

Krüsselberg, Hans-Günter

Article — Digitized Version

Grenzen des Sozialstaates in ordnungspolitischer Sicht: Gedanken zu einem Streitobjekt der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik : Ordnungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krüsselberg, Hans-Günter (1978) : Grenzen des Sozialstaates in ordnungspolitischer Sicht: Gedanken zu einem Streitobjekt der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik : Ordnungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 6, pp. 302-307

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135202>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Grenzen des Sozialstaates in ordnungspolitischer Sicht

Gedanken zu einem Streitobjekt der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

Hans-Günter Krüsselberg, Marburg

In Verbindung mit einer Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Politik wird in der Bundesrepublik eine Diskussion über die „Grenzen des Sozialstaates“ geführt. Professor Krüsselberg analysiert die ordnungspolitischen Aspekte dieses „alten“ und „ewigen“ Streitobjektes der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

Nach moderner Wissenschaftsauffassung bildet den Kern eines jeden Wissenschaftssystems ein Theoriekonzept, d. h. ein Bestand an Lehrsätzen und Hypothesen, der in konkreter Anwendung seine Brauchbarkeit gezeigt hat. Er findet solange Beachtung, wie keine Konzeption vorliegt, die mehr leistet, indem sie für den Bereich wahrgenommener Realität ein Mehr an Erklärungen oder bessere Erklärungen als zuvor bietet. Soweit es sich dabei um Anwendung auf gesellschaftliche Tatbestände handelt, steht immer die Anwendbarkeit für die alltägliche Politik mit zur Diskussion, häufig in der Form einer wissenschaftlichen Beratung von Politik. In diesen praktischen Zusammenhang ordnet sich die Debatte über Grenzen des Sozialstaates ein, die in den Sozialwissenschaften eigentlich schon seit den Anfängen staatlicher Sozialpolitik geführt wird, wenngleich unter gelegentlich anderen Stichwörtern wie „Grenzen des Wohlfahrtsstaates“ oder „Grenzen der Sozialpolitik“.

Es ist auffallend, daß solche Erörterungen stets in Verbindung mit irgendeiner Art von Bestandsaufnahme gegenwärtiger Politik auftreten. Daraus läßt sich folgern, daß es um den Vergleich denk möglicher Problemlösungen unter dem Aspekt ihrer Wünschbarkeit oder Leistungsfähigkeit geht, um die Überprüfung praktizierter oder vor der Verwirklichung bzw. in der Planung stehender Sozialleistungssysteme vor dem Hintergrund eines als gesellschaftlich relevant erachteten Zielbündels.

Für eine derartige Debatte ist es zudem interessant zu vermerken, daß es gleichsam – ebenfalls vom Beginn sozialpolitischen Bemühens an – einen Typ von Grundsatzdiskussion der Sozial-

politik gibt, der sich unter fast völligem Verzicht auf die Abschätzung von „Grenzen“ solcher Aktivitäten vorrangig der Zielbestimmung, oft einer „neuen“ Zielbenennung und Zielfindung widmet und mit unbefangener Inanspruchnahme eines Monopols an Reformbegabung die Sorge um die Grenzen der Sozialstaatlichkeit jeweils „konservativen Liberalen“ ins Protokoll schreibt.

Noch deutlicher wird die Sprache der Kritiker, wenn es sich gar um eine Analyse „in ordnungspolitischer Sicht“ handelt. So bescheinigt Hajo Riese (1972) der (liberalen) Ordnungstheorie, sie sei auf politische Sterilität, auf die Beschäftigung mit Nomenklaturen sowie die Verteidigung überkommener Positionen festgelegt. Er wirft ihr vor, Normen zu liefern, um – so wörtlich – „gegen die politische Praxis anzurennen“. Das Ordnungsdenken errichte „ein kunstvolles Gebäude unglaubwürdiger Konstruktionen . . ., das allein dem Ziel dient, die Brüchigkeit des Fundaments zu verschleiern“.

Ist es also müßig, das Ordnungsdenken zu strapazieren, um über mutmaßliche „Grenzen des Sozialstaates“ zu reden? Sind wirklich die Fragestellungen des 1950 verstorbenen Walter Eucken zur Sozialpolitik für die Analyse von Gegenwartsproblemen belanglos geworden, sind seine in diesem Bereich von Politikdiskussion vorwiegend wissenschafts-programmatischen Sätze etwa Störelemente für eine „rationale“ Politik? „Der Charakter der sozialen Frage hat sich total verändert“, so lautet es in den „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“, und gemeint ist – das ergibt sich aus dem Zusammenhang –: jeder Epoche, jeder Phase der zeitgeschichtlichen Entwicklung stellt sich die soziale Frage in Form einer neuartigen Herausforderung. „(Die) neue soziale Frage erstreckt sich auf sämtliche Berufsschichten“, d. h. wie es Gerhard Mackenroth 1952 formulierte, die Sozialpolitik ist „qualitativ total“ geworden; sie ist nicht mehr schichtenspezifisch angelegt; Sozialpolitik läßt

Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg, 49, ist Ordinarius für Volkswirtschaftspolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg.

sich heute nicht mehr als Randerscheinung des volkswirtschaftlichen Kreislaufs und des gesamten Gesellschaftsaufbaus ansehen. „Ohne die Gewährung des notwendigen Freiheitsrechts kann es keine Lösung der sozialen Frage geben“. Sagt das nicht auch das Grundgesetz? Liefert es damit auch die Normen, mit denen gegen die politische Praxis anzurennen wäre? Oder: Die Menschen, die in einer Gesellschaft leben, „die Arbeiter und alle, die sich in Abhängigkeit und Not befinden, können mehr verlangen als Mitleid, Mildtätigkeit oder sozialpolitische Hilfe von Fall zu Fall. Sie haben Anspruch auf eine Ordnung, die sie bejahen können, weil sie ihnen und ihren Angehörigen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht“. Wird hier nicht die Forderung erhoben auf Rechtsansprüche in bezug auf die Sicherung individueller Lebenslagen in einer Welt, die die Wahrung der Würde des Menschen als höchstes Gebot versteht?

Freiheit und Ordnung

Reicht es aus, an dieser Stelle die Vermutung zu äußern, in der Gegensatzposition zur Ordnungstheorie enthülle sich die Variante eines modernen Methodenstreits? Wahrscheinlich ist es fruchtbar, zumindest dabei mitzudenken, daß hier Wertsysteme oder Gesellschaftstheorien unterschiedlicher Prägung aufeinanderprallen könnten. Distanziert sich dabei die Gegensatzposition von den gerade zitierten Thesen? Und das ganz *ohne* ein Ordnungskonzept?

Noch ist es keine zehn Jahre her, daß es Heinz-Dietrich Ortlieb dringend geboten zu sein schien, „die dialektische Beziehung zwischen Freiheit und Ordnung in Erinnerung zu rufen“, indem er auf die Publikation Eduard Heimanns mit dem Titel „Freiheit und Ordnung“ und dessen Ergebnis aufmerksam machte: „Das rechte Verhältnis zwischen beiden ist gegeben, wenn die Ordnung nicht die Freiheit erdrückt und die Freiheit nicht die Ordnung unterhöhlt, selbst wenn sie diese nur mit Einschränkung gelten läßt.“ Lokalisiert wird damit auch das *entscheidende Problem unseres Themas*, das der Institutionalisierung von Sozialpolitik. Es drückt sich in dem Satz aus, daß konkrete Gesellschaften permanent daraufhin zu befragen sind, ob sie *eine gleichgewichtige Mischung von Freiheit stiftenden und Ordnung schaffenden Institutionen* aufweisen.

Die Diskussion über die Entfaltung des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland vollzieht sich grundsätzlich unter Verweisung auf die Formel vom sozialen Rechtsstaat in der Verfassung, auf das sogenannte „Sozialstaatspostulat“ des Grundgesetzes.

Unbestritten geht es hier um eine Aussage der Art, daß eine freiheitliche Demokratie gegenüber

ihren Bürgern soziale Verpflichtungen hat, Verpflichtungen, denen sie nachkommen soll unter Beachtung ihrer unaufhebbaren Gebundenheit an „die verfassungsmäßige Ordnung“, ... „an Gesetz und Recht“. Der „soziale Staat“ bindet sich an ein Recht, daß gemäß § 1 des Sozialgesetzbuches dazu beitragen soll, „ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen“.

Im Sozialrecht drückt die verfaßte Gesellschaft ihre unverbrüchliche Absicht aus, Gestaltungsaufgaben vermittelt konkreter Angebote sozialer Dienste und Einrichtungen „zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit“ wahrzunehmen. Die freiheitliche Demokratie sichert einmal, dem Verfassungsauftrag des Grundgesetzes folgend, wesentliche Grundrechte, die auf den Schutz der Würde des Menschen und seiner Freiheit in einer staatlich verfaßten, d. h. vor allem: durch Gesetze geregelten, Welt zielen, gegen den Zugriff des Gesetzgebers selbst. Darüber hinaus verbrieft sie durch ein Gesetzgebungsverfahren (nicht durch Verfassung) soziale Rechte, und sie verspricht „sicherzustellen, daß (diese) sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden“.

Unantastbarkeit der Würde des Menschen und Unverletzlichkeit der Freiheit der Person, unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt: sie sind unbestreitbar der Bezugspunkt für Debatten über Sozialstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. „Soziale Gerechtigkeit“ und „soziale Sicherheit“ hingegen erscheinen als Begriffe, die interpretationsbedürftig sind. Der Gesetzgeber löst sie auf und konkretisiert sie in einer auf die Person oder Personengemeinschaften gerichteten Wendung: als Recht auf individuelle Förderung in der Ausbildung gemäß Neigung, Eigenschaft und Leistung, Recht auf Zugang zur Sozialversicherung, Recht auf Erziehung u. a. m.

Inhalte des Begriffs „sozial“

Was bedeutet hier also „sozial“? Friedrich A. Hayek entdeckt in der Geschichte dieses Begriffes zumindest drei Wortbedeutungen:

Erstens eine Einstellung, die von jedem verlangt, daß er sich in seinem Handeln und in seinen Entscheidungen der Lage und der Probleme *aller* Mitglieder seiner Gesellschaft bewußt sein soll.

Daraus resultiert ein Plädoyer zur Fürsorge für jene, die ihre eigenen Interessen nicht wahrnehmen können.

Zweitens ein Verlangen (in einem dem ersten Punkt verwandten Gedankengang), bewußt auch sehr entfernte Folgen menschlichen Handelns in Betracht zu ziehen und aufgrund der Erkenntnis dieser besonderen Folgen jenes Tuns zu entscheiden. Hierin äußert sich der Wunsch, eine umfassende Einsicht in alles soziale Geschehen zu erlangen, um Entwicklungen abzuwenden, die im Vergleich mit einem Leitbild gut geordneter Gesellschaft unerwünschte Züge aufweisen. Jener Wunsch setzt folglich Vorstellungen über die wesentlichen Merkmale einer zukünftigen Ordnung gesellschaftlichen Lebens ebenso voraus wie das Wissen um die Instrumente zur Schaffung jener Ordnung.

Drittens eine Verweisung auf die Existenz „sozialer Kräfte“ und „sozialer Gebilde“ (wie die Sprache, die Sitte oder andere gesellschaftliche Institutionen), die als Resultat eines überindividuellen Entwicklungs- und Auswahlprozesses anzusehen sind, als Ergebnisse eines Zusammenspiels individueller Bemühungen, aus denen Ordnung hervorgeht als ein sich im Inneren der Gesellschaft bildendes Gleichgewicht.

Ziel der Sozialpolitik

Wie ordnet sich Sozialpolitik hier ein? M. E. ist es richtig, Sozialpolitik als Politik der Datensetzung und Datenänderung, als Politik der gruppen- und staatspolitischen Intervention (E. Liefmann-Keil) zu bezeichnen. Sie ist eine Politik der Veränderung der Struktur der Gesellschaft. Tatsächlich ist Sozialpolitik wesentlich eine Politik der Reformen. Sie wird im Sinne einer Formulierung Jan Tinbergens von jenen Versuchen getragen, soziale Spannungen zu vermindern, die vermittels neuartiger institutioneller Regelungen, z. B. durch Schaffung von Sozialversicherungssystemen, zu einem für die Staatsbürger „attraktiven System der gesellschaftlichen Organisation führen“ (zu einer „Ordnung“ — wie es bei Eucken hieß —, „die sie bejahen können“). Es geht um Anstrengungen, die „Furcht vor Not und Unfreiheit“ zu beseitigen — als Voraussetzung für die Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit in Form der Entdeckung der eigenen Identität.

Sozialpolitik soll folglich nicht nur dazu beitragen, die Fähigkeit des Menschen zu fördern, eigene Interessen und Bedürfnisse zu artikulieren, sondern auch seine Eigenschaft als Gemeinschaftswesen, dessen Handlungen Rückwirkungen auf die Lebenslagen anderer haben, zu erkennen. Sie soll darüber hinaus so angelegt sein, daß sie die Handlungs- und Gestaltungsspielräume nicht-staatli-

cher Lebensgemeinschaften eher erweitert als beschneidet, soweit sie eben dieser Entwicklung der sozialen Personalität des Menschen dienen.

So ist die Beziehung zu den oben genannten Formulierungen des Grundgesetzes nicht zu übersehen, wenn Kenneth E. Boulding in einer Studie aus dem Jahre 1967 das wesentliche Ziel von Sozialpolitik darin sieht, die personale Identität von Menschen innerhalb der Gemeinschaft zu begründen, mit der sie verbunden sind. Sozialpolitik vollzieht sich — so findet er — zentral über Institutionen, die Integration bewirken und Entfremdung abbauen. Der Erfolg von Sozialpolitik sei zu messen nach Maßgabe des Grades, in dem Individuen überzeugt werden können, einseitige Übertragungen (an Geld, Zeit, Befriedigung und Energie) an andere im Interesse der Zielsetzungen einer größeren Gruppe oder Gemeinschaft zu tätigen.

Problem eines sozialen Optimums

Aber Boulding weiß um das Spannungsverhältnis zwischen Integration (Ordnung) und Freiheit ebenso wie Heimann. Er fordert deshalb direkt dazu auf, seinen Definitionsvorschlag zu qualifizieren, ja, ihn in Frage zu stellen. Ohne Entfremdung — meint er — gäbe es keinen Fortschritt. Jeder, der sich in Konformität identifiziert mit dem, was ist, wage nicht mehr an das zu denken, was sein könnte. Nur der Nonkonformist sei zugleich Unternehmer, Prophet, Künstler, Neuerer. Zu lösen sei das Problem eines sozialen Optimums, eines Optimums an Integration, das sich für jede historische Konstellation neu stellt. Gesellschaften, die zu erfolgreich waren bei der Herstellung von Konformität und Integration (wie die klassischen chinesischen) tendierten zur Stagnation auf dem Niveau der erreichten „Vollkommenheit“. „Die desintegrierte, desorganisierte, mit Problemen sich quälende, chaotische Gesellschaft des westlichen Europas wurde zur Speerspitze der sozialen Evolution und produzierte die entscheidende Mutation in Richtung Wissenschaft“. Gesellschaften hingegen — so heißt es bei Boulding weiter —, die zu wenig integriert, zu sehr unter Desorganisationsprozessen leiden, zu stark mit Uneinigkeit und Konflikten belastet sind, sind unfähig, jenen angemessenen Rahmen für Gesetz und Ordnung zu schaffen und jenes Minimum des gegenseitigen Vertrauens, das für die weitere Entwicklung unserer komplexen Gesellschaften notwendig ist.

Wenn es nun hinsichtlich der Frage nach den „Grenzen des Sozialstaats“ um jenes Optimum-Problem geht, wird dann nicht der Rückgriff auf den Ordnungsbegriff oder eine Ordnungstheorie entbehrlich oder gar hinderlich? Tritt an dessen Stelle etwa jenes Ziel-Mittel-Denken, dessen „Verantwortungsethik“ nach Riese (im Gegensatz

zum Ordnungsdenken) nicht zu leugnen ist, gegen das aber – so meint er – wegen der Ordnungstheorie eine latente Aversion im deutschen Sprachraum bestünde?

Mögliche Grenz-Überschreitungen

Auch hier gibt es Ungereimtheiten, die sich vielleicht am ehesten über die Erörterung möglicher Grenz-Überschreitungen ins Blickfeld rücken lassen.

Generell scheint die Auffassung zu dominieren, daß es bis heute keine *objektiven* Kriterien gibt, die es ermöglichen, eine Überschreitung der Grenzen des Sozialstaates oder Wohlfahrtsstaates zu konstatieren. Es ist gewiß aufschlußreich zu vermerken, daß bisher niemand ernsthaft danach gefragt hat, welche Bezeichnung einem Staat *nach seiner Grenz-Überschreitung* gebührt: Unter- oder Über-Sozialstaat, sozialer totalitärer Staat oder unsozialer nicht-totalitärer Staat? Es zeigt sich darin, daß unsere Fragestellung nicht auf staatliche Totalität zielt, sondern auf die Frage, wodurch ein „System“ konstituiert und begrenzt wird, wenn es aus vielen ungleichartigen, aber ineinander verschränkten Elementen zusammengesetzt ist, übrigens eine Frage, die Eduard Heimann gegenüber Walter Eucken aufwarf.

Selbst wenn man sich Mackenroths Votum von 1952 anschließt, ein absolutes Zuviel an sozialen Diensten gebe es gar nicht, „jedenfalls nicht für alle praktisch möglichen und absehbaren Fälle“, dann muß mit ihm gleichfalls konzidiert werden, wohl aber sei eine Überforderung des jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsstandes möglich und eine falsche Rangordnung der Ansprüche. Im übrigen sei die soziale Katastrophe unausweichlich, wenn auf der ganzen Linie eine hypertrophierte Sozialpolitik die Arbeitseinkommen überbietet und das Nichtstun prämiert. Bereits damals betonte Mackenroth, im Zeitalter der nicht mehr neutralen Sozialpolitik könne nicht davon ausgegangen werden, Beschäftigungsstand und Arbeitslosigkeit seien „unabhängig und außerhalb der Sozialpolitik gegeben, sondern *selbst eine Funktion der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik und nicht zuletzt auch der Sozialpolitik*“. Durch die Sozialpolitik werde immerhin die *Grenze* zwischen Arbeit und Nichtarbeit – wengleich unscharf, so doch grundsätzlich – bestimmt.

Kriterien-Dilemma

Selbst wenn es also keine objektiven Kriterien gibt, staatliche Totalität begrifflich festzuschreiben, zeigt ein Blick in die Wirklichkeit, daß sie sich nach Untersystemen ordnen läßt, solchen der Arbeit und der Nicht-Arbeit, des Versicherungseins und des Nicht-Versicherungseins, des Eingliedertseins in einen gesellschaftlichen Entscheidungsmechanismus und des (noch nicht, nicht mehr usw.) Nicht-Eingegliedertseins – oder: nach einem vielfach verwendeten Schema: solchen der Politik, der Wirtschaft, des Rechts und der sozialen Lebensgemeinschaften wie Familie, Nachbarschaft, ethnischen, religiösen u. a. privaten Gruppierungen.

Damit bietet sich die Möglichkeit an, den Teil des gesellschaftlichen Lebens, auf den der Staat über seine „soziale Politik“ Einfluß nimmt, als Teil-Staatlichkeit zu definieren und zu fragen, ob er über Gebühr ausgeweitet ist oder unter einem Niveau liegt, das Sozialstaatlichkeit überhaupt erst konstituiert. Damit entsteht wiederum das Kriterien-Dilemma: woran mißt man „über Gebühr ausgeweitet“ oder „unter einem konstitutiven Niveau liegend“?

Generell ist man sich in der Literatur einig, daß das absolute Volumen der Sozialausgaben schwerlich als ein Abgrenzungs-Kriterium angesehen werden kann. Andererseits hört man gelegentlich, daß sich bei Überschreiten einer Sozialleistungsquote von 50% zumindest Grenzen abzeichnen. Diese Fassung bleibt jedoch so lange unverbindlich, als sie kein definitives Kriterium für eine Grenzüberschreitung bietet. Zwar konzidiert sie, daß eine finanzielle Belastbarkeitsgrenze für Bürger zu unterstellen ist; es kann hingegen leicht darauf verwiesen werden, daß sich bis heute kein nennenswerter Widerstand gegen Sozialabgaben seitens breiter Bevölkerungsschichten erhoben habe. Sowohl die Bürger als auch ihre Parteien ließen durch ihr Verhalten erkennen, daß von der Belastungsseite her *nach ihrem subjektiven Eindruck* die Grenzen des Sozialstaates (noch) nicht überschritten würden. Auch hier zeichnet sich schwerlich eine konsensfähige Antwort ab.

Sicherheit und Freiheit

Deshalb ist kürzlich von Willi Albers vorgeschlagen worden, von der Frage auszugehen, ob einseitige Leistungen der öffentlichen Hand oder im Umlageverfahren (d. h. durch Beiträge) finanzierte Leistungen zur sozialen Sicherheit für den einzelnen und/oder die Gesellschaft negative Wirkungen auslösen, wenn sie einen bestimmten Umfang überschreiten.

Die Grenzen für zusätzliche Sozialleistungen müsse man dort sehen, wo die mit ihnen verbundenen Nachteile größer als die erreichten Vorteile sind. Hinsichtlich der gegenseitigen Aufrechnung von Vor- und Nachteilen werde jedoch ein interpersoneller Nutzenvergleich notwendig, der in einer theoretisch einwandfreien Weise bis heute nicht praktiziert werden kann. Damit müsse auf eine Beantwortung der Frage nach den Grenzen

des Wohlfahrts- (d. h. in der Regel auch des Sozial-)Staates im Rahmen einer wissenschaftlichen, Allgemeingültigkeit beanspruchenden Analyse verzichtet werden. Ohne politische Wertung könne keine Aussage über „Grenzen“ erfolgen, wengleich die *Tatsache der Existenz solcher Grenzen* davon unberührt bleibt. Sie komme darin zum Ausdruck, daß mehr Sicherheit und mehr Freiheit in einem System der sozialen Sicherung nicht gleichzeitig verwirklicht werden könne, ohne daß eine der beiden Zielgrößen beeinträchtigt wird. Albers schließt eine konkrete akute Gefährdung der freiheitlichen Grundlagen unserer Gesellschaftsordnung durch übersteigerte sozialpolitische Forderungen in der Gegenwart nicht aus.

Da steht es nun auch hier im Raum – jenes Gegensatzpaar, das sich bildet aus den Ordnungsbegriffen „Sicherheit“ und „Freiheit“, auf das die Debatte über Bezugspunkte für die „Grenzen“ des Sozialstaates immer wieder hinsteuert.

Nicht nur in der nicht-wissenschaftlichen Öffentlichkeit wird von Gegnern der Ordnungstheorie suggeriert, man könne jene Formel unter Verwendung eines Stichworts abqualifizieren, das Friedrich August Hayek mit dem Titel seines Buches „Der Weg zur Knechtschaft“ lieferte. Sozialpolitik – so sei bewiesen – ebne nicht den Weg zur Knechtschaft, sondern begründe erst die Freiheit. Genau das bestätigt Hayek in dem genannten Text unmißverständlich, daß eben mit einiger Berechtigung konstatiert werde, die wirtschaftliche Sicherheit sei eine unerläßliche Voraussetzung für die wirkliche Freiheit. Es sei kein Grund vorhanden, warum in einer Gesellschaft, die einen Wohlstand wie die unsrige erreicht hat, nicht allen Menschen die Sicherheit eines Mindesteinkommens ohne Gefahr für die allgemeine Freiheit gewährleistet werden sollte – womit noch nicht gesagt ist, daß es problemlos sei, die genaue Höhe des zu garantierenden Standards zu fixieren. Hayek plädiert für staatliche Hilfe bei der Organisation einer umfassenden Sozialversicherung. Generell sei zudem in allen Fällen, in denen eine Gemeinschaftsaktion Schicksalschläge zu lindern vermag, die der einzelne nicht abzuwenden imstande ist, gegen deren Folgen er aber ebenso wenig Vorsorge treffen kann, zu fordern, daß solche staatlichen Hilfeleistungen erfolgen.

Verhinderung von Extremen

Aber Hayek sieht eine andere Art von Sicherheit in der Diskussion, die sich von der begrenzten, die allen Menschen gewährleistet werden kann und die deshalb kein Vorrecht ist, sondern ein durchaus berechtigter Anspruch, unterscheidet: Die absolute Sicherheit im Sinne der Sicherheit des besonderen Einkommens, auf das jemand Anspruch zu haben glaubt. Aus dem allgemeinen

Streben nach Sicherheit erwache, „weit davon entfernt, die Chancen für die Freiheit zu erhöhen“, wenn solche Sicherheit zu absolut aufgefaßt werde, jedoch „die ernsteste Bedrohung für die Freiheit“. Offensichtlich geht es um die Lösung eines Optimum-Problems, für das eine Organisationsform gefunden werden muß. Hayeks Hinweis lautet: Sollten Bemühungen um die Vermittlung von Sicherheit von Erfolg gekrönt sein, ohne die Freiheit zu vernichten, so muß *außerhalb des Marktes für die Sicherheit gesorgt werden*, und dem Funktionieren des Wettbewerbs dürften keine Hindernisse in den Weg gelegt werden.

Diese Empfehlung ist aber nichts anderes als eine Variante der Argumentation über die notwendige Gleichgewichtigkeit zwischen Freiheit stiftenden und Sicherheit schaffenden Institutionen! Ordnungsbegriffe sind Maßstäbe, nicht Realitäten – das betonte der im vergangenen Jahr verstorbene Eugen Böhler im Laufe seines Lebens immer nachdrücklicher. Die Wirklichkeit liegt irgendwo zwischen ihnen. „Es kann“ – so meinte er – „also für die praktische Politik nur darum gehen, die Entwicklung der Extreme zu verhindern, indem sie beim Vorherrschen eines Pols den Gegensatz kompensatorisch zu entwickeln sucht.“ Für die westliche Marktwirtschaft heiße dies, daß wir bei der wachsenden Tendenz zur Institutionalisierung um so besorgter für die Erhaltung des Individuums, seiner demokratischen Freiheitsrechte und deren Institutionen eintreten (sollten).

Politischer Bezugsrahmen

In diesem Sinne aber werden Ordnungsbegriffe zu Programmbegriffen. Bekanntlich verkörpern sich in Programmen die Bemühungen um die konkrete Formulierung einer Politik. Ein Programm muß einmal, um wirksam zu sein, dem wahrscheinlichen und möglichen zukünftigen Lauf der Dinge Rechnung tragen; es muß sich auf eine Analyse und eine Prognose stützen. Programme sollen jedoch gleichfalls, um wirksam zu werden, Unterstützung mobilisieren; sie sollen eine positive Resonanz in der Öffentlichkeit herstellen und Bereitschaft wecken, Maßnahmen, die aus den Programmsätzen folgen, aktiv (durch Mobilisierung eigener Ressourcen) oder auch passiv (durch die Anerkennung der Notwendigkeit von persönlichen Belastungen) mitzutragen und mitverantworten. Letzteres setzt voraus, daß ein dem Individuum und seiner Interessensphäre übergeordnetes Ziel oder ein Wert als verbindlich, d. h. eigenes Handeln und Entscheiden bindend, verstanden wird.

Nun unterwirft jede Änderung von Politik einige Merkmale des gegebenen Sozialsystems einem Wandel; stets intendiert bewirkt sie eine Revision

des Status quo in der Verteilung von Markt-Einkommen und staatlichen Leistungen, von Begünstigungen und Beanspruchungen, von sozialökonomischen Positionen und Werten. Unvermeidbar resultieren daraus partielle Zustimmung und partielle Widersprüche als Reaktionen der Kontrolle von Politik. Dieser Tatbestand gilt nicht allein im Fall von Sozialpolitik; er erstreckt sich auf den gesamten Sektor staatspolitischer Aktivität, für den generell – in Demokratien – ein bestimmtes Maß an *Unterstützung durch die Bevölkerung*, an *Vertrauen gegenüber der Regierung* Voraussetzung ist.

Das gilt selbstverständlich für alle Gegenstandsbereiche sozialer Politik, wie sie im Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik aufgelistet sind: Bildungs- und Arbeitsförderung, Sozialversicherung, soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden, Minderung des Familienaufwandes, Zuschuß für eine angemessene Wohnung, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Eingliederung Behinderter, den Sektor Arbeitsleben mit Gesetzen zum Schutz der Arbeitskraft durch Regelungen der Arbeitsbedingungen und der Sicherung gegen Betriebsgefahren und gesundheitliche Gefährdungen generell sowie das Grundgesetz mit seiner grundrechtlichen Absicherung der Tarifautonomie.

Unverzichtbare Ordnungsbegriffe

Wie aber ist es möglich, vor diesem Spektrum vielfältiger sozialpolitischer Aktivität „allgemeines Vertrauen“ für eine Regierungspolitik zu mobilisieren? Jede Politik zerfällt in eine Serie von Einzelmaßnahmen, die gezielt an verschiedenen Teilbereichen sozialer Politik anzusetzen suchen, um dort sichtbar gewordene Mängel und Defizite abzudecken. In diesem Sinne erstrecken sich solche Maßnahmen auf zahllose Einzelfälle; sie stellen Ad-hoc-Eingriffe dar und können nur auf dieser Basis beurteilt und nach ihrem Erfolg bewertet werden.

An dieser Stelle werden Rückgriffe auf Ordnungsbegriffe unvermeidlich. Bemühungen, die „Grenzen eines Sozialstaates in ordnungspolitischer Sicht“ zu bestimmen, gehen von der Annahme aus, daß Maßnahmen und Interventionen höchst unterschiedlicher Art gleichsam auf einen Allgemeinenner bezogen werden können. Diese Orientierung an einheitlichen Prinzipien der Bewertung wird *unentbehrlich*, wenn *immer ein komplexes Gebilde* – und als solches stellt sich ohne Zweifel unser System der Sozialpolitik dar – *in seiner Gesamtheit bewertet werden soll*, wenn immer überprüft werden soll, ob seine gegenwärtige und voraussichtliche zukünftige Entwicklung auf wünschenswerten Bahnen verläuft – oder nicht.

Hier hilft auch die Verweisung auf konkrete politische Bedürfnisse nicht weiter; sie verhilft allen-

falls dazu, die Frage nach dem Allgemeinenner des Ordnungsbegriffes zuzudecken. Gefragt wird nach Art und Qualität einer Gesamtstruktur und nach den Prinzipien, die über ihre Ausformung und Entwicklungsmöglichkeiten bestimmen.

Entschieden wird mit dem aus diesem Argument folgenden Plädoyer für die Verwendung des Ordnungsbegriffes in Wissenschaft und Politik zweierlei; beides ist deutlich voneinander zu unterscheiden. Erstens geht es um die Feststellung, daß – wie Boulding es formulierte – für den menschlichen Geist das Streben nach Ordnung ziemlich stark ist; dem Drang nach intellektueller Klarheit könne kaum widerstanden werden. Gemeint ist ein individuelles Bedürfnis, Orientierung zu finden in einer komplexen Welt, das Bedürfnis, über eine gedankliche, *innere Ordnung* als Maßstab für die Beurteilung konkreter Realität zu verfügen. Damit verbindet sich zweitens das Problem der Beurteilung der Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft durch gesellschaftliche Institutionen, das Problem der äußeren Ordnung. Soweit diese äußere Ordnung einheitlichen Prinzipien unterworfen ist, wird sie verstehbar und kritisierbar im positiven und negativen Sinne vor dem Hintergrund jener inneren gedanklichen Ordnungen in den Köpfen der Bürger, die die Gesamtheit der Gesellschaft letztlich repräsentieren.

Solange für rationale Kritik die Erörterung konkreter Alternativen Bedeutung hat, ist auf die Verwendung von Ordnungsbegriffen nicht zu verzichten. Es ist deshalb kein Wagnis zu prognostizieren, daß auch in Zukunft über die „Grenzen des Sozialstaates“ diskutiert werden wird. Es existiert eben doch ein Ordnungsproblem!

Literaturangaben:

Willi Albers: Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: B. Külp, H. D. Haas, (Hrsg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977.

Hans Albert: Kritische Vernunft und menschliche Praxis, Stuttgart 1977.

Eugen Böhm: Der Mythos in Wirtschaft und Wissenschaft, Freiburg i. Br. 1965.

Kenneth E. Boulding: The Boundaries of Social Policy, in: Social Work, 1967.

Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1959.

Friedrich A. Hayek: Studies in Philosophy, Politics and Economics, London 1967.

Ders.: Der Weg zur Knechtschaft, (Neuaufgabe) München 1971.

Eduard Heimann: Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme, Tübingen 1963.

Ders.: Freiheit und Ordnung, Hamburg 1969.

Hans-Günter Krüsselberg: Die vermögentheoretische Dimension in der Theorie der Sozialpolitik, in: Ch. v. Ferber, F. X. Kaufmann (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977.

Elisabeth Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961.

Gerhard Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1952.

Hajo Riese: Ordnungsidee und Ordnungspolitik – Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: Kyklos, 1972.

Jan Tinbergen: Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br. 1968.