

*„Eine Politikwissenschaft, die zu dem Phänomen ‚Gemeinwohl‘ nichts zu sagen hat, ähnelt einer Vorführung des Hamlet ohne den Prinzen von Dänemark.“*

Ernst Fraenkel, 1966

---

## 2.1 Kompass: politische Grundwerte

Erfolge und Misserfolge der Politik sind nur aus der Sicht ihrer *Ziele* zu bestimmen. Diese leiten sich von *Grundwerten* ab, die unser Politikverständnis prägen. Hierbei handelt es sich nach einer weit verbreiteten Überzeugung in den demokratischen Verfassungsstaaten um *Freiheit*, *Gleichheit*, *Gerechtigkeit* und *Gemeinwohl*. Freiheit und Gleichheit sind die zentralen Grundwerte des angelsächsischen Demokratieverständnisses<sup>119</sup>, während der im kontinentaleuropäischen Verfassungsdenken besonders betonte Grundwert der Gerechtigkeit auf zwei Bedeutungen verweist: die Chancengleichheit und die Solidarität zwischen unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft. Diese vier Grundwerte stehen in einer interdependenten Beziehung: Freiheit erfordert zu ihrer Verwirklichung politische Gleichheit. Das Ergebnis des gesellschaftlichen Wettbewerbs kann im Sinne der Solidarität und Chancengleichheit korrigiert werden – soweit dadurch die Grundlagen der Freiheit nicht eingeschränkt werden. Darauf verweist insbesondere die Gerechtigkeitstheorie von John Rawls.<sup>120</sup> Freiheit bedeutet auch eine auf Gewinn angelegte Tätigkeit, die

---

119 Vgl. Robert A. Heinemann u. a., *The World of the Policy Analyst. Rationality, Values, and Politics*, New York/London 2002, S. 57

120 Vgl. John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.) 1971; in deutscher Übersetzung: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M. 1975. Otfried Höffe (Hrsg.), *Gerechtigkeit als Fairness*, Freiburg/München 1977

die Gegensätze zwischen den gesellschaftlichen Schichten möglicherweise vertieft, den Zusammenhalt der Gesellschaft aber nicht aufheben darf.

Die Bedeutung der Grundwerte für die Festlegung politischer Ziele lässt sich folgendermaßen umschreiben:

### 1. Gemeinwohl

Die Befriedung gesellschaftlicher Interessen spielt in allen Auffassungen von politischer Zielbestimmung eine maßgebliche Rolle. Der umfassendste Anspruch an diese Aufgabe wird seit *Aristoteles* und *Thomas von Aquin* durch den Begriff des *Gemeinwohls* (*Bonum Commune*) zum Ausdruck gebracht. Wenn dieser Begriff nicht nur als Leerformel in der politischen Auseinandersetzung verwendet werden soll, so kann er zwei Sichtweisen verdeutlichen: einmal gemeinsame, politisch bedeutsame Wertvorstellungen und Erwartungen der Mitglieder einer Gesellschaft an die Politik, zum anderen die Interessen der Bürger gegenüber dem Staat.<sup>121</sup>

Zwei Versionen des Gemeinwohlverständnisses haben die politische Ideengeschichte geprägt: 1. die Behauptung eines vorgegebenen Allgemeinwohls, dem die Mitglieder einer Gesellschaft nicht zustimmen müssen, dem sie sich aber dennoch zu unterwerfen haben. 2. Gemeinwohl als Ergebnis des politischen Prozesses, das sich unter Beachtung von Spielregeln des politischen Wettbewerbs aus der für die Gesamtgesellschaft verbindlichen politischen Regelung von Interessenkonflikten ergibt.<sup>122</sup> Den folgenden Ausführungen wird ein Verständnis des Gemeinwohls im Sinne dieses zweiten, pluralistischen Politik- und Gesellschaftsverständnisses zugrunde gelegt. Denn der demokratische Prozess lebt von der Existenz konkurrierender Gemeinwohlkonzepte und der Begriff des Gemeinwohls selbst ist im pluralistisch verfassten demokratischen Verfassungsstaat stets inhaltsoffen.<sup>123</sup>

### 2. Gerechtigkeit

Der Grundwert der Gerechtigkeit ist oberste Norm bei allen Entscheidungen über Verteilungsfragen. Seit *Aristoteles* unterscheiden wir zwischen ausgleichender und austeilender Gerechtigkeit. Es geht auch in der Gegenwart daher nicht nur um die rechtliche Geltung von Entscheidungen der Gerichte, sondern auch um eine

121 Der Gemeinwohlbegriff ist seit jeher Projektionsfläche eines normativen Vorverständnisses „guter Politik“ gewesen. Siehe hierzu Josef Endres, *Gemeinwohl heute*, Innsbruck Wien 1989, S. 49: „Gemeinwohl ist das Gut- und Vollkommensein von menschlichen, zielhaft geeinten Sozialverbänden. Dieses Wohl muss seinen Trägern, den Gemeinschaftsgliedern auch entsprechen.“

122 Vgl. Everhard Holtmann (Hrsg.), *Politik-Lexikon*, München-Wien 1991, S. 205

123 Vgl. Gunnar Foke Schuppert/Friedhelm Neidhardt, *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz*, WZB-Jahrbuch 2002, Berlin 2002

substantielle Bewertung der gesellschaftlichen Verteilung von Ressourcen, Gütern, Dienstleistungen, Privilegien, Anreizen und Sanktionen.

Gerechtigkeit bedeutet die Verbindlichkeit von Entscheidungen der Rechtsprechung wie die politisch verbindliche Bewertung der gesellschaftlichen Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen. Der Grundsatz der Gerechtigkeit begründet die Forderung, gleiche Sachverhalte gleich und ungleiche Sachverhalte ungleich zu behandeln.

Wie sollen wir den Grundwert der Gerechtigkeit in politisch-gesellschaftlichen Zusammenhängen verstehen? Hierbei können wir auf zwei Orientierungsangebote der politischen Philosophie zurückgreifen.<sup>124</sup>

- Nach der „*Theorie der Gerechtigkeit*“ von John Rawls<sup>125</sup> kann der Staat zugunsten verteilungspolitischer Ziele etwa durch progressive Steuern und eine Vermögenssteuer in die primäre Einkommens- und Vermögensverteilung eingreifen. Dabei verfolgt er das Ziel des Angebots breiter, als politisch gerecht bewerteter Leistungen. Gerechtigkeit beruht auf drei Prinzipien: Freiheit, Gleichheit und der Belohnung für Leistungen, die der Allgemeinheit zugute kommen.<sup>126</sup>
- Nach der „*Theorie der Verfügungsberechtigung*“ von Robert Nozick hat jeder Bürger einen Anspruch auf den vollen Ertrag seiner Arbeitsleistung. Der Staat kann zwar eine starke Ungleichheit dieser Ergebnisse korrigieren, muss sie aber im Kern akzeptieren.

In jedem Falle muss der Preis der Gerechtigkeit von anderen Gruppen als den Nutznießern der Entscheidung bezahlt werden. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen müssen daher nach eindeutigen Verfahren geregelt werden, gleichgültig, ob ein mehr an sozialer Gleichheit (Rawls) oder an dem Schutz des individuellen Erwerbs (Nozick) orientiertes Verfahren gewählt wird. Allerdings ist es nur aus der ersten Sicht legitim, die Zugangschancen solcher Bevölkerungsgruppen zu Vermögen und Einkommen zu verbessern, die bei der Verteilung von Begabungen und Besitz von der „*Lotterie der Natur*“ benachteiligt worden sind. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Ergebnisse des Wettbewerbs korrekturbedürftig sind.

---

124 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, Public Policy. Perspectives and Choices, Boston (Mass.) u. a. 1999, 2. Aufl., S. 9 ff

125 Vgl. John Rawls, A Theory of Justice, a. a. O., passim

126 John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, a. a. O.

Warum intervenieren Regierungen auf dem Markt öffentlicher Güter? Kurz gesagt deswegen, weil die Märkte bei der Erstellung von Gütern dieser Art versagen. Worin liegen die Ursachen dieses Marktversagens begründet? Einmal sind öffentliche Güter (Sicherheit, Umwelt) unteilbar und allgemein zugänglich: Niemand soll nach dem gesellschaftlichen Grundkonsens von ihrer Inanspruchnahme ausgeschlossen werden. Darin unterscheiden sie sich von privaten Gütern. Während im Falle privater Güter ein Anbieter allein über ihre Erstellung und die Bedingungen ihres Erwerbs entscheiden kann, setzt das Angebot öffentlicher Güter kollektive Entscheidungen voraus, an denen Parteien, Verbände, Wähler, Medien, Regierung, Verwaltung und Gerichte beteiligt sind.

Das Merkmal der *Nichtausschließbarkeit* potentieller Interessenten von der Nutzung öffentlicher Güter weist auf das „*Trittbrettfahrer-Problem*“ (*free rider*) hin: Auch Personen, die in keiner Weise zur Finanzierung öffentlicher Güter beitragen, können diese in Anspruch nehmen. Anders gesagt: Der „Trittbrettfahrer“ erfreut sich des Nutzens öffentlicher Güter, deren Finanzierung andere (z. B. Steuerzahler, Beitragszahler, Spender) tragen – obwohl er durchaus zur Erstellung dieses Güterangebots beitragen könnte.

Dieses Problem kann dadurch gelöst werden, dass die politischen Entscheider einzelne Leistungsangebote aus dem Bereich der öffentlichen Güter in denjenigen privater Güter verlagern und zugleich einen Finanzierungsbeitrag der Nutzer in Höhe des Güterpreises erzwingen. Die damit verbundenen Zugangs- und Verteilungsprobleme sind jedoch schwerwiegend. Denn die politischen Entscheider werden im Interesse sozialer Gerechtigkeit darauf achten, dass durch die Preisgestaltung dieser Güter und Dienstleistungsangebote nicht ganze Bevölkerungsgruppen von einer Inanspruchnahme abgehalten werden oder diese nur zu politisch nicht vertretbaren Bedingungen möglich wird. Dies gilt beispielsweise für die Zugangsbedingungen zu Institutionen der höheren Bildung und der Weiterbildung sowie zu kulturellen Dienstleistungsangeboten (Theater, Konzert etc.).

**Tabelle 8** Theorien der Verteilungsgerechtigkeit

1.	<b>Theorie der Verfügungsberechtigung</b> (Entitlement Theory)
Vertreter:	Robert <i>Nozick</i>
Prinzipien:	Rechtmäßige Verfügung über Eigentumsrechte, vollständige Respektierung dieser Rechte durch den Staat
2.	<b>Theorie der Gleichheit</b>
Vertreter:	Robert <i>Veatch</i>
Prinzipien:	Gleichwertigkeit der Menschen, Chancengleichheit
3.	<b>Vertragstheorie</b>
Vertreter:	John <i>Rawls</i>
Prinzipien:	größte gleichwertige Freiheit; gleiche Aufstiegschancen bei gleichen Fähigkeiten; Institutionen sollten den am schlechtesten Gestellten den größten Nutzen verschaffen (Differenzprinzip)
4.	<b>Bedürfnistheorie</b>
Vertreter:	Norman <i>Daniels</i>
Prinzipien:	Aufrechterhaltung normaler Fähigkeiten; entsprechend gerechte Wahrnehmung von Chancen; Garantie der Chancengleichheit
5.	<b>Theorie des Utilitarismus</b>
Vertreter:	David <i>Hume</i> , Jeremy <i>Bentham</i> , John Stuart <i>Mill</i>
Utilität –	größter Nutzen für die größte Zahl von Bürgern; teleologische Orientierung – der „Zweck heiligt die Mittel“.

Quelle: in Anlehnung an Lu Ann Aday u. a., Evaluating the Healthcare System: Effectiveness, Efficiency, and Equity, Chicago/Washington D.C. 2004, 3. Aufl., S. 123 f.

### 3. Chancengleichheit

Gesellschaftliche Egalität bedeutet die Gleichheit der Chancen und nicht die Gleichheit der Ergebnisse.

Dieser Grundsatz bedeutet keine exakte Gleichheit von Lebensverhältnissen und Ressourcenausstattung, sondern die Chance gesellschaftlicher Gruppen und Individuen auf gleichberechtigte Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wettbewerb und damit auch auf Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Fortschritt. Mit anderen Worten: Der Grundsatz der Chancengleichheit veranlasst den Staat zu einer *Angleichung* gesellschaftlicher

*Startchancen*, nicht aber zu einer (nachträglichen) Angleichung der Ergebnisse des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wettbewerbs. So wurde aus der revolutionären Forderung nach „*Gleichheit*“ die Maxime der *Chancengleichheit* – ein programmatischer Wandel, den sich auch die Parteien zu eigen gemacht haben.

#### 4. Freiheit

Das Freiheitsprinzip soll die Freiheit vor staatlicher Bevormundung sichern. Zu dieser negativen Abgrenzung von formellen Zwängen und Interventionen kommt jedoch im demokratischen Verfassungsstaat eine strukturelle Voraussetzung der Freiheit: die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen für eine freie Entfaltung der Fähigkeiten der Bürger. Denn zwischen deren Interessen und Ansprüchen kann nicht von vornherein politisch entschieden werden. Umgekehrt setzt die Befähigung zu freier politischer und gesellschaftlicher Betätigung die diese vorangehende Bewältigung existentieller sozialer und wirtschaftlicher Risiken voraus. Individueller Rechtsschutz, die Koalitionsfreiheit zur kollektiven Wahrnehmung gesellschaftlicher Interessen und die Sicherung vor Existenzrisiken sind daher wesentliche Voraussetzungen politischer und gesellschaftlicher Freiheit. Das Prinzip der Freiheit ist also nicht nur negativ definiert („Freiheit von ...“) sondern auch positiv („Freiheit für ...“) und verweist damit zugleich auf die Forderung nach Chancengleichheit.

Jeder Bürger hat das Recht auf größtmögliche *Freiheit*, soweit diese mit der gleichen Freiheit für alle vereinbar ist.<sup>127</sup> Ungleichheiten sind dann vertretbar, wenn sie sich zu jedermanns Vorteil entwickeln, den am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitgliedern nützen sowie faire und gleiche Zugangschancen bereithalten, die allen zugute kommen. In den Worten von John Rawls: 1. Jeder hat das gleiche Recht auf die weitestreichende Grundfreiheit, die mit der gleichen Freiheit anderer vereinbar ist. 2. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind so zu verteilen, dass sie zu jedermanns Vorteil sind und Positionen und Ämtern zugute kommen, die allen gleichermaßen offen stehen.<sup>128</sup>

#### 5. Demokratie

Zwischen der individuellen Selbstbestimmung in Freiheit als viertem Grundwert und der Demokratie als fünftem besteht ein enger Zusammenhang: Als politische Herrschaftsform kann Demokratie nicht im Sinne eines radikal-utopischen Verständnisses der Identität von Herrschern und Beherrschten (*identitäre Demokratietheorie*) verstanden werden, sondern unter den Bedingungen komplexer, durch eine Vielfalt

---

127 Vgl. John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, a. a. O.

128 ders., a. a. O., S. 84 f.

von Interessen gekennzeichneten Gesellschaften nur als *pluralistische Demokratie*, die durch einen Wettbewerb unterschiedlicher Gruppen um die politische Macht *und* durch Chancen wirksamer individueller Teilhabe gekennzeichnet ist. Je intensiver der politische Wettbewerb, umso größer ist der Druck auf die politischen Entscheider, Interessen und Erwartungen der Bevölkerung zu berücksichtigen. Damit besitzt die demokratische Ordnung nicht nur eine funktionale, sondern auch eine moralische Komponente.

Das Mehrheitsprinzip führt auch in heterogenen, durch Interessenvielfalt geprägten modernen Gesellschaften dazu, dass unter der Voraussetzung wechselnder, unterschiedlich zusammengesetzter Mehrheiten eine größere Zahl individueller Interessen berücksichtigt wird als bei Anwendung jeder anderen Entscheidungsregel. Die permanente Ausgrenzung einer Minderheit wird damit zwar noch nicht ausgeschlossen, aber um so weniger wahrscheinlich, als sich die gesellschaftlichen Interessengruppen überlappen, ihre Einflusszonen sich im Zeitablauf verschieben und die einzelnen Bürger in unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Bezugssystemen verwurzelt sind.

In jedem Fall hat die Anwendung des Mehrheitsprinzips im demokratischen Verfassungsstaat zur Folge, dass die maximale Zahl von Bürgern, die als Folge von Mehrheitsentscheidungen eine Beeinträchtigung ihrer Interessen hinnehmen müssen, kleiner ist als bei der Anwendung jeder anderen politischen Entscheidungsregel. Zwar führt der Einstimmigkeitsgrundsatz logisch aus dem Dilemma der Interessenabwägung zwischen Mehrheiten und Minderheiten heraus, ermöglicht aber in heterogenen Gesellschaften eine Blockade *aller* Entscheidungen und ist unter der Voraussetzung dieser Gesellschaften nur durch Zwang oder nur durch Manipulation zu verwirklichen.

Die Diskussion um die politische Stellung von Mehrheiten und Minderheiten im demokratischen Verfassungsstaat unterstreicht aber auch, dass die Mehrheitsregel nur einer von mehreren Standards zur Sicherung individueller Interessen sein kann. Die Institutionen der vertikalen Gewaltenteilung (Föderalismus, kommunale Selbstverwaltung) und der horizontalen Gewaltenteilung (Unabhängigkeit der Gerichte, Grundrechtsgarantie etc.) stellen insgesamt wirksame Barrieren des Minderheitenschutzes gegen eine totale Anwendung des Majoritätsprinzips dar. Der wirksamste Schutz von Minderheiten aber liegt in ihrer Chance begründet, sich zusammenzuschließen und neue Mehrheiten zu formen. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Gestaltung der politischen Institutionen, insbesondere der Parlamente, Parteien und Verbände in einem umfassenden System von „*checks and balances*“. Deren Funktionsfähigkeit und Integrationsvermögen müssen ausreichen, jeweils neue Mehrheiten (und Minderheiten) im Prozess des politischen und

gesellschaftlichen Wettbewerbs zu schaffen. Dies setzt voraus, dass auch der wirtschaftliche Wettbewerb offen ist und vor Vermachtungstendenzen geschützt wird.

## 2.2 Leitlinien: Formulierung, Gewichtung und Messung politischer Ziele

Die Formulierung politischer Ziele spiegelt wissenschaftliche und professionelle Interessen sowie gesellschaftliche Problemwahrnehmungen und politische Verhaltensroutinen wider.<sup>129</sup> Selbst die sprachliche Fassung der Ziele ist nichts anderes als das Ergebnis eines wissenschaftlich-administrativen Konsensus. So schlagen sich die gefundenen Begriffe, Sichtweisen und Wahrnehmungsroutinen auch in dem jeweiligen Entwurf eines politischen Programms (*policy design*) nieder. Hierbei ist insbesondere zu fragen, ob die Festlegung der Ziele soziale, ethnische und wirtschaftliche Konfliktlinien überwindet, eine Beteiligung der Zielgruppen an der Politikformulierung gewährleistet ist und die Zivilgesellschaft ausreichend mobilisiert.<sup>130</sup> Auf der Grundlage eines verfassungspolitischen Konsensus' konkurrieren die politischen Parteien durch ihre Programme um unterschiedliche politische Ziele. Nach welchen Maßstäben legt die Regierung verbindliche Ziele fest? Und wie bestimmen die Bürger ihre eigenen politischen Prioritäten?

Vorrangiges Ziel der Politik im modernen Staat ist die *Steigerung des Wohlstandes* der Bevölkerung. Dazu ergreift die Regierung Maßnahmen, die der Privatsektor nicht – oder nicht in diesem Umfang – tätigen würde. Sie strebt damit ein Mehr an Gleichheit der Lebenschancen an und korrigiert dadurch die am Markt erzielte Verteilung der Einkommen und Lebenschancen.<sup>131</sup> Wie können Ergebnisse und Wirkungen dieser Politik gemessen werden? Zur Beantwortung dieser Frage müssen die *Auswirkungen der staatlichen Ausgaben auf das Wohlstandsniveau der Bevölkerung* ermittelt werden. Dieses Niveau ist mehrdimensional; d. h. anhand unterschiedlicher Maßstäbe zu messen: 1. mit Hilfe des Nutzens, 2. des Einkommens und 3. der Fähigkeiten der Mitglieder der Zielgruppe. Die Förderung dieser Fähigkeiten zielt beispielsweise auf die Beseitigung von Hunger und Alpha-

129 Vgl. Anne Larason Schneider/Helen Ingram, *Policy Design for Democracy*, Lawrence (Kansas) 1997, S. 195 f.

130 Vgl. dies., ebd., S. 203 ff.

131 Vgl. Dominique van de Walle, *Assessing the Welfare Impacts of Public Spending*, Washington, D. C., 1996, World Bank-Policy Research Working Paper 1670, S. 2



betismus – in Entwicklungsländern wie in Wohlfahrtsstaaten.<sup>132</sup> Die Daten zur Ermittlung des Wohlstandsniveaus im internationalen Maßstab werden auch zu einem „*Armutsindex*“ aggregiert. Ökonomen und Politiker gehen hierbei häufig von zwei unterschiedlichen Perspektiven aus: Während Wirtschaftswissenschaftler vom Ziel der Nutzenmehrung ausgehen, streben Politiker eine Veränderung von Größen an, die nicht unmittelbar mit dem Nutzenkonzept zusammenhängen, und zwar: Einkommen, Gesundheit und Bildung. Die Auswirkungen staatlichen Ausgabenverhaltens auf den Wohlstand der Bevölkerung können dabei mit zwei Untersuchungsansätzen aufgespürt werden.

Der erste Ansatz ist das Konzept der *Nutzeninzidenz*. Danach wird der Nutzen eines staatlichen Leistungsangebots durch die Kosten für seine Herstellung gemessen. Maßstäbe der Messung sind durch gesellschaftlichen Konsens getragene Indikatoren. Dabei steht die Frage im Vordergrund, inwieweit sich die jeweiligen staatlichen Maßnahmen auf die Verteilung von Lebenschancen auswirken. Sie sind *progressiv*, soweit sie die bestehende Ungleichheit noch weiter vergrößern. Studien, die dem Ansatz der *Nutzeninzidenz* folgen, haben in den vergangenen Jahrzehnten einen großen Einfluss auf das entwicklungspolitische Denken gezeitigt. In der Entwicklungszusammenarbeit ist beispielsweise eine stärkere Konzentration Öffentlicher Entwicklungshilfe auf *Basisgesundheitsversorgung* und *Grundschulausbildung* Konsequenz dieses Konzeptes. Diese Ausgaben kommen noch am ehesten den wirklich Armen zugute, während die bessergestellten Bevölkerungsschichten mehr von der Förderung des Tertiärbereichs (Hochschulen, Kliniken) profitieren. Gesundheits- und Bildungsausgaben in den Entwicklungsetats wirken insoweit der ungleichen Verteilung von Lebenschancen entgegen. Allerdings sind gegenüber der Tragfähigkeit dieser Strategie gewichtige Einwände erhoben worden: Die Kosten der Leistungen hätten mit dem tatsächlichen Nutzen der Empfänger wenig zu tun. Die Ermittlung der Wirkungen staatlicher Maßnahmen müsse eine größere Bandbreite sozialer Indikatoren erfassen (Wasserversorgung, sanitäre Einrichtungen, Infrastruktur, Krankheitsvorbeugung etc.).<sup>133</sup> Auch Ausgaben für den tertiären Bereich könnten in erheblichem Umfang dabei helfen, die Massenarmut zu beseitigen. Im Übrigen sei nicht der Durchschnittsnutzen, sondern der Grenznutzen der Empfänger für die Beurteilung staatlicher Programme ausschlaggebend.

Das zweite Konzept ist der *Verhaltensansatz*, der die Verhaltensweisen der Empfänger staatlicher Leistungen modellhaft abbildet und von der Inzidenz des Grenznutzens ausgeht. Die Nutzenempfänger und auch die übrigen Bürger passen ihre Verhaltensweisen den staatlichen Programmen an. Dabei zeigt sich, dass

---

132 Vgl. Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam 1985

133 Vgl. Dominique van de Walle, *Assessing the Welfare Impacts*, a. a. O., S. 9

sich die ärmsten Bevölkerungsschichten – wie nicht anders zu erwarten – durch eine hohe Preiselastizität ihres Verhaltens auszeichnen. Dies gilt vor allem für die Auswirkungen staatlicher Gebühren auf das Nachfrageverhalten dieser Bevölkerungsgruppe.<sup>134</sup>

Auch dieser Ansatz weist Schwächen auf: Die Schätzung der Programmwirkungen ist durch Verzerrungen gekennzeichnet, die darauf beruhen, dass der soziale Aggregatzustand – etwa der Ernährungsstand der Bevölkerung –, der die staatlichen Interventionen legitimiert, selbst durch diese Maßnahmen verändert wird. Kausale Zusammenhänge bestehen in beiden Richtungen: Ausgangsbedingungen lösen Interventionen aus, und diese verändern ihrerseits die Ausgangssituation. Die Haushaltsuntersuchungen, auf denen der Verhaltensansatz basiert, beruhen auf Modellen von Konsumstandards und Konsumverhalten, das den Verbrauch staatlich geförderter Güter und Dienstleistungen einschließt. Die Modelle sind daher willkürlich und einseitig: Aufgrund vielfältiger Restriktionen und Engpässe spiegeln die tatsächlichen Verbrauchsausgaben nicht die eigentlichen Konsumwünsche wider. Die Konsumstandards erscheinen von außen vorgegeben, teilweise durch technische und administrative Vorgaben erzwungen und keineswegs authentisch.<sup>135</sup>

Neuere Versuche streben daher eine Synthese beider Ansätze an. Ziel muss dabei sein aufzuzeigen, wie sich die Entwicklung von Einkommen, Bildung und Gesundheit und die Verteilung der Zugangschancen zum Arbeits- und Verbrauchermarkt, zum Bildungssektor und Gesundheitssystem ohne staatliche Interventionen entwickelt hätten. So können deren Wirkungen klarer veranschaulicht und besser begründet werden.

Der diesen Betrachtungen zugrunde liegende Maßstab der *Lebensqualität* wirft die Frage auf, welche Faktoren der persönlichen Existenz diesem zugrunde liegen und ob sie für die persönliche wie wissenschaftliche Bewertung gleiches Gewicht besitzen. Da dies nicht der Fall ist, stellt sich die weiter gehende Frage nach der Gewichtung der Indikatoren.<sup>136</sup> In der Diskussion um Eignung und Akzeptanz von alternativen Entwicklungsstrategien hat sich auf der Grundlage der *Grundbedürfnisstrategie* insoweit ein politischer Konsens herausgebildet, als im Rahmen der individuellen Bedürfnishierarchie und in der Skala politischer Interventionen die *Grundbedürfnisse* – Ernährung, Wohnen, Gesundheit, Bildung, Recht auf

---

134 Vgl. Paul Gertler/Jacques van der Gaeg, *The Willingness to Pay for Medical Care*, Baltimore 1990

135 Vgl. Dominique van de Walle, a. a. O., S. 18 ff.

136 Vgl. Alex Robertson, *Social Services Planning and the Quality of Life: an Overview*, in: ders./Averil Osborn (Hrsg.), *Planning to Care. Social Policy and the Quality of Life*, Aldershot/Brookfield 1985, S. 122-145

Politikwissenschaft

Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik

Kevenhörster, P.

2015, XIV, 442 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-02727-8