

Dynamische Theorie der Sozialpolitik

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 123

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 123

Dynamische
Theorie der Sozialpolitik



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Dynamische Theorie der Sozialpolitik

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05029 0

Vorwort

Die Beschäftigung mit dynamischen Prozessen stand seit den Anfängen der Sozialpolitik im Zentrum der wissenschaftlichen Überlegungen. Der mit den Bismarckschen Reformen einsetzende Expansionsprozeß der sozialpolitischen Institutionen machte augenfällig, wie eng Expansion und Systemveränderung gerade in der Sozialpolitik miteinander verknüpft sind. Sicherlich war dieser Entwicklungsprozeß auch durch den gesamtgesellschaftlichen Wandel bedingt. Die Eigendynamik der sozialpolitischen Systeme bleibt aber daneben unübersehbar. Heute scheint die Phase des stürmischen Wachstums abgeschlossen, aber dennoch wird die Beschäftigung mit der Eigendynamik der sozialpolitischen Systeme nicht weniger aktuell sondern sogar noch dringlicher, da eine Reihe von Entwicklungsprozessen bereits zu „Kostenexplosionen“ entartet sind und unbeherrschbar zu werden drohen.

Die Sozialpolitiklehre der frühen Jahre war gewohnt, die Entwicklungsdynamik mit den Augen der historischen Schule zu sehen und begnügte sich weithin mit Beschreibungen. Wir finden überhaupt nur sehr sporadisch Ansätze zu einer theoretischen Betrachtungsweise, noch weniger zu einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik.

Der Wandel von der historischen zur theoretischen Betrachtungsweise, der in der Volkswirtschaftslehre bereits mehrere Jahrzehnte früher begonnen hatte, setzte in der Sozialpolitiklehre erst Ende der 50er Jahre ein. Elisabeth Liefmann-Keil gab diesen Bemühungen um Theorie ein Fundament, indem sie ihre „Ökonomische Theorie der Sozialpolitik“ (1961) auf die ökonomischen Modelle der Neoklassik gründete. Dies bedeutete den wohl wichtigsten Schritt zu einer theoretischen Sozialpolitiklehre, wobei allerdings der dynamische Aspekt entsprechend dem damaligen Stand der Ökonomik noch wenig ausgeprägt war. Der Boom der dynamischen Theorie in der Ökonomik setzt erst in den Folgejahren ein.

Ein erster Ansatz in Richtung einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik wurde von Wilfrid Schreiber (1955) eingebracht. Im Mittelpunkt der Schreiberschen Überlegungen zum Generationenvertrag stand der dynamische Prozeß der intertemporären Einkommensumschichtung. Dieser Grundgedanke einer Systemdynamik ist sicher heute noch von entscheidender Bedeutung, seine Ausweitung in eine allgemeine dynamische Theorie der Sozialpolitik steht allerdings noch aus.

Inzwischen sind eine Vielzahl und eine Vielfalt von Entwicklungsprozessen der Sozialpolitik drängend geworden. Der Ausschuß für Sozialpolitik machte es sich auf seiner Jahrestagung 1978 in Bad Honnef zur Aufgabe, Ansatzpunkte zu einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik zusammenzutragen und miteinander zu vergleichen. Die folgenden Jahrestagungen des Ausschusses in Passau (1979) und Wien (1980) waren diesem Thema gewidmet. Als dem derzeitigen Vorsitzenden des Ausschusses fiel mir die Aufgabe zu, die dort referierten und diskutierten Beiträge herauszugeben.

Die Beiträge sind auf den Gebieten Familie und Jugend, Arbeitsmarkt, Lebens- und Alterssicherung angesiedelt. Sie reichen von der normativen bis zur analytischen Betrachtungsweise und spiegeln damit die Breite des sozialpolitischen Arbeitsfeldes und seiner wissenschaftlichen Methoden wider.

Denjenigen, die mir bei der Drucklegung dieser Schrift behilflich waren, möchte ich herzlich danken. Insbesondere dem Verlag Duncker & Humblot für die gute Zusammenarbeit bei der Drucklegung und meinem Mitarbeiter, Herrn Dr. Lothar Feige, der die Manuskriptkoordination und den Korrekturgang betreute.

Köln, im Mai 1981

Philipp Herder-Dorneich

Inhaltsverzeichnis

A. Normative Ansatzpunkte

Intertemporale (intergenerationale) Gerechtigkeit und Chancengerechtigkeit Von <i>Hans-Günther Schlotter</i> , Göttingen	3
Selbstverantwortung, Solidarität, Subsidiarität und andere Sinnstrukturen der industriellen Gesellschaft Von <i>Werner Wilhelm Engelhardt</i> , Köln	55

B. Familie und Jugend

Die Familie als Träger intertemporaler Ausgleichsprozesse Von <i>Anton Rauscher</i> , Augsburg	81
Sicherung des intertemporalen Einkommensausgleichs durch Geburtenförderung? Sozialpolitische Zweckmäßigkeit und ordnungspolitische Problematik Von <i>Ulrich Pagenstecher</i> , Nürnberg	113

C. Arbeitsmarkt

Überlegungen zum intertemporalen Ausgleich in der Arbeitsmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Österreich Von <i>Alfred Klose</i> , Wien	167
---	-----

D. Lebenseinkommen und Alterssicherung

Möglichkeiten eines intertemporalen Belastungsausgleichs im Rahmen des Generationenvertrags der gesetzlichen Rentenversicherung Von <i>Heinz A. Allekotte</i> , Köln	203
Lebenseinkommens- und Längsschnittanalysen — Methodische und empirische Fragen sowie ihre verteilungs- und sozialpolitische Bedeutung Von <i>Winfried Schmähl</i> , Berlin	225

Beitragsäquivalenz oder interpersonelle Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung? Eine Analyse auf der Grundlage von Lebenseinkommen

Von *Christof Helberger*, Berlin, und *Gert Wagner*, Berlin 331

E. Theoretische Ansatzpunkte

Ansatzpunkte einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik

Von *Philipp Herder-Dorneich*, Köln 395

A. Normative Ansatzpunkte

Intertemporale (intergenerationale) Gerechtigkeit und Chancengerechtigkeit

Von *Hans-Günther Schlotter*, Göttingen

Vorbemerkung

Die Inhalte der beiden Ziele „intertemporale Gerechtigkeit“ und „Chancengerechtigkeit“ sind in ihren Varianten noch nicht so standardisiert, als daß allein bibliographische Verweise und Bezüge schon eine normative Basis konstituieren könnten. Das gilt zwar — dank einer schon seit längerem teils wissenschaftlich, teils praktisch-politisch geführten Diskussion — nur eingeschränkt für das Ziel der Chancengerechtigkeit, gilt aber voll für das Ziel der intertemporalen Gerechtigkeit. Deshalb ist eine ausführliche normative Analyse erforderlich (vgl. Abschnitt A). Sie nimmt hier also einen unter anderen Bedingungen nicht vertretbaren Raum ein.

Mit der dann folgenden positiven Analyse (vgl. Abschnitt B) sollen die je nach realisierter Normvariante sich ergebenden realen Beziehungen zwischen den beiden Zielen angegangen werden. Mit diesen Beziehungen ist gemeint: Chancengerechtigkeit und intertemporale Gerechtigkeit beeinflussen einander — sei es, daß die Neben- und Fernwirkungen des einen Ziels die Realisationsmöglichkeiten des anderen Ziels verändern, sei es, daß Elemente des einen Ziels die Verwirklichung des anderen Ziels begrenzen.

Allerdings konnten nicht alle Bezüge zwischen Chancengerechtigkeit und intertemporaler Gerechtigkeit betrachtet werden. Unerörtert blieb z. B. ein wichtiger intertemporaler Aspekt der Chancengerechtigkeit in der Familienpolitik: Herstellung der Chancengerechtigkeit für die Frau stellt das Problem der für die volle Entwicklung der Kinder erforderlichen Betreuung, stellt also die Frage nach möglichen Sozialisationschäden der heranwachsenden Generation. Wenn diese Frage empirisch bejaht werden muß, geht totale Chancengerechtigkeit heute auf Kosten der Chancengerechtigkeit morgen. Und daran schlosse sich für die wissenschaftliche wie praktische Sozialpolitik die Aufgabe an, welche flankierenden Maßnahmen, insbesondere welche wie organisierten Institutionen, solche zielnegativen Wirkungen abfangen können, damit Chancengerechtigkeit auch intertemporal verwirklicht wird.

A. Normative Analyse der Zielvarianten

I. Allgemeine Bestimmung der Gerechtigkeit

Die im folgenden als generelle normative Basis verwendete Definition der Gerechtigkeit im allgemeinen, d. h. nicht spezifiziert auf einen bestimmten sozialen Bereich, sei ohne Umschweife vorangestellt: Die Norm der Gerechtigkeit verlangt, daß Gleiches gleich und Ungleiches ungleich, aber gleichmäßig (nämlich nach gleichem Maß) behandelt wird. Ungleiches gleich zu behandeln wäre ungerecht.

Gerechtigkeit im speziellen Bezug auf die Wirtschaft ist demnach: Gleiche Behandlung von wirtschaftlich Gleichem und gleichmäßige Behandlung von wirtschaftlich Ungleichem. Analoges gilt für das Soziale, wie immer „Sozial“ gefaßt wird.

Bei der Konkretisierung dieser Bestimmung handelt es sich um *normative* Verinhaltenlungen. Das wirft die Frage auf, ob hierbei eine *wissenschaftliche* Aufgabe verbleibt. Kann Wissenschaft Antwort geben auf Fragen nach dem, was gleich sein soll und daher gleich behandelt werden muß und was ungleich sein soll und daher ungleich, aber gleichmäßig behandelt werden muß und welches das gleiche Maß sein soll? Nach dem hier respektierten Wissenschaftsverständnis ist es nicht möglich, intersubjektiv gültig zu zeigen, daß eine bestimmte Norm richtig sei. Auf Werturteile sind „richtig“ oder „falsch“ grundsätzlich unanwendbare Kategorien. Konsequenz dieser Einstellung ist nicht, vorgegebene Normen kurzerhand in der Wissenschaft hinzunehmen und sich z. B. mit den normativen Aussagen eines Trägers der Wirtschafts- und Sozialpolitik über das, was gleich und gleichmäßig sei, abzufinden. Als Mindestergebnis der über dieses Problem geführten wissenschaftstheoretischen Diskussion dürfen wir ansehen, daß Wissenschaft gegenüber solchen Aufgaben in der Lage ist:

- a) mögliche Kriterien der Gleichheit und mögliche Maßstäbe der Gleichmäßigkeit, also Normvarianten, zu präzisieren (oder gar erst zu entwickeln),
- b) mögliche Beziehungen zwischen den Varianten verschiedener Normen zu analysieren, und zwar
 - auf der Präferenzebene (Substitutionalität, Komplementarität, Unabhängigkeit),
 - auf der Realisationsebene (Antagonismus, Harmonie, Unabhängigkeit) und
 - auf der logischen Ebene (Negation, Identität),
- c) die Praktikabilität der Normvarianten zu prüfen.

II. Spezielle Definitionen

a) Intertemporale (intergenerationale) Gerechtigkeit

Intertemporale Gerechtigkeit könnte sich allein auf das Volkseinkommen oder auf das mögliche Versorgungsniveau beziehen und in einem Laissez-faire-Verständnis schließlich darauf hinauslaufen, daß die individuellen Präferenzen in einer jeden Generation zu einer (wie immer aggregierten) kollektiven Wertung über den intergenerationalen Versorgungsausgleich zwischen der Gegenwartsgeneration und der nächsten künftigen Generation zusammengefaßt würden. Zur graphischen Veranschaulichung ließen sich die Präferenzen mittels einer Indifferenzkurvenschar darstellen; und die über Investition und Desinvestition mögliche Substitution zwischen gegenwartsverbrauch und zukunftsverbrauch ließe sich jeweils mittels einer Transformationskurve skizzieren. Intergenerationale Gerechtigkeit bestünde darin, eine generationale Folge von Tangentialpunkten der Indifferenz- und Transformationskurven zu realisieren.

Diese Sicht kann sich aus mehreren Gründen verbieten, dann z. B.,

1. wenn die Individuen auf Grund einer intertemporal inkonsistenten Präferenzordnung die Zukunftsprobleme, -schwierigkeiten und -bedürfnisse unterschätzen¹, so daß die (aggregierte) kollektive Zeitpräferenzrate höher ausfällt als die politisch für erforderlich gehaltene soziale Zeitpräferenzrate,
2. wenn Mangel an Information zur begrenzten Sicht auf zwei oder höchstens drei Generationen und/oder zu einer Fehleinschätzung der Lage der künftigen Generation(en) führt,
3. wenn intertemporale Gerechtigkeit mehr als die Verlagerung von Verbrauchsmöglichkeiten zwischen Generationen meinen soll, z. B. die intertemporale Verteilung wirtschaftlicher und sozialer Chancen,
4. wenn nicht nur für die gesamte Wirtschaftsgesellschaft, sondern auch für ihre Teilgruppen spezifische Probleme der intertemporalen Gerechtigkeit als existent angesehen werden und diesen Problemen jeweils eine gruppen-überproportionale Dringlichkeit zugemessen wird.

Das alles sind schon normative Entscheidungen. Sie lassen sich eher in einen systematischen Zusammenhang bringen, wenn man zunächst aus der oben verwendeten allgemeinen Definition der Gerechtigkeit die

¹ Dieser für die soziale Sicherungspolitik grundlegende Faktor ist verschiedentlich analysiert worden. J. Rothenberg versucht in seiner Studie *An Approach to the Welfare Analysis of Intertemporal Resource Allocation* (Center of Planning and Economic Research, Lecture Series, 22, Athens, 1967, S. 31) eine Beschränkung auf zwei Sub-Faktoren: „the possibility of death“ und „impatience“.