuelle Lebenszustände und ihre Schichtung angeboten werden, läßt sich gerade nicht beurteilen, ob und inwieweit bestimmte Vorstellungen über anzustrebende soziale Verhältnisse bereits verwirklicht sind und was getan werden müßte und könnte, um sich ihnen anzunähern.

### 3.2. Funktionale Gliederung

Als die entscheidende Neuerung, die das zweite Sozialbudget gegenüber dem ersten gebracht hat und die in den beiden folgenden weiterentwickelt wurde, ist überall die Vorlage einer funktionalen Gliederung gewertet worden. Sie bietet mit ihrem mehrdimensionalen Funktionenschema zweifellos eine Fülle von Informationen, die vorher in solcher Aufbereitung nicht vorlagen und auch aus anderem vorliegenden Material kaum aufzubereiten waren. Sie zeigt, wie sich die Sozialleistungen auf bestimmte soziale Zwecke und Aufgaben verteilen. Sie macht die Gewichtsverteilung innerhalb des sozialen Sicherungssystems deutlich und weist nach, wie sich die Schwerpunkte der sozialen Bemühungen verlagern werden. Sie enthält auch gewisse Hinweise auf — allerdings zum größten Teil schon vorher bekannte — Systemfehler: Leere Tabellenfelder im funktionalen Sozialbudget dokumentieren Lücken des bestehenden Leistungssystems. So ist zum Beispiel die Rubrik „Gesundheitsmaßnahmen im Alter“ so absolut unergiebig gewesen, daß

<sup>43</sup> Sozialbudget 1968, Tz. 10.

<sup>44</sup> Sozialbudget 1968, Tz. 9.

<sup>45</sup> Sozialbudget 1968, Tz. 10.

<sup>46</sup> Sozialbudget 1968, Tz. 10.

sie im dritten Sozialbudget gar nicht mehr aufgeführt wurde. Andere Lücken können aus der Liste der „Tatbestände“ und ihrer Definition erschlossen werden. So sind im Tatbestand Krankheit große Teile der psychischen Krankheiten nicht einbegriffen; beim Tatbestand Invalidität wird zwischen verschiedenen Graden der Behinderung nicht unterschieden; von den alleinstehenden Müttern sind nur die verwitweten durch den Tatbestand Hinterbliebene erfaßt, während geschiedene und ledige nicht zu rubrizieren sind.

Die Ordnungs- und Gliederungsmerkmale des Sozialbudgets sind inzwischen erheblich erweitert und differenziert worden<sup>47</sup>). Die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung läßt verfeinertere Aufbereitungen zu, als sie für die früheren Budgets möglich waren. Auch werden jetzt Kennziffern berechnet, die eine größere soziale Relevanz haben als die allzu globalen Quoten, auf die man sich bisher beschränkt hatte. So sind im letzten Sozialbudget zum ersten Mal Sozialleistungsziffern nachgewiesen, die auf Teilbevölkerungen bezogen sind, nämlich die Leistungen für Kinder pro Kopf der unter 15jährigen und die für Alte und Hinterbliebene pro Kopf der über 60jährigen<sup>48</sup>). Solche Maßzahlen erlauben immerhin schon eine Aussage darüber, ob bestimmte soziale Zwecke insgesamt angemessen dotiert sind, wenn sie auch über die Verteilung innerhalb derartiger Teilbevölkerungen und damit über die Situation von Personen noch keine Auskunft geben. „Diese Ziffern zu verfeinern, besser und weitere Ziffern dieser Art zu entwickeln, wird in künftigen Sozialbudgets versucht werden.“<sup>49</sup>)

Die bisherigen Sozialbudgets haben die Hoffnungen, die man in den sozialen Informationsgehalt einer funktionalen Gliederung gesetzt hatte, trotz aller Bemühungen um ihren Ausbau und ihre Verbesserung weitgehend unerfüllt gelassen. Das funktionale Sozialbudget sollte ja nicht nur „der erste Schritt zu einer final verstandenen Sozialpolitik“ sein<sup>50</sup>), sondern auch die Frage zu beantworten erlauben, „ob der Ist-Zustand und seine zu erwartende Entwicklung befriedigen“<sup>51</sup>). In der vorliegenden Form liefert es zwar eine sehr wertvolle und nützliche Strukturanalyse des Sozialaufwandes. Eine Wirkungsanalyse, wie sie offensichtlich sowohl von seinen Protagonisten wie auch von seinen Autoren intendiert war, vermag es jedoch nicht zu bieten.

Das liegt nicht etwa an Unvollkommenheiten der Darstellung. Noch so subtile Überlegungen zur Definition der in das Sozialbudget einzubeziehenden Leistungen, noch so raffinierte methodische Verfeinerungen würden daran nichts ändern. Es liegt vielmehr daran, daß die sozialen Tatbestände und die sozialpolitischen Maßnahmen, die das Sozialbudget „Funktionen“ nennt, lediglich als Gliederungskriterien für den gegebenen Leistungsstand benutzt, aber nicht selbst zum Untersuchungsgegenstand gemacht worden sind. Eine problem- und zielorientierte Sozialberichterstattung müßte demgegenüber — einerseits eine Beziehung zwischen den Sozialleistungen und der Lage ihrer Empfänger herstellen

<sup>47</sup> Vgl. dazu Sozialbudget 1972, Tz. 17—26.

<sup>48</sup> Vgl. Sozialbudget 1972, Tz. 32 und 33.

<sup>49</sup> Sozialbudget 1972, Tz. 34.

<sup>50</sup> „deren Konsequenzen noch nicht abzusehen sind“ (Götz-Ulrich Bischoff und Reinhart Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 18).

<sup>51</sup> Hermann Berié, a.a.O., S. 42.

— und andererseits außer den Leistungen der Sozialpolitik auch ihre Unterlassungen analysieren.

In den bisher vorliegenden Sozialbudgets bleibt dagegen auch in der Funktionalgliederung fast völlig offen, was durch die Geldströme, die sie ausweisen, eigentlich bewirkt wird und was nicht bewirkt wird, also wie die Lebensverhältnisse der Empfänger durch die sozialen Leistungen verändert werden und vor allem wie im Vergleich dazu die Lebensverhältnisse derer beschaffen sind, die keine Leistungen erhalten. „Es wird daher Aufgabe des nächsten Sozialbudgets sein müssen, auch den Bedarf in funktionaler Aufgliederung zu erfassen“. <sup>52)</sup>

Diese Überlegungen führen zu dem Zwischenergebnis, daß das Sozialbudget bislang viel mehr nur finanzstatistische Prognose als ein für soziale Planungen geeignetes Instrument ist. So wie es derzeit methodisch angelegt ist, verstärkt es konservative Tendenzen in der Sozialpolitik <sup>53)</sup>, denen sie sich ohnehin wegen des Sicherheitsbedürfnisses — das zu befriedigen ja ihr spezifisches Ziel ist — nicht entziehen kann. Das Sozialbudget macht eben deutlich, wie gering der Entscheidungsspielraum ist, wenn die großen Blöcke der Krankenbehandlung und der Einkommenstransfers an *retired persons* und *Hinterbliebene*, die über 80 % ausmachen, nicht angetastet werden können. Auch darin mag man eine Entscheidungshilfe sehen, die vielleicht sogar die wichtigste, wenn auch nicht immer die wirksamste ist.

Es stellt sich deshalb die Frage, wie man aus dieser buchhalterischen Attitüde, die nur den Finanzbedarf der etablierten Sicherungsinstitute jeweils um ein Jahr fortschreibt, herauskommen kann. Diese Frage soll im folgenden an Hand von drei höchst verschiedenartigen Vorschlägen für Inhalt und Aufbau von Sozialbudgets geprüft werden, nämlich

1. des Sozialplans der SPD von 1957,
2. der Konzeption, die *Ingolf Metzke* 1969 unterbreitet hat, und
3. des Gutachtens der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, das 1971 veröffentlicht worden ist.

#### 4. Alternativvorschläge für Sozialbudgets

##### 4.1. Sozialbudgets als Instrument der Erfolgskontrolle sozialer Politik (Der Sozialplan der SPD)

Der Sozialplan der SPD hat mit dem „Modell einer Mehrjahresbilanz der Sozialen Sicherung“ <sup>54)</sup> den ersten praktischen Versuch eines Sozialbudgets vorgelegt. Er war ausdrücklich als ein „sozialer Gesamtplan“ konzipiert, weil die einzelnen Leistungen sich in einer Weise gegenseitig bedingen oder ergänzen, daß nur durch eine integrierte Planung eine rationale Neuordnung der Sozialpolitik herbeigeführt werden könne <sup>55)</sup>. Die „drei Säulen der Sozialen Sicherung“, auf denen der Plan basiert <sup>56)</sup>, nämlich

<sup>52)</sup> Gerhard W. Brück, Das neue Sozialbudget der Bundesregierung, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 19 Nr. 7 (Juli 1970), S. 147.

<sup>53)</sup> Vgl. Götz-Ulrich Bischoff und Reinhart Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 22.

<sup>54)</sup> Sozialplan der SPD, S. 159 ff. und 205 ff.

<sup>55)</sup> Sozialplan der SPD, S. 23.

<sup>56)</sup> Sozialplan der SPD, S. 23 ff.

— eine präventive, kurative und rehabilitative Gesundheitssicherung,  
— ein systematisch ausgebauter, umfassender Berufsdienst  
— und ein abgestimmtes System der Einkommenssicherung  
werden daher nicht unabhängig voneinander behandelt, sondern als ein interdependentes System. Ein solcher sozialer Gesamtplan lasse sich eben wegen dieser Rückkopplungseffekte in volks- und finanzwirtschaftlicher Sicht nur aufgrund von Mehrjahres-Sozialhaushalten in funktioneller Gliederung beurteilen<sup>57</sup>). Denn ein Programm, das den vorbeugenden, wiederherstellenden und wiederingliedernden Bemühungen der Gesundheitspolitik und der Beschäftigungspolitik Vorrang einräumt, erfordere eine längere Anlaufzeit, erfordere „Investitionszeiträume“<sup>58</sup>). Daher sei ein sich über mehrere Jahre erstreckendes Sozialbudget erforderlich, um „Aufwand und Ertrag der Sozialen Sicherung“<sup>59</sup>) bilanzieren zu können.

Das ist freilich gerade bei dem gesundheitspolitischen Programm, das den originalen Schwerpunkt des Sozialplans der SPD bildet, sehr schwierig. Die vorgelegte Modellrechnung behilft sich, was die Ertragsseite betrifft, mit der zwar sehr einfachen, aber durchaus einleuchtenden Annahme, daß die Quote der Frühinvalidität aufgrund der Werte in solchen Ländern geschätzt werden kann, die bereits ein umfassenderes System von Rehabilitationsleistungen praktizieren. Ein solcher Analogieschluß — der im übrigen sehr vorsichtig gezogen wird<sup>60</sup>) — scheint vollauf gerechtfertigt, da die vorgeschlagenen Maßnahmen weit über alle anderwärts propagierten Ambitionen einer nur medizinischen Prävention hinausgehen:

„Sinnvoll kann nur sein“, heißt es in einer der zentralen Thesen<sup>61</sup>), „den Schäden zuvorzukommen. Dazu gehört zunächst ihre Früherkennung und Frühbehandlung. Aber Frühbehandlung allein kann nicht genügen. Denn das eigentliche Problem sind nicht die Gesundheitsschäden, sondern die Überlastungen, die zu ihnen führen . . . Wer (aber) den Belastungen nicht gewachsen ist, wird um so rascher verbraucht, je stärker seine Leistungsfähigkeit schon gemindert ist . . . Gegen die Überlastung angehen heißt (daher) in erster Linie, Wege suchen, Menschen mit abnehmender Leistungsfähigkeit rechtzeitig aus zu hohen Anforderungen zu nehmen und auf geeignete Arbeitsplätze zu bringen . . . Die Erkenntnis muß reifen, daß Gesundheit und Leistungsfähigkeit die Voraussetzungen einer Daseinserfüllung sind, für die dem, der sie verloren hat, keine Rente Ersatz bieten kann“.

Vergleicht man dieses 15 Jahre alte Programm mit dem heutigen der „flexiblen Altersgrenze“, das auf die nachlassende Leistungsfähigkeit wieder keine andere Antwort als nur die Rente weiß, so wird evident, welchen Verlust an sozialer Phantasie die Partei der „inneren Reformen“ inzwischen erlitten hat.

Aber nicht auf die Konkurrenz der sozialpolitischen Programme kommt es in unserem Zusammenhang an, sondern auf die Konkurrenz der Rechenprogramme. Mit dem Modell einer sozialen Mehrjahresbilanz sollte gerade demonstriert werden, daß rationale Sozialplanung ohne ein Instrument der Erfolgs-

<sup>57</sup> Sozialplan der SPD, S. 156 ff.

<sup>58</sup> Sozialplan der SPD, S. 157.

<sup>59</sup> Sozialplan der SPD, S. 152.

<sup>60</sup> Sozialplan der SPD, S. 155.

<sup>61</sup> Sozialplan der SPD, S. 30 f.

kontrolle sozialer Politik nicht betrieben werden kann. Der Anspruch zielt dabei weit über eine nur monetäre Aufwands- und Ertrags-Rechnung hinaus auf eine soziale Cost-Benefit-Analyse, die sich „um des Menschen willen ... vom Nützlichkeitsgedanken der Ersparnis von Rente“ löst<sup>62</sup>).

Das Sozialbudget der Bundesregierung kennt dagegen nicht einmal die einfache Rentabilitätsrechnung. Es legt zwar offensichtlich großen Wert auf die Feststellung, daß die Aufwendungen für Gesundheits- und Beschäftigungsmaßnahmen stärker wachsen als die direkten Einkommenstransfers, und es nimmt diese überproportionale Zunahme mit Stolz als Erfolg einer Sozialpolitik in Anspruch, „die bewußt diese Sozialleistungen intensiviert“<sup>63</sup>). Aber es scheint von solchen vorbeugenden, wiederherstellenden und wiedereingliedernden Maßnahmen keinerlei Folgen zu erwarten. Einsparungen an anderer Stelle werden jedenfalls weder ausgewiesen noch auch nur vermutet, von Resultaten, die etwa im Gesundheitszustand der Bevölkerung nachzuweisen wären, ganz zu schweigen.

Nun hat allerdings auch der Sozialplan der SPD damit gerechnet, daß man wohl fünf Jahre lang Vorleistungen erbringen müsse, ehe man sichtbare Auswirkungen erwarten könne<sup>64</sup>). Bei einer fünfjährigen Vorausberechnungsperiode, wie sie das Sozialbudget anwendet, entzöge sich also die „Amortisation“ der „Investitionen in Gesundheit“ dem Nachweis. Das ist jedoch nur ein weiterer Grund dafür, die Rechnung auf einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren auszudehnen, was ohnehin aus einer ganzen Reihe anderer Gründe dringend erwünscht wäre<sup>65</sup>).

#### 4.2. Sozialbudgets als disaggregiertes Umverteilungsmodell (Der Vorschlag Ingolf Metztes)

Einen völlig anders gearteten Vorschlag hat *Ingolf Metze* kurz nach Veröffentlichung des ersten Sozialbudgets unterbreitet. Sein Interesse richtet sich fast ausschließlich auf die Prozesse der Einkommensumverteilung. Rationale Entscheidungen über sozialpolitische Maßnahmen könnten nur getroffen werden, wenn Informationen über die Belastungen vorliegen, die durch die Finanzierung dieser Maßnahmen entstehen<sup>66</sup>). Deshalb müsse man unterscheiden zwischen<sup>67</sup>) — den Umverteilungstransfers einerseits, bei denen den öffentlichen Einkommenszuweisungen an bestimmte Wirtschaftssubjekte Belastungen anderer Wirtschaftssubjekte in Form eines endgültigen Konsumverzichts gegenüberstehen, — und den Versicherungstransfers andererseits, bei denen die öffentlichen Einkommenszuweisungen Folge eines durch eigene, risikogerechte Beiträge erworbenen Anspruchs sind, bei denen es sich also nur um eine staatlich angeordnete Einkommensverwendung<sup>68</sup>) und damit im Grunde — wie *Metze* sagt — „um einen rein marktwirtschaftlichen Vorgang“ handele<sup>69</sup>).

<sup>62</sup> Sozialplan der SPD, S. 151.

<sup>63</sup> Sozialbudget 1971, Tz. 22.

<sup>64</sup> Sozialplan der SPD, S. 158.

<sup>65</sup> Vgl. dazu auch Götz-Ulrich Bischoff und Reinhart Chr. Bartholomäi, a.a.O., S. 22 f.

<sup>66</sup> Ingolf Metze, Was ein Sozialbudget leisten müßte, in: Arbeit und Sozialpolitik, Nr. 7/1969, S. 203.

<sup>67</sup> Ingolf Metze, a.a.O., S. 205 f.

<sup>68</sup> Ingolf Metze, a.a.O., S. 208: „Staatlicher Zwang zum Konsum von Versicherungsleistungen“.

<sup>69</sup> Ingolf Metze, a.a.O., S. 206.

Aufgabe des Sozialbudgets sei es, die durch sozialpolitische Maßnahmen entstehenden Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben privater Haushalte auf den Umverteilungsbereich einerseits und den Versicherungsbereich andererseits aufzuschlüsseln<sup>70</sup>) und dabei insbesondere Umverteilungstransfers innerhalb der Sozialversicherungen explizit auszuweisen<sup>71</sup>).

Nun ist zwar die Trennung von Versicherung und Umverteilung, zumindest aber ihr gesonderter Nachweis, immer wieder von den verschiedensten Seiten gefordert worden<sup>72</sup>), und sicher auch mit guten Gründen. Es ist jedoch offensichtlich, daß in dieser Forderung bereits bestimmte sozialpolitische Ziele und Wertungen enthalten sind, so daß sie nicht ganz unbestritten ist und daher kaum als konstitutiv für ein Sozialbudget gelten kann. So steht etwa der Hoffnung *Metzes*, daß allseits als notwendig angesehene Leistungsverbesserungen leichter durchsetzbar wären, wenn ihre Finanzierung nicht mit dem Problem der Umverteilungen belastet wäre, das Argument entgegen, daß sozialpolitisch erwünschte Umverteilungen vielleicht gerade erschwert würden, wenn sie nicht mehr wie bisher mit den Versicherungsleistungen amalgamiert wären. Auch kann man grundsätzlich bezweifeln, daß die marktmäßige Verteilung überhaupt der geeignete Nullpunkt für ein sozialpolitisches Meßsystem ist. Schließlich wäre daran zu erinnern, daß die Einwendungen dagegen, das Einkommen als einzigen oder auch nur ausreichenden Wohlfahrtsindikator zu benutzen, in letzter Zeit erheblich an Gewicht gewonnen haben.

Will man die Ansprüche, die an ein Sozialbudget zu stellen sind, genereller — das heißt unabhängig von unterschiedlichen sozialpolitischen Zielvorstellungen — formulieren, ist deshalb eine andere Komponente in *Metzes* Konzeption wichtiger. Wenn nur globale Zahlungsströme nachgewiesen werden, lassen sich allenfalls Durchschnittswerte der Belastung und der Begünstigung ermitteln, die über das Ausmaß der Umverteilung wenig Aufschluß geben. Umverteilungsanalysen erfordern vielmehr weitgehend disaggregierte Darstellungen. *Metze* leitet daher sein Sozialbudget aus einem Kontensystem für Einzelhaushalte ab.

Damit würden dann aber zugleich auch Informationen über die Lebenslage von Personen beziehungsweise von kleinen homogenen Gruppen anfallen, die für jede rationale Sozialpolitik — wie auch immer ihr Zielsystem beschaffen sein möge — unerlässlich sind. Durchschnittswerte sagen dagegen über soziale Zustände — die ja durch sozialpolitische Eingriffe verändert werden sollen — ebensowenig aus wie Gesamtsummen. Erst ein sehr niedriger Aggregationsgrad, der differenzierte Aussagen ermöglicht, liefert Informationen, die für die Sozialpolitik entscheidungsrelevant sind.

#### 4.3. Sozialbudgets als Gesamtbilanz sozialer Tatbestände und Leistungen (Das Gutachten der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt)

Die umfassendste Konzeption hat ein Arbeitskreis der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt unterbreitet, der sich aufgrund eines Forschungsauftrags des Bundesarbeitsministeriums 1968 konstituiert hatte. Sein Gutachten, das unter dem

<sup>70</sup> Ingolf Metze, a.a.O., S. 209 und 211.

<sup>71</sup> Ingolf Metze, a.a.O., S. 207 und 212.

<sup>72</sup> Vgl. z. B. Sozialenquete, Tz. 458 ff.

Titel „Sozialbudget — Sozialplanung“ veröffentlicht worden ist<sup>73</sup>), hat — im Gegensatz zum Sozialbudget der Bundesregierung — „von vornherein versucht, alle sozialen Tatbestände in funktionaler Gliederung und die dadurch entstehenden Ansprüche an das Sozialprodukt zu erfassen“<sup>74</sup>). Der Arbeitskreis ist daher von einer Gliederung der gesamten Bevölkerung in drei Gruppen ausgegangen, die durch eine gesellschaftliche Normvorstellung darüber, aus welchen Quellen der Lebensunterhalt bestritten werden soll, definiert sind<sup>75</sup>).

Die erste Gruppe wird grundsätzlich auf eigene Erwerbstätigkeit verwiesen. Sie hat daher — unabhängig davon, ob im Einzelfall tatsächlich eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird oder nicht — keinen Anspruch auf Einkommenstransfers, aber die Beiträge zur Finanzierung des Sozialleistungssystems aufzubringen. Zu ihr gehören alle erwerbsfähigen Personen<sup>76</sup>) mit Ausnahme eines Elternteils in Familien<sup>77</sup>) mit Kindern unter 15 Jahren.

Bei der zweiten Gruppe wird unterstellt, daß ihr Lebensunterhalt innerhalb des Familienverbandes gesichert ist. Sie hat daher ebenfalls keinen Anspruch auf Einkommenstransfers, aber auch nicht zur Finanzierung des Leistungssystems beizutragen. Zu ihr gehören Kinder unter 15 Jahren und ältere, die sich noch in Ausbildung befinden, sowie der zweite Elternteil in Familien mit Kindern unter 15 Jahren.

Die dritte Gruppe schließlich umfaßt diejenigen Personen, die weder auf eigene Erwerbstätigkeit noch auf eine Unterhaltsgewährung durch Angehörige angewiesen sein sollen. Diese Gruppe hat einen Anspruch auf laufende Unterhaltszahlungen, aber selbstverständlich keine Beitragspflichten. Zu ihr gehören

1. Vollwaisen unter 15 Jahren und ältere, die sich noch in Ausbildung befinden,
2. Männer über 65 und Frauen über 60,
3. Alleinstehende mit Kindern unter 15 Jahren,
4. Invalide<sup>78</sup>),
5. Kranke, die vor ihrer Krankheit erwerbstätig waren,
7. Schwangere und Wöchnerinnen, die erwerbstätig waren, und
8. unfreiwillige Arbeitslose.

Der personelle Umfang der öffentlichen Einkommenstransfers zur Sicherung des Lebensunterhalts ist also durch die Besetzungszahl dieser dritten Gruppe gegeben. Dazu kommt als „zweites Grundziel des Systems der Sozialen Sicherung“<sup>79</sup>) nach der Konzeption des Arbeitskreises noch die Deckung eines besonderen, zusätzlichen Bedarfs hinzu. Solche außergewöhnlichen Belastungen „können gleichzeitig mit dem Einkommensausfall, aber auch bei bestehender Erwerbs-

<sup>73</sup> Bd. 19 der Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Berlin 1971. Im folgenden zitiert: Sozialbudget — Sozialplanung.

<sup>74</sup> Sozialbudget — Sozialplanung, S. 14.

<sup>75</sup> Vgl. dazu Sozialbudget — Sozialplanung, S. 22—29.

<sup>76</sup> Erwerbsfähig sind alle Personen im „erwerbsfähigen Alter“, falls sie nicht zur zweiten oder zur dritten Gruppe gehören.

<sup>77</sup> Auch in „unvollständigen Familien“ (vgl. Gruppe 3 Nr. 3).

<sup>78</sup> Invalidität wird von einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 50 % an unterstellt.

<sup>79</sup> Sozialbudget — Sozialplanung, S. 18.

<sup>80</sup> Sozialbudget — Sozialplanung, S. 15.



fähigkeit eintreten“<sup>80</sup>). Das Gutachten beschränkt sich bei der Behandlung dieses Typs von Sozialleistungen auf Kosten, die entstehen durch<sup>81</sup>)

1. den Unterhalt und die Ausbildung von Kindern,
2. Invalidität,
3. Krankheit und
4. Mutterschaft.

Das Gutachten verweist schließlich darauf, daß „neben diesen individuell zurechenbaren Leistungen“ an sich auch eine ganze Reihe sozialpolitisch relevanter kollektiver Leistungen dargestellt werden müßte<sup>82</sup>), wenn man Vollständigkeit des Sozialbudgets anstrebt. Es hat jedoch „die kollektiv angebotenen Leistungen aus der Betrachtung ausgeschlossen, weil sie einerseits nicht bestimmten Personenkreisen zurechenbar sind, andererseits ihre Aussonderung aus den übrigen allgemeinen Staatsausgaben schwierig ist“<sup>83</sup>). Dabei hat es allerdings die Grenze viel zu früh gezogen und dadurch eine Vielzahl von Leistungen eliminiert, die zwar öffentlich, aber keineswegs kollektiv angeboten werden, sondern durchaus individuell zurechenbar wären.

Aus der Gruppierung der Gesamtbevölkerung nach den Quellen der Unterhaltssicherung und nach einigen außerordentlichen Belastungen<sup>84</sup>) sind in dem Gutachten dann die Fallzahlen ermittelt und für 1980 vorausgeschätzt worden. Aufgrund dieses „Mengengerüsts“<sup>85</sup>) ist schließlich in einem zweiten Arbeitsgang die Sozialquote für 1967 und für 1980 berechnet und mit der tatsächlichen Quote im Basisjahr verglichen worden. Dabei sind die Sonderbelastungen unter bestimmten Wachstumsannahmen fortgeschrieben, während bei der Unterhaltssicherung mit zwei Alternativen gerechnet wird, die die mögliche Bandbreite der politischen Entscheidung bezeichnen sollen, nämlich einer Untergrenze der Sozial-einkommen von 50 Prozent und einer Obergrenze von 100 Prozent der Netto-Leistungseinkommen<sup>86</sup>).

Für unsere Frage nach alternativen Ansätzen für Sozialbudgets kommt es auf ein Urteil über die normative sozialpolitische Konzeption des Arbeitskreises nicht so sehr an. Diese Konzeption hat ihre Schwächen und ihre Stärken. Die Schwächen sind zum großen Teil in dem Gutachten selbst genannt, wenn auch meistens ziemlich versteckt und verschämt<sup>87</sup>). Darauf soll hier nicht näher eingegangen werden<sup>88</sup>), denn für unseren Zusammenhang läßt sich aus den Stärken mehr entnehmen.

Sie ergeben sich vor allem daraus, daß hier ein streng logisches, in sich geschlossenes Konzept vorgelegt worden ist, das alle kausalen Ableitungen ebenso kompromißlos verwirft wie Differenzierungen nach der Art der Berufstätigkeit

<sup>81</sup> Sozialbudget — Sozialplanung, S. 56.

<sup>82</sup> Sozialbudget — Sozialplanung, S. 95.

<sup>83</sup> Sozialbudget — Sozialplanung, S. 14.

<sup>84</sup> Der Arbeitskreis nennt diese Gruppierung die „Sozialstruktur“ der Bevölkerung.

<sup>85</sup> Sozialbudget — Sozialplanung, S. 15.

<sup>86</sup> Vgl. Sozialbudget — Sozialplanung, S. 82 f. und 133 f.

<sup>87</sup> Vgl. Sozialbudget — Sozialplanung, S. 55 (Nr. 8), 77, 95, 129 und 138.

<sup>88</sup> Achinger hat sie in einer temperamentvollen Kritik im einzelnen abgehandelt. Vgl. Sozialbudget — Sozialplanung, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 4/1971, S. 311—314.

und das damit zu einer prinzipiellen Gleichbehandlung gleicher sozialer Tatbestände vorstößt. In der recht schematischen, teilweise allzu groben Beschreibung dieser Tatbestände liegt freilich auch eine gewisse Ignoranz — und insofern würden der Konzeption manche Verfeinerungen sicher nichts schaden. Das ändert aber nichts daran, daß sich nur durch eine solche Konzeption, die konsequent die gesamte Bevölkerung einbezieht und nach einheitlichen Kriterien gliedert, überhaupt ein System entwickeln läßt, das Schwächen und Inkonsistenzen des bestehenden Systems aufzudecken vermag. Nur die Kontrastierung einer solchen Gesamtbilanz sozialer Tatbestände und Leistungen mit dem bestehenden Gesetzesvollzug vermag soziale Defizite und Spill-Overs zu lokalisieren und zu quantifizieren und damit einen Beitrag zur sozialpolitischen Zieldefinition zu leisten.

Diese Leistungsfähigkeit hat das Alternativbudget der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt für eine Reihe wesentlicher sozialer Tatbestände bewiesen. Es hat einerseits Diskriminierungen und Kumulationen, andererseits Lücken im derzeitigen Leistungssystem statistisch belegt, insbesondere bei den Waisen, den Kindern mit angeborenen Schäden, den invaliden Hausfrauen und den Alleinstehenden mit kleinen Kindern<sup>89)</sup>. Der methodische Ansatz, der hier präsentiert worden ist, wäre daher eine wichtige, eigentlich sogar eine unerläßliche Ergänzung des derzeitigen offiziellen Sozialbudgets.

##### 5. Soziale Daten als Grundlage rationaler sozialpolitischer Entscheidungen

Diese Überlegungen zu drei verschiedenartigen Konzepten für Sozialbudgets zeigen, daß sie nicht als alternative Ansätze gewertet werden dürfen, sondern als komplementäre benutzt werden müßten. Soll das Sozialbudget zu einem Hilfsmittel sozialpolitischer Planung und Entscheidung weiterentwickelt werden, wäre zunächst darauf zu insistieren, daß nicht nur die Verteilung des de lege lata gegebenen Leistungsvolumens nachgewiesen, sondern ein Gesamtbild der sozialen Verhältnisse im Sinne des Gutachtens der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt gegeben wird.

Freilich darf man dabei nicht bei Gesamt- oder Durchschnittsgrößen stehen bleiben, aus denen sich nur globale Daten ermitteln lassen, die über soziale Bedürfnisse und ihre Befriedigung kaum etwas aussagen. Zielorientiertes Handeln in der Sozialpolitik ist vielmehr erst dann möglich, wenn im Sinne des Konzepts von *Metze* die Verteilung von Lebenslagen und Lebenschancen auf einzelne Haushalte und Personen untersucht wird.

Solches zielorientiertes Handeln muß sich aber wiederum an seinen Resultaten kontrollieren und gegebenenfalls revidieren, wenn es rational sein soll. Daher ist schließlich eine Wirkungs- und Erfolgskontrolle im Sinne des Sozialplans der SPD erforderlich, die über die dort aufgemachte Modellrechnung hinaus zu einer Art Cost-Benefit-Analyse ausgebaut werden sollte.

Nur wenn diese drei Momente allmählich in das Sozialbudget eingebaut werden, wird es eine Funktion als sozialpolitische Entscheidungshilfe erfüllen können. Denn Entscheidungen sind immer eine Wahl zwischen mehreren Alternativen. Rationale Entscheidungen sind eine Wahl zwischen mehreren Alternativen unter Abwägung der Folgen. Entscheidungshilfe vermag folglich nur ein Instrument

<sup>89)</sup> Vgl. Sozialbudget — Sozialplanung, S. 15 und 125 ff.

zu leisten, das etwas über die Folgen verschiedener Handlungsalternativen aussagt. Die Folgen sozialpolitischer Entscheidungen betreffen aber immer die Lebensverhältnisse einzelner Menschen. Auf ihre Erforschung zu verzichten, bedeutet daher den Verzicht auf mehr Rationalität bei sozialpolitischen Entscheidungen. Bisher wissen wir leider immer noch viel zu wenig darüber, was durch unsere derzeitige Sozialpolitik an Verbesserungen dieser Lebensverhältnisse gewährt oder verweigert, wer durch ihre Leistungen gefördert oder vernachlässigt wird.

Gegen dieses Ergebnis und diese Forderung werden sicher zwei Einwände erhoben werden:

1. werde damit die ursprüngliche Motivation für die Erstellung von Sozialbudgets, nämlich die Abstimmung der Sozialpolitik mit der Wirtschaftspolitik, speziell der Konjunktur- und Wachstumspolitik, aufgegeben oder zumindest hintangestellt;
2. werde das Sozialbudget von einem Instrument objektiver statistischer Information zu einer Sammlung verschleierte — weil scheinbar durch Quantifizierung objektivierter — Werturteile verfälscht.

Nun ist zweifellos die Rechnung in den Bezügen des Wirtschaftskreislaufs für eine quantitative Fundierung sozialpolitischer Entscheidungen unerlässlich — ganz abgesehen davon, daß man sich der Sprache der ökonomischen Planer bedienen muß, wenn man soziale Ziele erreichen will, die Geld kosten und somit allemal ökonomische Dimensionen und Qualitäten haben. Diese Interdependenz zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen transparenter zu machen, wenigstens die Finanzierungsspielräume abzumessen, die für weitere soziale Wohltaten eröffnet werden könnten, ist eine unbestritten notwendige und ebenso unbestritten noch nicht befriedigend gelöste Aufgabe. Daher ist ja auch in den hier vorgetragenen Überlegungen das ceterum censeo enthalten gewesen, daß die Sozialfinanzen mit alternativen Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung durchgerechnet werden müßten.

Aber dieser Ansatz ist immerhin im Sozialbudget enthalten, und es wird weiter an ihm gearbeitet, nicht zuletzt auch an den unentbehrlichen Alternativrechnungen. Eine äquivalente Darstellung der sozialen Verhältnisse und Entwicklungen fehlt dagegen bisher. Will man aber nicht nur wissen, was man — unter der Bedingung, daß bestimmte wirtschaftliche Grundziele nicht verletzt werden — tun kann, sondern auch, was man überhaupt sinnvoll wollen kann, so braucht man eben nicht nur globale finanzwirtschaftliche Daten, sondern auch detaillierte soziale Daten<sup>90</sup>).

<sup>90</sup> Auch dieses Problem wird im Bundesarbeitsministerium gesehen und bearbeitet. Im letzten Sozialbudget (dessen Bearbeitern ein Vorabdruck dieses Artikels schon im Frühjahr 1972 vorgelegen hat) heißt es: „Die Aussagen zu den Funktionen beschränken sich entsprechend der Anlage der Sozialbudgets der Bundesregierung auf die Darstellung der tatsächlichen Leistungen für den beschriebenen Tatbestand. Sie sagen noch wenig aus über den Nutzen der aufgewandten Mittel. Sie zeigen auch nicht das für rationale Sozialpolitik entscheidend Wichtige: die Lücken, die noch zu schließen wären, und die Überschneidung von Leistungen verschiedener Herkunft. Sie zeigen noch nicht einmal zwingend, ob die beschriebenen Leistungen überhaupt oder in dieser Form sinnvoll zugewendet oder verwaltet werden. Zur Zeit wird noch am technischen Unterbau und in Ansätzen an den Methoden zu diesen schwierigen und differenzierten Aussagen gearbeitet.“ (Sozialbudget 1972, Tz. 36).

Solcher Bedarf an sozialen Daten in einer ausreichend tiefen sachlichen und personellen Gliederung ist keineswegs davon abhängig, welche konkreten Ziele angestrebt werden und inwieweit über die Ziele Consensus besteht. Selbstverständlich sagen auch solche Daten nicht, was man tun soll. Sozialpolitische Ziel-systeme lassen sich aus ihnen nicht entwickeln, sondern müssen vorgegeben beziehungsweise aus Wertprämissen abgeleitet sein. Aber aus welchen Wertprämissen auch immer sie abgeleitet sein mögen — sie lassen sich in jedem Fall überhaupt nur mit Hilfe sozialer Daten einigermaßen operational formulieren. Erst recht läßt sich nur mit Hilfe sozialer Daten kontrollieren, inwieweit sie realisiert sind; denn nur soziale Daten können Auskunft darüber geben, welcher Abstand zwischen vorgegebenen Zielen und vorgefundenen Zuständen besteht und durch welche Maßnahmen folglich dieser Abstand verringert werden könnte. Eine Sozialpolitik, die sich nicht damit legitimieren wollte, daß sie den Realisierungsgrad der von ihr stipulierten Ziele erhöht, hätte aber den Anspruch, rational zu sein, bereits aufgegeben.