

Zur Problematik der Sozialinvestitionen

Von

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

Herausgegeben von Horst Sanmann



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1970

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

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 40

Zur Problematik der Sozialinvestitionen



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1970

Zur Problematik der Sozialinvestitionen

Von

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

Herausgegeben von Horst Sanmann



**VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT
BERLIN 1970**

Alle Rechte vorbehalten

Vorwort

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

Im Herbst 1970

Der Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

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

Aspekte einer aktiven Sozialpolitik

Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen

Von *Hans Peter Widmaier*, Regensburg

I. Übersicht

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

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

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

II. Neue Dimensionen

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

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

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

4. Auch und gerade Ökonomen haben diese neuen Dimensionen der Sozialpolitik und ihre veränderte Qualität erkannt und zum Gegenstand ihrer Untersuchungen gemacht. So weist etwa *Mishan* in seinem Traktat über die Kosten wirtschaftlichen Wachstums¹ ganz allgemein auf die überproportionale Zunahme volkswirtschaftlicher Kosten in wachsenden Wirtschaften hin. *Baumol* formuliert in einem Beitrag zur urbanen Krise² die Hypothese, daß die volkswirtschaftlichen Kosten im

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

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

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

5. Besonders intensiv beschäftigen sich Ökonomen heute wieder³ mit dem Problem der adäquaten Investitionen in das Bildungssystem. Dies nicht nur wegen des offensichtlichen Investitionscharakters von Bildungsausgaben, sondern vor allem aus Gründen der mangelhaften Versorgungssituation in diesem Bereich⁴. Vergleichbares gilt für den Sektor der Gesundheitsinvestitionen, in dem neben der internen Effizienz dieses Dienstleistungsbereichs auch die übergreifenden Effekte auf die Gesamtwirtschaft (spillover effects) einer systematischen ökonomischen Analyse unterzogen werden⁵. Selbst dem ökonomischen Dilemma der darstellenden Künste wurde neuerdings eine umfangreiche Untersuchung gewidmet⁶. Da jedes Allokationsproblem stets auch eine zeitliche Dimension hat, wird die effiziente Nutzung der Zeit als ökonomisches Problem gesehen und theoretischer Reflexion unterzogen⁷.

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

7. *Galbraith* sieht sich selbst in der Tradition derjenigen Theoretiker, deren Ansätze fruchtbar wurden für eine staatliche Sozialpolitik. Etwa *Keynes'* Theorie der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik, oder *Malthus'* Bevölkerungstheorie, die Verteilungstheorie von *Ricardo* und die Ansätze von *Marx* haben sichtbar die Richtung der Sozialpolitik in den letzten hundert Jahren bestimmt⁹.

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

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

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

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

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

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

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