

EDGAR FORSTER

Die Theorie der Sozialpolitik als Teilbereich der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

I. GEGENSTAND UND ABGRENZUNG DER SOZIALPOLITIK

Als die Industriegesellschaft die alte, bäuerlich-handwerkliche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung ablöste, entstand auch die Sozialpolitik im modernen Sinne. Doch blieb der Begriff der Sozialpolitik lange Zeit eng umgrenzt, da man darunter nur die staatlichen Maßnahmen für die anfangs wirtschaftlich schwachen Lohnarbeiter verstand.

Heute beschreiben wir mit dem Begriff Sozialpolitik die unterschiedlichsten Handlungen verschiedener Akteure. Betreiben wir Sozialpolitik als wissenschaftliche Disziplin, dann meint man mit Sozialpolitik immer die Sozialpolitiklehre. Das politische Handeln der Sozialpolitiker ist dann das Erfahrungsobjekt, an das wir mit bestimmten Methoden und Fragestellungen herangehen. Viele staatliche und private Institutionen, gesellschaftliche Gruppen, Machtkonstellationen, soziale Verhaltensweisen usw. beeinflussen den Ablauf und die Ordnung der Sozialpolitik. Sie sind der Untersuchungsgegenstand für das umfassende Erkenntnisobjekt Sozialpolitik.

Die Frage nach der Sozialpolitik muß also einen Wissenschaftsbereich konstituieren, indem man ein Erfahrungsobjekt für die Wissenschaft abgrenzt und mit einer wissenschaftlichen Methode an den Untersuchungsgegenstand herantritt. Das setzt ein bestimmtes Erkenntnisziel und ein Erkenntnisinteresse voraus. Nur so kann das Erkenntnisobjekt Sozialpolitik einer wissenschaftlichen Analyse unterzogen werden, die allen Kriterien der modernen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung entspricht.

Aus der Sicht der Volkswirtschaftslehre, der Wirtschaftspolitik und der Finanzwissenschaft werden bestimmte sozialpolitische Handlungen, sozialpolitische Mittelbewilligungen, finanzpolitische Transferströme usw. und ihre Auswirkungen im Bereich der Verteilung, der Beschäftigung, der sozialen Sicherung usw. untersucht. Zur Analyse der Sozialpolitik gehören die eingehende Untersuchung der Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf den einzelnen hilfsbedürftigen Bürger und auf sein individuel-

les Lebensschicksal ebenso wie die Wirkungen auf sozial benachteiligte Gruppen. Der Schwerpunkt dieser Ausführungen soll jedoch auf der Analyse der Auswirkungen der Sozialpolitik auf die volkswirtschaftlichen Aggregatgrößen liegen. Vor allem die makroökonomische Analyse kann die Gesamtwirkungen und Rückwirkungen der Sozialpolitik (z. B. über den volkswirtschaftlichen Kreislauf) darstellen, wie es für eine umfassende wirtschaftswissenschaftliche Studie unerlässlich ist. Auch und gerade die Sozialpolitik ist in den Gesamtzusammenhang volkswirtschaftlichen Geschehens eingespannt, wie man es hier nur in Stichworten erwähnen kann: Konjunktur und Wachstum, Arbeits-Gütermärkte, Außenwirtschaft und Finanzpolitik usw.

Die praktische Tätigkeit der Sozialarbeiter, der caritativen Einrichtungen, der Verbände der freien Wohlfahrtspflege, der Sozialämter und Sozialstationen usw. wird kaum in die Forschung und Lehre der sozialpolitischen Lehrstühle an den Universitäten einbezogen. Dieser Mangel kann nur durch politische Initiativen aus den eben aufgezählten Institutionen beseitigt werden. Daß die Sozialarbeiterausbildung in die Lehrdisziplinen der Fachhochschulen aufgenommen wurde, ist ein – wenn auch noch nicht ausreichender – Fortschritt.

Die katholische Soziallehre hat meiner Ansicht nach in den akademischen Lehrdisziplinen an Einfluß verloren. Das mag an einer fehlenden institutionellen Abstützung liegen, signalisiert aber auch die fehlenden geistigen Impulse, die früher aus der katholischen Sozialbewegung kamen.

Zunehmende Bedeutung gewinnt das Fach Soziologie, wenn es soziale Beziehungen und sozialpolitische Wirkungen erklärt. Der Schritt zur praktischen Handlungsanweisung ist allerdings noch weit. Um so größeren Einfluß hat die Verwaltungswissenschaft und die Jurisprudenz, die den geordneten äußeren Rahmen sozialpolitischer Maßnahmen bestimmt. Die betriebliche Sozialpolitik ist der Betriebswirtschaftslehre zuzuordnen, so daß alle Unterabteilungen der Wirtschaftswissenschaften ihren Beitrag zur Sozialpolitik leisten. Wie die Unterteilung der Sozialpolitik in Sozialordnungspolitik, Verteilungspolitik und Sicherungsökonomik zeigt, ist die Überschneidung mit den entsprechend volkswirtschaftlichen Disziplinen so weitgehend, daß ein Versuch zur Trennung sachlich nicht zu rechtfertigen ist. Der Ansatz einiger Autoren, der Sozialpolitik eine übergeordnete Stellung im Rahmen der Sozialwissenschaften zuzuweisen, ist auf breiten Widerstand gestoßen. Die Sozialpolitik kann nur eine Teildisziplin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sein, die sich mit den anderen Bereichen dieses Wissenschaftszweiges als gleichberechtigt versteht. In der Sozialpolitiklehre werden Methoden und Ergebnisse insbe-

sondere der Wirtschaftswissenschaften übernommen. Umgekehrt dienen sozialpolitische Erkenntnisse zur Bereicherung und Modifizierung ökonomischer Analysen.

Das Gegeneinander speziell zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik wurde durch die geringen ökonomischen Erkenntnisse vieler älterer Sozialpolitiker und wegen der unzureichenden Beachtung der sozialen Fragen und sozialen Wirkungen durch die Mehrheit der Wirtschaftspolitiker besonders betont. Heute gehört diese künstliche Trennung bei den Vertretern beider Gruppen der Vergangenheit an, ja, es ist oft sowohl im politischen Handeln als auch in der wissenschaftlichen Durchdringung des Gegenstandsbereichs zu einer fruchtbaren Synthese beider Objektbereiche gekommen.

Von diesem Ansatz her gesehen, muß das Verhältnis der Sozialpolitik zur Wirtschaftswissenschaft ständig überprüft werden. Damit soll und darf nicht übersehen werden, daß auch andere sozialwissenschaftliche Disziplinen, wie z. B. die Rechtswissenschaft, die Politische Wissenschaft oder die Psychologie bedeutsame Einflüsse auf die Ausgestaltung der Sozialpolitik ausüben. Die typischen Wirkungsmechanismen, die in diesen Disziplinen beschrieben werden, gehen jedoch in die institutionellen und finanziellen Beziehungen ein, die in den Wirtschaftswissenschaften untersucht werden. So sind z. B. die Zahlungsströme, die über die Rentenversicherung laufen, in der Reichsversicherungsordnung juristisch festgelegt. Die ökonomischen Wirkungen z. B. auf die Einkommensverteilung und die Konjunktur beschreiben die Wirtschaftswissenschaften.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Sozialpolitik war lange Zeit und ist heute noch weitverbreitet eine Institutionenlehre, die nur rezipiert, was von Parlamenten beschlossen und von Gerichten entschieden wurde. Demgegenüber müßte eine soziale Prozeßpolitik stärker entwickelt werden, die Ursachen und Wirkungen, Ziele und Instrumente herausarbeitet. Eine Beschränkung auf eine soziale Ordnungspolitik, wie sie manche Anhänger eines neuen Ordoliberalismus ins Auge fassen, kann den sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen nicht gerecht werden.

Insbesondere besteht ein Widerspruch zu der ordoliberalen Auffassung, daß Sozialpolitik Residualpolitik ist, die sozial unerwünschte Folgen des marktwirtschaftlichen Systems zu kompensieren habe. Doch ist festzuhalten, daß die Väter des neuen Liberalismus, wie z. B. *Walter Eucken*, die Sozialpolitik stärker in die Wirtschafts(ordnungs)politik integriert sehen wollten als manche ihrer Nachfahren. Doch wurde auch von Vertretern anderer gesellschaftspolitischer Auffassungen der konsequente Schritt

von der passiven zur aktiven Sozialpolitik nicht getan. Sozialpolitik als Politik der Gesellschaftsgestaltung ist wohl auch eine unerfüllbare Maximalforderung.

Auf den Gedankengebäuden der allgemeinen Theorie ruht die angewandte Lehre, also die Politiklehre. Man vergleiche Theorie der Wirtschaftspolitik und Allgemeine Wirtschaftspolitik, Theorie der Sozialpolitik zu Sozialpolitik. Auf letztere nehmen nicht nur Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Einfluß, sondern auch Naturwissenschaft, Technik und Medizin. Von besonderer Bedeutung für die Sozialpolitik ist die Rechtswissenschaft, die einen speziellen Zweig, das Sozialrecht, ausgebildet hat. Aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften ist neben der Wirtschaftspolitik insbesondere die Finanzwissenschaft und die Finanzpolitik hervorzuheben. Auch hier ist es schwierig, eine Abgrenzung zur Sozialpolitik zu finden, die kaum im Bereich der Instrumente, sondern vor allem im Bereich der Ziele zu finden ist.

Die traditionellen Ziele der Finanzpolitik sind die Bereitstellung von Geldmitteln, die der Staat im weitesten Sinne, d. h. auch die von ihm beauftragten oder konzessionierten Körperschaften, zur Durchführung ihrer Aufgaben benötigt.

Der Aufgabenbereich des Staates, zu dem nach allgemeiner Ansicht heute auch die Sozialpolitik gehört, wird durch politische Prozesse festgelegt. Man kann sich auf ein Minimum der unumgänglichen staatlichen Tätigkeit, nämlich die Herstellung und Sicherung eines geordneten Gesellschaftslebens durch Schaffung und Durchsetzung einer Rechtsordnung, Verwaltung, Rechtssprechung, Unterhaltung der Polizei und der Streitkräfte beschränken. Man spricht dann vom Nachwächterstaat des 19. Jahrhunderts. Man kann auch weitere Aufgaben miteinbeziehen. Wie schon *Adolf Wagner* in seinem Gesetz der steigenden Staatsausgaben formuliert hat, sind in den letzten Jahrzehnten laufend neue Staatsausgaben, insbesondere für sozialpolitische Zwecke, hinzugekommen.

Eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik ist im wesentlichen auf staatliche Träger angewiesen, wenn auch der Einfluß des wirtschaftspolitischen Handelns der sozialen Gruppen nicht übersehen werden darf. Voraussetzung dafür, ebenso wie für die staatliche Finanzpolitik, ist eine einheitliche und umfassende Theorie der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik. Die Sozialpolitik ist heute nicht nur Ergänzung, sondern Wesenselement einer Wirtschaftsordnung, die sich »Soziale Marktwirtschaft« nennt. Sowohl in der Theorie als auch in der Praxis der Sozialen Marktwirtschaft müssen Wirtschafts- und Sozialpolitik eine Einheit bilden, weil sie ohne die Koordination und Übereinstimmung beider Politiken nicht existieren

kann. Von diesem Blickwinkel her soll hier die Sozialpolitik verstanden werden. Zur eingehenden Untersuchung des Problemgebiets sind die Methoden anzuwenden, die für die Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt wurden.

II. ANALYSEMETHODEN DER SOZIALPOLITIK

Es gibt nach *Rudolf Schilcher* drei Methoden, um einen Einstieg in die Lehre von der Sozialpolitik zu finden.

1. Die instrumentelle Methode

Hier wird nach den Instrumenten einer Politik oder einer Lehre abgegrenzt. Daraus läßt sich auch schon die Kritik ableiten, weil es keine oder zumindestens kaum rein sozialpolitische Instrumente oder Mittel gibt. Die Träger der Sozialpolitik verwenden vielmehr Instrumente, die anderen Bereichen der Politik, so z. B. der Rechtspolitik oder der Wirtschaftspolitik, zugerechnet werden. Nach *Elisabeth Liefmann-Keil* sind das vorwiegend die Instrumente der Finanzpolitik, der Preispolitik und der Rechtspolitik.

Sozialordnungspolitik ist der Teil der Sozialpolitik, die mit der Wirtschaftsordnungspolitik korrespondiert. Sie ist umfassend, übergreifend und den Teilpolitiken übergeordnet. Sie liefert aber auch Detailaussagen für die eben angesprochenen Teilbereiche der Sozialpolitik. Die Anfänge der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Sozialpolitik kommen aus der Verteilungslehre als Teil der Volkswirtschaftstheorie, deren Instrumentarium auf die sozialen Probleme der damaligen Zeit angewandt wird. Insofern spricht *Leopold von Wiese* von der Sozialpolitik als Tochter der Nationalökonomie.

2. Die institutionelle Methode

Erklärungsgegenstand der Sozialpolitik ist der Mitteleinsatz durch Instanzen und Institutionen, die sich sozialpolitisch betätigen und allgemein als sozialpolitische Einrichtungen angesehen werden. Dagegen ist wiederum einzuwenden, daß es zwar eine Reihe allgemein anerkannter sozialpolitischer Instanzen gibt, doch machen diese oftmals nicht nur Sozialpolitik. Umgekehrt gibt es staatliche und private Institutionen, die sozialpolitische Maßnahmen ergreifen, obwohl sie zu anderen Zwecken eingerichtet worden sind. Man mag sich noch darum streiten, ob Sozialpolitik nur von staatlichen Organen oder zumindestens Körperschaften des

öffentlichen Rechts gemacht wird, oder ob auch private Organisationen und Institutionen in ihrer sozialen Tätigkeit dazu gerechnet werden sollen. Die sozialpolitische Praxis in der Bundesrepublik Deutschland legt eine Einbeziehung des Wirkens privater Organisationen nahe. Hier sind vor allem die Tarifpartner, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände zu nennen, die in den Tarifverträgen wichtige Festlegungen über die sozialpolitische Realität treffen: Arbeitszeit, Lohnhöhe, tarifliche Sozialleistungen – wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld –, vermögenswirksame Leistungen, Arbeitsbedingungen usw. Die Tarifparteien handeln in eigener Hoheit, doch bestehen eine Vielzahl von finanziellen und organisatorischen Verflechtungen zwischen privaten Wirtschaftssubjekten, Verbänden, dem Staat, den Kommunen und den Körperschaften des öffentlichen Rechts wie z. B. den Sozialversicherungen. Man denke nur an die staatlichen Zuschüsse für private oder kirchliche Sozialeinrichtungen wie Kindergärten und Krankenhäuser. Solche Substitutions-, Ergänzung- und Auftragsbeziehungen gibt es im Bereich der Sozialpolitik in großer Zahl. Hier zeigt sich wieder die enge Verbindung zur Wirtschaftspolitik, und nicht umsonst wurde oft der Satz zitiert: »Die beste Sozialpolitik ist eine gute Wirtschaftspolitik.« Man spricht auch von »sozialer Wirtschaftspolitik« und gebraucht den Doppelausdruck »Wirtschafts- und Sozialpolitik«. Im Kern lautet die Aussage der institutionellen Methode: Sozialpolitik ist die Tätigkeit der Sozialpolitiker. Der Instrumenteneinsatz durch sozialpolitische Instanzen oder solche Einrichtungen, die allgemein als sozialpolitisch angesehen werden, wird in diesem Ansatz, der der Praxis geläufig ist, beschrieben und analysiert. Diese Methode ist wissenschaftlich möglich, aber wenig ergiebig. Das liegt an der häufigen Interdependenz zwischen den Zielen der unterschiedlichen Instanzen einerseits und ihren sich gegenseitig beeinflussenden Instrumenten (Mitteln) andererseits. Insofern liegt der nächste Ansatz zur Behandlung der Sozialpolitik nahe.

3. *Die teleologische Methode*

Die Erklärung der Sozialpolitik wird an den Zielen orientiert, die man gemeinhin als sozialpolitische Ziele versteht. Daß es auch hierüber unterschiedliche Meinungen gibt, ist als fast selbstverständlich hinzunehmen. Zwar wird als allgemeines Oberziel das Prinzip der Gerechtigkeit anerkannt, doch muß auch dieses Ziel operational definiert werden. Dieses Ziel ist in seinem praktischen Vollzug oft genug nicht nur Selbstzweck, sondern wiederum Mittel zu anderen politischen und wirtschaftlichen Zwecken.

Wie viele historische Beispiele zeigen, ist

- a) Gerechtigkeit als oberstes Ziel der Sozialpolitik nicht notwendig auch das oberste Ziel des Trägers sozialpolitischer Maßnahmen, sondern der Träger kann ein niederrangiges Ziel mit Hilfe der Sozialpolitik und ihres als hochwertig allgemein anerkannten Zieles verfolgen.
- b) Es genügt, daß der Träger der Sozialpolitik die ergriffenen sozialpolitischen Maßnahmen selbst nicht für gerecht hält. Für ihn reicht es aus, wenn sie für ihn nützlich sind und wenn die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen seine Handlungen für gerecht halten. Doch ist auch nicht ausgeschlossen, daß diese Maßnahmen in breitem Konsens für gerecht gehalten werden. Als historische Beispiele seien die *Bismarck*-sche Intention genannt, die Arbeiterschaft mit Hilfe der sozialpolitischen Maßnahmen der Arbeiterbewegung zu entfremden und sie an den bestehenden Staat, das zweite Kaiserreich, heranzuführen, oder die heutige politische Intention, die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland durch Sozialpolitik vor dem Kommunismus zu immunisieren.

Sozialpolitik als gesellschaftliche »Beruhigungspolitik« kann durchaus hohe sozialpolitische Ziele erreichen, ohne daß dies unmittelbar beabsichtigt wurde. Ob eine moralische Beurteilung am Ergebnis oder an der Absicht ansetzen muß, ist eine weltanschauliche Frage, die jeder für sich beantworten muß.

Es stellt sich auch die Frage, ob sich die Aufgaben der Sozialpolitik auf ein Oberziel reduzieren lassen. Auch andere Politiken, Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, haben Zielbündel zu bewältigen. Die Ziele können konkurrierend, konvergent, neutral, substitutional sein. Wenn man also die Sozialpolitik aus ihren Zwecken erkennen will, müßte man eindeutige Zwecke formulieren können.

Da die politischen Akteure über erklärte und nicht offengelegte Ziele verfügen, ist auch mittels der teleologischen Methode eine eindeutige Abgrenzung der Sozialpolitik nicht möglich. Der politisch Handelnde kann mehrere, sogar inkonsistente Zwecke verfolgen oder sogar Ziele mit unzureichenden oder ungeeigneten Mitteln anstreben.

4. Die funktionale Methode

Die funktionale Methode stellt nicht so hohe theoretische Ansprüche wie die vorgenannten. Insofern kann sie mehr praktische Relevanz für sich verbuchen. Ihr liegt die Vorstellung zugrunde, daß die Etablierung eigen-

ständiger Teilpolitiken auf die Lösung gesellschaftlicher Grundfragen ausgerichtet ist.

Die Funktionen der Sozialpolitik zu formulieren, ist die Aufgabe des Theoretikers. Dabei sind die Erkenntnisse und Einwände der Praktiker zu berücksichtigen, die gerade zur Frage der Durchführbarkeit von sozialpolitischen Maßnahmen wertvolle Erkenntnisse liefern können.

Sozialpolitik geht von der Erfahrung aus, daß gesellschaftliche Prozesse unerwünschte und damit korrekturbedürftige Ergebnisse hervorbringen. Soziale Verhältnisse verbessern, das klingt sehr abstrakt und allgemein. Eine erste Konkretisierung, die im weiteren Verlauf erweitert werden muß, bringen die Funktionen der Sozialpolitik nach *Gerhard Wilhelm Brück*.

4.1 Die Schutzfunktion

Die exogene Schutzfunktion besteht im humanitären Bestreben, die Menschen vor den negativen Auswirkungen der Arbeitswelt zu schützen. Die endogene Schutzfunktion erklärt sich aus dem Produktionsbereich. Der Mensch soll als Produktionsfaktor Arbeit in seiner Leistung erhalten werden.

4.2 Die Verteilungsfunktion

Die zentrale Frage der Verteilung zielt auf das Lohneinkommen, sodann im Sinne einer Verteilung von Lebenslagen auf weitere Elemente wie Macht, Einfluß, soziale Stellung, Beruf usw. Dabei ist die Vermögensbildung und ihre Förderung miteinzubeziehen.

4.3 Die Produktivitätsfunktion

Im ersten Verständnis dieser Funktion der Sozialpolitik wird der Mensch als Produktionsfaktor im Sinne der Arbeitswissenschaft betrachtet. Diese Überlegungen sind auf die gesamte Volkswirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu übertragen, weil die Sozialpolitik für die gesamtwirtschaftliche Produktivität stabilisierend wirkt.

4.4 Die gesellschaftspolitische Funktion

Es ist umstritten, inwieweit die Sozialpolitik Gesellschaftspolitik ist oder auf dem Wege dazu ist, Gesellschaftspolitik zu werden. Dem ökonomischen Verständnis der Sozialpolitik, so wie es hier vertreten wird, ist die

Sicht der Sozialpolitik als eines der Teilbereiche der Gesellschaftspolitik angemessener.

4.5 Die Umverteilungsfunktion

Aus der Verteilungsfunktion abzuleiten (wenn nicht sogar mit ihr zusammenfallend) ist die Umverteilungsfunktion. Durch die Sozialeinkommen im Sinne einer Sekundärverteilung wird die primäre Einkommensverteilung temporal, interpersonell usw. verändert. Die Verteilungskriterien Bedürftigkeit oder Gleichheit dominieren hier vor der Leistung.

Sozialpolitik muß also in das Geflecht der menschlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Beziehungen eingreifen, um bei geminderter Selbsthilfefähigkeit die Hilfe der Gemeinschaft zu bringen. In jeder Gesellschaftsform hat sich die Notwendigkeit dieser Maßnahmen ergeben. Keine Gesellschaft kann sich dabei nur auf ein einziges Kriterium der Zuweisung von Lebenschancen beschränken. Daher sind angemessene soziale Mechanismen der Verteilung und Umverteilung zu schaffen, auch wenn sie historisch wandelbar sind, um den gegebenen Wertprämissen der Gesellschaft zu entsprechen.

Staatspolitische Zwecke oder Ziele der »Staatsraison« wiegen also oft stärker als Ziele sozialer Gerechtigkeit. Zusätzlich stellt sich das Problem der Meßbarkeit von Gerechtigkeit. Es ist davon auszugehen, daß kein wissenschaftlich objektiver Maßstab und auch wohl kein allgemeiner gesellschaftlicher Konsens über einen Maßstab gefunden werden kann. Man muß sich mit der Pluralität der Meinungen, die dem demokratischen Rechts- und Sozialstaat angemessen ist, nicht nur abfinden, sondern sie als Grundlage der sozialpolitischen Forschung und des sozialpolitischen Handelns akzeptieren. Der damit anerkannte Standpunkt ist die Priorität des persönlichen Werturteils.

Unter den zahlreichen Arten von Werturteilen sind die ideologischen und die ethischen Werturteile als rein subjektive Urteile zu verstehen, die aus weltanschaulichen Vorstellungen entstehen und vom Standpunkt wissenschaftlicher Objektivität als Ausdruck des Meinens und Glaubens der Beurteilung entzogen sind.

In der Geschichte der Volkswirtschaftslehre nimmt der sogenannte Werturteilsstreit einen wichtigen Platz ein. Den Anstoß dazu gab *Max Weber*, der sich mit *Werner Sombart* für das Prinzip der Werturteilsfreiheit oder Wertfreiheit einsetzte, wonach normative Aussagen wissenschaftlich unzulässig sind.

Die Sozialwissenschaften, und damit auch die Sozialpolitiklehre, dürfen danach nur solche Tatsachen behaupten, deren Evidenz durch eine ununterbrochene Vorhaltung von Ursache und Wirkung, durch unmittelbare Einsicht oder durch Axiome bewiesen werden kann.

Demnach kann die Wissenschaft nicht über wirtschafts- und sozialpolitische Ziele befinden, sondern nur über die Mittel, die zur Zielerreichung notwendig sind.

Die Gegenposition, daß nämlich wissenschaftliche Werturteile möglich sind, wurde vor allem von *Gustav Schmoller* und *Eugen von Philippovich* entwickelt.

Die neuere Diskussion, in der *Hans Albert*, *Gerhard Weisser*, *René König* und *Ralf Dahrendorf* hervorzuheben sind, hat die Problematik der Werturteile weiter entwickelt.

Gerhard Weisser wandte sich vor allem gegen »scheinexplikative Werturteile«, die bei Täuschungsversuchen zu »erschlichenen Werturteilen« ausarten können. Das sind Thesen, die die Erkenntnis der empirischen Realität in undurchsichtiger Weise mit der praktischen Einstellung zur Wirklichkeit zusammenfließen lassen. Dagegen werden ontologische Werturteile als seinswissenschaftliche Aussagen vielfach anerkannt, weil sie aus der der Wirtschaft und Gesellschaft eigenen Finalität und Sachgemäßheit herausgewählt wurden. Teleologische Werturteile sind unbestritten, weil sie Aussagen über Ziel-Mittel-Verhältnisse darstellen.

Davon unabhängig hat die Wohlfahrtstheorie (welfare economics) die Bestimmung eines obersten Zieles für die Wirtschaftspolitik formuliert. Diese Entwicklungen können auch für die Sozialpolitik nutzbar gemacht werden.

Die Wohlfahrtsökonomik versucht, die Wertneutralität wirtschafts- und sozialpolitischer Untersuchungen sicherzustellen. Sie will eine optimale Koordination der angestrebten Ziele unter Berücksichtigung des damit verbundenen Instrumenteneinsatzes erreichen.

Die (soziale) Wohlfahrtsfunktion ist darin der Wertmaßstab, an dem gemessen wird, ob und in welchem Umfange eine tatsächliche oder mögliche Situation besser ist als eine andere. Die Aussagen der Wohlfahrtstheorie zur Wirtschafts- und Sozialpolitik sind jedoch bisher noch sehr global und abstrakt gehalten.

III. DEFINITIONEN DER SOZIALPOLITIK

Kaum ein Bereich in den Sozialwissenschaften hat eine so intensive Diskussion um die Definition des Begriffes hervorgerufen wie die Sozialpoli-

tik. Sowohl die Frage, was in der praktischen Politik zur Sozialpolitik gezählt wird, als auch der Versuch, wissenschaftsbezogene »Wesens«definitionen zu entwickeln, hat ein breites Schrifttum hervorgebracht. Die Vieldeutigkeit der Bedeutungsschattierungen der Sozialpolitik reicht vom umfassenden Begriff einer allgemeinen Gesellschaftspolitik bis zur engen Bedeutung der Wohlfahrtspflege. Diese weitläufige Diskussion muß deshalb zumindestens kurz aufgerissen werden, um einen kurzen Überblick zu verschaffen, nicht weil es möglich ist oder besonders sinnvoll und ergiebig wäre zu klären, was Sozialpolitik »eigentlich«, »tatsächlich« oder »in Wahrheit« ist.

Schon *Walter Eucken* hat sich gegen die Vertreter seiner Wissenschaft gewandt, die das Wesen der Volkswirtschaftslehre zu erkennen glaubten. »Begriffsnationalökonom« können ebenso wie »Begriffsozialpolitiker« durch Deduktionen aus Definitionen nur Erkenntnisse gewinnen, die sie vorher hineindefiniert haben. Dennoch mag der selbstgeschaffene Zwang, Klarheit über die eigene Arbeit durch eine Definition zu gewinnen, einen wissenschaftlichen Wert für sich haben.

Hinter der Beschäftigung mit Definitionen steckt im allgemeinen ein politisches Programm oder ein bestimmtes Forschungsziel.

Es ist letztlich unvermeidbar, ohne normative Überlegungen heranzuziehen, den Begriff Sozialpolitik zu definieren. So läßt sich nur die Forderung erheben, die Normen offenzulegen und die politischen Präferenzen klar zu zeigen. Dadurch wird die wissenschaftliche und die politische Auseinandersetzung erleichtert und transparenter.

Die folgenden Definitionen, die aus der reichhaltigen Literatur zusammengestellt wurden, erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, aber sie können ein Spektrum der verschiedenen Anschauungen und Gesichtswinkel zur Sozialpolitik sein.

Am stärksten noch der traditionellen Vorstellung von der Sozialpolitik als Politik zugunsten der Arbeiterschaft verhaftet ist die Definition von *Lore Spindler* (vgl. Seite 195). Auch bei *Gerhard Albrecht* finden sich noch Anklänge dieser Grundeinstellung. Diese mehr historische Auffassung wird im Kapitel über die Geschichte der Sozialpolitik noch stärker illustriert und erklärt.

Doch auch früher gab es Stimmen, die der Sozialpolitik ein weiteres Betätigungsfeld in der Gesellschaftsgestaltung einräumten. *Richard von der Borgh* hält eine Orientierung am Gemeinwohl für angezeigt. Auch *Alfred Amonns* Definition ist hier einzuordnen, ebenso *Otto von Zwiedineck-Edler von Südenhorsts* Formulierung.

Einen stärkeren Bezug auf die unterschiedlichen sozialen Gruppen und ihre politischen und ökonomischen Ziele, die es zu ordnen und zu korrigieren gilt, stellt *Bruno Molitor* mit seiner starken Hervorhebung der Ungleichheit des sozialen Status heraus. *Ludwig Heyde*, als Vertreter der alten Konzeption, hält daran fest, »den Bereich dessen, was man in ein System der Sozialpolitik einbezieht, in Wahrung der herrschenden Tradition auf die wirtschaftsendogenen Erscheinungen der gesellschaftlichen Schichtung zu beschränken«. Er läßt aber auch nur gelten, »was an Fragen um Arbeit und Muße des freien, im Vertragsverhältnis nach Weisungen von Dritten arbeitenden Menschen kreist«.

Eine stärkere ökonomische Ausrichtung der Sozialpolitik findet man schon bei *Adolf Wagner*, der den Verteilungsprozeß in den Mittelpunkt des Interesses stellt. Diese Sicht der Sozialpolitik findet sich auch bei *Max Weber*, und sie ist die Grundlage des Buches von *Elisabeth Liefmann-Keil* »Ökonomische Theorie der Sozialpolitik«. Ausgehend von dieser Autorin, hat das ökonomische Verständnis der Sozialpolitik immer mehr an Bedeutung gewonnen. Der Streit um Definitionen hat allerdings in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften lange nicht mehr die zentrale Bedeutung wie in vergangenen Jahrzehnten. Man hat sich heute von den Begriffsklärungen abgewandt und widmet sich stärker den empirischen Zusammenhängen und theoretischen Wirkungen.

Die katholische Soziallehre hat demgegenüber immer die ethische und die normative Komponente einer Lehre von der Sozialpolitik betont. Eine empirische Fundierung der Forschungsarbeiten ist damit keineswegs ausgeschlossen, aber praktische Politik kann nur gemacht werden, wenn eine Analyse vorliegt, wenn Instrumente entwickelt und Ziele formuliert wurden. Ziele, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik, sind aber dem metaökonomischen Bereich zu entnehmen.

IV. BEGRIFFE VON SOZIALPOLITIK

Adolf Wagner, Über soziale Finanz- und Steuerpolitik, in: Archiv für Soziale Gesetzgebung und Statistik 4 (1891) 4:

»Unter Sozialpolitik im Allgemeinen verstehen wir diejenige Politik des Staats, welche Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltung zu bekämpfen sucht.«

Richard van der Borght, Grundzüge der Sozialpolitik, II, Leipzig 1904, 1:
»Sozialpolitik im allgemeinen Sinne des Wortes ist die Gesamtheit der Maßnahmen, die das Gesamtwohl durch Einwirkung auf die Verhältnisse

der zum Gemeinwesen gehörigen Gesellschaftsklassen zu fördern bezwecken.«

Otto von Zwiedineck, Edler von Südenhorst, Sozialpolitik, Leipzig, Berlin 1911, 37:

Sozialpolitik – »jedwedes planmäßige Verhalten, gleichviel ob von ganz freien Gesellschaftsgruppen, ob von staatlichen oder innerstaatlichen Verbänden getragen, mit Zwecken, die auf die Gesellschaftsverhältnisse gerichtet sind«.

Lore Spindler, Zur Begriffsbestimmung der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, in: Kölner Vierteljahreshefte für Sozialwissenschaften 2 (1922) 63:

Sozialpolitik – »Summe der Maßnahmen, . . . durch die mit öffentlich-rechtlicher Gewalt ausgestattete Körperschaften vom Standpunkt des Ganzen aus zugunsten der Arbeiterklasse in das Arbeitsverhältnis oder die unmittelbar damit zusammenhängenden Gebiete eingreifen«.

Alfred Amonn, Der Begriff der Sozialpolitik, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Wirtschaft 48 (1924) 189:

Sozialpolitik = »die politischen Bestrebungen und Maßnahmen, die ihrem Wesen nach speziell der Erhaltung und Stärkung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft zu dienen bestimmt sind«.

Ludwig Heyde, Abriss der Sozialpolitik, Heidelberg 1949, 17:

»Sozialpolitik ist der Komplex von Bestrebungen und Maßnahmen, die primär den Zweck verfolgen, das Verhältnis der Stände und Klassen zueinander und zu den Staatsgewalten nach Maßgabe von Wertvorstellungen zu beeinflussen.«

Max Weber, Zum Begriff der Sozialpolitik, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Festschrift für Alfred Amonn, hrsg. von *Valentin F. Wagner, Fritz Morbach*, Bern 1953, 173:

»Unter Sozialpolitik verstehen wir die Bestrebungen und Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Verteilung des Sozialprodukts und die Stellung der sozialen Schichten untereinander zu ändern.«

Gerhard Albrecht, Sozialpolitik, Göttingen, 1955, 33:

Sozialpolitik = »Inbegriff der obrigkeitlichen (in neuerer Zeit vornehmlich staatlichen) Veranstaltungen zum Schutze derjenigen Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft, die infolge ihrer wirtschaftlich abhängigen Stellung besonderen Schäden, Benachteiligungen, Gefahren und Nöten aus-

gesetzt sind, mit dem Ziele der Sicherung des sozialen Friedens und damit des Bestandes und der Entwicklung von Volk und Staat«.

Bruno Molitor, Was ist Sozialpolitik? In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 11 (1972) 191 ff.:

»Wir schlagen für die Theorie eine bescheidenere Arbeitshypothese vor, die aber an der Sache weniger Widerstand finden dürfte: Sozialpolitik soll das Verhalten des Staates gegenüber der sozialen Ungleichheit der Bürger, genauer: der Ungleichheit ihres sozialen Staates, heißen.«