

**Volkswirtschaftliche Schriften**

---

**Band 517**

# **Rationale Sozialpolitik**

**Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit  
in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen  
für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik**

**Von**

**Werner Schöning**



**Duncker & Humblot · Berlin**

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50480-0>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 10:58:07  
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

# *Werner Schönig* · Rationale Sozialpolitik

# Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 517

# Rationale Sozialpolitik

Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit  
in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen  
für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik

Von

Werner Schönig



Duncker & Humblot · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, gedruckt mit  
Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Schönig, Werner:**

Rationale Sozialpolitik : die Produktion von Sicherheit und  
Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen  
für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik / Werner Schönig. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 2001  
(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 517)  
Zugl.: Köln, Univ., Habil.-Schr., 2000  
ISBN 3-428-10480-3

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-10480-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

*Für Petra*



„Große begriffliche Konstruktionsversuche haben auf dem Gebiet unserer Wissenschaft ihren Wert regelmäßig gerade darin gehabt, daß sie die Schranken der Bedeutung desjenigen Gesichtspunktes, der ihnen zugrunde lag, enthüllten. Die weittragenden Fortschritte auf dem Gebiet der Sozialwissenschaften knüpfen sich sachlich an die Verschiebung der praktischen Kulturprobleme und kleiden sich in die Form einer Kritik der Begriffsbildung.“

Max Weber

„Steht die Wissenschaft mit dem Leben im Widerspruch, hat stets das Leben recht.“

Justus von Liebig

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Frühjahr des Jahres 2000 von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Habilitationsschrift angenommen. Sie ist ein großer Schritt für den Verfasser, wenn auch vermutlich ein eher kleiner Schritt für die Wissenschaft. Die Arbeit hat in ihrer Anlage und aufgrund des mit ihr verbundenen Arbeitsaufwands dem Verfasser Sichtweisen eröffnet, die – sei es als Zustimmung oder Ablehnung – für einige Zeit Referenzpunkt seiner weiteren Studien sein werden. Den oftmals schmerzhaften und ausufernden Erkenntnisprozeß durchlebt und ihn zumindest grob und in einem Zwischenschritt abgeschlossen haben zu können, erfüllt mich mit Erleichterung, Dankbarkeit und Freude.

So wie jede wissenschaftliche Arbeit auf der Vorarbeit anderer aufbaut, so ist der Erkenntnisprozeß zum einen Ergebnis des Dialogs mit der Literatur. Schon Elisabeth Liefmann-Keil stellte daher im Vorwort ihres Hauptwerks fest, daß sich die eigene Arbeit aus dem ständigen Lernen und der „Zusammenarbeit, aus der Auswahl und der Art der Übernahme und Weiterentwicklung von Gedanken, aus der Annahme oder Ablehnung von Kritik“ ergibt.

Dieser pauschale Dank an eine anonyme Scientific Community ist jedoch zu oberflächlich und unverbindlich. Er berücksichtigt nicht das Engagement einzelner Personen, die wichtige Rahmenbedingungen geschaffen und Akzente gesetzt haben. Mein erster persönlicher Dank gebührt Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Zerche, der mir über Jahre hinweg die materiellen und zeitlichen Freiräume zur Arbeit an der



vorliegenden Untersuchung bereitgestellt und ihren Fortgang stets aufgeschlossen und kritisch begleitet hat. Gleiches gilt für meine Kollegen am Forschungsinstitut und am Seminar für Sozialpolitik der Universität zu Köln, namentlich und vor allem Herrn Dipl.-Volksw. David Klingenberg. Hinzu kommen Dr. Raphael L’Hoest, Dipl.-Volkswirte Dirk Ruiss und Markus Piepenburg, Dr. Johannes Blome-Drees, Dr. Ingrid Schmale und Dr. Tatjana Heinen-Kammerer. Entscheidende Hinweise zur paradigmatischen Positionierung verdanke ich Prof. Dr. Wolfram Elsner. Wertvolle Klarstellungen leisteten Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner und Prof. Dr. Klaus Mack-scheidt sowie Prof. Dr. Werner W. Engelhardt und Dr. Axel Wehmeier. Nicht zuletzt danke ich Degenhard Sowa, Thomas Schleiermacher und Britta Ziegler, MA, die unersetzliche Anmerkungen für Korrekturen beisteuerten. Sämtliche Genannten wurden über Gebühr beansprucht.

Die Formel für den öffentlichen Dank an meine Frau möchte ich einem Vorwort von Klaus Stüdemann entlehnen. Ihm zufolge ist jener Dank – soll er mehr als eine gefällige Floskel sein – „eine Sache, die nur uns beide etwas angeht“. Das ist wohl wahr. Meiner Frau Petra Schöning ist die vorliegende Arbeit gewidmet.

Köln, im Sommer 2000

*Werner Schöning*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	17
<b>2. Grundfragen rationaler Sozialpolitik</b>	20
2.1 Definition von Sozialpolitiklehre und praktischer Sozialpolitik	20
2.1.1 Sozialpolitiklehre als Wissenschaft	20
2.1.1.1 Sozialpolitiklehre und Wertfreiheit	21
2.1.1.2 Sozialpolitiklehre als Kunstlehre	24
2.1.1.3 Erkenntnistheoretische Ergebnisse der Definitionsversuche	26
2.1.2 Historische und aktuelle Definitionsversuche im Überblick	29
2.1.3 Methoden der Definition praktischer Sozialpolitik	34
2.1.3.1 Der Vorschlag Schilchers	34
2.1.3.2 Die Vorschläge Amonns und Leenens	36
2.1.3.3 Der Vorschlag Wintersteins	40
2.2 Gerechtigkeit und Sicherheit als Grundprobleme der praktischen Sozialpolitik	41
2.2.1 Gerechtigkeit	42
2.2.1.1 Operationalisierungsprobleme und -erfordernisse	42
2.2.1.2 Vertragstheoretisch-universalistische Position	47
2.2.1.3 Kommunitaristische Kritik	50
2.2.1.4 Empirische Evidenz	53
2.2.1.5 Relevanz für die Integrationsleistung der Sozialpolitik	55
2.2.2 Sicherheit	56
2.2.2.1 Sicherheit als Freiheit in der Zeit	56
2.2.2.2 Relevanz für die Integrationsleistung der Sozialpolitik	58
2.3 Definition traditioneller praktischer Sozialpolitik in Deutschland	60
2.4 Rationale Sozialpolitik	62
2.5 Zwischenergebnis	65
<b>3. Praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften</b>	67
3.1 Grundfragen der Sozialpolitik in Modernisierungsprozessen	67
3.1.1 Zum Begriff moderner Gesellschaften	67
3.1.2 Kompensatorische versus gestaltende Sozialpolitik	70
3.2 Lageanalyse	71
3.2.1 Exogene Determinanten der internationalen Entwicklung	71
3.2.1.1 Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung	72
3.2.1.1.1 Wirtschaftsordnung	72
3.2.1.1.1.1 Strukturwandel	72
3.2.1.1.1.2 Globalisierung	80
3.2.1.1.2 Sozialordnung	86
3.2.1.1.2.1 Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik	87
3.2.1.1.2.2 Schwächen internationaler Sozialpolitik	91
3.2.1.1.3 Kritik an Maßnahmen zur Trendumkehr	93

3.2.1.2	Entwicklungen im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung .....	98
3.2.1.2.1	Individualisierung .....	98
3.2.1.2.1.1	Erwerbsarbeit .....	99
3.2.1.2.1.2	Haushaltsformen .....	102
3.2.1.2.2	Rationalisierung .....	103
3.2.1.2.2.1	Lebensläufe .....	104
3.2.1.2.2.2	Weltauffassungen .....	106
3.2.1.2.3	Kritik an Maßnahmen zur Trendumkehr .....	109
3.2.2	Endogene Strukturprobleme der bundesdeutschen Sozialpolitik .....	112
3.2.2.1	Bedeutungsverlust nivellierender Verteilungspolitik als Problem für die Produktion sozialer Gerechtigkeit .....	112
3.2.2.1.1	Polarisierung und Pluralisierung der Sozialstruktur .....	112
3.2.2.1.2	Politische Ökonomie von Armut, Reichtum und verengten Verteilungsspielräumen .....	119
3.2.2.1.3	Leitbildwandel von der Solidarität zur Selbstverantwortung ...	122
3.2.2.2	Bedeutungsverlust von Normalitätsstandards als Problem für die Produktion sozialer Sicherheit .....	123
3.2.2.2.1	Normalarbeitsverhältnis .....	124
3.2.2.2.1.1	Normativer Bedeutungsverlust .....	124
3.2.2.2.1.2	Empirischer Bedeutungsverlust .....	134
3.2.2.2.1.3	Sozialpolitische Bewertung .....	141
3.2.2.2.2	Normalfamilie .....	143
3.2.2.2.2.1	Normativer Bedeutungsverlust .....	143
3.2.2.2.2.2	Empirischer Bedeutungsverlust .....	151
3.2.2.2.2.3	Sozialpolitische Bewertung .....	157
3.2.2.2.3	Strukturprobleme des Systems sozialer Sicherung .....	158
3.2.2.2.3.1	Analoge Differenzierung der Normalitäts- und Sicherungsstandards .....	158
3.2.2.2.3.2	Abgeleitete Strukturprobleme .....	161
3.2.2.2.3.3	Entstaatlichung von Sicherungsstandards und sinkendes Systemvertrauen .....	163
3.3	Zielanalyse .....	166
3.3.1	Steigende Nachfrage nach sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit .....	166
3.3.2	Zentrum und Peripherie sozialpolitischer Interessen und Bedarfe .....	167
3.3.2.1	Sozialpolitisches Zentrum-Peripherie-Modell .....	170
3.3.2.2	Vermittlung zwischen Zentrum und Peripherie .....	174
3.3.3	Definition praktischer Sozialpolitik in modernen Gesellschaften .....	175
3.4	Mittelanalyse .....	177
3.4.1	Sozialpolitische Schutz- und Brückenfunktion .....	177
3.4.2	Beide Instrumentengruppen im Überblick .....	181
3.5	Zwischenergebnis .....	183
4.	Folgerungen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik .....	185
4.1	Relevanz der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik .....	185
4.1.1	Das Für und Wider um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik .....	185
4.1.1.1	Argumente für eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik ....	186

4.1.1.2	Argumente wider eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik	194
4.1.2	Ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften	202
4.1.3	Fachliche Heimat, Interdisziplinarität und Paradigmen	205
4.2	Neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik unter dem Primat der Marktkonformität	207
4.2.1	Grundsätzliche Rechtfertigung praktischer Sozialpolitik	209
4.2.1.1	Wohlfahrtstheoretische Ableitung bei vollkommener Information	209
4.2.1.2	Transaktionskosten und Unsicherheit	212
4.2.1.3	Handlungsblockaden und spieltheoretische Institutionenemergenz	213
4.2.1.3.1	Gefangenendilemma und Tit for Tat	213
4.2.1.3.2	Erkenntniswert für die praktische Sozialpolitik	216
4.2.1.4	Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik	222
4.2.2	Neoklassische Kritik an der praktischen Sozialpolitik	225
4.2.2.1	Kritik an der staatlichen Umverteilungspolitik	225
4.2.2.1.1	Defizite im demokratischen Zielfindungsprozeß	226
4.2.2.1.2	Mangelnde Effizienz der staatlichen Umverteilungspolitik	229
4.2.2.1.3	Inzidenzanalyse ausgewählter Steuern	231
4.2.2.1.4	Weitere sozialpolitisch relevante Aspekte	242
4.2.2.1.4.1	Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen	242
4.2.2.1.4.2	Verteilungswirkungen von Realtransfers	250
4.2.2.1.4.3	Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung	251
4.2.2.1.5	Positive und negative Transfers im Überblick	252
4.2.2.1.6	Ineffizienz, Irrwege und Alternativen der Umverteilungspolitik	255
4.2.2.2	Kritik an der staatlichen Sicherungspolitik	259
4.2.2.2.1	Schutzgesetzgebung als Zwangsversicherung	259
4.2.2.2.2	Beherrschbare Ineffizienzen der Versicherung	262
4.2.2.2.3	Ineffizienz aufgrund der Interdependenz zwischen Teilmärkten	269
4.2.2.2.3.1	Interdependenz der Arbeitsmärkte	271
4.2.2.2.3.2	Interdependenz der Mietwohnungsmärkte	274
4.2.2.3	Kritik an der Praxis der repräsentativen Demokratie	276
4.2.2.4	Idealtypische Handlungsempfehlungen einer reaktiv-kompensatorischen Sozialpolitik	281
4.2.2.5	Leistungsfähigkeit und Grenzen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik	283
4.3	Anknüpfungspunkte einer institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik	288
4.3.1	Der amerikanische Institutionalismus als ein alternatives Paradigma	288
4.3.1.1	Methodologische Grundlagen	290
4.3.1.1.1	Dogmenhistorischer Abriss	292
4.3.1.1.2	Der ‚harte Kern‘ des institutionalistischen Paradigmas	300
4.3.1.2	Abgrenzungen zu verwandten Ansätzen	307
4.3.1.2.1	Deutsche Historische Schule	308
4.3.1.2.2	Marxismus	309
4.3.1.2.3	Sozialökonomik	310
4.3.1.2.4	Neue Institutionenökonomik	311

4.3.2 Anwendungsbeispiele der institutionalistischen Analyse in der Sozialpolitiklehre .....	313
4.3.2.1 Pfadabhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung .....	313
4.3.2.1.1 Klassifikation von Sozialstaatskonzeptionen .....	314
4.3.2.1.1.1 Bismarck- versus Beveridge-Modell .....	315
4.3.2.1.1.2 Klassifikationen nach Esping-Andersen und Bonoli .....	316
4.3.2.1.1.3 Pfadabhängige Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik .....	318
4.3.2.1.2 Institutionalistische Rekonstruktion der bundesdeutschen Sozialpolitik .....	319
4.3.2.2 Theorie des Wandels sozialer Bedarfe .....	322
4.3.2.2.1 Sozialer Bedarf und Meritorisierung .....	322
4.3.2.2.2 Wandel sozialer Bedarfe im Modernisierungsprozeß .....	325
4.3.2.2.3 Soziale Bedarfe bei struktureller Heterogenität und peripherer Dependenz .....	328
4.3.2.3 Teilmaktorientierte Sozialpolitik .....	330
4.3.2.3.1 Teilmärkte des Arbeitsmarktes .....	331
4.3.2.3.2 Teilmärkte des Wohnungsmarktes .....	339
4.3.2.3.3 Teilmärkte des Kapitalmarktes .....	341
4.3.2.3.4 Teilmakththeorie und modifiziert <i>keynesianische</i> Ansätze .....	343
4.3.2.4 Thematisierung relativer sozialer Ungleichheit .....	346
4.3.2.4.1 Neuere Armutsforschung .....	347
4.3.2.4.2 Neuere Reichtumsforschung .....	351
4.3.2.5 Demokratisierung durch Partizipation .....	354
4.3.2.5.1 Mitbestimmung .....	355
4.3.2.5.2 Partizipation in der Sozialversicherung .....	360
4.3.3 Idealtypische Handlungsempfehlungen einer konstitutiv-gestaltenden Sozialpolitik .....	361
4.3.4 Leistungsfähigkeit und Grenzen einer institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik .....	364
4.4 Paradigmatischer Pluralismus versus Erweiterung der Neoklassik .....	366
4.4.1 Ansatz des paradigmatischen Pluralismus .....	367
4.4.1.1 Problem und Optionen beidseitigen Paradigmenversagens .....	367
4.4.1.2 Systematisierung durch Trennung beider Paradigmen .....	370
4.4.1.3 Kritik am paradigmatischen Pluralismus .....	375
4.4.2 Erweiterung der Neoklassik in Richtung des Grundkonsenses der Sozialordnungskonformität .....	376
4.4.2.1 Verfahren der paradigmatischen Positionierung .....	376
4.4.2.2 Aspekte einer erweiterten Lage- und Zielanalyse .....	380
4.4.2.2.1 Menschenbild .....	380
4.4.2.2.2 Gesellschaftsvertrag .....	385
4.4.2.2.3 Sozialordnungskonformität als Leitbild .....	388
4.4.2.2.4 Vermittlung zwischen Partikularinteressen .....	392
4.4.2.3 Aspekte einer erweiterten Mittelanalyse .....	396
4.4.2.3.1 Grenzziehungen und Grenzbereiche .....	396
4.4.2.3.2 Institutionen als Restriktionen und als Optionen .....	399
4.4.2.3.3 Erweiterung der Effizienz- durch Effektivitätsüberlegungen ...	402
4.4.2.3.4 Grundsätzliche versus praxisbezogene Politikberatung .....	406

Inhaltsverzeichnis	13
4.5 Zwischenergebnis .....	407
<b>5. Thesen zur Perspektive praktischer und theoretischer Sozialpolitik .....</b>	<b>410</b>
<b>6. Zusammenfassung .....</b>	<b>417</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>429</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>480</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die Verteilung von Personen nach ihrem relativen Nettoäquivalenzeinkommen für die alten und die neuen Bundesländer 1973–1994 .....	113
Tabelle 2: Schätzung der empirischen Bedeutung des Normalarbeitsverhältnisses für die alten Bundesländer im Jahr 1996 und Tendenz der weiteren Entwicklung ...	140
Tabelle 3: Schätzung der empirischen Bedeutung der Normalfamilie für die alten Bundesländer im Jahr 1991 und Tendenz der weiteren Entwicklung .....	156
Tabelle 4: Analogien in der Struktur des Differenzierungsprozesses von Erwerbsarbeit und Haushaltsformen .....	160
Tabelle 5: Entwicklung der Beitragssätze und der Lohnersatzleistungen der gesetzlichen Arbeitslosen- und Rentenversicherung in den Jahren 1982–1996 in Deutschland in Prozent .....	165
Tabelle 6: Systematisierungsvorschlag der Interventionsbereiche und Instrumentengruppen der bundesdeutschen praktischen Sozialpolitik im Überblick .....	182
Tabelle 7: Das Für und Wider um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik .....	187
Tabelle 8: Indikatoren der versicherungsimmanenten und sozialversicherungsimmanenten Verteilungswirkungen der Sozialversicherung .....	246
Tabelle 9: Anteile der positiven und negativen Transfers am laufenden Bruttoeinkommen nach dem Erwerbsstatus nach Angaben verschiedener Untersuchungen	254
Tabelle 10: Versuch einer institutionalistischen Rekonstruktion der bundesdeutschen Sozialpolitik .....	320
Tabelle 11: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik zwischen neoklassischer und nicht-neoklassischer Institutionenökonomik .....	372
Tabelle 12: Paradigmatischer Pluralismus durch Vergleich von Erklärungswert und Defizitbereichen beider Paradigmen .....	374

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Das sozialpolitische Integrationsproblem in modernen Gesellschaften ....	171
Abbildung 2: Der Zielkonflikt und die Instrumentengruppen der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften .....	180
Abbildung 3: Beispiel einer Auszahlungsmatrix des Gefangenendilemmas .....	214
Abbildung 4: Verfahren der Positionierung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik	378



## Abkürzungsverzeichnis

DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
EU	Europäische Union
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden
GG	Grundgesetz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Ar- beit, Nürnberg
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
o. V.	ohne Verfasser
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oeconomisches Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsfor- schung, Berlin
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

# 1. Einleitung

Grundfragen der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Sozialpolitik sind in den letzten Jahren in den Hintergrund getreten. Sei es, daß die potentiellen Diskutanden der Ansicht sind, daß die wesentlichen Argumente bereits ausgetauscht wurden oder sei es, daß die turbulenten Diskussionen der letzten Jahre um einen Umbau, Abbau oder Ausbau des Sozialstaats jene Ressourcen gebunden haben, die für eine sozialpolitische Grundlagenforschung benötigt werden. In jedem Fall zeigt sich die Sozialpolitiklehre heute zunehmend von den Anforderungen der praktischen Sozialpolitik auch konzeptionell vereinnahmt, also gleichsam ‚policy-geprägt‘.

Nun besteht über die grundsätzliche Notwendigkeit sozialstaatlicher Reformen in der breiten, wie auch der Fachöffentlichkeit ein seltenes Ausmaß an Einigkeit. „Kaum jemand“, so äußerte der Volkswirt und Sozialpolitikwissenschaftler Heinz *Lampert* kürzlich in einem weiteren Sammelband zum ‚Umbau des Sozialstaats‘, „der über wirtschafts- und sozialpolitische Grundkenntnisse verfügt, bestreitet die Notwendigkeit eines Umbaus des in Deutschland verwirklichten Sozialstaats“<sup>1</sup>. Jedoch ist die bloße Tatsache, daß in einer sich wandelnden Umwelt die Institutionen der Wirtschafts- und Sozialordnung beständig ‚modernisiert‘ und ‚umgebaut‘ werden müssen, trivial, und völlig zurecht weist *Lampert* darauf hin, daß die eigentliche Problematik der Diskussion über den Umbau des Sozialstaats in der außerordentlichen Spannweite der Auffassungen über das notwendige Ausmaß und die Art des Umbaus liegt.

Der Sozialstaat unterliegt eben nicht nur eher ‚technologischen‘ Herausforderungen wie etwa dem wirtschaftlichen Strukturwandel, dem zunehmenden internationalen Wettbewerb und der demographischen Entwicklung. Er sieht sich zudem – und dies könnte nach aller historischer Erfahrung die weitaus bedeutsamere Ursache sein – auch einer ‚kulturellen Herausforderung‘<sup>2</sup> gegenüber. Diese kulturelle Herausforderung besteht nicht in der Entwicklung empirisch meßbarer Sachverhalte, sondern in ihrer Interpretation. Hier geht es nicht nur um die tatsächliche Entwicklung, sondern auch um das Bild, das man sich von dieser Entwicklung macht.

Da somit nun „angesichts der wachsenden Probleme der Finanzierbarkeit sozialpolitischer Leistungen... die Frage nach der theoretischen Fundierung sozialpolitischer Leistungserstellung und -gewährung von aktueller Brisanz (ist)“<sup>3</sup>, wiegt der

---

<sup>1</sup> *Lampert*, 1997, S. 385.

<sup>2</sup> *Kaufmann*, 1997, S. 141; vgl. *Bäcker*, 1997, S. 20.

<sup>3</sup> *Thiemeyer*, 1990, S. 5. Diese Argumentation widerspricht im übrigen dem Verdikt Walter *Euckens*, wonach das „Emporwuchern methodologischer Reflexionen ein Krankheitszeichen

Vorwurf um so schwerer, daß es der praktischen Sozialpolitik an theoretischer Fundierung mangle. Dieser Vorwurf ist bei weitem nicht neu und wurde im deutschen Sprachraum in der Kritik am Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zugespitzt. In ihrer bekannten Fundamentalkritik haben nicht nur Armin *Gutowski*/Renate *Merklein* behauptet, daß es an einer der Marktwirtschaft „adäquaten Theorie des Sozialen“ fehle.<sup>4</sup>

Ob jedoch eine solchermaßen adäquate ‚Theorie des Sozialen‘ überhaupt möglich ist und was der Maßstab zur Beurteilung ihrer Adäquanz sein sollte, darüber gehen die Ansichten weit auseinander. Bislang sind die Vorschläge auf dem Meinungsmarkt alles andere als abschließend und befriedigend. Vieles spricht dafür, daß die Sozialpolitiklehre zwar die ökonomische Analyse der Sozialpolitik vorantreiben kann und – gerade in modernen Gesellschaften – auch vorantreiben sollte, daß sie dabei jedoch auch immer offen für interdisziplinäre und paradigmatische Bezüge zu sein hat. Die Sozialpolitiklehre sieht sich gerade in modernen Gesellschaften einer enormen Herausforderung gegenüber, wenn sie versucht, durch einen „Theorienpluralismus“ möglichst weite Teile des Erfahrungsobjektes abzudecken.<sup>5</sup>

Die vorliegende Untersuchung leistet einen Beitrag zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften. Diese Zielsetzung ist einerseits in ihrer ökonomischen Orientierung recht eng, sie ist andererseits durch den Versuch einer möglichst breiten Berücksichtigung von Handlungsfeldern der praktischen Sozialpolitik auch recht weit.

Es liegt daher nahe, zunächst im zweiten Kapitel die Grundfragen der rationalen Sozialpolitik zu skizzieren. Die ökonomische Herangehensweise zeigt sich dabei in einer Rekonstruktion der praktischen Sozialpolitik als Politik der Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit. Nach Klärung der grundlegenden Anforderungen an die praktische und theoretische Sozialpolitik richtet sich die Untersuchung im dritten Kapitel auf die speziellen Aspekte der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften, die sich einerseits in veränderten Handlungsspielräumen und andererseits in einem veränderten sozialen Bedarf zeigen. Da die Anforderungen in modernen Gesellschaften nicht allzu abstrakt postuliert werden sollen, wird hier besonders auf die bundesdeutsche Situation rekurriert. Das vierte Kapitel geht dann der Frage nach, welchen Beitrag die ökonomische Theorie der Sozialpolitik für die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften leisten kann. Hier werden neben Grundproblemen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik auch Leistungsfähigkeit und Grenzen zweier ökonomischer Paradigmen diskutiert. Daran schließt sich die Diskussion der Frage an, ob beide Paradigmen in einem pluralistischen An-

---

für jede Wissenschaft (ist); aber durch Methodologie allein ist noch nie eine kranke Wissenschaft geheilt worden“. Daran gemessen wäre die Sozialpolitiklehre durch die tagespolitische Diskussion heute hinreichend gefordert und folglich entsprechend ‚gesund‘. Vgl. *Eucken*, 1965, S. IX.

<sup>4</sup> *Gutowski/Merklein*, 1985, S. 50. Vgl. die Replik von *Lampert/Bossert*, 1987, S. 115 ff.

<sup>5</sup> *Zerche*, 1993, S. 44 f.

satz zusammengeführt werden sollen oder ob eine Erweiterung der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik die erfolgversprechendere Alternative ist. Das abschließende fünfte Kapitel ist dem Ausblick auf die Perspektive praktischer Sozialpolitik und Sozialpolitiklehre gewidmet, in dem eine Skizze des zu erwartenden Szenarios gewagt wird.

## 2. Grundfragen rationaler Sozialpolitik

Die Grundfragen der praktischen Sozialpolitik sind Gegenstand der Sozialpolitiklehre, d. h. der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Sozialpolitik. Beide Bereiche sind daher eng miteinander verbunden und doch streng zu trennen. Im historischen Rückblick würde sich vermutlich zeigen, daß meist die praktische Sozialpolitik die Sozialpolitiklehre geprägt hat und umgekehrte Beeinflussungen eher selten – dafür jedoch mitunter um so gravierender – waren.<sup>1</sup> Gerade in der heutigen Situation, in der ein zunehmender Druck zur Entwicklung eines effizienten Instrumentariums zu konstatieren ist, besteht vermehrt Anlaß, sich nicht ausschließlich tagespolitischen Fragen zu widmen, sondern eine wechselseitige Befruchtung von praktischer Sozialpolitik und Sozialpolitiklehre anzustreben. Dabei scheint die Besinnung auf die Grundfragen der praktischen Sozialpolitik geeignet, eine sichere Grundlage für die Untersuchung der speziellen Anforderungen für die Sozialpolitik in modernen Gesellschaften zu legen.

Im folgenden werden zunächst die definitorischen Probleme der praktischen Sozialpolitik aufgezeigt, wobei die damit verbundenen Grundfragen der Sozialpolitiklehre als Wissenschaft und der dogmengeschichtlichen Kontroversen nur angerissen werden können und sollen. Das Hauptinteresse liegt vielmehr darin, die Grundprobleme der praktischen Sozialpolitik anhand der beiden Oberziele Sicherheit und Gerechtigkeit zu illustrieren und damit einen Bezug zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik herzustellen. Abschließend werden ein eigener Definitionsvorschlag vorgestellt und die Spezifika der Rationalität in der Sozialpolitik erörtert.

### 2.1 Definition von Sozialpolitiklehre und praktischer Sozialpolitik

#### 2.1.1 Sozialpolitiklehre als Wissenschaft

Das Bemühen um die Definition der Sozialpolitik durchzieht die Literatur wie ein roter Faden. Hier und im folgenden wird zwischen der praktischen Sozialpolitik und der theoretischen Sozialpolitik (= Sozialpolitiklehre) unterschieden. Praktische Sozialpolitik – als das Erfahrungsobjekt – bezeichnet in erster Annäherung die Summe

---

<sup>1</sup> Man denke hier nur an die Einführung der dynamischen Rente auf Empfehlung Wilfrid Schreibers, die allerdings nur eine – auch wahltaktisch motivierte – unvollständige Umsetzung des Schreiber-Plans war. Vgl. *Herder-Dorneich*, 1992, S. 7; *Vaubel*, 1989, S. 48 ff.

aller Maßnahmen zur Verbesserung der ökonomischen und sozialen Stellung bestimmter sozialer Gruppen.

Die genauere Definition praktischer Sozialpolitik ist einer der Gegenstände der Sozialpolitiklehre. Letztere ist „die auf geistige Erfassung ausgerichtete Beschäftigung mit der praktischen Sozialpolitik“<sup>2</sup>, d. h. jene wissenschaftliche Disziplin, welche die Untersuchung der praktischen Sozialpolitik zum Inhalt hat.<sup>3</sup> Es wird im folgenden – trotz erkenntnistheoretischer Bedenken<sup>4</sup> – angenommen, daß vor aller wissenschaftlichen Erkenntnis die praktische Sozialpolitik als empirische Erscheinung existiert, als „von aller verstandesgemäßen Verarbeitung noch völlig unberührte Wirklichkeit, wie sie in ihrer ganzen Mannigfaltigkeit und Kompliziertheit vom Subjekte unmittelbar erlebt oder erfahren wird“<sup>5</sup>.

Bevor nun die definitorischen Probleme der praktischen Sozialpolitik näher dargestellt werden, wird zunächst auf zwei traditionell umstrittene Aspekte der Diskussion um die Sozialpolitiklehre eingegangen. Dies ist zum einen die Frage nach dem Verhältnis von Sozialpolitiklehre und Wertfreiheit, zum anderen die Problematik einer Konzeptionierung der Sozialpolitiklehre als Kunstlehre. Nachdem in diesen Fragen Stellung bezogen wurde, wendet sich die Untersuchung den erkenntnistheoretischen Fragen der Definitionsversuche zu.

### *2.1.1.1 Sozialpolitiklehre und Wertfreiheit*

Eine der zentralen Grundfragen der Sozialpolitiklehre war seit ihren Anfängen der Umgang mit Werturteilen. Der Werturteilsstreit hat die Entwicklung der Sozialpolitiklehre über Jahrzehnte wesentlich gehemmt und gibt auch heute noch Anlaß zu wissenschaftstheoretischen Kontroversen. In deren Verlauf hat sich in der Sozialpolitiklehre die Mehrheitsansicht durchgesetzt, daß eine wissenschaftliche Beschäftigung mit der praktischen Sozialpolitik auch ohne die Einführung eigener Werturteile möglich ist. Diese für das Selbstverständnis der Sozialpolitiklehre so entscheidende Frage soll kurz auf dem heutigen Stand referiert werden.

Die wissenschaftliche Sozialpolitik als Ganzes hat sich seit ihren Anfängen nie auf Sozialtechnologie reduzieren lassen. Besonders deutlich wird dies zunächst bei einem Blick auf die sozialreformerisch geprägten, ersten Forschungen des Vereins

---

<sup>2</sup> Sanmann, 1973, S. 61; vgl. Wiese, 1956, S. 548.

<sup>3</sup> Vgl. Zerche, 1993, S. 43.

<sup>4</sup> Die Unterscheidung zwischen Erfahrungs- und Erkenntnisobjekt steht in der Konzeption des Kritischen Rationalismus und ist als solche zur Bestimmung des Gegenstandsbereichs einer Wissenschaft nicht unwidersprochen geblieben. Die Kritik geht dahin, daß eine empirischerfahrungswissenschaftliche Disziplin schon für die Definition des Erfahrungsobjektes Vorstellungen über den Realitätsausschnitt benötige. Das Erfahrungsobjekt sei demnach keineswegs zwingend eine – wie Amonn im folgenden Zitat vermutet – „vor aller verstandesgemäßen Verarbeitung noch völlig unberührte Wirklichkeit“. Vgl. Engelhardt, 1998 a, S. 484 f.

<sup>5</sup> Amonn, 1927, S. 21.

für Socialpolitik. Deren Urheber waren eben nicht der Ansicht, die Sozialpolitiklehre sei eine *Ars*, d. h. eine reine Kunstlehre von der zweckmäßigen Gestaltung des Staatslebens, und würde die Ziele der praktischen Sozialpolitik als „leitende Normen“<sup>6</sup> zu übernehmen haben. Ganz im Gegenteil war – besonders für *Gustav Schmoller* – die eigenständige, auf Basiswertungen beruhende Zielformulierung die selbstverständliche Motivation wissenschaftlicher Arbeit.<sup>7</sup>

Nicht wenige Autoren hielten „den Versuch, die Sozialpolitik in die Sphäre der Wertfreiheit hinüber zu schieben für völlig verfehlt. (Wir müssen, W. S.) ... die Sozialpolitik (im Gegensatz zur Soziologie) durchaus zu den *wertenden Disziplinen* rechnen“.<sup>8</sup> Nach dem zweiten Weltkrieg wurde eine analoge Position in der Sozialpolitiklehre unter dem Begriff einer ‚*normativen Sozialwissenschaft*‘ besonders von *Gerhard Weisser* vertreten. Seine normative Position begründete er damit, daß jede politische Entscheidung mit Wertungen verbunden sei und daher wissenschaftliche Aussagensysteme verschiedene Wertprämissen enthalten müßten. Dann könnten die Politiker bei Bedarf auf eines dieser Systeme von Empfehlungen und Warnungen zurückgreifen. Der Sozialpolitikwissenschaftler wird nach *Weisser* in modernen Gesellschaften zunehmend zur Lösung konkreter Probleme herangezogen. Dies ist eine Aufgabe, der er sich ebenso konkret zu stellen hat: „Er ist aufgerufen, zu raten und zu warnen; er wird gebraucht.“<sup>9</sup> Ohne vorwissenschaftliche Basiswertung und ohne Auswahl der für relevant gehaltenen Wirkungszusammenhänge ist keine Politikberatung in einer Realwissenschaft fruchtbar.<sup>10</sup>

Entgegen der Mahnungen *Weissers* und vieler anderer, die eigenen Werturteile offen auszuweisen, führte die stete Vermischung eigener Werturteile mit extern gesetzten Zielen zu einer Unklarheit, die nicht akzeptabel war und dem Ansehen der Sozialpolitiklehre schadete. Noch in den sechziger Jahren vermittelte die Sozialpolitiklehre das Bild, sie sei „eine mit wissenschaftlichen Gesichtspunkten angereicherte Beratungs-, Warnungs- und Ermunterungsarbeit, aus der die soziale Politik nicht nur über das praktisch Mögliche und Unmögliche, sondern auch über das Wünschbare, das Unerläßliche, das Unerträgliche, das heißt über die ganze Skala der Valeurs bis zu den höchsten Werten unterrichtet wird.“<sup>11</sup>

Der Vermischung eigener Werturteile mit extern gesetzten Zielen wurde entschieden widersprochen. Bereits *Amonn* formulierte in aller Deutlichkeit: „Über das Ziel (der praktischen Sozialpolitik, W. S.) selbst machen wir keinerlei wissenschaftliche

<sup>6</sup> *Weddigen*, 1957, S. 8.

<sup>7</sup> Vgl. *Engelhardt*, 1996, S. 75. *Schreiber*, 1972 (1961), S. 28, spricht in diesem Zusammenhang von der staatlichen Einkommensredistribution zugunsten der sozial schwachen Arbeiter als dem „Königsgedanken“ der Katheder-Sozialisten.

<sup>8</sup> *Wiese*, 1956, S. 550; Hervorhebungen im Original.

<sup>9</sup> *Weisser*, 1956, S. 4. Vgl. *Berg/Cassel*, 1981, S. 157 und ausführlich *Andretta*, 1991, S. 30–41.

<sup>10</sup> Vgl. *Giersch*, 1961, S. 43 f.

<sup>11</sup> *Achinger*, 1963, S. 35.

Aussagen. Wir setzen es nicht als ein Ziel, wir anerkennen es auch nicht, halten es weder für berechtigt noch für nicht berechtigt, wir konstatieren einfach, daß es da ist, und daß es für uns praktisch wichtig ist und daß wir es deshalb zum Gegenstand unseres wissenschaftlichen Interesses und unserer wissenschaftlichen Betrachtung machen.“<sup>12</sup>

Insbesondere mit dem Aufkommen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik setzte sich in den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts vermehrt die Ansicht des kritischen Rationalismus durch, daß die Sozialpolitiklehre ihr Erfahrungsobjekt – die praktische Sozialpolitik im Sinne eines wertenden, politischen Handelns – auch ohne die Abgabe eigener Werturteile im Objektbereich der Theorie untersuchen könne. Ohne eigene Werturteile einzuführen, könne die beratende Sozialpolitiklehre – im Anschluß an *Max Weber* – eine logische und empirische Analyse der existierenden Werturteile und Ziele vornehmen. Zur Ableitung von Handlungsempfehlungen ist es demnach notwendig, „die in der Realität auffindbaren Ziele als Daten in das System einzuführen“<sup>13</sup>. Diese Position kann heute als Mehrheitsansicht der Vertreter wissenschaftlicher Sozialpolitik angesehen werden.

Werden die erkenntnistheoretischen Regeln beachtet, so kann der sozialpolitisch Forschende, ebenso wie jeder andere Sozialwissenschaftler, auf Basis explizit formulierter Werturteile Handlungsempfehlungen für die praktische Sozialpolitik abgeben. Solchermaßen explizit eingeführte Werturteile haben den Vorteil, daß sie die persönliche Beziehung, die jeder Wissenschaftler zu seinem Objektbereich hat, offenlegen und kanalisieren. Jene Beziehung ist nicht vollständig rational abbildbar.<sup>14</sup>

Gerade auch in der Sozialpolitiklehre haben persönliche Erfahrungen der eigenen Biographie weitreichende Einwirkungen auf die persönlichen Interessen, Arbeitsschwerpunkte und nicht zuletzt Basiswertungen. Bei jemandem, der im Sinne von *Max Weber* ‚Wissenschaft als Beruf‘ betreibt und dessen Erkenntnisinteresse sich auf die praktische Sozialpolitik konzentriert, ist die Annahme, daß er sich zufällig für die Probleme einer materiellen Integration der Gesellschaft interessiert, denkbar unrealistisch. Dabei schließt die persönliche Verbundenheit mit dem Objektbereich nicht aus, daß man sich wissenschaftlich mit dem Objektbereich befaßt. Ganz im Gegenteil befördert die persönliche Verbundenheit die wissenschaftliche Auseinan-

<sup>12</sup> *Amonn*, 1926, S. 437.

<sup>13</sup> *Sanmann*, 1973, S. 71; vgl. besonders *Kleinhenz*, 1970, S. 22–26; *Achinger*, 1963, S. 28; *Schilcher*, 1964, S. 210 und *Molitor*, 1988, S. 172 ff. *Amonn* formuliert analog: „Wir stellen uns wissenschaftlich weder positiv noch negativ zu dieser Wertung, wir bejahen sie nicht, wir lehnen sie nicht ab, wir begründen sie nicht, wir setzen sie einfach voraus als eine interessante und wichtige Tatsache, die den Ausgangspunkt eines Systems von Handlungen gibt, die durch ihre Zielbestimmtheit ein einheitliches Ganzes bilden und deren Bezogenheit oder Beziehbarkeit auf ein gemeinsames Ziel als Mittel zum Objekt einer wissenschaftlichen Untersuchung wird.“ *Amonn*, 1926, S. 455.

<sup>14</sup> *Engelhardt*, 1973, S. 13.



dersetzung und kann sogar als deren Voraussetzung angesehen werden.<sup>15</sup> Ein tiefes, auf Basiswertungen beruhendes Interesse hält davon ab, die grundlegenden Fragen des Faches aus dem Blick zu verlieren. Es erhält den Blick für das, was „wichtig im Sinn von wissenschaftlich“ ist.<sup>16</sup>

Bedenkt man all dies, so wird deutlich, wie kurzsichtig der verbreitete Vorwurf mangelnder Wissenschaftlichkeit der Sozialpolitiklehre ist. Gleichwohl wird die Sozialpolitiklehre auch heute nicht selten mit diesem Vorwurf konfrontiert.<sup>17</sup> Allenfalls mag sich für die Sozialpolitiklehre eine besondere – aus ihrer Dogmengeschichte abzuleitende – Verpflichtung ergeben, sich immer wieder diese Fragestellung in Erinnerung zu rufen und besonders wachsam bei Verstößen gegen wissenschaftstheoretische Standards zu sein.<sup>18</sup>

### 2.1.1.2 Sozialpolitiklehre als Kunstlehre

Nach *Herbert Giersch* lautet einerseits die Kernfrage der Kunstlehre wie folgt: „Mit welchen Mitteln kann die Aufgabe, die sich aus dem Unterschied zwischen dem Sein und dem Seinsollen ergibt, am besten gelöst werden?“<sup>19</sup> Wie verhalten sich andererseits – so ist mit *Gunnar Myrdal* zu fragen – Ziele und Instrumente zueinander, wenn verschiedene Instrumente dasselbe Ziel, allerdings nur mit unterschiedlichen Nebenwirkungen erreichen können und inwiefern werden dadurch nicht nur die Ziele, sondern auch die Mittel zum Gegenstand von Basiswertungen?<sup>20</sup> Im Spannungsfeld zwischen diesen beiden Positionen bewegt sich die Kontroverse

<sup>15</sup> Bereits *Schumpeter*, 1958, S. 24, hat darauf hingewiesen, daß Ideologien schon deswegen nicht generell abzulehnen sind, da diese – hinsichtlich der Themen- wie auch der Methodenwahl – Voraussetzung für wissenschaftliche Arbeit sind.

<sup>16</sup> *Weber*, 1921, S. 21.

<sup>17</sup> Dies erstaunt um so mehr, da aufgrund der obigen Überlegungen kein Unterschied zwischen der Wissenschaftlichkeit der Theorie der Wirtschaftspolitik versus der Sozialpolitiklehre erkennbar ist. „Die Annahme, daß für die Theorie der Wirtschaftspolitik Werturteile aus dem ‚Wesen‘ der Wirtschaft begründbar und daher wissenschaftlich möglich sind, daß aber innerhalb der Sozialpolitik Werturteile unumgänglich sind, ist nicht haltbar. Die Wissenschaft von der Sozialpolitik kann die auf Wertungen beruhenden Bestrebungen und Handlungen ihres Gegenstandsbereiches als empirisch deskriptive Wissenschaft analysieren, ohne selbst Werturteile abgeben zu müssen.“ *Kleinhenz*, 1970, S. 26; vgl. auch *Berg/Cassel*, 1981, S. 153–157.

<sup>18</sup> Vgl. anschaulich *Amonn*, 1926, S. 448; *Sanmann*, 1973, S. 68–72.

<sup>19</sup> *Giersch*, 1961, S. 27; ähnlich auch *Weddigen*, 1930, S. 522–527; *Winterstein*, 1969, S. 90 f. Alternativ – und mit sozialpolitischem Bezug auf dem Lebenslagenansatz – könnte auch eine explikative von einer normativen Sozialpolitiklehre unterschieden werden. Die explikative Aufgabe läge dann in der Situationsanalyse und der Prognose, die normative Aufgabe hingegen in der Erarbeitung von Empfehlungen und Warnungen. Vgl. *Kleinhenz*, 1970, S. 45 f; *Andretta*, 1991, S. 31 ff.

<sup>20</sup> *Myrdal*, 1965 (1933), S. 217.

über die Sozialpolitik als Kunstlehre, die letztlich eine Frage nach einem möglichst umfassenden gesellschaftspolitischen Zielsystem ist.<sup>21</sup>

Ist die Sozialpolitiklehre eine Kunstlehre, so leitet sich ihr Erkenntnisinteresse aus der Politikberatung ab<sup>22</sup> und konzentriert sich auf jene Zweckmäßigkeitssurteile, die für die praktische Sozialpolitik verwertbar sind.<sup>23</sup> Eine solche enge Konzeption der Sozialpolitiklehre als Kunstlehre vertrat bereits *Walter Weddigen*. Indem seiner Ansicht nach die Ziele der praktischen Sozialpolitik „*die leitenden Normen der Sozialpolitik als Wissenschaft*“<sup>24</sup> bilden, rückt die Sozialpolitiklehre erkenntnistheoretisch in die Nähe z. B. der Agrartechnik oder der Medizin. Auch dort werden die Ziele des praktischen Handelns und Forschens (Ertragssteigerung, Heilung) nicht hinterfragt.<sup>25</sup>

Vieles spricht indes dafür, daß für die Sozialpolitiklehre ein solcher enger Begriff der Kunstlehre abzulehnen ist. Eine rein sozialtechnologisch-technokratische Kunstlehre bleibt in einer offenen Gesellschaft Fiktion, wenn nicht sogar eine Gefahr für die Demokratie.<sup>26</sup> Mit einem weiten Begriff der Kunstlehre ist hingegen auch die Untersuchung von Konflikten, Interdependenzen und Operationalisierungsproblemen des Zielsystems vereinbar.<sup>27</sup>

Der weitere Gang der vorliegenden Untersuchung wird zeigen, daß in modernen, sich wandelnden Gesellschaften ein enger Begriff der rationalen Sozialpolitiklehre als Kunstlehre der Situation nicht adäquat ist.<sup>28</sup> Statt dessen ist ein weiter Begriff der Kunstlehre als Konzept der Sozialpolitiklehre vorzuziehen.<sup>29</sup>

Dieser weite Begriff der Kunstlehre setzt der Sozialpolitiklehre einen deutlichen Akzent in Richtung Politikberatung, ohne jedoch die Sozialpolitiklehre den aktuellen Fragestellungen der praktischen Sozialpolitik unterzuordnen. Vor allem bleibt mit einem weiten Begriff der Kunstlehre der Anspruch der Sozialpolitiklehre auf ei-

---

<sup>21</sup> Ein solches umfassendes Zielsystem müßte alle denkbaren Situationen und Konzeptionen berücksichtigen und für jeden Interventionsfall ein Rezept enthalten. Vgl. *Giersch*, 1961, S. 46.

<sup>22</sup> „Die Sozialpolitiklehre versteht sich gewöhnlich und vornehmlich als Zweig der ‚praxisbezogenen‘ Sozialwissenschaften, die Erkenntnisse nicht aus intrinsischen Gründen suchen, sondern darum, weil sie der Daseinsbewältigung dienen, genauer: der Politik Orientierungshilfen bieten wollen.“ *Pagenstecher*, 1990, S. 73; vgl. auch bereits *Zwiedineck-Südenhorst*, 1911, S. 62.

<sup>23</sup> Vgl. dazu die Verweise in *Kleinhenz*, 1970, S. 44 f.

<sup>24</sup> *Weddigen*, 1930, S. 527. Hervorhebungen im Original.

<sup>25</sup> Vgl. *Weddigen*, 1930, S. 520; *Nahnsen*, 1971 (1961), S. 105.

<sup>26</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung der sozialpolitischen Zielproblematik bei *Liefmann-Keil*, 1961, S. 79 ff. Vgl. allgemein *Berg/Cassel*, 1981, S. 149.

<sup>27</sup> Vgl. *Berg/Cassel*, 1981, S. 139 und ausführlich *Pagenstecher*, 1990, S. 75–78.

<sup>28</sup> Vgl. insbesondere die Problematik von Zielformulierung und Instrumentenauswahl, wie sie in den Abschnitten 3.3 „Zielanalyse“ und 3.4 „Mittelanalyse“ beschrieben ist. Vgl. *Molitor*, 1988, S. 175.

<sup>29</sup> Vgl. *Giersch*, 1961, S. 53 und *Molitor*, 1988, S. 176 f.

gene Fragestellung und Modellbildung erhalten, wie sie in Arbeiten zu einer Entwicklungstheorie der Sozialpolitik ihren Niederschlag gefunden haben.<sup>30</sup>

Wenn heute der Stand der Sozialpolitiklehre beklagt wird, so mag ein zentraler Grund für die Unzufriedenheit darin liegen, daß sich die Sozialpolitiklehre in der alltäglichen Politikberatung verschleißt, ohne in hinreichendem Umfang eigene Fragestellungen zu entwickeln. Die Vermutung sei erlaubt, daß ein wesentlicher Grund für diese Zersplitterung der Sozialpolitiklehre der Zustand der praktischen Politik selbst ist. Praktische und theoretische Sozialpolitik sind in Erfolg und Mißerfolg eng miteinander verbunden und schon immer ist die Sozialpolitiklehre ihrem Gegenstand, der praktischen Sozialpolitik, gefolgt.

So wie nun die praktische Sozialpolitik zunehmend von Krisenmanagements geprägt ist, so ist auch in der Sozialpolitiklehre keine Rede mehr davon, Ziele, Instrumente und Leitbilder in einen „möglichst widerspruchsfreien Zusammenhang“<sup>31</sup> zu bringen. Zu wenig wird versucht, seitens der Sozialpolitiklehre eigene Forschungsprogramme auszuführen und Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften aufzuzeigen.<sup>32</sup> Ohne Untersuchungen zum „konstitutiven Topos“<sup>33</sup> der praktischen Sozialpolitik sowie zu anderen Grundfragen werden sich diese Gestaltungsoptionen nicht finden lassen. Eine rationale Sozialpolitik erfordert in modernen Gesellschaften eine Sozialpolitiklehre als Kunstlehre im weiteren Sinne.<sup>34</sup>

### 2.1.1.3 Erkenntnistheoretische Ergebnisse der Definitionsversuche

Die vorangestellten Überlegungen zu den Grundproblemen von Wertfreiheit und Kunstlehre haben unterstellt, daß das Problem der Definition praktischer Sozialpolitik lösbar ist. Allerdings eröffnet die anfangs schlichte Aufgabe, über eine Definition der praktischen Sozialpolitik Klarheit über das Erfahrungsobjekt der Sozialpolitiklehre zu gewinnen<sup>35</sup>, bei näherer Betrachtung einen kaum mehr absteckbaren Problemhorizont, von dem im folgenden zumindest einige Aspekte angerissen werden sollen.

Zunächst ist bei jeder Definition zu bedenken, daß Antworten auf Was-ist-Fragen niemals einen Sachverhalt abschließend und erschöpfend behandeln können. *Karl R.*

<sup>30</sup> Vgl. *Achinger*, 1963, S. 3; *Sanmann*, 1972, S. 188; *Schreiber*, 1972 (1961), S. 32; *Lampert*, 1990, S. 12 f.; *Engelhardt*, 1991, S. 15 ff.

<sup>31</sup> *Straubhaar*, 1993, S. 156.

<sup>32</sup> Vgl. *Berg/Cassel*, 1981, S. 150 und 159; *Struwe*, 1989, S. 28 und S. 40; *Schmale/Schönig*, 1998, S. 3–27.

<sup>33</sup> Vgl. *Nahnsen*, 1995, S. 25.

<sup>34</sup> Vgl. ausführlich *Lampert*, 1990, S. 11 ff; *Lampert*, 1995, S. 520 ff. und grundlegend zur rationalen Sozialpolitik im Sinne einer „Koordination der Instrumente“ *Liefmann-Keil*, 1961, S. 96–101.

<sup>35</sup> Vgl. *Amonn*, 1927, S. 21–32 und mit Ausrichtung auf die Sozialpolitik: *Sanmann*, 1973, S. 61; *Zerche*, 1992, S. 87 und *Zerche/Gründger*, 1996, S. 1.

*Popper* hat dies zur scharfen Feststellung veranlaßt, Realdefinitionen seien generell unbrauchbar. Solcherlei Definitionen können zwar Deduktionen fundieren, diese Deduktionen jedoch können schließlich nur zu Erkenntnissen führen, „die bereits vorher in die Definition hineingelegt wurden.“<sup>36</sup> An die Stelle der Frage ‚Was ist praktische Sozialpolitik?‘ tritt daher die Frage ‚Was wird unter praktischer Sozialpolitik verstanden?‘ bzw. ‚Was soll unter praktischer Sozialpolitik verstanden werden?‘<sup>37</sup>

Gerade die letzte Frage zeigt deutlich, daß sich hinter dem Ringen um die adäquate Definition der praktischen Sozialpolitik eine versteckte Auseinandersetzung um das politische und letztlich auch das wissenschaftliche Programm der Sozialpolitik verbirgt. „Hinter der intensiven Beschäftigung mit dem Begriff der Sozialpolitik steht in aller Regel die Intention, die Aufgabe dieser Politik und damit politische Ziele oder den Gegenstand der wissenschaftlichen Disziplin und damit ein bestimmtes Forschungsprogramm zu begründen. ... Man würde die nun fast 100 Jahre alte Diskussion völlig mißverstehen, wenn man sie nur als einen nutzlosen Streit um Worte und nicht als Scheingefecht um tiefer liegende Einsichten und Überzeugungen verstände.“<sup>38</sup>

Damit wird auch deutlich, daß die intensive Auseinandersetzung um die Definition praktischer Sozialpolitik nicht zufällig in jenen geschichtlichen Phasen Auftrieb erhielt, in denen auch weltanschauliche Konfrontationen an Bedeutung gewannen. Nur wenige Definitionsversuche praktischer Sozialpolitik haben daher ein annähernd konsensfähiges und langfristig akzeptables Ergebnis hervorgebracht. Nur diese wenigen haben den Begriff der praktischen Sozialpolitik zumindest näherungsweise derart definiert „daß er alles das, was zweifellos unter seinen Namen fällt, und zugleich *nur das* und nicht anderes, umfaßt oder ‚deckt‘“<sup>39</sup>.

Vor diesem Anspruch ist der Versuch, die praktische Sozialpolitik enumerativ nach den akuten Notwendigkeiten zu definieren,<sup>40</sup> analytisch unbefriedigend. Ein solches Vorgehen trägt wenig zum Erkenntnisfortschritt bei und erweckt vielmehr den Anschein, daß die sozialpolitischen Maßnahmen konzeptionslos, gar aus politischer Opportunität, getroffen wurden. Diesbezügliche Probleme wurden bereits früh erkannt und insbesondere den Vertretern der Historischen Schule vorgehalten.<sup>41</sup> Ein Blick in die ältere Literatur zeigt denn auch „an Stelle einer präzisen Herausarbeitung des Kerns der Sache langatmige und nicht immer kurzweilige Erörterungen über die Schalen, die sich um ihn gelegt haben und die es eben abzustreifen gilt.“<sup>42</sup> Auch spätere Definitionsversuche jener Sozialpolitikwissenschaftler, deren Arbeit

<sup>36</sup> *Leenen*, 1978, S. 1; *Popper*, 1970, S. 14 ff. und S. 42.

<sup>37</sup> Vgl. *Leenen*, 1978, S. 2.

<sup>38</sup> *Leenen*, 1978, S. 2.

<sup>39</sup> *Amonn*, 1924, S. 160. Hervorhebungen im Original.

<sup>40</sup> So die Vorschläge von *Sanmann*, 1972, S. 192 und *Pagenstecher*, 1990, S. 80.

<sup>41</sup> Vgl. mit ausführlichen Hinweisen, *Schmidt*, 1997 a, S. 51 f. und S. 75 f.

<sup>42</sup> *Amonn*, 1926, S. 418.

sich auf die Beschreibung der Rechtsgrundlagen und der Träger der praktischen Sozialpolitik konzentrierte, blieben weitgehend enumerativ und zeitpunktbezogen.

Angesicht der Verlagerungen und Ausweitungen des sozialpolitischen Instrumentariums – von der Schutz- über die Ausgleichs- zur Förderpolitik – kann gleichwohl mit Fug und Recht bezweifelt werden, „ob das, wovon gehandelt wird, also der Gegenstand der Darstellung, innerhalb der ganzen Zeit überhaupt das gleiche gewesen ist. ... Und wenn solche Bemühungen (um eine allgemeingültige Definition, W. S.) wenigstens den Wert eines abstrakten Modells haben sollen, so ist sehr die Frage, ob solche Fixierungen des Denkens nicht mehr schaden als nützen.“<sup>43</sup>

Somit steht man beim Definitionsversuch einem Dilemma gegenüber: Einerseits können enumerative Definitionen den Kern der Sache nicht erfassen, andererseits sind allgemeingültige Definitionen insofern unangemessen, als sie Fixierungen des Denkens bewirken können, die der realen Dynamik sozialstaatlicher Aktivität nicht gerecht zu werden drohen. Eine akzeptable Definition der Sozialpolitik wird hier einen Mittelweg gehen müssen.

Neben der Enumerationsproblematik wird die Definition der praktischen Sozialpolitik durch die Verwendung des sozialpolitischen Vokabulars erschwert. Bereits die Entstehungsgeschichte des Begriffs Sozialpolitik als Kunstgebilde aus der Mitte des 19. Jahrhunderts und besonders seine Verwendung im Zusammenhang mit dem ‚Verein für Socialpolitik‘ verdeutlicht den Charakter des Begriffs als „Schlagwort, Programm und Parole“.<sup>44</sup> Der Begriff ‚sozial‘ kann einmal ganz allgemein im Sinne von ‚gesellschaftlich‘ verwendet werden, zum anderen jedoch auch in einem ethischen Sinne.<sup>45</sup> Immer dann, wenn der Wissenschaftler die praktische Sozialpolitik einer Definition unterzieht, gerät er in die Gefahr, durch seine Wortwahl Assoziationen auszulösen, die er nur bedingt abschätzen kann. Auch der Werturteilsstreit zu Anfang des 20. Jahrhunderts kann wesentlich auf die Probleme wissenschaftlicher Verwendung der sozialpolitischen Terminologie zurückgeführt werden.

Grundsätzlich ist zwar der gesamte terminologische Apparat der Sozialwissenschaften von diesem Problem betroffen; es ist indes für die Sozialpolitik besonders gravierend. Es gibt kaum einen Begriff der praktischen Sozialpolitik, der nicht intuitive Assoziationen auslöst: „Im Raum dessen, was die Sozialpolitik der wissenschaftlichen Betrachtung als Sachgebiet öffnet, gibt es kaum ein Wort, das nicht von der Gefühlswelt der letzten 100 Jahre aufs stärkste berührt wäre. Es gibt kaum eine Ausdrucksweise, die vermeidet, daß sich in jedem Hörer dabei in irgendeinem Sinn der Assoziation eine selbständig weiterwirkende Empfindung auflädt, statt daß der Hörer instande wäre, nur das Gewollte aufzunehmen und von da aus dem Argument weiter zu folgen.“<sup>46</sup> Wenn systematische Verzerrungen der Kommunikation – sei es

<sup>43</sup> Achinger, 1963, S. 10.

<sup>44</sup> Frerich, 1990, S. 3; vgl. ausführlich Wiese, 1956, S. 547.

<sup>45</sup> Vgl. Müller-Heine, 1977, S. 171.

<sup>46</sup> Achinger, 1963, S. 2.

durch Herrschaft oder Ideologie –<sup>47</sup> schon nicht vermieden werden können, so muß das wissenschaftliche Bemühen um so mehr darauf gerichtet sein, die mit den Begriffen verbundenen Inhalte offenzulegen und zu diskutieren. Diese Offenlegung wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit durch einen Überblick über historische und aktuelle Definitionsversuche sowie durch eine Bezugnahme auf die Schlüsselbegriffe sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit angestrebt.

### 2.1.2 Historische und aktuelle Definitionsversuche im Überblick

Folgt man dem Urteil *Friedrich Lütges*, so kann nur die Beschäftigung mit den bisherigen Definitionsvorschlägen die „großen durchgehenden Entwicklungslinien“ mit ihren Stärken und Schwächen ermitteln und damit einen Anknüpfungspunkt für eine zeitgemäße Definition der Sozialpolitik bilden.<sup>48</sup> Eine entsprechende dogmenhistorische Entwicklung der Definitionsversuche praktischer Sozialpolitik hat bereits in den zwanziger Jahren und zuletzt in den siebziger Jahren verstärkte Beachtung erfahren<sup>49</sup> – in jenen Phasen also, als die praktische Sozialpolitik in Deutschland selbst eine Zeit dynamischer Fortentwicklung erlebte. Unterstellt man, daß die praktische Sozialpolitik auch heute vor neuen Weichenstellungen steht, so ergibt dies einen weiteren bedeutsamen Grund zur Beschäftigung mit definitorischen Fragen.

Eine kurze Skizze muß hier genügen. Erste Marksteine in den Bemühungen um die adäquate Definition praktischer Sozialpolitik waren die Versuche und Vorschläge der Gründungsmitglieder des Vereins für Socialpolitik. Jedoch waren die damaligen Autoren „so völlig von den Aufgaben beansprucht, die ihnen das Verlangen diktierte, reformierend in die praktische Sozial- und Wirtschaftswelt einzugreifen, daß sie sich mit Definitionen, Distinktionen und erkenntnistheoretischen Skrupeln kaum abgaben. Man wollte eben ‚soziale Mißstände‘ beseitigen.“<sup>50</sup> Sozialpolitik, im Sinne *Gustav von Schmollers*, *Adolph Wagners* und anderer Gründungsmitglieder des Vereins für Socialpolitik, war schlicht die Politik zum Schutze der Industriearbeiter.

Sozialpolitik war damit in ihrer Orientierung auf die *Bismarckschen* Sozialversicherungsgesetze Politik gegen die ‚neue Armut‘ der Arbeiter(klasse).<sup>51</sup> Die neu aufkommende praktische Sozialpolitik, und mit ihr der Großteil der wissenschaftlichen

<sup>47</sup> Vgl. *Kleinhenz*, 1970, S. 19. Grundlegend: *Habermas*, 1973, S. 332 ff., und zur Anwendung auf sozialpolitische Fragen: *Offermann*, 1995, S. 141–212.

<sup>48</sup> *Lütge*, 1932, S. 488.

<sup>49</sup> Vgl. *Winterstein*, 1969, S. 9–101; *Kleinhenz*, 1970, S. 28–57; *Müller-Heine*, 1977, S. 172–174; *Leenen*, 1978, S. 3–6.

<sup>50</sup> *Wiese*, 1956, S. 548.

<sup>51</sup> Zur damaligen Situation an den Fakultäten vgl. *Nahnsen*, 1995, S. 28. *Vaubel*, 1989, S. 43 f., verweist darauf, daß mit den *Bismarckschen* Sozialversicherungsgesetzen nur die ‚neue Armut‘ der Industriearbeiter, nicht jedoch die ‚alte Armut‘ auf dem Lande bekämpft wurde.

Analyse, fand bereits dort ihre Grenze, wo es um die Bekämpfung der ‚alten Armut‘ z. B. ostelbischer Landarbeiter oder der städtischen und ländlichen Bettler ging.<sup>52</sup> Die ebenfalls aufkommende Sozialpolitiklehre mußte sich angesichts der eklatanten und provokativen Mißstände in den Lebensbedingungen der Industriearbeiter noch nicht fragen (lassen), was denn eigentlich Gegenstand der praktischen Sozialpolitik sei.<sup>53</sup>

Erst um die Jahrhundertwende wurde die Ausweitung der praktischen Sozialpolitik offenkundig. So kam es zu einer zweifachen Definition einer Sozialpolitik im traditionellen, engeren Sinne (Wahrnehmung der Klasseninteressen bestimmter Gesellschaftsschichten) versus einer Sozialpolitik im modernen, weiteren Sinn (Förderung einer jeden Gesellschaftsklasse, die sich gedrückt fühlt).<sup>54</sup>

Parallel zu den Ausweitungen sozialstaatlicher Leistungen insbesondere in der Weimarer Republik vollzog sich dann die endgültige Ausweitung der Definitionen, da mit ihnen versucht wurde, die faktische Entwicklung der praktischen Sozialpolitik in Richtung auf eine allgemeine Gesellschaftspolitik zu reflektieren.<sup>55</sup> Dies bedeutete, die sozialen (Klassen-)Gegensätze zu generalisieren und allgemein als Gegenstand sozialpolitischer Handlungen hervorzuheben.<sup>56</sup> Hier seien nur die Definitionen *Richard van der Borghts*, *Otto von Zwiedineck-Südenhorsts*, *Alfred Amonns*, *Ludwig von Wieses* und *Ludwig Heydes* genannt.<sup>57</sup> Trotz aller unterschiedlicher Akzentuierung war ihnen gemein, daß sie sehr weit angelegt waren und durch den konkreten zeitlichen Problembezug inhaltlich ausgefüllt werden mußten. Immerhin war der Weg der Konkretisierung vorgezeichnet. Er entwickelte sich an der Frage, wo die sozialen (Klassen-)Gegensätze überhaupt real zu finden seien.

<sup>52</sup> Einschränkung ist hier zu bemerken, daß sich die erste empirische Untersuchung des Vereins für Sozialpolitik unter der Leitung von *Max Weber* mit der Situation der ostelbischen Landarbeiter befaßte. Die obige Aussage trifft dennoch sowohl hinsichtlich der Schwerpunktsetzung als auch hinsichtlich der genossenschaftlichen Vorbilder der *Bismarckschen* Sozialversicherungen zu.

<sup>53</sup> Vgl. *Schilcher*, 1964, S. 200.

<sup>54</sup> Die Unterscheidung einer Sozialpolitik im engeren und im weiteren Sinne geht auf *Borgh*, 1923, S. 2f., zurück und wurde von *Zwiedineck-Südenhorst* aufgegriffen. Vgl. *Schmidt*, 1997 a, S. 76, und auch *Frerich*, 1990, S. 4.

<sup>55</sup> Vgl. *Schreiber*, 1966, S. 278; *Frerich*, 1990, S. 5; *Lampert*, 1994, S. 17–114.

<sup>56</sup> Vgl. *Kleinhenz*, 1970, S. 30; *Müller-Heine*, 1977, S. 172.

<sup>57</sup> *Borgh*, 1923, S. 2: „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.“ *Zwiedineck-Südenhorst*, 1911, S. 38: „Sozialpolitik ist die auf Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke gerichtete Politik.“ *Amonn*, 1924, S. 189: „Sozialpolitik sind die politischen Maßnahmen und Bestrebungen die *ihrem Wesen nach* speziell der Erhaltung und Stärkung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft zu dienen bestimmt sind.“ *Wiese*, 1926, S. 617 und ders., 1956, S. 551: „Sozialpolitik ist die Betätigung des Staates (oder staatsähnlicher öffentlicher Gewalten) gegenüber den sozialen Klassen.“ *Heyde*, 1949, S. 11: „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.“ Hervorhebungen im Original.



Durch die Öffnung der Definitionen praktischer Sozialpolitik hatte die Sozialpolitiklehre erstmals ein zentrales Charakteristikum der modernen praktischen Sozialpolitik beschrieben, nämlich ihre bemerkenswerte Entwicklungsfähigkeit. Sie zeigte sich nach dem zweiten Weltkrieg in einer erneuten Ausweitung der praktischen Sozialpolitik, die hinsichtlich ihrer Tätigkeitsfelder (z. B. der Mitbestimmungsgesetzgebung, Bildungspolitik) sowie hinsichtlich des Umfangs des Sozialversicherungsschutzes und der von ihm eingeschlossenen Personengruppen zu beobachten war. Einige Vertreter der Sozialpolitiklehre nahmen die Entwicklungsfähigkeit der praktischen Sozialpolitik nach dem zweiten Weltkrieg zum Anlaß, sie als allgemeine Gesellschaftspolitik mit dem besonderen Schwerpunkt auf dem System der sozialen Sicherung zu formulieren. Als prominente Vertreter sind hier *Hans Achinger* und *Wilfrid Schreiber*, aber auch *Siegfried Wendt* zu nennen.<sup>58</sup>

Mit der weiteren Öffnung der Definitionen wurden jedoch auch die Nachteile einer Definition der Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik immer deutlicher. Das Wesen der praktischen Sozialpolitik wurde in seinem Kern noch unbestimmter<sup>59</sup> und die Sozialpolitiklehre wurde ihrer ‚fachlichen Heimat‘ beraubt. *Ingeborg Nahnsen* hat für die darin verborgene Problematik den Begriff „Deformulierung“ geprägt und gefolgert, daß nur eine „Reformulierung“ der Sozialpolitik entlang dem Problem der sozialen Ungleichheit von Kollektiven – sprich: der ‚klassischen‘ Bearbeitung sozialer Gegensätze – ihr wieder den „konstitutiven Topos“ zurückbringen könne.<sup>60</sup> Insofern die Gesellschaft als ganze aus Sicht der praktischen Politik „ein Abstraktum (ist), das zum Ansatzpunkt praktischer Politik nicht taugt“<sup>61</sup>, kann die praktische Sozialpolitik nie auf die gesamte Gesellschaft ausgerichtet sein. Mit anderen

---

<sup>58</sup> *Achinger*, 1979, S. 42, kennzeichnet „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ und als „ein umfassendes Einwirkungsgebiet in der Gesamtgesellschaft“. *Schreiber*, 1972, S. 20: „Die radikale Antwort: Es gibt überhaupt keinen selbständigen Aktionsbereich Sozialpolitik und keine von anderen Disziplinen abgrenzbare Sozialpolitik-Lehre. Es gibt nur eine einheitliche *sozialökonomische Ordnungspolitik*, die sich um das unteilbare Gemeinwohl bemüht. ... Die konziliantere Antwort ist: Da nun einmal die Wirtschaftspolitik (Aktionsbereich und Lehre) sich als massives Schwergewicht durchgesetzt hat, muß es daneben einen Aktionsbereich und eine Lehre geben, die die begrenzte Lebenswirklichkeit des Wirtschafts-Denkens durch Korrektive in Schranken hält und kompensiert.“ *Schreiber*, 1966, S. 272: „Die enorme Ausweitung des sozialpolitischen Horizons veranlaßt manche Autoren, das Wort Sozialpolitik durch ‚Gesellschaftspolitik‘ oder ‚Welt-Wohlfahrtspolitik‘ zu ersetzen. Dieses Streben ist berechtigt und verständlich. Gegenstand, Ziele und Methoden der Sozialpolitik haben sich gegenüber der Zeit ihres Ursprungs ... grundlegend gewandelt.“ *Schreiber*, 1966, S. 304: „Sozialpolitik im herkömmlichen Sinn hat ihre Ziele nahezu erreicht. Sozialpolitik der Zukunft geht über in allgemeine soziale Ordnungspolitik. Ihr Ziel ist nicht mehr die soziale Integration einer einzelnen Gruppe oder Klasse, ihr Ziel ist das Gemeinwohl schlechthin. Aus Sozialpolitik wird Gesellschaftspolitik.“ *Wendt*, 1971 (1959), S. 77: „Gegenstand der Sozialpolitik ist ... die Gesellschaft schlechthin. ... Die Gesellschaft als solche ist ja in erster Linie Erkenntnisgegenstand der allgemeinen Gesellschaftslehre, der Soziologie, die als ... Wissenschaft vom Aufbau und vom Leben der Gesellschaft verstanden werden muß.“ Hervorhebungen im Original.

<sup>59</sup> Vgl. zur Kritik *Sanmann*, 1972, S. 205; *Frerich*, 1990, S. 6; *Pilz*, 1978, S. 33.

<sup>60</sup> *Nahnsen*, 1995, S. 25.

<sup>61</sup> *Sanmann*, 1973, S. 73.



Worten: „Die gegebene Sozialpolitik als umgreifende Gesellschaftspolitik verstehen wollen, hieße das ehrgeizige Geschäft der gesellschaftlichen Ordnung auf schwache Schultern legen.“<sup>62</sup>

Folglich kam es zu verschiedenen Versuchen, erneut eine Eingrenzung des Objektbereiches vorzunehmen, was durch eine Beschränkung auf einzelne Aspekte geschah. Statt als allgemeine Gesellschaftspolitik wurde Sozialpolitik nun nur noch als Teil der Gesellschaftspolitik definiert:<sup>63</sup> Im einzelnen waren und sind dies Ziele oder Träger der Gesellschaftspolitik: eine (Rück)-Besinnung auf das Arbeitsleben (*Ludwig Preller*), die Verteilungspolitik (*Elisabeth Liefmann-Keil*), die Reglementierung individueller Selbstverantwortlichkeit (*Karl Pribram*), die Beeinflussung der Lebenslage sozial Schwacher (*Gerhard Weisser*), die Politik gegenüber der Ungleichheit des sozialen Status (*Bruno Molitor*), die Beschränkung auf nationalstaatliche Maßnahmen (*Gerhard Kleinhenz*) oder die mehrfache sonstige Eingrenzung (*Horst Sanmann*).<sup>64</sup>

Allerdings ist es bei einigen dieser neueren Definitionen indirekt auch wieder zu einer Ausweitung des Begriffs der Sozialpolitik gekommen, nämlich durch eine sehr weite Fassung der relevanten Bezugsgröße. So macht etwa *Weisser* die soziale Schwäche an der umfassenden Kategorie der ‚Lebenslage‘ fest oder *Molitor* die Ungleichheit am ‚sozialen Status‘.<sup>65</sup> Weiterhin finden sich häufig relativierende Einschübe, die hervorheben, daß der Autor lediglich einen Akzent setzen will.<sup>66</sup> So sind es auch heute nur wenige Autoren (z. B. *Horst Sanmann*), die explizit strittige Teilbereiche der praktischen Sozialpolitik in ihrer Definition ausschließen.

<sup>62</sup> *Molitor*, 1972, S. 191.

<sup>63</sup> Vgl. *Müller-Heine*, 1977, S. 173 und die Kritik der einzelnen Eingrenzungsversuche bei *Molitor*, 1972, S. 185–191.

<sup>64</sup> *Preller*, 1962, S. 291: „Sozialpolitik wirkt vom Aspekt des Arbeitslebens auf die Struktur der menschlichen Gesellschaft im Sinne des Menschen als eines Wertes eigener Prägung“. *Liefmann-Keil*, 1961, S. 1 und 6: „Die Sozialpolitik ist eine Politik der Einkommensumverteilung geworden, ungeachtet mancher Ansätze und Bestrebungen, aus ihr eine Gesellschaftspolitik zu machen. ... Ziel der Sozialpolitik ist ganz allgemein, zu bestmöglicher Versorgung beizutragen.“ *Pribram*, 1926, S. 605: „Sozialpolitik ist der Komplex der Bestrebungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, die sonst grundsätzlich anerkannte Selbstverantwortlichkeit des einzelnen zu beeinflussen, sei es durch Eingriffe der Staatsgewalt, sei es durch die Wirksamkeit frei gebildeter Verbände.“ *Weisser*, 1956 a, S. 396: „Die Sozialpolitik hat es mit Maßnahmen zur Beeinflussung der Lebenslage der sozial schwachen Gesellschaftsgruppen zu tun.“ *Kleinhenz*, 1970, S. 76: „Dann sind als ‚Sozialpolitik‘ zu bezeichnen die Handlungen der Leitung des Staates, die darauf gerichtet sind, die Lebenslage von gesellschaftlich schwachen Personennmehrheiten dahingehend zu beeinflussen, daß die mit der Gesellschaftsordnung verfolgten Ziele in bezug auf die Lebenslage der Individuen erreicht werden.“ *Molitor*, 1972, S. 191: „Sozialpolitik soll das Verhalten des Staates gegenüber der sozialen Ungleichheit der Bürger, genauer: der *Ungleichheit ihres sozialen Status*, heißen.“ *Sanmann*, 1972, S. 189: „Sozialpolitik ist die öffentliche Einwirkung auf die nach wirtschaftlich relevanten Sachverhalten gegliederte Gesellschaftsstruktur zum Zwecke der Milderung oder des Ausgleichs gruppenspezifischer wirtschaftlicher Schwächen.“ Hervorhebung im Original.

<sup>65</sup> Zu der Definition *Weissers* *Andretta*, 1991, S. 40.

<sup>66</sup> Vgl. dazu den Vorschlag *Müller-Heines*, 1977, S. 175.

Verbreiteter ist hingegen der umgekehrte Trend, nämlich der einer zunehmenden Verbreitung eher weit gefaßter, trotzdem disziplinär orientierter Definitionen von Sozialpolitik. Als Vertreter dieser Entwicklung seien beispielsweise *Franz Xaver Kaufmann*, *Heinz Lampert* und *Jürgen Zerche/Fritz Gründger* genannt.<sup>67</sup>

Dieser kurze Abriß der Definitionen praktischer Sozialpolitik im deutschen Sprachraum sollte gezeigt haben, daß jede Definition praktischer Sozialpolitik eine Entscheidung im Spannungsfeld zwischen einem sehr engen Begriff (z. B. Besserung für Industriearbeiter) und einem sehr weiten Begriff (z. B. allgemeine Gesellschaftspolitik) ist. Indem sich auch die praktische Sozialpolitik in diesem Spannungsfeld bewegt und indem die Sozialpolitiklehre ihr dabei folgt, kann man historische Entwicklungslinien mit Schwankungen zwischen beiden Polen konstatieren. Würde man die historischen Entwicklungslinien vernachlässigen, so erschienen die unterschiedlichen Schwerpunkte in der Definition praktischer Sozialpolitik als reine Willkür.<sup>68</sup>

Wenn im folgenden zur Grundlegung einer eigenen Definition sowohl ein begrenzter zeitgeschichtlicher Bezug von Sozialpolitik als auch eine willkürliche Beschränkung des Objektbereichs vermieden werden soll, so bleibt als Ausweg nur die Suche nach methodologisch anerkannten Standards. Entsprechende Vorschläge werden im folgenden Abschnitt diskutiert.

---

<sup>67</sup> *Kaufmann*, 1977, S. 64: „Unter Sozialpolitik wird hier weder der Entwurf sozialpolitischer Konzepte noch der politische Kampf um die Einführung bestimmter Maßnahmen verstanden, sondern die jeweils institutionalisierte Produktionsform sozialpolitischer Güter einschließlich ihrer Steuerungsbedingungen. Unter ‚sozialpolitischen Gütern‘ werden dabei Güter verstanden, welche einer unmittelbaren Nutzung durch Angehörige der Zielgruppen zugänglich sind und damit in deren Lebenslage eingehen. Zu den ‚sozialpolitischen Gütern‘ gehören insbesondere – *eingeräumte Rechte ... – Geldleistungen ... – Verfügbarkeit von Einrichtungen ... – Verfügbarkeit von Dienstleistungen.*“ Hervorhebungen im Original. *Lampert*, 1994, S. 10: „In diesem Sinne läßt sich die praktische Sozialpolitik definieren als jenes politische Handeln, das darauf abzielt, erstens die wirtschaftliche und soziale Stellung von wirtschaftlich und/oder sozial absolut oder relativ schwachen Personenmehrheiten durch den Einsatz geeignet erscheinender Mittel im Sinne der in einer Gesellschaft verfolgten gesellschaftliche und sozialen Grundziele ... zu verbessern und zweitens den Eintritt wirtschaftlicher und/oder sozialer Schwäche im Zusammenhang mit dem Auftreten existenzgefährdender Risiken zu vermindern.“ *Zerche/Gründger*, 1996, S. 4: „Sozialpolitik umfaßt die Politik gegen wirtschaftliche und soziale Schwäche. Wenn man die wirtschaftswissenschaftliche Seite betont, dann steht die ökonomische Schwäche im Vordergrund.“ Vgl. auch *Nahnsen*, 1995, S. 35.

<sup>68</sup> „Sozialpolitik wäre demnach zu begreifen 1) als Arbeiterpolitik oder 2) als Unselbständigenpolitik oder 3) als Politik zugunsten aller wirtschaftlich schwachen, aber wirtschaftsendogen bestimmten Gruppen oder 4) als Politik zugunsten jeglicher wirtschaftlich schwacher Gruppen schlechthin.“ *Sanmann*, 1972, S. 189.

### 2.1.3 Methoden der Definition praktischer Sozialpolitik

#### 2.1.3.1 Der Vorschlag Schilchers

Ein erster methodischer Ansatz wäre – was oben bereits angedeutet wurde – der Rückgriff auf ethymologisch-philologische Überlegungen zum Wortgebilde ‚Sozialpolitik‘. Sie haben sich trotz intensiver Bemühungen, die wohl auf *Leopold von Wiese* zurückgehen,<sup>69</sup> als recht diffus erwiesen und werden daher in dieser Arbeit nicht näher verfolgt. Hier soll der Hinweis ausreichen, daß man durch eine am Wortgebilde orientierte Interpretation nur zufällig der realen praktischen Sozialpolitik gerecht werden kann. So besteht die Gefahr, der weiteren Untersuchung willkürliche Aussagen über das Wesen der Sozialpolitik voranzustellen und alle weiteren Aussagen deduktiv aus ihnen abzuleiten, anstatt empirisch-induktiv vorzugehen.<sup>70</sup>

Fruchtbarer scheint daher der Vorschlag *Rudolf Schilchers* aus den sechziger Jahren, der allerdings in der Literatur nur vereinzelt auf Resonanz gestoßen ist.<sup>71</sup> Denkbar wäre demnach eine Abgrenzung gemäß der instrumentalen, institutionellen oder teleologischen Methode. Hier ist zunächst festzustellen, daß eine instrumentale Abgrenzung scheitert, da – wie schon *Gunnar Myrdal* feststellte – nicht in jedem Fall die Mittel von den Zielen unterschieden werden können, das gleiche Mittel ganz unterschiedlichen Zielen oder Politikfeldern dienen kann und schließlich die praktische Sozialpolitik ihr Instrumentarium mit der Finanz- und Wirtschaftspolitik teilt.<sup>72</sup>

Ebenso offenkundig ist die Unbrauchbarkeit der institutionellen Methode, obwohl diese in der Praxis, insbesondere der Ministerialbürokratie, gängig ist.<sup>73</sup> Ihre – bereits oben erläuterte – Unbrauchbarkeit zeigt sich in der zunehmenden Vermischung der Kompetenzen und der zunehmenden Komplexität der Entscheidungsfindung zwischen den einzelnen staatlichen oder intermediären Institutionen.

Damit bleibt nur die teleologische Methode. „Diese Auffassung entspricht dem Wesen der Politik.“<sup>74</sup> In der Rechtswissenschaft entwickelt und als Methode der Auslegung von Gesetzen praktiziert,<sup>75</sup> hat die teleologische Methode zum Zwecke

<sup>69</sup> Vgl. *Wiese*, 1956, S. 549.

<sup>70</sup> Vgl. *Amonn*, 1924, S. 172; *Heyde*, 1956, S. 540. *Leenen*, 1978, S. 1 spricht in diesem Zusammenhang mit Verweis auf Karl Popper von der erkenntnistheoretischen Unbrauchbarkeit solcherlei essentialistischer Definitionen.

<sup>71</sup> Vgl. hier und im folgenden *Schilcher*, 1966, S. 197–199 und dessen Rezeption bei *Zerche*, 1975, S. 419; *Zerche*, 1988, S. 52.

<sup>72</sup> Vgl. *Liefmann-Keil*, 1961, S. 5; *Leenen*, 1978, S. 3; *Zerche*, 1988, S. 53.

<sup>73</sup> Vgl. *Sanmann*, 1973, S. 64.

<sup>74</sup> *Schilcher*, 1964, S. 198.

<sup>75</sup> Teleologische Auslegung bedeutet Auslegung gemäß den erkennbaren Zwecken und dem Grundgedanken einer Regelung. Die politische Zielsetzung eines Gesetzes bestimmt dann die ihm eigene Vernünftigkeit. Vgl. *Larenz*, 1991, S. 220–227.

der Definition praktischer Sozialpolitik breiten Eingang in die Literatur gefunden.<sup>76</sup> Auf der Basis der expliziten oder unterstellten Ziele wird die praktische Sozialpolitik als wertendes und zweckorientiertes Handeln aufgefaßt,<sup>77</sup> so daß im Zentrum der weiteren Überlegungen die Frage steht, „welcher Wesenszug, welches Prinzip diesen ... Aktionsbereichen gemeinsam ist und ihre Zusammenfassung unter einem Obertitel rechtfertigt.“<sup>78</sup>

Mit den sozialpolitischen Handlungen werden also unmittelbar sozialpolitische Ziele und mittelbar die ihnen zugrunde liegenden Leitbilder, ihre „sachbereichsspezifischen Konkretisierungen“<sup>79</sup> verfolgt. Je nach Zielen der praktischen Sozialpolitik sollten so Rückschlüsse auf die ihnen zugrunde liegenden Leitbilder gezogen werden können et vice versa.<sup>80</sup> Die teleologischen Definitionen suchen daher nach den Leitbildern und wollen, wenn diese gefunden sind, den Grundgedanken praktischer Sozialpolitik formulieren. „Sie berichten über die praktische Zielsetzung der Sozialpolitik, wobei sie deren Bestrebungen einen Grundgedanken unterlegen. ... Sie versuchen, die Grundidee aller Praktiker herauszuarbeiten und abstrakt zu fassen. ... Die Frage, ob und welche Grenzgebiete einbezogen werden sollen, kommt also wohl mit Recht bei diesen Definitionen niemals zur Ruhe.“<sup>81</sup>

Aufgrund dieser fortbestehenden Abgrenzungsprobleme sind jedoch auch bei der teleologischen Methode erhebliche Zweifel an ihrer Tauglichkeit angebracht.<sup>82</sup> Die historische und aktuelle Problematik liegt darin, daß die praktische Sozialpolitik „bis in die Gegenwart hinein ganz überwiegend ein Reagieren auf akute Notlagen gewesen ist, ein punktueller Interventionismus mit dem Resultat eines ausgesprochenen Wildwuchses sozialpolitischer Aktionen“.<sup>83</sup> Statt eines allgemeinverbindli-

<sup>76</sup> Vgl. *Winterstein*, 1973, S. 84f. und die dort angegebenen Vertreter einer Abgrenzung der Sozialpolitiklehre nach den Zwecken des sozialpolitischen Handelns.

<sup>77</sup> Besonders deutlich wurde dies oben bei der Definition praktischer Sozialpolitik durch v. *Zwiedineck-Südenhorst*. Ganz ähnlich bemerkte auch *Ludwig Heyde*: „Wer Politik treibt, hat die Absicht, auf die vorgefundene Ordnung in Bereichen, denen er öffentliche Bedeutung beimißt, nach Maßgabe geglaubter Werte einzuwirken.“ *Heyde*, 1956, S. 539f. Vgl. auch *Winterstein*, 1973, S. 87 und *Achinger*, 1963, S. 28.

<sup>78</sup> *Schreiber*, 1972 (1963): S. 13.

<sup>79</sup> *Sanmann*, 1973, S. 62 und 65. Vgl. auch ebd., S. 66. die klare Abgrenzung gegenüber den Motiven des Handelns als die „inneren Beweggründe“ der Ziel- und Leitbildwahl. Die Motive der praktisch handelnden Sozialpolitiker sind somit vor allem psychologisch interessant, sind jedoch „untauglich, als systembildendes Prinzip einer wissenschaftlichen Politik zu dienen“. Vgl. auch die spezifische Definition des Leitbildes im Rahmen einer rationalen Sozialpolitik bei *Straubhaar*, 1993, S. 156.

<sup>80</sup> Vgl. *Andretta*, 1991, S. 2f.

<sup>81</sup> *Achinger*, 1963, S. 42. Vgl. zur Problematik der Randzonen praktischer Sozialpolitik auch *Winterstein*, 1973, S. 84.

<sup>82</sup> Vgl. *Wiese*, 1956, S. 550; *Leenen*, 1978, S. 4; *Winterstein*, 1973, S. 78; *Zerche*, 1988, S. 53.

<sup>83</sup> *Sanmann*, 1972, S. 191. Diese Position hat heute den Rang eines wissenschaftlichen Konsenses. Vgl. dazu als aktuellere Quelle – wobei dann die Argumentation in Richtung eines integrierten Steuer- Transfersystems geht – *Hinterberger*, 1994, S. 149ff.

chen Leitbildes (mit einem daraus abgeleiteten Zielsystem) existieren mehrere Soziallehren, die in unterschiedlichem Grade die praktische Sozialpolitik beeinflussen.<sup>84</sup> Bereits in der Frühphase der Sozialpolitik reagierte jene rein pragmatisch auf die entstandenen konkreten sozialen Probleme, d. h. eben nicht, oder nur selten, prinzipiengeleitet.

Verschärfend kommt die Quellenlage hinzu. Setzt man an den Zielen sozialpolitischen Handelns an, so lassen sich zwar eine Fülle von Quellen heranziehen. Hier kann auf die „laufende Selbstkommentierung“<sup>85</sup> der praktischen Sozialpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts hingewiesen werden, welche die wissenschaftliche Diskussion mit Zieldefinitionen versorgt (hat). Diese allerdings können unvollständig, widersprüchlich oder irreführend sein und bieten daher in ihrem unmittelbaren Inhalt „nur eine bedingt brauchbare Grundlage für weitreichende Schlüsse“<sup>86</sup>. Dies Problem besteht insbesondere aufgrund der Neigung der Sozialversicherungsträger, eine eigenständige institutionelle Identität entwickelten, die „eine selektive Fortentwicklung der einmal geschaffenen institutionellen Gestalt“ darstellt.<sup>87</sup> Diese selektive Fortentwicklung von Leitbildern und Prinzipien kann nicht unhinterfragt zur teleologischen Definition der Sozialpolitik eingesetzt werden. Würde sich die Sozialpolitiklehre auf das tatsächliche oder angebliche Selbstverständnis der Praxis beschränken, so würde der Sozialpolitiklehre ihr ureigenes Abgrenzungsproblem durch externe Gegenstandsbestimmung präjudiziert.<sup>88</sup> Die Gefahr der teleologischen Definitionen liegt in den Scheinlösungen, die sie offerieren.

### 2.1.3.2 Die Vorschläge Amonns und Leenens

Angesichts der Untauglichkeit der drei von *Schilcher* vorgestellten Definitionsmethoden wurde von *Leenen* eine funktionale Definition vorgeschlagen: „Dieser Methode liegt die Vorstellung zugrunde, daß die Etablierung eigenständiger Teilpolitiken auf die Lösung gesellschaftlicher Grundprobleme (synonym: die Befriedigung sozialer Grundbedürfnisse, W. S.) ausgerichtet ist.“<sup>89</sup> Weder kann dieses Grundproblem – oder auch: „Ursprungsproblem der staatlichen Sozialpolitik“<sup>90</sup> – durch die bereits oben kritisierte enumerative Zusammenstellung der Einzelziele noch durch die (teleologisch orientierte) Befragung der Praktiker ermittelt werden.

<sup>84</sup> *Sanmann* nennt „Alt- und Neoliberalismus, (Staats-)Konservatismus, Evolutionärer und Revolutionärer Sozialismus, Evangelische und Katholische Soziallehre.“ *Sanmann*, 1972, S. 191.

<sup>85</sup> *Achinger*, 1963, S. 25.

<sup>86</sup> *Winterstein*, 1973, S. 78; *Leenen*, 1978, S. 4.

<sup>87</sup> *Schönig*, 1996 a, S. 106; vgl. ausführlich *Nullmeier/Rüb*, 1993, S. 71–115 und *Winterstein*, 1973, S. 89.

<sup>88</sup> Vgl. *Leenen*, 1978, S. 3; *Schilcher*, 1964, S. 195 ff. und *Zerche*, 1988, S. 53.

<sup>89</sup> *Leenen*, 1978, S. 4.

<sup>90</sup> *Krüger*, 1986, S. 13.

Die Suche nach dem Grundproblem ist vielmehr „ein Problem der rationalen Rekonstruktion und damit des Theoretikers“.<sup>91</sup> Wäre dieses Grundproblem einmal ermittelt, dann würden die wechselnden, aktuellen und speziellen sozialpolitischen Ziele als Teil des dauerhaften, ordnungspolitischen und allgemeinen Grundproblems erklärbar sein.<sup>92</sup> Die Frage nach dem Grundproblem ist daher von erheblichem hermeneutischen Wert.<sup>93</sup>

Zwar fällt *Leenen* das Verdienst zu, die Frage des Grundproblems ausgehend von den Überlegungen *Schilchers* eingeordnet und neu aufgeworfen zu haben. Der erste umfassende Definitionsversuch dieser Art findet sich gleichwohl bereits bei *Amonn* anlässlich seiner entschiedenen Kritik am Definitionsversuch *Sombarts*. Später wurde diese Methode vielfach, z. B. durch *Nahnsen*, angewandt.<sup>94</sup>

*Amonn* bemängelt mit der ihm eigenen Vehemenz die Inkonsistenz und Werturteilsbelastetheit, aber besonders die Willkürlichkeit, mit der die Begriffsbestimmung der Sozialpolitik durch *Sombart* vorgenommen wird.<sup>95</sup> Diesen unzulänglichen, da unsystematischen und mit eigenen Werturteilen überladenen Versuchen<sup>96</sup> stellt er die Notwendigkeit entgegen, das Gemeinsame der sozialpolitischen Maßnahmen und Forderungen und zugleich ihre Eigenart gegenüber anderen Maßnahmen und Forderungen zu ermitteln. Nach *Amonn* besteht die praktische Sozialpolitik als praktisches Verhalten aus einzelnen Handlungen. Deren gesuchte Gemeinsamkeiten liegen in den „letzten Zielen, denen sie ihrer Natur nach zu dienen bestimmt sind“.<sup>97</sup> Diese Gemeinsamkeiten sollen induktiv, empirisch und logisch konsistent aus den real zu beobachtenden Maßnahmen gewonnen werden.<sup>98</sup>

Daraus ergibt sich beispielsweise als Ziel der Wirtschaftspolitik die Steigerung des materiellen Wohlstandes und für die Finanzpolitik die zweckmäßige Gestaltung des Staates. Analog leitet *Amonn* aus dem – seiner Ansicht nach – unbestrittenen Kern sozialpolitischer Maßnahmen (Arbeitsschutz, Sozialversicherung, Fürsorge) seine Definition der Sozialpolitik ab. Sie stellt darauf ab, daß Maßnahmen der praktischen Sozialpolitik „ihrem Wesen nach speziell der Erhaltung und Stärkung des in-

<sup>91</sup> *Leenen*, 1978, S. 4.

<sup>92</sup> Vgl. *Winterstein*, 1973, S. 92 ff.

<sup>93</sup> Sie kommt damit der Forderung von *Albert*, 1993 (1978), S. 60 f. entgegen.

<sup>94</sup> *Nahnsen*, 1971 (1961), S. 100 verweist auf den primären Zweck einer Maßnahme als Grundlage ihrer Einordnung in einen Politikbereich.

<sup>95</sup> Vgl. *Amonn*, 1924, S. 160–163; *Amonn*, 1926, S. 423–434.

<sup>96</sup> „Bei keinem der bisher behandelten Schriftsteller findet sich ein bestimmter, objektiv begründeter Ausgangspunkt, von welchem aus, und ein bestimmter methodischer Weg, auf welchem sie zu ihrer Bestimmung des Begriffs der Sozialpolitik gelangen. Sie suchen vielmehr gewissermaßen und auf gut Glück durch einen kühnen in den Mittelpunkt des Kreises der sozialpolitischen Tatsachen zielenden Wurf das zu treffen, was das Wesen derselben ausmacht.“ *Amonn*, 1924, S. 172. Zitat im Haupttext S. 182.

<sup>97</sup> *Amonn*, 1924, S. 185.

<sup>98</sup> Vgl. *Amonn*, 1924, S. 197 f.; *Amonn*, 1926, S. 436 f.

neren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft zu *dienen bestimmt sind*<sup>99</sup>. Die praktische Sozialpolitik, auf die damit angespielt wird, ist vermutlich gleich jener der sozialen Kohärenz, die *Thomas Straubhaar* als Sozialpolitik unter dem „gesellschaftlich-integrativen Leitbild“ zusammengefaßt hat.<sup>100</sup> Sozialpolitik kann damit auch von der Sozialarbeit abgegrenzt werden.<sup>101</sup>

Die obige Definition *Amonns* soll das Wesen der praktischen Sozialpolitik bestimmen, indem es die sozialpolitischen Maßnahmen unter einem Ziel subsumiert, „das alle sozialpolitischen Maßnahmen zu einem einheitlichen Komplex spezifischer Natur zusammenschließt, ganz gleichgültig, welches besondere Ziel die Sozialpolitiker bei der Vertretung der von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen gerade im Auge haben,“ so daß „*alle sozialpolitischen Maßnahmen sich als eine Einheit, als etwas Gleichartiges und Selbständiges betrachten lassen ...* Wir setzen dieses Ziel *nicht*, sondern wir *setzen es voraus*. Gesetzt wird es von Menschen, welche Gesellschaft wollen“.<sup>102</sup> Damit wird deutlich, daß die Formulierung des Ziels im Sinne eines Wesenszugs von Sozialpolitik zwar eine eigenständige Abstraktionsleistung ist. Diese besteht jedoch *nicht* in einer Aussage über das Wesen der Sozialpolitik im Sinne eines Postulats dessen, was sein sollte, wie oft fälschlich angenommen wird.<sup>103</sup> Sie geht vielmehr von den real zu konstatierenden sozialpolitischen Zielen aus und versucht gerade durch die Abstraktion das „Gestrüpp von logischen Schwierigkeiten“<sup>104</sup> zu lichten, in das man bei einer enumerativen Zusammenstellung der sozialpolitischen Maßnahmen geriete.

In der Literatur finden sich vielfältige Umschreibungen dessen, was als Grundproblem der praktischen Sozialpolitik angesehen werden soll. Sie alle versu-

<sup>99</sup> Diese Definition versteht *Amonn* als Konkretisierung des Vorschlags *Zwiedineck-Südenhorsts*, der sich seiner Ansicht nach nicht hinreichend auf die materiellen Aspekte konzentriert. *Amonn*, 1924, S. 189. Hervorhebungen im Original.

<sup>100</sup> Er setzt allerdings den Akzent auf eine Integration des einzelnen in die Gemeinschaft, ein Vorgehen, dem hier nicht zugestimmt werden kann. *Straubhaar*, 1993, S. 163; vgl. auch die Betonung der Sozialpädagogik als Replik auf die ökonomische Theorie der Sozialpolitik bei *Geck*, 1952, S. 28–31.

<sup>101</sup> Besonders pointiert dazu *Nahnsen*, 1971 (1961), S. 97f.: „Für den Begriff der Sozialpolitik ergibt sich aus dem Gesagten, daß sie insofern ‚soziale Politik‘ ist, als ihre Aufgaben ihr stets aus dem Funktionszusammenhang des sozialen Gefüges erwachsen. Hiermit hängt es auch zusammen, daß das Objekt sozialpolitischer Aktivität niemals Einzelpersonen mit ihrem individuellen Schicksal, sondern gesellschaftliche *Schichten* sind. Indem sich gesellschaftliche Schichten herausbilden, deren Mitglieder durch die gleichen *objektiven* Merkmale ihrer Lebenslagen miteinander verbunden sind, manifestieren sich die Funktionszusammenhänge der Gesellschaftsordnung; das Einzelschicksal dagegen, soweit es sich gegenüber solchen Objektivationen abhebt, wird durch *subjektive* Umstände bestimmt, die von der Gesellschaftsordnung unabhängig sind.“ Hervorhebungen im Original. Vgl. auch *Weddigen*, 1951/52, S. 156; *Zerche/Gründger*, 1996, S. 2.

<sup>102</sup> *Amonn*, 1926, S. 437. Hervorhebungen im Original.

<sup>103</sup> Vgl. *Molitor*, 1972, S. 185.

<sup>104</sup> *Schreiber*, 1972 (1963), S. 13.



chen, die Sozialpolitik als zeitlose Erscheinung zu definieren. Dem hohen Ziel entsprechend wirken die Umschreibungen des sozialpolitischen Grundproblems eher unbeholfen. Für *Zwiedineck-Südenhorst* ist es die „fortdauernde Erreichung der Gesellschaftszwecke“, für *Amonn* das „Wesen“, für *Heyde* schlicht der „Zweck“.<sup>105</sup> *Lütge* spricht in Anlehnung an *Pribram* von „gemeinsamen Zielen“, „Leitgedanken“, „Zentralgedanken“, „Sinn“ und „gleichen Geist“.<sup>106</sup> Im Vorgriff auf die weiteren Ausführungen ist hier auch *Winterstein* zu nennen, der das „Allgemeine und Zeitlose der Aufgaben der Sozialpolitik“ zu erfassen sucht.<sup>107</sup>

Die Vermutung eines gesellschaftlichen Grundproblems als Ursache der praktischen Sozialpolitik hat eine Reihe von Implikationen, die hier nur angedeutet werden sollen, da ihre Tragweite erst im vierten Kapitel dieser Arbeit deutlich werden wird.

Eine erste Implikation ist die, daß praktische Sozialpolitik eine Bewertung sozialer Verhältnisse voraussetzt und aus dieser Bewertung einen sozialen Bedarf und schließlich einen Handlungsbedarf ableitet. Die ‚nackten Tatsachen‘ über die soziale Lage erzeugen ohne die Definition von Zielen logisch noch keinen sozialpolitischen Handlungsbedarf. Auslöser praktischer Sozialpolitik ist daher nicht die soziale Lage, sondern vielmehr das Bild, das man sich von der sozialen Lage macht, d. h. der Vergleich mit den Leitbildern und den daraus abgeleiteten Zielen. Ohne Leitbilder kein Grundproblem und ohne Grundproblem keine praktische Sozialpolitik. Diese Notwendigkeit von „im Prinzip Status Quo transzendierende Vorstellungen“<sup>108</sup> im Sinne einer Übereinkunft über den sozialen Bedarf gilt nicht nur im historischen Rückblick<sup>109</sup>, sondern allgemein als konstituierendes Element praktischer Sozialpolitik.<sup>110</sup>

Eine zweite Implikation ist ordnungstheoretischer Art und hat ebenfalls weitreichende Konsequenzen. Ihre Rechtfertigung und Notwendigkeit erhält die praktische Sozialpolitik dadurch, daß jede Gesellschaftsordnung auf dominierenden Ordnungsprinzipien aufbaut, diese jedoch vereinzelt durchbrochen (oder durch andere Prinzipien ergänzt) werden müssen, um gesellschaftlich akzeptierte, ‚gerechte‘ Verteilungsergebnisse zu erhalten. Denn kein Ordnungsprinzip ist so vollkommen, daß es dem freien Menschen in seiner Komplexität gerecht werden könnte<sup>111</sup> und nur ein totalitärer Staat hätte kein ‚Grundproblem‘ einer Gesellschaftsordnung.<sup>112</sup>

<sup>105</sup> *Zwiedineck-Südenhorst*, 1911, S. 38; *Amonn*, 1924, S. 189; *Heyde*, 1949, S. 11.

<sup>106</sup> *Lütge*, 1932, S. 507 f.; *Pribram*, 1926, S. 591.

<sup>107</sup> *Winterstein*, 1969, S. 17 f.

<sup>108</sup> *Leenen*, 1978, S. 4.

<sup>109</sup> Vgl. *Molitor*, 1990, S. 149 und vor allem *Lampert*, 1990, S. 12 f., und *Engelhardt*, 1991, S. 15 ff.

<sup>110</sup> Vgl. *Heyde*, 1956, S. 539 f.

<sup>111</sup> Vgl. *Eucken*, 1952, S. 318.

<sup>112</sup> „Der vollentwickelte Kommunismus dagegen, der alle ökonomischen, sozialen und kulturellen Teilungen unter den Menschen beseitigen soll, ist per se gerecht und ‚Gerechtigkeit‘ im Sinne der bürgerlichen Differenz von Gleichheitsideal und Ungleichheitsrealität ist ‚aufge-“



Daher ist es auch für die praktische Sozialpolitik unerheblich, ob einige libertäre Theoretiker den Diskurs um die soziale Gerechtigkeit für obsolet halten. Für die praktische Sozialpolitik zählt alleine, daß im politischen Raum Gerechtigkeitsdefizite „aus sozialen Funktionsmängeln der Wirtschaftsordnungen“<sup>113</sup> konstatiert werden. Kein Ordnungsprinzip wird realiter allein diese Integrationsaufgabe bewältigen können. Letztlich sind daher auch ordnungspolitisch die Wirtschafts- und Sozialordnung als gleichrangig und beide als Teilordnungen der Sozialordnung aufzufassen.

Weitere Bezüge hierzu finden sich im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, dessen Operationalisierung einem Suchprozeß überlassen bleiben muß, „in dem ständig neue Wege und Verfahren gesucht und erprobt werden, um unter Erhaltung des freiheitlichen Prinzips die sich wandelnden wirtschaftlichen und sozialen Ziele der Gesellschaft zu realisieren“<sup>114</sup>. Nicht die Hoffnung auf eine endgültige Lösung ihrer Grundprobleme, sondern die Verbesserung der realen Situation ist Ausgangspunkt der Sozialen Marktwirtschaft wie auch ‚ihrer‘ Sozialpolitik.<sup>115</sup>

### 2.1.3.3 Der Vorschlag Wintersteins

Der Vorschlag *Helmut Wintersteins* ist eine Definitionsmethode in dem Sinne, daß ein allgemeines Raster zur Formulierung von Definitionen praktischer Sozialpolitik vorgeschlagen wird. Dieses Raster ist denkbar schlicht, da es nur aus zwei Kategorien besteht, nämlich der Unterscheidung von einem weiten und einem engeren Sinn der Sozialpolitik. *Winterstein* lehnt sich damit terminologisch an die Vorschläge von *Borgh*t und *Zwiedineck-Südenhorst* an.<sup>116</sup> Auch wenn er ihnen hinsichtlich der weiteren Kriterien widerspricht, nutzt er ihre Terminologie zur Fortführung und Konkretisierung der Vorschläge *Amonns* und *Leenens*. So ergibt sich nach Ansicht des Verfassers einer der wenigen Definitionsversuche praktischer Sozialpolitik, die ein annähernd konsensfähiges und langfristig akzeptables Ergebnis hervorgebracht haben. Es wird daher auch später der eigenen Definition praktischer Sozialpolitik zugrunde gelegt werden.

---

hoben‘. Im *Marx*schen Denken treten also an die Stelle von Gerechtigkeit die Begriffe ‚Ideologie‘ im Kapitalismus und ‚Utopie‘ im Kommunismus; Gerechtigkeit ist sozusagen unerwünscht.“ *Müller*, 1996, S. 38.

<sup>113</sup> *Lampert*, 1990, S. 26; vgl. *Lampert*, 1998, S. 38–47; *Schönig/L’Hoest*, 1996, S. 1 ff.

<sup>114</sup> *Erhard/Müller-Armack*, 1972, S. 61.

<sup>115</sup> *Watrin*, 1982, 18. Vgl. auch *Winterstein*, 1969, S. 45 und mit aktuellem Bezug: *Kleinhenz*, 1997, S. 393–396. Dieser situative Aspekt bedeutet, daß im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, zumindest in der Tradition von *Müller-Armack*, *Röpke* und *Rüstow*, von der *Eucken*-schen Idee einer strikten Beschränkung auf die Sozialordnungspolitik abgewichen wird. Wie, wenn nicht durch spezielle Sozialpolitik, sollte sonst die Berücksichtigung der realen Situation zur Sicherung des sozialen Ausgleichs möglich sein. Vgl. *Klump*, 1997, S. 139.

<sup>116</sup> Die Unterscheidung einer Sozialpolitik im engeren und im weiteren Sinne geht auf *Borgh*t, 1923, S. 2 f. zurück und wurde von *Zwiedineck-Südenhorst* aufgegriffen. Vgl. *Schmidt*, 1997 a, S. 76 und auch *Frerich*, 1990, S. 4.

*Winterstein* unterscheidet eine weite Fassung der Definition, d. h. einen allgemeinen, unveränderten Teil der Sozialpolitik als „die theoretische Natur sozialpolitischer Probleme“<sup>117</sup> und stellt dem eine enge Fassung gegenüber, in der „die jeweiligen historischen Erscheinungsformen“ abgegrenzt werden. Während das allgemeine, unveränderte sozialpolitische Integrationsproblem hinreichend in Anlehnung an *Amonn* beschrieben werden kann, erfordern die speziellen, zeitbezogenen Anforderungen an die Sozialpolitik eine Analyse der in einer konkreten Situation relevanten Aspekte sozialer Ungleichheit und Schwäche. Nur wenn eine Definition der praktischen Sozialpolitik sowohl dem allgemeinen als auch dem speziellen Teil gerecht wird, kann sie der Sozialpolitiklehre eine sichere Grundlage geben. Es fragt sich somit, mittels welcher Güter die gesellschaftliche Integration in ihrer materiellen Dimension durch die praktische Sozialpolitik gestärkt werden soll.

## 2.2 Gerechtigkeit und Sicherheit als Grundprobleme der praktischen Sozialpolitik

Aus Sicht der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, die somit in die Definition der praktischen Sozialpolitik einwirkt, ist eine Operationalisierung des sozialpolitischen Grundproblems in ökonomischen Kategorien erforderlich. In ökonomischer Hinsicht wird das sozialpolitische Integrationsproblem (synonym: Kohärenzproblem) als die „zentrale Denkfigur politischer Legitimation“<sup>118</sup> heute verbreitet als Problem der Produktion von Gerechtigkeit und Sicherheit gesehen.<sup>119</sup> Das grundle-

<sup>117</sup> *Winterstein*, 1969, S. 17 f.

<sup>118</sup> *Kaufmann*, 1997, S. 150.

<sup>119</sup> Die folgenden Definitionen beziehen sich explizit auf Sicherheit und Gerechtigkeit als Ziele der Sozialpolitik. *Schachtschabel*, 1983, S. 14: „Ihre Aufgabe ist es, das gesellschaftliche Zusammenleben aller zu ordnen und zu gestalten, mit dem Ziel, die in einem sozialen Rechtsstaat garantierten Grundrechte nach den Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen Sicherheit für alle zu verwirklichen, speziell soziale Spannungen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen auszugleichen.“ *Petersen*, 1989, S. 17: „Aus sozialökonomischer Sicht vordringlich sind die Ziele Gerechtigkeit und Sicherheit.“ *Berthold*, 1991, S. 145: „Der staatlichen Sozialpolitik fällt somit die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, die beiden Güter ‚Sicherheit‘ und ‚Gerechtigkeit‘ effizient und in ausreichendem Maße bereitzustellen, sofern sie auf privaten Märkten nicht oder nur unzureichend angeboten werden.“ *Roller*, 1992, S. 61: „Intervention des Staates zur Realisierung sozialer Sicherheit und/oder Gerechtigkeit.“ Bei der letzten Definition ist anzumerken, daß es sich hierbei um die Zusammenfassung einer Umfrage handelt, für die offene Fragen nach dem Begriffsinhalt u. a. von ‚Sozialstaat‘ ausgewertet wurden. Die angegebene Definition deckt nach Angaben Rollers, S. 62, 92 % der Umschreibungen des Begriffs ‚Sozialstaat‘ ab. *Flora/Alber/Kohl*, 1977, S. 723: „Der Wohlfahrtsstaat (im Sinne von Sozialstaat, W. S.) wird hier somit durch den relativen Umfang jener staatlichen Interventionen definiert, die auf die Verwirklichung der Ziele von Gleichheit und Sicherheit in bezug auf die Verteilung wirtschaftlicher Güter und Ressourcen auf der Grundlage von Rechtsansprüchen zielen“. *Hauser*, 1997, S. 165: „Es (das Sozialstaatsziel in der deutschen Verfassung, W. S.) impliziert zwar Soziale Gerechtigkeit und Soziale Sicherheit, jedoch sind diese Zielformeln zu unspezifisch, als daß sich aus ihnen unmittelbare Schlußfolgerungen für die Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung ableiten ließen.“ Sicherheit und Gerechtigkeit werden

gende Ziel der Verwirklichung sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit findet sich auch im § 1 Abs. 1 SGB. Er zeigt zudem Bezüge zum Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes und bietet Anhaltspunkte einer Operationalisierung.<sup>120</sup>

Insgesamt verfolgt somit die praktische Sozialpolitik das Ziel, den inneren, materiellen Zusammenhang der Gesellschaft mittels der Produktion von sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit zu stärken. Beide Güter werden im folgenden vorgestellt und dann in einem ersten Definitionsvorschlag zusammengefaßt.

## 2.2.1 Gerechtigkeit

Gerechtigkeit ist allgemein und zunächst oberstes Anliegen jeder rechtstaatlichen Ordnung, im Sinn der allgemeinen ‚Gleichheit vor dem Gesetz‘. Das Streben nach Gerechtigkeit hat demnach Richtschnur allen staatlichen Handelns und insbesondere der Gesetzgebung zu sein. Recht und Gerechtigkeit stehen also in engem Zusammenhang; dennoch ist letztere nach ethischer Maßgabe nicht allein Sache der Gesetzgebung, sondern Grundlage des Zusammenlebens in einer menschlichen Gemeinschaft. Nachdem schon in der klassischen Philosophie etwa *Platon* soziale Gerechtigkeit in der Harmonie zwischen den Gesellschaftsklassen einforderte und *Aristoteles* die Unterscheidung austeilender Gerechtigkeit (zwischen einzelnen Menschen) und ausgleichender Gerechtigkeit (durch Rechte und Pflichten des einzelnen gegenüber der Gemeinschaft) eingeführt haben, hat auch in der neuen Sozialphilosophie das Problem der Gerechtigkeit nach wie vor einen zentralen Stellenwert.

### 2.2.1.1 Operationalisierungsprobleme und -erfordernisse

Gerechtigkeit ist ein kontroverser Begriff, dessen Diskussion in der abendländischen Literatur – insbesondere hinsichtlich ökonomischer Probleme – von *Platon* und *Aristoteles* über *Thomas von Aquin* und die ökonomische Dogmengeschichte bis heute eine lange Tradition hat.<sup>121</sup> Angesichts von sehr weiten Fassungen des Gerechtigkeitsbegriffs – etwa als Wahrung der Menschenwürde<sup>122</sup> – werden die Zweifel an der wissenschaftlichen und insbesondere ökonomischen Brauchbarkeit des

---

von *Lampert*, 1994, S. 401, als „Finalziele“ bezeichnet. Zitate im Original zum Teil mit Hervorhebungen. Vgl. auch *Schachtschabel*, 1983, S. 15; *Mayer*, 1997, S. 29; *Pilz*, 1978, S. 50–74.

<sup>120</sup> Wortlaut des § 1 Abs. 1 SGBI: „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, 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.“

<sup>121</sup> Einen guten Überblick der Gerechtigkeitskonzeptionen geben *Billstein*, 1981, S. 241 f. und *Koller*, 1995, S. 64–77.

<sup>122</sup> Vgl. *Schachtschabel*, 1983, S. 15.

Gerechtigkeitsbegriffs verständlich. Theorien über die soziale Gerechtigkeit „liegen im Schnittpunkt von Moralphilosophie und Gesellschaftstheorie“<sup>123</sup> und reichen daher weit über die Sozialpolitiklehre hinaus.

Fraglich bleibt, ob die Theorien über die soziale Gerechtigkeit isoliert völlig außerhalb der Sozialpolitiklehre liegen, oder aber mit ihr verbunden sind und von dort in die Sozialpolitiklehre hineinstrahlen. Die in der sozialpolitischen Literatur dazu vertretenen Ansichten sind denkbar weit gesteckt. Während einige Autoren, insbesondere in der Nachfolge *Elisabeth Liefmann-Keils* ökonomischer Theorie der Sozialpolitik, das Streben nach Gerechtigkeit gerade aufgrund der notwendigen Operationalisierung des Begriffs als für das Wesen der praktischen Sozialpolitik konstitutiv erachten,<sup>124</sup> lehnen andere den Gerechtigkeitsbegriff aufgrund seiner Fundierung im subjektiven Empfinden des einzelnen als „wolkige Wertvorstellung“ ab.<sup>125</sup>

Bei der eigenen Stellungnahme ist zunächst zu bedenken, daß nur der Gerechtigkeitsbegriff vage und schwer zu operationalisieren ist. Gleiches gilt mindestens ebenso für den Begriff der gesellschaftlichen Wohlfahrt, des Volkseinkommens und andere. Zur Operationalisierung dieser Kernbegriffe der Wirtschaftspolitik sind Wertungen nötig, die größte Vorsicht bei ihrer Verwendung nahelegen. Letztlich erfordern alle entscheidenden Begriffe der Gesellschaftspolitik (z. B. auch Einkommen, Armut, Arbeitslosigkeit) zu ihrer Operationalisierung die Einführung von Normen. Im Falle des Sozialproduktes wären etwa ökologische Schäden, unbezahlte Arbeit oder auch die Verteilungssituation zu berücksichtigen.<sup>126</sup> Im Falle der Armut hat sich eine umfassende Diskussion um absolute und relative, objektive oder subjektive, wissenschaftliche oder politische Definitionen herausgebildet. Bedenkt man dies, so ist der Begriff der Gerechtigkeit nicht per se besser oder schlechter zur Zielformulierung geeignet als andere Finalziele.

<sup>123</sup> Koller, 1995, S. 64.

<sup>124</sup> Vgl. *Liefmann-Keil*, 1961, S. 2 und *Wendt*, 1971 (1959), S. 78: „Beherrschende Zielvorstellungen der neuzeitlichen Sozialpolitik ist die Idee der ‚sozialen Gerechtigkeit‘. Was man unter sozialer Gerechtigkeit versteht, kann nicht allgemein festgelegt werden. Es erscheint unmöglich, aus übergeordneten Begriffen inhaltlich bindend abzuleiten, was als ‚sozial‘ gelten soll. Man kann den Begriff der sozialen Gerechtigkeit nur auf das Wollen und Fühlen der jeweils lebenden Menschen beziehen.“

<sup>125</sup> *Gutowski/Merklein*, 1985, S. 54; vgl. *Straubhaar*, 1993, S. 166.

<sup>126</sup> Der Hinweis auf die beiden ersten (ungelösten) Probleme gehört heute zum Standardrepertoire der Ökonomen, ohne daß damit die Konsequenz verbunden wäre, von diesen Begriffen abzulassen. Vgl. *Dieren*, 1995, S. 79–104. Der Verteilungsaspekt ist demgegenüber fast in Vergessenheit geraten. Ihn betont *Weisser*, 1978 (1954), S. 583: „Es ist also gar nicht möglich, über den sogenannten ‚Gebrauchswert‘ des Sozialproduktes eine Aussage zu machen – es sei denn, daß man *gleichzeitig eine ganz bestimmte Aussage über die angemessene Verteilung macht*. Einer Ausstoßmenge einer Gesellschaft kommt nicht an und für sich ein bestimmter Wert zu. Der Wert einer bestimmten Ausstoßmenge läßt sich vielmehr immer erst auf Grund einer bestimmten Aussage über die Verteilung beurteilen.“ Hervorhebungen im Original.

Da die soziale Gerechtigkeit im Sinne eines sozialen Ausgleichs „auf der obersten Zielebene der Sozialen Marktwirtschaft angesiedelt“<sup>127</sup> wird, wurden von Ökonomen vielfältige Anstrengungen zur Operationalisierung des Begriffs unternommen. Die entsprechende Diskussion nach dem zweiten Weltkrieg hat dazu vor allem die Erkenntnis gebracht, daß Gerechtigkeit anhand sehr unterschiedlicher Maßstäbe operationalisiert werden kann, wie z. B. im Sinne einer absoluten Gleichheit, Bedarfs-, Leistungs-, Markt- oder Startgerechtigkeit.<sup>128</sup> Die Beurteilung einer bestehenden oder zu erstrebenden Situation hängt dann von der Anwendung eines Maßstabes ab. Eben diese Anwendung des Maßstabes der Gerechtigkeit wurde als Aufgabe der praktischen Sozialpolitik wie auch der Sozialpolitiklehre hervorgehoben.<sup>129</sup>

In der wissenschaftlichen Kontroverse konnte man sich – was angesichts der langen abendländischen Tradition des Denkens über den Begriff der Gerechtigkeit auch nicht verwundern kann – nicht auf eine allgemeingültige Operationalisierung und Entscheidungsregel einigen. Einzig die klassische Maxime des ‚*sum cuique*‘, also Gleiches gleich zu behandeln und Ungleiches ungleich, erwies sich als konsensfähig.<sup>130</sup> Die konkrete Entscheidung über soziale Gerechtigkeit im Sinne von Gleichheit und Ungleichheit blieb weiterhin der praktischen Sozialpolitik überlassen.

Angesichts der Operationalisierungsprobleme des Begriffs der sozialen Gerechtigkeit gewann die Skepsis gegenüber dessen Verwendung in der Sozialpolitiklehre an Gewicht. Sie wurde zum einen von den Erkenntnissen der neuen politischen Ökonomie getragen, die schwerwiegende Zweifel an der Gerechtigkeitsorientierung demokratisch gewählter Politiker aufkommen ließ. Handeln die Politiker vor allem als Stimmenmaximierer, so ist die „vom Staat ins Werk gesetzte Verteilungsgerechtigkeit“ eine „Lebenslüge der heutigen Sozialpolitik“<sup>131</sup> und der Gerechtigkeitsbegriff droht zu einer „Leerformel“<sup>132</sup> zu verkommen.

Zunehmend erscheint heute der von *Liefmann-Keil* zur beherrschenden Zielvorstellung der praktischen Sozialpolitik erhobene Maßstab der Gerechtigkeit daher als „lapidar“<sup>133</sup>, wie *Philipp Herder-Dorneich* hervorhebt. Die gesamte Sozialpolitik auf das Streben nach Gerechtigkeit zu reduzieren, würde dem Erfahrungsobjekt kaum genügen. Eine solche Reduktion wäre nur durchzuhalten, wenn man dem Gerechtigkeitsbegriff vielfältige Ausprägungen (Leistungs-, Bedarfs-, Chancengerechtigkeit) als legitim zuerkennt. Dann jedoch könnte man gleichfalls etwa den Begriff der Sicherheit in seinen vielfältigen Ausprägungen zum alleinigen Maßstab der Sozialpolitik erklären. In diesem Sinne stellt auch *Horst Sanmann* fest, daß die Be-

<sup>127</sup> Vgl. *Lampert*, 1990 a, S. 75–86. Zitat S. 75.

<sup>128</sup> *Billstein*, 1981, S. 242–245.

<sup>129</sup> Vgl. *Liefmann-Keil*, 1961, S. 2; vgl. zudem ausführlich ihre Diskussion der Gerechtigkeitsnormen S. 13–21.

<sup>130</sup> *Billstein*, 1981, S. 241.

<sup>131</sup> *Schreiber*, 1972 (1961), S. 30 f.

<sup>132</sup> *Schilcher*, 1964, S. 211.

<sup>133</sup> *Herder-Dorneich*, 1978, S. 590.

hauptung, daß Gerechtigkeit das Ziel der praktischen Sozialpolitik sei, „die wissenschaftliche Sozialpolitik zwingt, alles praktische sozialpolitische Geschehen als Maßstab zur Verwirklichung von Gerechtigkeit zu interpretieren. Das aber würde dazu führen, wichtige politische Aktivitäten, die allseits unumstritten zur Sozialpolitik gezählt werden, entweder im Widerspruch zur Realität zu erklären oder aber aus der Sozialpolitik auszuschließen, weil sie nachweislich nicht dem Gerechtigkeitsziel entsprungen sind.“<sup>134</sup> Sofern das Operationalisierungsproblem des Begriffs der sozialen Gerechtigkeit nicht zufriedenstellend gelöst wird, werden damit lediglich Motive menschlichen Handelns beschrieben. Im Gegensatz dazu sollte sich nach Ansicht *Sanmanns* die Sozialpolitiklehre lediglich mit den Zielen der praktischen Sozialpolitik befassen und eben nicht mit den psychologisch tiefer liegenden Motivationen. Letzteres wäre allenfalls eine Aufgabe der Psychologie oder Geschichtsschreibung.<sup>135</sup>

Diese schwerwiegenden Operationalisierungsprobleme illustrieren, daß man die soziale Gerechtigkeit nicht leichthin als Ziel der praktischen Sozialpolitik postulieren kann. Gleichwohl ist es nach Ansicht des Verfassers gerechtfertigt, die soziale Gerechtigkeit als eines der beiden Finalziele in die Definition praktischer Sozialpolitik aufzunehmen.

Drei Gründe sind dafür ausschlaggebend: Erstens ist das Streben nach Gerechtigkeit elementarer Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft in dem Sinne, wie sie *Müller-Armack* als Verbindung des Prinzips der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs charakterisierte. In welchem Umfang das Sozialprodukt nach Leistung oder Bedarf verteilt wird, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit eines der Verfahren angewendet werden kann und welche gesellschaftlichen Machtkonstellationen schließlich für die Entscheidung maßgeblich sind, ist ein immerwährendes Kernproblem der praktischen wie auch der theoretischen Sozialpolitik. In diesem Sinne ist das Streben nach sozialer Gerechtigkeit ein gesellschaftspolitisch reales Phänomen.

Dies zeigt sich zweitens besonders dann deutlich, wenn außergewöhnliche Belastungen auf eine Gesellschaft zukommen, von denen die einzelnen Bürger strukturell ungleich betroffen sind. Verwiesen sei hier für Deutschland auf die Lasten nach dem zweiten Weltkrieg (Vertreibung, Tod oder Invalidität) oder auch auf die unterschiedliche Betroffenheit durch den wirtschaftlichen Strukturwandel. In einem solchen Kontext sind auch Anfang der 90er Jahre die Verteilungskonflikte im Prozeß der Deutschen Einheit zu sehen. Die Verminderung von solcherlei „Gerechtigkeits-

<sup>134</sup> *Sanmann*, 1972, S. 190.

<sup>135</sup> Vgl. *Molitor*, 1972, S. 196 f; *Sanmann*, 1972, S. 191; *Sanmann*, 1973, S. 66; *Struwe*, 1989, S. 70 und schon früh mit gleicher Argumentation *Amonn*, 1924, S. 193. Um das historische Element zu illustrieren sei angemerkt, daß die Motive der praktischen Sozialpolitik in dessen einzelnen Phasen vom philanthropischen Humanismus über das Gefühl politischer Verantwortung hin zur bloßen Pazifizierung der Arbeiterschaft reichten. Vgl. *Seidel*, 1956, S. 533.

lücken“<sup>136</sup> aus der ungleichen Verteilung von Erträgen und Lasten ist eine konkrete, fortwährende Aufgabe der praktischen Sozialpolitik. Sie ist alles andere als eine Marginalie, sondern sollte als „Selbstinterpretation des Sozialstaats“<sup>137</sup> Impulse für die wissenschaftliche Sozialpolitik geben.

Ein drittes Indiz für die wieder zunehmende Diskussion um die soziale Gerechtigkeit sind die neueren sozialphilosophischen Diskussionen, die auch in der Ökonomie – in der Rezeption von *John Rawls* – ihren Widerhall gefunden haben und deren Relevanz für die Sozialpolitiklehre auf der Hand liegt.<sup>138</sup> Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik steht daher heute vor der Aufgabe, die Diskussionen aus Sicht der Ökonomie aufzugreifen, die von „Philosophen und philosophierenden Soziologen“<sup>139</sup> geführt werden und die geeignet erscheinen, eine ‚moderne‘ Gesellschaftstheorie zu fundieren. Ein Blick in die angelsächsische Literatur zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zeigt augenfällig, wie sehr dort bereits die ökonomische Theorie der Sozialpolitik auf den Gerechtigkeitsdiskursen aufbaut.<sup>140</sup> Die deutsche ökonomische Theorie der Sozialpolitik hat diese Ansätze bislang nicht systematisch aufgearbeitet.

Im Gerechtigkeitsdiskurs ist aus sozialpolitischer Sicht vor allem die Gegenüberstellung der Beiträge von *John Rawls* mit denen von *Michael Walzer* weiterführend. Beide Autoren und Konzepte stehen im engen Dialog miteinander, wobei Auslöser der Diskussion *Rawls’* ‚Theorie der Gerechtigkeit‘ war, auf die *Walzer*, der entgegen seiner Selbsteinschätzung meist als Kommunitarist bezeichnet wird, mit dem Konzept der ‚Sphären der Gerechtigkeit‘ antwortet.<sup>141</sup>

Während *Rawls* mit dem Konzept der Entscheidung im Urzustand formal-abstrakt argumentiert, verfährt *Walzer* historisch-hermeneutisch. Beide Konzepte weisen eine Nähe zur liberalen Theorie des Gesellschaftsvertrags auf, sei es als explizite Übereinkunft im Urzustand oder als impliziter Kontext des sozialen Lebens. Mit Blick auf die beiden Konzepte stellt sich die Frage, ob Gerechtigkeit absolut, d. h. im Sinne einer universalistischen Konzeption (*Rawls*) oder relativ, d. h. im Sinne jeweils empirisch zu ermittelnder Sphären mit spezifischen Verteilungsmechanismen (*Walzer*) zu bestimmen sei. Dieses Spannungsfeld zwischen einer universalistischen und einer empirischen Gerechtigkeitskonzeption ist für die theoretische

<sup>136</sup> Bäcker, 1992, S. 717.

<sup>137</sup> Nullmeier/Vobruba, 1995, S. 15.

<sup>138</sup> Vgl. als ein frühes Beispiel der Diskussion durch einen deutschen Ökonomen den Beitrag von *Watrin*, 1976, S. 47 ff. Der *Rawls*sche Beitrag hat zweifelsohne bislang eine breitere Resonanz in der wissenschaftlichen Sozialpolitik gefunden. Auf ihn beziehen sich z. B. *Rolf Spahn/Wagner*, 1988, S. 13–42, *Frerich*, 1990, S. 24 und *Schönig*, 1996 a, S. 104 f.

<sup>139</sup> Pioch/Vobruba, 1995, S. 114.

<sup>140</sup> Vgl. beispielhaft *Barr*, 1993, S. 44–65, der Theorien zu „social justice and the state“ an den Anfang seines Lehrbuchs zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik stellt.

<sup>141</sup> Vgl. *Rawls*, 1975 und *Walzer*, 1994.



Sozialpolitik von hohem Wert. Sie kann in der Untersuchung von deren Berührungspunkten und Differenzen ein fruchtbares Betätigungsfeld finden.<sup>142</sup>

### 2.2.1.2 Vertragstheoretisch-universalistische Position

*John Rawls* argumentiert in der Tradition des Liberalismus, der Gerechtigkeit als Fairneß – d. h. als Tauschgerechtigkeit – konzipiert.<sup>143</sup> Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die Frage, welche Gesellschaftsordnung freie, gleiche, willige und fähige Subjekte vereinbaren würden, wenn sie im fiktiven ‚Urzustand‘ über die künftige Gesellschaftsordnung zu befinden hätten. Dabei ist der Urzustand durch den ‚Schleier des Unwissens‘ gekennzeichnet, d. h. durch völliges Unwissen über die zukünftige individuelle Ausstattung mit auf dem Markt verwertbaren Fähigkeiten.

*Rawls* behauptet nun, daß sich die Subjekte in dieser Situation auf ein System sozialer Grundrechte und eine Verteilungsregel verständigen werden. Diese Verteilungsregel ist von besonderem sozialpolitischen Interesse. Sie besagt, daß soziale und ökonomische Ungleichheiten erstens nur außerhalb des Bereichs der Primärgüter akzeptiert werden. Sie werden zudem nur dann akzeptiert, wenn sie zweitens unter der Bedingung der Chancengleichheit zustande gekommen sind. Drittens schlägt die Akzeptanz dann in Ablehnung um, wenn die Ungleichheiten nicht mehr auch zum Vorteil der leistungsschwächsten Gesellschaftsmitglieder sind (Maximin-Prinzip).

Folgt man diesem Modell, so steht jede Gesellschaft vor dem gleichen Grundproblem, das abstrakt durch ein „universalistisches Prinzip“<sup>144</sup>, d. h. das Maximin-Prinzip, gelöst werden kann. Der sozialpolitische Wert des *Rawls*schen Modells<sup>145</sup> liegt in der theoretischen Ableitung und Legitimation eines Sicherungsversprechens an jene, die zu den Verlierern des marktlichen Wettbewerbs zählen. Gerechtigkeit und Sicherheit stehen somit in unmittelbarem Bezug zueinander. Der vertragstheoretisch konstituierte Sozialstaat ist dann gerecht, wenn er eine Art „Lebenseinkommensversicherung“<sup>146</sup> umfaßt, d. h. einen minimalen Sicherungsumfang. Aber dieser Siche-

<sup>142</sup> Berührungspunkte liegen beispielsweise in der Konstatierung von „Primärgütern“ (*Rawls*) und „Handlungsräumen“ (*Walzer*). Nicht zufällig gelten sowohl *Rawls* als auch *Walzer* als gemäßigte Vertreter ihrer Denkrichtungen. Der richtig verstandene Kommunitarismus ist in diesem Sinne ein richtig verstandener Liberalismus – und umgekehrt. Vgl. *Müller*, 1996, S. 44; *Ottersbach/Yildiz*, 1997, S. 294 f.

<sup>143</sup> Vgl. hier und im folgenden den Überblick bei *Müller*, 1996, S. 40 und *Culyer*, 1980, S. 63 f., für einen frühen Bezug zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik.

<sup>144</sup> *Müller*, 1996, S. 41.

<sup>145</sup> *Gutowski/Merklein* empfehlen sogar in ihrer bekannten Kritik der Theorielosigkeit des ‚Sozialen‘ in der Marktwirtschaft, *Rawls‘* Theorie zur Grundlage einer Theorie der Arbeit und des sozialen zu erheben, da das Maximin-Prinzip ein „ausbaufähiges Konzept“ sei. *Gutowski/Merklein*, 1985, S. 55. Zur nicht weniger bekannten Replik vgl. *Lampert/Bossert*, 1987.

<sup>146</sup> Zitat aus *Rolf/Spahn/Wagner*, 1988, S. 19. Einen recht diffusen vertragstheoretischen Ansatz, der dafür aber explizit auf den Sozialstaat abstellt, vertritt *Seufferle*, 1988, S. 62–76.



rungsumfang wird dafür universalistisch legitimiert. Die vertragstheoretische Sozialstaatsbegründung ist damit „nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine Fundierung, ein alternativer Ausgangspunkt für die Begründung eines System sozialer Sicherung“<sup>147</sup>, die – gemessen an dem geringen Anspruch an die Moralität des individuellen Handelns – von recht anspruchslosen Grundannahmen ausgeht.

Die Kritik am *Rawlsschen* Ansatz setzte auf mehreren Ebenen ein, wovon hier nur die sozialpolitisch relevanten Aspekte herausgegriffen werden sollen. Zunächst ist festzustellen, daß die von *Rawls* formulierten Prinzipien lediglich Behauptungen sind, an deren universaler Gültigkeit erhebliche Zweifel angebracht sind. Insofern ist ‚durch die Hintertür‘ doch wieder metaphysisch argumentiert worden. Damit ist auch das Maximin-Prinzip keineswegs allgemein konsensfähig, sondern nicht mehr als eine „logische Explikation der zuvor in die Definition der ursprünglichen Lage eingegangenen Bedingungen“<sup>148</sup>.

Bedenkt man, daß somit die Gerechtigkeitsprinzipien von *Rawls* in den Anfangsbedingungen gleichsam bereits vorausgesetzt wurden, so ist offenkundig, wie artifiziell die Entscheidungssituation im Urzustand ist. So hat *James Buchanan*s Kritik an *Rawls* einige Berühmtheit erlangt. Er bezeichnet den Urzustand schon daher höchst als unrealistisch, da die Individuen „must know everything in general and nothing in particular“. Der Schleier der Unwissenheit bedingt einen Grad an Informationsasymmetrie, auf dem sich kaum eine wissenschaftlich weiterführende Konzeption aufbauen läßt.<sup>149</sup>

Aus leicht modifizierten Anfangsbedingungen lassen sich völlig unterschiedliche Gerechtigkeitsprinzipien ableiten. Modifikationen der vereinbarten Prinzipien würden sich beispielsweise je nach dem Grad der Risikoaversion der entscheidenden Subjekte ergeben. Unterstellt man im Gegensatz zu *Rawls* risikoaverse Individuen, so werden sich diese für einen größeren Umfang sozialstaatlicher Interventionen entscheiden, denn „hohes Nutzenniveau durch Konsum materieller Güter und geringe Risikoaversion erfordern einen minimalen Sozialstaat, hoher Nutzen aus anderen Gütern und hohe Risikoaversion erfordern einen maximalen Sozialstaat“<sup>150</sup>. *Rawls* hat durch die zu enge Definition des Entscheidungsverhalten die Potentiale seiner Theorie nur unzureichend ausgeschöpft.

Ganz sicher unangebracht ist der Anspruch der *Rawlsschen* Gerechtigkeitsprinzipien in seiner umfassenden, universalistischen und ahistorischen Variante. Die mas-

<sup>147</sup> *Schönig*, 1996 a, S. 105.

<sup>148</sup> *Billstein*, 1981, S. 248.

<sup>149</sup> Eine Spezifikation der *Rawlsschen* Annahmen ist nach Ansicht von *Buchanan* aus ökonomischer Sicht schon deshalb notwendig, da *Rawls*' Differenz- und Maximin-Prinzipien eine hohe Risikoaversion der Individuen im Ausgangszustand unterstellen. Eine Alternative wäre die Maximierung des Erwartungsnutzens und Fallunterscheidungen für die soziale Situation im Ausgangszustand. Vg. *Buchanan*, 1976, S. 5–25, Zitat S. 16, vgl. auch *Ribhegge*, 1998, S. 309.

<sup>150</sup> *Schönig*, 1996 a, S. 105; vgl. auch *Bossert*, 1990, S. 87.

sive Kritik hat *Rawls* zu einer bemerkenswerten Modifikation seines Konzeptes – seiner „kommunitaristischen Kehre“<sup>151</sup> – veranlaßt. Diese besteht vor allem darin, daß *Rawls* heute den Anspruch auf universelle Wahrheit aufgegeben hat und betont, daß ‚Gerechtigkeit als Fairneß‘ eine politische, und nicht eine metaphysische Gerechtigkeitskonzeption ist.<sup>152</sup>

Diese Repolitisierung des Urzustandes ist für die Sozialpolitik von besonderem Interesse, da nun auch *Rawls* den Geltungsbereich seiner Theorie beschränkt, „nämlich für politische, gesellschaftliche und ökonomische Institutionen ... eines modernen demokratischen Verfassungsstaats“<sup>153</sup>. Im Rahmen dieses – nun nicht mehr ganz so universalistischen – Anspruchs verbleibt den *Rawlsschen* Gerechtigkeitsprinzipien die Aufgabe, einen öffentlich anerkannten Gerechtigkeitstest zu ermöglichen.

Die dargelegte Kritik darf andererseits nicht den Blick darauf verstellen, daß *Rawls* einen sehr fruchtbaren Bezugsrahmen zur Diskussion um die Rolle der Gerechtigkeit bei der Fundierung des Sozialstaats geliefert hat. Gerechtigkeit als Fairneß ist der anspruchsvolle Versuch, Gerechtigkeit als ein System aus Regeln zu definieren. Diese Aussage ist eine lohnende Herausforderung an die Sozialpolitiklehre,<sup>154</sup> die bezweifeln könnte, ob mit der Maxime ‚Gerechtigkeit als Fairneß‘ den Bürgern demokratischer Gesellschaften ein „Identifikationsangebot“ gemacht werden kann, das hinreichend zur materiellen Integration der Gesellschaft beiträgt.<sup>155</sup> Es ist hier nicht der Ort, die Praktikabilität eines solchen Gerechtigkeitstests zu erörtern.

Auch ohne dies sollte deutlich geworden sein, daß der *Rawlssche* Ansatz die Diskussion um soziale Gerechtigkeit mit wichtigen neuen Impulsen versehen hat. Ihre Thematisierung ist um so fruchtbarer, je konkreter der empirische Bezug hergestellt wird. Damit kann die Gerechtigkeitsdiskussion auch gleichzeitig an Relevanz für die Sozialpolitiklehre gewinnen. Neben der *Rawlsschen* Position als solcher ist es vor allem die kommunitaristische und soziologische Kritik an seinem Ansatz, welche die weitere Diskussion geprägt hat. Denn weite Teile des Kommunitarismus haben ihre Positionen erst in direkter Auseinandersetzung mit *Rawls* entwickelt.<sup>156</sup> Durch eben jene Auseinandersetzung avancierte die Gerechtigkeit unversehens wieder zum Schlüsselbegriff.<sup>157</sup>

<sup>151</sup> Kersting, 1993, S. 220.

<sup>152</sup> Vgl. *Rawls*, 1994, S. 37 ff.

<sup>153</sup> *Rawls*, 1994, S. 37 f.

<sup>154</sup> Vgl. Bossert, 1990, S. 94; Ribhegge, 1991, S. 240 f.

<sup>155</sup> Gerecke, 1995, S. 29 f.

<sup>156</sup> „Zugleich wird aber auch keine kommunitaristische Kritik, und sei sie noch so scharfsinnig, jemals mehr sein als eine unbeständige Begleiterscheinung des Liberalismus.“ Walzer, 1994 a, S. 157.

<sup>157</sup> Vgl. Gerecke, 1995, S. 21.

## 2.2.1.3 Kommunitaristische Kritik

Das breite Spektrum kommunitaristischer Positionen kann und soll hier nicht abgehandelt werden, schon allein deshalb nicht, da nach Ansicht des Verfassers die Hauptvertreter kommunitaristischer Positionen (wie etwa *Amitai Etzioni* oder *Alisdair MacIntyre*) für die weiterführende Analyse der praktischen wie auch theoretischen Sozialpolitik und insbesondere aus Sicht der ökonomischen Theorie in modernen Gesellschaften nur sehr begrenzt fruchtbar sind. Sie haben zudem für die deutsche Sozialpolitik nur wenig neue Aspekte zu bringen und zeigen sich in vielem sehr stark durch ihren Bezug auf die USA geprägt.<sup>158</sup>

Für unsere Fragestellung muß ausreichen, den Ansatz *Michael Walzers* zu diskutieren, der sich selbst nicht zu den Kommunitaristen zählt, jedoch in der Literatur der Gruppe liberaler Kommunitaristen zugerechnet wird. *Walzers* Gerechtigkeitskonzept ist das der distributiven Gerechtigkeit durch „komplexe Gleichheit“<sup>159</sup>. Das Attribut ‚komplex‘ soll veranschaulichen, daß in seinem Gerechtigkeitsbegriff kein Merkmal und kein Verteilungsmechanismus unbeachtet bleibt. So wie die Menschen in modernen Gesellschaften eine Vielzahl unterschiedlicher Gemeinschaften ausbilden, so sind es nach Ansicht *Walzers* vor allem die Modi der Güterverteilung, durch deren Zusammenwirken eine Gesellschaft und der Gemeinschaften gekennzeichnet ist. Erst dadurch bildet sich ein ‚dichtes‘ menschliches Zusammenleben heraus. Wer in der modernen Welt aufwächst, hat – wenn er kein „Ideologe“ ist, der „nicht zuhören kann“ – mehrere Rollen und Identitäten. Diese gilt es staatlicherseits zu flankieren und nicht einzuebnen.<sup>160</sup>

In überraschender Analogie zu *Liefmann-Keil* äußert *Walzer* pointiert: „Die menschliche Gemeinschaft ist eine Distributions-, eine Verteilungsgemeinschaft. Damit ist zwar nicht alles über sie gesagt, aber doch das Wesentliche, denn es ist tatsächlich der gemeinsame Besitz, die Verteilung und der Tausch von Dingen, die uns zweckhaft zusammenführen.“<sup>161</sup> Wie nun die einzelnen Güter verteilt werden, das kann und wird nicht nach einem einheitlichen Muster entschieden, sondern dieser Konsens entwickelt sich pfadabhängig für jede Gesellschaft anders.

<sup>158</sup> Vgl. *Engelhardt*, 1996 a, S. 108 f.

<sup>159</sup> *Walzer*, 1994, S. 26.

<sup>160</sup> „Mein vielseitiges (von allen Seiten bestürmtes) Selbst bedarf einer dicht differenzierter Gesellschaft, in der ich meine verschiedenen Fähigkeiten und Begabungen, meine unterschiedlichen Selbstauffassungen ins Spiel bringen kann. ... Vor allem in der Sphäre der Anerkennung werden es einige Menschen aufgrund historischer oder kultureller Unangepaßtheiten sehr schwer haben. Deshalb sollten wir ihre Rechte in anderen Sphären so gut wie möglich schützen. Komplexe Gleichheit im inneren einer Gesellschaft und verschiedene Versionen von Selbstbestimmung in der eigenen und der internationalen Gesellschaft ist etwas, was einem geteilten Selbst besonders gut entgegenkommt.“ *Walzer*, 1996, S. 133 f.; vgl. S. 128–135.

<sup>161</sup> *Walzer*, 1994, S. 26.

Statt eines universellen Tauschmittels ist es eine reale Vielfalt von Distributionsverfahren, die den einzelnen Gütern (besser: Gütergruppen) zugeordnet werden.<sup>162</sup> Diese Zuordnungen sind historisch nicht unabänderlich, sondern unterliegen „beständig Neudefinitionen in interaktionistischen Prozessen gesellschaftlicher Konfliktaustragung und Konsenssuche“<sup>163</sup>. Auch *Walzer* verfolgt mit diesem Punkt das gesuchte Grundproblem einer Gesellschaftsordnung, allerdings, im Unterschied zu *Rawls*, in einer dynamisch-differenzierenden Perspektive: „Kein Staat war jemals so allgegenwärtig und allbeherrschend, daß er die Verteilungs- und Tauschmuster, aus denen eine Gesellschaft ihre Gestalt gewinnt, in toto hätte reglementieren können.“<sup>164</sup> Jeder Versuch, ein universelles Tauschmittel zu etablieren, muß als ahistorisch und wirklichkeitsfremd zurückgewiesen werden, da er das Kernproblem der distributiven Gerechtigkeit verkennt.

Statt der aussichtslosen Suche nach dem umfassenden Verteilungsprinzip empfiehlt *Walzer* die Unterscheidung multipler Sphären, die jeweils spezifische Standards zur Verteilung ihrer Güter kennzeichnen. Der Gerechtigkeitsbegriff kann daher nicht allgemein und abstrakt erfaßt werden, sondern nur speziell in der „Welt der Erscheinungen“<sup>165</sup>, d. h. in einer Sphäre (z. B. Staat und Markt) und konkret in einer historischen Situation.<sup>166</sup> So stehen die Sphären autonom nebeneinander. Gerade wenn das eine Verteilungsprinzip (z. B. der Markt) in einer Gesellschaft dominiert, so ist seitens der Politik besonderer Wert auf die Differenzierung und Autonomie der Sphären zu legen, um der „Kolonialisierung einer Sphäre durch den hegemonialen Übergriff einer anderen“<sup>167</sup> vorzubeugen.

Sozialpolitisch ist hier von Interesse, daß mit den Begriffen des dominanten Gutes und der Sphärenautonomie das Verhältnis von Marktwirtschaft und Sozialstaat recht anschaulich beschrieben werden kann. Beide Verteilungsprinzipien werden, wie alle anderen auch, von *Walzer* als Ergebnisse sozialer Prozesse angesehen und damit stehen sie prinzipiell der Gestaltbarkeit durch den Menschen offen. Diese Gestaltbarkeit wird faktisch in den meisten Gesellschaften dadurch begrenzt, daß sich ein dominantes Gut als „soziale Version des Goldstandards“<sup>168</sup> durchsetzt.

In einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung ist das dominante Gut Geld. Das Geld also mag für die Sphäre der Investitions- und Konsumgüter der adäquate

<sup>162</sup> Dem „covering-Law-Universalismus“ eines einzigen Verteilungsmechanismus setzt er den „reiterativen Universalismus“ entgegen. Letzteren kennzeichnet „sein partikularer Fokus und seine pluralisierende Tendenz“. Im Zuge der Reiteration erfolgt eine Herausbildung von Differenzen in den Gerechtigkeitsvorstellungen. Nicht diese sind daher universal, sondern der Prozeß ihrer Herausbildung. Diese prozedurale Legitimität gilt es anzuerkennen. *Walzer*, 1990, S. 8 und 10; vgl. S. 20f.

<sup>163</sup> *Katterle*, 1995, S. 122.

<sup>164</sup> *Walzer*, 1994, S. 27.

<sup>165</sup> *Walzer*, 1994, S. 28.

<sup>166</sup> Vgl. *Müller*, 1996, S. 42.

<sup>167</sup> Vgl. *Müller*, 1996, S. 42.

<sup>168</sup> *Walzer*, 1994, S. 37.

Verteilungsmechanismus sein, es ist dies jedoch nicht in der Sphäre der Grundbedürfnisse und z. B. der Gesundheitsgüter. Je weiter die Dominanz des Geldes fortschreitet, desto näher rückt nach *Walzers* Ansicht „die spezielle Tyrannei des Geldes“<sup>169</sup>, je besser hingegen die Autonomie der anderen Sphären gewahrt bleibt, desto eher wird das Ideal der komplexen Gleichheit verwirklicht.<sup>170</sup> Soziale Gerechtigkeit würde daher in der praktischen Sozialpolitik und hinsichtlich der Grundbedürfnisse Bedarfs-(= Bedürfnis-)gerechtigkeit<sup>171</sup> meinen, wenn der Bedarf für den Bereich der Grundbedürfnisse das adäquate Verteilungsprinzip sein soll. Dessen unbeschadet könnten andere Güter, z. B. Investitions- und Konsumgüter, nach der Zahlungsfähigkeit (also der bei vollkommener Konkurrenz durch den Markt bewerteten Leistungsgerechtigkeit) verteilt werden.<sup>172</sup>

Folgt man *Walzers* Sphären der Gerechtigkeit, so erscheint Sozialpolitik als „Kunst der Trennung“<sup>173</sup> der Sphäre der Bedarfsgerechtigkeit von der Sphäre der Leistungsgerechtigkeit, d. h. die Definition dessen, „was wofür getauscht werden darf“<sup>174</sup>. Sowohl die Leistung als auch der Bedarf erzeugen eine spezielle und vom Sozialstaat zu schützende Distributionssphäre, innerhalb derer sie selbst das angemessene Distributionsprinzip sind.<sup>175</sup>

Wie diese Grenzen in einer Gesellschaft definiert werden und wo folglich Grenzverletzungen politischen Handlungsbedarf erzeugen, das ist eine nur empirisch zu beantwortende Frage.<sup>176</sup> Auf Basis einer Lageskizze der Sphären können Grenzverletzungen diagnostiziert und angegangen werden. Gegenstand der praktischen Sozialpolitik kann dann sowohl die Trennung einzelner Sphären voneinander als auch deren Zusammenführung nach einem einheitlichen Maßstab sein. So wie angesichts der Totalität des Marktes eine Grenzziehung zur Sphäre des Bedarfs notwendig sein kann, so kann angesichts segmentierter Märkte eine Aufhebung von Teilmarktgrenzen zum Ziel der Sozialpolitik werden. Denn gerecht ist eine Gesellschaft nicht absolut, sondern dann, wenn das konkrete Leben in ihr den gemeinsamen Vorstellungen der Mitglieder entspricht.<sup>177</sup>

<sup>169</sup> *Walzer*, 1994, S. 445.

<sup>170</sup> Vgl. *Walzer*, 1994, S. 46 f.

<sup>171</sup> Hier und im folgenden werden Bedarf und Bedürfnis synonym verwendet. Dies entspricht nicht der Konvention in der Sozialpolitiklehre, die in einigen Arbeitsfeldern (z. B. der Gesundheitsökonomik) bekanntlich auf eine Differenzierung zwischen verschiedenen Graden der Konkretisierung sozialer Bedürfnisse angewiesen ist. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kann die Gleichsetzung beider Begriffe damit gerechtfertigt werden, daß die Konkretisierungsproblematik nicht fortlaufend thematisiert werden kann und soll.

<sup>172</sup> Vgl. *Petersen*, 1989, S. 17.

<sup>173</sup> *Walzer*, 1992, S. 38.

<sup>174</sup> *Walzer*, 1994, S. 52.

<sup>175</sup> Vgl. *Walzer*, 1994, S. 57.

<sup>176</sup> Vgl. *Walzer*, 1994, S. 58.

<sup>177</sup> Vgl. *Walzer*, 1994, S. 441–452. Die Trennung und Vereinigung von Sphären gewinnt dadurch sozialpolitische Relevanz, daß sie die praktische Sozialpolitik in ihrer Integrationslei-

### 2.2.1.4 Empirische Evidenz

Die schlichte Empirie ist eine Argumentationshilfe in dem erhabenen sozialphilosophischen Streit zwischen *Rawls* und *Walzer*. Empirische Tests treffen die Argumentation von *Rawls* ins Mark. Jener behauptet ja, eine universalistische Aussage darüber treffen zu können, wie sich rational handelnde Individuen unter dem Schleier der Unwissenheit entscheiden würden.

Nun lassen – wie bereits angedeutet – die Ergebnisse einfacher Experimente, in denen Probanden gebeten wurden, sich in den Urzustand zu versetzen und über die Verteilungsprinzipien zu entscheiden, schwerwiegende Zweifel an der Universalität der *Rawls*schen Prinzipien aufkommen. Denn Ergebnis dieser Experimente war, daß zwar eine Vereinbarung über ein garantiertes Mindesteinkommen getroffen wurde, daß man sich jedoch nicht auf das Maximin-Prinzip einigen konnte. Statt dessen fiel die Wahl der Probanden auf eine Maximierung eines Durchschnittseinkommens.

Diese Ergebnisse falsifizieren die *Rawls*sche Behauptung, mit dem Maximin-Prinzip das allgemeine Prinzip für das Entscheidungsverhalten unter Unsicherheit formuliert zu haben.<sup>178</sup> *Rawls* behauptet ja – dies ist zweifelsohne eine Form der Anmaßung von Wissen – als Außenstehender vorhersagen zu können, wie sich Menschen unter den von ihm angenommenen Bedingungen entscheiden werden. Dieser Geltungsanspruch ist unhaltbar, ja sogar in seiner reinen Form für eine demokratische Gesellschaft gefährlich und entpuppt sich gar als patriarchalisches Element in einer liberalen Gesellschaftstheorie. Statt dessen verlangt nach den empirischen Ergebnissen der politische Prozeß einen Pluralismus der Wohlfahrtsstandards.<sup>179</sup>

Im Gegensatz zur universalistischen Position ist die Gerechtigkeitskonzeption von *Walzer* explizit auf konkrete Gesellschaftsordnungen bezogen. Trotz einiger Annäherungen der Diskutanden in letzter Zeit liegt hierin ein kaum zu überbrückender Unterschied beider Ansätze.<sup>180</sup> *Walzers* Bezug auf konkrete Gesellschaftsordnungen bringt aus Sicht der Empirie einen klaren Gewinn an Realitätsgehalt. In zahlreichen Studien wurden international und schichtspezifisch Regelmäßigkeiten und typische Unterschiede in dem festgestellt, was von den Individuen als gerecht empfunden wird.

Befragungen für die Bundesrepublik und den europäischen Vergleich kommen ergänzend zu dem Ergebnis, daß sich deutliche Unterschiede im Gerechtigkeitsempfinden nachweisen lassen und die soziale Sicherung auf dem jeweils national

---

stung aus einem neuen Blickwinkel zeigt. Denn die Universalität des Marktes bringt den Ruf nach Grenzziehung hervor als „zuverlässig wiederkehrendes Attribut liberaler Politik und Gesellschaftsorganisation..., bestehend aus Kummer und Unzufriedenheit.“ *Walzer*, 1994 a, S. 157 und S. 166.

<sup>178</sup> Vgl. *Miller*, 1992, S. 578 f.

<sup>179</sup> Vgl. *Ribhegge*, 1991, S. 256.

<sup>180</sup> Vgl. *Kersting*, 1993, S. 185–198; *Forst*, 1994, S. 205 ff.

vorfindbaren Niveau eine sehr hohe Akzeptanz für sich in Anspruch nehmen kann.<sup>181</sup> Schließlich sei auf Auswertungen eines internationalen Projektes zur Gerechtigkeitsforschung hingewiesen, das ebenfalls länderübergreifend sehr klare und teils unterschiedliche, teils gemeinsame Gerechtigkeitsvorstellungen ergeben hat.<sup>182</sup> So spricht daher vieles für die reale Existenz von national unterschiedlichen Sphären der Gerechtigkeit.

Die länderspezifischen Sphären werden von den Gerechtigkeitsvorstellungen überlagert, die sich nicht nach Gütern, sondern nach der sozialen Schichtung der Befragten differenzieren.<sup>183</sup> Konkret lassen sich in den verschiedenen Schichten bzw. Milieus sehr unterschiedliche Gerechtigkeitsbegriffe nachweisen, die sich aus Unterschieden in der objektiven Lebenslage, der subjektiven Wahrnehmung und der eigenen Interessenlage zum Sozialstaat ableiten.<sup>184</sup>

Als einzelne unabhängige Variablen wirken Erwerbsstatus, Herkunft, Alter und Geschlecht sowie – teilweise kohortentypisch damit verbunden – individuelle Erfahrungen auf die Gerechtigkeitsvorstellungen ein.<sup>185</sup> Es ist daher analytisch wenig gewonnen, diese faktischen Unterschiede der Gerechtigkeitskonzeptionen mit Rawls unter Rückgriff auf den Schleier der Unwissenheit wegzudefinieren.<sup>186</sup> Andererseits ist Walzers Betonung nationaler oder regionaler Unterschiede wenig hilfreich, da die Differenzen in den Bewertungen z. T. aus der Verteilung der strukturellen Variablen der Bevölkerung erklärt werden können. Kulturunterschiede, die bei Walzer betont werden, spielen demnach eine geringere Rolle.<sup>187</sup>

So ergibt sich empirisch ein außerordentlich komplexes und teilweise widersprüchliches Bild der in der Bevölkerung verankerten Gerechtigkeitsvorstellungen. Sie alle wirken auf die praktische Sozialpolitik ein.

<sup>181</sup> Vgl. zum Überblick: *Pioch/Vobruba*, 1995, S. 135–145; für soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: *Dehlinger/Brennecke*, 1992, S. 229–232; zur Differenzierung der Gerechtigkeitsverständnisses alte versus neue Bundesländer: *Junge*, 1995, S. 302–306; im internationalen Vergleich: *Haller/Mach/Zwicky*, 1995, S. 235–260; *Mau*, 1997, S. 17–37.

<sup>182</sup> Vgl. *Pioch/Vobruba*, 1995, S. 146 ff.

<sup>183</sup> Vgl. zu den einzelnen Aufgabenbereichen der Sozialpolitik *Pioch/Vobruba*, 1995, S. 129.

<sup>184</sup> Vgl. *Nullmeier/Vobruba*, 1995, S. 32.

<sup>185</sup> Vgl. *Pioch/Vobruba*, 1995, S. 151–160; *Liebig/Wegener*, 1995, S. 286. Als solche kohortentypische, individuelle Erfahrungen seien die Kriegs- und Nachkriegszeit oder Zeiten lang anhaltender Prosperität genannt.

<sup>186</sup> „Im zwischenmenschlichen Alltag fällt es uns offenkundig leicht, spontan und ohne große Reflexion zu sagen, das ist gerecht und das nicht. ... Rawls' Welt existiert nur in den Köpfen von Philosophen und Intellektuellen, die Alltagsmenschen verfügen über keine einheitliche Vorstellung einer gerechten Ordnung. Gerechtigkeit ist hier lokal, kontextabhängig und relativ.“ *Müller*, 1996, S. 44.

<sup>187</sup> Vgl. besonders *Wegener/Liebig*, 1993, S. 668 und 683.

### 2.2.1.5 Relevanz für die Integrationsleistung der Sozialpolitik

Die Forderung und das Streben nach sozialer Gerechtigkeit kennzeichnet die praktische Sozialpolitik. Würde sie darauf verzichten, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln, so käme nicht nur sie selbst, sondern darüber hinaus auch die Wirtschafts- und Sozialordnung in eine Legitimationskrise.<sup>188</sup> Anzeichen dafür, daß das Problem mangelnder sozialer Gerechtigkeit im öffentlichen Bewußtsein zunehmende Bedeutung erlangt hat, finden sich vielerorts und wurden bereits oben angedeutet. Die Verteilung der Erträge und Lasten der Deutschen Einigung, die allgemeine Steuergerechtigkeit, die Frage des Lohnabstandsgebotes, des Sozialleistungsmissbrauchs und der Sparmaßnahmen bei den Sozialleistungen mögen stichwortartig illustrieren, daß „Fragen der sozialen Gerechtigkeit – implizit oder explizit – stets eine Rolle spielen“,<sup>189</sup> Gerechtigkeit wird zudem „objektiv‘ gewichtiger“<sup>190</sup>, da die Verteilungskonflikte bei stagnierenden Wachstumsraten schärfer werden.

Bei der Diskussion um die soziale Gerechtigkeit kommt die politische Philosophie der praktischen Politik sehr nahe. *Rawls* und *Walzer* treffen sich in eben jenem Punkt, an dem die praktische Sozialpolitik die Durchbrechung eines dominanten Verteilungsprinzips betreibt. So wird die soziale Gerechtigkeit als komplexe Gleichheit gerade in ihrer Unbestimmtheit tauglich, einen Kernbereich der praktischen Sozialpolitik zu beschreiben.

Dieser Kernbereich mag demjenigen widersprüchlich erscheinen, der die unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen in einer demokratischen Gesellschaft vernachlässigt. Wer praktische Sozialpolitik betreibt, muß Gesellschaft wollen, d. h. den einzelnen sowohl durch Trennung schützen und damit Handlungsräume öffnen als auch ihm den Zugang zu anderen Handlungsräumen ermöglichen. Denn der Sozialstaat wird angesichts der Totalität des Marktes Grenzen zwischen einzelnen Handlungsräumen ziehen müssen und den als ‚ungerecht‘ empfundenen Segmentationen des Marktes nivellierend entgegenzuwirken haben. Was dem ersten Anschein nach als widersprüchlich erschien, ist es daher bei näherer Betrachtung keineswegs, da in verschiedenen Sphären agiert wird.

Indem die praktische Sozialpolitik versucht, den real differenzierten und multidimensionalen, sogar inkonsistenten Gerechtigkeitsvorstellungen gerecht zu werden, kann sie die Legitimität und Akzeptanz des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses und damit der Demokratie selbst erhöhen. Es kommt darauf an, Unterschiede in den Gerechtigkeitsvorstellungen transparent zu machen, auszutragen und dadurch auf einen neuen sozialpolitischen Konsens hinzuwirken. Erst dann werden Umbaukonzepte konsensfähig und brauchbare Grundlage für einen Umbau des So-

<sup>188</sup> Vgl. *Nullmeier/Vobruba*, 1995, S. 34.

<sup>189</sup> Vgl. *Nullmeier/Vobruba*, 1995, S. 38–53, Zitat S. 53.

<sup>190</sup> *Döring*, 1995, S. 67.



zialstaats.<sup>191</sup> Soziale Gerechtigkeit leistet damit – ganz im Sinne *Amonns* – einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des materiellen Zusammenhangs in der Gesellschaft.

## 2.2.2 Sicherheit

### 2.2.2.1 Sicherheit als Freiheit in der Zeit

Von den Vereinten Nationen wurde die soziale Sicherheit in den Artikeln 22 und 25 der Erklärung der Menschenrechte vom 12. Dezember 1948 als Forderung nach der zuvor bereits in der Atlantik-Charta niedergelegten „Freiheit von Not“ aufgenommen. Dies kann als vorläufiger Höhepunkt einer Entwicklung gesehen werden, in der das Bemühen um soziale Sicherheit zu den Konstanten in der Geschichte der praktischen Sozialpolitik zählt. „A great deal of social policy is, of course, justified by, and devoted to, ameliorating the effects of uncertainty and ignorance.“<sup>192</sup>

Praktisch wird das Ziel der sozialen Sicherheit mittels Maßnahmen der sozialen Sicherung verfolgt. Soziale Sicherheit ist dabei ein nur theoretisch denkbarer Idealzustand, soziale Sicherung hingegen die mögliche Annäherung mittels sozialer Sicherungspolitik.<sup>193</sup> Soziale Sicherheit ist ein Grundbedürfnis des Menschen und als solches dem Streben nach Erfolg und Wettbewerb mindestens gleichrangig. So kann nicht allein der Wettbewerb, sondern vielmehr kann die Einbettung des Wettbewerbs in Sicherungssysteme als menschliche Universalie angesehen werden. Sie verleiht einer staatlichen Politik sozialer Sicherung eine hohe Legitimation.<sup>194</sup>

Der Verwirklichung sozialer Sicherheit sind in einer freiheitlichen Grundordnung Grenzen gesetzt. Die Gewährleistung materieller Freiheit kann nicht die „Sicherung und Erhöhung der materiellen Freiheit für alle“<sup>195</sup> bedeuten. Weder geht es um die gesamte Gesellschaftspolitik<sup>196</sup> noch ist die „totale Sicherheit ... des einzelnen und seiner Lebensformen“<sup>197</sup> das Ziel praktischer Sozialpolitik. Daher erzeugen realiter Maßnahmen der sozialen Sicherung nicht absolute Sicherheit, deren umfassende

<sup>191</sup> Vgl. *Mau*, 1997, S. 34.

<sup>192</sup> *Culyer*, 1980, S. 39.

<sup>193</sup> Vgl. *Zerche/Gründger*, 1996, S. 100; *Rösner*, 1999, S. 20 f.

<sup>194</sup> Das Streben nach Sicherheit ist eine „universale menschliche Eigenschaft, d. h. es lassen sich immer und überall menschliche Verhaltensweisen finden, als deren adäquate Interpretation das ‚Streben nach Sicherheit‘ anzusehen ist.“ *Kaufmann*, 1970, S. 10.

<sup>195</sup> *Lampert*, 1994, S. 401.

<sup>196</sup> Vgl. *Müller-Armack*, 1974 (1948), S. 99 f., nennt als Maßnahmen zur Gewährleistung von sozialer Sicherheit: Mitbestimmung, Wettbewerbsordnung, Beschäftigungspolitik, Umverteilung von Einkommen und Vermögen, sozialer Wohnungsbau, Förderung des Kleinergewerbes, Förderung der genossenschaftlichen Selbsthilfe, Sozialversicherung, Städtebauplanung und Setzung von Minimallöhnen. Vgl. auch *Petersen*, 1989, S. 18.

<sup>197</sup> *Schachtschabel*, 1983, S. 17.

Verwirklichung auch nicht Ziel der Sozialpolitik sein kann. Ein Beispiel aus der Psychologie mag verdeutlichen, wie notwendig diese Unterscheidung ist. Die Psychologie unterscheidet zwischen der „echten Sicherheit“ des selbstsicheren Menschen und der „unechten Sicherheit“ des sich durch seine Sicherungsmaßnahmen mühsam im Gleichgewicht haltenden Neurotikers. In diesem Sinne heißt dann „sicher“ nicht „abgesichert“, sondern das genaue Gegenteil, nämlich fähig, Unsicherheit auszuhalten, d. h. „offen, wandlungsfähig, elastisch“. <sup>198</sup> Auch *Gerhard Weisser* lehnte es ab, absolute Sicherheit (wohl aber soziale Sicherung) in den Katalog unmittelbarer Grundanliegen aufzunehmen. <sup>199</sup> Bei der sozialen Sicherungspolitik ist daher Vorsicht geboten, damit die neu geschaffenen Handlungsspielräume nicht andere Handlungsspielräume – z. B. gewünschter Lebens- und Arbeitsformen – unzulässig beschneiden.

Angesichts von Notwendigkeit und Grenzen der sozialen Sicherung ist daher nur der enge Begriff der sozialen Sicherheit weiterführend. In diesem engen Sinne wird die formale Freiheit (die prinzipielle Gleichheit des staatsbürgerlichen Status<sup>200</sup>) durch materielle Freiheit (die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Alternativen) ergänzt. <sup>200</sup>

Die materielle Entscheidungsfreiheit kann durch unterschiedliche Sachverhalte konstituiert werden. Jeder dieser Sachverhalte hat seit Beginn der modernen Sozialpolitik die Frage nach einer sozialpolitischen Intervention aufgeworfen. <sup>201</sup> Den Zusammenhang von sozialer Sicherheit, formaler und materieller Freiheit hat *Herbert Giersch* eindrücklich und abschließend formuliert: „Der Ohnmächtige ist unfrei trotz aller formalen Freiheiten, die ihm gegeben sein mögen; nur wer Macht hat, kann die Chance nutzen, die die formale Freiheit ihm gewährt. ... Freiheit besteht darin, daß man Alternativen hat. ... *Individuelle Sicherheit* ist ein Aspekt der Freiheit: die Freiheit im Zeitablauf. Sie kann definiert werden als die mit annähernder Gewißheit gehegte Erwartung, daß die Freiheit in der Zukunft nicht abnehmen wird: als Freiheit vor der Angst um die Freiheit.“ <sup>202</sup> Indem sich die praktische Sozialpolitik (und damit die Theorie der Sozialpolitik) nicht mit dem Hinweis auf die formale Freiheit begnügt, sondern darüber hinaus Anforderungen an die materielle Freiheit stellt, ist sie für die Theorie und Politik der Sozialen Marktwirtschaft von grundlegender Bedeutung.

<sup>198</sup> *Kaufmann*, 1970, S. 30; vgl. auch S. 12.

<sup>199</sup> Vgl. *Weisser*, 1974, S. 29 f., S. 16.

<sup>200</sup> Grundsätzlich kann materielle Entscheidungsfreiheit durch sehr unterschiedliche Sachverhalte konstituiert werden, z. B. persönliche Eigenschaften, Vermögen oder Mitgliedschaften. Vgl. *Giersch*, 1961, S. 74.

<sup>201</sup> Vgl. *Sanmann*, 1972, S. 188–205.

<sup>202</sup> *Giersch*, 1961, S. 73 f. und 83. Hervorhebungen im Original. Pointiert auch *Kaufmann*, 1997, S. 157: „Die Aufgabe des Sozialstaats ist es, die ‚sozialen Voraussetzungen‘ der Realisierung grundrechtlicher Freiheit zu gewährleisten. Wenn die Freiheit der einen nicht in die Abhängigkeit der anderen führen soll, bedarf es auch in einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft der politischen und rechtlichen Korrekturen.“

Die soziale Sicherheit kann schon allein aufgrund der realen, faktischen Bedeutung des Begriffs im politischen Raum – ähnlich der sozialen Gerechtigkeit – als ein Oberziel der praktischen Sozialpolitik angesehen werden. Der Begriff der sozialen Sicherheit mag ursprünglich ein Kampfbegriff und Schlagwort gewesen sein, er hat sich davon ausgehend jedoch zum einem Kristallisationskern der praktischen Sozialpolitik entwickelt.<sup>203</sup> In diesem Sinne hat der Begriff der sozialen Sicherheit eine eigenständig integrierenden Wirkung auf die praktische Sozialpolitik.

Dabei wird der zeitgeschichtlich-politische Bezug besonders deutlich. Er ergibt sich unmittelbar daraus, daß die Sozialversicherungen als zentrale Einrichtung zur Gewährleistung sozialer Sicherheit politisch konzipiert sind und einen „politischen Risikoausgleich“ der Lebenslagen leisten und ein „soziales Risiko“ definieren.<sup>204</sup> Schon lange bevor *Ulrich Beck* den Begriff der „Risikogesellschaft“ geprägt hat, hat die praktische Politik mit dem System der sozialen Sicherung auf die sozialen Risiken reagiert.<sup>205</sup> Es kann daher die Forderung, Unsicherheit zumindest in ausgewählten Bereichen zu mindern, als Erwartung angesehen werden, die heute an Politik gestellt wird und anhand deren Erfüllung oder Nichterfüllung die Politiker ihre Programmatik und Handlungsfähigkeit beweisen müssen.

#### 2.2.2.2 Relevanz für die Integrationsleistung der Sozialpolitik

Im sozialen Sicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland stehen Elemente der Grundsicherung (im Sinne einer absoluten Sicherung des relativen sozioökonomischen Existenzminimums) neben jenen der relativen Statussicherung und beide zusammen verfolgen das Ziel der Sicherung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft. Dieser materielle Zusammenhang wird nur zum geringeren Teil durch eine nivellierende Grundsicherung (poverty alleviation) z. B. durch Sozialhilfe gewährleistet. Für den größeren Teil der Bevölkerung hingegen bedeutet soziale Sicherheit relative Statussicherheit durch Fortschreibung ihrer Erwerbseinkommensdifferentiale (income maintenance) in den sozialversicherungsrechtlichen Lohnersatzleistungen bei Nichterwerbstätigkeit.<sup>206</sup> Bei steigendem Volkseinkommen und gleichem Sicherungsniveau werden daher c. p. auch die staatlichen Sicherungsleistungen absolut zunehmen.<sup>207</sup>

Empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland heben regelmäßig die spezifischen Gerechtigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung hervor und be-

<sup>203</sup> „Beim Begriff der Sicherheit steht das Wort und nicht der Begriff am Anfang der Entwicklung. Derartige Begriffe haben eine gewisse Eigendynamik. Sie mögen ursprünglich Schlagworte gewesen sein, aber sie wirken wie der Kristallisationskern in einer gesättigten Lösung und binden vorhandene Ideen und Institutionen an sich.“ *Kaufmann*, 1970, S. 107.

<sup>204</sup> Vgl. *Nullmeier/Rüb*, 1993, S. 83–87, Zitate S. 84 und 86.

<sup>205</sup> Vgl. *Engelhardt*, 1995, S. 11 f.

<sup>206</sup> Vgl. *Nullmeier/Vobruba*, 1995, S. 12 ff; *Fachinger*, 1994, S. 82–85.

<sup>207</sup> Vgl. *Nahnsen*, 1971 (1961), S. 98; *Zapf*, 1988, S. 376.

tonen, daß die hohe Akzeptanz des bundesdeutschen Sozialstaats vor allem auf seiner Begrenztheit beruht.<sup>208</sup> In dem ihr somit zugewiesenen Rahmen soll die Beitragsäquivalenz sichern, daß es nicht zu einer moralischen Überforderung der Bürger durch den Sozialstaat kommt. Mit der Erwerbsarbeit ist der „Belohnungseffekt“ des Sozialversicherungsanspruchs und mit der Nichterwerbstätigkeit die „Diskriminierung“ durch Ausschluß von dem System verbunden.<sup>209</sup>

Die Akzeptanz eines auf Sicherung des relativen sozialen Status‘ gerichteten Sozialversicherungssystems beruht darauf, daß das System – trotz unbestreitbarer Funktionsmängel und Mißbrauchsgefahren<sup>210</sup> – insgesamt kognitiv und moralisch anspruchlos ist: „Es macht es jedem Teilnehmer leicht, die subjektive Gewißheit zu hegen, daß er bekommt, was ihm zusteht – ebenso wie es die Gewißheit nährt, daß niemand etwas bekommt, das ihm nicht zusteht.“<sup>211</sup> In dieser „doppelten Anspruchslosigkeit“<sup>212</sup> liegt eine beachtliche Vermittlungsleistung der staatlichen Sozialpolitik begründet. Denn die Gewährleistung sozialer Sicherheit ist nicht nur Garant für die Sicherung materieller Freiheit, sondern gleichzeitig eine wesentliche Voraussetzung „für die Leistungswilligkeit eines Individuums“<sup>213</sup> und langfristig rationale Investitionsentscheidungen in Sach- oder Humankapital sowie für Entscheidungen zum Erwerbsstatus und Familienstand.<sup>214</sup>

Aus Sicht der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik stellt sich zudem die Frage, inwiefern die Kosten für die Absicherung allgemeiner Lebensrisiken von der Gesellschaft überhaupt zu tragen sind. In dem Maße, wie jene Risiken nicht mehr schicksalhaft als Folge von Naturkatastrophen auftreten (Seuchen, Mißernten u. a.), können sie als „Handlungsnebenfolge“, d. h. als ein negativer externer Effekt des Marktprozesses aufgefaßt werden. Es fragt sich bei dieser Konstellation, wer für den Schaden verantwortlich ist und wie der Staat intervenieren soll.<sup>215</sup>

Es ist Aufgabe der praktischen Sozialpolitik zu entscheiden, ob eine entsprechende Sicherung überhaupt Gegenstand staatlicher Politik sein oder ob sie dem Markt überlassen werden kann und soll. Kann diese Sicherung nach dem Muster der Privatversicherung erfolgen oder sollte sie nach dem Muster der Sozialversicherung konzipiert sein? Da die praktische Sozialpolitik nicht vermeiden kann, zu diesen Fragen in der einen oder anderen Richtung Stellung zu nehmen, ist die Frage der so-

<sup>208</sup> Nullmeier/Vobruba, 1995, S. 29.

<sup>209</sup> Vgl. Offe, 1990, S. 193. Döring, 1995, S. 84 weist darauf hin, daß in den Gründungsgesetzen der Sozialversicherung Sockelrenten eingeführt wurden, deren Finanzierung zum Teil das Reich übernahm. Diese Renten sollten ein bescheidenes Existenzminimum sichern.

<sup>210</sup> Vgl. Vaubel, 1983, S. 152–156.

<sup>211</sup> Offe, 1990, S. 185.

<sup>212</sup> Offe, 1990, S. 185.

<sup>213</sup> Struwe, 1989, S. 62.

<sup>214</sup> Vgl. Zapf, 1988, S. 374 f. und S. 380.

<sup>215</sup> Vgl. Engelhardt, 1995, S. 4 f.

zialen Sicherheit ein Kernelement der Integrationsleistung der praktischen Sozialpolitik.

### 2.3 Definition traditioneller praktischer Sozialpolitik in Deutschland

Die folgende Definition faßt die bisherigen Ausführungen zu den definitorischen Problemen der praktischen Sozialpolitik zusammen. Sie ist insofern eine Definition ‚traditioneller‘ Sozialpolitik in Deutschland, als hier noch nicht die veränderten, universalen Rahmenbedingungen in ‚modernen‘ Gesellschaften berücksichtigt werden. Letzteres geschieht erst zum Abschluß des folgenden Kapitels. Dann wird der nun folgenden Definition traditioneller praktischer Sozialpolitik in Deutschland eine zweite Definition praktischer Sozialpolitik in modernen Gesellschaften beige-stellt.

Praktische Sozialpolitik umfaßt allgemein eine wechselnde Gesamtheit von Maßnahmen für eine Anzahl von Personen, wobei diese Maßnahmen primär zur Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft durch Produktion von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit konzipiert sind. Dabei orientiert sich die traditionelle praktische Sozialpolitik am Arbeitnehmerstatus und der Nivellierung vertikaler sozialer Ungleichheit. Die Produktion sozialer Gerechtigkeit zielt bei ihr primär auf Ergebnisgerechtigkeit, die Produktion sozialer Sicherheit hingegen primär auf den Erhalt des relativen sozialen Status ab.

Wenn auch diese Definition lediglich die Resultante der vorherigen Ausführungen ist, so ist es doch sinnvoll, ihre Elemente im einzelnen nochmals zu erläutern.

Um Mißverständnissen vorzubeugen sei zunächst betont, daß die obige Definition traditioneller praktischer Sozialpolitik in ihrer Akzentuierung speziell auf die praktische Sozialpolitik in Deutschland abgestimmt ist. Die damit einhergehenden, typischen Akzente schließen jeweils nicht aus, daß sich im einzelnen nicht auch Belege für anders gerichtete Maßnahmen (etwa der Chancengleichheit und der Grund-sicherung) finden ließen. Jene anders gerichteten Maßnahmen werden jedoch vom Verfasser als eben nicht dominant für die traditionelle Sozialpolitik in Deutschland bewertet. Primär ist bei ihr die Orientierung an der Ergebnisgerechtigkeit und der Sicherung des relativen sozialen Status.

Zur weiteren Erläuterung der obigen Definition sei die Frage Amonns aufgegriffen: „Was ist dann überhaupt *nicht* Sozialpolitik?“<sup>216</sup>

- Zunächst zählen all jene Maßnahmen nicht zur praktischen Sozialpolitik, die *nicht primär* zur Stärkung des materiellen, inneren Zusammenhangs durch Produktion von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit konzipiert sind. Nicht

<sup>216</sup> Amonn, 1924, S. 161. Hervorhebung im Original.

zur Sozialpolitik zählen damit Maßnahmen zur Stärkung des immateriellen, inneren Zusammenhanges (moralische Appelle, öffentliche Sicherheit) und auch nicht jene Maßnahmen, die primär der Strukturpolitik, der Kulturpolitik oder der Außenwirtschaftspolitik dienen. All diese Maßnahmen mögen sozialpolitische Nebenwirkungen haben, sie werden dadurch aber nicht zu Maßnahmen der praktischen Sozialpolitik.<sup>217</sup>

- Praktische Sozialpolitik *reduziert sich nicht auf staatliche Sozialpolitik* und ist in ihrem Instrumentarium nicht endgültig festgelegt. Daher wird es vermieden, sowohl den Staat als auch einzelne Instrumente in die Definition hineinzubringen.<sup>218</sup> Die nationalstaatliche Sozialpolitik wird durch Maßnahmen der betrieblichen Sozialpolitik, der sonstigen freien Träger der Sozialpolitik und der internationalen Sozialpolitik ergänzt. Dies bedeutet, daß sich die Definition der Sozialpolitik an den Zielen des Handelns orientiert. Jedwede enumerative, institutionelle und instrumentelle Beschränkung ist der teleologischen Definition und dem Wesen der demokratischen Sozialpolitik fremd. Praktische Sozialpolitik ist in einer offenen Gesellschaft von der „Vielgestaltigkeit des sozialen Lebens“ geprägt.<sup>219</sup>
- Praktische Sozialpolitik ist Politik für *eine Anzahl (oder auch: Menge, Vielheit) von Personen* und nicht für den Einzelfall. Vielfach findet sich in der Literatur hierzu der Weissersche Begriff der ‚Personenmehrheiten‘, der indes hier explizit vermieden wird. Denn es liegt auf der Hand, daß sich praktische Sozialpolitik nicht immer mit Mehrheiten, sondern auch mit Minderheiten beschäftigt, die etwa in der Primärverteilung kein Einkommen erzielen und auch sonst den höchsten Schutzbedarf haben. Aufgrund dieser Überlegungen wurde ein neutraler Begriff verwendet, der zudem (im Gegensatz zur ‚Gruppe‘) keine Aussage über die Beziehung zwischen den Personen macht. Die relevante Anzahl von Personen weist lediglich gemeinsame Merkmale auf, die sozialpolitischen Handlungsbedarf begründen. Im Gegensatz zur praktischen Sozialpolitik ist die Sozialarbeit auf den Einzelfall orientiert.<sup>220</sup>
- Indem die praktische Sozialpolitik den inneren, materiellen Zusammenhang der Gesellschaft fördern will, ist sie *keine bloße Verteilung von Wahlgeschenken*. Ob die Förderung der materiellen Integration tatsächlich erreicht wird oder nicht, ist für die Definition des Politikbereichs nebensächlich. Entscheidend ist vielmehr die den Maßnahmen zugrunde liegende, primäre Intention. In der Regel ist praktische Sozialpolitik von einem Leitbild der gewünschten Gesellschaft geprägt, das auf das Handeln der Politiker als eigenständiger Faktor einwirkt. Was konkret unter Gerechtigkeit und Sicherheit verstanden wird, bedarf letztlich aber der Ermittlung im Diskurs, um dann als Ziele, d. h. „sachbereichsspezifischen Konkre-

<sup>217</sup> Vgl. Amonn, 1924, S. 161; Nahnsen, 1971 (1961), S. 100.

<sup>218</sup> Lütge, 1932, S. 507.

<sup>219</sup> Weissner, 1978 (1957), S. 137; vgl. auch S. 156.

<sup>220</sup> Vgl. Weddigen, 1951/1952, S. 156.

tisierungen“<sup>221</sup> formuliert zu werden. Die praktische Sozialpolitik postuliert diese Konkretisierungen nicht, sie greift sie auf. Ohne einen Willen zur Gesellschaft als solche ist Sozialpolitik nicht denkbar.<sup>222</sup>

## 2.4 Rationale Sozialpolitik

Als Titel der vorliegenden Arbeit wurde ‚Rationale Sozialpolitik‘ gewählt. Ausschlaggebend dafür war und ist, daß in der praktischen Sozialpolitik der Beziehung von Zielen zu Mitteln eine besondere Bedeutung zukommt und daß sich diese in der Theorie der Sozialpolitik niederschlagen sollte.

Nun zeigt indes ein Blick in die philosophische Literatur, daß Rationalität kein einheitliches Konzept ist. Die Differenzen beginnen dann, „wenn man über eine Kernintuition hinausgeht, die ungefähr dadurch beschrieben werden kann, daß der Ausdruck ‚rational‘ sich irgendwie auf systematische Problemlösungsstrategien bezieht.“<sup>223</sup> Intuitiv wäre somit rationale Sozialpolitik mit systematisch problemlösender Sozialpolitik gleichzusetzen.

Jenseits dieser Intuition sind in der Literatur eine Fülle grundlegender Unterschiede im Rationalitätsbegriff festzustellen, die sich weder mit monistischen noch mit dualistischen Begriffen umfassen lassen, sondern einen typisierenden Ansatz erfordern. Als Bausteine dieser Typen können die Gegenüberstellungen einzelner Merkmale hinzugezogen werden, wie z. B. formal versus material, vollständig versus unvollständig, global versus lokal, prinzipiell versus okkasionell oder zielgebunden versus kommunikativ.<sup>224</sup> Hinter einzelnen dieser Merkmale sind die Ansichten bedeutender Sozialwissenschaftler wie *Max Weber* (formal versus material), *Jürgen Habermas* (zielgebunden versus kommunikativ) oder *Niklas Luhmann* (global versus lokal) zu erkennen, bei anderen bewegt man sich im Bereich der reinen philosophischen Erkenntnistheorie. Während die ‚rein philosophischen‘ Ansätze im folgenden vernachlässigt werden, wirken die Ansichten der genannten Sozialwissenschaftler weit in die Theorie der rationalen Sozialpolitik hinein und erfordern

<sup>221</sup> *Sanmann*, 1973, S. 62 und 65.

<sup>222</sup> Vgl. *Amonn*, 1927, S. 448 f.

<sup>223</sup> *Lenk/Spinner*, 1989, S. 1.

<sup>224</sup> Ergebnis dieser Überlegungen ist die Zusammenfassung in einer komplexen Rationalitätsdefinition: „Rational ist, wer (als Person oder kollektiver Akteur) oder was (als Prozeß, Sektor, System) in seiner Orientierung auf einen *weiteren Bezugsrahmen* als sich selber und die unmittelbare Eigenwelt ausgerichtet ist und daraufhin als das zu rationalisierende Material (Verhalten, Vorgang) durchsystematisiert wird. Rational denkt, fühlt, entscheidet, handelt folglich, wer im Streben nach *verbessernder Veränderung des Gegebenen* sein Sichverhalten gegenüber der Welt – einschließlich der sozialen Objekte – nicht nur auf diese ausrichtet und daran anpaßt, sondern außerdem an einem Rahmen alternativer Positionen *orientiert*, welcher den eigentlichen Akt in der einen oder anderen Rationalisierungsrichtung *transzendiert* und im Hinblick darauf *systematisiert*.“ Hervorhebungen im Original. *Lenk/Spinner*, 1989, S. 23, vgl. auch S. 10.

eine Auseinandersetzung mit dem Rationalitätsbegriff aus Sicht der Sozialpolitiklehre.

Wird mit dem Konzept der rationalen Sozialpolitik ein allgemeines Konzept der ökonomischen Politikberatung aufgegriffen, so bedeutet dies nach Mehrheitsmeinung eine Beschränkung auf die formale Rationalität.<sup>225</sup> Der formale Rationalitätsbegriff deckt sich mit der systematischen ökonomischen Analyse und ist mit dem Konzept der Sozialpolitiklehre als Kunstlehre kompatibel.<sup>226</sup> Formal betrachtet verwendet der rational Handelnde „die Gesamtheit der ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Realisierung der Gesamtheit aller von ihm angestrebten Zwecke so ..., daß ein maximaler Erfolg zustande kommt.“<sup>227</sup> Als ökonomisches Prinzip erhält die formale Rationalität einen normativen Aussagegehalt: „Handle stets so, daß Du mit den Dir zur Verfügung stehenden Mitteln die größtmögliche Realisierung von angestrebten Zielen, oder daß Du das angestrebte Ziel mit dem geringsten Mitteleinsatz erreichst!“<sup>228</sup>.

Was heißt nun in diesem Sinne ‚rationale Politik‘? Rationales Handeln ist immer ein relativer Begriff, es gibt also weder rationale Ziele noch rationale Mittel schlechthin.<sup>229</sup> Was für den einen Sachbereich rational ist, kann für den anderen nicht rational oder bedeutungslos sein.<sup>230</sup> Im Hinblick auf die Ziele folgt daraus, daß man nicht einem einzelnen Ziel in seiner Zieleigenschaft Rationalität zusprechen kann. Statt dessen kann nur das logische Verhältnis der Ziele zueinander überprüft werden. Auch ein einzelnes Mittel ist nicht schlechthin rational oder irrational. Ein Mittel kann gegenüber dem einen Ziel rational, gegenüber einem anderen Ziel irrational sein. Darüber hinaus können Ziele auch als Mittel zur Erreichung übergeordneter Ziele eingesetzt werden.

Vertreter des Konzepts der rationalen Sozialpolitik haben stets betont, daß die Gesellschaft als ganze nicht zur Analyse praktischer Politik taugt. So wie jede praktische Politik immer nur einen Teilaspekt der Gesellschaft bearbeitet, muß sich auch die Sozialpolitiklehre als eine sachbereichsspezifische Politik auf ihren Sachbereich konzentrieren.<sup>231</sup>

<sup>225</sup> Vgl. Zerche, 1971, S. 37; Berg/Cassel, 1981, S. 148–152; Hartfiel, 1968, S. 42–64.

<sup>226</sup> Am Rande sei erwähnt, daß die Schrift von Hans-Peter Bank „Rationale Sozialpolitik – Ein Beitrag zum Begriff der Rationalität“ aus dem Jahr 1975 den gleichen Titel wie die vorliegende Arbeit trägt. Banks Schrift umfaßt eine sehr allgemeine Diskussion der Rationalitätsbegriffe (S. 15–71), deren sozialpolitischer Bezug jedoch vage bleibt. Den Ausführungen der vorliegenden Arbeit entspricht weitgehend die Darstellung Banks zur politischen (Zweck-)Rationalität, S. 42–49.

<sup>227</sup> Hartfiel, 1968, S. 43.

<sup>228</sup> Hartfiel, 1968, S. 44.

<sup>229</sup> Vgl. Külpe u. a., 1980, S. 39 ff.

<sup>230</sup> Vgl. Hartfiel, 1968, S. 63.

<sup>231</sup> Vgl. Sanmann, 1973, S. 64.



Aufgabe einer rationalen Sozialpolitik ist es dann, eine spezifische Trias aus Lage, Ziel und Mittel umzusetzen. Diese Trias – der Brückenschlag zwischen Empirie, Weltanschauung und Theorie – wurde von *Horst Sanmann* auf die Sozialpolitik übertragen: „Eine wissenschaftliche Sozialpolitik, die ihren Namen als Wissenschaft verdient, hat als *Kern* ihres Systems jene *Trias von Lage, Ziel und Maßnahme* anzusehen, die für jedes denkbare Problem praktischer Politik konstitutiv ist. Dabei sind die in der Realität beobachtbaren obersten Ziele als Daten in das System einzuführen.“<sup>232</sup> Zur Trias von Lage, Ziel und Maßnahme liegt eine umfangreiche Literatur aus der Wirtschafts- und Sozialpolitik vor, wobei erste Arbeiten bereits in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts durch den Verein für Sozialpolitik erstellt wurden. *Gunnar Myrdal* leistete dann in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts wichtige Beiträge zu Theorie wirtschaftspolitischer Ziele. Nach dem zweiten Weltkrieg sind vor allem die Arbeiten von *Jan Tinbergen* hervorzuheben, die in Deutschland besonders von *Herbert Giersch*, *Bernhard Külpe* und für die Sozialpolitiklehre von *Horst Sanmann* aufgegriffen wurden.<sup>233</sup> Mit zunehmenden Zweifeln an der Gültigkeit einer sozialen Wohlfahrtsfunktion sowie am „mechanistischen Dogma“ der rationalen Politik trat auch in den achtziger und neunziger Jahren das Konzept insgesamt in den Hintergrund.<sup>234</sup>

Unabhängig von dieser Konnotation des Begriffs wird – entsprechend dem formalen Rationalitätsbegriff – eine Politik dadurch rational, daß ihr Zielsystem logisch konsistent ist und daß geeignete Mittel zur Zielerreichung bekannt sind. Ob diese Mittel und Instrumente eher angebotsorientiert, nachfrageorientiert oder gänzlich anders konzipiert sind, ist keine elementare Frage des Konzepts rationaler Politik. Es scheint in diesem Sinne notwendig und möglich, das Konzept der rationalen Politik von seiner patriarchalischen und keynesianischen Konnotation zu lösen.

Im folgenden Kapitel wird die oben entwickelte Definition praktischer Sozialpolitik als Ausgangspunkt zur Ableitung der Herausforderungen praktischer, rationaler Sozialpolitik in modernen Gesellschaften eingesetzt. Es fragt sich somit, welchen Herausforderungen sich die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften gegenüberstellt (Lageanalyse), was daraus für das Ziel der materiellen Integration der Gesellschaft folgt (Zielanalyse) und welche Mittel zur Erreichung dieses Ziels als adäquat erscheinen (Mittelanalyse). Von zentraler Bedeutung ist dabei eine sorgfältige Trennung exogener Determinanten von endogenen Strukturproblemen und kulturellen Herausforderungen. Während erstere international zu beobachten sind, daher als Rahmendaten in den Datenkranz der nationalen Sozialpolitik eingehen und von der praktischen Sozialpolitik gleichsam ‚hingenommen‘ werden müssen, sind bei den aktuellen Strukturproblemen und kulturellen Herausforderungen die Handlungsoptionen zu prüfen.

<sup>232</sup> *Sanmann*, 1973, S. 71. Hervorhebungen im Original.

<sup>233</sup> Vgl. *Tinbergen*, 1968; *Giersch*, 1961; *Külpe* u. a., 1980; *Sanmann*, 1973.

<sup>234</sup> *Matzner*, 1995, S. 328.

## 2.5 Zwischenergebnis

Wie bereits im einleitenden Kapitel angedeutet, ist in der Sozialpolitiklehre traditionell dann ein verstärktes Interesse für die Grundlagen des Faches zu beobachten, wenn sich in der praktischen Sozialpolitik gravierende Neuerungen vollziehen. Meist folgt somit die Sozialpolitiklehre der praktischen Sozialpolitik, nur selten war das Gegenteil zu beobachten. Es zählt zu den Eigentümlichkeiten der momentanen Situation des Faches, daß die aktuelle Entwicklung der praktischen Sozialpolitik erhebliche Strukturbrüche aufweist, daß jedoch die Sozialpolitiklehre heute nur sporadisch versucht, zur Diskussion um Umbau, Ausbau oder Abbau des Sozialstaats durch Rekurs auf die Grundfragen des Faches Stellung zu beziehen. Die Beschäftigung mit den Grundfragen der Sozialpolitik ist keineswegs ein akademisches Glasperlenspiel, sondern hat weitreichende Auswirkung auf das Verständnis praktischer wie theoretischer Sozialpolitik.

Weitgehend geklärt erscheint in der Literatur die Beurteilung der Sozialpolitiklehre hinsichtlich ihrer Wertfreiheit und ihrer Konzeption. Hier geht der Konsens dahin, der Sozialpolitiklehre keine Sonderrolle im System der Sozialwissenschaften zuzuweisen. In ihrem Rahmen ist sowohl eine wertfreie Beschäftigung der Sozialpolitiklehre mit der praktischen Sozialpolitik möglich als auch ihre Konzeption als Kunstlehre im weiteren Sinne.

Als eine weitere Möglichkeit des Rekurses wurde anschließend die Definition praktischer Sozialpolitik durch die Sozialpolitiklehre anhand der Literatur rekapituliert. Wie auch bei anderen Sozialwissenschaften ist die Definition praktischer Sozialpolitik mit erheblichen erkenntnistheoretischen Problemen verbunden. Daher kann es auch nicht überraschen, daß sich im historischen Rückblick eine Vielzahl unterschiedlicher Akzentuierungen bei den Definitionsversuchen praktischer Sozialpolitik feststellen lassen. Ausgehend von der sozialen Frage der Industriearbeiter verlagerte sich der Schwerpunkt zu umfassenderen Definitionen, die auf den gesamten gesellschaftlichen Zusammenhang abstellten. Schließlich erschien nach dem zweiten Weltkrieg die Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Damit indes war ihr Rahmen doch zu weit gesteckt und folgerichtig wurden ab den sechziger Jahren wieder zunehmend engere Definitionen praktischer Sozialpolitik vorgenommen.

Als zentrales Ergebnis dieser Überlegungen wurde der Vorschlag herausgearbeitet, die praktische Sozialpolitik in der Tradition von *Amonn*, *Leenen* und *Winterstein* in einem allgemeinen und einem speziellen Sinne zu definieren. Allgemein verfolgt die praktische Sozialpolitik das Ziel der Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft durch die Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit. Speziell orientiert sich die traditionelle praktische Sozialpolitik am Arbeitnehmerstatus und der Nivellierung vertikaler sozialer Ungleichheit. Die Produktion sozialer Gerechtigkeit zielt bei ihr primär auf Ergebnissgerechtigkeit, die Produktion sozialer Sicherheit hingegen primär auf den Erhalt des relativen sozialen Status ab.

Die Beschäftigung mit den Grundfragen rationaler Sozialpolitik umfaßt schließlich auch eine Diskussion des Rationalitätsbegriffs und dessen Implikationen für die Sozialpolitiklehre. Dabei zeigte sich, daß sich die ökonomische Betrachtung auf einen formalen Rationalitätsbegriff beschränkt, der nur einen Teilaspekt der möglichen Rationalitätsbegriffe beschreibt. Die formale Rationalität hat in die Sozialpolitiklehre als Trias von Lage-, Ziel- und Mittelanalyse Eingang gefunden. Anhand dieses Schemas werden im folgenden die besonderen Probleme der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften untersucht.

### 3. Praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften

Gegenstand dieses Kapitels ist ein Überblick zur Trias von Lage, Ziel und Mittel der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften. Dazu werden zunächst Grundfragen der Sozialpolitik in Modernisierungsprozessen erörtert, was wiederum eine Klärung des Begriffs ‚moderner‘ Gesellschaften und der wichtigsten Positionen zur Funktion der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften voraussetzt. Die daran anschließende Darstellung der Modernisierungsprozesse erfordert neben einer theoretischen Betrachtung im Sinne langfristiger Trends auch eine empirische Fundierung und Detaillierung. Letzteres beschränkt sich auf die – als repräsentativ erachteten – bundesdeutschen Entwicklungen. Den Abschluß bildet eine kurze Ziel- und Mittelanalyse der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften.

#### 3.1 Grundfragen der Sozialpolitik in Modernisierungsprozessen

##### 3.1.1 Zum Begriff moderner Gesellschaften

Modernisierung ist ein Prozeß. ‚Moderne Gesellschaften‘ können als bislang letzte Stufe in der Entwicklung von einfachen, armen und ständisch strukturierten Agrargesellschaften hin zu differenzierten, säkularisierten und wohlhabenden Industriegesellschaften mit den Institutionen Konkurrenzdemokratie, Marktwirtschaft und Sozialstaat definiert werden. Mit der Ausbildung dieser Institutionen geht der Bedeutungsverlust traditioneller Handlungsmuster und Normalitätsstandards, eine schwindende Bindung an traditionelle soziale Großgruppen sowie eine Neudefinition nationalstaatlicher Aufgaben einher.<sup>1</sup>

Der Begriff moderner Gesellschaften entstammt der Soziologie, die wiederum als Ganzes eng mit dem Modernisierungsbegriff verbunden ist. Für sie ist „das Aufspüren von Veränderungen das Lebenselixier sozialwissenschaftlicher Analysen des sozialen Wandels und garantiert ihr Fortbestehen“<sup>2</sup>. Diese Suche nach dem Neuen ist indes nicht unproblematisch, da die Faszination des Neuen dazu verleiten mag, die Stabilität des Alten zu vernachlässigen.<sup>3</sup> Daher erfordert die Thematisierung von Modernisierungsprozessen eine sorgfältige Lageanalyse.

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa *Zapf*, 1995, S. 182 und 186; *Schäfers*, 1995, S. 221–223.

<sup>2</sup> *Huf*, 1998, S. 57.

<sup>3</sup> Vgl. *Bäcker*, 1993, S. 141.

Von diesem Prozeß des sozialen Wandels ist die Bundesrepublik insofern besonders betroffen, da sie, wie *Stefan Hradil* betont, bis in die sechziger Jahre „eine besonders reine Industriegesellschaft (war) ... Sie war zusammengehalten durch eine materialistisch-utilitaristische Massenkultur, durch ein normativ dominierendes Leistungsprinzip, durch wachsende, prosperierende, als Vorbild dienende Mittelschichten, durch ein Nationalstaatsprinzip, dem zunächst auch eine Nationalgesellschaft entsprach, im Alltag durch zahlreiche Standardlösungen: die Normalfamilie, den Normalarbeitstag, die Standardbiographie. Und wenn es Konflikte gab, die in den Aufbau der Gesellschaft mit eingelassen waren, so gab es Spielregeln, um Auseinandersetzungen produktiv für sozialen Wandel zu machen (z.B. Tarifverhandlungen) oder sie wenigstens schlecht oder recht unter der Decke zu halten (wie im Geschlechterverhältnis). Es gab eine Solidarität, die Mitbestimmungsregeln, Sozialstaatsprinzipien etc. zuwege brachte.“<sup>4</sup>

Umgekehrt betrachtet sind in der Bundesrepublik die Modernisierungsprozesse daher deutlicher und wie in einem Zeitraffer abgelaufen. Die vor dem relativ integrierte Industriegesellschaft Deutschlands fächert sich offenbar auf, wobei aus den neuen Freiheiten auch neue Probleme entstehen. Will man dem Ruf nach einer radikalen Trendumkehr, nach Rückwendung zur alten gesellschaftlichen Ordnung nicht folgen, so ist gerade die Sozialpolitik gefordert, ihre Rolle in den Prozessen der gesellschaftlichen Differenzierung und Integration neu zu definieren.

Im folgenden wird versucht, den Modernisierungsbegriff in seinem heuristischen Wert für die Lageanalyse zu nutzen.<sup>5</sup> Es werden dazu einige Modernisierungsprozesse und Institutionen herausgegriffen, von denen angenommen wird, daß sie nicht nur die Prozesse selbst charakterisieren, sondern auch für die praktische Sozialpolitik von grundlegender Bedeutung sind. Dabei sollen im Rahmen dieser Arbeit nicht alle Winkel der Modernisierungsdiskussion ausgeleuchtet werden, wie sie für Fachsoziologen Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen sind. Es muß daher hinreichen zu unterstellen, daß es in der klassischen Soziologie von *Tönnies*, *Durkheim*, *Simmel*, *Weber* und *Parsons* – trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen – einen kleinsten gemeinsamen Nenner im Verständnis von Modernität gibt. Die Moderne als Sammelbegriff umfaßt dann vier Komponenten:

- ein gegen die Herkunft aus traditioneller Sozialstruktur gerichtetes Abschaffen, d.h. eine Unterscheidung und Abgrenzung gegenüber der Vergangenheit der alten Ordnung (z. B. Abgrenzung gegenüber traditionellen Großgruppen nach Klasse und Religion),
- die funktionale Differenzierung ‚freigesetzter‘ Handlungssphären, d.h. die Modernisierung bleibt nicht beim Abschaffen der alten Ordnung stehen, sondern bildet neue Subsysteme (z. B. die Trennung des Politischen vom Ökonomischen und vom Künstlerischen),

<sup>4</sup> Vgl. *Hradil*, 1997, S. 40.

<sup>5</sup> Vgl. *Huf*, 1998, S. 65.

- die Rationalisierung innerhalb der Subsysteme, d. h. die Herausbildung ihrer jeweiligen Eigengesetzlichkeit und Autonomie (z. B. das Primat der Wirtschaft in der Wirtschaft, das Primat der Politik in der Politik, das Primat der Kunst in der Kunst) und
- der daraus entspringende Imperativ zur Leistungssteigerung innerhalb der Subsysteme, d. h. alle Subsysteme setzen auf Kontinuität und gesteigerte Effizienz in der Funktionserfüllung.<sup>6</sup>

Die Zusammenschau dieser vier Komponenten der Modernisierung läßt vermuten, daß die modernen Gesellschaften durch eine hohe Funktionstüchtigkeit in der Erfüllung der subsystem-spezifischen Funktionen gekennzeichnet sind: „Kritisch sind nicht die Ineffizienzen, die mit der Überwindung aller innergesellschaftlichen ‚constrains‘ zu tun haben, sondern *Effizienzen*, die aus der Überwindung aller innergesellschaftlicher constrains sich ergeben und die sich in der jeweiligen Umwelt der Teilsysteme zerstörerisch auswirken können. Die soziologische Kurzformel für diesen Sachverhalt lautet: Differenzierung erzeugt Integrationsprobleme der verschiedensten Art.“<sup>7</sup> Die aus traditionellen Hemmnissen befreite, aus sich selbst heraus lebende Gesellschaft gefährdet sich dadurch, daß sie ihre Ressourcen der natürlichen, kulturellen und sozialen Umwelt aufbraucht. Sie hängt von diesen Ressourcen ab, trägt jedoch wenig zu deren Erhaltung bei.<sup>8</sup>

Folgt man dieser Argumentation, so ist für die praktische Sozialpolitik ein pessimistisches Fazit zu ziehen. Sie sieht sich im Zuge der Modernisierung durch einen Verlust ihrer ‚natürlichen‘ Ressourcen bedroht. Diese Ressourcen werden neuerdings im Anschluß an *James Coleman* social capital genannt,<sup>9</sup> der Verlustaspekt wird traditionell als Gemeinschaftsverlust (*Tönnies*) und Sinnverlust (*Weber*) thematisiert. Dieser Verlust der natürlichen sozialen Ressourcen der praktischen Sozialpolitik ist ein sehr langfristiger Prozeß, der seinen Anfang in der Aufklärung nimmt und sich im Zuge der Entwicklung des Kapitalismus bis ins zwanzigste Jahrhundert fortsetzt, wobei einzelne Komponenten in ihrer vollen Wirkung erst in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts offenkundig wurden.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Vgl. ausführlich: *Berger*, 1988, S. 226 f.; *Zapf*, 1989, S. 54.

<sup>7</sup> Vgl. *Berger*, 1988, S. 228, im Original mit Hervorhebungen.

<sup>8</sup> Vgl. auch ausführlich *Mahnkopf*, 1994, S. 65 ff. Noch bevor die Gefährdung der natürlichen Ressourcen Fragen der Ökologie und der nachhaltigen Entwicklung in die öffentliche Diskussion brachte, wurden somit in der Soziologie ‚ökologische‘ Fragen im Rahmen der Modernisierungsdiskussion thematisiert. Vgl. *Berger*, 1988, S. 228.

<sup>9</sup> Vgl. *Coleman*, 1990 sowie *Kubon-Gilke*, 1997, S. 462 zu dessen deutscher Rezeption.

<sup>10</sup> So ist für das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland eine entscheidende Zäsur in den 50er Jahren anzusetzen. Bis dahin hatte sich der ‚Kapitalismus als Kultur‘ noch nicht voll ausgeprägt, sondern er wurde von Relikten vorkapitalistischer und vorindustrieller Traditionen aufgefangen. Die Klassengesellschaft des 19. und frühen 20. Jahrhunderts mit ihrer Bindungswirkung traditioneller Großgruppen erscheint aus der heutigen Distanz eher als „eine gewissermaßen ‚spätständische‘ Kultur, die im System des industriellen Kapitalismus ‚moderni-

Nach Ansicht vieler Soziologen ist der sprunghafte Anstieg der Massenkaufkraft nach dem zweiten Weltkrieg mitverantwortlich für die Erosion von Großgruppen und handlungsleitenden Normen.<sup>11</sup> Umgekehrt heißt dies, daß bislang nur wenige Gesellschaften ein derart hohes Wohlfahrts- und Sicherungsniveau erreicht haben und daher diese Erosionstendenzen international in jeweils unterschiedlicher Ausprägung zu beobachten sind. In dem Maße jedoch, wie diese Gesellschaften den wirtschaftlichen Strukturwandel vollziehen und steigende Realeinkommen erwirtschaften, scheinen die traditionellen gesellschaftlichen Institutionen an Bindungskraft zu verlieren. Sie werden – folgt man dem pessimistischen Szenario – zu „*Konservatoren einer sozialen Wirklichkeit, die es immer weniger gibt*“<sup>12</sup>.

### 3.1.2 Kompensatorische versus gestaltende Sozialpolitik

Das vorgestellte pessimistische Szenario ist jedoch nicht die einzig mögliche Argumentationslinie. So ist denn auch die Diskussion um den Zusammenhang von Modernisierung und Sozialpolitik von einem tiefen Dualismus geprägt.

Auf der einen Seite wird betont, daß im Prozeß der Modernisierung Problemlagen entstehen, die es sozialpolitisch zu bearbeiten gilt. In diesem Sinne hat die praktische Sozialpolitik eine „reaktiv-kompensatorische“<sup>13</sup> Funktion und in diesem Sinne ist das oben skizzierte Negativszenario zu verstehen. Demnach reagiert die praktische Sozialpolitik auf die sozialen Folgeprobleme der Modernisierung, indem sie jene Risiko- und Problemlagen kompensiert, die als typisch für moderne Gesellschaften gelten. Damit ist die praktische Sozialpolitik der ‚Reparaturbetrieb‘ moderner Gesellschaften, eine Einrichtung indes, die aufgrund des Verlusts an sozialem Kapital immer weniger funktionsfähig ist.

Jedoch wird auch eine Umkehrung dieser Argumentation verfochten. Sie betont – in Anlehnung an *Eduard Heumann* und *Hans Achinger* – die „konstitutiv-gestaltende“ Funktion der Sozialpolitik im Modernisierungsprozeß.<sup>14</sup> Die praktische Sozialpolitik ist dann mehr als nur ein nachgeordneter Reparaturbetrieb, nämlich Voraussetzung des sozialen Wandels. Sie reagiert nicht nur auf die Folgen des Wandels, sondern treibt ihn selbst voran, indem sie beispielsweise dem einzelnen individuelle Ansprüche an das System der sozialen Sicherung zuerkennt und ihm dadurch erst die Möglichkeit zur Verwirklichung atypischer Lebensformen gibt.

Ohne hier der weiteren Untersuchung vorzugreifen, kann vermutet werden, daß keine der beiden Extrempositionen alleinige Gültigkeit hat. Weder ist Sozialpolitik

---

siert‘, ‚konsumiert‘ und im Zuge dieses Konsumptionsprozesses umgeschmolzen und aufgezehrt wird“ *Beck*, 1983, S. 48. Hervorhebung im Original.

<sup>11</sup> Vgl. *Junge*, 1996, S. 735.

<sup>12</sup> *Beck*, 1986, S. 158; Hervorhebungen im Original.

<sup>13</sup> Vgl. hier und im folgenden *Huf*, 1998, S. 18–35.

<sup>14</sup> Vgl. auch *Lampert*, 1998 a, S. 429.

ausschließlich kompensatorisch, noch in ihrer gestaltenden Funktion unabhängig von jenem objektiven sozialen Bedarf, der im Modernisierungsprozeß erzeugt wird. Welche der beiden Positionen die soziale Wirklichkeit besser beschreibt, ist von der konkreten historischen Situation abhängig.

Ein Indikator für dieses situative Element sind die verschiedenen Phasen der Entwicklung der praktischen Sozialpolitik. Bereits oben wurde gezeigt, daß sich Phasen der Dominanz einer weiten, gestaltenden Konzeption mit Phasen der Dominanz einer engen, kompensatorischen Konzeption ablösen.<sup>15</sup> So wie die gesellschaftspolitischen Modernisierungsprozesse keinem linearen Modell folgen, so befindet sich auch die praktische Sozialpolitik weder in einem simplen Fortschrittsszenario noch in einem determinierten Verfallsszenario. Statt dessen scheint der Begriff des Formenwandels die empirische Beobachtung der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften am besten abzubilden.<sup>16</sup>

## 3.2 Lageanalyse

Ausgehend von dem allgemeinen sozialpolitischen Integrationsproblem und den Grundfragen der Sozialpolitik in Modernisierungsprozessen stellt sich nun die Frage, was das spezielle sozialpolitische Integrationsproblem in modernen Gesellschaften ist und wie die praktische Sozialpolitik darauf reagiert oder reagieren sollte. Dazu wird zunächst in einer Lageanalyse untersucht, welche exogenen Determinanten auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik einwirken und welche Implikationen in Form von endogenen Determinanten diese allgemeinen Faktoren für die bundesdeutsche Sozialpolitik haben.

### 3.2.1 Exogene Determinanten der internationalen Entwicklung

Die Diskussion um den Umbau des Sozialstaats, wie sie in den letzten Jahren im deutschen Sprachraum geführt wurde, läßt sich auf eine Situationsanalyse konzentrieren, die im Überblick die zentralen exogenen Determinanten zutreffend wiedergibt, auch wenn Details strittig sind.

Als solche exogene Determinanten werden im folgenden erstens die Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung und zweitens die Entwicklungen im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung analytisch unterschieden. Beide Trends werden in wohl allen einschlägigen Beiträgen, wenn auch mit unterschiedlichem Akzent und in unterschiedlicher Differenzierung, angeführt.<sup>17</sup> Die folgende Systemati-

---

<sup>15</sup> Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.1.2 „Historische und aktuelle Definitionsversuche im Überblick“.

<sup>16</sup> Vgl. *Kaufmann*, 1997b, S. 142.

<sup>17</sup> So unterscheidet beispielsweise *Lampert*, 1998a, S. V, die Veränderungen der Altersstruktur, des Erwerbsverhaltens, der Lebensformen und der wirtschaftlichen Bedingungen.



sierung ist vor diesem Hintergrund als Diskussionsbeitrag für den Versuch einer konsensfähigen Situationsanalyse zu verstehen.

### 3.2.1.1 Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung

Im folgenden wird analytisch zwischen den Entwicklungen der Wirtschaftsordnung einerseits und der Sozialordnung andererseits differenziert. Diese Unterscheidung reflektiert die oben dargelegte Position, daß ordnungstheoretisch von einer Gleichrangigkeit von Wirtschafts- und Sozialordnung ausgegangen wird. Beide Ordnungen werden im Rahmen dieser Arbeit und in Anlehnung an *Müller-Armack*, *Rüstow* und *Röpke* als Teile der übergeordneten Gesellschaftsordnung aufgefaßt.

#### 3.2.1.1.1 Wirtschaftsordnung

##### 3.2.1.1.1.1 Strukturwandel

Als Merkmale des wirtschaftlichen Strukturwandels können zwei Aspekte unterschieden werden, nämlich die Tertiarisierung einerseits und der Innovationswettbewerb andererseits.<sup>18</sup>

Wie die Volkswirtschaften anderer Industrieländer auch, unterliegt die deutsche Wirtschaft einer zunehmenden *Tertiarisierung*, wie sie in der ‚Drei-Sektoren-Hypothese‘ beschrieben wird:<sup>19</sup> Der primäre und der sekundäre Sektor verliert an Bedeutung, während der Dienstleistungssektor (Handel, Verkehr, Kreditgewerbe, Versicherungen, Gastgewerbe, Gesundheit, Wohnungsvermietung und sonstige Dienste durch ‚freie‘ Berufe) einen immer größeren Anteil an der Nettowertschöpfung und der Beschäftigung umfaßt.

Der wirtschaftliche Strukturwandel wird in der Literatur – aus Sicht der Sozialpolitiklehre treffender<sup>20</sup> – auch unter dem Begriff der *Deindustrialisierung* beschrieben. Diese ist in allen entwickelten Volkswirtschaften zu beobachten und insofern ex definitione eine exogene Determinante der internationalen Entwicklung.<sup>21</sup> Bemerkenswert ist dabei, daß nicht nur die Beschäftigungsanteile im primären und sekundären Sektor rückläufig sind, sondern auch in den traditionellen Dienstleistungs-

---

Nach Ansicht des Verfassers ist jedoch die demographische Entwicklung nicht ein eigenständiges Problem, sondern Teil des Phänomens neuer Lebensformen. Umgekehrt erfordert nach Ansicht des Verfassers die Formel von den ‚veränderten wirtschaftlichen Bedingungen‘ eine nähere Differenzierung, nämlich in Veränderungen der Wirtschaftsordnung einerseits und der Sozialordnung andererseits.

<sup>18</sup> Vgl. *Appelbaum/Schettkat*, 1990, S. 3 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Franz*, 1994, S. 117; *Weiss*, 1996, S. 12, sowie die Beiträge in *Bußmann*, 1999.

<sup>20</sup> Mit der Deindustrialisierung gehen die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und die Strukturprobleme des Industriemodells der sozialen Sicherung einher.

<sup>21</sup> Vgl. *Paqué*, 1998, S. 25 ff.; *Smith*, 1994, S. 53 ff.

bereichen Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Dies mag angesichts des öffentlich empfundenen Booms der Telekommunikationsbranche überraschen. Jedoch ist zu bedenken, daß hier nicht nur neue Märkte erschlossen wurden, sondern daß auch der traditionelle Dienstleistungssektor in den letzten Dekaden enorme Rationalisierungsschübe erlebt hat. Letztere stehen in engem Zusammenhang mit der weltweit zu beobachtenden Privatisierung und Umstrukturierung ehemals staatlich geführter Unternehmen (Post, Telekom, Bahn).

Den abnehmenden Anteilen im primären, sekundären und traditionellen tertiären Sektor stehen einzig die sonstigen Dienstleistungen mit steigenden absoluten und relativen Beschäftigtenzahlen gegenüber. Daher ruhen nicht nur in der Bundesrepublik die Hoffnungen der Beschäftigungspolitik auf dem Forschungs-, Beratungs- und Bildungsbereich, dem Gastronomie- und Tourismusgewerbe sowie dem Gesundheits- und Pflegesektor. Gerade diese Branchen erfordern aufgrund des Dienstleistungscharakters eine höhere Flexibilität der Arbeitnehmer, bieten dafür jedoch auch flexiblere Beschäftigungsmöglichkeiten an, die dem Bedürfnis vieler Arbeitnehmer (insbesondere der Frauen) entgegenkommen. Es ist daher mit der Deindustrialisierung eine strukturelle Verschiebung der Arbeitsnachfrage verbunden, die weg von den ‚männlich geprägten‘ Normalarbeitsverhältnissen in der industriellen Produktion und hin zu den ‚weiblich dominierten‘, oftmals in atypischen Beschäftigungsverhältnissen ausgeübten Dienstleistungstätigkeiten weist.

Die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors entspricht einem langfristigen Trend des sektoralen Strukturwandels. War bis zum 19. Jahrhundert der Großteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig, so dominierte im 20. Jahrhundert das warenproduzierende Gewerbe, das zur Zeit vom Dienstleistungssektor abgelöst zu werden scheint. Eine Erklärung dieses säkularen Trends wird gemeinhin darin gesehen, daß tendenziell das Pro-Kopf-Einkommen steigt und sich damit die Nachfrage auf den Konsum von hochwertigen, nicht lebensnotwendigen Waren und Dienstleistungen verlagert. Folgt man dieser – dem *Engelschen* Gesetz entlehnten und empirisch gut belegten<sup>22</sup> – Hypothese, so ergibt sich, daß mit zunehmendem Einkommen der Konsum von Dienstleistungen überproportional zunimmt und daß (bei einer langsameren Zunahme der Produktivität im Dienstleistungssektor) auch die Beschäftigungsanteile im Dienstleistungssektor zunehmen werden. Eine analoge Folgerung läßt sich zudem aus der *Maslowschen* Bedürfnispyramide ziehen. Auch sie postuliert, daß sich nach einer Befriedigung von Grundbedürfnissen die Nachfrage hin zu nicht lebensnotwendigen Produkten verlagert. In gesamtwirtschaftlicher Hinsicht weist daher die Dienstleistungsnachfrage eine hohe Einkommenselastizität auf.

Das Argument, daß der Strukturwandel eng mit der Produktivitätsentwicklung verbunden ist, wurde in der Literatur durch die Theorie der langen Wellen ausgeführt und intensiv diskutiert. Folgt man *Leo Nefiodow*, so befinden sich die Indu-

---

<sup>22</sup> Vgl. *Schettkat*, 1996, S. 30.

striaatstaaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert am Anfang des 5. *Kondratieff*-Zyklus, dessen Basisinnovation die Informationstechnologie ist. Im Gegensatz zu den Zyklen 1 bis 4, bei denen die Dampfmaschine, die Eisenbahn, die Elektrotechnik/Chemie oder das Automobil die Basisinnovationen der Industriegesellschaft waren, ist es im 5. *Kondratieff*-Zyklus nun nicht mehr das Sachkapital, sondern Information und Wissen, somit das Humankapital, das zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung wird.<sup>23</sup>

Mit dem Begriff der Informationsgesellschaft wird vor diesem Hintergrund beschrieben, wie sich der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft mit der zunehmenden Bedeutung des Humankapitals verbindet.<sup>24</sup> Ein Versuch zur Klassifikation der Arbeitsplätze nach ihrem ‚Informationsgehalt‘ zeigt, daß die Informationsdienstleistungen zunehmend Beschäftigung ermöglichen. Sowohl die industrielle Produktion als auch die klassischen Dienstleistungen befinden sich in einem Umbruch.<sup>25</sup> Allerdings ist einschränkend anzumerken, daß das wahre Ausmaß von Arbeitsplätzen in Informationsdienstleistungen erhebungsbedingt nur grob geschätzt werden kann. Die veralteten Klassifikationen des Industrie- und Dienstleistungssektor bilden die Interdependenzen und Schnittmengen zwischen beiden nur unzureichend ab.<sup>26</sup>

So zeigt ein Blick in die Statistik aller OECD-Länder, daß die Tertiarisierung nur dann sinnvoll erfaßt werden kann, wenn zwei Arten von Dienstleistungsbeschäftigung unterschieden werden. Einerseits sind dies die Dienstleistungen für den privaten Haushalt und andererseits jene Dienstleistungen, die von Unternehmen im Produktionsprozeß eingekauft werden.<sup>27</sup> Beide Arten von Dienstleistungen sehen sich unterschiedlichen Bedingungen gegenüber und beide erfordern eine unterschiedliche Bewertung.

So unterliegen erstens die Dienstleistungen für private Haushalte einer recht engen Budgetrestriktion, da private Haushalte mit durchschnittlichen Einkommen angesichts der nur gering ansteigenden Massenkaufkraft eher kostengünstige, primäre Dienstleistungen (z. B. Haushaltshilfen) nachfragen. In diesem Sektor konkurrieren die externen Dienstleistungen mit der Eigenerstellung. Um hier nachhaltige Beschäftigungseffekte zu erzielen, ist die strategische Variable eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität durch Verringerung der Fertigungstiefe (Fertiggerichte), Aufhebung des Uno-Acto-Prinzips (Aufzeichnung und Publikation von Ereignissen) oder Lohnkostensenkung (Lohnsubventionen).<sup>28</sup> Findet hingegen keine hinreichende Produktivitätszunahme im Dienstleistungssektor statt, so werden einfache Dienstleistungen nach wie vor selbst innerhalb der privaten Haushalte erstellt und der wirt-

<sup>23</sup> Vgl. *Nefiodow*, 1990, S. 14.

<sup>24</sup> Vgl. *Dostal*, 1995, S. 531 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Appelbaum/Albin*, 1990, S. 37 f.; *Bosch*, 1997, S. 151; *Dostal*, 1995, S. 529.

<sup>26</sup> Vgl. *Bosch*, 1997, S. 153 ff.; *Pickshaus/Schwemmler*, 1997, S. 180 ff.

<sup>27</sup> Vgl. *Franz*, 1994, S. 117; *Scharpf*, 1990, S. 22 f.

<sup>28</sup> Vgl. *Scharpf*, 1990, S. 22–29.

schaftliche Strukturwandel (d. h. der Beschäftigungsabbau in der Industrie) führt zu Arbeitslosigkeit. Es ist somit bei allzu optimistischen Projektionen eines neuen Arbeitsmarktgleichgewichts größte Vorsicht geboten. Der Dienstleistungskonsum der obersten Einkommensklassen kann nicht mit der Struktur des künftigen Massenkonsums gleichgesetzt werden.<sup>29</sup>

Für das Verhalten des privaten Haushaltes hat in dieser Frage die neue Haushaltsökonomie der Forschung wichtige Impulse vermittelt. *Gary S. Becker* modelliert auch den privaten Haushalt als Ort der Produktion – nämlich von nutzenstiftenden Haushaltsgütern unter Verwendung der Inputgüter Zeit und Kapital. Endergebnis der Haushaltsproduktion sind dann Konsumgüter umfassenden Charakters (z. B. Mahlzeiten), zu deren ‚Produktion‘ nicht nur ein Inputgut (Lebensmittel), sondern auch Zeit und Kapital (Haushaltsgeräte) benötigt werden.<sup>30</sup> In diesem Produktionsprozeß werden nun in unterschiedlichem Ausmaß externe Dienstleistungen eingekauft, während sich der private Haushalt immer mehr auf die Produktion von Freizeitgütern spezialisiert.<sup>31</sup>

Die Entscheidung über Eigenherstellung oder Fremdbezug von Konsumgütern im Sinne *Beckers* hängt von der Differenz des eigenen Nettolohnes zum Preis der Dienstleistung sowie vom Produktivitätsvorsprung der externen Anbieter ab. Da die von den privaten Haushalten nachgefragten primären, geringqualifizierten und personenbezogenen Dienstleistungen dem Produktivitätsfortschritt nur sehr begrenzt zugänglich sind, basiert die Entscheidung zwischen Eigenherstellung oder Fremdbezug auf der Höhe des eigenen Nettolohnes im Vergleich zum Preis der Dienstleistung.<sup>32</sup> Insofern sind gering qualifizierte Dienstleistungen nur bei niedrigen Kosten abzusetzen. Bei den gering qualifizierten, personenbezogen Dienstleistungen bietet sich zwar grundsätzlich ein großes Potential an entgeltlicher Beschäftigung, jedoch ist nur eine Minderheit der Bevölkerung in der Lage, die vergleichsweise teuren Leistungen aus dem eigenen Einkommen zu bezahlen. Ein Großteil der personenbezogenen Dienstleistungen (z. B. im Gesundheitswesen oder im Bildungssektor) ist daher nach Ansicht *Fritz W. Scharpfs* in der Bundesrepublik Deutschland öffentlich finanziert, was einerseits hohe Sozialstandards der Arbeitsplätze ermöglicht, andererseits jedoch ihrer Ausweitung budgetbedingt enge Grenzen setzt.<sup>33</sup>

Zur Steigerung der Dienstleistungsnachfrage privater Haushalte ist auch die Produktivitätssteigerung kein Patentrezept, da hier eine „ultimate demand restriction“ zu erkennen ist. Diese liegt darin, daß – wie schon im Ansatz von *Becker* formuliert – jeder Dienstleistungskonsum nur unter Einsatz von Zeit möglich ist.<sup>34</sup> Inso-

<sup>29</sup> Vgl. *Scharpf*, 1990, S. 17 ff.

<sup>30</sup> Vgl. *Becker*, 1982, S. 228.

<sup>31</sup> Vgl. *Beland*, 1995, S. 67 ff.

<sup>32</sup> Vgl. *Schettkat*, 1996, S. 30.

<sup>33</sup> Vgl. *Kaufmann*, 1997, S. 89.

<sup>34</sup> *Scharpf*, 1990, S. 32. Im Gegensatz zum Warenkonsum ist beispielsweise bei einer Aufzeichnung und Publikation eines Konzertes das Uno-Acto-Prinzip gleichsam nicht aufgeho-

fern sind auch hier einige Zweifel an der optimistischen Prognose angebracht, daß „eine positive Rückkopplung von Produktivitätssteigerung, Einkommenswachstum und Beschäftigungsstabilität, wie sie die industrielle Entwicklungsphase prägte, im Prinzip also auch auf Dienstleistungen basieren (kann), wenn es zu produktivitätssteigernden Innovationen kommt“<sup>35</sup>. Die Überlegung liegt nahe, ob in dem Maße, wie die Zeitrestriktion hier die Nachfrage absolut begrenzt, verstärkt auf neue beschäftigungspolitische Instrumente zurückgegriffen werden müßte.<sup>36</sup>

Die Nachfrage der Unternehmen nach Dienstleistungen unterscheidet sich tendenziell von der Nachfrage privater Haushalte. Ihre Dienstleistungsnachfrage richtet sich in der Industrie der Hochlohnländer auf das ganze Qualifikationsspektrum von Dienstleistungen, besonders jedoch auf sekundäre, produktionsbezogene Dienstleistungen. Rechnet man diese produktionsbezogenen Dienstleistungen der Industrie und nicht den Dienstleistungen zu, dann erweist sich die Beschäftigung im industriellen Sektor als vergleichsweise stabil und die Wachstumsraten des restlichen Dienstleistungssektors als moderat. Nach wie vor sichert in dieser Perspektive die industrielle Beschäftigung – sei es unmittelbar in der Produktion oder mittelbar in den produktionsbezogenen Dienstleistungen – die Stärke einer Volkswirtschaft.

Diese produktionsbezogenen Dienstleistungen werden – wie auch die haushaltsbezogenen Dienstleistungen – in zunehmendem Maße nicht mehr in der Form von Normalarbeitsverhältnissen innerhalb des Unternehmens erbracht.<sup>37</sup> Die stabilen Beschäftigungsverhältnisse, die für die industrielle Massenproduktion charakteristisch waren, werden durch netzwerkartige Organisationen flexibler Arbeitsstrukturen ersetzt, in denen auftragsbezogen kooperiert wird. Tendenziell entwickelt sich ein vergleichsweise kleines Kernunternehmen, das ein Netzwerk von Subunternehmen auftragsbezogen koordiniert, zur dominierenden Organisationsform. Diese Tendenz läßt sich international anhand schrumpfender Betriebsgrößen und der damit einhergehenden Verbreitung des Outsourcing empirisch belegen.<sup>38</sup> Die Multimedia- und die Elektronikbranche scheinen diesbezüglich eine Art Vorreiterrolle zu übernehmen, da sie traditionell in großem Umfang mit ‚freien‘ Mitarbeitern arbeiten und für das flexible Projekt- und Netzwerkmanagement die besten Voraussetzungen bieten.<sup>39</sup> Darüber hinaus sind jedoch bereits heute im Bereich der industriellen Fertigung sowie der Telearbeitsplätze netzwerkartige Strukturen zu finden. In

---

ben, sondern nur aufgeschoben, da der letztendliche Konsum dann doch nur unter Einsatz des Inputgutes persönlicher Zeit möglich ist. Wenn es sich nun nicht verbreitet, das Sammeln von Büchern und anderen Aufzeichnungen an sich als nutzenstiftend anzusehen, dann kann das Potential für Produktivitätssteigerungen bei Dienstleistungen für private Haushalte tatsächlich recht begrenzt sein.

<sup>35</sup> Schettkat, 1996, S. 33.

<sup>36</sup> Vgl. Schettkat, 1996, S. 31 und der von ihm zitierte Beitrag von Scharpf, 1990, S. 17–35.

<sup>37</sup> Vgl. Kaufmann, 1997, S. 55 ff.

<sup>38</sup> Vgl. Dostal, 1995, S. 533.

<sup>39</sup> Vgl. Pickshauf/Schwemmler, 1997, S. 183 f.; Rösner, 1997, S. 9 ff.; Carnoy/Castells/Benner, 1997, S. 28.

allen neuen Organisationskonzepten wird die Rolle der Informationstechnologie als „Katalysator bei der Optimierung von Geschäftsprozessen“ betont.<sup>40</sup>

Als *Zwischenfazit* zu den Folgen von Tertiärisierung und Deindustrialisierung läßt sich somit eine zunehmende *Dualisierung der Arbeitswelt* feststellen, wie sie in den USA schon ausgeprägt nachweisbar ist. Sie geht mit einer zunehmenden Disparität der Einkommensverteilung, wachsender Armut und einer geringen Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität einher.<sup>41</sup> Ob man in der dualisierten Arbeitswelt erfolgreich ist, hängt nicht nur von der formalen Qualität der Ausbildung, sondern darüber hinaus von der persönlichen Kommunikationsfähigkeit und sozialen Kompetenz ab.<sup>42</sup> So wird der Arbeitsmarkt entlang der fachlichen und persönlichen Leistungsfähigkeit strukturiert.

Diese Dualisierung bedeutet eine erhebliche Herausforderung an eine Sozialpolitik, die das Ziel der Förderung des materiellen Zusammenhalts einer Gesellschaft verfolgt: Der eine Teil der Erwerbstätigen sieht sich durch den technischen Fortschritt einer Entwertung seiner Fähigkeiten und einer Bedrohung durch Arbeitslosigkeit gegenüber, dem anderen Teil gelingt es, durch ein höheres Qualifikationsniveau flexibel automatisierte Produktionsprozesse zu steuern oder durch entsprechende Kommunikationsfähigkeit beratend tätig zu werden. Es besteht die Gefahr, daß sich die Erwerbsgesellschaft dauerhaft in Kern- und Randbelegschaften spaltet.<sup>43</sup> Darüber hinaus werden Menschen ganz vom Arbeitsmarkt verdrängt.<sup>44</sup> Wer im Einzelfall konkret „Rationalisierungsgewinner“ und „Rationalisierungsduldner“ wird, ist ex ante nicht abzuschätzen.<sup>45</sup>

Für eine solche Schätzung müßte nicht nur das Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen, sondern es müßten auch weitere Faktoren bekannt sein, wie z. B. die Stellung des Unternehmens im Markt, die Stellung des Arbeitnehmers im Unternehmen sowie das Ausmaß, in dem die einzelne Tätigkeit dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist.<sup>46</sup> Zu den typischen Verlierern zählen Arbeiter mit geringer Qualifikation in wenig innovativen Unternehmen; zu den typischen Gewinnern zählen hingegen Angestellte mit hoher Qualifikation in innovationsdynamischen Unternehm-

<sup>40</sup> Vgl. Trautwein-Kalms, 1997, S. 171.

<sup>41</sup> Vgl. Appelbaum/Albin, 1990, S. 40 und 49f.

<sup>42</sup> Vgl. Dostal, 1995, S. 532; Stegbauer, 1995, S. 537; Bosch, 1997, S. 151.

<sup>43</sup> Vgl. Neyer/Seeleib-Kaiser, 1995, S. 17ff.; Rösner, 1997, S. 16–24.

<sup>44</sup> Vgl. Rifkin, 1995, S. 40.

<sup>45</sup> Kern/Schumann, 1984, S. 318.

<sup>46</sup> Naturgemäß ergeben sich je nach unterschiedlichen Annahmen stark divergierende Prognosen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes. So vertritt Jochen Schumann die These einer drastischen Verknappung der Arbeitskraft in hochentwickelten Volkswirtschaften (bedingt durch den Geburtenrückgang und die Verkürzung der Arbeitszeit). Hieraus folgt für ihn, daß die Informationsgesellschaft dem Produktionsfaktor Arbeit „gute Chancen“ bietet. Die Mehrheit der Autoren hingegen erwartet, daß sich auch die Hochqualifizierten zunehmend einem Wettbewerbsdruck beispielsweise indischer Softwareingenieure stellen müssen. Vgl. einerseits Schumann, 1992, S. 21, andererseits Rösner, 1995, S. 481 f.

men.<sup>47</sup> Weiterhin sind zu den Gewinnern des technologischen Fortschritts jene unabhängigen Experten zu zählen, die als freie Mitarbeiter projektbezogen für einzelne Unternehmen tätig sind, dort vielfältige Kenntnisse erlangen und gleichzeitig über ein Netzwerk persönlicher Verbindungen einen recht hohen Schutz gegen Arbeitslosigkeit haben. Somit wären eine Vielzahl von Arbeitsmarktsegmentationen als Folge des Strukturwandels zu untersuchen.<sup>48</sup>

Neben dem Prozeß der Tertiarisierung ist der wirtschaftliche Strukturwandel durch einen verschärften *Innovationswettbewerb* gekennzeichnet.<sup>49</sup> Ein Hochlohnland wie die Bundesrepublik hat kaum eine Alternative zur Innovation in seinen hochproduktiven Branchen, da es nur dort in preisunelastische Marktsegmente vorstoßen kann. Nur dort sind die hohen Löhne international am Markt durchsetzbar.<sup>50</sup> Innovationsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit sind somit letztlich synonyme Begriffe. Erst durch diese Gleichsetzung gewinnt der Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einen Sinn.<sup>51</sup>

Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bedeutet dann, daß die Bewohner eines Landes ein gemeinsames Interesse an wirtschaftlichem Wohlstand und sozialem Frieden haben. Indem beides von der Innovationsfähigkeit abhängt, ist Wettbewerbsfähigkeit letztlich gleichbedeutend mit Produktivität. Der Begriff internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist mit den Worten *Paul Krugmans* nicht mehr als „a poetic way of saying productivity“<sup>52</sup>. Die Produktivität einer Volkswirtschaft wiederum wird im Gegensatz zur klassischen Außenwirtschaftslehre (nach *Ricardo* oder *Heckscher/Ohlin*) nicht mehr durch gegebene Faktorausstattung und Technologie bestimmt, sondern die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird im Zuge zunehmenden Innovationswettbewerbs durch die Existenz steigender Skalenerträge, positiver externer Effekte und regionaler Konzentration erklärt.

Die Herausbildung solcher cores (*Paul Krugman*) oder cluster (*Michael Porter*) ermöglicht es einer Volkswirtschaft erstens, auf dem Weltmarkt Produkte und Leistungen anzubieten, die mittels moderner Technologie und hoher Kapitalintensität erzeugt werden.

<sup>47</sup> Vgl. *Appelbaum/Albin*, 1990, S. 50 f.; *Carnoy/Castells/Benner*, 1997, S. 43 und S. 48.

<sup>48</sup> Vgl. *Welsch*, 1989, S. 513–516; *Scharpf*, 1997, S. 206.

<sup>49</sup> Vgl. *Schettkat*, 1996, S. 30.

<sup>50</sup> In diesem Sinne empfehlen auch gewerkschaftsnahe Ökonomen, die Wettbewerbsfähigkeit primär durch erhöhte Investitionen in die materielle und immaterielle Infrastruktur zu verbessern. Vgl. *Heise* u. a., 1998, S. 417.

<sup>51</sup> Vgl. *Mieth*, 1995, S. 102 f. Der Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft verursacht Irritationen, da auf dem Markt ja nicht Volkswirtschaften gegeneinander antreten, sondern einzelne Unternehmen miteinander im Wettbewerb stehen. Insofern sind suggestive Analogien etwa zur Fußballweltmeisterschaft im Sinne einer ‚internationalen Wirtschaftsliga‘ irreführend. Weder können einzelne Staaten aus diesem Wettbewerb ausscheiden, noch sind die anderen Volkswirtschaften Konkurrenten in einem Nullsummenspiel. Vgl. *Krugman*, 1994, S. 28–43; *Krugman*, 1996, S. 25.

<sup>52</sup> *Krugman*, 1994, S. 35.



Sie impliziert zweitens eine neue Struktur regionaler sozialer Ungleichheit in Form einer Verschärfung räumlicher Macht- und Wohlstandsgefälle. Entgegen der intuitiven Plausibilität und des Schlagworts vom ‚globalen Dorf‘ zeigen sich gerade auch auf dem globalisierten und hochtechnisierten Finanzmärkten räumliche Konzentrationen, d. h. regional eine Polarisierung zwischen Fortschrittsenklaven und abgehängten Regionen und lokal zwischen Wohlstands- und Elendsgettos mit jeweils sozial homogener Bewohnerstruktur. Die faktische Restrukturierung des Raumes widerspricht der These einer ausgleichenden, universalistischen Modernisierung. Je globaler die Wirtschaft – so läßt sich umgekehrt folgern – desto mehr ballen sich die zentralen Funktionen in den Weltstädten, die sich zu neuen strategischen Knotenpunkten und Wohlstandsinseln entwickeln.

In den branchenbezogenen Netzwerken kommt es zu endogenen Wachstumspotentialen. Hier konzentrieren sich die Leitungszentralen, hier finden sich die von ihnen benötigten hochwertigen Dienstleistungen und hier stehen die Führungseliten in engem persönlichen Kontakt.<sup>53</sup> Die Existenz eines branchenbezogenen Netzwerks in einer Kommune (z. B. Finanzdienstleistungen in Frankfurt a. M., Medien in Köln oder Politikberatung in Berlin) macht es den dort ansässigen Unternehmen faktisch unmöglich abzuwandern, da sonst die besten Mitarbeiter das Unternehmen verlassen würden.

Diese Erkenntnisse haben erstens dazu geführt, daß die kommunale Wirtschaftsförderung eine Renaissance im Sinne der Aktivierung endogener Wachstumspotentiale durch Konzentration von Kernkompetenzen erlebt. Sie haben zweitens gezeigt, daß die internationale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft in zunehmend komplexer werdenden Indikatoren gemessen wird. Der Bezug von der Wettbewerbs- zur Innovationsfähigkeit – und der damit einhergehende Akzent auf ‚weiche‘ Standortfaktoren – legt „einen Differenzierungsgrad nahe, den eine von Interessen aufgeladene Diskussion um ‚die‘ internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht immer erreichen wird“<sup>54</sup>. Die Internationale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit ist davon abhängig, ob es der Gebietskörperschaft (Nationalstaat, Land, Kommune) gelingt, die Rahmenbedingungen auf ihrer Ebene so zu gestalten, daß sich die Innovationspotentiale einer oder mehrerer Branchen entfalten können.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Vgl. Brock, 1997, S. 782–788; Noller, 1996, S. 485. Bereits hier sei vermerkt, daß die regionale Konzentration industrieller Kerne eine zentrale Frage der neoklassischen wie auch der nicht-neoklassischen Institutionentheorie ist. In solchen Clustern ist es möglich, daß Unternehmungen auf verschiedenen Produktionsstufen in besonderer Weise kooperativ zusammenarbeiten (Outsourcing), daß die beteiligten Personen intensive persönliche Bindungen aufbauen (Wohngebiete) und daß zudem das ganze System erstaunlich anpassungsfähig ist. Vgl. Kubon-Gilke, 1997, S. 426.

<sup>54</sup> Jerger/Menkhoff, 1996, S. 27. Ansätze zur empirischen Bestimmung versuchen diesen Differenzierungsgrad anhand von Indikatoren abzubilden. Das World Economic Forum in Genf unterscheidet z. B. über 380 Indikatoren. Vgl. Straubhaar, 1994, S. 534.

<sup>55</sup> Vgl. Meckl/Rosenberg, 1995, S. 213–215; Jerger/Menkhoff, 1996, S. 27 f.; Straubhaar, 1994, S. 538.



„Schlüsselgröße einer dynamischen Analyse der Wettbewerbsfähigkeit wird somit der technische und organisatorische Fortschritt“<sup>56</sup> und nicht die einfache Betrachtung der absoluten Lohnhöhe.

Die Chancen der bundesdeutschen Volkswirtschaft im weiteren Innovationswettbewerb stehen nicht schlecht. Diese Vermutung wird damit begründet, daß das Konzept der flexiblen Spezialisierung zum dominierenden Organisationsmodell werden wird und daß gerade in der anwendungsorientierten Innovation eine traditionelle Stärke der bundesdeutschen Volkswirtschaft liegt. Ihre Spezialisierung geht aufgrund der mittelständischen Struktur „ebenso in die Breite wie in die Tiefe“<sup>57</sup>.

Als zweites *Zwischenfazit* läßt sich somit feststellen, daß sich die *Innovationsfähigkeit* zum maßgeblichen Faktor internationaler Wettbewerbsfähigkeit entwickelt hat und hierbei den ‚weichen‘ Standortfaktoren eine besondere Bedeutung zukommt. Die bundesdeutsche, mittelständisch strukturierte Wirtschaft hat aufgrund ihrer etablierten lokalen Netzwerke spezialisierter Unternehmen im Innovationswettbewerb keine ungünstige Position. Eine Strategie der Lohnsenkung könnte zwar kurzfristig die Exportüberschüsse (weiter) steigern, selbst dies wäre bei einer großen Volkswirtschaft nicht unbegrenzt möglich. Gravierender jedoch ist die langfristige Gefahr, daß sich im Zuge sinkenden Lohnkostendrucks die Innovationsbereitschaft der Unternehmen vermindern könnte. Nicht die schlichten Lohnkosten sind der entscheidende Parameter der Wirtschaftspolitik, sondern die Interaktion von mikroökonomischer, makroökonomischer und gesellschaftlicher Ebene.<sup>58</sup> Eine Politik der Verbesserung der Innovationsfähigkeit wird daher immer Wirtschafts- und Sozialpolitik gleichzeitig zu berücksichtigen haben.

### 3.2.1.1.2 Globalisierung

Der Begriff der Globalisierung ist verhältnismäßig jung, er wurde erst 1984 auf einem betriebswirtschaftlichem Kolloquium der Harvard Business School zum Generalthema ‚Der globale Wettbewerb‘ geprägt.<sup>59</sup> In der folgenden Diskussion wurde Globalisierung als Ergebnis mehrerer interdependenter Entwicklungen aufgefaßt. Mit Globalisierung soll im betriebswirtschaftlichen Sinne „die nachhaltige Internationalisierung auf mehreren Wertschöpfungsstufen, eine breite geographische Streuung und eine gewisse zentrale Koordinierung der internationalen Aktivitäten, d. h. die Organisation einer konzerninternen internationalen Arbeitsteilung umschrieben werden“<sup>60</sup>. Folgt man dieser Definition, so wird Globalisierung als Integrationsprozeß zwischen und innerhalb von global tätigen Unternehmen definiert.

<sup>56</sup> Hier und im folgenden: *Straubhaar*, 1994, S. 536.

<sup>57</sup> *Krätke*, 1997, S. 228.

<sup>58</sup> Vgl. Europäische Kommission, 1995, S. 11 f.; *Maydell*, 1997, S. 1 f.

<sup>59</sup> Vgl. *Porter*, 1989, S. 8.

<sup>60</sup> *Jungnickel*, 1995, S. 46.

Unklar bleibt dabei, welche Faktoren auf welchem Niveau integriert sein müssen, damit von einer globalisierten Wirtschaft gesprochen werden kann.<sup>61</sup>

Folgt man der betriebswirtschaftlichen Definition, dann wird die zentrale Stellung der global player, also der international operierenden Unternehmen, als Motor und Medium der Globalisierung hervorgehoben. In gesamtwirtschaftlicher Perspektive beschreibt der Globalisierungsbegriff interdependente Entwicklungen auf dem Kapital-, dem Arbeits- sowie dem Güter- und Dienstleistungsmarkt. Der zunehmende internationale Handel mit Gütern und Dienstleistungen im Vergleich zur heimischen Produktion sowie die steigende Kapital- und Arbeitsmobilität führen zu einer Veränderung der internationalen Arbeitsteilung und des relativen Einkommensniveaus.<sup>62</sup>

Auf dem *Kapitalmarkt* äußert sich die Globalisierung als steigende Finanzvolatilität und in einem transferierten Kapitalvolumen, das vom Austausch der Waren und Dienstleistungen abgekoppelt ist. Mangels realwirtschaftlicher Fundierung und angesichts technischer Vernetzung der Märkte sowie ermöglicht durch die Liberalisierung des internationalen Kapitalmarktes sind enorme Möglichkeiten der Spekulation und Arbitrage, aber auch der diversifizierten Kapitalanlage entstanden. Eine Folge dessen ist, daß sowohl tatsächliche Entscheidungen als auch vermeintliche Nachrichten einer internationalen Bewertung durch die Finanzanalysten unterzogen werden. Dadurch wiederum werden Kapitalströme induziert, welche die geldpolitischen Interventionsvolumina der nationalstaatlichen Regierungen und Notenbanken bei weitem übersteigen.<sup>63</sup> Ohne daß dafür realwirtschaftliche Grundlagen vorliegen, werden somit die Regierungen zunehmend einem ‚Test‘ durch den Kapitalmarkt unterzogen. So sehen sich in der „Rentiersökonomie“<sup>64</sup> Unternehmen und Regierungen gleichermaßen einem Druck zur kurzfristigen Renditemaximierung oder anderen kurzfristigen Erfolgen ausgesetzt.<sup>65</sup>

Auf dem *Arbeitsmarkt* äußert sich die Globalisierung weniger schockartig, da der Faktor Arbeit eine geringere Mobilität als der Faktor Kapital aufweist. Jedoch wirkt zunächst die Integration der Finanzmärkte – im Sinne der Erwartung kurzfristiger Renditemaximierung des Shareholder-Value – auf den Arbeitsmarkt zurück. Sie übt einen anhaltenden Rationalisierungsdruck aus und verstärkt die duale Strukturierung und Segmentierung des Arbeitsmarktes.<sup>66</sup> Da zudem die Zugangsbeschränkungen zu

<sup>61</sup> Insofern dient der Globalisierungsbegriff eben nicht „vorrangig zur Kennzeichnung eines Integrationsniveaus in den weltwirtschaftlichen Austauschbeziehungen, das die bisherige Unterscheidung zwischen Inlands- und Auslandsmärkten obsolet werden läßt und das Entstehen eines ‚Weltgesamtmarktes‘ beschreibt“. Rösner, 1996, S. 173.

<sup>62</sup> Vgl. Lindlar/Trabold, 1998, S. 2f.; sowie hier und im folgenden Rösner, 1997, S. 12–16.

<sup>63</sup> Vgl. Rösner, 1997, S. 13; vgl. auch Kaufmann, 1997, S. 118–130.

<sup>64</sup> Zu diesem in Anlehnung an Keynes verwendeten Begriff vgl. Schmidt, 1996, S. 703; eine Illustration am Beispiel der deutschen IBM-Tochter zeigt Niemeier, 1998, S. 43–53.

<sup>65</sup> Vgl. Neyer/Seeleib-Kaiser, 1995, S. 8.

<sup>66</sup> Vgl. Schmidt, 1996, S. 706.

nationalen Arbeitsmärkten aufgelockert werden und die Mobilität auf dem Kapitalmarkt sehr hoch ist, geraten auch die nationalen Arbeitsmärkte unter verstärkten Wettbewerbsdruck. Im Gegensatz zum Kapitalmarkt, auf dem anhaltende hohe Renditen zu beobachten sind, entwickelt sich der Arbeitsmarkt im weltweiten Durchschnitt zu einem Käufermarkt: Einem steigendem Angebot an Arbeitskraft steht eine stagnierende oder schrumpfende Nachfrage gegenüber, was zu einem verschärften Wettbewerb zwischen den Arbeitsanbietern führt. Zwar können die heimischen Arbeitskräfte versuchen, durch Humankapitalinvestitionen außergewöhnliche Fähigkeiten zu entwickeln und damit ein hohes Lohnniveau zu sichern. Gelingt ihnen dies jedoch nicht oder nicht hinreichend, so führt der verschärfte Wettbewerb unter den Arbeitsanbietern langfristig entweder zu sinkenden Löhnen (USA, Großbritannien u. a.) oder zu Arbeitslosigkeit (Deutschland u. a.).<sup>67</sup> Verlierer der Globalisierung sind auf dem Arbeitsmarkt daher – wie oben erläutert – die geringqualifizierten Arbeitnehmer in den wenig innovativen Unternehmen der Hochlohnländer, deren Arbeitsplätze leicht in Standorte mit geringerem Lohnniveau verlagert werden können.<sup>68</sup>

Auf dem *Güter- und Dienstleistungsmarkt* führt die Liberalisierung des Welthandels in Verbindung mit dem Fortschritt der Informationstechnik dazu, daß transnationale Unternehmen durch netzwerkartige Verknüpfungen ihre Wertschöpfung flexibel über die unterschiedlichen Standorte hinweg betreiben.<sup>69</sup> So können die Risiken nationaler Standorte diversifiziert und komparative Kostenvorteile genutzt werden. Derartigen Unternehmen gelingt es, „sich den politischen Gestaltungsansprüchen ihres Herkunftslandes zu entziehen, indem sie ihre Aktivitäten selektiv dorthin verlagern, wo zum Beispiel die Besteuerungs- und Finanzierungskonditionen günstiger, die Umweltstandards großzügiger und die Arbeits- und Sozialkosten niedriger sind“.<sup>70</sup> Voraussetzung für einen solchen Entzug muß noch nicht einmal die konkrete Abwanderung sein, meist genügt die bloße Androhung. Nimmt man an, daß durch globale Wertschöpfungsketten der internationale Ausgleich der Faktor- und Güterpreise intensiviert wird, so wird es für die westeuropäischen Hochlohnländer nur durch die Nutzung globaler Kostenvorteile möglich sein, im Inland weiterhin eine hochqualifizierte und hochbezahlte Kernbelegschaft beschäftigen zu können.

Die obigen Ausführungen zur Globalisierung der Kapital-, Arbeits- sowie Güter- und Dienstleistungsmärkte sind notwendig skizzenhaft und hinsichtlich der gezeichneten Trends in der Literatur weitgehend unbestritten. Deshalb kann eine ausführlichere Darlegung zustimmender Positionen hier unterbleiben.

<sup>67</sup> In letzter Zeit hat diese Problematik ein breites öffentliches Interesse hervorgerufen, das durch düstere Zukunftsprognosen populärwissenschaftlicher Art noch weiter angeregt wurde. Vgl. Afheldt, 1994, S. 233; Rifkin, 1995, S. 217 ff.

<sup>68</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.1.1.1.1 „Strukturwandel“ sowie Lindlar/Trabold, 1998, S. 6 ff.

<sup>69</sup> Dies gilt um so mehr, wenn die transnationalen Unternehmen keine materiellen Güter handeln, sondern dematerialisierte Güter, d. h. Informationen über ihre Datenleitungen austauschen. Vgl. Neyer/Seeleib-Kaiser, 1995, S. 8 ff; Flecker/Schienstock, 1994, S. 628–636.

<sup>70</sup> Rösner, 1997, S. 15.

Lohnender ist es hingegen, sich mit jenen Positionen näher auseinanderzusetzen, welche die Globalisierungsthese generell ablehnen. Wäre deren Skepsis berechtigt und die Globalisierungsthese nichts als eine Fehldiagnose, so wäre die praktische Sozialpolitik in einer unvergleichlich günstigeren Position.

Ein erster Kritikpunkt an der Globalisierungsthese wurde bereits angedeutet. Er bezieht sich darauf, daß nicht die Globalisierung als langfristiger Trend, sehr wohl jedoch die Behauptung eines Globalisierungsschubes – einer sprunghaft erhöhten Quantität der Globalisierung – bezweifelt wird. Betrachtet man längere Zeitreihen, sonstige nationale Effekte sowie die Expansionsstrategien der Unternehmen, so wird deutlich, daß die Globalisierung transnationaler Unternehmen zwar voranschreitet, daß aber von einem qualitativen Sprung nicht gesprochen werden kann. Dies gilt auch, wie *Lindlar/Trabold* feststellen, für die internationalen Handelsbeziehungen: „Overall, the sweeping claims that the pace of globalisation has substantially increased in recent years cannot be maintained, at least not on the basis of our representative sample of OECD economies. On the contrary, globalisation seems to have been a rather steady process. ... It affects the industrialised countries in a similar way. It is a source of wealth and not of woe.“<sup>71</sup> Diese Situationsanalyse und Bewertung dürfte der Mehrheitsansicht unter Ökonomen recht nahe kommen. Die Beobachtung, daß es sich bei der Globalisierung um einen eher langsamen und relativ stabilen Prozeß handelt, gilt sowohl für den Durchschnitt der OECD-Staaten als auch speziell für die Bundesrepublik Deutschland.<sup>72</sup> Sie schließt nicht aus, daß der seinem Wesen nach langsame und relativ stabile Prozeß durch besondere politische Entwicklungen (Integration Osteuropas in den Weltmarkt) und Innovationssprünge (Internet) Schwellen überschreiten kann, die dann eine neue Qualität der marktwirtschaftlichen Integration und Arbeitsteilung markieren.

Auch ohne schockartige Entwicklung sind die langfristigen ökonomischen Folgen absehbar: Im Zuge dieser fortschreitenden Globalisierung von Außenhandel, Kooperationen, Allianzen und Direktinvestitionen sieht sich jede Volkswirtschaft einem verstärkten Standortwettbewerb um das knappe und mobile Kapital ausgesetzt. Langfristig kann es daher auch bei einer graduellen Entwicklung zu einem qualitativen Effekt kommen. Dies wäre der Fall, wenn die Entscheidung über Direktinvestitionen zunehmend rational als Ergebnis einer Optimierungsstrategie getroffen würde. In welchem Ausmaß bereits heute die unternehmerischen Entscheidungen eine neue Qualität haben, ist empirisch kaum zu beurteilen. Beispiele aus einzelnen Branchen (Automobilbau, Chemie) oder gar einzelne Fallstudien werden

---

<sup>71</sup> *Lindlar/Trabold*, 1998, S. 3 ff. und S. 25.

<sup>72</sup> Die Bundesrepublik hatte zu Anfang der neunziger Jahre sogar eine ‚Re-Nationalisierung‘ ihres Außenhandels zu verzeichnen. Diese ist auf die Aufwertung der D-Mark, die Asymmetrie der internationalen Konjunktur und den stärkeren Binnenhandel als Folge der Deutschen Einheit zurückzuführen. Dieses Beispiel zeigt, wie bedeutsam die Kenntnis des historischen Kontextes für eine adäquate Interpretation der Außenhandelsstatistik ist. Vgl. *Jungnickel*, 1995, S. 51.

allzu leicht verallgemeinert. Die empirischen Studien zeigen ein breites Spektrum von Motiven für ausländische Direktinvestitionen, das von der Markterschließung und Marktsicherung bis hin zum Global Sourcing zur Nutzung niedrigerer Lohnsätze reicht.<sup>73</sup> Die Mehrzahl der ausländischen Direktinvestitionen zeigt einen ausgeprägt komplementären Charakter, auch wenn in den letzten Jahren das Lohnkostenargument an Bedeutung gewonnen hat.<sup>74</sup>

Damit ist als *Zwischenfazit* festzustellen, daß *die Globalisierung im Sinne einer langfristige Zunahme der weltwirtschaftlichen Austauschbeziehungen eine Tatsache* ist. Die Globalisierung ist eine langfristige, graduelle Entwicklung, die von unterschiedlichen Markterschließungsstrategien und globalen Zulieferbeziehungen getragen wird. Auch wenn kein Globalisierungsschub zu beobachten ist, so deuten die langfristigen Entwicklungen in Richtung einer globalisierten Wirtschaft.

Gleichwohl wird entgegen diesem Befund häufig mit eben jenem Globalisierungsschub argumentiert. Dies deutet nach Ansicht einiger Autoren – dies ist ihr zweites Gegenargument – darauf hin, daß der Begriff der Globalisierung nicht rein analytisch, sondern als Instrument zur Stärkung der Arbeitgeberposition in den nationalen Verteilungskämpfen eingesetzt wird. In diesem Sinne existiert dann ‚die‘ Globalisierung als exogenes, autonomes Phänomen überhaupt nicht, sondern es handelt sich hierbei um einen Kampfbegriff zur Ausfechtung der grundsätzlich nationalen Verteilungskonflikte. Pointiert äußerte beispielsweise *Friedhelm Hengsbach*: „In der ‚Globalisierungsdebatte‘ geht es in erster Linie um Wahrnehmungsmodelle und Deutungsmuster, die mit der Wirklichkeit nicht identisch sind. Deswegen muß es nicht verwundern, daß sich nur wenige Ökonomen an dieser Debatte beteiligen und daß sie, wenn sie auf statistische Daten zurückgreifen, ein sehr vorsichtiges Urteil darüber fällen, seit wann und wie stark etwa das Ausmaß der weltwirtschaftlichen Verflechtungen zugenommen hat und welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind. ...Deshalb ist es keine zweitrangige Frage, inwieweit die Globalisierung eine ‚harte Tatsache‘, eine methodische Diskussion, ein ideologisches Konstrukt oder ein strategisches Instrument ist, das eingesetzt wird, um Verteilungskonflikte im eigenen Interesse zu entscheiden.“<sup>75</sup> Wenn überhaupt von globalisierten Märkten gesprochen werden könne, dann nur auf den Kapitalmärkten – speziell auf den Devisenmärkten. Selbst dort spielen jedoch dieser Ansicht nach auch heute noch die landestypischen Präferenzen der institutionellen und privaten Anleger eine erhebliche Rolle.<sup>76</sup>

Die wohl radikalste Zurückweisung der Globalisierungsdiskussion findet sich drittens in der Ansicht, daß die Globalisierung Symptom einer Gesellschaftskrise sei, die im Kern in Funktionsmängeln des kapitalistischen Wirtschaftssystems

<sup>73</sup> Vgl. *Härtel* u. a., 1996; *Hengsbach*, 1997, S. 5–8.

<sup>74</sup> Vgl. *Junnickel*, 1995, S. 71 f.; *Döhrn*, 1996, S. 4.

<sup>75</sup> *Hengsbach*, 1997, S. 3.

<sup>76</sup> Vgl. *Hengsbach*, 1997, S. 10 ff.; *Krätke*, 1997, S. 216–219.

(Überakkumulation, Schwäche der Massenkaufkraft) liege. Die Rede ist dann von einer „Fehldiagnose Globalisierung“, da jenen Länder, welche die Außenwirtschaft zum Aufbau ihrer eigenen Volkswirtschaften benötigen, nicht die Schuld an den internen Umverteilungskonflikten der reichen Länder zugeschrieben werden könne. In der Fehldiagnose liegt demzufolge die Gefahr, daß die wohlhabenden Länder draußen nach Sündenböcken suchen statt sich zu Hause um die Lösung ihrer Mißstände zu bemühen. Die Krise des Sozialstaats ist dann nicht auf die Globalisierung zurückzuführen, so daß nach anderen Ursachen gesucht werden muß.<sup>77</sup>

Insofern ist dann schließlich eine „Globalisierungshysterie“<sup>78</sup> zu konstatieren, da die wirtschaftlichen Probleme der Industrieländer aus ihrer eigenen Wachstumschwäche resultieren und nicht aus diffusen, ‚globalen‘ Faktoren. Globalisierung erscheint in diesem Sinne als ein „Mythos“, dessen Ziel es ist, von den wahren Ursachen abzulenken und von den Arbeitnehmern „gläubige Schicksalsergebenheit“ und Opferbereitschaft zu fordern.<sup>79</sup> Nur durch eine Entzauberung des Mythos Globalisierung sei die politische Gestaltungskompetenz zurückzuerlangen.<sup>80</sup>

Die von den Kritikern der Globalisierungsthese vorgetragene Behauptung, daß die Globalisierung ein Mythos sei, kann langfristig zurückgewiesen werden. Auch wenn dieser Nachweis in der Außenhandelsstatistik nicht immer eindeutig zu führen ist und auch wenn der Großteil des Welthandels keineswegs global ist, sondern sich zwischen und innerhalb der großen Wirtschaftsblöcke (Nordamerika, Europäische Union, Ostasien) abspielt, so erlauben die Detailprobleme der empirischen Messung anhand der Außenwirtschaftsstatistik keine Falsifikation der Globalisierungsthese.

Denn letztlich ist es nicht entscheidend, ob eine Tätigkeit global in Wertschöpfungsketten organisiert wird, sondern ob sie global organisiert werden *könnte*. Kann sie global organisiert werden, dann wächst im Binnenland der Wettbewerbsdruck. Auf den gestiegenen Wettbewerbsdruck wird die Binnenwirtschaft mit einem beschleunigten Strukturwandel, Rationalisierung und erhöhten Lohnkostendruck im Inland reagieren. So mag die Tatsache, daß sich die Außenhandelsströme nicht verschieben, darauf hinweisen, daß sich die binnenländische Wirtschaft als wettbewerbsfähig gegenüber dem zunehmenden Wettbewerbsdruck erwiesen hat. Die Globalisierungsthese wäre erst dann widerlegt, wenn sich in den konkreten Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte eine Irrelevanz globaler Beschaffungs- und Absatzmärkte nachweisen ließe. Dies dürfte schlichtweg unmöglich sein und würde die tatsächliche Entwicklung – man denke nur an die wirtschaftliche Bedeutung des Internets – im Kern verkennen.

---

<sup>77</sup> Vgl. *Cohen*, 1998, S. 153 und S. 171 ff.

<sup>78</sup> *Welzk*, 1997, S. 284.

<sup>79</sup> *Zinn*, 1997, S. 252 und 254; vgl. auch *Krätke*, 1997, S. 224; *Heisel/Küchle*, 1996, S. 238 ff.; *Burchardt*, 1997, S. 409.

<sup>80</sup> Vgl. *Krätke*, 1997, S. 225; *Heisel/Küchle*, 1996, S. 240.

Ihrer Logik nach ist die „europäische Rationalität der Weltbeherrschung“<sup>81</sup> für die Menschen anderer Kontinente und Kulturen nur ein vorübergehendes Problem und langfristig lernbar. Zwar mag es den völlig bindingslosen global player unter den multinationalen Unternehmen nach wie vor nicht geben, und ebenso wenig ist die Abhängigkeit ihrer Investitionsentscheidungen von lokalen Absatzchancen zu leugnen. Umgekehrt ist jedoch auch nicht zu verkennen, daß multinationale Großunternehmen sehr wohl die veränderte Situation (ihre verstärkte exit-option) nutzen, um bei ihren lokalen Verhandlungspartnern Unsicherheit zu erzeugen. Schon die Drohung mit Abwanderung hat als Druckmittel eine eigene Qualität, die es zu berücksichtigen gilt.

Trotz aller notwendigen Relativierungen bleibt somit ein brisanter Realitätsgehalt der Globalisierungsthese.<sup>82</sup> Die Leugnung der Globalisierung als reales Phänomen wäre „reiner Selbstbetrug“<sup>83</sup> und charakterisiert eine „Diskursnische“<sup>84</sup>. Sie verschließt die Augen vor dem Faktum, daß aufgrund des Drucks im Kapitalmarkt die Amortisationszeiten für Investitionen kürzer werden<sup>85</sup> und ein „vielschichtiger Prozeß mit realen Auswirkungen auf sozialstaatliche Demokratie“<sup>86</sup> einsetzt. Darüber hinaus mag einigen Branchen der mittelständischen Wirtschaft der eigentliche Globalisierungsschub noch bevorstehen. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen besteht aller Anlaß, die Globalisierung der Wirtschaft als reale, exogene Determinante anzuerkennen.

### 3.2.1.1.2 Sozialordnung

Ohne die Konstituierung des Nationalstaats ist die moderne Sozialpolitik und darüber hinaus der Modernisierungsprozeß des zwanzigsten Jahrhunderts undenkbar. „Nationalstaatlichkeit ist Ausdruck der säkularisierten Moderne, die die Gestaltbarkeit der sozialen Grundlagen menschlichen Zusammenlebens durch planmäßige menschliche Aktivitäten propagiert und die der traditionellen Ordnung ihre ‚Heilig-

<sup>81</sup> So die Formulierung *Max Webers*, zitiert nach *Altwater/Mahnkopf*, 1996, S. 39.

<sup>82</sup> Vgl. pointiert *Rothschild*, 1998, S. 202 ff.: „Weit unmittelbarer und depressiv auf die Lohnentwicklung (als der internationale Ausgleich der Faktorpreise, W. S.) in *allen* Ländern wirkt sich jedoch die Verschiebung der Machtrelationen aus, die sich durch die Kombination von Globalisierungsmöglichkeiten und Liberalisierung/Deregulierung ergeben haben. Unabhängig vom Ausmaß *tatsächlicher* Verlagerungen von Betriebsstätten und Produktionsschwerpunkten, hat die *Möglichkeit* solcher Strategien das Drohpotential der zunehmend bedeutsamer werdenden transnationalen Konzerne und Kooperationen (‚global players‘) außerordentlich erhöht.“ Hervorhebungen im Original. Vgl. auch *Dörre*, 1997, S. 75 ff.

<sup>83</sup> *Altwater/Mahnkopf*, 1996, S. 575, vgl. auch S. 22.

<sup>84</sup> *Streeck*, 1996, S. 43.

<sup>85</sup> Vgl. *Jungnickel*, 1995, S. 51–62; aus gewerkschaftlicher Sicht vgl. auch *Heise*, 1997, S. 79 f.

<sup>86</sup> *Roy*, 1997, S. 57.



keit‘ und Unverletzlichkeit entzogen hat.“<sup>87</sup> In der Sozialordnung manifestiert sich, daß nicht mehr Gottes, sondern Volkes Wille den Bezugspunkt politischen Handelns bildet.

Dem Sozialstaat kam – wie eingangs erläutert – seit Beginn der modernen Sozialpolitik die Aufgabe einer gesellschaftlichen Integration zu. Insbesondere für Deutschland läßt sich zeigen, daß staatliche Sozialpolitik (von Kaiserreich über die Weimarer Republik bis hin zur Bundesrepublik) als Instrument einer positiven gesellschaftlichen Integration angesehen und eingesetzt wurde. Da alle Nationen mehr oder weniger geschichtliche Kunstgebilde sind, benötigen sie die praktische Sozialpolitik im Modernisierungsprozeß, um die vorgestellte soziale Gemeinschaft in modernen Gesellschaften zu konkretisieren.

Um so gravierender ist es, wenn im Zuge der Entwicklungen der Wirtschaftsordnung die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit des Sozialstaats in Frage gestellt ist und damit eine positive gesellschaftliche Integration durch Sozialpolitik immer weniger praktikabel erscheint. Im folgenden werden unter den Stichworten der Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik und der Harmonisierungsbestrebungen internationaler Sozialpolitik die zentralen Entwicklungen skizziert.

#### *3.2.1.1.2.1 Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik*

Im Zuge von Strukturwandel und Globalisierung wird die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit geschwächt. Es werden sozialstaatliche Standards zur Disposition gestellt – eine Tendenz, die sich mit dem Zusammenbruch des osteuropäischen Konkurrenzmodells der sozialistischen Planwirtschaft verstärkt hat. Der Wegfall der Systemkonkurrenz in Kombination mit den im Globalisierungsprozeß erhöhten Verwertungschancen für Kapitaleigner hat dazu geführt, daß die Bereitschaft zur institutionellen, durch Rechtsansprüche gesicherten Umverteilung von den wirtschaftlich Starken zu den wirtschaftlich Schwachen tendenziell gesunken ist.

Der Nationalstaat wird „immer weniger als umfassender Schicksalsraum oder als ‚gesellschaftlicher Horizont‘“ erfahren.<sup>88</sup> Mit dem Nationalstaat geraten auch der nationale Sozialstaat und die ihn tragenden Konzepte der Politikgestaltung und der sozialen Bürgerrechte in einen „unerhörten Streß“<sup>89</sup> gegenüber den Anforderungen des Marktes.

Die Ökonomisierung der Sozialpolitik ist eine der möglichen Reaktionen nationaler Sozialpolitik auf diese Situation und meint zunächst, daß der verstärkte Wettbewerb nationaler Sozialpolitikkonzeptionen ab etwa Anfang der achtziger Jahre im internationalen Vergleich die Phase der Expansion des Sozialstaats beendet hat.

---

<sup>87</sup> Huf, 1998, S. 159; vgl. im folgenden auch S. 156–176.

<sup>88</sup> Kaufmann, 1997, S. 12.

<sup>89</sup> Altvater/Mahnkopf, 1996, S. 42.



War bis dahin die Ansicht vorherrschend, daß man Probleme der Wirtschafts- und Sozialordnung durch eine Ausweitung staatlicher Interventionen (in Richtung einer Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik) beheben könne, so kehrt sich nun das Deutungsmuster um. Nun gewinnt die Analyse und Therapie zunehmend Geltung, welche die Probleme durch fiskalische Staatsentlastung, Deregulierung und einen reduzierten Leistungskatalog zu lösen verspricht. Die praktische Sozialpolitik sollte in diesem Sinne auf den Einsatz ‚harter‘ ordnungspolitischer Zwangsinstrumente (Ge- und Verbote) verzichten und statt dessen den Wirtschaftssubjekten ‚weiche‘ Anreize setzen.<sup>90</sup>

Die Ökonomisierung der Sozialpolitik wird sich zukünftig noch verstärken, wenn z. B. durch die Europäische Währungsunion der Wechselkursmechanismus als Korrektiv im internationalen Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten ausgeschaltet wird.<sup>91</sup> Bei der Suche nach einer adäquaten Handlungsstrategie müssen die nationalen Regierungen bedenken, daß der begrenzte Handlungsspielraum die demokratische Herrschaft insgesamt in eine Legitimationskrise bringt. Denn die Legitimation von demokratischer Herrschaft basiert auf der Prämisse, „daß die demokratisch gewählten Vertreter fähig sind, das ihnen übertragene Mandat effektiv auszuüben, d. h. diejenige Politik zu betreiben, die von der Wahlbevölkerung gewünscht wird“<sup>92</sup>. Wenn die Entgrenzung des Marktes eine Begrenzung der nationalen Politik bedeutet, dann klaffen politische Anforderungen und Handlungsspielräume immer weiter auseinander.<sup>93</sup>

Soll gleichwohl die sozialstaatliche Legitimation demokratischer nationaler Herrschaft gesichert werden, so bleibt kaum eine Alternative zur Angleichung der nationalen Sozialpolitik an die neuen Gegebenheiten, wofür wiederum bei der Wählerschaft um Verständnis geworben werden muß. Damit verlagern sich die Handlungsansätze weiter zu Lasten der Sozialpolitik. Der Inhalt der Ökonomisierung besteht dann in der Angleichung nationaler Sozialpolitiken, d. h. in Konvergenz und Reduktion der nationalen Sozialpolitiken auf jene Ziele, die mit marktkonformen Instrumenten erreicht werden können und auf jene Instrumente, von denen man sich einen wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik erhofft.

Konvergenz wird einerseits explizit z. B. im Zuge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erzeugt, der in die Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Sozialpolitik etwa bei rentenrechtlichen Fragen hineinwirkt. Eine andere Quelle expliziter Konvergenz ist die, daß die Regierungen gehalten sind, Stellungnahmen zur Weiterentwicklung des europäischen Sozialrechts abzugeben. In beiden Fällen wirkt die europäische Dimension auf rein nationale Entscheidungen ein und wird tendenziell in Richtung einer Konvergenz wirksam.

<sup>90</sup> Vgl. Pilz, 1998, S. 92–105.

<sup>91</sup> Vgl. Donges u. a., 1996, S. 53.

<sup>92</sup> Neyer/Seeleib-Kaiser, 1996, S. 39.

<sup>93</sup> Vgl. auch Neyer/Seeleib-Kaiser, 1995, S. 13.

Wagt sich die ‚vorausseilende‘ europäische Rechtsprechung zu weit vor, dann stößt sie in den Mitgliedsländern auf Widerstand, der sich letztlich sogar lähmend auf den weiteren Integrationsprozeß auswirken kann.<sup>94</sup> Aufgrund dieser politischen Grenzen der expliziten Konvergenz ist es bedeutsam, daß in den letzten Jahren – in Europa unter dem Druck der Maastrichter Konvergenzkriterien – eine verstärkte implizite Konvergenz der Handlungsmuster zu konstatieren ist.<sup>95</sup> Insbesondere im Vorfeld der Europäischen Währungsunion gab es Anlaß zu rigiden Sparmaßnahmen und damit konvergierenden Handlungsmuster in der Finanz-, Wirtschafts- und eben auch der Sozialpolitik. Fast überall ist daher die Konvergenz im Vorfeld der Währungsunion mit einem mehr oder weniger umfangreichen Sozialabbau verbunden.<sup>96</sup>

Solcherlei Konvergenz auf niedrigem Niveau ist in der internationalen Sozialpolitik nicht neu, sondern weit verbreitet. Sie wird z. B. dadurch praktiziert, daß supranationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank ihre Kreditgewährung an die Befolgung einheitlicher Handlungsmuster knüpfen. Aufgrund äußeren Drucks werden die nationalen Regierungen dann zu einer konvergierenden Politik gezwungen. Neu ist nicht die Intervention supranationaler Organisationen, sondern eigentlich neu ist die umfassende Ausweitung dieser Handlungszwänge auf die Industriestaaten im Zuge des Globalisierungsprozesses.

Zur Veranschaulichung eines konvergierenden Handlungsmusters sei das Beispiel der Re-Kommodifikation des Faktors Arbeit erläutert, das in die Sozialpolitiklehre breiten Eingang gefunden hat. Es besagt, daß der Faktor Arbeit im Zuge der Konvergenz tendenziell wieder stärker als Ware – Commodity – behandelt wird. Sonderregelungen des Arbeitsmarkts werden reduziert und dieser als Markt wie andere auch behandelt. Praktisch äußert sich die Re-Kommodifikation in einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen an Lohnersatzleistungen und einer Absenkung der Sozialhilfestandards. Dadurch werden Erwerbsfähige in den Arbeitsmarkt gezwungen.<sup>97</sup> Umgekehrt verlieren landestypische Spezifika an Bedeutung.<sup>98</sup>

Folge dieser Re-Kommodifikation ist es, daß die – durch Strukturwandel und technischen Fortschritt ohnehin bedingte – Dualisierung des Arbeitsmarktes im internationalen Maßstab voranschreitet und insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer zunehmend marginalisiert werden.<sup>99</sup> Es ist zu erwarten, daß die duale Struktur des Arbeitsmarktes zukünftig als strukturelles Problem des jeweils nationalen Arbeitsmarkts und der nationalen Einkommensverteilung verstärkt auftreten wird.<sup>100</sup>

---

<sup>94</sup> Vgl. *Schmähl*, 1995, S. 26–31; *L'Hoest*, 1996, S. 197–201.

<sup>95</sup> Vgl. *Roy*, 1997, S. 57.

<sup>96</sup> Vgl. *Heise/Küchle*, 1996, S. 243.

<sup>97</sup> *Neyer/Seeleib-Kaiser*, 1995, S. 6 f. und S. 34 f.

<sup>98</sup> Vgl. *Neyer/Seeleib-Kaiser*, 1995, S. 5.

<sup>99</sup> *Neyer/Seeleib-Kaiser*, 1995, S. 21.

<sup>100</sup> Vgl. *Neyer/Seeleib-Kaiser*, 1995, S. 39.

Die empirische Beobachtung konvergierender Handlungsmuster kann aus Sicht stimmenmaximierender Politiker – worauf später in der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik noch ausführlich eingegangen wird – leicht erklärt werden. Die Politiker werden sich bei notwendigen Sparprogrammen auf jene Leistungen konzentrieren, die marginalisierten Wählergruppen (Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern) zugute kommen. Denn jene Gruppen jenseits der Mitte machen einen geringen Bevölkerungsanteil aus, haben traditionell eine geringe Wahlbeteiligung und sind zudem in ihrem Wahlverhalten schwer berechenbar.<sup>101</sup> Die ungeschützte und institutionell kaum abgesicherte Gruppe der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger bietet sich gemäß der Neuen Politischen Ökonomie daher geradezu an, die „Opferrolle“<sup>102</sup> zu übernehmen.

Das Argument der Neuen Politischen Ökonomie erklärt auch, warum international vor allem die Systeme der Kranken- und Rentenversicherung eine vergleichsweise hohe Kontinuität aufweisen. Dies dürfte wohl darauf zurückzuführen sein, daß in beiden Zweigen der Sozialversicherung allgemeine Lebensrisiken versichert werden, so daß die Mehrheit der Wahlbevölkerung von einer radikalen Reform betroffen wäre. Aus Sicht stimmenmaximierender Politiker ist es somit rational, diese beiden Sicherungsbereiche aus den Sparprogrammen weitgehend auszuklammern. Unterstellt man beispielsweise, daß die Rentner ihre Wahlentscheidung nach dem politischen Programm mit den höchsten Rentenzahlungen ausrichten, so ist es unwahrscheinlich, daß bei einer zunehmenden Anzahl von Wählern im Alter über 60 Jahren die Renten oder die Standards der Gesundheitsversorgung massiv sinken werden.<sup>103</sup> Daher gilt auch, daß in der Kranken- und Rentenversicherung am ehesten partielle Reformen durchgeführt und radikale Systemwechsel abgewendet werden können. Gerade in der Kranken- und Rentenversicherung hat sich in den einzelnen Nationalstaaten ein institutionelles Arrangement mit einer Vielzahl von Akteuren herausbildet, die ein unmittelbares Interesse am Fortbestand der Institution haben.<sup>104</sup> Diese Interessenverbände tendieren ebenfalls dazu, mit ihrem Expertenwissen Reformen im System zu erarbeiten und die Reform des Systems politisch zu diskreditieren.

Aus Sicht der Sozialpolitiklehre muß in einem *Zwischenfazit* betont werden, daß die Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik gravierende Gefahren birgt. Denn die sozialpolitischen Standards nach den Anforderungen des Marktes auszurichten heißt letztlich, die Prinzipien des Wirtschaftens zu den allgemeinen Strukturgesetzen der Gesellschaft zu erheben. Dies jedoch ist nichts anderes als eine ökonomisti-

---

<sup>101</sup> So ist eine Rentensenkung erst dann wahrscheinlich, wenn auch unter den Rentnern eine Vielfalt von Interessen vorliegt und sie entweder der erwerbstätigen Generation nicht übermäßig zu Last fallen wollen oder aber befürchten, daß ohne zeitige Konzessionen das Umlageverfahren in seiner Gesamtheit von den Beitragszahlern in Frage gestellt werden könnte. Vgl. zur gesamten Problematik: *Behrend*, 1996, S. 266; *Krüger*, 1996, S. 647.

<sup>102</sup> *Neyer/Seeleib-Kaiser*, 1996, S. 44.

<sup>103</sup> Vgl. *Roy*, 1997, S. 58.

<sup>104</sup> Vgl. *Neyer/Seeleib-Kaiser*, 1996, S. 43.

sche Argumentation. Folgt man der ökonomistischen Argumentation, so existiert kein legitimer, geschützter Gestaltungsspielraum nationaler Sozialpolitik, und sozialpolitische Maßnahmen geraten zunehmend unter ökonomischen Rechtfertigungsdruck. Angesichts dieses Rechtfertigungsdrucks tritt die durchaus problematische Frage nach dem wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik in den Vordergrund.<sup>105</sup>

### 3.2.1.1.2 Schwächen internationaler Sozialpolitik

Die internationale Harmonisierung von Sozialstandards könnte eine Gegenstrategie zur Ökonomisierung der Sozialpolitik darstellen. Sie wird indes aus mehreren Gründen von den Nationalstaaten abgelehnt.

Gegen sie spricht zunächst das bereits oben angeführte Argument, daß die Regierungen der Nationalstaaten nach wie vor Adressat der sozialpolitischen Forderungen ihrer Wahlbevölkerung sind. Die demokratisch gewählten Regierungen sind fundamental auf die Erhaltung ihrer Handlungsfähigkeit angewiesen, da nur durch sie ihre Herrschaft legitimiert werden kann. Ihrem Eigeninteresse – und wohl auch Volkes Wille – widerspricht es, eine weltweite politische Macht aufzubauen, die als einzige auf derselben Ebene angesiedelt wäre, wie die globalisierte wirtschaftliche Macht.<sup>106</sup> Eine weltweite politische Institution würde eine umfassende institutionelle Integration der Wirtschafts- und Sozialpolitik erfordern und damit die demokratische Legitimation der nationalen Regierungen untergraben.<sup>107</sup>

Bereits hier zeigt sich der utopische Charakter einer Strategie der institutionellen Integration.<sup>108</sup> Dessen mangelnder Realitätsgehalt wird noch dadurch unterstrichen, daß eine Standardisierung von Sozialstandards erhebliche Probleme mit sich bringen würde. Bereits auf der Ebene der Europäischen Union, erst recht jedoch im Weltmaßstab, ist die Produktivität der Arbeitskraft derart unterschiedlich, daß einheitliche Sozialstandards zu einer Verschiebung der Wechselkurse, Massenarbeitslosigkeit und/oder massiven Finanztransfers führen würden.<sup>109</sup>

Weiterhin spricht gegen eine weitgehende Harmonisierung, daß die nationalen Sozialordnungen ihr Entstehen direkt oder indirekt ideengeschichtlichen Auseinan-

<sup>105</sup> Die Frage nach dem wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik ist schon deshalb problematisch, da das Oberziel der praktischen Sozialpolitik eben nicht die Steigerung des Sozialproduktes ist. Wird die Sozialpolitik nicht an ihren Zielen, sondern an ihren Nebenwirkungen beurteilt, so ist ein negatives Fazit zwangsläufig. Vgl. *Schmähl*, 1995, S. 18–21.

<sup>106</sup> Vgl. *Amin*, 1992, S. 10.

<sup>107</sup> Vgl. *Demmer*, 1994, S. 1 f.

<sup>108</sup> Vgl. *Berié*, 1993, S. 59.

<sup>109</sup> „Es gibt zwei Möglichkeiten, die portugiesische Wirtschaft kaputt zu machen. Die erste Möglichkeit wäre, von Portugal zu verlangen, daß sie deutsche Arbeits- und Sozialbedingungen zu akzeptieren hätten, und die zweite wäre, in der Bundesrepublik die portugiesischen Bedingungen einzuführen.“ *Muhr*, 1990, S. 204; vgl. *Kuhn*, 1991, S. 44; *Donges* u. a., 1996, S. 51–54; *Schmähl*, 1995, S. 26–31; *L'Hoest*, 1996, S. 197–201.

dersetzungen verdanken. In dem Maße, wie nun ‚aufholende‘ Länder jene ideengeschichtliche Auseinandersetzungen, wie sie die Entwicklung der europäischen Sozialstaaten geprägt haben, anders oder gar nicht führen, haben sie eigene Leitbilder einer Wirtschafts- und Sozialordnung. Für sie sind etwa die westeuropäischen Sozialstaaten keineswegs zwangsläufig vorbildlich. Aus diesen Überlegungen erklärt sich das mangelnde Interesse an westlichen Sozialstaatsvorstellungen in den aufstrebenden Industriestaaten Asiens und Lateinamerikas. Zudem sind jene Staaten in weiten Bereichen weder Marktwirtschaften, noch räumen sie liberaler Demokratie einen hohen Rang ein. Statt dessen orientieren sie sich an einem vagen ‚Erfolgsmodell‘, das sich als „ziemlich promiskuoßes Konglomerat aus merkantilistisch verschmutzter Marktwirtschaft mit autoritären Regierungsformen“<sup>110</sup> charakterisieren läßt. Bedenkt man, welch überragende Rolle der Ideengeschichte in der Entwicklung des Sozialstaats zukommt, dann wird deutlich, wie gravierend das mit ihr verbundene Harmonisierungshemmnis einzuschätzen ist.<sup>111</sup>

Es kann daher nicht verwundern, daß die internationale Sozialpolitik im globalen Kontext – mit einer supranationalen Organisation als Gesetzgeber, Verwalter und Finanzier<sup>112</sup> – nur rudimentär ausgeprägt ist. Die Entwicklung in der Europäischen Union ist hier eher die Ausnahme als die Regel. Nur in ihrem Rahmen haben die Vertragswerke zumindest zu einer Konvergenz der nationalen Sozialpolitiken geführt.<sup>113</sup> Jedoch selbst in der Europäischen Union wird zur Zeit keine explizite, systematische, aktive und beschäftigungspolitisch intervenierende internationale Sozialpolitik betrieben. Mit zunehmender Expansion der Europäischen Union ‚in die Breite‘ ist mehr zweifelhaft, ob gleichzeitig eine fortschreitende Integration ‚in die Tiefe‘ vorgenommen werden kann. Vielmehr scheint zwischen beiden Expansionsstrategien ein trade-off zu existieren.<sup>114</sup>

Als *Zwischenfazit* ist festzustellen, daß die Abwehr von Harmonisierungsbestrebungen internationaler Sozialpolitik einerseits und das Streben zur Vermeidung einer sozialpolitischen Abwärtsspirale andererseits zu einer *Beschränkung auf selektive Maßnahmen internationaler Sozialpolitik* führt. Diese Beschränkung wird leicht als willkürlich empfunden und kann den Trend zur Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik kaum mindern.<sup>115</sup> Da selektiven Harmonisierungsbestrebungen das

<sup>110</sup> Rösner, 1997, S. 30.

<sup>111</sup> Vgl. Engelhardt, S. 15–20.

<sup>112</sup> Vgl. die Definition bei Kleinhenz, 1982, S. 895.

<sup>113</sup> Dies gilt beispielsweise für jene Richtlinien über Mindestvorschriften für den Arbeitsschutz, die nach der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können. Jedoch konnten erst durch diese Änderung der Abstimmungsregeln in den letzten Jahren 20 derartige Richtlinien beschlossen werden, wobei deren Umsetzung in nationales Recht allerdings nur schleppend vorangeht. Vgl. Berié, 1995, S. 411; Roy, 1997, S. 58.

<sup>114</sup> Vgl. Roy, 1997, S. 59; Schmähl, 1995, S. 13; Kennedy, 1993, S. 134; Donges u. a., 1996, S. 51–54.

<sup>115</sup> Vgl. Roy, 1997, S. 60.

Etikett der Irrationalität und Willkürlichkeit anhaftet, ist auch zukünftig keine Stärkung der internationalen Sozialpolitik zu erwarten.<sup>116</sup>

### 3.2.1.1.3 Kritik an Maßnahmen zur Trendumkehr

Bei der Frage der Ursachenbekämpfung gegenüber den Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung wird nur selten die Forderung erhoben, einen Stop des wirtschaftlichen Innovationswettbewerbs und Strukturwandels zu erzwingen. Im folgenden wird daher von einer ernsthaften Auseinandersetzung mit dieser Forderung abgesehen, „die alten Säulen der Wirtschaft, Industrie und Landwirtschaft“ zu stärken.<sup>117</sup> Erstens würden sich die staatlichen Innovationsverbote nicht international durchsetzen lassen und zweitens wären sie wohl kaum mit einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung vereinbar. Auch wenn es gelänge, sich kurzfristig dem Rationalisierungsdruck zu entziehen, so wären langfristig Wohlfahrtseinbußen zwingend und letztlich sozialpolitisch kontraproduktiv.<sup>118</sup>

Werden in der Literatur Globalisierung und Strukturwandel beschrieben, so gelten beide nach Ansicht der Mehrzahl der Autoren als unvermeidliche, gleichsam naturgesetzliche Trends, denen weder entgegengewirkt werden kann noch überhaupt entgegengewirkt werden sollte. Selbst nach Ansicht marxistisch orientierter Autoren ist der Versuch, die Globalisierung rückgängig zu machen, „kein zukunftsorientiertes Projekt“<sup>119</sup>. In dieser Einschätzung scheint ein breiter Konsens aller gesellschaftspolitischen Grundhaltungen zu bestehen: „Es ist unmöglich, das Wachstum der Weltwirtschaft oder das Fortschreiten der Technologie aufzuhalten. Außerdem würde man es gar nicht wollen, selbst wenn man es könnte. Denn Fortschritte in der Technologie ermöglichen menschlichen Fortschritt, und eine globale Wirtschaft eröffnet den Menschen in der Zweiten und Dritten Welt Möglichkeiten, von denen niemand in der Ersten Welt wünschen sollte, sie nicht zugänglich zu machen.“<sup>120</sup>

Gleichwohl wird vereinzelt der Vorschlag vorgebracht, eine sozialprotektionistische Politik mit dem Ziel zu verfolgen, die globalen Prozesse in Politik und Wirtschaft nicht an sich unterbinden zu wollen, sondern partiell regulierend in sie einzugreifen.<sup>121</sup> In diesem Sinne solle sich die Politik nicht länger aus der Verantwortung

<sup>116</sup> Vgl. beispielhaft: *Schmähl*, 1995, S. 14. Diese Aussage wird im übrigen selbst von Kritikern der Globalisierungsthese konzediert. Vgl. *Krätke*, 1997, S. 227.

<sup>117</sup> *Afheldt*, S. 219.

<sup>118</sup> Vgl. *Schettkat*, 1996, S. 32.

<sup>119</sup> *Altwater/Mahnkopf*, 1996, S. 589.

<sup>120</sup> *Thurow*, 1996, S. 249.

<sup>121</sup> Wenn man ausschließlich auf die Forderung des Sozialprotektionismus und des Ordoliberalismus nach einem starken Staat abstellt, dann mag sich auf den ersten Blick sogar eine dogmengeschichtliche Parallele zwischen beiden abzeichnen. Eine solche Argumentation ginge jedoch fehl, da die Begründung für einen starken Staat in beiden Konzepten eine völlig unterschiedliche ist. Denn der Sozialprotektionismus verfolgt das Ziel, die Politik vor dem Markt zu schützen (Primat der Politik), während der Ordoliberalismus die Wettbewerbswirtschaft vor

stehlen, sondern dem Prozeß der Globalisierung entgegenwirken. Da der Sozialstaat die Domäne des Nationalstaates ist, müsse der Nationalstaat seine Autorität durch Aufhebung der negativen Integration, d. h. durch protektionistische und regulative Maßnahmen zurückgewinnen.<sup>122</sup> Er sollte mit anderen Worten zunächst den „Primat der Politik zurückerkämpfen“, um dann auf Grundlage einer „Marktwirtschaft statt Weltmarkt“ eine feste Ausgangsbasis für die weiteren Reformen zu haben.<sup>123</sup> Ergebnis sozialprotektionistischer Abschottung wäre nach Ansicht dieser Autoren dann ein „Sozialstaatenraum“ (ein „supranationalen Integrationsraum“<sup>124</sup>), also eine Zusammenfassung von Nationalstaaten zu einem geographischen Gebiet, „in dem das Verhältnis zwischen Arbeitsangebot und Nachfrage noch so weit ausgeglichen werden kann, daß die wirtschaftlichen und sozialen Folgen beherrschbar bleiben“<sup>125</sup> und die Legitimation demokratischer Herrschaft gesichert werden kann.<sup>126</sup>

Trotz der intuitiven Plausibilität sprechen die vorangegangenen Ausführungen dafür, daß die Konvergenz der nationalen Sozialpolitiken nicht zu einer Phase des Sozialprotektionismus überleiten wird.<sup>127</sup> Dagegen spricht schon, daß die negative Integration, d. h. ein Abbau von Hindernissen für einen gemeinsamen Markt, leicht umzusetzen war und ist, hingegen die positive Integration – im Sinne der internationalen Etablierung sozialer Bürgerrechte – aufgrund der oben skizzierten Vielzahl von Gründen faktisch nicht stattfindet.

Der zentrale Grund für das Ausbleiben der positiven Integration liegt darin, daß kein Konsens über ein positives Leitbild zu erzielen ist, jedenfalls keiner, der tragfähig genug wäre, um einen internationalen Sozialprotektionismus zu begründen. In der zentralen sozialpolitischen Frage, wie die Marktprozesse in die Gesellschaft eingebettet werden sollen und inwieweit es dem Markt erlaubt werden soll, über die Struktur der sozialen Ungleichheit zu bestimmen, besteht zwischen den nationalen Regierungen schlicht kein Konsens und daher eröffnen sich auch nur partielle Handlungsoptionen internationaler Politik.<sup>128</sup>

Als ein Ausweg aus der Gefahr einer sozialpolitischen Abwärtsspirale würde es sich daher anbieten, nicht die Regierungen der Nationalstaaten, sondern korporatistische Prozesse der Normbildung und Normdurchsetzung zu etablieren. Damit würde eine supranationale Politik der europäischen Sozialpartner von den Regie-

---

Staatseingriffen schützen will (Primat der Effizienz). Beide unterscheiden sich mit anderen Worten in der Auffassung dessen, was als dominanter Maßstab der Gerechtigkeit angesehen wird – der politische Wille oder das Marktergebnis. Vgl. *Eucken*, 1952, S. 254–303; *Lampert*, 1995 a, S. 85.

<sup>122</sup> Vgl. *Schieren*, 1997, S. 7 und S. 10 f.

<sup>123</sup> *Afheldt*, 1994, S. 210.

<sup>124</sup> *Heise/Küchle*, 1996, S. 244.

<sup>125</sup> Vgl. *Afheldt*, 1994, S. 213; in diesem Sinne auch *Hengsbach*, 1997, S. 9–11.

<sup>126</sup> Vgl. *Altwater/Mahnkopf*, 1996, S. 589 f.; *Pfetsch*, 1997, S. 323.

<sup>127</sup> Vgl. *Pfetsch*, 1997, S. 334 f.

<sup>128</sup> Vgl. *Streeck*, 1995, S. 108 f.; *Kaufmann*, 1997, S. 131–136.



rungen der Nationalstaaten als Instrument der positiven Integration eingesetzt werden – ein Verfahren, wie es bereits im sozialpolitischen Anhang zum Vertrag von Maastricht festgelegt wurde.<sup>129</sup> Sowohl die bisherige politische Praxis als auch die theoretische Analyse legen indes einen erheblichen Zweifel an der Praktikabilität einer supranationalen, korporatistischen Sozialpolitik nahe.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß zwischen den Interessen der Arbeitgeber und denen der Arbeitnehmer insofern eine fundamentale Machtasymmetrie herrscht, als die Arbeitgeber ihre Ziele durch die negative Integration bereits verwirklicht sehen, während die Arbeitnehmer nun auf eine positive Integration angewiesen sind. Hierzu indes fehlt ein Konsens über ein positives Leitbild sowie die Macht, die Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zu zwingen. Denn letzteres geschah bislang typischerweise nur dann, wenn nationale Regierungen mit einer eigenen sozialpolitischen Intervention gedroht hatten. Da somit den Gewerkschaften kein Machtmittel zur Erzwingung einer supranationalen Politik der europäischen Sozialpartner zur Verfügung steht, kann es nicht verwundern, daß die Arbeitgeber entsprechende Verhandlungsangebote ablehnen und daß ihre Machtposition derjenigen der Gewerkschaften weit vorausgeeilt ist.<sup>130</sup>

Zu dieser Skepsis tritt noch der Zweifel an der ökonomischen Begründbarkeit einer sozialprotektionistischen Politik. Dieser Zweifel beruht auf der mangelnden Unterscheidbarkeit von altem und neuem Protektionismus. Grundsätzlich sollen ja durch die Abschottung des ‚neuen‘ Sozialprotektionismus die heimischen Sozialstandards zugunsten der Bevölkerungsmehrheit geschützt werden und nicht, wie beim ‚alten‘ Handelsprotektionismus, die Gewinne von Bevölkerungsminderheiten.<sup>131</sup> Zudem sollen durch Sozialprotektionismus einerseits die entwickelten Staatenräume des Nordens (Nordamerika, Europa, Asien) vor dem Niedriglohnwettbewerb der Entwicklungsländer geschützt werden, andererseits auch umgekehrt die Entwicklungsländer durch eine Abkopplung vom Weltmarkt Gelegenheit erhalten, ihre eigene wirtschaftliche Basis zur Sicherung der Grundbedürfnisse zu schaffen.<sup>132</sup>

Gegen diese Argumentation ist erstens vorzubringen, daß nicht sozialprotektionistische Maßnahmen erforderlich sind, sondern es geboten erscheint, daß die wohlhabenden Länder ihre internen Strukturprobleme in Angriff nehmen. Sie sollten dies tun, ohne anderen die Chance zu nehmen, auf dem Weltmarkt durch Nutzung ihrer komparativen Vorteile zu Wohlstand zu gelangen.<sup>133</sup> Zweitens bietet die reale

<sup>129</sup> Vgl. *Scharpf*, 1993, S. 21 ff.

<sup>130</sup> Vgl. *Streeck*, 1995, S. 121 ff.

<sup>131</sup> Vgl. *Afheldt*, 1994, S. 217.

<sup>132</sup> Vgl. *Amin*, 1992, S. 86.

<sup>133</sup> Welthandel ist für die unterentwickelten Länder „keine rhetorische Figur, sondern das Versprechen, einen Zustand abzuschaffen, der vielleicht einmal als Zwischenspiel der Menschheitsgeschichte erscheinen wird – jene zweihundert Jahre währende Epoche, in der die Nationen der Welt die Herausbildung weltgeschichtlich beispielloser Wohlstands- und Machtunterschiede zuließen.“ *Cohen*, 1998, S. 173.



Außenwirtschaftspolitik keine Anhaltspunkte, daß trotz der zunehmenden Verbreitung von Freihandelsabkommen und der immer schwierigeren Kontrolle der Güter- und Dienstleistungsströme protektionistische Maßnahmen wieder an Bedeutung gewinnen könnten. Bedenkt man beispielsweise den Vorschlag, die spekulativen Kapitalmarkttransaktionen durch eine Kapitaltransaktionssteuer zu vermindern (*Tobinsteuer*), so bleibt die entscheidende Frage offen, wer denn angesichts vernetzter Kapitalmarktstrukturen die entsprechende Kontrolle durchführen soll und wie das opportunistische Verhalten einzelner Finanzplätze und Unternehmensnetzwerke verhindert werden könnte.<sup>134</sup>

Da bislang weder politisch noch theoretisch eine Begründung sozialprotektionistischer Instrumente gefunden werden konnte, kann lediglich im möglichen Wettbewerbsversagen ein Argument für Sozialprotektionismus liegen. Das Argument des Wettbewerbsversagens gliedert sich in den Verdacht auf Sozialarbitrage und Sozialdumping.

Unter dem Begriff Sozialarbitrage werden Armutsimport und Sozialleistungsexport zusammengefaßt. Armutsimport bedeutet, daß sich Personen durch Migration in den Genuß der höheren Sozialleistungen des Einwanderungslandes bringen; von Sozialleistungsexport hingegen spricht man, wenn die höheren Sozialleistungen eines Landes an Empfänger in einem anderen Land gezahlt werden. Die Einwanderung armer Personen in ein Land mit hohen Sozialleistungen ist ein externer Effekt bei der Produktion des Gutes ‚Soziale Sicherheit‘. In der Regel zahlt das Auswanderungsland keine entsprechenden Kompensationsleistungen, weshalb es einseitig vom sozialen Konsens des Einwanderungslandes profitiert.<sup>135</sup> So nimmt das Auswanderungsland eine Trittbrettfahrerposition gegenüber dem Einwanderungsland ein. Ähnliches gilt für den Fall des Sozialleistungsexports, z. B. bei der Überweisung von Renten oder Kindergeld in das Ausland.<sup>136</sup>

So kann die Sozialarbitrage – mangels Internalisierung externer Effekte – als eine Form des Wettbewerbsversagens zwischen Systemen der sozialen Sicherung bezeichnet werden. Eine abschließende Bewertung der Sozialarbitrage muß jedoch ihre empirische Bedeutung berücksichtigen. Diese ist eher gering, da Sozialarbitrage die Mobilität von Personen voraussetzt. Führt man sich die geringen Nettowanderungen selbst innerhalb der Staaten der Europäischen Union vor Augen, so dürfte somit die Sozialarbitrage keinen Sozialprotektionismus rechtfertigen.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> Vgl. *Altvater/Mahnkopf*, 1996, S. 584.

<sup>135</sup> Diese Situation ist exakt umgekehrt derjenigen des *brain-drains*, wenn also aus einem armen Land die leistungsstärksten Personen auswandern und das arme Land im Zuge seine Leistungsträger an das ohnehin schon reiche Land verliert. Auch in diesem Fall werden keine Kompensationen gezahlt. Sie müßten vom Einwanderungs- an das Auswanderungsland als Entschädigung für das verlorengegangene Humankapital fließen, das dem armen Land verloren gegangen ist und das dort zum Aufbau der Wirtschaft dringend benötigt würde.

<sup>136</sup> Vgl. *Demmer*, 1994, S. 85 f.

<sup>137</sup> Vgl. *Berthold*, 1993, S. 19 f. und dort die Wanderungssalden auf S. 32.

Als zweites Wettbewerbsversagen wird in der Literatur das Sozialdumping genannt. Der häufig erhobene Vorwurf des Sozialdumpings besagt, daß der Export von Gütern und Dienstleistungen, die unter geringeren sozialen Standards produziert wurden als im Inland, eine unfaire Handelspraxis ist, da sie die Wettbewerbsfähigkeit dessen bedroht, der höhere Sozialstandards gewährt.

Bei dieser Definition ist der Begriff des Sozialdumpings mißverständlich, da unter Dumping gemäß der Definition des GATT (Art. 6 Abs. 1) eine Preisforderung zu verstehen ist, die unter den Produktionskosten liegt. Die Tatsache, daß ein Gut unter Geltung geringerer Sozialstandards produziert wird, zeugt somit nicht von Dumping, sondern von der Ausnutzung komparativer Kostenvorteile und von der Tatsache, daß Sozialstandard und nationale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit tendenziell miteinander gekoppelt sind. Der Begriff Sozialdumping ist ebenso irreführend wie es umgekehrt etwa der Begriff Technologiedumping wäre. Erst dann, wenn der Export unter den Kosten des Binnenmarktniveaus des Exportlandes erfolgt, kann sinnvollerweise von Dumping gesprochen werden.<sup>138</sup>

Indes ist nicht der Vorwurf des Dumpings Kern der Problematik, sondern die bereits oben erwähnte Befürchtung, daß der Wettbewerb der Systeme sozialer Sicherung eine Abwärtsspirale erzwingt, an deren Ende eine Konvergenz auf niedrigem Niveau stehen könnte.<sup>139</sup> Dies ist theoretisch nicht zwingend, da sich zwar ein internationaler Ausgleich der Faktorpreise einstellen wird, dessen konkrete Höhe jedoch a priori unbestimmt ist.<sup>140</sup> Faktisch lassen sich jedoch – wie bereits oben ausgeführt – recht eindeutig Gewinner und Verlierer auf globalisierten Faktormärkten benennen. Lohnsenkungen sind vor allem für ungelernte Arbeit in den Hochlohnländern zu erwarten, während Lohnsteigerungen auf die qualifizierten Tätigkeiten in den Entwicklungsländern eintreten werden.<sup>141</sup>

In einem weiteren *Zwischenfazit* ist somit festzustellen, *daß die wachsende Skepsis gering qualifizierter Arbeitnehmer gegenüber dem Freihandel und dem Wettbewerb der Systeme sozialer Sicherung zwar begründet ist, da sich deren Wettbewerbsposition verschlechtert.* Jedoch scheint der Sozialprotektionismus als Gegenmittel dazu unzureichend. Denn er ist eine *Passivstrategie* ohne nachhaltigen Erfolg und wird langfristig jene Arbeitsplätze im Inland gefährden, deren hohes Lohnniveau von einer effizienten Nutzung der internationalen Arbeitsteilung abhängt. Statt des Sozialprotektionismus ist die *Steigerung der binnenländischen Produktivität und Qualifikation* die adäquate Antwort auf die Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung.

<sup>138</sup> Vgl. die vernichtende Kritik der Dumpingargumente als Legitimation von Protektion bei Dauberstädt, 1995 und Meyer, 1998, S. 109 ff.

<sup>139</sup> Vgl. dazu nochmals explizit Afheldt, 1994, S. 208.

<sup>140</sup> Sie hängt beispielsweise von der Entwicklung der Terms of Trade ab. Vgl. Samuelson, 1948, S. 163–184; Bhagwati, 1994, S. 46.

<sup>141</sup> Vgl. Stolper/Samuelson, 1941–42, S. 58–73.

### 3.2.1.2 Entwicklungen im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung

Wurde bislang auf die Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung abgestellt, so richtet sich der Blick nun auf den Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung. Auch dieser wird durch die Darstellung exogener Determinanten in die Lageanalyse rationaler Sozialpolitik aufgenommen. Dies erfordert – da es sich bei der Analyse der gesellschaftlichen Modernisierung um ein originär soziologisches Thema handelt – zumindest in einem Zwischenschritt einen stärkeren Rückgriff auf soziologische Literatur. Im weiteren Verlauf kann dann bei der Konkretisierung für die bundesdeutsche Situation wieder verstärkt auf ökonomische Analysen zurückgegriffen werden. Zunächst wird der gesellschaftliche Modernisierungsprozeß in die beiden Teilprozesse Individualisierung und Rationalisierung zerlegt.<sup>142</sup>

#### 3.2.1.2.1 Individualisierung

Unter Individualisierung wird in der Literatur die Herauslösung des Individuums aus der traditionellen Gruppe verstanden. Die Moderne bricht mit den vormodernen Zuweisungen lokaler Gemeinschaften. Sie beinhaltet eine Herauslösung und Emanzipation des Individuums, seine Anerkennung als Rechtssubjekt und den Verfall einer einheitlichen religiösen Weltanschauung.<sup>143</sup> Damit gehen eine wachsende persönliche Autonomie und Möglichkeiten zur Selbstentfaltung, gleichzeitig auch neue Zwänge und neue Formen restringierter Lebenschancen einher.<sup>144</sup> Die Diagnose, daß der einzelne in der Moderne ‚ganz auf sich zurückgeworfen‘ ist, da die traditionellen Bindungen ‚verdampfen‘ und daß er sich angesichts des ‚Kosmos des Marktes‘ nach unterschiedlichen ‚sozialen Kreisen‘ orientieren muß, war schon Hauptthema der soziologischen Klassiker wie *Weber*, *Marx*, *Simmel* oder *Durkheim*.

In Anlehnung an *Ulrich Beck* werden drei Dimensionen der Individualisierung unterscheiden: die Veränderungen in Erwerbsarbeit, Lebensläufen und Haushaltsformen.<sup>145</sup> Sie kennzeichnen die von *Beck* skizzierte ‚Risikogesellschaft‘ und damit seiner Ansicht nach „alle reichen westlichen Industrieländer“.<sup>146</sup> Sofern diese Veränderungen in allen modernen Industriestaaten anzutreffen sind, handelt es sich bei ihnen zugleich um externe Determinanten der Lageanalyse im Sinne der vorliegen-

<sup>142</sup> Dies geschieht in Anlehnung an die Unterscheidung von vier Teilprozessen der Modernisierung bei *Hans von der Loo* und *Willem van Reijen*: Differenzierung, Rationalisierung, Individualisierung und Domestizierung. Vgl. *Junge*, 1996, S. 732 f.

<sup>143</sup> Vgl. *Huf*, 1998, S. 67–71 für einen neueren Überblick.

<sup>144</sup> Vgl. *Loo/Reijen*, 1992, S. 32.

<sup>145</sup> Zunächst unterschied *Beck*, 1983, S. 38 ff. noch acht einzelne Ursachen der „Individualisierung von Lebenslagen und Lebenswegen“, die noch recht kursorisch wirken. Die folgende Darstellung orientiert sich eng an *Becks* Ausführungen zur ‚Risikogesellschaft‘, die sich in den Kapiteln IV, V und VI explizit mit der Erwerbsarbeit, Lebensläufen und Haushaltsformen befassen. Vgl. *Beck*, 1986, S. 161–248.

<sup>146</sup> Verwiesen sei zudem auf die ökologischen Risiken. *Beck*, 1986, S. 116.

den Arbeit. Zunächst werden nun die Individualisierung der Erwerbsarbeit und der Haushaltsformen thematisiert und im Sinne einer Querschnittsanalyse dargestellt. Die Individualisierung der Lebensläufe hingegen ist ein Längsschnittphänomen. Dies wird später als Phänomen der Rationalisierung individuellen Handelns untersucht.

### 3.2.1.2.1.1 Erwerbsarbeit

Die Veränderungen der Erwerbsarbeit sind gesellschaftlich deshalb so bedeutend, weil die Erwerbsarbeit dem Menschen im Industriezeitalter – ebenso wie die Familie – Sicherheit und innere Stabilität gegeben hat. Die Erwerbsarbeit vermittelt Sozialerfahrung und Kompetenz, sie ist Maßstab für die Bewertung der Nichterwerbstätigkeit (Ausbildung, Haushaltstätigkeit oder Altersruhestand). Ebenso wie die Familie hat jedoch die Erwerbstätigkeit ihre Sicherheit und Stabilität eingebüßt und diese Unsicherheit, „die Probleme und Vorgaben der Erwerbsarbeit durchstrahlen die gesamte Gesellschaft“<sup>147</sup>. Wenn sich ein grundlegender Wandel der Erwerbsarbeit vollzieht, dann vollzieht sich auch ein grundlegender Gesellschaftswandel und erst recht ein Wandel des Sozialstaats.

Der Wandel der Erwerbsarbeit läßt sich daran veranschaulichen, daß – im Zuge und als Reflex von Globalisierung und Strukturwandel – in den modernen Industriegesellschaften folgende Trends zu beobachten sind:<sup>148</sup> Im Durchschnitt dieses Zeitraumes und aller betrachteten Industrieländer hat die Zahl der Erwerbstätigen in den siebziger bis neunziger Jahren tendenziell deutlich zugenommen.<sup>149</sup> Dies schließt sowohl Beschäftigungseinbrüche als auch außerordentlich starke Steigerungen in einigen Ländern und Jahren ein. In den meisten Ländern haben hingegen in diesem Zeitraum die Erwerbstätigenzahl und ebenso die Erwerbsquoten durchschnittlich zugenommen.<sup>150</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Daten wird deutlich, daß alle Spekulationen über ein ‚Ende der Arbeitsgesellschaft‘ – gemessen am absoluten und relativen Umfang der Erwerbstätigkeit – unbegründet sind. Die Erwerbsarbeit verliert nicht, sondern sie gewinnt an gesellschaftlicher Bedeutung.<sup>151</sup> Immer mehr Menschen gehen einer eigenen Erwerbsarbeit zur Sicherung oder Ergänzung des Haushaltseinkommens nach.

<sup>147</sup> Beck, 1986, S. 222; vgl. auch Huf, 1998, S. 127–155.

<sup>148</sup> Die folgenden Daten entstammen den Berechnungen von *Stefan Huckemann* und *Ulrich van Suntum* auf Basis der OECD-Daten für Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, USA. Vgl. *Huckemann/van Suntum*, 1994, S. 3, 5.

<sup>149</sup> Vgl. *Hoffmann/Walwei*, 1998, S. 408.

<sup>150</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1996, Tab. 9.12, 9.13; eigene Berechnungen.

<sup>151</sup> Vgl. *Scharpf*, 1997, S. 204.

Allerdings ist international zu beobachten, daß ein zunehmender Teil der Arbeitsverhältnisse nicht mehr Normalarbeitsverhältnisse, sondern atypische Beschäftigungsverhältnisse sind. Diese Entwicklung setzt sich in Europa als genereller Trend der neunziger Jahre fort und betrifft insbesondere die Flexibilisierung der Arbeitszeiten, die für die Arbeitnehmer sowohl neue Freiräume schafft als auch neue Einschränkungen bedeuten kann. Mit einer Flexibilisierung der Arbeitswelt gehen dann mehr Zeitwohlstand und Lebensqualität einher, wenn die Arbeitszeiten im Einklang mit lebensphasenspezifischen Bedürfnissen der Arbeitnehmer – und hier insbesondere der Frauen – stehen.

Allgemein sind atypische Beschäftigungsverhältnisse dadurch gekennzeichnet, daß sie befristet sind und/oder sich auf eine Teilzeittätigkeit beschränken. Auch diese Trends lassen sich für den Zeitraum seit den siebziger Jahren international belegen. Länderbezogenen Unterschiede finden sich weniger im Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse als in der Teilzeitquote.<sup>152</sup> Zudem zeigt sich durchgehend, daß sich atypische Beschäftigungsverhältnisse nach wie vor auf gering qualifizierte Tätigkeiten konzentrieren und weniger Möglichkeiten zum Aufbau einer Karriere bieten. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind in diesem Sinne ‚bad-jobs‘ in der – oben skizzierten – dualen Struktur des Arbeitsmarktes. Demgegenüber ist die atypische Beschäftigung hochqualifizierter Mitarbeiter ein neueres Phänomen, das sich auf ausgewählte Branchen (Medien, Bildung, Forschung und Entwicklung) konzentriert und bei dem beide Seiten ein Interesse an atypischer Beschäftigung haben können.<sup>153</sup>

Im internationalen Vergleich fällt auf, daß Länder mit einer starken Zunahme der Teilzeitverträge eine günstigere Arbeitsmarktentwicklung vorweisen können. Hingegen scheint das Ausmaß befristeter Beschäftigung kaum positive Beschäftigungseffekte zu haben, sondern von den Arbeitgebern als verlängerte Probezeit genutzt zu werden.<sup>154</sup> Trotz dieser positiven beschäftigungspolitischen Aspekte nahm seit den siebziger Jahren in den meisten OECD-Ländern die Arbeitslosigkeit, und in ihrem Gefolge auch die Langzeitarbeitslosigkeit, im Jahresdurchschnitt zu und verharrt auch heute auf hohem Niveau.

Wie sind nun diese langfristigen arbeitsmarktpolitischen Trends in ihren Implikationen für die Individualisierung in der Gesellschaft zu beurteilen? Da eine zunehmende Erwerbstätigkeit mit einer abnehmenden Standardisierung der Erwerbsarbeit einhergeht, ist eine verstärkte „Segmentation der Bevölkerung entlang der Grenzen des Erwerbssystems“<sup>155</sup> zu erwarten. Die mit Blick auf die Entwicklungen der Sozialordnung angesprochene Re-Kommodifikation der Ware Arbeit<sup>156</sup> bringt einen

<sup>152</sup> Vgl. *De Grip/Hoevenberg/Willems*, 1997, S. 54–56.

<sup>153</sup> Vgl. *Carnoy/Castells/Benner*, 1997, S. 43.

<sup>154</sup> Vgl. *De Grip/Hoevenberg/Willems*, 1997, S. 57 f. und S. 68 f.

<sup>155</sup> *Kohli*, 1986, S. 194.

<sup>156</sup> Vgl. *Neyer/Seeleib-Kaiser*, 1996, S. 40 mit Hinweis auf *Esping-Andersen*, 1990.

Individualisierungsdruck mit sich, der vom Arbeitsmarkt auf die gesamte Gesellschaft ausstrahlt. Dieser Individualisierungsdruck ist einerseits ein Zwang als Folge der Re-Kommodifikation, er kann jedoch auch freiwilliger Ausdruck des Wunsches der Arbeitnehmer nach atypischer Beschäftigung sein, der sich insbesondere in bestimmten Lebensphasen nachweisen läßt.<sup>157</sup> Insofern sind Formen der atypischen Beschäftigung keineswegs notwendig prekär. Sie können ebenso Vorbildcharakter haben, „bedeutungsvoll als kulturelle Modelle“<sup>158</sup> sein und einer „beispiellosen Differenzierung von Lebensweisen und Orientierungen“ Vorschub leisten.<sup>159</sup>

Ob freiwillig oder nicht, in jedem Fall sind beim Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses Rückwirkungen auf andere Lebenswelten zu beobachten, da durch die Arbeitswelt auch Funktion und Reichweite privater Institutionen determiniert werden. Darüber hinaus verlieren als Folge der Individualisierung auch komplementäre gesellschaftliche Institutionen an Bedeutung, wie z. B. das System der industriellen, korporatistischen Beziehungen zwischen den Tarifparteien und die auf das Normalarbeitsverhältnis ausgerichtete Sozialversicherung.

Der Bedeutungsverlust kollektiver Arbeitsmarktinstitutionen ist dann sozialpolitisch problematisch, wenn die Individualisierung nicht als freiwillig bezeichnet werden kann. So wird in der Literatur darauf verwiesen, daß angesichts unfreiwilliger atypischer Beschäftigung in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit letztlich die Grenze zwischen Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit verschwimmt. Demzufolge ist Arbeitslosigkeit nur die extreme, jedoch keineswegs einzige Form der Unterbeschäftigung. Neben die Arbeitslosigkeit treten vielmehr flexible, plurale Formen der Unterbeschäftigung.<sup>160</sup> Andererseits wird es auch zukünftig einen mehr oder weniger großen Bereich stabiler, „normaler“ Beschäftigungsformen als ein Kern der Erwerbstätigkeit geben.

Als *Zwischenfazit* ist somit festzustellen, daß in den siebziger bis neunziger Jahren tendenziell in den OECD-Staaten eine absolute und relative Zunahme der Erwerbsarbeit mit einer *Zunahme atypischer Beschäftigung*, einer zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit und einer Zunahme der Arbeitslosigkeit einhergeht. *Dem Kern normaler Arbeitsverhältnisse steht eine Peripherie atypischer Beschäftigungsformen gegenüber. Die peripheren, atypischen Beschäftigungsformen können, müssen jedoch nicht freiwillig sein.* Sie sind dann unfreiwillig, wenn sich Arbeitnehmer zu deren Annahme gezwungen sehen, um nicht durch Langzeitarbeitslosigkeit dauer-

<sup>157</sup> Vgl. Dostal, 1995, S. 541; De Grip/Hoevenberg/Willems, 1997, S. 52.

<sup>158</sup> Kohli, 1986, S. 197.

<sup>159</sup> Berger, 1988, S. 233.

<sup>160</sup> „In diesem System ist die Arbeitslosigkeit sozusagen in Gestalt von Unterbeschäftigungsformen ins Beschäftigungssystem ‚integriert‘, damit aber auch eingetauscht worden gegen eine *Generalisierung von Beschäftigungsunsicherheiten*, die das ‚alte‘, industriegesellschaftliche Einheitsvollbeschäftigungssystem nicht kannte.“ Beck, 1986, S. 227; Hervorhebungen im Original. Vgl. auch Welsch, 1989, S. 509.

haft in Armut und/oder Kriminalität abzurutschen.<sup>161</sup> Damit gewinnt auch die *Gefahr unzureichender Erwerbseinkommen* (Working Poor) an Bedeutung.<sup>162</sup>

### 3.2.1.2.1.2 Haushaltsformen

Die Individualisierung der Haushaltsformen ist eng mit der Individualisierung der Erwerbsarbeit verknüpft. Im internationalen Vergleich lassen sich am Beispiel der Mitgliedsländer der Europäischen Union einige Charakteristika hervorheben.<sup>163</sup> Zunächst fällt auf, daß in ganz Europa die Haushaltsformen einem beträchtlichen Wandel unterliegen und daß auch die Ehen mit Kindern – die Normalfamilien – unbeständiger werden. Ende der neunziger Jahren war das Ehepaar mit Kindern in den meisten Ländern die verbreitetste Haushaltsform, gefolgt von den Einpersonenhaushalten und den Ehepaaren ohne Kinder, wobei die letzten beiden steigende Anteilswerte aufweisen. Zudem fällt auf, daß heute ein Drittel bis die Hälfte der Haushalte unter der Rubrik ‚sonstiger‘ Haushalte zusammengefaßt werden und als solche eine hohe zeitliche Instabilität zeigen.

Eine Pluralisierung der Haushaltstypen ist indes nicht primär bei den Familien, sondern vor allem bei dem wachsenden Anteil kinderloser Haushalte an allen Haushaltsformen zu beobachten. Betrachtet man nur die Familien, so zeigen sich entgegengesetzte Ergebnisse. Die Familien zeigen sich als entdifferenziert, d. h. sie sind zunehmend homogener strukturiert. Dies spiegelt sich in einer Konzentration auf die Kleinfamilie wider.<sup>164</sup>

Im Gegensatz zur Kleinfamilie sehen sich die kinderlosen Haushaltsformen im Zuge der Modernisierung zunehmenden Spannungen und Widersprüchen ausgesetzt, da etwa die klassische Rollenverteilung nach dem Geschlecht in den neuen Haushaltsformen ihre arbeitsteilige Berechtigung verloren hat.<sup>165</sup> Sie sind zudem auch aus einem zweiten Grund instabil, da sie nämlich zum Teil lediglich Zwischenstufen zu Normalfamilien sind.

So kommt letztlich der Familie – im Lebenslauf betrachtet – nach wie vor eine zentrale Stellung zu, die allerdings umgekehrt in der reinen Querschnittsanalyse unterschätzt wird.<sup>166</sup> Was sich im Querschnitt als eine Pluralisierung der Haushaltstypen darstellt, erklärt sich im Längsschnitt als Pluralisierung und zeitliche Verlängerung lediglich der Übergangsphasen von der einen Normalfamilie (der Kindheit) zur anderen Normalfamilie (die man als Erwachsener erlebt).<sup>167</sup> Nach wie vor ist die

<sup>161</sup> Vgl. Rifkin, 1995, S. 180–188 und 216.

<sup>162</sup> Vgl. Trautwein-Kalms, 1997, S. 175.

<sup>163</sup> Vgl. hier und im folgenden: Ditch/Barnes/Bradshaw, 1996, S. 1–20, insbes. S. 12.

<sup>164</sup> Vgl. Nave-Herz, 1994, S. 4 und 18 ff.; Ditch/Barnes/Bradshaw, 1996, S. 15.

<sup>165</sup> Vgl. Beck, 1986, S. 163.

<sup>166</sup> Vgl. Galler/Ott, 1993, S. 62.

<sup>167</sup> Vgl. Kohli, 1986, S. 197.

weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung zweimal im Leben in einer Familie eingebunden: als Kind und als Erwachsener.

Erst in dem Maße, indem kinderlose Haushaltsformen nicht mehr als Übergangsstadium, sondern als eigenständige Lebensform praktiziert werden, wäre eine „abnehmende Orientierungswirksamkeit des Familienzyklus“<sup>168</sup> zu konstatieren. Maßstab dafür ist der Anteil von Frauen, die dauerhaft kinderlos bleiben. Dieser Anteil beträgt in der Bundesrepublik heute ca. ein Viertel bis ein Fünftel aller Frauen und ist auch in anderen Ländern in den letzten Jahren angestiegen. Indem die kinderlosen Frauen mit oder ohne Partner ex definitione dauerhaft eine atypische Haushaltsform praktizieren, zeigen sie das Ausmaß, in dem die Normalfamilie auch als Leitbild an Bedeutung verliert, besonders deutlich.

Als *Zwischenfazit* kann somit festgehalten werden, daß analog zu einer Segmentierung der Bevölkerung anhand der Grenzen der Erwerbstätigkeit auch von einer *Segmentation der Bevölkerung anhand der Grenzen der Normalfamilie* gesprochen werden kann.<sup>169</sup> Nach wie vor existiert ein stabiler Kern aus Normalfamilien, bei dem noch dazu eine *Entdifferenzierung und Konzentration auf die Kleinfamilie* zu beobachten ist. Die Peripherie der Haushaltsformen scheint zwar im Querschnitt betrachtet zu wachsen, sie ist dabei jedoch von einer *hohen Instabilität der atypischen Haushaltsformen* gekennzeichnet. Nimmt man den Längsschnitt zum Maßstab, so erweisen sich viele atypische Haushaltsformen als Übergangsstadium in eine Familie. Erst in dem Maße, wie ehe- und kinderlose Haushaltsformen dauerhaft praktiziert werden, stellen sie einen eigenständigen Lebensform dar.

#### 3.2.1.2.2 Rationalisierung

Im Kontext von Modernisierungsprozessen meint Rationalisierung den „Prozeß der ‚Entzauberung der Welt‘, der Säkularisierung, der Bürokratisierung und der zunehmenden Verbreitung zweckrationalen Handelns, insbesondere im Bereich des Staatshandelns und des kapitalistischen Wirtschaftens“<sup>170</sup>. Webers einschlägige Analysen zum Thema Rationalisierung lassen sich dahin zusammenfassen, daß sich Rationalisierungsprozesse als universelles Phänomen verbreiten, sei es vom Okzident aus regional oder sei es in alle Lebensbereiche hinein. Modernisierung und Rationalisierung sind eng miteinander verbunden, ja die Moderne selbst erscheint als „Ergebnis eines universalgeschichtlichen Rationalisierungsprozesses“<sup>171</sup>, als Kernstück okzidentaler Weltbeherrschung.

Auch für die Rationalisierung gilt, daß im Rahmen dieser Arbeit nicht alle Facetten des im Detail vieldeutigen soziologischen Begriffs ausgeleuchtet werden sollen

---

<sup>168</sup> Kohli, 1986, S. 199.

<sup>169</sup> Vgl. Kohli, 1986, S. 199.

<sup>170</sup> Huf, 1998, S. 108.

<sup>171</sup> Habermas, 1995, S. 207.



und können. Vielmehr wird Rationalisierung im folgenden auf die Dimensionen des Lebenslaufes und der Weltauffassungen reduziert. Damit ist gemeint, daß „die *subjektiven Kompetenzen der einzelnen*“ zunehmen und daß die „selbstverständliche Folgebereitschaft der Menschen weiterhin sinken wird“<sup>172</sup>.

### 3.2.1.2.2.1 Lebensläufe

Der Lebenslauf ist das Regelsystem, das die zeitliche Dimension des individuellen Lebens einordnet.<sup>173</sup> Durch ihre Bezugnahme auf die zeitliche Dimension sind individuelle Lebensläufe Längsschnittsphänomene und das Pendant zur Individualisierung. An die Stelle der Querschnittsbetrachtung differenzierterer Personenmehrheiten und abnehmender Normalität tritt nun also die Längsschnittbetrachtung des Wechsels zwischen den verschiedenen Lebensphasen. Diese Lebensphasen werden von der praktischen Sozialpolitik in unterschiedlicher Weise definiert und behandelt.<sup>174</sup>

Die These, daß das individuelle Leben als permanente Arbeit an der eigenen Biographie aufgefaßt werden kann, ist nicht neu, sondern wird in der europäischen Philosophie seit *Nietzsche*, *Heidegger* und *Sartre* immer wieder – und ambivalent – gedacht: Einerseits als gewollte Zunahme der Freiheit durch erweiterte Handlungsspielräume, andererseits aber auch als Verlust an Geborgenheit und Sicherheit.<sup>175</sup> Die These der Modernisierungstheoretiker lautet daher, daß pluralisierte Arbeits- und Lebensformen auch eine Revision der spezifisch biographischen Normalitätsannahmen und der Instrumente praktischer Politik erfordern.

In welchem Maße diese Revision notwendig ist, darüber besteht indes kein Konsens. Einige Autoren stellen die Normalbiographie schlechthin in Frage, andere warnen davor, atypische Entwicklungen an den ‚Rändern‘ der Gesellschaft, Abweichungen oder Phasenverschiebungen kleinerer Gruppen oder einiger Kohorten

---

<sup>172</sup> Beide Zitate nach *Hradil*, 1997, S. 44. Hervorhebungen im Original. Damit deckt sich der hier verwendete Rationalisierungsbegriff nicht mit dem klassischen Konzept nach *Weber*, obwohl sich auch dieses für die praktische Sozialpolitik nutzbar machen ließe. *Weber* konzipiert Rationalität als Form der Herrschaft. Rationale Herrschaft in der Sozialpolitik meint die Existenz einer Bürokratie, ihre Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit. Letztlich braucht rationale Sozialpolitik Bürokratien zur Anwendung ihrer rechtlichen Instrumente, und es wird allzu leicht übersehen, daß die Geschichte der Sozialpolitik eine „Geschichte der Rationalisierung und Bürokratisierung sozialer Hilfe“ ist. In der Geschichte konkretisiert sich sozialer Fortschritt in der Etablierung und Umsetzung sozialer Bürgerrechte. Damit ist nicht gesagt, daß die Sozialbürokratie reibungslos funktioniert, wohl aber, daß ohne Sozialbürokratie keine moderne Sozialpolitik denkbar ist. *Huf*, 1998, S. 113; vgl. auch S. 113–123.

<sup>173</sup> Vgl. *Kohli*, 1986, S. 183.

<sup>174</sup> Der moderne, institutionalisierte Lebenslauf ist eine Regulierung von Kommodifikation und De-Kommodifikation, also des Zwangs zum Verkauf der eigenen Arbeitskraft (von Erwerbspersonen) und der Suspensierung von diesem Zwang (bei Kindern, alten Menschen und anderen Nichterwerbspersonen). Vgl. *Huf*, 1998, S. 180.

<sup>175</sup> Vgl. *Weymann*, 1989, S. 2 f.

leichtfertig zu verallgemeinern.<sup>176</sup> Konsens scheint allein darin zu bestehen, daß es sich bei der Rationalisierung der Lebensläufe um einen graduellen Teilprozeß der Modernisierung handelt, der gleichwohl langfristig und sukzessive eine neue Qualität erzeugt.<sup>177</sup>

Diese neue Qualität zeigt sich darin, was der einzelne als prägend für seine Biographie erlebt. War es zuvor die Kontinuität des Normalen, so ist es heute der Wechsel der atypischen Lebensphasen, der das Individuelle der eigenen Biographie bestimmt.

Beispielsweise konnte in den meisten Industriestaaten bis in die sechziger Jahre hinein eine Standarderwerbsbiographie nach dem Schema Kindheit, Ausbildung, Erwerbstätigkeit/Familie und Ruhestand unterstellt werden, für die sich typische Altersgrenzen für einzelne Personengruppen angeben ließen. Heute liegt der qualitative Unterschied darin, daß die Abfolge der einzelnen Phasen nicht mehr eindeutig absehbar ist und die Phasen selbst untypisch werden. In den Erwerbsbiographien wechseln sich Zeiten der Vollerwerbstätigkeit, Nebenerwerbstätigkeit, Ausbildung und sonstiger Nichterwerbstätigkeit ab, ohne daß sich dies immer in eine ‚normale‘ Abfolge dieser Phasen einfügen ließe. Ähnliches gilt für die atypische Abfolge von Haushaltsformen, da heute auch noch im Ruhestand neue Haushalte gegründet werden.<sup>178</sup>

Mit dem Übergang von der Normal- zur Wahlbiographie rücken in modernen Gesellschaften die Handlungsspielräume in den Mittelpunkt des politischen und wissenschaftlichen Interesses: „Handlungsspielräume als Anspruch und Option, Handlungsspielräume unter knappen Ressourcen und nicht intendierten Folgen, Handlungsspielräume als Segen und Fluch“<sup>179</sup>. Lebenslagen werden als mehrdimensionale Handlungsspielräume definiert. Restringierte Lebenslagen sind daher gleichbedeutend mit restringierten Handlungsspielräumen. Restringiertheit von Handlungsspielräumen bedeutet ‚Zwang‘, ‚Wahl‘ hingegen ist erst bei breiten Handlungsspiel-

<sup>176</sup> Vgl. Huf, 1998, S. 181 zur Diskussion beider Thesen.

<sup>177</sup> Hier zeigt sich eine Analogie zum oben beschriebenen Prozeß der ökonomischen Globalisierung. Vgl. Abschnitt 3.2.1.1.1.2 „Globalisierung“.

<sup>178</sup> Beck formuliert das Gemeinte pointiert: „Individualisierung bedeutet in diesem Sinne (individueller Lebensläufe, W.S.), daß die Biographie der Menschen aus den vorgegebenen Fixierungen herausgelöst, offen, entscheidungsabhängig und als Aufgabe in das Handeln jedes einzelnen gelegt wird. Die Anteile der prinzipiellen entscheidungsverschlossenen Lebensmöglichkeiten nehmen ab, und die Anteile der entscheidungsoffenen, selbst herzustellenden Biographie nehmen zu. Individualisierung von Lebenslagen und -verläufen heißt also: Biographien werden ‚selbstreflexiv‘; sozial vorgegebene wird in selbst hergestellte und herzustellende Biographie transformiert. Die Entscheidungen über Ausbildung, Beruf, Arbeitsplatz, Wohnort, Ehepartner, Kinderzahl usw. mit all ihren Unterunterscheidungen können nicht nur, sondern müssen getroffen werden. Selbst dort, wo die Rede von ‚Entscheidungen‘ ein zu hochtrabendes Wort ist, weil weder Bewußtsein noch Alternativen vorhanden sind, wird der einzelne die Konsequenzen aus seinen getroffenen Entscheidungen ‚ausbaden‘ müssen.“ Beck, 1986, S. 216f.; Hervorhebung im Original.

<sup>179</sup> Weymann, 1989, S. 4.

räumen möglich. Nur beide Aspekte (Zwang und Wahl) zusammen stecken die soziale Wirklichkeit moderner Gesellschaften ab.

*Becks* Bild der postmodernen Baukastenbiographie – von „*Bausätzen biographischer Kombinationsmöglichkeiten*“<sup>180</sup> – erkennt daher, daß selbstverständlich gravierende Unterschiede in den Spielräumen der „Lebenslage“ oder besser: „Lebenschancen“<sup>181</sup> festzustellen sind.

Wirtschaftliche und soziale Schwäche gibt es sogar um so mehr, je stärker Menschen im Zuge der Modernisierung aus den Institutionen der Familie herausgelöst und auf den Markt zur Erzielung eines Erwerbseinkommens verwiesen werden. Versagen sie auf dem Arbeitsmarkt, so werden sie auf den weniger belastbaren Familienverbund verwiesen. Damit besteht in modernen Gesellschaften schon allein aus der Kombination zunehmender biographischer Risiken in Verbindung mit abnehmenden Selbsthilfepotentialen die Notwendigkeit einer praktischen Sozialpolitik.<sup>182</sup>

Als *Zwischenergebnis* ist festzustellen, daß die These einer zunehmenden Rationalisierung der Lebensläufe auf einer Einschätzung über Ausnahme und Regel in modernen Gesellschaften beruht. Sie besagt, daß trotz unbezweifelter Ausnahmen *letztlich doch langfristig in modernen Gesellschaften die rationale Dispositivität individueller Lebensläufe dominiert*. Die Dispositivität individueller Lebensläufe bedeutet dann auch, daß die persönliche Biographie zunehmend – unter dem Stichwort der Selbstverantwortung – *direkt oder indirekt als persönliches Versagen oder Verdienst* interpretiert und zugerechnet wird. In den Bereich praktischer Sozialpolitik rücken zunehmend Ereignisse, die indirekt von *eigenen Entscheidungen* (hinsichtlich Art und Umfang der Erwerbstätigkeit sowie der Haushaltsform) abhängen.<sup>183</sup>

### 3.2.1.2.2.2 Weltauffassungen

Weltauffassungen sind Grundlage für die Gestaltbarkeit der Lebensverhältnisse. Eine Rationalisierung und Individualisierung von Weltauffassungen erschwert oder verhindert es, daß sich eine Gesellschaft auf bestimmte Weltauffassungen und Leitbilder verständigen kann, die zumindest die Richtung der angestrebten Entwicklung vorgeben. Weltauffassungen haben eine Kompaß- und Motivationsfunktion- im positiven wie im negativen Sinne.<sup>184</sup> Sie liefern den Rahmen für die Interpretation der empirischen Realität und bestimmen darüber, ob in einer Situation politischer

<sup>180</sup> *Beck*, 1986, S. 217; Hervorhebung im Original.

<sup>181</sup> Vgl. zur Explikation des Lebenslagenkonzepts: *Andretta*, 1991, S. 112–140; zum Konzept der Lebenschancen: *Geißler*, 1994, S. 3–5.

<sup>182</sup> Vgl. *Schmale/Schönig*, 1998, S. 12.

<sup>183</sup> Vgl. *Beck*, 1986, S. 218.

<sup>184</sup> Vgl. *Schmale/Schönig*, 1998, S. 5. Unsere geschichtliche Erfahrung lehrt, daß auch menschenverachtende Weltbilder erschreckend starke Wirkung auf die Entwicklung einer Gesellschaft haben können.

Handlungsbedarf angezeigt ist und in welche Richtung die Intervention zielen soll.<sup>185</sup> Konstatiert man eine Rationalisierung und Pluralisierung der Weltauffassungen, so hat dies weitreichende Konsequenzen für die praktische Sozialpolitik, die ja ihrem Wesen nach auf eine materielle Integration der Gesellschaft abstellt.

Die Rationalisierung von Weltauffassungen ist ein Teilprozeß der gesellschaftlichen Modernisierung.<sup>186</sup> Die heutige Entwicklung ist damit nicht an sich neu, sie mag jedoch dadurch eine neue Qualität erreicht haben, daß sich medienvermittelt die Leitbilder individualistischer Lebensart durchzusetzen scheinen.<sup>187</sup> Die Rationalisierung der Weltauffassungen impliziert, daß sich Menschen in modernen Gesellschaften nicht mehr primär entlang traditioneller, weltanschaulicher Großgruppen organisieren, sondern tendenziell je nach Betroffenheit situativ und mit begrenztem politischen Zielen.<sup>188</sup> Damit finden sich auch in modernen Gesellschaften soziale Großgruppen mit teilweise ‚irrationalen‘ Weltauffassungen.<sup>189</sup> Diese Großgruppen sind jedoch weniger dauerhaft und vor allem seitens der staatlichen Politik weniger instrumentalisierbar. Sie praktizieren organische Solidarität im *Durkheim'schen* Sinne und sind daher wenig robust.<sup>190</sup> Versucht der Sozialstaat, diese Gruppen für sich zu instrumentalisieren, dann können sie auseinanderbrechen.

Empirische Untersuchungen zeigen, daß es sich bei diesen Aussagen keineswegs um reine Spekulationen handelt. Sowohl die ‚Europäische Wertestudie‘ als auch der aktuelle ‚Welt-Werte-Survey‘, der von 1995 bis 1997 in 61 Staaten durchgeführt wurde, gehen davon aus, daß die Art der Wertorientierung mit dem gesellschaftlichen Entwicklungsstand zusammenhängt. Dabei gehen hochmoderne Gesellschaften von der Modernisierungsphase in eine Postmodernisierungsphase über, wobei erstere durch säkular-rationale und leistungsorientierte Werte gekennzeichnet ist,

<sup>185</sup> Eine überragende Bedeutung von Leit- und Weltbildern mißt Gräfin *Dönhoff* ihnen zu, wenn sie schreibt, daß es ein unanfechtbares Gesetz in der Anthropologie gebe: „Es lautet: Fakten spielen in der Geschichte keine Rolle, entscheidend sind die Vorstellungen, die sich die Menschen von den Fakten machen.“ *Dönhoff*, 1997, S. 1. Vgl. auch *Engelhardt*, 1992 a, S. 67.

<sup>186</sup> Vgl. *Junge*, 1996, S. 734.

<sup>187</sup> Vgl. *Schieren*, 1997, S. 8.

<sup>188</sup> Vgl. *Junge*, 1996, S. 735 ff.

<sup>189</sup> „Ein Blick in die Tagespresse stellt den aktuellen Bezug her. Idealismus, Fundamentalismus und Irrationalität allerorten, zumindest jedoch genügend Evidenz, daß die Menschheit auch heute nicht primär nach materieller Bequemlichkeit und ihrem Vergnügen strebt. Betrachtet man die wohlhabenderen Industriegesellschaften, so ist eine Sinnkrise des Massenkonsums nicht von der Hand zu weisen und ganz im Gegenteil finden sich die Menschen in der Risikogesellschaft auf der Suche nach neuen Formen von Gemeinschaft und Loyalität.“ *Schönig*, 1996 a, S. 108.

<sup>190</sup> Nach *Durkheim* ist die arbeitsteilige Kooperation das fundamentale Organisationsprinzip moderner Gesellschaften, so daß der Zusammenhalt moderner Institutionen auf andere Art gewährleistet wird als zur Zeit der Bindung in traditionellen Großgruppen. War es in jenen traditionellen Großgruppen die Homogenität der Mitglieder, die eine mechanische Solidarität (Solidarität der Ähnlichkeiten) fundierte, so ist es in modernen, differenzierten Gesellschaften die organische Solidarität (Solidarität aus Unterschieden). Vgl. *Durkheim*, 1988, S. 181.

letztere hingegen durch Sorge um die Umwelt und den Wunsch nach mehr Beteiligung an der Gestaltung des beruflichen, sozialen und politischen Umfelds. Insgesamt ergibt sich aus den umfangreichen Studien, daß Modernisierung (und Postmodernisierung) eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Länder verknüpft ist, so daß gesellschaftlicher Wohlstand zunächst säkular-rationale Werte fördert und erst anschließend das Bedürfnis nach Lebensqualität. Welche Wertorientierungen konkret zu beobachten sind, hängt zudem vom kulturellen Hintergrund und insbesondere davon ab, welchem religiösen Einflußbereich die Länder zuzuordnen sind. Der kulturelle Einfluß der Weltreligionen fungiert gleichsam als Störgröße im ansonsten engen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wohlstand und (post-)moderner Wertorientierung. Er erklärt auch, warum die Bevölkerung der USA eine vergleichsweise traditionelle Wertorientierung hat, obwohl das Land zu den reichsten Ländern der Welt zählt. Vor dem Hintergrund des dominierenden Zusammenhangs von wirtschaftlichem Wohlstand und Wertorientierung ist es daher unzulässig, die USA in ihrer Werteorientierung als ‚Speerspitze der Entwicklung‘ zu betrachten. Eine Vorreiterrolle scheinen eher nordeuropäische Gesellschaften einzunehmen.<sup>191</sup>

Hinter dem Streben nach individueller Autonomie, den „alltagsweltlichen Ansprüchen an ‚ein Stück eigenes Leben‘“<sup>192</sup>, zeigt sich daher tendenziell das Leitbild einer individualisierten Lebensart und Weltauffassung. Dieser universelle Wunsch nach Autonomie „verbirgt sich hinter dem Anspruch auf die *Verfügung über eigenes Geld, eigene Zeit, eigenen Wohnraum, den eigenen Körper usw.*, mit den sich dadurch eröffnenden Möglichkeiten, sich ‚ein Stück weit‘ der jeweils vorgegebenen materiellen Abhängigkeit, Enge, Fremdbestimmtheit und Kontrolle zu entziehen, Sozialbeziehungen nach ‚eigenen‘ Bedürfnissen und Gesichtspunkten zu knüpfen und zu gestalten und so Perspektiven einer persönlich-biographischen Lebensführung zu entwickeln und umzusetzen.“<sup>193</sup>

Sei es im individuellen Aufbau und der Pflege von Freundes- und Nachbarschaftsbeziehungen, sei es im situativ-solidarischen Engagement im gesellschaftspolitischen Bereich oder sei es nicht zuletzt als Marktteilnehmer – der einzelne wird auf sich selbst und seine individuelle soziale Verantwortung verwiesen und daher wird er gar nicht anders können, als seine Weltauffassung dem anzugleichen. Dabei bringt eigennutzorientiertes Handeln – wie später in der Darstellung der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik noch gezeigt werden wird – typische, gesellschaftsprägende Kooperationsstrategien hervor.<sup>194</sup> Ihre prägende Kraft zeigt sich darin, daß gesellschaftliche Koalition und Kooperation teils situativ, mit wech-

<sup>191</sup> Vgl. zum Überblick *Inglehart*, 1998.

<sup>192</sup> *Beck*, 1983, S. 44.

<sup>193</sup> *Beck*, 1983, S. 44; Hervorhebungen im Original.

<sup>194</sup> Beides ist aus der Spieltheorie und der ökonomischen Theorie der Politik unter den Stichworten ‚Logik des kollektiven Handelns‘, ‚Tit for Tat‘ sowie ‚Theorie der Clubs‘ bekannt. Vgl. im Überblick: *Kirsch*, 1993, S. 139–170 sowie die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1.3 „Handlungsblockaden und spieltheoretische Institutionenemergenz“.

selnden Zweckbündnissen, teils jedoch auch langfristig, mit auf Reziprozitätsbeziehungen gründenden, emergenten Netzwerken erfolgt.<sup>195</sup> Diese Form der Kooperation übernimmt dann umgekehrt wiederum eine Leitbildfunktion, so daß ein sich selbstverstärkender Kreislauf entsteht.

Als *Zwischenergebnis* ist die Rationalisierung und Individualisierung von Weltauffassungen als *empirisches Faktum im Sinne einer Begleiterscheinung des wirtschaftlichen Wohlstands einer Gesellschaft* festzuhalten. Umgekehrt können wirtschaftliche Rückschläge diesen Trend schwächen oder gar umkehren. Für die – praktische wie theoretische – Sozialpolitik in modernen Gesellschaften folgt aus einer solchen Situationsanalyse die Überlegung, ob das rationale Eigennutzstreben zur grundlegenden Verhaltensannahme gemacht werden kann und soll. Geschieht dies, dann werden Probleme des Sozialstaats „nicht länger auf böse Motive oder die Charakterschwäche der Handlungsakteure, z. B. auf ihre Profitgier, auf ihren Egoismus, zurückgeführt werden.“<sup>196</sup> *Es bleibt dann Sozialpolitik das Feld der Anreizsetzung, der Zieldefinition und des Entwurfs von Regeln. Appelle an Gesinnung, Solidarität und Moral können langfristig nur komplementär zu Anreizen wirksam sein. Stets muß das Eigeninteresse „klug und realistisch mitbedacht und eingesetzt“ werden.*<sup>197</sup>

### 3.2.1.2.3 Kritik an Maßnahmen zur Trendumkehr

Die obigen Ausführungen zur Individualisierung und Rationalisierung legen nahe, daß die Gestaltungsoptionen für die Politik im modernen Gesellschaften tendenziell geringer sein werden, als sie es in traditionellen Gesellschaften und angesichts stabiler Normalitätsstandards waren. Gegen diese Einschätzung sinkender Gestaltungsoptionen spricht, daß dem Staat selbstverständlich gewichtige Gestaltungsoptionen bleiben und diese sogar im Zuge der Individualisierung noch wachsen. Denn gerade durch die Herauslösung des einzelnen aus den traditionellen Bindungen und gerade dadurch, daß er sich alleingelassen den Bedingungen des Marktes und des Staates gegenüber sieht, können der Markt wie der Staat unmittelbar auf ihn einwirken und gesellschaftliche Gestaltungsoptionen wahrnehmen. Gemeint sind hier beispielsweise der Einfluß der Werbung auf die Konsumentenentscheidung und der Einfluß der Familienpolitik auf die Entscheidung für eine Haushaltsform.<sup>198</sup> Sol-

<sup>195</sup> Vgl. Beck, 1983, S. 54–60. Solcherlei Netzwerke wurden bereits oben unter Hinweis auf Durkheim als Institutionen organischer Solidarität bezeichnet, in denen der Zusammenhalt auf funktioneller Heterogenität basiert. Vgl. Durkheim, 1988, S. 181.

<sup>196</sup> Homann, 1997, S. 15.

<sup>197</sup> „Eine lebensfähige Gemeinschaft ... muß scheitern, wenn nicht das Eigeninteresse des Menschen klug und realistisch mitbedacht und eingesetzt wird.“ Lehmann, 1997, S. 99; vgl. Homann, 1995, S. 189–211.

<sup>198</sup> „Gerade Individualisierung bedeutet also: *Institutionalisierung*, institutionelle Prägung, und damit: *politische Gestaltbarkeit* von Lebensläufen und Lebenslagen.“ Beck, 1986, S. 212; Hervorhebungen im Original.

cherlei Einflußnahme auf die Entscheidung des einzelnen erfolgt im Zuge der Individualisierung und Rationalisierung unmittelbar durch Anreize, d. h. ungefiltert durch traditionelle soziale Gruppen und Normalitätsstandards.

Liegt nun in diesen wachsenden Gestaltungsoptionen eine Umkehrungsmöglichkeit des Modernisierungsprozesses und eine Chance für eine Renaissance von Normalitätsstandards?

Dies ist fraglich, da die Modernisierung zunächst und vor allem einen Gewinn an Freiheitsgraden bedeutet und wachsenden Handlungsspielräumen eine eigenständige positive Bewertung zukommt. Insofern wird die Akzeptanz des Modernisierungsprozesses den Gestaltungsoptionen eine natürliche Grenze setzen.

Das gestalterische Wirken des Sozialstaats stößt konkret dort auf Grenzen, wo staatliche Vorgaben von Konzepten des ‚guten sozialen Lebens‘ (z. B. Familienförderung) auf Kosten anderer Konzeptionen (z. B. Alleinlebende) verwirklicht werden. Dies bedeutet nicht, daß Familienförderung unmöglich wäre, wohl aber, daß ihr Grenzen gesetzt sind. Sie wird dann um so eher konsensfähig sein, wenn für sie sonstige, ‚rationale‘ Gründe (z. B. der Familienfunktionen, d. h. Verminderung demographischer Alterung, Sicherung der Sozialisation von Kindern u. a.) für die Familienförderung angeführt werden können.<sup>199</sup> Bei jeder dieser Funktionen fragt sich indes, ob sie nicht auch außerhalb der Familie erfüllt werden können.<sup>200</sup> Letztlich ist daher die Familienförderung – wie sie auch im Grundgesetzauftrag des Schutzes von Ehe und Familie kodifiziert ist – wohl eher ein Wert an sich, d. h. eine Vorstellung über wünschenswerte Lebensmodelle.

Eben jene Vorstellungen über wünschenswerte Lebensmodelle mögen ihre Protagonisten finden und auch von der demokratischen Mehrheit getragen werden, sie geraten jedoch in Legitimationsprobleme, wenn der Bezug sozialstaatlicher Leistungen von der Bejahung und Befolgung eines standardisierten Lebensentwurfs abhängt, der wiederum von einer wachsenden Minderheit eben nicht geteilt wird. Damit muß in einer Demokratie – auch aufgrund des Eigenwert der Emanzipation – letztlich der Versuch scheitern, den exogenen Trend der Modernisierung mit sozialpolitischen Mitteln aufzuhalten.

Es kann daher nicht um Maßnahmen zur Trendumkehr gehen, sondern vielmehr darum, „Individuum und Gesellschaft, Individualität und Vergesellschaftung“ nicht

<sup>199</sup> Vgl. Koslowski, 1983, S. 11; Winterstein, 1995, S. 43; Schöning, 1996 a, S. 109.

<sup>200</sup> Ein umfassender Katalog von Familienfunktionen wurde von Max Wingen formuliert. Er unterscheidet eine Reproduktionsfunktion, Sozialisationsfunktion, Funktion der sozialen Platzierung, hauswirtschaftliche Funktion, Regenerationsfunktion, Ausgleichsfunktion und Solidaritätssicherungsfunktion. Vgl. Wingen, 1997, S. 40; vgl. auch Lampert, 1996 a, S. 24–28. Effizient ist die Funktionserfüllung durch die Familie vor allem unter dem qualitativen Aspekt. Externe Leistungen der Kindererziehung lassen sich nur unvollkommen kontrollieren. Die Produktion der Haushaltsgüter erfordert daher typischerweise eine Bindung, die auf der Identität (und nicht allein der Produktivität) der Personen beruht. Vgl. Beland, 1995, S. 53; Schäfer, 1983, S. 127.



als Gegensatz zu formulieren, sondern als sich wechselseitig bedingend und steigerbar. Trifft dies zu, dann ist Individualisierung dialektisch zu denken. Sie ist „zugleich Chance und Zumutung, Befreiung und Disziplinierung, Ermöglichung und Beschränkung“<sup>201</sup>. Der gesellschaftlichen Modernisierung entgegenzuwirken, hieße daher auch, die Chancen für die Entwicklung des Sozialstaats außer acht zu lassen.

Die hier entwickelte Argumentation vor Augen, konzentriert sich das Verhältnis von Individualisierung und Sozialpolitik auf den Umgang mit der Frage der sozialen Gerechtigkeit und insbesondere auf die Ausbildung neuer Sicherheitsbedürfnisse und auf ihre sozialpolitische Absicherung: „Wenn Unsicherheit zur gesellschaftlichen Basiserfahrung der Moderne wird und qualitativ neuartige Sicherheitsbedürfnisse das Pendant zum Individualisierungsprozeß darstellen, kann Sozialpolitik, sofern sie adäquate sicherheitsgenerierende Institutionen hervorbringt, als konstitutiv für Individualisierung ausgewiesen werden.“<sup>202</sup>

Sozialpolitisch fatal ist nicht der Prozeß der gesellschaftlichen Individualisierung an sich, sondern dessen unkritische Gleichsetzung mit dem Marktkonformitätspostulat. An diesem Punkt kommt der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik eine nicht unbedeutende Rolle zu, für die sich in der Literatur eindrückliche Formulierungen – wie die folgende von *Hans Jonas* – finden: „Denn hier, wo die Menschen über Menschen nachdenken, und zwar öffentlich, *ändert das Dasein der Theorie als selber geschichtliche Tatsache die Bedingungen des Erkenntnisgegenstandes*. Da sie selber kausale Kraft gewinnt, um ihrer Wahrheit zur Wirklichkeit zu verhelfen, also der Absicht nach zum Eintreffen ihrer Prognosen beiträgt, so könnte sie zu den selbsterfüllenden Propheterien gehören: *ihr Recht behalten bewiese nicht die Wahrheit, sondern ihre Macht über die Gemüter, durch die sie die Ursache bestimmter Handlungen wird*.“<sup>203</sup> Einiges spricht dafür, daß das Leitbild des rationalen Wirtschaftsmenschen bereits heute ‚kausale Kraft‘ gewonnen hat und als Deutungsmuster wachsende Erfolge verbuchen kann.<sup>204</sup>

Die sozialpolitische Aufgabe liegt somit darin, die an sich begrüßenswerte „Entnaivisierung“ des Menschen als „Ergebnis eines Lern- und Reifeprozesses, den Gott uns hat durchlaufen lassen“<sup>205</sup> positiv umzusetzen. Beispiele hierfür sind die Förderung spontaner Solidarität, die Förderung sozialer Netzwerke vor Ort sowie der gesellschaftliche Diskurs über die erwünschte Gesellschaft, d. h. ihre Allokations- und Verteilungsmechanismen für bestimmte Güter und Personengruppen.<sup>206</sup>

<sup>201</sup> Huf, 1998, S. 70 f. Hervorhebungen im Original. Vgl. auch S. 71–87.

<sup>202</sup> Huf, 1998, S. 78, vgl. ausführlich S. 78–87.

<sup>203</sup> Jonas, 1984, S. 209 f., Hervorhebungen durch den Verfasser. Vgl. hier und im folgenden auch Schönig, 1996 a, S. 111.

<sup>204</sup> Vgl. Kohli, 1986, S. 205.

<sup>205</sup> Oswald von Nell-Breuning, zitiert nach Lothar Schneider: Die subsidiäre Gesellschaft, a. a. O., S. 36.

<sup>206</sup> „Solidarität, obwohl gründend in der ‚Natur‘ des Menschen..., ist ihrer Möglichkeit und Notwendigkeit nach ein Produkt der neuzeitlichen Entwicklung und damit von der Individua-



Anlaß besteht um so weniger, je mehr Beachtung den kulturoptimistischen Aspekten der Modernisierungstheorie zuerkannt wird.<sup>207</sup> Im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung werden die Institutionen nicht abgeschafft, sondern lediglich vom einzelnen verstärkt hinterfragt und letztlich entsprechend gestaltet. Praktische Sozialpolitik wird daher weder per se mehr oder weniger umfassend, noch mehr oder weniger marktkonform sein. Entscheidend wird für die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften nicht ihre konkrete Gestalt, sondern ihre Legitimation als rationale Sozialpolitik.

### 3.2.2 Endogene Strukturprobleme der bundesdeutschen Sozialpolitik

Als endogene Strukturprobleme der bundesdeutschen Sozialpolitik werden im folgenden jene Probleme untersucht, die sich aus den obigen allgemeinen, exogenen und international beobachtbaren Entwicklungen speziell für die bundesdeutsche Sozialpolitik ergeben. Sie sind als Probleme bei der Produktion von sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit zu verstehen, denen sich der bundesdeutsche Sozialstaat im fortschreitenden Modernisierungsprozeß gegenüberübersieht.

#### 3.2.2.1 Bedeutungsverlust nivellierender Verteilungspolitik als Problem für die Produktion sozialer Gerechtigkeit

##### 3.2.2.1.1 Polarisierung und Pluralisierung der Sozialstruktur

Als Beleg und knappe Übersicht für eine wachsende Polarisierung in der Einkommensverteilung zwischen armen und reichen Personen in der Bundesrepublik sei die folgende 1 angeführt. Nach diesen Berechnungen von *Richard Hauser* und *Irene Becker* läßt sich seit Anfang der siebziger Jahre „ein mäßiger, aber eindeutiger Trend zu einer größeren Disparität der Nettoäquivalenzeinkommen“ beobachten.<sup>208</sup> Die Daten zeigen die Entwicklung sowohl der Armut als auch des Reichtums. Dazu

---

lisierungstendenz nicht zu trennen. Solidarität ist also der Name für jene Bindekräfte der Gesellschaft, die erforderlich und möglich werden, wenn im Zuge der modernen Individualisierung die traditionellen Ligaturen zerfallen.“ *Strasser*, 1994, S. 120 f.

<sup>207</sup> Verwiesen sei hier nur auf die Beiträge von *Marx*, *Durkheim*, *Parsons*, *Luhmann*, *Habermas*, *Giddens* und *Beck*.

<sup>208</sup> *Hauser/Becker*, 1996, S. 288. Das Nettoäquivalenzeinkommen errechnet sich aus dem Haushaltsnettoeinkommen durch Division mit einem vom Haushaltstyp abhängigen Gewichtungsfaktor. Diese Faktoren wurden von der OECD standardisiert und belaufen sich auf: 1,0 für den Haushaltsvorstand, 0,7 für weitere Haushaltsmitglieder ab 15 Jahre, 0,5 für Kinder bis einschließlich 14 Jahre. Damit liegt die fiktive Wohlfahrtsposition einer Person in einem Mehrpersonenhaushalt aufgrund der möglichen Doppelnutzung gemeinsamer Haushaltseinrichtungen regelmäßig über ihrem einfachen Pro-Kopf-Einkommen. Vgl. hier und im folgenden *Hauser/Becker*, 1996, S. 286 f.

wird auf die relativen Wohlfahrtspositionen, d. h. das 0,5fache bzw. 2fache des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens, abgestellt.

Tabelle 1

**Die Verteilung von Personen nach ihrem relativen Nettoäquivalenzeinkommen  
für die alten und die neuen Bundesländer 1973–1994**

<i>Jahr</i>	<i>unter 0,5 Personen in armen Haushalten</i>	<i>0,5–2,0</i>	<i>über 2,0 Personen in reichen Haushalten</i>
<b>alte Bundesländer</b>			
1973	6,5	89,3	4,2
1978	6,5	89,6	3,9
1983	7,8	88,2	4,0
1988	8,9	86,8	4,3
1990	10,5	85,3	4,2
1991	10,1	85,4	4,5
1992	9,6	86,0	4,4
1993	11,0	84,0	5,0
1994	11,5	83,2	5,3
<b>neue Bundesländer</b>			
1990	3,7	95,3	1,0
1991	4,3	93,5	2,2
1992	6,3	91,5	2,2
1993	6,4	91,0	2,6
1994	8,1	89,5	2,4

Die Daten für die alten Bundesländern 1973 bis 1988 wurden aus der EVS errechnet. Die Daten 1990–1994 aus dem SOEP-West bzw. SOEP-Ost. *Quelle*: Hauser/Becker, 1996, S. 288; eigene Berechnungen.

Trotz der schwankenden und uneinheitlichen Verteilungsentwicklung in einigen Jahren zeigt sich dennoch tendenziell, daß der Einkommensanteil der mittleren Gruppen durchgängig zurückgegangen ist, während umgekehrt sowohl die Armuts- als auch die Reichtumsquoten angestiegen sind. Die Armutsquote ist in den alten Bundesländern von 1973 bis 1994 von 6,5 % auf 11,5 %, also auf fast den doppelten Wert gestiegen. Demgegenüber war der Anstieg der Reichtumsquote von 4,2 % auf 5,3 % weitaus geringer, wobei allerdings hier die Untererfassung der obersten Einkommensklassen methodisch zu bemängeln ist.<sup>209</sup> Eine leichte Korrektur dieser Polarisierungstendenz war zu Anfang der 90er Jahre zu beobachten. Diese scheint wiederum bis heute revidiert worden zu sein.<sup>210</sup>

<sup>209</sup> Vgl. Schönig, 1996b, S. 51–54.

<sup>210</sup> Vgl. Hauser/Becker, 1996, S. 288; Schäfer, 1996, S. 608.

Weiterhin ist zu erkennen, daß sich die Verteilungsrelationen in den neuen Bundesländern denjenigen in den alten Bundesländern zügig angleichen. Auch wenn hier keine langen Zeitreihen vorliegen, so zeigt sich dennoch, daß die Einkommensverteilung noch 1990 in den neuen Bundesländern deutlich nivelliert war. Danach ist eine rasche Zunahme der Armuts- und eine weniger rasche Zunahme der Reichumsquote zu beobachten. Beide Trends decken sich mit denen in den alten Bundesländern recht gut.<sup>211</sup>

Auch eine Analyse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik bestätigt diese Aussagen. Die Steuerstatistik als Datenbasis hat dabei den Vorteil, auch höchste Einkommen differenziert auszuweisen.<sup>212</sup> Leider ist bei dieser Datenbasis die Differenzierung nach sozio-ökonomischen Merkmalen recht grob. Betrachtet man die 18 Einkommensklassen, so zeigt sich, daß fast die Hälfte der Steuerpflichtigen im Jahr 1989 über Einkünfte zwischen 30.000 und 75.000 DM verfügte (= 49,3 %). Allerdings liegen nur 14 % der Steuerpflichtigen über 75.000 DM, während die Einkünfte von 36,7 % weniger als 30.000 DM betragen. Damit zeigt sich die bekannte Rechtsschiefe in der Einkommensverteilung. Die Polarisierung der Einkommensverteilung zeigte sich auch und gerade in den Extremen. Die obersten 895 Steuerpflichtigen (= 0,004 %) vereinigten 1989 über 3 % aller Einkünfte auf sich. Am unteren Ende der Einkommensklassen mußten hingegen die Einkünfte von 4.296.590 Steuerpflichtigen (=18,6 %) addiert werden, um auf einen vergleichbar hohen Anteil (2,8 %) an dem Gesamtbetrag der Einkünfte zu kommen.

Grundsätzlich könnte der progressive Steuertarif beim Übergang von der Primär- zur Sekundärverteilung eine Nivellierung der Verteilungsrelationen bewirken. Bedingt vor allem durch die unterschiedlichen steuerlichen Abzugsmöglichkeiten werden indes in der Bundesrepublik die Spitzensteuersätze nur von wenigen bezahlt und damit wird der progressive Tarif in seiner nivellierenden Wirkung durch die Ausgestaltung der Abzüge und der steuerlich nicht erfaßten Einkommen abgeschwächt.<sup>213</sup> Aus Sicht einer nivellierenden Verteilungspolitik richtet sich daher die Kritik dagegen, daß sich die effektive Belastung „unkontrolliert von der Öffentlichkeit ergibt und daß deshalb bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen Vorteile erhalten, die mit den Zielsetzungen der Einkommensteuer nicht zu vereinbaren sind und die man ihnen bei voller Kenntnis der Auswirkungen der Abzugsmöglichkeiten auch nicht gewähren würde.“<sup>214</sup> Die spätere Skizze der neoklassischen Steuerinzidenzlehre wird diesen Aspekt noch ausführlich behandeln.<sup>215</sup>

Auch eine Differenzierung nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes bestätigt die Erfolglosigkeit staatlicher Umverteilungspolitik. In einer neueren Un-

<sup>211</sup> Vgl. *Hauser/Becker*, 1996, S. 289; *Offermann*, 1997, S. 107; *Heinlein*, 1996, S. 573–575.

<sup>212</sup> Statistisches Bundesamt, 1989, S. 24 f.

<sup>213</sup> Vgl. *Albers*, 1974, S. 79, 107, 117.

<sup>214</sup> *Albers*, 1974, S. 137 f.

<sup>215</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.2.1 „Kritik an der staatlichen Umverteilungspolitik“.

tersuchung von *Hauser* und *Becker* ist die Entwicklung der relativen gruppenspezifischen Nettoeinkommenspositionen nach durchschnittlichen Äquivalenzeinkommen in den alten Bundesländern dargestellt.<sup>216</sup> Betrachtet man die Entwicklung der relativen Wohlfahrtspositionen in den letzten 25 Jahren, so fällt die in der Regel konstante Rangfolge der relativen Positionen auf. Erwartungsgemäß nehmen die Selbständigenhaushalte durchweg die Spitzenpositionen ein. Die überwiegend von Sozialhilfe lebenden Personen erreichen in allen Jahren die niedrigste (50% des Durchschnittseinkommens), die Bezieher von Arbeitslosengeld die zweinniedrigste Position. Andere Nichterwerbstätige sind – abhängig von ihrem ehemaligen Erwerbsstatus – teilweise sogar etwas besser gestellt als einige Haushalte mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand. So nehmen bemerkenswerterweise die Pensionäre die zweithöchste Position ein, gefolgt von den aktiven Beamten und den Angestellten.

Im Rahmen der Konstanz der Rangfolgen haben sich die Abstände zwischen den Wohlfahrtspositionen deutlich verschoben, was erneut die Polarisierung der Einkommensverteilung belegt. Seit Anfang der achtziger Jahre ist eine absolute und relative Verbesserung der Wohlfahrtsposition der Selbständigen offenkundig. Umgekehrt haben sich die relativen Positionen der abhängig Beschäftigten sowie der Sozialhilfe- oder Arbeitslosengeldbezieher verschlechtert.<sup>217</sup> Das Auseinanderdriften der Einkommenspositionen kann schließlich in dem Absinken der bereinigten Lohnquote abgelesen werden. Denn die Tatsache, daß in den letzten Jahren die Lohnquote merklich auf ca. 65 % gefallen ist, kann bei einem derartigen Aggregat als ein deutliches Auseinanderdriften der Verteilungsrelationen interpretiert werden.<sup>218</sup>

Zum Beleg der Polarisierungsthese sei schließlich auch auf die Entwicklung der bundesdeutschen Vermögensverteilung hingewiesen.<sup>219</sup> Selbst nach den Daten der EVS und des SOEP, aber auch in der Vermögensteuerstatistik zeigt sich eine sehr hohe Vermögenskonzentration, die sich in den letzten Jahren eher verstärkt hat. Beim Grundvermögen ist besonders auffällig, daß 1993 nur die Hälfte (alte Bundesländer) bis ein Viertel (neue Bundesländer) aller Haushalte überhaupt Grundvermögen besitzt. Zudem umfassen in den alten Bundesländern die obersten beiden Vermögensklassen nur 5,8 % aller Haushalte, aber fast ein Drittel (31,6 %) des gesamten Reinvermögens.<sup>220</sup> In den neuen Bundesländern sind die Verhältnisse noch ungleicher. Dort verfügen 2 % aller Haushalte über 30,7 % des Reinvermögens. Angesichts dieser Verteilungsschiefe wird besonders deutlich, daß die in den sechziger und siebziger Jahren diagnostizierte Schiefe der Vermögensverteilung keineswegs nivelliert wurde und daß Durchschnittsangaben zur Vermögensverteilung daher

<sup>216</sup> Vgl. hier und im folgenden *Hauser/Becker*, 1996, S. 286 f. sowie auch *Zerche*, 1993.

<sup>217</sup> Vgl. auch *Schönig*, 1996 b, S. 53; o. V., 1993, S. 501; *Bedau*, 1993, S. 150–171.

<sup>218</sup> Diese Aussage gilt auch trotz der mit der Lohnquote verbundenen methodischen Probleme. Vgl. *Külp*, 1994, S. 237 ff.

<sup>219</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 87; *Schönig*, 1996 b, S. 57.

<sup>220</sup> Vgl. *Schäfer*, 1995, S. 629; *Schönig*, 1996 b, S. 55–78.

nach wie vor irreführend sind.<sup>221</sup> Für die Verteilung des Geldvermögens gilt dieses Urteil analog, jedoch ist hier nach wie vor eine etwas geringere Polarisierung festzustellen.<sup>222</sup> In den alten Bundesländern besitzen 50 % aller Haushalte (kumulierter Anteil des Nettogeldvermögens bis unter 35.000 DM) nur 9 % des Nettogeldvermögens (kumulierter Anteil der Nettogeldvermögensbeträge). Von diesen 50 % wiesen 11 % nur Schulden oder sehr geringe Vermögensbestände (im Durchschnitt = 5.200 DM) auf. Umgekehrt besitzen in den alten Bundesländern die oberen 18,4 % fast zwei Drittel des Nettogeldvermögens. In den neuen Bundesländern ist die Konzentration des Geldvermögens nicht so stark wie in den alten Bundesländern. Auch dort besitzt zwar die untere Hälfte der Haushalte nur 11,6 % des Nettogeldvermögens, dafür ist aber die Vermögenskonzentration in der oberen Hälfte bei weitem nicht so ausgeprägt.

Die Perspektiven der Vermögensverteilung weisen nicht nur aufgrund der Selbstalimentation des Vermögens und der mit steigendem Volumen zunehmenden Fähigkeit zur Bildung eines renditemaximalen Portfolios auf eine Zunahme der Polarisierungstendenz. Hinzu tritt, daß die ‚Erbengeneration‘ in höchst unterschiedlichem Umfang erben wird. Zu diesem Problem lassen sich aus den oben genannten Datenquellen (Steuerstatistik, EVS, SOEP) nur grobe Aussagen ableiten. Weiterführende Ergebnisse wurden kürzlich aus den Daten des Alters-Surveys gewonnen. Sie belegen, daß Vererbungen erstens dazu beitragen, daß soziale Ungleichheit reproduziert wird und sie zweitens direkte Ursache für die Polarisierung von Einkommen und Vermögen sind. Da z. B. Hauptschulabgänger wesentlich seltener und deutlich weniger erben als Akademiker, werden faktisch Personen mit höherem sozialen Status bevorzugt und jene benachteiligt, die ohnehin kaum Zugang zu höheren sozialen Positionen haben. Dies gilt ebenfalls für die Bevorzugung von Westdeutschen gegenüber Ostdeutschen, nicht jedoch für eine Differenzierung zwischen den Geschlechtern.<sup>223</sup> Unterstellt man, daß eine drastische Verschärfung des Erbschaftssteuerrechts politisch nicht durchsetzbar ist, so ist von der kommenden Erbschaftswelle eine weitere Polarisierung der Vermögensverteilung zu erwarten.

Problematisch sind daher Formulierungen und Begriffe wie „Nachklassengesellschaft“, „Jenseits von Klasse und Schicht“, „entstrukturierte Klassengesellschaft“, „pluraldifferenzierte Wohlstandsgesellschaft“, „von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus“ und nicht zuletzt die Betonung des „Lebensstils“. Diese Begriffe der Sozialstrukturanalyse zeigen nur eine Seite der Sozialstrukturentwicklung.<sup>224</sup>

Die Fakten veranschaulichen, daß die traditionelle, vertikale, materiell bedingte Ungleichheit der Klassen und Schichten nicht aus dem Blick verloren werden sollte.

<sup>221</sup> Vgl. *Krelle/Schunke/Siebke*, 1968, S. 381; *Mierheim/Wicke*, 1978, S. 71 ff.; *Bohnet*, 1989, S. 83 f.

<sup>222</sup> Vgl. *Schäfer*, 1995, S. 627.

<sup>223</sup> Vgl. *Szydlík*, 1999, S. 80–104.

<sup>224</sup> Vgl. zu den Belegen *Geißler*, 1996, S. 321.

In Deutschland hat besonders *Reiner Geißler* vehement darauf hingewiesen, daß sich Klassen und Schichten im Zuge des Modernisierungsprozesses keineswegs aufgelöst haben und sich auch nicht im Prozeß ihrer Auflösung befinden.<sup>225</sup>

Das Interesse der ‚postmodernen‘ Sozialstrukturforschung an der horizontalen sozialen Ungleichheit und an der Vielfalt der freiwillig gewählten Lebensstile ist nicht nur empirisch fragwürdig, da nach wie vor eine ebenfalls zunehmende vertikale soziale Ungleichheit zu konstatieren ist.<sup>226</sup> Die Betonung horizontaler Pluralisierung ist auch insofern gesellschaftspolitisch irreführend, da sie die Notwendigkeit nivellierender Sozialpolitik vernachlässigt. So trübt die Fokussierung der bundesdeutschen Sozialstrukturforschung auf die dynamische Vielfalt der Lagen hierzulande den Blick für weiterhin bestehende vertikale Ungleichheitsstrukturen: „Es besteht die Tendenz, daß vertikale Strukturen wegdifferenziert, wegpluralisiert, wegindividualisiert und wegdynamisiert werden. Sie werden mit einem Schleier von Prozessen der Individualisierung, Pluralisierung, Differenzierung verhüllt und unkenntlich gemacht.“<sup>227</sup> Im Gegensatz dazu steht z. B. in Großbritannien, Frankreich und den übrigen romanischen Ländern nach wie vor die vertikale Schichtung im Mittelpunkt der Sozialstrukturanalyse.

Zweifelsohne ist es ein Verdienst der Pluralisierungsthese, daß nun die individuellen Akteure stärker berücksichtigt werden und deutlich wird, wie sie ihre erweiterten Freiräume nutzen. Andererseits droht einen Verlust an Diagnosefähigkeit, nämlich dort, wo sich die „sozialkritische Ungleichheitsforschung“ zu einer „postmodernen Vielfaltsforschung“ entwickelt und das Beharrungsvermögen der alten Ungleichheiten vernachlässigt.<sup>228</sup> Die neue dynamische Vielfalt der Lebensstile beinhaltet eine weniger sozialkritische Bewertung und einen geringeren sozialpolitischen Handlungsbedarf.<sup>229</sup> Er zeigt sich in der politischen Praxis in einem normativen Bedeutungsverlust des Leitbilds nivellierender Verteilungspolitik.

Der Bedeutungsverlust des Leitbilds nivellierender Verteilungspolitik geht mit einem verschärften Verteilungskampf einher, der sich wiederum in der Bildungspartizipation niederschlägt. Die verschiedenen Bildungsreformen und Bildungsexpan-

<sup>225</sup> *Geißler*, 1996, S. 319.

<sup>226</sup> Vgl. *Haller*, 1986, S. 171 ff.

<sup>227</sup> *Geißler*, 1996, S. 323; im Original hervorgehoben; vgl. auch im Überblick *Geißler*, 1998, S. 207–222.

<sup>228</sup> *Geißler*, 1998, S. 222 f.

<sup>229</sup> „Mit der Fixierung der Nachklassentheoretiker auf Prozesse der Entstrukturierung, Individualisierung, Diversifizierung und Pluralisierung geht auch der traditionelle *sozialkritische Impetus* der Ungleichheitsforschung verloren. Wer vertikale Unterschiede für sozial irrelevant erklärt oder gar nicht mehr wahrnimmt, wer sie wegindividualisiert, wegdemokratisiert oder wegpluralisiert, für den ist soziale Gerechtigkeit weitgehend verwirklicht oder kein Wert mehr. *Sozialkritische Ungleichheitsforschung* wandelt sich unter der Hand in *postmoderne, normativ unverbindliche Vielfaltsforschung*. Ihr Gegenstand ist nicht mehr die problematische *Ungleichheit der Lebenschancen*, sondern die faszinierende *Vielfalt der Lebensformen, Lebensstile und Erlebnismilieus*.“ *Geißler*, 1998, S. 225; Hervorhebungen im Original.

sionen der letzten Jahrzehnte haben an der schichtspezifischen Ungleichheit der Bildungsabschlüsse wenig geändert. Zwar ist die Expansion der Hochschulen allen Schichten zugute gekommen, gleichwohl vergrößerte sich die Ungleichheit der Bildungschancen. Ein Vergleich der Studienanfänger nach sozialer Herkunft in den Jahren 1969 und 1993 verdeutlicht, daß der Anteil der Studierenden unter den Beamtenkindern von 27 % auf 47 % gestiegen ist, während die Vergleichswerte bei den Selbständigen (11 % auf 27 %), den Angestellten (15 % auf 27 %) und insbesondere bei den Arbeitern (3 % auf 4 %) deutlich darunter lagen.<sup>230</sup> Die traditionell höhere Wertschätzung der Bildung in der Mittelschicht und vor allem der Widerstand der mittleren und oberen Schichten gegenüber einem sozialen Abstieg erzeugt offenbar einen stärkeren Druck zu höheren Bildungsabschlüssen als umgekehrt die vage Hoffnung auf sozialen Aufstieg in den unteren Schichten.<sup>231</sup>

Die Verschärfung dieser Verteilungskämpfe bedeutet nicht zuletzt, daß informelle Netzwerke („Beziehungen“) eine zunehmende Bedeutung für die Verwertungschancen der formalen Qualifikation erlangen. Schon *Weber* hatte auf derartige soziale Schließungstendenzen hingewiesen. Angesichts des steigenden Angebots an Bildungsabschlüssen, der Dualisierung der Dienstleistungsberufe und der gleichzeitigen Verknappung von Arbeitsplätzen werden Bildungsabschlüsse zugleich auf- und abgewertet. Sie werden aufgewertet, indem sie zur notwendigen Bedingung eines Normalarbeitsverhältnisses geworden sind; sie werden abgewertet, da sie keineswegs mehr hinreichen, um einen der gut dotierten Arbeitsplätze (good jobs) zu erlangen. „Der Abschluß alleine reicht nicht mehr hin; hinzukommen müssen ‚Auf-treten‘, ‚Beziehungen‘, ‚Sprachfähigkeit‘, ‚Loyalität‘ – also *extrafunktionale* Hintergrundkriterien einer Zugehörigkeit zu ‚sozialen Kreisen‘, die durch die Bildungsexpansion gerade überwunden werden sollte.“<sup>232</sup> Indem somit ständische Selektionskriterien an Bedeutung gewinnen, kann von einer „Refeudalisierung der Verteilung von Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt“ gesprochen werden. Das Bildungssystem gleicht nach einem Bild von *Beck* einem „Geisterbahnhof“, in dem Fahrkarten für Züge vergeben werden, deren Fahrplan und Ziel nicht klar ist und dessen Züge ohnehin überfüllt sind.<sup>233</sup>

Als *Zwischenfazit* ist daher festzuhalten, daß seit Anfang der siebziger Jahre, vor allem aber seit Anfang der achtziger Jahre in der Bundesrepublik eine *Polarisierung der Einkommens- und Vermögensverteilung* festzustellen ist. Sie zeigt sich in einer *absoluten und relativen Zunahme von Reichtum und Armut* sowie in *zunehmenden Abständen in der relativen Einkommensverteilung nach dem sozialen Status der Haushalte*. Es besteht daher wenig Anlaß, die Analyse der vertikalen Sozialstruktur für obsolet zu halten und ausschließlich Aspekte der horizontalen Differenzierung und Pluralisierung zu betrachten.

<sup>230</sup> Vgl. *Geißler*, 1996, S. 325.

<sup>231</sup> Vgl. *Geißler*, 1994 a, S. 144.

<sup>232</sup> Vgl. *Beck*, 1986, S. 139; Hervorhebung im Original.

<sup>233</sup> *Beck*, 1986, S. 238 und 248; Hervorhebung im Original.

### 3.2.2.1.2 Politische Ökonomie von Armut, Reichtum und verengten Verteilungsspielräumen

Fragt man nun nach den Ursachen für den Bedeutungsverlust nivellierender Verteilungspolitik, so sind grundsätzlich zwei Antworten denkbar. Erstens könnte es sein, daß in modernen Gesellschaften generell Verteilungskonflikte an Bedeutung verloren haben und daß der Entwicklung also eine Schwächung des Leitbilds nivellierender Verteilungspolitik zugrunde liegt. Als Folge der gesellschaftlichen Modernisierung wäre allgemein die Präferenz zur Korrektur der Primärverteilung zurückgegangen und diese Änderung der sozialen Wohlfahrtsfunktion wäre von den Politikern lediglich umgesetzt worden.

Realistischer scheint hingegen die zweite denkbare Ursache. Demnach ist zwar von der Existenz und sogar Zuspitzung der Verteilungskonflikte im Prozeß der Polarisierung von Einkommen und Vermögen auszugehen, jedoch verfügen die konfliktären Interessen über eine unterschiedliche Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit. Ausgangspunkt der Argumentation ist das bekannte Modell der Neuen Politischen Ökonomie, wonach Politiker als Stimmenmaximierer versuchen, die Umverteilungspolitik als Nebenprodukt einer Strategie zur Sicherung des Wahlsiegs zu instrumentalisieren. Sie orientieren sich daher an jenen Wählerschichten, die sowohl zahlenmäßig bedeutsam sind als auch eine hohe Wahlbeteiligung aufweisen.

Hier kann konstatiert werden, daß gerade jene Gruppen, die besonders auf sozialstaatliche Transfers angewiesen sind, eine unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung aufweisen. Als Faustregel gilt, daß die Wahlbeteiligung um so höher ist, je höher Bildungsniveau, Einkommen und korrespondierende Merkmale des sozialen Status sind. Es liegt daher für einen stimmenmaximierenden Politiker nahe, den qualifizierten und wohlhabenden Wählerschichten eine besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.<sup>234</sup> Umgekehrt formuliert sind die traditionell deprivierten und benachteiligten Bevölkerungsschichten wie Langzeitarbeitslose, Obdachlose und Langzeitsozialhilfeempfänger sowie deren Kinder jene, die durch ihre geringe Wahlbeteiligung bzw. fehlendes Stimmrecht eine geringe politische Präsenz haben.

Diese ungleiche politische Repräsentation wiegt um so schwerer, da bei den Unterschichten nicht nur die Wahlbeteiligung gering ist, sondern auch ihre Fähigkeit, kollektive Interessenvertretungen zu organisieren. So sind ihre Interessen in der Verbandslandschaft nach *Mancur Olsons* Logik des kollektiven Handelns systematisch unterrepräsentiert und so stellt die geringe Fähigkeit der genannten Gruppen, Widerstand gegen Kürzungsprogramme zu organisieren, einen entscheidenden Nachteil im politischen Verteilungskonflikt dar.<sup>235</sup> Es ist daher einige Skepsis gegenüber dem Optimismus angebracht, der noch *John K. Galbraiths* Theorem der Countervailing Power kennzeichnete.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Vgl. Volkert, 1998, S. 7–10.

<sup>235</sup> Vgl. Schäfer, 1983, S. 126.

<sup>236</sup> Vgl. bereits Winterstein, 1969, S. 127 und S. 140f.; Kirsch, 1993, S. 147.



Die Vermutung einer schwachen politischen Interessenvertretung der Unterschichten fußt somit sowohl auf ihrer schichtspezifischen politischen Teilnahme als auch auf der Schwäche ihrer Verbände. So trivial es klingt, so gravierend sind die verteilungspolitischen Implikationen: „Zum einen fehlt es den Unterschichten – ungeachtet der Gewerkschaftslobby – an sachlich kompetenten sowie sprachgewandten und wortgewaltigen VertreterInnen ihrer Interessen, wie sie die Frauen in ihren Reihen haben. Zum anderen sind schichtspezifische Ungleichheiten im politischen Bereich – so wie auch im Bildungssystem – erheblich fester verwurzelt als geschlechtsspezifische und schwerer, evtl. auch gar nicht zu beseitigen. Probleme, die nur schwer zu lösen sind, werden verdrängt – ein bequemer Weg zur Problem-, Lösung.“<sup>237</sup>

Gegenüber Hoffnungen auf eine umfassende Politik zur Armutsbekämpfung und nivellierenden Verteilungspolitik ist daher in der modernen Gesellschaft der Bundesrepublik einige Skepsis angebracht. Gerade in modernen Gesellschaften scheint es angesichts zunehmender Verteilungskämpfe um das Sozialbudget wahrscheinlich, daß sich Politiker bei Kürzungsprogrammen nicht nach der Bedürftigkeit orientieren, sondern den Weg des politisch geringsten Widerstandes gehen. Wenig spricht dafür, daß die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften rationaler im Sinne einer Bevorzugung der ‚wirklich‘ Bedürftigen werden kann.

Auch die von Ökonomen präferierten Reformvorschläge einer Regelbindung der Umverteilungspolitik erscheinen als wenig praktikabel. Sie umfassen erstens die Beschränkung des Einflusses von Interessenverbänden durch Offenlegung ihrer Beratungsfunktionen und Zuwendungen, zweitens die Verlängerung von Wahlperioden und Umverteilungsperspektiven und drittens den Einsatz von Referenden.<sup>238</sup> Solcherlei Vorschläge werden von neoklassisch orientierten Ökonomen vorgetragen und sind insofern problematisch, da sich moderne Gesellschaften in ihrer inhärenten Dynamik nicht auf langfristige Regelbindungen festlegen lassen werden. Verfassungsmäßige Regelbindungen erscheinen in diesem Sinne als patriarchalisches Element der Umverteilungspolitik, das in seiner Konzeption kaum mit der individualisierten Struktur moderner Gesellschaften vereinbar ist.

Ein entscheidender Grund für den Bedeutungsverlust nivellierender Verteilungspolitik in Deutschland dürfte zudem darin liegen, daß sich die Verteilungsspielräume verengt haben. Verteilungspolitik ist aufgrund fallender Wachstumsraten des Sozialprodukts ‚spürbarer‘ geworden, da sie nicht mehr mit einer Umverteilung des Zuwachses zu bewältigen ist. Der empirische Befund langfristig fallender Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts in Deutschland ist zumindest für die

<sup>237</sup> Geißler, 1996, S. 330.

<sup>238</sup> Vgl. Volkert, 1998, S. 20 ff. Diese Vorschläge sind idealtypisch für die Argumentation der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Ihnen stehen die konträren Ansätze der nicht-neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik gegenüber. Beide werden ausführlich in Kapitel 4 dieser Arbeit diskutiert.

Bundesrepublik eindeutig.<sup>239</sup> Die verengten Verteilungsspielräume sind sowohl durch exogene als auch durch endogene Determinanten zu erklären.

Für die Verursachung durch exogene Faktoren spricht erstens, daß hochentwickelte Industrienationen eine Wachstumsschwäche aufweisen, die schon allein durch eine einfache mathematische Erklärung erklärbar wird. Denn konstante Wachstumsraten würden ein exponentielles Wachstum bedeuten und sehr schnell wäre ein unendliches Wachstum erforderlich, um weiterhin konstante Wachstumsraten zu halten. Offensichtlich sind konstante Wachstumsraten in einer endlichen Welt – auch wenn nicht mit Mengen –, sondern mit Wertgrößen gerechnet wird – nicht einfach fortzuschreiben.<sup>240</sup> Zweitens wurde weiter vorne in dieser Arbeit gezeigt, daß der wirtschaftliche Strukturwandel auch zunehmende Beschäftigung in einfachen Dienstleistungen hervorbringt und eben jene durch geringe Produktivität gekennzeichnet sind.<sup>241</sup> Drittens gibt die von *John M. Keynes* formulierte These von der fallenden marginalen Konsumneigung einen Anhaltspunkt, in hochentwickelten Volkswirtschaften wenn auch keine Marktsättigung, so doch eine zunehmende Gefahr von Einbrüchen der Binnennachfrage zu vermuten.<sup>242</sup>

Für die Verursachung der Wachstumsschwäche durch endogene Faktoren spricht, mit Blick auf *Mancur Olsons* Analyse, daß eine Wachstumsschwäche auch endogen durch die Institutionalisierung von Sonderinteressengruppen und Verteilungskoalitionen bedingt sein kann. Durch diese Verteilungskoalitionen können die Entscheidungswege länger werden und es kann die Innovationsfreudigkeit und Offenheit für den Strukturwandel abnehmen.<sup>243</sup> Wachstumshemmend ist demnach nicht die einfache Tatsache und das Ausmaß staatlicher Umverteilung,<sup>244</sup> entscheidend scheint vielmehr die institutionelle Organisation der Umverteilung, also die „Kosten des politischen Prozesses“<sup>245</sup>, die für die Organisation der Umverteilung aufgewendet werden müssen. Jene vergleichsweise hohen Kosten in der Bundesrepublik wären dann zu rechtfertigen – wie in der nicht-neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik betont wird –, wenn die Verhandlungen zwischen den Verbänden auf einer stabilen Machtverteilung beruhen würden.

Jedoch ist das Gegenteil der Fall. Angesichts globalisierter Kapitalmärkte haben sich die Verhandlungspositionen der Kapitaleigner nachhaltig verbessert. Denn die Kapitaleigner drohen mit Abwanderung, wenn sie auf dem nationalen Markt keine Rendite erzielen, die der Rendite auf dem internationalen Kapitalmarkt entspricht.

<sup>239</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1996, Tab. 1.

<sup>240</sup> Vgl. *Afheldt*, 1994, S. 27.

<sup>241</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.1.1.1 „Wirtschaftsordnung“.

<sup>242</sup> Vgl. *Zinn*, 1997, S. 254 f.; vgl. auch *Schönig*, 1996 b, S. 39.

<sup>243</sup> Vgl. *Olson*, 1991, S. 98 ff.

<sup>244</sup> Vgl. *Persson/Tabellini*, 1994, S. 600; *Alexina/Rodrik*, 1994, S. 465; *Schmidt*, 1988, S. 185–211.

<sup>245</sup> *Schönig*, 1996, S. 123.

In einer solchen „Rentiersökonomie“<sup>246</sup> verschärfen sich bei sinkenden Wachstumsraten die Verteilungskämpfe, da die Ansprüche an die Rendite des mobilen Kapitals unverändert geblieben sind bzw. sie sich am Weltmarktzins orientieren. Statt eine nivellierende Umverteilungspolitik betreiben zu können, sind die Regierungen ganz im Gegenteil zu „vorbeugenden Konzessionen“ gezwungen, um eine Abwanderung des mobilen Kapitals zu verhindern.<sup>247</sup> Die letztlich entscheidende exit option der Kapitaleigner stellt die Effektivität des mit erheblichen Kosten verbundenen politischen Prozesses der Organisation der Umverteilung nachhaltig in Frage.

Als *Zwischenfazit* ist daher festzuhalten, daß die nivellierende Umverteilungspolitik in modernen Gesellschaften keine zentrale Stellung mehr hat. Geht man davon aus, daß sich in modernen Gesellschaften die Verteilungskonflikte eher noch verschärfen, so erscheint die *unzureichende Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit der wirtschaftlichen Schwachen* als eine zentrale Ursache des Bedeutungsverlusts nivellierender Verteilungspolitik. Die „*asymmetrisch verteilten Austrittsmöglichkeiten*“ der Produktionsfaktoren bestimmen, wer welche Anpassungsleistungen zu bringen hat und welche Ziele verfolgbar und nicht verfolgbar sind.<sup>248</sup>

### 3.2.2.1.3 Leitbildwandel von der Solidarität zur Selbstverantwortung

Bereits im vorstehenden Abschnitt wurde angedeutet, daß die bislang betonten ‚harten‘ Fakten der Machtverteilung im Verteilungskonflikt nicht das alleinige Erklärungsschema sind. Hinzu treten ‚weiche‘ Faktoren, d. h. die gesellschaftlichen Leitbilder, die ja letztlich darüber entscheiden, wie die empirischen Fakten – also die zunehmende Polarisierung von Einkommen und Vermögen – interpretiert werden.

Hinsichtlich der sozialpolitischen Leitbilder ist von besonderer Bedeutung, daß der Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung zu einer Akzentuierung der Selbstverantwortung als gesellschaftlichem Leitbild geführt hat. Konkret wird in der Diskussion um den Umbau des deutschen Sozialstaats – vor allem seitens der Befürworter marktorientierter Entstaatlichung – regelmäßig betont, daß das Selbstverantwortungsprinzip gestärkt und solidarische Elemente des Systems sozialer Sicherung reduziert werden sollten.

Obwohl das Selbstverantwortungsprinzip schon immer als Gestaltungsprinzip des Sozialstaats anerkannt war, hat sich heute somit der Akzent verschoben. Ur-

<sup>246</sup> Schmidt, 1996, S. 703.

<sup>247</sup> Streeck, 1996, S. 45; Hervorhebungen im Original.

<sup>248</sup> Streeck, 1996, S. 51 f.; Hervorhebungen im Original. Am Rande sei vermerkt, daß auch die einmalige, schockartige Umverteilung des Vermögens heute keine realistische Option mehr ist. Sie ist aufgrund der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes und der wirtschaftspolitischen Klugheit rechtlich unmöglich bzw. aufgrund ihrer Folgewirkungen politisch unklug. Vgl. Krause-Junk, 1981, S. 355.

sprünglich hatte das Selbstverantwortungsprinzip einen zentralen Akzent in der Individualität. Es besagt, daß die Situation des einzelnen Menschen (nicht die einer sozialen Klasse oder Schicht), seine individuellen Beiträge und sein Bedarf im Mittelpunkt des Systems zu stehen haben. Des weiteren ist der einzelne dann für sich selbst verantwortlich. Das Individualitäts- und Persönlichkeitsprinzip ist insofern bereits heute im Sicherungssystem verankert, wird jedoch traditionell wirksam von den beiden anderen Gestaltungsprinzipien der Solidarität und Subsidiarität flankiert. Solidarität und Subsidiarität interpretieren und lenken gleichsam das Individualitäts- und Persönlichkeitsprinzip.<sup>249</sup>

Wenn heute hingegen von wirtschaftsliberaler Seite ein Umbau des Sozialstaats gefordert wird, so steht in aller Regel eine Stärkung der Selbstverantwortung und ein Abbau der Umverteilung auf der Tagesordnung. Selbstverantwortung und Umverteilung werden dann unmittelbar gegeneinander ausgespielt.<sup>250</sup> Praktisch geschieht dies durch Maßnahmen zur Re-Kommodifikation des Faktors Arbeit, durch Einführung von Selbstbeteiligungen und Beitragsrückerstattung in der Sozialversicherung.

Das Leitbild der Selbstverantwortung gewinnt vermutlich gerade bei den individuell erfolgreichen Personen an Bedeutung. Dies sind jene, die sich in der gehobenen Mittelschicht befinden, die sich dauerhaft in ihrem Erwerbsstatus etabliert haben, die über die größte Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit verfügen, die schließlich aufgrund ihrer sozialen Kompetenz und Vorbildfunktion meinungsbildend für die gesamte Gesellschaft sind. Aus ihrer Sicht ist eine möglichst weitgehende Deregulierung des Arbeitsmarktes und eine Absicherung der Lebensrisiken über die Privatversicherung anzustreben.

### *3.2.2.2 Bedeutungsverlust von Normalitätsstandards als Problem für die Produktion sozialer Sicherheit*

Der besondere Problemdruck des bundesrepublikanischen Systems der sozialen Sicherung rührt daher, daß es auf den Prinzipien der Erwerbsarbeitszentriertheit und der Sicherung der relativen sozialen Status' beruht. Daher ist dieses System in dem Maße einem Reformdruck ausgesetzt, wie die Normalitätsstandards der Erwerbsarbeit und der Haushaltsformen an Bedeutung verlieren. So liegt der Schlüssel zum Verständnis der Strukturprobleme des bundesdeutschen Systems der sozialen Sicherung im empirischen und normativen Bedeutungsverlust der Normalitätsstandards.

<sup>249</sup> Vgl. Schönig/L'Hoest, 1996, S. 2 f.; Schönig, 1996 a, S. 101.

<sup>250</sup> Explizit heißt es dazu seitens der Arbeitgeberverbände: „Um den sozialen Schutz für die wirklich Bedürftigen auf Dauer sicherstellen zu können, ist es vonnöten, die ausgeferte Umverteilung zwischen allen und jedem zu begrenzen sowie die nur schwach ausgeprägte Eigenverantwortung bzw. Eigenvorsorge – dort, wo es möglich ist – zu stärken. Nur so ist es möglich, sowohl die ‚lähmende‘ Zwangsabgabenlast zu senken als auch die ‚erforderlichen‘ Sozialleistungen zu erbringen.“ Hansen, 1996, S. 140.

Ein Bedeutungsverlust dieser Normalitätsstandards führt „zur Obsoleszenz der immer noch an diesen normativen Fundamenten und Normalitätsunterstellungen orientierten sozialstaatlichen Sicherungsarrangements“<sup>251</sup>.

Zweifelsohne sind Normalarbeitsverhältnis und Normalfamilie – in der Figur des männlichen Familiernährers – eng miteinander verwoben. Gleichwohl soll im folgenden zunächst eine analytische Trennung beider vorgenommen werden. Erst später werden dann beide Aspekte unter dem Begriff der analogen Differenzierung der Erwerbs- und Familienstruktur zusammen diskutiert.

### 3.2.2.2.1 Normalarbeitsverhältnis

#### 3.2.2.2.1.1 Normativer Bedeutungsverlust

Über die Definition des Normalarbeitsverhältnisses herrscht in der Literatur kein Konsens. Dies läßt sich dadurch erklären, daß es sich bei dem Begriff um eine „Denkfigur“ handelt, d. h. um eine zusammenfassende Interpretation arbeitsrechtlicher Vorschriften. Unter „atypischer Beschäftigung“ werden dann umgekehrt jene Formen verstanden, die nicht der Denkfigur des Normalarbeitsverhältnisses entsprechen. Ausgehend vom Normalarbeitsverhältnis, ist die atypische Beschäftigung lediglich formal und negativ abgegrenzt. Ihre Erscheinungsformen sind daher vielfältig.<sup>252</sup>

Die Zusammenschau der einzelnen Schutzstandards sowie ihrer Geltungsbedingungen hat je nach Autor eine mehr oder weniger umfassende Definition des Normalarbeitsverhältnisses hervorgebracht. Im internationalen Vergleich reduziert sich die Definition des Normalarbeitsverhältnisses auf die Merkmale der unbefristeten Vollzeitwerbstätigkeit in abhängiger Beschäftigung.<sup>253</sup> Obwohl diese zweidimensionale Definition auch von deutschsprachigen Autoren übernommen wird,<sup>254</sup> scheint sie jedoch für die konkrete Sozialordnung der Bundesrepublik zu eng. Denn bezogen auf eine konkrete Sozialordnung fließt eine Fülle weiterer Dimensionen mit in die Definition ein. Indem sich somit die spezifische Definition des Normalarbeitsverhältnisses nur national und zeitpunktbezogen aufstellen läßt, sind die Normalitätsstandards letztlich einem langfristigen, pfadabhängigen Wandel unterworfen.

Im Zuge der Entwicklung von Normalitätsstandards hat sich in Deutschland eine landesspezifische und vergleichsweise stabile Definition des Normalarbeitsverhältnisses etabliert. Sie ist eng mit der Annahme verknüpft, daß das Normalarbeitsverhältnis seine Legitimation in seiner gesellschaftliche Funktion vorfindet, d. h. in der Pazifizierung der neuen sozialen Frage. Die Pazifizierung besteht in der Möglichkeit, gesellschaftliche Konflikte kollektiv zu regeln, indem man darüber

<sup>251</sup> Hinrichs, 1996, S. 102.

<sup>252</sup> Zu beiden Begriffen vgl. Keller, 1997 a, S. 227 f.

<sup>253</sup> Vgl. De Grip/Hoevenberg/Willems, 1997, S. 51.

<sup>254</sup> Vgl. Plander, 1990, S. 19 und die dort angegebene Literatur.

verhandelt, was die Normalitätsstandards sind und welche sozialstaatlichen Leistungen an sie geknüpft sein sollen. Mit dem Normalarbeitsverhältnis hält die Arbeitsmarktpolitik mehr oder weniger marktkonforme Regelungselemente für den Austausch von Arbeitskraft gegen Lohn bereit.<sup>255</sup> Funktioniert das Regelungsmodell des Normalarbeitsverhältnisses nicht mehr, so entfällt auch seine Befriedigungsfunktion. Letztlich steht und fällt die „herrschende Fiktion des Normalarbeitsverhältnisses“<sup>256</sup> mit der Situationsadäquanz, d. h. mit ihrer Übereinstimmung mit den Präferenzen derjenigen, die sein Zustandekommen tragen. Jedes Urteil über das Normalarbeitsverhältnis hat die verschiedenen Quellen seiner Entstehung (staatliche Arbeitsgesetzgebung, Rechtsprechung, Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen) und die über den Zeitraum von 150 Jahren wechselnden politischen Einflüsse und Machtverhältnisse zu berücksichtigen.<sup>257</sup>

So wäre es nur natürlich, daß der heutige Ruf nach Abkehr von und Flexibilisierung des Normalarbeitsverhältnisses erneut in veränderten Präferenzen und als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen begründet ist.<sup>258</sup> Gründe für den Ruf nach Flexibilisierung ergeben sich dann, wenn die Standardisierung dem Einzelfall nicht gerecht wird, sei es hinsichtlich der Vergütung, der Arbeitszeit, des Vertretungsbedarfs oder schlicht der Kompliziertheit und des Beratungsbedarfs gegenüber der Gesamtheit der Vorschriften.<sup>259</sup> So wie das Normalarbeitsverhältnis die Beschäftigungssituation der industriellen Massenproduktion („Industriemodell der sozialen Sicherung“)<sup>260</sup> spiegelt, so ist nicht auszuschließen, daß es bei einer zunehmenden Tertiarisierung der Wirtschaft und Individualisierung der Arbeitnehmer nicht mit den Bedürfnissen beider Parteien übereinstimmt.

Wie kann nun heute der rechtliche Bedeutungsgehalt des Normalarbeitsverhältnisses für die Bundesrepublik Deutschland ermittelt werden? *Ulrich Mückenberger* schlägt dazu vor, die arbeits- und sozialrechtlichen Normen als „kodifiziertes Senioritätsprinzip“<sup>261</sup> aufzufassen und entsprechend zu systematisieren. Dabei wird vorausgesetzt, daß das Normalarbeitsverhältnis auf dem Arbeitnehmerbegriff aufbaut. Es kann nur für jene gelten, die „aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags im Dienste eines anderen zur fremdbestimmten Arbeit in persönlicher Abhängigkeit ver-

---

<sup>255</sup> Damit „stellt sie zugleich die Tatsache abhängiger Beschäftigung als solcher, das politische Skandalon also, das erst die ‚soziale Frage‘ begründete, außer Streit. Sie entpolitisiert, kanalisiert und pazifiziert somit die soziale Frage – und kann sich, insofern ihr Regelungsmodell funktioniert, sogar der Zustimmung der am industriellen Konflikt Beteiligten erfreuen, wie die Erfahrung aus den meisten kapitalistischen Industrienationen lehrt.“ *Mückenberger*, 1985, S. 416.

<sup>256</sup> *Mückenberger*, 1985, S. 422.

<sup>257</sup> Vgl. *Reuter*, 1988, S. 47.

<sup>258</sup> Vgl. *Gaugler*, 1988, S. 14; *Berger*, 1988, S. 233.

<sup>259</sup> Vgl. *Gaugler*, 1988, S. 18ff.

<sup>260</sup> Vgl. *Rösner*, 1997 a, S. 63.

<sup>261</sup> *Mückenberger*, 1985, S. 424.

pflichtet“ sind.<sup>262</sup> Folgende Aspekte sind darüber hinaus nach *Mückenberger* relevant:<sup>263</sup>

- *Dauer der Betriebszugehörigkeit*, d. h. Dauer der Beschäftigung in ein und demselben Betrieb, wobei diese Privilegien in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen häufig verstärkt werden: Kündigungsschutz, Urlaubsanspruch, Wahlrecht zum Betriebsrat, Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen und bei der Aufstellung von Sozialplänen, Bemessung der Höhe von Abfindungen, Übertragbarkeit des betrieblichen Rentenanspruchs.
- *Dauer von Beschäftigungszeiten*, d. h. Gesamtdauer der Beschäftigung in einem oder mehreren Betrieben: Dauer und Höhe von Arbeitslosengeld und Alters-, oder Berufs-/Erwerbsunfähigkeitsrenten, Dienstaltersstufen im öffentlichen Dienst.
- *Lebensalter*, d. h. unabhängig von der bisherigen Erwerbsbiographie, wobei auch diese Privilegien häufig tarifvertraglich ergänzt werden: Jugendarbeitsschutz, Recht zum Vertragsabschluß mit Arbeitgeber, Kündigungsschutz, Urlaubsanspruch, Wahlrecht zum Betriebsrat, Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen und bei der Aufstellung von Sozialplänen, Bemessung der Höhe von Abfindungen.
- *Vollzeitarbeit*, d. h. bezogen auf die vereinbarte Arbeitszeit: Obergrenzen, Ruhepausen, Mehrarbeitszuschläge, kurzzeitige Abwesenheit, Teilnahme am betrieblichen Kommunikationssystem sowie die Geringfügigkeitsgrenzen in der Kranken- und Rentenversicherung einerseits und Arbeitslosenversicherung andererseits.
- *Betriebliche Arbeit*, d. h. Weisungsgebundenheit durch Anbindung einer Tätigkeit an den betrieblichen Zusammenhang: Heimarbeiter, freie Mitarbeiter und andere Selbständige fallen per se aus dem arbeits- und sozialrechtlichen Geltungsbereich heraus.
- *Betriebsgröße*, d. h. je größer der Betrieb, desto umfassender die Privilegien: Mindestgrößen zur Anwendung des Betriebsverfassungs- und Kündigungsschutzgesetzes, der Formalisierungspflicht bei Massenentlassungen, Abfassung von Wirtschaftsberichten.

<sup>262</sup> *Lieb*, 1997, S. 1. Der Arbeitsrechtler *Lieb* diskutiert kritisch, ob die Schutzbedürftigkeit als zentrales Merkmal des Arbeitnehmerbegriffs aufgefaßt werden kann. Schutzbedürftig wäre ein Arbeitnehmer insofern, als er aufgrund der Verpflichtung zu fremdbestimmter Arbeit eigene Dispositionsspielräume verliert. Der neuere Vorschlag von *Wank* hingegen versucht, den Arbeitnehmerbegriff in Abgrenzung zum Unternehmerbegriff herauszuarbeiten und dabei die Besonderheiten der jeweiligen Problemgruppen (freie Mitarbeiter u. a.) speziell zu berücksichtigen. Vgl. *Wank*, 1992, S. 90 f.

<sup>263</sup> Vgl. hier und im folgenden: *Mückenberger*, 1985, S. 424–429; *Mückenberger*, 1990, S. 173 f.

- *Qualifikationsniveau*, d. h. Einstufung in der betrieblichen Hierarchie in Abgrenzung zum Jedermanns-Arbeitsmarkt: Schutz gegen Versetzungen, Verweis auf unzumutbare Tätigkeiten, Einstufung bei Sozialplänen und bei Arbeitslosigkeit.

Führt man sich diesen breiten Kriterienkatalog vor Augen, so zeigt sich nach *Mückenberger* eindrucklich, daß die Arbeits- und Sozialordnung ihre Interventionen tendenziell auf dauerhafte Arbeitsverhältnisse in Großunternehmen konzentriert, die im betrieblichen Zusammenhang auf Vollzeitbasis erfolgen und Qualifikation voraussetzen. In dem Maße, wie einzelne Kriterien nicht erfüllt werden, tritt das Arbeitsverhältnis mehr oder weniger aus der Geltungszone der Arbeits- und Sozialordnung.<sup>264</sup> Dadurch werden diejenigen weniger geschützt, bei denen eigentlich ein besonders hoher Schutzbedarf angenommen werden kann.

Selbst wenn man das Normalarbeitsverhältnis auf die Merkmale einer unbefristeten Vollzeiterwerbstätigkeit reduziert, ergeben sich Abweichungen in fünffacher Hinsicht:<sup>265</sup>

- Zunächst sind die *herkömmlichen Ausnahmen* für bestimmte Tätigkeit zu bedenken. Hierzu zählen die Befristungen und Teilzeittätigkeiten im Rahmen der Saisonarbeit sowie der traditionellen freien Mitarbeit in der Landwirtschaft und im tertiären Sektor wie z. B. Kultur, Bildung, Einzelhandel und Gastronomie.
- Zweitens bestehen umfangreiche Möglichkeiten zur *Arbeitsvertragsflexibilisierung*, d. h. der Begründung atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Hierbei behalten die Arbeitgeber ihre Rolle als Weisungsgeber und Finanzier bei. Konkret handelt es sich hier um Zeitverträge und Teilzeitbeschäftigung sowie die Vereinbarung flexibler Arbeitszeiten auf Abruf, wie sie mit dem BeschFG von 1985 möglich wurden. Weiterhin ist hier die sozialversicherungsfreie Beschäftigung im Sinne des § 8 SGB IV zu nennen.<sup>266</sup>
- Drittens und eng damit zusammenhängend ist die *Finanzierungsflexibilisierung* von Arbeitsverträgen zu nennen. Dabei handelt es sich zwar de jure lediglich um einen besonderen Befristungsgrund. Er begründet jedoch dadurch ökonomisch eine andere Qualität des Arbeitsverhältnisses, da der Arbeitgeber nicht mehr der Finanzier des Arbeitsvertrags ist. Beispiele dafür sind die Befristungen aufgrund einer Drittmittelfinanzierung, wie sie im Hochschulbereich, bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie bei projektbezogener Beschäftigung üblich ist.
- Viertens ist die *Flexibilisierung durch Wechsel der Arbeitgeberrolle* zu nennen. Sie liegt zunächst dann vor, wenn eine echte (nicht gewerbsmäßige) Arbeitnehmerüberlassung für befreundete Unternehmen oder eine unechte (gewerbsmäßige)

<sup>264</sup> Vgl. *Mückenberger*, 1985, S. 429.

<sup>265</sup> Vgl. hier und im folgenden: *Plander*, 1990, S. 21–48; *Mückenberger*, 1990, S. 178–182.

<sup>266</sup> *Keller*, 1997 a, S. 227, zählt zu den Formen der atypischen Beschäftigung die „Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit, ‚neue‘ Selbständigkeit und ‚neue‘ Heimarbeit.“



ge) Arbeitnehmerüberlassung gegen Entgelt besteht. Zudem kann der Arbeitgeber durch die Einschaltung eines Subunternehmers betriebliche Leistungen auslagern. Unmittelbare Konsequenz für die betroffenen Arbeitnehmer ist es, daß sie entweder nicht mehr in tarifgebundener Beschäftigung stehen oder in kleineren Betrieben beschäftigt sind, deren Mitarbeiterzahl unter den Vorschriften der §§ 1, 106 BetrVG, § 23 KSchG und § 1 MitbestG 1976 liegen. Unterhalb dieser Schwellen zu bleiben oder dorthin zu gelangen wird daher auch ein Motiv der Arbeitgeber zur Vereinbarung atypischer Beschäftigung sein.

- Fünftens ist darüber hinaus auch die *Flexibilisierung durch Aufgabe der Arbeitgeberrolle* möglich. Sie ist gleichsam der Extremfall eines Wechsels der Arbeitgeberrolle durch die Vereinbarung von Privatdienstverträgen an Selbständige. Branchenbedingt sind solche Arbeitsverträge mit freien Mitarbeitern verbreitet, zunehmend jedoch auch als sogenannte ‚Scheinselbständigkeit‘, d. h. solcher Selbständigen, die nur für einen Auftraggeber arbeiten und daher de facto weisungsgebunden sind. Ohne Belastung durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben, ohne unmittelbares Weisungsrecht und ohne Einbindung in den betrieblichen Zusammenhang werden Arbeiten ausgelagert, die traditionell Arbeitnehmern übertragen wurden. Dabei scheint die Zahl der betroffenen Branchen zuzunehmen. Sie reichen von der Bauwirtschaft über Einzelhandel, Speditionsgewerbe, Beratung und Gastronomie. Hier ist zudem eine enge Verbindung zu Franchisekonzepten zu konstatieren.

Die vielfältigen Maßnahmen zur Deregulierung des Arbeitsmarktes (Befristung, Teilzeitarbeit, Kündigungsschutzes, Zulassung von Ausnahmetatbeständen, die Aufteilung von Arbeitnehmergruppen im Betriebsverfassungsgesetz) haben nicht mehr das Normalarbeitsverhältnis zum Leitbild. Sie teilen vielmehr den Tatbestand der Beschäftigung in vielfältigen Differenzierungen auf und delegieren Vereinbarungen auf die bilaterale Verhandlung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.<sup>267</sup> Diesen Prozeß nutzen die Arbeitgeber durch die oben angeführten Flexibilisierungsstrategien. Was sind die Ursachen für diesen Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses?

Eine Antwort auf diese Frage gibt die bereits oben angedeutete Feststellung *Mückenbergers*, daß sich die schützenden und gewährenden Interventionen der Arbeits- und Sozialordnung nicht nach der Schutzbedürftigkeit der betreffenden Arbeitsverhältnisse und/oder der Personen richten. Vielmehr ist die Privilegierung dort maximal, wo sie bei den Arbeitgebern auf den geringsten Widerstand stößt und wo die organisierten Interessengruppen am mächtigsten sind. Indem das Normalarbeitsverhältnis das Senioritätsprinzip kodifiziert, ordnet es Beschäftigungsverhältnisse in eine Rangfolge und kann daher schon logisch nicht die Gesamtheit der zu einem Zeitpunkt Beschäftigten gleichermaßen privilegieren.

<sup>267</sup> Vgl. *Mückenberger*, 1990, S. 182.

Mit anderen Worten: Dem Normalarbeitsverhältnis fehlen Bedarfskriterien. Statt dessen folgt es betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien (interner Arbeitsmarkt), dem *Bismarckschen* Prinzip der Statussicherung (Anspruchsvoraussetzungen) und dem Durchsetzungsvermögen auf dem Arbeitsmarkt und gegenüber der Politik (Facharbeiterorientierung). Durch die kodifizierten Senioritätsregeln des Normalarbeitsverhältnisses „verlängern sich die Segmentationslinien des Arbeitsmarktes in den normativen Raum hinein. Unterlegen und diskriminiert bleiben die Interessen derjenigen, die sich entweder nicht dem herrschenden Grundmuster einfügen oder am unteren Ende der Hierarchie stehen“.<sup>268</sup>

So gesehen ist das Festhalten an Normalitätsstandards in modernen Gesellschaften sozialpolitisch nicht unproblematisch, und so erklärt sich auch, daß die Kritik am Normalarbeitsverhältnis aus recht unterschiedlichen Lagern vorgebracht wird. Für die einen Kritiker greift mit dem Normalarbeitsverhältnis der Sozialstaat zu weit in die Privatautonomie ein, die anderen sehen in ihm – in *Esping-Andersens* Terminologie – einen konservativen Sozialstaat verwirklicht, der auf halbem Wege stehengeblieben ist.<sup>269</sup>

Für einen knappen Überblick zur Diskussion sei als erster Kritikpunkt am Normalarbeitsverhältnis die Argumentation neoklassisch orientierter Ökonomen vorgebracht. Diese Position wird im vierten Kapitel dieser Arbeit noch ausführlich dargelegt. Ihrer Ansicht nach sind die Schutzvorschriften des Normalarbeitsverhältnisses analog zu Versicherungsverträgen zu interpretieren. Sie sind daher mit Kosten verbunden, die solcherlei Beschäftigungsverhältnisse aus Sicht des Arbeitgebers relativ verteuern und die daher von den Arbeitgebern möglichst umgangen werden. Insofern sei ein weiteres Festhalten am Normalarbeitsverhältnis nicht zu vertreten. Es erhöhe die Arbeitskosten, behindere den strukturellen Wandel und erschwere die Eingliederung von Outsidern in den Arbeitsmarkt. Aufgrund dieser negativen Auswirkungen mangelnder Arbeitsmarktflexibilität wird eine umfassende Deregulierung und eine weitere Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis gefordert.<sup>270</sup> Seit Anfang der achtziger Jahre hat diese Argumentation – kurz: Deregulierung schafft Arbeitsplätze – sowohl in der volkswirtschaftlichen Fachdiskussion als auch in der Politikberatung deutlich an Einfluß gewonnen. Indem die Krise am Arbeitsmarkt als Krise der Arbeitsmarktordnung interpretiert wurde, verstärkte sich der normative Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses.<sup>271</sup>

Von einigen Autoren, insbesondere aus dem Umfeld des IAB, wird dieser Kritik am Normalarbeitsverhältnis unter Hinweis auf die neueren Arbeitsmarkttheorien entgegengehalten, daß die arbeits- und sozialrechtlichen Normalitätsstandards mit der Zahlung von Effizienzlöhnen kompatibel sind. Sie können darüber hinaus effi-

<sup>268</sup> Mückenberger, 1985, S. 433.

<sup>269</sup> Vgl. Mückenberger, 1985, S. 466.

<sup>270</sup> Vgl. als nur ein prominentes Beispiel das Papier von Siebert, 1995.

<sup>271</sup> Vgl. die von Büchtemann/Neumann, 1990, S. 13 ff. kritisch referierte Argumentation.

zient sein, da sie eine Senkung von Verhandlungs- und anderen Transaktionskosten bedeuten und beide Marktparteien vor einer Ausbeutung einer momentan stärkeren Verhandlungsposition schützen. Insofern wird ein pauschale Deregulierung abgelehnt und es werden Vorschläge zur Flexibilisierung je nach Interventionsbereich (Lohnfindung, Arbeitszeit, Kündigungsschutz) und Arbeitsinhalt differenzierter beurteilt.<sup>272</sup> Auch eine solchermaßen differenzierte Argumentation unterstützt letztlich den normativen Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses, da sie unterschiedliche Teilmärkte (Arbeitsinhalte und Qualifikationsniveaus) als notwendige Differenzierungen bei der Beurteilung von Normalitätsstandards ansieht. Demnach „ist und bleibt die Beurteilung atypischer Erwerbsformen ambivalent. Atypische Beschäftigung kann, muß aber nicht prekären Charakter haben.“<sup>273</sup> Folgende Beispiele mögen dies illustrieren:

Schon das Beispiel der Selbständigen führt die Ambivalenz atypischer Beschäftigungsformen vor Augen. Selbständigkeit kann, muß jedoch nicht unfreiwillig sein. Denn freiwillige Selbständigkeit ist nicht nur bei hochqualifizierten Beratertätigkeiten in freien Berufen von Vorteil, da sie dem Selbständigen einen breiten Branchenüberblick verschafft. Sie kann auch bei anderen Tätigkeiten Ausdruck des Wunsches nach selbstbestimmter und selbstverwirklichender Arbeit sein, die nach wie vor überdurchschnittlich entlohnt wird. Die freie Disposition über die eigenen Arbeitsinhalte und Arbeitszeiten wird gerade in modernen Gesellschaften – und hier besonders in ‚kreativen‘ Berufen – als hoher Eigenwert betrachtet.<sup>274</sup> Es wäre schlicht unangebracht, die Selbständigen pauschal zur sozialpolitischen Problemgruppe zu erklären.

Andererseits kann Selbständigkeit auch zur ‚Scheinselbständigkeit‘ werden, d. h. mit faktischer Weisungsgebundenheit und Abhängigkeit von einem einzigen Auftraggeber einhergehen.<sup>275</sup> In sozialrechtlicher Hinsicht sind Scheinselbständige definitorisch von den ‚echten‘ Selbständigen und den Arbeitnehmern zu trennen. Ex definitione (aufgrund des Merkmals der Schutzbedürftigkeit) können Arbeitnehmer keine Selbständigen sein und Selbständige keine Arbeitnehmer. Scheinselbständige sind damit diejenigen, die zwar rechtlich, jedoch nicht tatsächlich selbständig sind. Über die Schutzbedürftigkeit kann nur im Einzelfall nach dem Schutzzweck der Norm entschieden werden, d. h. wenn Indizien für eine echte Selbständigkeit verletzt werden. Als solche gelten freiwillige Übernahme des Risikos, eigenständiges Auftreten am Markt und Ausgewogenheit der unternehmerischen Chancen und Risiken.

Scheinselbständige zählen neben den Leiharbeitern und freien Mitarbeitern zur Randbelegschaft eines Unternehmens. Beschäftigte in der Randbelegschaft haben in

<sup>272</sup> Vgl. Walwei, 1996, S. 222.

<sup>273</sup> Walwei, 1996, S. 226.

<sup>274</sup> Vgl. Vonderach, 1980, S. 160.

<sup>275</sup> Vgl. etwa Wank, 1992, S. 90 ff.; Zöllner/Loritz, 1998, S. 45 ff. Eine Übersicht zur aktuellen Rechtslage, die einen Kriterienkatalog zur Ermittlung von Scheinselbständigkeit umfaßt, vgl. Kerschbaumer/Tiefenbacher, 1999, S. 123 ff.

der Regel ein Interesse an einem Normalarbeitsverhältnis im Unternehmen und empfinden ihren aktuellen Status als prekär und diskriminierend. Durch ihre unregelmäßige Beschäftigung schafft sich der Arbeitgeber jene Flexibilität, die eine Beschäftigungssicherheit der Kernbelegschaft erst ermöglicht. Dabei ist die Randbelegschaft selbst äußerst heterogen strukturiert, sei es über die Zugehörigkeit zu verschiedenen Leiharbeitsfirmen, die untereinander konkurrieren und doch zugleich im Unternehmen vertreten sind, sei es über den unterschiedlichen Grad der Bindung ‚freier‘ Mitarbeiter. Entsprechend der Heterogenität in der Randbelegschaft kann der Arbeitgeber durch eine Strategie des ‚Teile und Herrsche‘ die Arbeitsbedingungen verschlechtern.<sup>276</sup> Während im Zentrum die Normen des Normalarbeitsverhältnisses gelten, herrschen in der Peripherie sehr heterogene Arbeitsbedingungen vor.<sup>277</sup>

Ähnlich ambivalent ist die Bewertung geringfügiger Beschäftigung, jener regelmäßigen Tätigkeit, die unter der Geringfügigkeitsgrenze des § 8 SGB IV, d. h. hier unter 15 Wochenstunden, liegt. Über 90 % der geringfügig Beschäftigten empfinden diese Beschäftigungsverhältnisse nicht als prekär.<sup>278</sup> Im Gegenteil handelt es sich bei der geringfügigen Beschäftigung um eine Erwerbstätigkeit, die im engen Zusammenhang mit spezifischen Lebenssituationen steht. So ist es für Schüler, Studenten, Rentner, Ehefrauen attraktiv, ihr Entgelt brutto wie netto ausgezahlt zu bekommen, da sie durch ihre Haupterwerbstätigkeit oder anderweitig ohnehin sozialversichert sind. Zwar läßt sich hier anführen, daß ihr Beschäftigungsverhältnis ‚objektiv‘ prekärer ist, als es dem einzelnen subjektiv erscheint, weit führt dieser Einwand jedoch nicht. Bedeutsamer für den Anstieg geringfügiger Beschäftigung scheint vielmehr die fortschreitende Tertiarisierung bei einfachen Tätigkeiten und die – höchst rationale – Nutzung des „brancheninternen Sozialdumping“ durch die Arbeitgeber.<sup>279</sup>

Zum normativen Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses haben weiterhin kollektive Arbeitszeitverkürzungen beigetragen, deren produktionstechnisch-organisatorische Nachteile durch eine Flexibilisierung und Differenzierung der Arbeitszeit teilweise kompensiert wurden.<sup>280</sup> Differenzierung meint hier die absolute und relative Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen, die zu ca. 90 % von Frauen eingenommen werden. Sie sind in der ganz überwiegenden Mehrzahl freiwillig in Teilzeit tätig. Teilzeitarbeit wird von Frauen als Chance zur Fortführung der Erwerbsbeteiligung begriffen; die damit verbundenen Benachteiligungen werden dabei in Kauf genommen.<sup>281</sup> Nach wie vor wird von Frauen das Fehlen von (höherqualifizierten) Teilzeitarbeitsplätzen beklagt. Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, d. h. zur

<sup>276</sup> Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, 1997, S. 4 f.

<sup>277</sup> Vgl. Kock, 1992, S. 255; Rösner, 1997, S. 24–28.

<sup>278</sup> Vgl. Pöschl, 1992, S. 170.

<sup>279</sup> Zur Vermeidung dieser Strategie wurde vorgeschlagen, den Unternehmen die pauschalisierte Lohnsteuer von 20 % zu erlassen und sie statt dessen zur kostenneutralen Beitragszahlung an die Sozialversicherung zu verpflichten. Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, 1996, S. 6 ff., Zitat S. 8.

<sup>280</sup> Vgl. Hinrichs, 1988, S. 150.

<sup>281</sup> Vgl. Schulze-Buschhoff, 1995, S. 6.

Verlängerung der Erwerbsphase und zum leichteren Wiedereinstieg nimmt die Teilzeitarbeit von Frauen eine zentrale Rolle ein.<sup>282</sup> Teilzeitarbeit von Ehefrauen ist meist nicht prekär, sondern vielmehr eine Möglichkeit, die Dualität der Alternativen zwischen Familie und Beruf zu überwinden.<sup>283</sup>

Nochmals sei betont, daß Teilzeittätigkeit aus Sicht der teilzeitbeschäftigten Frauen (in den alten Bundesländern) in der Regel freiwillig geleistet wird. Nur rund 6 % der Frauen mit Teilzeittätigkeit gaben im Mikrozensus 1989 als Grund die Unmöglichkeit an, einen Vollzeitarbeitsplatz zu finden. Eine Modifikation dieses Ergebnisses hat eine Erhebung für 1995 mit Hinblick auf die neuen Bundesländer ergeben. Während der Wert in den alten Bundesländern mit 9 % relativ konstant geblieben ist, würden in den neuen Bundesländern 52 % der Teilzeitbeschäftigten – aufgrund des niedrigeren Durchschnittseinkommens und eines anderen Rollenverständnisses – gerne in Vollzeit arbeiten. Offenkundig sind die Frauen in den neuen Bundesländern nach wie vor stärker auf eine Vollzeitbeschäftigung orientiert. Folgerichtig beurteilen Frauen in den alten Bundesländern ihre Teilzeittätigkeit positiver als Frauen in den neuen Bundesländern.<sup>284</sup>

Im krassen Gegensatz zu den Frauen ist bei den Männern Teilzeittätigkeit kaum verbreitet und nur in seltenen Ausnahmen freiwillig. Sie tendieren im Fall der Familiengründung nicht zu einer Einschränkung, sondern zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit, für die dann auch atypische Beschäftigungsformen (Überstunden, Nebentätigkeit) genutzt werden. So geht die Teilzeittätigkeit der verheirateten Frauen in der Regel mit einer Vollzeittätigkeit der Ehemänner einher und es wird deutlich, wie eng die unterschiedlichen Arbeitszeitpräferenzen an die geschlechtsspezifische Rollenverteilung und die Verwertungschancen auf dem Arbeitsmarkt gekoppelt sind. Als Gründe der Ablehnung werden von Männern der Ausschluß von Karrierechancen, die Angst vor geringerer Beschäftigungssicherheit und die Verminderung des Lebens Einkommens genannt. Reduktionswünsche zur Arbeitszeit beziehen sich hauptsächlich auf einen Überstundenabbau, da der deutliche Anstieg der Überstunden in den neunziger Jahren als Eingriff in die Privatsphäre erlebt wird.<sup>285</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Präferenzen und Steuerungsmechanismen läßt sich heute kein Normalarbeitsverhältnis mehr denken, das bei allen Arbeitnehmern oberste Priorität genießen würde. Nicht zuletzt sind daher auch weiteren kollektiven Arbeitszeitverkürzungen enge Grenzen gesetzt.<sup>286</sup>

<sup>282</sup> Vgl. Huinink/Lauterbach, 1991, S. 65 und S. 88.

<sup>283</sup> Vgl. Heinze, 1983, S. 166 ff.

<sup>284</sup> Vgl. Bauer/Groß/Schilling, 1996, S. 15 f.; Hinrichs, 1992, S. 317 f. Nicht unerwähnt sollte bleiben, daß die eigentliche Präferenz der Frauen in der partnerschaftlichen Verteilung der Belastung durch Beruf und Familie sowie in einem Ausbau verlässlicher Betreuungsangebote für Kinder liegt. In diesem Sinne ist die Teilzeittätigkeit eine zweitbeste Lösung. Vgl. Beckmann/Kempf, 1996, S. 388 und 405.

<sup>285</sup> Vgl. Bauer/Groß/Schilling, 1996, S. 18 und S. 26.

<sup>286</sup> Vgl. Hinrichs, 1992, S. 274. Eine Zunahme von Freizeit erfordert zur ihrer attraktiven Nutzung in der Regel einen hohen Güter- und Dienstleistungskonsum. Daher hat die Höhe des

Im Vergleich zur Teilzeitarbeit ist die befristete Tätigkeit deutlich weniger erforscht. Auch hier drängt sich indes eine ambivalente Bewertung auf. Einerseits bringt die Befristung ein höheres Maß an Unsicherheit, andererseits kann der befristeten Beschäftigung eine Brückenfunktion in das Normalarbeitsverhältnis zukommen. Beide Aspekte zusammen ergeben das Bild, daß die überwiegende Mehrheit der befristet Beschäftigten (88 % in den alten und 98 % in den neuen Bundesländern) eine unbefristete Beschäftigung bevorzugen würde. Insofern ist die befristete Beschäftigung zunächst und vor allem prekär, da sie einseitig den Dispositionsspielraum des Arbeitnehmers einengt. Auch die befristete Beschäftigung ist jedoch oft eine zweitbeste Lösung gegenüber der Arbeitslosigkeit und insofern in der konkreten Situation ambivalent zu beurteilen. Der Arbeitnehmer zeigt bei der Aufnahme einer befristeten Beschäftigung aus gutem Grund Konzessionsbereitschaft: Erstens schützen in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit auch unbefristete Arbeitsverträge nicht vor betriebsbedingter Kündigung durch den Arbeitgeber und zweitens werden immerhin zwischen 30 % und 55 % der befristet eingestellten Arbeitnehmer anschließend in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis übernommen.<sup>287</sup> Dies wird auch dadurch belegt, daß 1992 in den alten Bundesländern Berufsanfänger mit einem Anteil von einem Drittel und in den neuen Bundesländern vormals Arbeitslose mit einem Anteil von fast der Hälfte an den befristeten Beschäftigungsverhältnissen überrepräsentiert waren.<sup>288</sup>

Als *Zwischenfazit* ist festzustellen, daß der normative Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses mehrere Ursachen hat. Erstens war das Normalarbeitsverhältnis in seiner weiten Fassung – als *kodifiziertes Senioritätsprinzip* – schon immer nur wenigen Arbeitnehmern vorbehalten. Als solches hatte es insofern wenig normativen Gehalt, da ihm die Bedarfskriterien fehlen. Zweitens werden Abweichungen von dem Kernbestand des Normalarbeitsverhältnisses – im Sinne einer *unbefristeten Vollzeitätigkeit* – von den verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedlich bewertet. In eben dieser *Notwendigkeit einer Differenzierung* zwischen den Präferenzen von Frauen und Männern, zwischen den alten und den neuen Bundesländern, zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen sowie je nach Bildungsstand und anderen Merkmalen zeigt sich der normative Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses eindrucklich. Nicht jede Form eines aus sozialpolitischer Sicht ‚objektiv‘ prekären Arbeitsverhältnisses wird auch subjektiv von den betroffenen Arbeitnehmern als prekär empfunden.

---

momentanen und des erwarteten Einkommens wesentlichen Einfluß auf die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit kollektiver Arbeitszeitverkürzungen. Vgl. *Hinrichs*, 1988, S. 95, S. 166 und S. 274; *Hinrichs*, 1992, S. 319.

<sup>287</sup> Dies ist selbstverständlich von der vorherigen Intention des Arbeitgebers abhängig. Ein Großteil der Befristungen wird im öffentlichen Dienst – insbesondere im Hochschulbereich – ohne Aussicht auf Weiterbeschäftigung praktiziert. Andererseits nutzen Unternehmen die Befristung als verlängerte Probezeit. Vgl. *Bielenski/Kohler/Schreiber-Kittl*, 1994, S. XIX und S. 9–14; *Kraft*, 1996, S. 278.

<sup>288</sup> Vgl. *Bielenski/Kohler/Schreiber-Kittl*, 1994, S. XV f.

### 3.2.2.2.1.2 Empirischer Bedeutungsverlust

Der Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses wird um so mehr zur Krise der gesamten Sozialverfassung, je größer die empirischen Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis sind.<sup>289</sup> Ein fortgesetztes Ansteigen atypischer Beschäftigung erzeugt Gewöhnungs- und Desintegrationsprozesse.<sup>290</sup> Betrachtet man das Normalarbeitsverhältnis mit *Mückenberger* als Denkfigur und herrschende Fiktion, so hat der Begriff zunächst keinerlei empirischen Inhalt.<sup>291</sup> Fragt man hingegen danach, ob das Normalarbeitsverhältnis der Regelfall abhängiger Beschäftigung war und ist, so gehen die Ansichten der Autoren auseinander. Dieser Dissens ist schon deshalb nicht überraschend, da die Autoren von einer mehr oder weniger breiten Definition des Normalarbeitsverhältnisses ausgehen und sie zudem mehr oder weniger hohe Häufigkeiten fordern, ab denen erst von einer empirischen ‚Normalität‘ gesprochen werden könne. Einmal mehr hängt die Bewertung statistischer Daten von den angelegten Maßstäben ab.<sup>292</sup>

Die Datenlage zur Frage des empirischen Bedeutungsverlusts von Normalarbeitsverhältnissen in der Bundesrepublik ist lückenhaft, und die Vergleichbarkeit der Einzeluntersuchungen leidet unter einer Vielzahl methodischer Inkompatibilitäten (Grundgesamtheit, Untersuchungszeitraum, befragte Personen u. a.).<sup>293</sup> Gleichwohl zeigt die Fülle von Einzeluntersuchungen, die seit Mitte der achtziger Jahre für Westdeutschland durchgeführt wurden, ein in der Tendenz recht einheitliches Bild. So dürften die folgenden Feststellungen weitgehend konsensfähig sein:

- Faßt man zunächst den Begriff der *Normalarbeitszeit* sehr eng – Vollzeitbeschäftigung zwischen 35 und 40 Wochenstunden, die sich auf 5 Wochentage verteilt, in der Regel zwischen Montag und Freitag ausgeübt wird und in der Lage nicht variiert – so arbeiteten im Frühjahr 1995 nur noch 17 % der Beschäftigten in solcherlei engen Normalarbeitszeitstandards. Umgekehrt betrug die Flexibilisierungsquote 83 % in Westdeutschland 1995, was einen Anstieg um 10 %-Punkte seit 1987 bedeutet. Dieser Anstieg ist auf eine Zunahme der Sonntags-, Teilzeit-, Gleitzeit- und Überstundenarbeit zurückzuführen.<sup>294</sup>
- Die meisten empirischen Untersuchungen gehen von einem reduzierten Begriff des Normalarbeitsverhältnisses aus, der auf *unbefristete Vollzeitbeschäftigung* abstellt. Daran gemessen sind nach wie vor die Mehrheit der Beschäftigungsverhältnisse Normalarbeitsverhältnisse und das Normalarbeitsverhältnis besitzt – insbesondere für die männlichen Arbeitnehmer – nach wie vor Gültigkeit.

<sup>289</sup> Vgl. *Mückenberger*, 1985, S. 429.

<sup>290</sup> *Plander*, 1990, S. 51–67.

<sup>291</sup> Vgl. *Mückenberger*, 1985, S. 422.

<sup>292</sup> Vor diesem Hintergrund ist auch die Kritik *Planders* an *Mückenberger* Urteil wenig instruktiv. Vgl. *Plander*, 1990, S. 19, Fußnote 2.

<sup>293</sup> Eine neuere, sehr informative Übersicht geben *Hoffmann/Walwei*, 1998, S. 413–419.

<sup>294</sup> Vgl. *Bauer/Groß/Schilling*, 1990, S. 11.



Als Folge der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit auf Teilzeitbasis ist der Anteil der Normalarbeitsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen auf ca. 60–70 % zu Anfang der neunziger Jahre gefallen. Der langsame, aber stetige Zuwachs der Teilzeitarbeit erreichte Mitte der neunziger Jahre ca. 18 % aller abhängig Beschäftigten.<sup>295</sup>

- *Teilzeittätigkeit* ist der Hauptgrund atypischer Beschäftigung. Sie betrifft 1995 ca. 20–30 % aller Beschäftigungsverhältnisse und ca. zwei Drittel aller atypischen Beschäftigungsverhältnisse. Seit Anfang der achtziger Jahre hat der Anteil der Teilzeitbeschäftigten um 10–15 %-Punkte deutlich zugenommen, wobei diese Steigerung auch die überproportionale Zunahme geringfügiger Beschäftigung einschließt.<sup>296</sup> Sowohl im internationalen Vergleich als auch bei der Berechnung deutscher Teilzeitquoten sind – wie oben bereits angedeutet – vielfältige Differenzierungen angebracht. Teilzeitbeschäftigung ist überwiegend Erwerbsarbeit von Ehefrauen (Teilzeitquote von ca. 40 % gegenüber 7 % bei den Männern) und konzentriert auf den Paarhaushalt mit mindestens einem Kind und einem fast immer vollzeitbeschäftigten Ehemann. Teilzeittätigkeit hat daher den Charakter eines Zuverdienstes. Sie wird häufig in Kleinbetrieben und in gering qualifizierter Tätigkeit geleistet.<sup>297</sup> Die Teilzeitbeschäftigung ist vor allem im expandierenden Dienstleistungssektor (Gesundheit, Bildung, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe) verbreitet. Insgesamt ist das Entwicklungspotential der Teilzeittätigkeit vermutlich steigend, wenn auch schwer abschätzbar.<sup>298</sup>
- Die *geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse* sind eine Sonderform der Teilzeitbeschäftigung und werden in den einzelnen Studien sehr unterschiedlich hoch veranschlagt.<sup>299</sup> Auch für die geringfügige Beschäftigung gilt, daß sie überproportional im Dienstleistungssektor und zu fast 75 % von Frauen ausgeübt wird.<sup>300</sup> In den alten Bundesländern lag die Quote der betrieblichen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse an allen betrieblichen Beschäftigungsverhältnissen 1996 bei 7,5 %, in den neuen Bundesländern hingegen nur bei 1,3 %. Während bei der geringfügigen Nebentätigkeit ca. die Hälfte auf Frauen und Männer entfallen, sind 60–77 % der in der Haupttätigkeit geringfügig Beschäftigten Frauen. Bis auf den Mikrozensus weisen alle Quellen auf eine deutlich steigende Tendenz bei der geringfügigen Beschäftigung hin. Die geringfügige Beschäftigung ist damit nicht mehr eine Ausnahmeerscheinung, sondern zu einem bedeutsamen und wachsenden Segment des Arbeitsmarktes – und hier wiederum im Sektor einfacher

<sup>295</sup> Vgl. Plander, 1990, S. 49; Büchtemann, 1990, S. 238; Keller, 1997 a, S. 228 f.

<sup>296</sup> Vgl. Büchtemann, 1990, S. 238.

<sup>297</sup> Vgl. Bauer/Groß/Schilling, 1990, S. 15 und S. 25; Plander, 1990, S. 49; Huinink/Lauterbach, 1991, S. 65.

<sup>298</sup> Vgl. Projektgruppe Betriebspanel, 1997, S. 57 f.

<sup>299</sup> Vgl. Keller, 1997 a, S. 229; eine neuere Übersicht zu vergleichenden Studien findet sich in Ochs, 1997, S. 642.

<sup>300</sup> Vgl. Pöschl, 1992, S. 169.



Dienstleistungen, auch für private Haushalte – geworden.<sup>301</sup> Auch wenn dieser Trend im Jahr 1999 durch die Reformgesetzgebung der Bundesregierung zur geringfügigen Beschäftigung gebremst worden ist, kann doch nicht langfristig von einer Umkehrung der Entwicklung ausgegangen werden.

- In *befristeter Beschäftigung* befinden sich in den alten Bundesländern 3–10 % der Beschäftigten, wobei die Angaben im Konjunkturverlauf und je nach Datenbasis (Arbeitgeber oder Arbeitnehmerbefragung) variieren. Nach dem starken Anstieg im Zuge des Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1985 ist der Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse in den neunziger Jahren kaum gestiegen.<sup>302</sup> In einigen Unternehmen hat sich die befristete Beschäftigung als eine feste Praxis der Personalpolitik etabliert, sei es als verlängerte Probezeit für Berufseinsteiger oder im Rahmen einer projektgebundenen Tätigkeit. Weitere Gründe sind eine unsichere Auftragslage oder kurzfristige Beschäftigung bei geringer Qualifikation. Besonders betroffen sind traditionell Frauen, jüngere Arbeitnehmer und schlecht Qualifizierte.<sup>303</sup> Zwar haben in den letzten Jahren – etwa im Hochschulbereich – zunehmend auch hochqualifizierte Personen befristete Beschäftigungsverhältnisse angeboten bekommen. Unterstellt man jedoch, daß tendenziell eine höhere Qualifikation den Zugang zur Kernbelegschaft ermöglicht, so ist anzunehmen, daß auch zukünftig eine geringe Qualifikation die Gefahr befristeter Beschäftigung erhöht.
- Seit Anfang der achtziger Jahre hat der Umfang der gewerbsmäßigen, legalen *Leiharbeit* deutlich zugenommen. Zwar ist ihr Anteil mit 0,5 % der abhängig Beschäftigten gering, er unterliegt jedoch besonderen Erfassungsproblemen. Männer sind von dieser Form atypischer Beschäftigung besonders betroffen. Entgegen verbreiteter Vorstellungen wird Leiharbeit überwiegend im gewerblichen Bereich sowie saisonal, prozyklisch und bei Geringqualifizierten praktiziert. In den letzten Jahren ist darüber hinaus zu beobachten, daß Leiharbeit nicht mehr zum Abfangen von Spitzenbelastungen oder zum Ausgleich von Fehlzeiten eingesetzt wird, sondern darüber hinaus – teilweise illegal – als eigenständige Beschäftigungsform in der Randbelegschaft.<sup>304</sup>
- Seit Anfang der achtziger Jahre weist die Zahl der Selbständigen in den alten Bundesländern wieder eine Zuwachstendenz auf. Dieser Anstieg konzentriert

<sup>301</sup> Da es sich beim Mikrozensus um eine Stichtagerhebung handelt, werden dort die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse systematisch unterrepräsentiert, wenn sie sich nicht auf das ganze Jahr erstrecken. Vgl. Projektgruppe Betriebspanel, 1997, S. 60; Friedrich-Ebert-Stiftung, 1996, S. 10f. In diesem Sinne kritisch zur Vermutung stark ansteigender geringfügiger Beschäftigung: Vgl. *Kronenwett-Löhrlein*, 1992, S. 412–418.

<sup>302</sup> Der Mikrozensus von 1985 wies einen Wert von 5,4 % aus, der seitdem annähernd konstant ist. Vgl. *Rudolph*, 1987, S. 292 und im Vergleich: Projektgruppe Betriebspanel, 1997, S. 62; *Plander*, 1990, S. 49; *Büchtemann*, 1990, S. 240; *Bielenski/Kohler/Schreiber-Kittl*, 1994, S. 25; *Keller*, 1997 a, S. 229.

<sup>303</sup> Vgl. *Bielenski/Kohler/Schreiber-Kittl*, 1994, S. XVI und S. 31.

<sup>304</sup> Vgl. *Keller*, 1997 a, S. 229 f.; Deutscher Gewerkschaftsbund, 1997, S. 5 ff.

sich auf den wenig kapitalintensiven Dienstleistungssektor, in dem besonders häufig *Scheinselbständigkeit* zu beobachten ist.<sup>305</sup> In welchem Umfang es sich bei den Selbständigen um ‚Scheinselbständige‘ handelt, ist – aufgrund der oben beschriebenen Definitionsproblematik, die eine Einzelfallunterscheidung nahelegt – kaum zu quantifizieren.<sup>306</sup> Entsprechende Schätzungen sind oftmals stark interessengeleitet. Das methodische Problem liegt zum einen in der Definition der Scheinselbständigkeit, zum anderen darin, daß die Scheinselbständigen Teil der schwer zu erfassenden Randbelegschaft sind. Das IAB schlägt zur Erfassung der Randbelegschaft den Rückgriff auf drei Gruppen vor (Aushilfen/Praktikanten, Leiharbeiter und freie Mitarbeiter), die dadurch definiert werden, daß diese Beschäftigten ohne feste Stundenzahl tätig sind und nicht zum Personalbestand des Betriebes gezählt werden. Werden diese heterogenen Gruppen aufgrund ihres besonderen Status‘ zusammengefaßt, so beträgt der Umfang der Randbelegschaft ca. 7 % aller betrieblich Beschäftigten. Davon stellen die Aushilfen und Praktikanten ca. 4–5 %, die Leiharbeiter ca. 2 % und die freien Mitarbeiter, d. h. die potentiell Scheinselbständigen, ca. 1 %. Aufgrund der besonderen methodischen Probleme ist die Ableitung weitergehender Trends kaum möglich.<sup>307</sup> Allerdings läßt sich feststellen, daß die zentralen Faktoren, die eine Zunahme von Randbelegschaften und mit ihnen von Scheinselbständigkeit begünstigen (Tertiärisierung, unsichere Auftragslage, Demographie) seit den 80er Jahren zunehmende Bedeutung erlangen.<sup>308</sup> Analog zur Situation bei der geringfügigen Beschäftigung ist daher auch bei der Scheinselbständigkeit anzunehmen, daß die Reformgesetze der Bundesregierung im Jahr 1999 nur eine vorübergehende Abmilderung des langfristigen Trends zunehmender Selbständigkeit bewirkt haben. Ein Teil der Einzelunternehmer wird sich – zumindest in den Anfangsjahren – immer in der Nähe der Scheinselbständigkeit bewegen und sich erst nach Festigung des Unternehmens einem breiteren Kundenkreis zuwenden können. Diese ‚natürliche Nähe‘ des Unternehmensgründers zur Scheinselbständigkeit wird schon deshalb hingenommen werden müssen, um nicht das Ziel einer Förderung der Selbständigkeit im Rahmen der Wirtschaftspolitik in Frage zu stellen.

- Bislang unerwähnt blieb die Entwicklung der *Arbeitslosigkeit* als Indikator für den Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses. Arbeitslosigkeit kann als besonders krasser Verlust an Normalität auf dem Arbeitsmarkt interpretiert wer-

<sup>305</sup> Vgl. Büchtemann, 1990, S. 239.

<sup>306</sup> Eine neuere Schätzung auf Grundlage verschiedener Definitionen findet sich in Dietrich, 1999, S. 94–99. Auch er betont, daß je nach Abgrenzungsmodell unterschiedliche Erwerbsgruppen mit je spezifischen sozialen Lagen und differierenden Erwerbsbedingungen zu den Scheinselbständigen gezählt werden.

<sup>307</sup> Vgl. Projektgruppe Betriebspanel, 1997, S. 64 f.

<sup>308</sup> Ergebnisse des IAB-Betriebspanels zeigen, daß langfristig die durchschnittliche Betriebsgröße sinkt. Dies bedeutet, daß auch unter diesem Aspekt die Normalarbeitsverhältnisse an empirischer Bedeutung verlieren und daß sich Unternehmen auf ihre Kernbelegschaft konzentrieren. Vgl. Projektgruppe Betriebspanel, 1997, S. 53 f.; Büchtemann, 1990, S. 239.

den.<sup>309</sup> Sie befördert als eigenständiger Faktor die Bereitschaft der Arbeitnehmer, überhaupt atypische Beschäftigungsverhältnisse (Befristungen, Teilzeittätigkeit) einzugehen. Die Entwicklung der bundesdeutschen Arbeitslosigkeit soll hier nicht referiert werden. Es reicht die Feststellung, daß seit Mitte der siebziger Jahre der bundesdeutsche Arbeitsmarkt zwar jahresdurchschnittlich gewachsen ist, daß sein Wachstum jedoch nicht stark genug war, um den Anstieg der Erwerbspersonen auszugleichen. Dabei mag es hier offen bleiben, ob mittelfristig mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit zu rechnen ist. Die Szenarien des IAB gehen für die Bundesrepublik erstens davon aus, daß die Zahl der Erwerbspersonen nicht weiter zunehmen wird, da die Frauenerwerbstätigkeit auf dem heutigen Niveau verbleibt, die Zuwanderung (von Aussiedlern) zurückgehen wird, die Ausbildungszeiten verlängert werden und die Anzahl junger Menschen zurückgeht, die auf den Arbeitsmarkt drängen.<sup>310</sup> Diesem Rückgang der Erwerbspersonenzahl steht zweitens mittelfristig ein Anstieg der Beschäftigung gegenüber. Denn es ist selbst bei geringem Wirtschaftswachstum mit einer Ausweitung der Beschäftigung zu rechnen, da – wie bereits oben erläutert – Arbeitsplätze vor allem im Dienstleistungssektor (Gesundheit, Beratung, Forschung) geschaffen werden und eben dort die Beschäftigungsschwelle beständig sinkt.<sup>311</sup> Tendenziell steht daher eine konstante Zahl an Erwerbspersonen einer steigenden Zahl von Arbeitsplätzen gegenüber. Auch wenn schon aus diesen Gründen – d. h. nicht aufgrund fortschreitender Deregulierung<sup>312</sup> – die Arbeitslosigkeit zurückgehen könnte, so wird

<sup>309</sup> Vgl. Roy, 1989, S. 275.

<sup>310</sup> Insofern hat die demographische Entwicklung in Richtung eines zunehmenden Anteils alter Menschen, die ja für die Rentenversicherung eine so große Belastung darstellt, beschäftigungspolitisch gesehen auch einen positiven Aspekt.

<sup>311</sup> Wirtschaftswachstum schafft nur dann Arbeitsplätze, wenn die Produktivitätssteigerung nicht die zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften übersteigt. Dabei ist ein Teil des Produktivitätsanstiegs autonom (ca. 40 %), ein anderer durch das Wachstum induziert (ca. 60 %). Die Beschäftigungsschwelle ist nun jene Wachstumsrate des Sozialprodukts, bei der Nachfragesteigerung und Produktivität gleich hoch sind, die Beschäftigung also weder steigt noch sinkt. Erst bei einem höheren Wachstum setzt eine zunehmende Beschäftigung ein. Im Zeitraum seit 1960 haben in Deutschland sowohl die Wachstumsraten des Sozialprodukts als auch der autonome Produktivitätsanstieg abgenommen. Betrug die Beschäftigungsschwelle von 1960–73 noch 3,7 %, so sank sie 1973–80 auf 2,2 % und 1980–92 genügten bereits 0,7 % Wirtschaftswachstum, um positive Beschäftigungseffekte zu erzielen. Vgl. Hof, 1994, S. 134 f.

<sup>312</sup> Eine Analyse der Beschäftigungsentwicklung seit Mitte der achtziger Jahre zeigt, daß das Beschäftigungspotential von Deregulierungen eher gering ist. So kann erstens eine Erhöhung der Teilzeitquote zu einer Mobilisierung aus der stillen Reserve führen. Zweitens hat die Befristungsmöglichkeit nicht vermehrte Neueinstellungen, sondern vor allem längere Probezeiten und ein gründlicheres Screening hervorgerufen und schließlich kann mit der Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung nur ein Zweitverdienst und kein existenzsicherndes Einkommen erworben werden. So wie nicht zu erwarten ist, daß das Normalarbeitsverhältnis völlig aufgegeben wird, so ist auch nicht zu erwarten, daß eine völlige, allgemeine Deregulierung Vollbeschäftigung sichert. Wenn überhaupt, so kann eine partielle Aufhebung der Vorschriften die Beschäftigungschancen für Problemgruppen des Arbeitsmarktes erhöhen. Vgl. Keller, 1997 a, S. 231–240 sowie Walwei, 1997, S. 163–174 ausführlich für das Beispiel der befristeten Beschäftigung.

damit keine breite Zunahme von Normalarbeitsverhältnissen einhergehen. Im Gegenteil wird der Großteil der neuen Arbeitsplätze atypische Beschäftigungsbedingungen und geringe Verdienstmöglichkeiten bieten.<sup>313</sup>

Die folgende Tabelle 2 stellt einen groben Versuch dar, die Aussagen zum empirischen Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses zusammenzufassen. Sie steht vor dem Problem, daß sich der Gesamtumfang der atypischen Beschäftigung nicht durch bloße Addition der Bestandszahlen ermitteln läßt, da diese auch kombiniert oder substitutiv auftreten können.

Diese Schätzung für 1996 fügt sich in das Bild der empirischen Studien ein, die für die erste Hälfte der neunziger Jahre von einem Viertel bis einem Drittel atypischer Beschäftigung ausgehen. Im Vergleich zu anderen EU-Staaten (und erst recht darüber hinaus) stellt diese Entwicklung keine Besonderheit dar. Im internationalen Vergleich steht die Bundesrepublik hier etwa im Mittelfeld. Hier hat sich längst ein quantitativ bedeutender, ‚zweiter‘ Arbeitsmarkt neuen Typs etabliert, der eine deutliche Geschlechterproblematik aufweist.<sup>314</sup>

Der Arbeitsmarkt für atypische Beschäftigung könnte zwar weiterhin wachsen, seiner Zunahme sind jedoch andererseits – wie oben erwähnt – funktionale Grenzen gesetzt. In der Kernbelegschaft hat auch der Arbeitgeber aufgrund von Transaktionskosten ein Interesse an einem Bestand an stabilen Normalarbeitsverhältnissen. Die Vorstellung einer völligen Auflösung der Normalarbeitsverhältnisse ist daher unrealistisch und naiv.<sup>315</sup> Auf welchem Niveau indes der bundesdeutsche Arbeitsmarkt einen stabilen Sockel an Normalarbeitsverhältnissen ausbilden wird, ist bislang noch nicht erkennbar.

Ausschlaggebend für die weitere Entwicklung sind die Bestimmungsfaktoren, die dem Wandel der Beschäftigungsformen zugrunde liegen. Hier werden – entsprechend dem oben skizzierten normativen Bedeutungsverlust – neben dem sektoralen Strukturwandel auch die Flexibilisierungswünsche der Arbeitnehmer(innen) genannt. Indes zeigen erste empirische Untersuchungen, daß beide Faktoren den Rückgang des Anteils der Normalarbeitsverhältnisse nicht vollständig erklären können. Der „Diffusionseffekt“ überwiegt den „Struktureffekt“.<sup>316</sup> Da sich somit

<sup>313</sup> Vgl. IAB, 1995, S. 20ff; Bach, 1996, S. 178; Jungnickel/Keller, 1997, S. 84.

<sup>314</sup> Die meisten Formen atypischer Beschäftigung, bis auf die Leiharbeit, werden vor allem von Frauen ausgeübt. Für westdeutsche Frauen kann die atypische Beschäftigung Mittel zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein und sie scheint daher bei ihnen weitgehend akzeptiert zu sein. Hingegen sind Frauen in den neuen Bundesländern und Männer allgemein stärker am Normalarbeitsverhältnis orientiert. Vgl. Bauer/Groß/Schilling, 1996 a, S. 409.

<sup>315</sup> Vgl. Keller, 1997 a, S. 230.

<sup>316</sup> Es ist insofern davon auszugehen, „daß der Diffusionseffekt den Struktureffekt deutlich überwiegt, ... daß heißt, auch unabhängig von den sektor- und geschlechtsspezifischen Veränderungen der Beschäftigtenstruktur hätten sich Normalarbeitsverhältnisse, Teilzeitbeschäftigung und selbständige Erwerbsformen in die gleiche Richtung und annähernd im gleichen Umfang entwickelt.“ Hoffmann/Walwei, 1998, S. 422.

der empirische Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses nicht ursächlich auf nur wenige Variablen zurückführen läßt, erscheint der Bedeutungsverlust als solcher als eine Art Megatrend und kennzeichnend für die Erwerbsarbeit in modernen Gesellschaften.

Tabelle 2

**Schätzung der empirischen Bedeutung des Normalarbeitsverhältnisses  
für die alten Bundesländer im Jahr 1996 und Tendenz  
der weiteren Entwicklung**

<i>Art des Beschäftigungs- verhältnisses</i>	<i>Beschäftigungs- verhältnisse absolut in Mio.</i>	<i>in Prozent aller Beschäftigungs- verhältnisse</i>	<i>Tendenz der Anteilswerte</i>
Normalarbeitsverhältnis (unbefristet, Vollzeit)	19,22	59,95	fallend
Teilzeitarbeitsverhältnisse	10,70	28,74	steigend
davon:			
– ≥ 15 Stunden	4,05	12,63	leicht steigend
– < 15 Stunden (geringfü- gige Besch.)	4,72	14,72	stark steigend
davon:			
– in Betrieben	2,22	6,92	
– in privaten Haushalten	2,50	7,80	
– ohne feste Stunden	0,53	1,65	
Befristete Beschäftigungs- verhältnisse (Vollzeit)	1,47	4,59	konstant
Beschäftigung in der Rand- belegschaft	2,07	6,46	leicht steigend
davon:			
– Aushilfen und Praktikanten	1,18	3,68	konstant
– Leiharbeiter	0,59	1,84	konstant
– freie Mitarbeiter	0,30	0,94	steigend
Summe	32,06	100	

Doppelzählungen und Rundungsfehler sind möglich, da es sich bei der Arbeitszeit und der Befristung um zwei Dimensionen der atypischen Beschäftigung handelt. Nach Rudolph, 1987, S. 293, werden jedoch befristete Arbeitsverhältnisse fast ausschließlich auf Teilzeitbasis geschlossen. Daher werden hier nur die befristeten Vollzeitarbeitsverhältnisse separat aufgeführt. Die Gesamtheit aller Beschäftigungsverhältnisse ist gleich der Summe aus den betrieblich gemeldeten Beschäftigungsverhältnissen und der geringfügigen Beschäftigung in privaten Haus-

halten. Aus der Erhöhung der Grundgesamtheit ergeben sich Schätzungen der Anteile, die jeweils am unteren Ende der in der Literatur genannten Schätzungen liegen. *Quellen:* Eigene Berechnung und Schätzung aufgrund der Daten in: Projektgruppe Betriebspanel, 1997; Friedrich-Ebert-Stiftung, 1996; Bauer/Groß/Schilling, 1996; Bielenski/Kohler/Schreiber-Kittl, 1994 sowie Rückgriff auf Plander, 1990; Hinrichs 1992.

### 3.2.2.2.1.3 Sozialpolitische Bewertung

Bereits oben wurde deutlich, daß atypische Beschäftigungsverhältnisse zum Teil als eigenständige Lebens- und Arbeitsform gewählt und befürwortet werden, daß sie jedoch auch häufig nur die zweitbeste Lösung sind, welche angesichts drohender Arbeitslosigkeit oder Doppelbelastung gewählt wird.

Ist das atypische Beschäftigungsverhältnis nur die zweitbeste Lösung, dann ist seine generell positive Bewertung durch die Betroffenen zu hinterfragen. Das empirische Bild ist dann irreführend, da die Umfrageergebnisse lediglich eine individuelle Rationalisierungsstrategie widerspiegeln. Es gibt daher aus sozialpolitischer Sicht nach wie vor gute Gründe, warum die in atypischer Beschäftigung tätigen Arbeitnehmer – vor allem in der Randbelegschaft – als benachteiligt gelten können.<sup>317</sup> Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind insofern diskriminierend, als

- sie ein erhebliches Ausgrenzungs- und Segmentationspotential beinhalten und dem sozialpolitischen Ziel einer Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft entgegenlaufen,
- das Arbeitsentgelt meist gering ist und sich den atypisch Beschäftigten (auch im Falle einer befristeten Vollzeitstätigkeit) wenig Chancen zum innerbetrieblichen Aufstieg bieten,
- die atypisch Beschäftigten häufig von der betrieblichen Altersversorgung ausgeschlossen sind,
- die mit dem Arbeitsentgelt verbundenen Lohnersatzleistungen aus dem System sozialer Sicherung nur eine geringe Höhe erreichen,
- die atypische Beschäftigung häufig mit einer höheren Flexibilitätsanforderung an Lage und Dauer der Arbeitszeit einhergeht,
- die permanente Gefährdung des Arbeitsplatzes und die Hoffnung auf ein Normalarbeitsverhältnis einen zusätzlichen Stressfaktor darstellt,
- somit tendenziell beflissener Gehorsam und Verzicht auf kritische Meinungsartikulation an die Stelle des ‚aufrechten Ganges‘ tritt<sup>318</sup> und damit nicht zuletzt

<sup>317</sup> Vgl. hier und im folgenden: Plander, 1990. S. 68–87; Roy, 1989, s. 275.

<sup>318</sup> Momente des Verlusts an Selbstwertgefühl sind „die Furcht, möglicherweise bald wieder ohne Beschäftigung und im Alter auf die Unterstützung Angehöriger oder des Sozialamtes angewiesen zu sein, die Notwendigkeit sich fremddiktierten Vertragsbedingungen zu unterwer-

- die Organisationsfähigkeit einer betrieblichen und überbetrieblichen Vertretung der Arbeitnehmer geschwächt wird.

Diese wenigen Stichworte verdeutlichen, daß der Bedeutungsgewinn atypischer Beschäftigung unter materiellen wie auch unter immaterielle Aspekten problematisch ist. In welchem Ausmaß beide Komponenten die Grundlagen der Sozialordnung gefährden können, zeigt nicht nur ein Blick in die Wirtschafts- und Sozialgeschichte.<sup>319</sup>

Im Zuge der Entstandardisierung können zwar beide Seiten kurzfristig ihre Interessen mehr oder weniger verwirklichen, langfristig jedoch könnten die Folgen des Verschwindens von Normalarbeitsverhältnissen den beiderseitigen Interessen zuwiderlaufen.<sup>320</sup> Da das Normalarbeitsverhältnis zwischen den Interessen der Arbeitnehmer und denen der Arbeitgeber vermittelt, d. h. indem es den Arbeitnehmern einen starken Rechtsschutz bietet, das Konfliktpotential im Betrieb reduziert, Verfahren zur Konfliktbegrenzung anbietet und relativ gesicherte Kalkulationsgrundlagen bietet, ist die Entstandardisierung mit entsprechenden Nachteilen verbunden – vorausgesetzt, daß diese Funktionen überhaupt noch wertgeschätzt werden.<sup>321</sup>

Eine differenzierte Bewertung ist dann angebracht, wenn pauschal betont wird, daß beide Seiten ein Interesse an der Abkehr von Normalitätsstandards haben. Es fragt sich dann, für wen gesprochen wird und ob die atypische Beschäftigung nicht nur zweitbeste Alternative ist. Vorsicht ist geboten, da die erhöhte Flexibilität auf der einen Seite (Unternehmen) in der Regel mit erhöhter Rigidität auf der anderen Seite (Arbeitnehmer) ‚erkauft‘ wird.<sup>322</sup> Auch bei der Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis gibt es ‚Gewinner‘ und ‚Verlierer‘.<sup>323</sup>

Wenn heute beide Parteien die Flexibilisierung befürworten, dann tun sie dies lediglich, insoweit es der Durchsetzung ihrer eigenen Präferenzen dient. Nach wie vor gilt die Beobachtung von *Adam Smith*, daß die Arbeitnehmer in größerem Ausmaß als die Unternehmer einem Kooperationszwang unterliegen<sup>324</sup>, und nach wie vor

---

fen und mit besonderer Beflissenheit um die Gunst der Anbieter von Beschäftigungsmöglichkeiten buhlen zu müssen, der Zwang, die eigene Arbeitskraft ggf. bis aufs äußerste strapazieren zu müssen, die stete Versuchung, im Zuge der Konkurrenz um Normalarbeitsverhältnisse auch auf als unwürdig empfundene Mittel zurückgreifen zu sollen, das Empfinden, die eigene Meinung verschweigen und auf (betriebliches und gewerkschaftliches) Engagement besser verzichten zu sollen etc.“ *Plander*, 1990, S. 79.

<sup>319</sup> Die Grundlagen der auf dem Normalarbeitsverhältnis basierenden Arbeits- und Sozialordnung wurden in einer Zeit völlig liberalisierter Arbeitsmärkte gelegt, d. h. in einer Zeit der Unsicherheit, Unordnung und Unruhe, welche die Existenz des Industrieproletariats kennzeichnete. Sie war Ergebnis eines völlig liberalisierten Arbeitsmarktes mit einem Überangebot an Arbeitskräften. Vgl. *Mückenberger*, 1985, S. 463.

<sup>320</sup> Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, 1996, S. 2.

<sup>321</sup> Vgl. *Gaugler*, 1988, S. 17.

<sup>322</sup> Vgl. *Büchtemann/Neumann*, 1990, S. 18.

<sup>323</sup> Vgl. *Roy*, 1989, S. 273.

<sup>324</sup> Vgl. *Vobruba*, 1990 a, S. 164; *Smith*, 1993/1789, S. 58 ff.

steht die betriebliche Zeithegemonie prinzipiell dem Wunsch nach Zeitsouveränität der Arbeitnehmer konträr gegenüber. Zwar mag in vielen Fällen auch Interessensharmonie herrschen, d. h. das arbeitgeberseitige Interesse an flexiblen Arbeitszeiten mit den Präferenzen der Arbeitnehmer konform gehen und damit eine beide Seiten zufriedenstellende Vereinbarung möglich sein. Aber es besteht keine grundsätzlich harmonische Beziehung zwischen den beiden Interessen.<sup>325</sup> Entscheidend ist, wer konkret die Lage der flexibilisierten Arbeitszeit bestimmt und wer sich darauf einzurichten hat.<sup>326</sup>

Für ein *Zwischenfazit* zur sozialpolitischen Bewertung atypischer Beschäftigung ist somit der *Kontext anhaltender Arbeitslosigkeit* ausschlaggebend. Anhaltende Arbeitslosigkeit verschiebt das gesellschaftliche Kräfteparallelogramm; sie führt zu einer *unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit* von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen. „Recht kann (Arbeits-)Marktmacht zwar verstärken, kann sie aber nicht ersetzen.“<sup>327</sup> In dem Maße, in dem der einzelne Arbeitnehmer – bei sinkenden Sicherungsstandards – auf einen Arbeitsplatz angewiesen ist, wird er atypische Beschäftigungsverhältnisse akzeptieren müssen und in dem Maße, in dem ein Überangebot auf dem Arbeitsmarkt herrscht, werden die Arbeitgeber die Beschäftigungsbedingungen diktieren können. Dem widerspricht nicht, daß atypische Beschäftigung grundsätzlich auch im Interesse von Arbeitnehmern sein kann. Entscheidend ist allein, in welchem Ausmaß diese Beschäftigungsverhältnisse freiwillig (im Sinne materieller Freiheit) oder notgedrungen (unter dem Druck der Arbeitslosigkeit) eingegangen werden. Die „indirekte Deregulierung“<sup>328</sup> durch atypische Beschäftigungsverhältnisse wirft zentrale Fragen für die praktische wie auch für die theoretische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften auf.

### 3.2.2.2.2 Normalfamilie

#### 3.2.2.2.2.1 Normativer Bedeutungsverlust

Bei der Normalfamilie stellt sich das Problem einer Definition des Begriffs, der die große historische und kulturelle Vielfaltigkeit der Familienformen berücksichtigen müßte. Auch hier ist – ähnlich wie beim Normalarbeitsverhältnis – Normalität

<sup>325</sup> Vgl. Hinrichs, 1988, S. 144–148; Hinrichs, 1992, S. 322–326.

<sup>326</sup> Vgl. Projektgruppe Betriebspanel, 1997, S. 48; Hinrichs, 1988, S. 294; Büchtemann/Neumann, 1990, S. 21; Vobruba, 1990 a, S. 163. Für diese Behauptung spricht auch, daß es sich nach Ergebnissen des Mikrozensus von 1990 bei lediglich etwa 40 % der Erwerbstätigen, die eine neue Stelle suchen, um einen von ihnen autonom geplanten Arbeitsplatzwechsel zur Verbesserung der beruflichen Situation handelte. Selbst bei dieser verhältnismäßig günstigen Arbeitsmarktsituation war für 60 % der bevorstehende Verlust des Arbeitsplatzes der Grund für die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Vgl. Hin, 1992, S. 516 f.

<sup>327</sup> Vobruba, 1990 b, S. 252.

<sup>328</sup> Büchtemann, 1990, S. 240.



eine zeitbezogene und kulturelle Kategorie. Andererseits gilt auch, daß familiäre Lebensformen eine anthropologische Konstante und ein Organisationsprinzip von Gesellschaft darstellen und als solche zum Kernbestand des menschlichen Verhaltens zählen.<sup>329</sup>

Die moderne Familie hat sich auf dieser Grundlage als vorläufiges Ergebnis einer langen Entwicklungsgeschichte privater Lebensformen entwickelt. Dabei boten Verschiebungen zwischen den Familien- und Lebensformen seit jeher Anlaß zu heftiger Diskussion und Klage.<sup>330</sup> Nachdem die ursprüngliche Organisation in Stammesgemeinschaften und Blutsverwandtschaften im Mittelalter zurückgedrängt wurde, lebten die Menschen im mittelalterlichen Feudalsystem (wie auch in der griechischen und römischen Antike) in größeren Zusammenschlüssen. Diese umfaßten neben dem Hausvater, seiner Frau und Kindern auch andere Abhängige. Verschiedene Ehehindernisse und Subordinationsformen führten auch im Mittelalter und der frühen Neuzeit zu einer außerordentlichen Vielgestaltigkeit der empirisch vorfindbaren Haushaltsformen. Jedoch war die Stellung des einzelnen damals durch Geburt und Stand bestimmt, d. h. die Vielgestaltigkeit der Haushalts- und Lebensformen war nicht Ergebnis freiwilliger Entscheidungen.

Erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts entwickelte sich – ausgehend vom Bürgertum – die moderne Familienvorstellung im Sinne einer exklusiven Gemeinschaft der Eltern mit ihren Kindern. Prägend für dieses Familienleitbild war zum einen die Aufklärung (Ehe als Vertrag), zum anderen die Romantik (Ehe als Ort der Emotion). Sie begründeten die moderne Familie als eine spezialisierte Institution, die von *Talcott Parsons* – aufgrund der Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau – als hochgradig funktional angesehen und befürwortet wurde. Dieser Ansicht standen in der Literatur düstere Prognosen über den familialen Wandel entgegen, die auf einer naturrechtlichen Konstruktion der Familie, auf der Glorifizierung eines bestimmten Familienmodells, auf einer Generalisierung von Einzelphänomenen sowie auf einer uni-linearen Sichtweise beruhten.<sup>331</sup> Auch heute finden sich unter dem Stichwort des Verfalls der Normalfamilie analoge Argumentationsmuster.

Familie bezeichnet allgemein eine nach Geschlecht und Generationen differenzierte Kleingruppe mit einem spezifischen Kooperations- und wechselseitigen Soli-

<sup>329</sup> Vgl. *Esser*, 1993, S. 155 ff.; *Eibl-Eibesfeldt*, 1995, S. 71 f.

<sup>330</sup> Folgendes Zitat des griechischen Geschichtsschreibers *Polybius* (201–120 v. Chr.) mag einleitend die Dramatik relativieren: „Heute ist Griechenland gekennzeichnet durch eine niedrige Geburtenrate und eine allgemeine Abnahme der Bevölkerung, die dazu geführt haben, daß Städte verlassen liegen und das Land aufgehört hat, Frucht zu tragen, obgleich es weder fortgesetzte Kriege noch Epidemien gab. Die Menschen sind in einem solchen Zustand von Anmaßung, Habsucht und Trägheit verfallen, daß sie keine Lust zum Heiraten haben, oder, wenn sie geheiratet haben, keine Lust zum Großziehen der von ihnen geborenen Kinder haben, und wenn doch, dann höchstens bei ein oder zwei Kindern...“ Zitiert nach *Schneewind*, 1995, S. 457.

<sup>331</sup> Vgl. zum geschichtlichen Abriß: *Kaufmann*, 1995, S. 14–28; *Kaufmann*, 1997a, S. 516–520; *Nave-Herz*, 1998, S. 286–290.

daritätsverhältnis.<sup>332</sup> Operational ist dieser Familienbegriff nicht. Daher wird eine Familie im folgenden als privater Haushalt mit einem oder mehreren Kindern definiert. Eine Normalfamilie besteht darüber hinaus dann, wenn die Kinder mit ihren verheirateten, leiblichen Eltern zusammenleben, d. h. eine Normalfamilie konstituiert sich aus den Merkmalen Elternschaft und Ehe.<sup>333</sup>

Im Gegensatz zum Normalarbeitsverhältnis liegt für die Normalfamilie in der Bundesrepublik ein Verfassungsauftrag zu ihrem Schutz vor. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 GG stehen Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Hier ist von besonderer Bedeutung, daß Ehe und Familie nebeneinander genannt werden. Das bedeutet einerseits, daß sowohl die ‚unvollständige Familie‘ (ohne Ehepartner) als auch die kinderlose Ehe (ohne Kinder) um ihrer selbst willen geschützt ist.<sup>334</sup> Der Gesetzgeber hat somit bei der Familienförderung relativ breiten Spielraum und ist nicht auf den Schutz der Normalfamilie festgelegt.

Fraglich bleibt, ob der Auftrag zum Schutz der Familie auch die weitergehende Verpflichtung zur Familienförderung in sich trägt. Hier hat sich gezeigt, daß sich ein – über die Institutsgarantie von Ehe und Familie herausgehendes – Förderungsgebot zwar verfassungsrechtlich konstruieren läßt, daß es jedoch keinen Anspruch auf bestimmte Maßnahmen und Leistungen fundiert. Weder aus der Rechtsprechung noch aus den vielfältigen familienpolitischen Zielen der politischen Parteien, Kirchen und Verbänden lassen sich unmittelbar Leistungsniveaus der Familienförderung ableiten.

In der Sozialpolitiklehre hat die Untersuchung der Normalfamilie eine lange Tradition, die zeitlich weit über die Diskussion um das Normalarbeitsverhältnis hinausreicht. Schon im Kaiserreich, jedoch besonders nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Förderung der Familie als Ziel der Sozialpolitik in Deutschland hervorgehoben. Die Initialzündung dazu erfolgte durch das Plädoyer *Gerhard Mackenroths*, der die Familienpolitik gar als Substitut der Sozialpolitik im klassischen Arbeitnehmerinteresse verstanden wissen wollte: „An die Stelle einer Klasse muß heute Objekt der Sozialpolitik die Familie werden, und zwar quer durch alle Klassen und Schichten, es gibt da überhaupt keine Unterschiede mehr.“<sup>335</sup>

Diesem vielzitierten Plädoyer zum Trotz entwickelte sich den folgenden Jahrzehnten die Familienpolitik nicht zu einem Kernbereich der Sozialpolitik. Ihr wurde vielmehr sowohl in der politischen Öffentlichkeit als auch in der Sozialpolitiklehre faktisch eine Randexistenz zugewiesen.<sup>336</sup>

<sup>332</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 306; Nave-Herz, 1994, S. 5.

<sup>333</sup> Vgl. auch Kaufmann, 1995, S. 25 f.; Wingen, 1997, S. 5.

<sup>334</sup> Vgl. hier und im folgenden: Wingen, 1997, S. 54; Lampert, 1996 a, S. 222–232.

<sup>335</sup> Mackenroth, 1952, S. 57. Im Original hervorgehoben.

<sup>336</sup> Franz Xavier Kaufmann und Max Wingen können als zwei der wenigen bundesdeutschen Sozialpolitikwissenschaftler gelten, die ihr Werk schwerpunktmäßig der Familienpolitik gewidmet haben.

Im folgenden wird die These vom normativen Bedeutungsverlust der Normalfamilie für die aktuelle Situation in der Bundesrepublik hinterfragt. Dabei ergibt sich – dies sei vorausgeschickt – ein ambivalentes Bild. Einerseits gewinnt die Familie in modernen Gesellschaften in ihrer spezifischen Funktion als privater Rückzugsort und Gegenmodell zur Marktgesellschaft an Wertschätzung, andererseits entwickelt sich die Familie zu einer nach Lebensabschnitt und Lebensentwurf spezialisierten Lebensform, die nicht mehr allgemein verbindliche Norm sein kann. Insofern wird die These von einem Bedeutungsverlust der Normalfamilie bestätigt.

Was spricht nun für den ersten Teil der These, daß nämlich die Familie zunehmende Wertschätzung genießt? Nach wie vor ist die Familie für die Mehrheit der Deutschen ein Leitbild und wird von ihnen als ein Garant für ein glückliches Leben angesehen. Wenn vorschnell von einem pauschalen Bedeutungsverlust gesprochen wird, kann übersehen werden, daß sich auch heute 80 % der Frauen für Kinder entscheiden und daß die Familie nach wie vor bei den meisten Menschen die präferierte Lebensform darstellt. Bei der These vom Bedeutungsverlust der Normalfamilie müssen daher ihre neuen Aufgabenzuweisungen und insbesondere das steigende Bedürfnis nach einem Rückzugsbereich gegenüber den Anforderungen der Marktgemeinschaft mit bedacht werden.<sup>337</sup>

Dabei sind – dies ist der zweite Teil der These – Ehe und Familiengründung in modernen, funktional differenzierten Gesellschaften eine Frage der Erfüllung familialer Funktionen. Aus dem mittelalterlichen Mangel an individuellen, freiwillig gewählten Lebensentwürfen ist ein „Möglichkeitsüberschuß“<sup>338</sup> geworden, der die Familie als funktional spezialisierte Lebensform erscheinen läßt. Die Familie hat aus Sicht des einzelnen instrumentellen Charakter und steht in Konkurrenz zu anderen Lebensformen.<sup>339</sup> Über den Aspekt emotionaler Zuneigung, dem Wunsch nach Zweisamkeit und Geborgenheit hinaus implizieren beide weitreichende privatrechtliche Rechte und Pflichten.<sup>340</sup> Schon die Eheschließung wird in Deutschland – wie auch in anderen Ländern – funktionalisiert („kindorientierte Ehegründung“<sup>341</sup>) und die Familie zu einer „wesentlich kindzentrierten Lebensform“<sup>342</sup>. Ehe und Familie sind damit in modernen Gesellschaften bewußt gewählte (oder bewußt abgelehnte) Sozialisationsinstanz für Kinder. Die Institution Familie wird dann gewählt, wenn ihre spezifische Leistung (Sicherheit, Intimität, Konformität, Rückzugsraum vor ex-

<sup>337</sup> Vgl. Nave-Herz, 1998, S. 306 ff.

<sup>338</sup> Kaufmann, 1997 a, S. 520–523.

<sup>339</sup> Als Dimensionen der Entkopplungstendenzen sind zu nennen: Entkopplung von Sexualität und Fortpflanzung, Entkopplung von Liebe und Ehe, Entkopplung von Ehe und Elternschaft, Entkopplung von biologischer und sozialer Elternschaft. Vgl. Kaufmann, 1995, S. 93–103; vgl. auch Nave-Herz, 1988, S. 196; Burkart, 1995, S. 12.

<sup>340</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 326; Burkart, 1995, S. 11.

<sup>341</sup> Nave-Herz, 1994, S. 9; vgl. auch Strohmeier, 1995, S. 17 ff.

<sup>342</sup> Kaufmann, 1995, S. 151; vgl. auch Strohmeier, 1995, S. 19; Galler/Ott, 1993, S. 18 ff.

ternen Ansprüchen) gewünscht wird.<sup>343</sup> Wird diese spezifische Leistung generell gering geschätzt, so wird keine Familie gegründet.<sup>344</sup>

Wird hingegen die familiäre Leistung in einer anderen Form oder einem anderen Umfang gewünscht, so setzen umfangreiche innerfamiliäre Verhandlungsprozesse ein.<sup>345</sup> Auch unter dem Dach der Normalfamilie bildet sich somit eine heterogene Binnenstruktur familialer Lebensverhältnisse aus, die dem Kriterium der funktionalen Differenzierung folgt. Ihre konkrete Erscheinungsform beruht weniger auf Handlungsmaximen,<sup>346</sup> und ist unter wachsenden Begründungsdruck geraten. Funktionierende Familien zeichnen sich durch eine „gelungene Streitkultur“<sup>347</sup> und einen hohen Grad verselbständigter Entscheidungsspielräume aus.<sup>348</sup>

Die Ausweitung der Gestaltungsspielräume in Verbindung mit der zunehmenden Rechenhaftigkeit im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung bedeutet, daß den Anreizen und Rahmensetzungen bei der Familiengründung eine besondere Bedeutung zukommt. Auch dies ist ein Indikator für den normativen Bedeutungsverlust der Normalfamilie.

Das Beispiel des dramatischen Geburteneinbruchs in den neuen Bundesländern im Zuge des Transformationsprozesses zeigt dies besonders eindrücklich.<sup>349</sup> Das Ausmaß und die Geschwindigkeit dieses Einbruchs läßt sich nicht mit einem normativen Bedeutungsverlust der Normalfamilie erklären. Die normative Bedeutung der Familie als Leitbild ist vielmehr generationenspezifisch und sozialstrukturell

<sup>343</sup> In der DDR wurde die Familie als Rückzugsraum vor den Ansprüchen des Staates geschätzt. In westlichen Demokratien dominiert hingegen der Aspekt eines Rückzugs ins Private vor den Unsicherheiten des Marktes. Vgl. *Gerlach*, 1996, S. 302 und S. 319 ff.

<sup>344</sup> Vgl. *Nave-Herz*, 1994, S. 10.

<sup>345</sup> So hat es innerhalb des verbliebenen Kerns der Normalfamilien gravierende Veränderungen gegeben, die in erster Linie die veränderte gesellschaftliche Rolle der Frau betreffen. Eine deutlich gestiegene Müttererwerbstätigkeit (Frauen unter 35 Jahren mit Kindern) von 37 % im Jahr 1950 auf 54 % im Jahr 1992 läßt daher annehmen, daß in Kindererziehung, Eheleben und Freizeit zunehmend nach einer Vereinbarkeit von Familie mit Beruf und Freizeit gesucht wird. Auch die verbliebenen Normalfamilien haben sich damit gewandelt und zwar nach *Meyer*, 1996, S. 327 ff. zur „Verhandlungsfamilie“, die indes – mit Blick auf die faktische Machtverteilung – von *Nave-Herz*, 1994, S. 62 ff., treffend auch als „Pseudo-Verhandlungsfamilie“ charakterisiert wird. Vgl. auch *Gerlach*, 1996, S. 51–60 und S. 285; *Kaufmann*, 1995, S. 49; Deutscher Bundestag, 1995, S. 75–81; *Galler/Ott*, 1993, S. 145 ff.; *Bauer/Schilling*, 1993, S. 212–215.

<sup>346</sup> *Wingen*, 1997, S. 86.

<sup>347</sup> Vgl. *Stierlin*, 1997, S. 535.

<sup>348</sup> Umgekehrt besteht – sofern der einzelne nicht (oder: nicht mehr) gewillt oder in der Lage ist, sich diesem Verhandlungs- und Begründungsdruck zu stellen – Anlaß, der Familie ganz zu entsagen und auf atypische, individualisierte und flexiblere Haushaltsformen auszuweichen. Diese waren in früheren Gesellschaften schon deshalb nicht möglich, da jene ‚alten‘ Familienformen in feudale Produktions- und Herrschaftsverhältnisse eingebettet waren. Vgl. *Kaufmann*, 1995, S. 34.

<sup>349</sup> Vgl. *Mittelbach*, 1997, S. 67–75.

nachhaltig geprägt und nur langfristigen Veränderungen unterworfen.<sup>350</sup> Der empirische Befund eines kurzfristigen Wegbrechens der Geburtenzahlen paßt daher nicht zur These einer tiefgreifenden Einstellungsänderung. Er zeigt vielmehr, „wie sehr Bevölkerungen, in denen Geburtenkontrolle eine Selbstverständlichkeit geworden ist, auf eine Veränderung externer Rahmenbedingungen reagieren können“<sup>351</sup>.

Langfristig betrachtet können darüber hinaus – analog zur Situation beim Normalarbeitsverhältnis – unattraktive Rahmenbedingungen das Leitbild der Normalfamilie auch in ihrem normativen Gehalt schädigen. Wer trotz allem eine Familie gründet, hat entweder das Ausmaß seiner Benachteiligung nicht erkannt, oder aber er gründet eine Familie als Lebensform demonstrativen Konsums.

Letzteres, d. h. die Familiengründung als Signal für gehobenen sozialen Status veranschaulicht, daß Eltern mit ihren Kindern heute ausschließlich immateriellen Nutzen (Zuneigung, Statusgewinn von Mann und Frau) verbinden, während der materielle Nutzen (Kinderarbeit, Alterssicherung) zu vernachlässigen ist. Die Elternschaft wird insofern zu einem Luxusgut, daß – wie in der mittelalterlichen Ständeordnung, aber heute auch bereits in den USA – nur noch wirtschaftlich starken Schichten als wünschenswert und erreichbar erscheint.<sup>352</sup> Schon *Mackenroth* hat erkannt, daß in der modernen Familie die Kinder „zu reinen Kostenelementen“ geworden sind.<sup>353</sup> Bis heute sind die Kosten der Familiengründung und jedes einzelnen Kindes enorm gestiegen. Diese bestehen in den Opportunitätskosten der Kindererziehung (Verdienstausschlag, Rentenminderung), den gewachsenen Kosten des Kindes (Ausstattung, Ausbildung), sowie nicht zuletzt in dem gewachsenen Streß einer verantwortlichen Elternschaft (gesellschaftliche Ansprüche an die Erziehung).<sup>354</sup>

Die langfristige Verschlechterung der Kosten-/Nutzenrelation führt in modernen Gesellschaften dazu, daß das Leitbild der Normalfamilie für den Durchschnittsverdiener als irrational erscheint. Die Verschlechterung der Rahmenbedingungen schädigt langfristig also auch den normativen Gehalt des Leitbildes. Kinderlosigkeit mutiert zur rationalen, verantworteten und ‚cleveren‘ Entscheidung und gewinnt gesellschaftliches Ansehen. Sie wird nicht mehr als Signal persönlicher Kinderfeindlichkeit interpretiert, sondern erscheint vielmehr als Symptom und nachvollziehbare Reaktion auf die zunehmenden Opportunitätskosten einer Familiengründung.<sup>355</sup>

<sup>350</sup> Vgl. *Höhn/Dobritz*, 1995, S. 172 ff.

<sup>351</sup> *Kaufmann*, 1995, S. 90; *Kaufmann*, 1997 a, S. 516.

<sup>352</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 74.

<sup>353</sup> *Mackenroth*, 1952, S. 58; vgl. *Nave-Herz*, 1994, S. 22.

<sup>354</sup> Ein Versuch zur Ermittlung der Kinderkosten in der Bundesrepublik wurde von *Heinz Lampert* vorgelegt. Demnach belaufen sich die Kosten bis zum 18. Lebensjahr einschließlich wie folgt: monetärer Versorgungsaufwand = 95.000 bis 162.000 DM (je nach Haushaltstyp und Einkommen), Gegenwart des realen Betreuungsaufwandes = 147.000 bis 292.000 DM. Im Mittelwert errechnen sich zusammen Kosten von 306.000 DM bis 381.000 DM je Kind, wobei die Ansätze durchaus vorsichtig zu nennen sind. Vgl. *Lampert*, 1996 a, S. 37 f.; Deutscher Bundestag, 1995, S. 64; *Schneewind*, 1995, S. 471.

<sup>355</sup> Vgl. auch *Gerlach*, 1996, S. 34 ff.; *Kaufmann*, 1995, S. 147 und 151 f.

Diese abnehmende Verbindlichkeit zeigt sich erstens in der Akzeptanz, von vornherein keine Familie zu gründen und zweitens in der Möglichkeit, familiäre Entscheidungen rückgängig zu machen. Das kinderlose, nichteheliche Zusammenleben wird zum Ausdruck individueller Flexibilitätserwartungen, der Partnerwechsel erscheint nicht als Stigma, sondern als Lernschritt.<sup>356</sup>

Bislang sind pluralisierte Haushaltsformen außerhalb der Ehe vor allem unter jungen Menschen (18–25 Jahre) höherer Bildungsschichten z. B. als Wohngemeinschaften von Studierenden verbreitet. Darüber hinaus gibt es jedoch Anzeichen für deren breitere gesellschaftliche Akzeptanz. Umgekehrt verweisen Einstellungserhebungen der soziologischen Umfrageforschung der letzten Jahre darauf, daß die Ehe Akzeptanzeinbußen bei den jungen Frauen hinnehmen mußte, da sie bei der Eheschließung größere Abhängigkeit befürchten. Das Spektrum der Umfrageergebnisse ist breit, legt aber nahe, daß ca. 30 % – 40 % der jungen Menschen der Ehe skeptisch gegenüberstehen.<sup>357</sup> Zwar hielten nach wie vor zwischen 85 % und 90 % der deutschen Männer und Frauen die Ehe an sich für ‚eine sinnvolle Einrichtung‘, der Institution Ehe wird jedoch immer weniger Einfluß auf die moralische und emotionale Qualität einer Partnerschaft zugeschrieben.<sup>358</sup> Auch bei den Alleinerziehenden, die sich meist nicht freiwillig für diese Lebensform entschieden haben und die sich eine Veränderung und Vervollständigung ihrer Familie wünschen, ist der Wunsch nach einem Partner nicht unbedingt.<sup>359</sup>

Neben der Ehe nimmt der Geburtenrückgang eine Schlüsselstellung für den normativen Bedeutungsverlust der Normalfamilie ein. Freiwillige Kinderlosigkeit ist die bewußte Abkehr vom Leitbild der Familie als Lebensform. In traditionellen Gesellschaften wurden kinderlose Ehen fast immer diskriminiert,<sup>360</sup> in modernen Gesellschaften hingegen ist Kinderlosigkeit meist freiwillig.<sup>361</sup> Selbst wenn Kinderlosigkeit nur anfangs freiwillig ist und später vergebens eine Schwangerschaft angestrebt wird, so vermittelt das subjektive Empfinden der am Ende doch kinderlos bleibenden Menschen ein falsches Bild.<sup>362</sup> Denn diese spätere Form der unfreiwilligen Kinderlosigkeit beruht letztlich auf einer ‚sukzessiven Entscheidung‘ für die Kinderlosigkeit. Die endgültige Entscheidung für Kinderlosigkeit wurde zwar nicht explizit getroffen, ergibt sich jedoch aus dem tatsächlichen Handeln, d. h. der jahre-

---

<sup>356</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 319; Galler/Ott, 1993, S. 76; Kaufmann, 1995, S. 119; Nave-Herz, 1994, S. 12.

<sup>357</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 320f.

<sup>358</sup> Vgl. Kaufmann, 1995, S. 113 f.

<sup>359</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 323.

<sup>360</sup> Sie wurden als Zeichen der Unvollkommenheit aufgefaßt und die Ehepartner entweder bedauert oder zu vielfältigen Riten aus Magie und Aberglauben veranlaßt. Darüber hinaus war eine Eheschließung so eng mit dem Kinderwunsch verknüpft, daß derjenige, der kinderlos bleiben wollte, bereits von vornherein von der Ehe ausgeschlossen wurde. Vgl. Nave-Herz, 1988, S. 194.

<sup>361</sup> Vgl. Bucher/Kocks, 1994, S. 867–875.

<sup>362</sup> Vgl. Nave-Herz, 1988, S. 200; Susteck, 1995, S. 18.

langen Verhütung einer Schwangerschaft. Das generelle Bekenntnis zum Kind ist die eine Sache, die aktive Ausrichtung der Lebensplanung auf dieses Ziel hin ist eine andere.<sup>363</sup> Die kinderlosen Haushaltsformen sind zwar häufig, jedoch keineswegs immer eine „Durchgangspassage“<sup>364</sup> und „Übergangsphase“<sup>365</sup> im „idealtypischen Lebenszyklus“<sup>366</sup>. Sie können ebenso gut in einen der ‚partnerorientierten‘ oder ‚individualistischen‘ Haushaltstyp münden.<sup>367</sup> Aber auch innerhalb der Ehe wird Kinderlosigkeit keineswegs immer als Makel empfunden, was durch ein breites Spektrum von Motiven belegt werden kann.<sup>368</sup>

Schließlich soll auch der Einpersonenhaushalt hier nicht unerwähnt bleiben, da er als die konsequente Abkehr von der Familie zu bewerten ist. Gerade bei der jüngeren Bevölkerung bis ca. 35 Jahren ist das Alleinleben Zeichen eines individualistischen Lebensstils. Im Zuge der wachsenden Hochschätzung individualistischer Lebensformen haben die ‚Singles‘ einen deutlichen Prestigezuwachs erfahren. Dies um so mehr, als sich diese Lebensform mit einer Partnerschaft kombinieren läßt.<sup>369</sup>

Als *Zwischenfazit* ist festzustellen, daß sich die oben formulierte These von einem *uneinheitlichen Bild* hinsichtlich eines normativen Bedeutungsverlust der Normalfamilie für die Bundesrepublik bestätigt. Einerseits hat die Familie in den letzten Jahren in Deutschland in ihrer spezifischen Funktion – als privater Rückzugsort und Gegenmodell zur Marktgesellschaft – *erneut an gesellschaftlicher Wertschätzung* gewonnen. In diesem Sinne kann zu Recht von einer „Wiederentdeckung“ der Familie gesprochen werden.<sup>370</sup> Andererseits ist diese Wiederentdeckung nicht absolut und bedeutet keinen Schritt zurück in die Hochzeit der Normalfamilie in den sech-

<sup>363</sup> Vgl. *Susteck*, 1995, S. 20. Heute ist nicht mehr die Kinderlosigkeit, sondern die Entscheidung für die Familie erklärungsbedürftig. Eine Frau muß ‚die Pille absetzen‘, wenn sie Kinder will. Frauen geraten in Rechtfertigungsdruck, wenn sie die neuen Möglichkeiten der Medizin – Geburtenkontrolle, künstliche Befruchtung, pränatale Diagnostik – nicht in Anspruch nehmen. Aus den individuellen Entscheidungsoptionen ist ein gesellschaftlicher Begründungszwang geworden. Vgl. *Beck-Gernsheim*, 1988, S. 209–213.

<sup>364</sup> *Meyer*, 1996, S. 319.

<sup>365</sup> *Wingen*, 1997, S. 79.

<sup>366</sup> In der amtlichen Familienstatistik des Statistischen Bundesamts wird in Anlehnung an Empfehlungen der Vereinten Nationen nach wie vor von einem „idealtypischen Lebenszyklus“ ausgegangen. Die dem zugrunde liegende Normalitätsannahme scheint indes kaum noch haltbar und die entsprechenden Statistiken weisen systematisch eine zu hohe Anzahl von Familien aus. Vgl. *Voit*, 1992, S. 227.

<sup>367</sup> Vgl. *Wingen*, 1997, S. 105; *Galler/Ott*, 1993, S. 62 und 75.

<sup>368</sup> Vgl. *Meyer*, 1996, S. 322; *Susteck*, 1995, S. 18. Die Motive für Kinderlosigkeit umfassen die absolute Ablehnung von Kindern, berufliche Gründe, ökologische und politische Zukunftsängste, Störungen der Partnerbeziehung, finanzielle Gründe, Bedenken gegenüber der zu tragenden Verantwortung und Kompetenz, das persönliche Alter, die individuelle Selbständigkeit und nicht zuletzt gesundheitliche Gründe. Vgl. *Schneewind*, 1995, S. 460–463; *Kaufmann*, 1997 a, S. 514.

<sup>369</sup> Vgl. *Meyer*, 1996, S. 325.

<sup>370</sup> *Wingen*, 1997, S. 10 und S. 40.



ziger Jahren. Vielmehr hat sich die Familie im Modernisierungsprozeß zu einer *nach Lebensabschnitt und Lebensentwurf spezialisierten Lebensform* entwickelt. Zudem ist die Wiederentdeckung der Familie an die Verwirklichung eines positiven Familienideals geknüpft, das im Alltag allzu leicht verfehlt wird. *Im Falle ihres Scheiterns stehen dann Ehe und Familie sehr bald zur Disposition.* Zudem sind atypische Haushaltsformen keineswegs nur als Übergänge zur Normalfamilie zu verstehen. Angesichts dieser ambivalenten Situation des Leitbilds Familie wird in der Literatur von *zwei polarisierten Lagern für und wider die Familie als Lebensform* gesprochen. Die Existenz dieser beiden Lager bildet den eigentlichen Kern des normativen Bedeutungsverlusts der Normalfamilie. Wer sich für kinderlose Haushaltsformen entscheidet, wendet sich dem Nicht-Familiensektor zu. Umgekehrt kommt nur noch innerhalb des schrumpfenden Familiensektors der Normalfamilie eine dominierende Bedeutung zu.<sup>371</sup> Die Normalfamilie sieht sich mit ihrem normativen Bedeutungsverlust konfrontiert, *da eine funktional spezialisierte Lebensform in modernen Gesellschaften nicht mehr allgemein verbindliches Leitbild sein kann.*<sup>372</sup>

#### 3.2.2.2.2 Empirischer Bedeutungsverlust

Im Gegensatz zum empirischen Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses ist die Datenlage ungleich günstiger. Dies liegt zum einen an der engen Verknüpfung zur Bevölkerungsstatistik, die über außerordentlich lange Zeitreihen verfügt, zum anderen daran, daß sich der Bedeutungsverlust der Normalfamilie bereits seit den sechziger Jahren konstatieren läßt.<sup>373</sup> Da somit der empirische Bedeutungsverlust der Familie recht weit fortgeschritten ist, liegen bereits heute entsprechend differenzierte Erhebungsinstrumente vor. Im folgenden sei der empirische Bedeutungsverlust der Normalfamilie an wenigen Kennzahlen verdeutlicht.

Dabei soll vorab nicht vernachlässigt werden, daß der empirische Befund in der Literatur keineswegs allgemein in Richtung eines Bedeutungsverlusts der Normalfamilie interpretiert wird. Statt dessen wird von Kritikern dieser These betont, daß sich der Bedeutungsverlust nur für eine extrem kleine Gruppe der Gesellschaft nachweisen läßt und darüber hinaus für die Gesamtgesellschaft „von einer ziemlich konstanten Bindungsbereitschaft“<sup>374</sup> auszugehen ist. Die folgenden Befunde sollen indes zeigen, daß einige Indikatoren angeführt werden können, die in der Tat auf eine dauerhaft abnehmende Bindungsbereitschaft und eine Neustrukturierung von Haushalts- und Familienformen schließen lassen:

<sup>371</sup> Vgl. Meyer, 1996, S.306; Strohmeier, 1993, S. 15 ff; Wingen, 1997, S. 106; Burkart, 1995, S. 7.

<sup>372</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 307. Ob zukünftig insgesamt eher mit einer konvergierenden Entwicklung oder mit einer weiteren Polarisierung zu rechnen ist, bleibt spekulativ. Vgl. Strohmeier, 1993, S. 13 und 18; Kaufmann, 1997, S. 80. Skeptisch dazu: Burkart, 1995, S. 8 ff.

<sup>373</sup> Vgl. Nave-Herz, 1994, S. 4.

<sup>374</sup> Klein, 1999, S. 471.



- Es zeigt sich ein gegenläufiger Trend zwischen den Familienhaushalten und den kinderlosen Haushalten. Die Entwicklung der *Familienhaushalte* ist durch den sogenannten ersten und zweiten demographischen Übergang gekennzeichnet. Mit dem ersten Übergang (bis in die 60er Jahre) wurden die Familien in Deutschland kleiner, mit dem zweiten Übergang (seit den 60er Jahren) sind sie weniger geworden.<sup>375</sup> Innerhalb des sinkenden Anteils der Familienhaushalte ist daher ein „Entdifferenzierungsprozeß“ zu beobachten.
- Demgegenüber zeigt sich beim wachsenden Anteil der *kinderlosen Haushalte* eine zunehmende Vielfalt – also ein „Pluralisierungsprozeß“.<sup>376</sup> Die Haushaltsformen in Deutschland sind zunehmend sowohl polarisiert (Kinder ja/nein) als auch pluralisiert (Form des kinderlosen Haushalts). Man findet zwar eine breite Vielfalt der Haushaltsformen, die deutliche Mehrheit der Bevölkerung lebt aber in einer außerordentlich kleinen Anzahl davon.<sup>377</sup>
- Der Anteil der *Normalfamilien*, d. h. der Ehepaare mit Kindern, ist in den alten Bundesländern von 1957 (= 47,2 %) über 1982 (= 34,5 %) bis 1991 (= 29,8 %, neue Bundesländer = 33,5 %) beständig gesunken. Gleichwohl ist die Familie noch immer eine der bedeutendsten Lebensformen.<sup>378</sup> Denn Familien mit einem und zwei Kindern konnten ihren Anteil an allen Haushalten etwa halten. Stark geschrumpft ist hingegen der Anteil von Haushalten mit fünf und mehr Personen in zwei oder drei Generationen. Dieser Schrumpfungsprozeß markiert einen deutlichen Strukturwandel in den Lebensformen und Lebensentwürfen.<sup>379</sup>
- Der These vom empirischen Bedeutungsverlust der Normalfamilie wird häufig entgegengehalten, daß *nach wie vor knapp 90 % aller Kinder in Normalfamilien aufwachsen*, wovon wiederum 90 % mit ihren leiblichen Eltern leben. Darüber hinaus wachsen die meisten Kinder mit einem Geschwister, also in Zwei-Kinder-Familien auf.<sup>380</sup> Familien von Alleinerziehenden oder mit einem Stiefelternteil sind somit – aus Sicht der Kinder – eindeutig die Ausnahme.<sup>381</sup> Solche Aussagen zeichnen jedoch ein unvollständiges Bild. Denn der Anteil der Kinder, die in Normalfamilien aufwachsen, ist seit 1972 (= 93,4 %) bis 1991 (= 88,6 %) rückläufig.<sup>382</sup>
- Die *Verkürzung der Familienphase* ist die Folge der Kombination aus Geburtenrückgang und gestiegener Lebenserwartung. Die Lebenserwartung eines Neugeborenen in den alten Bundesländern hat von 1950 (64,6 Jahren bei Männern,

<sup>375</sup> Vgl. *Strohmeier*, 1993, S. 12.

<sup>376</sup> Vgl. *Nave-Herz*, 1994, S. 20.

<sup>377</sup> Vgl. *Höhn/Dobritz*, 1995, S. 169.

<sup>378</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 59; *Höhn/Dobritz*, 1995, S. 164.

<sup>379</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 60 f.; *Höhn/Dobritz*, 1995, S. 158.

<sup>380</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 54 f.

<sup>381</sup> Vgl. *Kaufmann*, 1995, S. 24.

<sup>382</sup> Vgl. *Burkart*, 1995, S. 3.

68,5 Jahren bei Frauen) bis 1989 (72,6 Jahre bei Männern, 79,0 Jahre bei Frauen) stetig zugenommen. Die Steigerungsraten waren in der DDR geringfügig geringer.<sup>383</sup> Selbst wenn heute noch ein normaler Familienzyklus (Alleinleben, Zusammenleben, Ehe, Familie, Ehe, Alleinleben) gelebt wird, dann hat sich die eigentliche Familienphase, d. h. die Zeit der Pflege und Versorgung von Kindern im eigenen Lebenslauf absolut und relativ verkürzt. In der Familie zu leben ist damit stärker als je zuvor zu einer transitorischen Lebensphase geworden. Diese Zeitspanne umfaßt nur noch ca. ein Viertel der gesamten Lebenszeit; vor 100 Jahren betrug ihr Anteil noch mehr als die Hälfte.<sup>384</sup> Diese zeitliche Reduktion der Familienphase, die ja ein Längsschnittphänomen ist, verstärkt das Bild des Bedeutungsverlustes der Normalfamilie, die meist mit Querschnittsdaten belegt wird. In der Querschnittsbetrachtung kommen alle vier Faktoren des Bedeutungsverlusts (sinkende Kinderzahl, sinkender Kinderwunsch, verlängerte Lebenszeit, höhere Scheidungswahrscheinlichkeit) zusammen und verstärken sich im statistischen Bild gegenseitig.

- Der Bedeutungsverlust der Normalfamilie zeigt sich nachhaltig in dem Geburtenrückgang der letzten Jahrzehnte, der in der *Kohortenfertilität* gemessen wird.<sup>385</sup> Für die alten Bundesländer ist dieser Trend eindeutig. Betrug die Anzahl der Kinder pro Frau für den Altersjahrgang 1935 noch 2,175, so ist er für die Frauen des Jahrgangs 1958 auf 1,455 gefallen.<sup>386</sup> Während von der Kohorte des Jahres 1935 nur 9,2 % der Frauen dauerhaft kinderlos blieben, so waren dies von der Kohorte 1958 bereits 22,9 % mit weiter steigender Tendenz. Dieser starke Geburtenrückgang hat erstens zu einer Zunahme der dauerhaft kinderlosen Haushalte geführt und zweitens zu einem Rückgang der Mehrkinderfamilien geführt. In der DDR hat es keinen vergleichbaren Geburtenrückgang gegeben. Vielmehr hatten dort 90 % der Frauen ein Kind. Jedoch sind dort im Zuge des Transformationsprozesses die Geburtenzahlen gesunken und nähern sich Ende der neunziger Jahre langsam an die Geburtenzahlen der alten Bundesländer an.<sup>387</sup>
- Neben dem Geburtenrückgang ist das *Heiratsverhalten* der zweite zentrale Indikator für den empirischen Bedeutungsverlust der Normalfamilie. Hier ist erkennbar, daß seit den fünfziger Jahren die Eheschließungen wellenförmig aber stetig abnehmen, was einen zunehmenden „Nichteintritt in den Familienzyklus“ bedeutet.<sup>388</sup> Bei einer kohortenspezifischen Betrachtung wird deutlich, daß die Heirats-

<sup>383</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 38.

<sup>384</sup> Nave-Herz, 1994, S. 16.

<sup>385</sup> Leider sind die Kohortendaten immer noch selten, lückenhaft und tragen für eine lebende (und noch gebärfähige) Kohorte immer auch eine Schätzkomponente in sich. Vgl. Burkart, 1995, S. 5.

<sup>386</sup> Für jüngere Kohorten kann die Kohortenfertilität abschließend erst nach Austritt aus dem gebärfähigen Alter gemessen werden.

<sup>387</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 36; Meyer, 1996, S. 311 f.; Höhn/Dobritz, 1995, S. 154.

<sup>388</sup> Höhn/Dobritz, 1995, S. 151.

häufigkeit der Geburtenjahrgänge 1920 bis 1950 mit 90 % außerordentlich hoch lag. Zwischen den Jahrgängen 1950 bis 1955 läßt sich hingegen ein Rückgang auf ca. 78 % (entspricht dem Niveau um die Jahrhundertwende) beobachten.<sup>389</sup> Die Zeit des ‚golden age of marriage‘, d. h. der beinahe vollständigen Verheiratung einer Generation nach dem zweiten Weltkrieg, ist heute offenkundig vorüber. Ein Grund für den Rückgang der Heiratshäufigkeit liegt im Anstieg des Heiratsalters. Das durchschnittliche Heiratsalter betrug in den alten Bundesländern 1994 bei Frauen 26,9 Jahre (1960 = 23,7) und bei Männern 29,3 Jahre (1960 = 25,9).<sup>390</sup> Nach der deutschen Einigung ist in den neuen Bundesländern auch die Heiratsneigung drastisch zurückgegangen.

- Der Anstieg der *Ehescheidungen* kann ebenfalls als säkularer Trend aufgefaßt werden, der den empirischen Bedeutungsverlust der Normalfamilie verstärkt. In den neunziger Jahren werden in den alten Bundesländern ca. 37 % und in den neuen Bundesländern ca. 19 % der Ehen geschieden.<sup>391</sup>
- Für die Zukunft der Normalfamilie ist es bedeutsam, daß als Folge der Ehescheidungen ein Anwachsen ‚*unvollständiger Familienformen*‘ (insbesondere Alleinerziehende) zu beobachten ist. Da es nur bei einem Drittel der Scheidungen zu einer Wiederverheiratung kommt, bleibt die Familie – wenn auch geschrumpft – erhalten.<sup>392</sup> ‚Gekündigt‘ wird bei einer Scheidung nur dem Ehepartner, nicht den Kindern.<sup>393</sup> Gegenüber der Scheidung hat die traditionelle Ursache für das Alleinerziehenden, d. h. der Tod des Ehepartners, an Bedeutung verloren.<sup>394</sup>
- Die Häufigkeit *nichtehelicher Lebensgemeinschaften* läßt sich für die Bundesrepublik nur schätzen, da der Mikrozensus keine direkte Frage nach einer nichtehelichen Partnerschaft enthält. In den alten Bundesländern hat sich die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften von 1972 (= 137.000) bis 1988 (= 820.000) etwa versechsfacht, was vor allem auf die zunehmende Verbreitung dieser Haushaltsform bei den 20–25jährigen zurückzuführen ist. In dieser Altersgruppe erreicht die Zahl der Personen in nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit 9,2 % das Maximum.<sup>395</sup>

<sup>389</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 49.

<sup>390</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 314.

<sup>391</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 313. Vereinzelt wird darauf hingewiesen, daß umgekehrt ca. 63 % der Ehen nicht durch Scheidung enden und daß dieser Wert bezogen auf die gestiegene Lebenserwartung eine historisch einmalig lange Phase der Monogamie bedeutet. So waren vor hundert Jahren ein Drittel aller Ehen bereits nach 20 Jahren beendet, und heute bestehen ein Drittel aller Ehen erst nach 40 Jahren nicht mehr. Vgl. Nave-Herz, 1994, S. 114. Offen bleibt, wie stark dies auf einen Kohorteneffekt im Verhalten der Nachkriegsgeneration zurückzuführen ist und ob dies auch zukünftig Bestand haben wird.

<sup>392</sup> Vgl. Meyer, 1996, S. 313.

<sup>393</sup> Vgl. Nave-Herz, 1994, S. 117.

<sup>394</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 57.

<sup>395</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 51.

- Die Daten zeigen, daß die Pluralisierung der Haushalts- und Lebensformen primär in einer recht kurzen biographischen Übergangsphase und darüber hinaus *hochgradig schichtabhängig* zu beobachten ist.<sup>396</sup> Alle Arten von Individualisierungstendenzen in den privaten Lebensformen sind von Alters- und Statusunterschieden geprägt. Dies gilt für das Verheiratetsein, für das Alleinleben und die Kinderlosigkeit. Es zeigt sich umgekehrt, daß die traditionellen Lebensformen vor allem von Angehörigen unterer sozialer Schichten (gemessen an Bildung und Einkommen) gelebt werden. Dies mag zum einen anzeigen, daß sich jene Bevölkerungsgruppen stärker an traditionellen – weniger individualisierten – Lebensentwürfen orientieren. Zum anderen ist denkbar, daß die oberen und mittleren Schichten bei der Pluralisierung der Lebensformen eine Vorreiterfunktion einnehmen. Wenn man vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der Normalfamilie und des steigenden durchschnittlichen Bildungsstandes eine solche Vorreiterrolle für wahrscheinlich hält, dann muß man einen weiteren empirischen Bedeutungsverlust der Normalfamilie erwarten.<sup>397</sup>
- Ebenfalls abhängig vom Lebenszyklus ist die Gründung von *Einpersonenhaushalten*. Von den 20–25jährigen lebten 1991 17,1 %, von den 25–35jährigen 16,8 % und von den über 55jährigen 29,3 % in Einpersonenhaushalten.<sup>398</sup> Daß die Neigung zum Alleinleben besonders bei den über 30jährigen Männern und Frauen – die sozial und wirtschaftlich relativ gefestigt sind – zunimmt, scheint auf einen eigenständigen Trend zum Einpersonenhaushalt hinzuweisen.<sup>399</sup>

Bei der Fortschreibung der Trends in der Haushaltsentwicklung ist zu beachten, daß – analog zur Situation beim Normalarbeitsverhältnis – der empirische Bedeutungsverlust der Normalfamilie selbstverständlich nicht zu deren völliger Auflösung führen wird. Es wird nach wie vor einen Bestand an Normalfamilien geben, der dem Bedarf nach Erfüllung ihrer speziellen Funktionen entspricht. Wie hoch dieser Bestand sein wird, soll hier nicht prognostiziert werden.

Die Spezialisierung der Haushaltsformen bedeutet, daß die seit den sechziger Jahren zu beobachtenden Trends nicht einfach linear fortgeschrieben werden können. Statt dessen wird der Verkleinerungsprozeß der Haushalte in den nächsten 10 bis 15 Jahren abflachen. Insbesondere könnten die Anteile der Ein- und Zweipersonenhaushalte bei je etwa einem Drittel der Haushalte eine Obergrenze erreichen, die sich durch die gestiegene Lebenserwartung bestimmt.<sup>400</sup> Umgekehrt sinkt der Anteil aller Haushalte mit mindestens drei Personen (Familien und kinderlose Haushalte) auf zusammen etwa ein Drittel. Der darin enthaltene Anteil der Normalfamilien könnte somit entsprechend sinken.

<sup>396</sup> Vgl. Burkart, 1995, S. 6; vgl. Höhn/Dobritz, 1995, S. 162; Strohmeier, 1993, S. 18; Gal-ler/Ott, 1993, S. 72 ff.

<sup>397</sup> Vgl. Strohmeier, 1993, S. 22.

<sup>398</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 1995, S. 51.

<sup>399</sup> Vgl. Höhn/Dobritz, 1995, S. 169.

<sup>400</sup> Vgl. Voit, 1996, S. 92 f.; Bucher/Kocks, 1994, S. 864.

Tabelle 3

**Schätzung der empirischen Bedeutung der Normalfamilie für die alten Bundesländer  
im Jahr 1991 und Tendenz der weiteren Entwicklung**

<i>Art des privaten Haushalts</i>	<i>Haushaltstyp absolut in Mio.</i>	<i>in Prozent aller privaten Haushalte</i>	<i>Tendenz der Anteilswerte</i>
Normalfamilie (Ehepaar mit Kindern)	8,517	29,8	fallend
darunter:			
– ein Kind	4,097	14,3	konstant
– zwei Kinder	3,322	11,6	konstant
– drei und mehr Kinder	1,107	3,9	fallend
sonstige Haushalte mit Kindern	2,013	7,0	konstant
darunter:			
– drei und mehr Generationen	0,345	1,2	stark fallend
– Alleinerziehende	1,668	5,8	steigend
darunter:			
– ein Kind	1,206	4,2	
– zwei Kinder	0,366	1,3	
– drei und mehr Kinder	0,097	0,3	
Haushalte ohne Kinder	17,776	62,2	steigend
darunter:			
– Einpersonenhaushalte	10,019	35,1	steigend
darunter:			
– ledige	4,445	15,6	
– nicht-ledige	5,574	19,5	
– Mehrpersonenhaushalte	7,757	27,1	steigend
darunter:			
– Paare ohne Kinder	6,564	23,0	steigend
darunter:			
– Ehepaare	5,855	20,5	
– Partnerpaare	0,709	2,5	
– Wohngemeinschaften	1,193	4,2	konstant
Summe	28,583	100	

Aufgeführt sind nur die ledigen Kinder. Die Daten orientieren sich eng an jenen des Mikrozensus von 1991. *Quelle:* Deutscher Bundestag, 1995, S. 57ff.; eigene Berechnungen mit Rundungsfehlern; vgl. auch Galler/Ott, 1993, S. 160; Höhn/Dobritz, 1995, S. 161. Tendenzen nach Bucher/Kocks, 1994, S. 853–875 und Voit, 1996, S. 92ff.

### 3.2.2.2.3 Sozialpolitische Bewertung

Die Sozialpolitik ist weitreichend vom Bedeutungsverlust der Normalfamilie betroffen. Vor allem auf das System der sozialen Sicherung kommen enorme Probleme zu. Der Bogen ließe sich von den finanziellen Belastungen durch den ‚demographischen Wandel‘ (mit enormen Kostenbelastungen in der Renten- und Krankenversicherung) über die Gefährdung einer stabilen Sozialisationsinstanz (im Familienverbund mit Geschwistern) bis hin zum Für und Wider einer Immigrationspolitik (die den Bedeutungsverlust kompensieren soll) spannen.

Grund genug also, die praktische Sozialpolitik erneut an den grundgesetzlichen Auftrag des Schutzes von Ehe und Familie zu erinnern und auf eine Schwerpunktsetzung in der Familienpolitik zu verpflichten. Das Bundesverfassungsgericht hat sich diesbezüglich in der Geschichte der Bundesrepublik mehr als einmal als Wähler von Familieninteressen hervorgetan. Die Verfassungsrichter können bei familienpolitisch relevanten Entscheidungen die Detailarbeit den Politikern überlassen.

Die Politiker indes stehen vor erheblichen Problemen, wenn sie die Familien konkret fördern wollen. Denn familiäre ‚Entscheidungs‘prozesse verlaufen – auch in modernen Gesellschaften – nicht so rational, wie es für die praktische Politik wünschenswert wäre. Familien sind zwar belastete, möglicherweise auch überlastete Lebensformen, sie sind aber als anthropologische Konstante und als die Privatsphäre schlechthin sehr eigensinnige soziale Systeme. Sie reagieren „umweltselektiv“, „politikresistent“ und jedenfalls nicht als „die ‚Deppen‘ deterministischer Kausalmodelle“. All dies macht es so schwer, der Familie zu helfen.<sup>401</sup> Schon das breite Spektrum der Argumente für Kinderlosigkeit weist darauf hin, daß eine Familien-, d. h. Kinderförderung als Querschnittsaufgabe überfordert wäre, wenn sie an allen Hemmnissen des Kinderwunsches ansetzen wollte. Im Hinblick auf die Mündigkeit der Bürger liegt es vielmehr nahe, die individuellen Bedenken gegen ein Leben mit Kindern zunächst einmal zu akzeptieren.<sup>402</sup>

Eine umfassende Familienpolitik wäre darüber hinaus auch aus anderen Gründen überfordert. Denn in einem umfassenden Sinne wäre auch die nachhaltige Sicherung der natürlichen Umweltressourcen ein familienpolitisches Handlungsfeld.<sup>403</sup> Darüber hinaus könnte auch eine noch so umfassende finanzielle Kompensation die veränderte Qualität der Partnerschaftsbeziehungen und Ansprüche an eine individualistische Lebensführung nicht kompensieren. Auf Emotionen, die ja konstituie-

---

<sup>401</sup> Strohmeier, 1995, S. 26; vgl. Nave-Herz, 1994, S. 24; Kaufmann, 1995, S. 7 und 11; Deutscher Bundestag, 1995, S. 84; Burkart, 1995, S. 13.

<sup>402</sup> Vgl. Schneewind, 1995, S. 471.

<sup>403</sup> Dem widerspricht Nave-Herz mit der Vermutung, daß es sich bei den umweltpolitischen Bedenken gegenüber der Elternschaft „um vorgeschobene Gründe oder um nachträgliche Rationalisierungen“ handelt. Anhaltspunkt dieser Vermutung ist die Beobachtung, daß im weiteren Verlauf der Interviews von den Betroffenen (z. B. Freizeitgestaltung) Umweltaspekte keine Beachtung mehr finden. Vgl. Nave-Herz, 1988, S. 199.

rend für Ehe und Familie in modernen Gesellschaften sind, lassen sich keine stabilen Systeme sozialer Sicherung aufbauen. Irgendwann erreichen sie den Punkt ihrer Überforderung und lassen derartige Wunschvorstellungen zerplatzen.<sup>404</sup>

Als *Zwischenfazit* ist festzustellen, daß die Entscheidungen für Ehe und Elternschaft nach allgemeiner Auffassung *total und unwiderrufbar* sind.<sup>405</sup> Darin liegt zwar ihr Wert aus Sicht der Träger der Sozialpolitik, darin liegt jedoch auch ihre *Problematik in einer sich rascher wandelnden Welt mit unterschiedlicher Ansprüchen an die eigene Lebenssituation*. Staatliche Aufrufe zur Familiengründung tragen vor diesem Hintergrund nur zum Glaubwürdigkeitsverlust der Politik bei.<sup>406</sup> Wenn die Politik entscheidet, die Familien zu fördern, dann sollte sie dies nicht mit vorgeschobenen Argumenten wie der Erfüllung von Familienfunktionen im Sinne eines ‚wirtschaftlichen Werts der Familie‘ zu begründen versuchen. Eine solche Argumentation kann sich dann gegen die Familie wenden, wenn auch andere Institutionen in der Lage sind, solche Funktionen auszuüben oder wenn immer mehr Familien selbst nicht mehr zur Funktionsausübung in der Lage sind. Zudem drängt sich dann die Frage auf, ob nicht aus ökonomischer Sicht je nach Qualität der Funktionsausübung oder je nach Höhe der Opportunitätskosten differenzierte Unterstützungszahlungen zu leisten wären. Will man diese Differenzierungen nicht, so muß man akzeptieren, daß sich die Notwendigkeit der Familienförderung letztlich nicht aus dem wirtschaftlichen Wert der Familien ergibt, sondern daß sie Folge einer *weltanschaulichen Basiswertung über ein ‚gutes Leben‘* ist. Die erste Aufgabe und Voraussetzung der Familienpolitik in modernen Gesellschaften liegt daher darin, eine Wählermehrheit für diese Basiswertung zu finden. Angesichts des normativen und empirischen Bedeutungsverlusts der Normalfamilie ist dies keine leichte Aufgabe.

### 3.2.2.2.3 Strukturprobleme des Systems sozialer Sicherung

#### 3.2.2.2.3.1 Analoge Differenzierung der Normalitäts- und Sicherungsstandards

Die bisherige Analyse hat gezeigt, daß die Differenzierung der Arbeitsverhältnisse und Haushaltsformen keine vorübergehenden Phänomene sind. Sie sind vielmehr

<sup>404</sup> „Emotionen allein können jedoch nicht gerade als besonders stabile Grundlage für dauerhafte Sozialsysteme gelten. Man kann sogar sagen, daß alle Formen von Primärbeziehungen dazu tendieren, unter exzessiven Streß zu geraten, je mehr es ihnen an Strukturen mangelt und je weniger sie institutionalisiert sind, wenn also Emotionen und emotionale Bindungen das einzige Band sind, das sie zusammenhält.“ *Hoffmann-Nowotny*, 1988, S. 12; vgl. auch *Schulze-Buschhoff*, 1995, S. 12.

<sup>405</sup> Vgl. *Kaufmann*, 1995, S. 163.

<sup>406</sup> „Wer heute eine Familie gründet, tut dies trotz der bestehenden Restriktionen, z. B. trotz des von Müttern in der Bundesrepublik spätestens beim zweiten Kind faktisch gewordenen Verzichts auf Berufstätigkeit einschließlich der damit verbundenen Benachteiligungen im Hinblick auf Einkommen und Lebensstandard.“ *Strohmeier*, 1995, S. 26.

auf veränderte Anforderungen im wirtschaftlichen Strukturwandel sowie im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung zurückzuführen, die als exogene Determinanten die Rahmendaten für die praktische Sozialpolitik vorgeben. Eine gesellschaftspolitische Restaurierung der Normalitätsstandards wäre aufgrund ihrer „sozialkonservativen Prämissen“<sup>407</sup> weder möglich noch wünschenswert oder mehrheitsfähig.

Unter dem Stichwort der analogen Differenzierung werden im folgenden die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen beiden Dimensionen des Bedeutungsverlusts von Normalitätsstandards (Haushalt und Erwerbsarbeit) thematisiert. Bislang sind diese Wechselwirkungen in ihrer „faktischen Verschränktheit“<sup>408</sup> nur unzureichend erforscht. Einschlägige Analysen beziehen sich regelmäßig entweder nur auf die Differenzierung der Erwerbs- oder der Haushaltsstruktur. Dies ist um so erstaunlicher, da sich zwischen beiden Entwicklungen auffällige Analogien der Entscheidungen über „moderne Strategien der Lebensführung zwischen den Antipoden Erwerbsarbeit und Familie“<sup>409</sup> feststellen lassen. Diese Analogien werden in der folgenden Tabelle 4 zusammengestellt.

Der Bedeutungsverlust von Normalarbeitsverhältnis und Normalfamilie kumuliert im Bedeutungsverlust des Leitbildes vom männlichen Familienernährer („Hausfrauenehe“ oder „Ernährerehe“) für die praktische Sozialpolitik.<sup>410</sup> Indem sich die Hausfrauenehe heute nur noch auf eine bestimmte Lebensphase konzentriert, geraten jene Institutionen und Leistungen des Systems sozialer Sicherung unter Rechtfertigungsdruck, die auf die Dauerhaftigkeit dieser Lebensform ausgerichtet sind.

Unmittelbare Folge sind eine Vielzahl sozialpolitischer Steuerungsprobleme und Sicherungslücken, die unter den Stichworten der „Übersicherungs-“ und häufiger noch der „Untersicherungsphänomene“ thematisiert wurden.<sup>411</sup> Zwar ist grundsätzlich das bundesdeutsche System sozialer Sicherung anreizkompatibel und „moralisch anspruchslos“<sup>412</sup>, jedoch liegt in der Orientierung auf Normalitätsstandards eine erhebliche Basiswertung.

<sup>407</sup> Mückenberger, 1985, S. 466.

<sup>408</sup> Schulze-Buschoff, 1995, S. 3; vgl. auch S. 14 sowie Butterwegge, 1997, S. 254.

<sup>409</sup> Schulze-Buschoff, 1995, S. 22; vgl. auch Bauer/Schilling, 1993, S. 211–215.

<sup>410</sup> Vgl. auch Schulze-Buschoff, 1995, S. 5. Nach Höhn/Dobritz, 1995, S. 161, nimmt die Hausfrauenehe (verheiratet, mit Kinder[n] im Haushalt, Ehemann allein erwerbstätig) zwar mit 20,01 % den ersten Rang unter den Lebensformen in Deutschland des Jahres 1988 ein. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die anderen Lebensformen sehr weit ausdifferenziert sind und bei ihrer Zusammenfassung die Hausfrauenehe übertreffen würden. 19,43 % beträgt der Anteil der verheirateten Ehepaare ohne Kinder, aber mit doppelter Erwerbstätigkeit, 13,83 % der Anteil von Ehepaaren mit Kindern und doppelter Erwerbstätigkeit, 13,19 % der Anteil von Ehepaaren ohne Kinder, bei denen nur der Mann erwerbstätig ist.

<sup>411</sup> Hinrichs, 1996, S. 102.

<sup>412</sup> Alle Zitate: Hinrichs, 1996, S. 103. „Es macht es jedem Teilnehmer leicht, die subjektive Gewißheit zu hegen, daß er bekommt, was ihm zusteht – ebenso wie es die Gewißheit nährt, daß niemand etwas bekommt, das ihm nicht zusteht.“ Offe, 1990, S. 185.



Tabelle 4

**Analogien in der Struktur des Differenzierungsprozesses  
von Erwerbsarbeit und Haushaltsformen**

<i>Kriterium</i>	<i>Arbeitsverhältnis</i>	<i>Haushaltsform</i>
<i>Art der Differenzierung</i>	Einen Kern von Normalarbeitsverhältnissen umgibt ein Rand heterogener, atypischer Arbeitsverhältnisse.	Einen Kern von Normalfamilien umgibt ein Rand heterogener, atypischer Haushaltsformen.
<i>Weiterer Trend</i>	Zur Zeit ist ein Bedeutungsverlust der Normalitätsstandards zu verzeichnen. Dies bedeutet gleichwohl nicht ihr völliges Verschwinden, sondern nur die Abkehr von der normativen und empirischen Bedeutung der Normalitätsstandards gegenüber deren Hochphase in den sechziger Jahren. Es ist davon auszugehen, daß sich die Normalitätsstandards aufgrund ihrer funktionalen Spezialisierung auf einem niedrigeren Niveau konsolidieren.	
<i>Funktionale Rechtfertigung</i>	Spezialisierung der Arbeitsverträge entsprechend der gegenseitigen Bindung in internen Arbeitsmärkten. Gründe sind Humankapitalinvestitionen und Kontrollprobleme.	Spezialisierung der Haushaltsformen entsprechend der gegenseitigen, emotionalen Bindung. Trend zur kindorientierten Eheschließung mit Arbeitsteilung zwischen den Eltern.
<i>Interdependenz der Förderung</i>	Eine Förderung von Normalarbeitsverhältnissen erfordert flankierende Maßnahmen der Familienpolitik. Ebenso erfordert eine Förderung von Normalfamilien flankierende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik.	
<i>Sozialpolitischer Handlungsbedarf</i>	Atypische Arbeitsverhältnisse sind dann problematisch, wenn sie unfreiwillig, d.h. unter dem Zwang zur Verwertung der Arbeitskraft eingegangen werden.	Atypische Haushaltsformen sind dann problematisch, wenn sie unfreiwillig, d.h. aufgrund biographischer oder infrastruktureller Zwänge eingegangen werden.
<i>Sozialpolitisches Problem</i>	Notwendig ist die Trennung freiwilliger von unfreiwilligen atypischen Erwerbs- und Haushaltsformen. Eine pauschale Förderung von Normalitätsstandards ist problematisch, da sie die freiwillig eingegangenen atypischen Erwerbs- und Haushaltsformen mißachtet. Zudem provoziert sie private Ausweichstrategien.	

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Wer von den Bedingungen des Normalarbeitsverhältnisses abweicht, wird nicht völlig ausgegrenzt.<sup>413</sup> Die Ausgrenzung wird dadurch verhindert, daß teilzeit- und unregelmäßig Beschäftigte – insbesondere Frauen – ihr Einkommen und ihre Sicherungsansprüche von jenen des Mannes ableiten (Renten- und Krankenversicherung). Die abgeleiteten Ansprüche ersetzen dann beim Wegfall des Familienernährers seine Unterhaltsleistungen. In diesem System werden Frauen und Kinder vom Arbeitsmarkt ferngehalten, wofür im Gegenzug der Mann einen ‚Familienlohn‘ erhalten soll, wie er etwa in der katholischen Soziallehre gefordert wird. Konsequenterweise ist daher – so das logische Fazit der Norm vom männlichen Familienernährer – der Familienlohn für typische Frauenarbeitsplätze nicht notwendig, da Frauen nach diesem Leitbild entweder unverheiratet sind (und dann nicht eine Familie finanzieren müssen) oder als Verheiratete lediglich einen Zuverdienst erwerben wollen. Frauen „sind insoweit dekommodifiziert und entindividualisiert, als sie im Normalfall nicht zur Lohnarbeit verpflichtet sind“.<sup>414</sup> Als solche werden sie in einem arbeitsteiligen und geschlechtsspezifischen Sicherungsarrangement mitversorgt.

Weicht man von der Ernährerehe ab, so kommt es zur Unter- oder Übersicherung. Es kommt zu einer Untersicherung und Armutsgefährdung, wenn der männliche Familienernährer keinen Familienlohn bezieht (Teilzeittätigkeit oder unzureichende Lohnhöhe) oder aber er und sein Einkommen ganz ausfallen. Umgekehrt liegt eine Übersicherung dann vor, wenn beide Partner verheiratet und in Normalarbeitsverhältnissen tätig sind. Dann addieren sich zunächst die individuellen Nettoeinkommen. Zudem erwerben beide eigenständige Sicherungsansprüche und können die steuerlichen Vorteile der Eheförderung (Splitting) in Anspruch nehmen.

### 3.2.2.2.3.2 Abgeleitete Strukturprobleme

Der Bedeutungsverlust und die Differenzierung der Normalitätsstandards hat weitreichende Folgen für das bundesdeutsche System sozialer Sicherung. Einige dieser Aspekte – etwa der Geburtenrückgang – werden häufig in der Literatur als eigenständige Probleme thematisiert. Demgegenüber ist es der Grundgedanke der folgenden Ausführungen, diese Probleme als abgeleitete Strukturprobleme, d. h. als Symptome aufzufassen. Die abgeleiteten Strukturprobleme sind nicht die letzten Ursachen, sondern sie lassen sich als Symptome ursächlich auf den Bedeutungsverlust der Normalitätsstandards zurückführen.

- Der Bedeutungsverlust der Normalfamilie ist eng mit dem normativen und empirischen Bedeutungsgewinn kinderloser Lebensformen verknüpft. Damit ist der

<sup>413</sup> Die Lohnfindung selbst ist aufgrund staatlicher Familienförderung nicht mit dem besonderen Bedarf der Familie belastet. Die Lohnhöhe kann sich am Marktlohn orientieren. Vgl. Hinrichs, 1996, S. 104.

<sup>414</sup> Hinrichs, 1996, S. 104.

*Geburtenrückgang* ein spezielles Symptom unter dem Oberbegriff des Bedeutungsverlusts der Normalfamilie. Ein steigender Anteil älterer Menschen ist in modernen Gesellschaften zunächst als Innovationshindernis problematisch, da aller Erfahrung nach die jüngeren Bevölkerungsgruppen die Träger kultureller, sozialer, wirtschaftlicher und politischer Innovationen sind.<sup>415</sup> In dem Maße, wie zur Hervorbringung von Innovationen kulturelle Orientierungen und ein hinreichendes Humankapital notwendig sind, kann die Nachwuchssicherung auch nicht durch Zuwanderung ersetzt werden. Zumindest bedürfte es dann erheblicher Mittel zur Integration und sekundären Sozialisation.<sup>416</sup> Ebenso wie die Umwelt die natürliche Lebensgrundlage sichert, so sichern Kinder die soziale Lebensgrundlage einer Gesellschaft.<sup>417</sup>

- Die *Finanzierungsbasis* des Systems sozialer Sicherung wird langfristig vom Geburtenrückgang sowie kurz- und mittelfristig von der Zunahme atypischer Beschäftigungsformen und der Arbeitslosigkeit untergraben. Versucht man die Einnahmeausfälle durch die Anhebung von Steuern und Beitragssätzen zu kompensieren, so droht langfristig die „Implosion des gesamten Sicherungssystems“<sup>418</sup> durch eine fortschreitende Erosion ihrer Finanzierungsbasis.<sup>419</sup> Ob diese Implosion langfristig nach dem Modell der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, d. h. durch Beitragssenkungen in der Hoffnung auf einen dann einsetzenden Wirtschaftsaufschwung, abgewendet werden kann, ist fraglich. Ein solches Vorgehen mag in der nordamerikanischen Wirtschafts- und Sozialordnung erfolgreich sein, es würde jedoch bei der Übertragung auf die Bundesrepublik einen Systemwechsel erfordern. Die Finanzierungsbasis wäre dann nicht reformiert, sondern das Sicherungssystem in der alten Form ganz aufgehoben.
- Unabhängig von der nationalen Ausgestaltung des Systems sozialer Sicherung und den nationalen Finanzierungsproblemen ist es für die Bevölkerung eines jeden Landes eine sehr schwierige Aufgabe, sozialverträglich zu schrumpfen. Auf der *Leistungsseite* des Systems steigen in jedem Fall die Belastungen. Die demographisch bedingten Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung werden – angesichts kaum steigender Realeinkommen – nur unter erheblichem gesellschaftlichen Kraftaufwand und einer weiteren Verschärfung der Verteilungskonflikte zu lösen sein.<sup>420</sup> Auf die kostenlose Lösung sozialer Probleme durch eine Instrumentalisierung der Familie wird sich die praktische Sozialpolitik nicht mehr verlassen können. Indem die Familie immer weniger eine Pufferfunktion übernimmt, treten die bereits oben angesprochenen Probleme der Unter- und Übersicherung bei der Entscheidung um die Erwerbs-

<sup>415</sup> Vgl. Kaufmann, 1995, S. 6.

<sup>416</sup> Vgl. Kaufmann, 1995, S. 72.

<sup>417</sup> Hier und im folgenden: Kaufmann, 1997 a, S. 523 ff.

<sup>418</sup> Rösner, 1997 a, S. 64.

<sup>419</sup> Vgl. Hinrichs, 1996, S. 105.

<sup>420</sup> Vgl. Lampert, 1996 a, S. 137–141.

und Haushaltsform um so deutlicher hervor. Unter- und Übersicherung haben damit „ganz neue Relationen sozialer Ungleichheit hervorgebracht“<sup>421</sup>.

- Das individuelle Streben nach Übersicherung ist einer der Indikatoren für eine zunehmende *Rationalität* beruflicher und familialer Entscheidungen, wie sie bereits in den allgemeinen Ausführungen zur gesellschaftlichen Modernisierung hervorgehoben wurden. Sozialpolitische Anreize beeinflussen demnach zunehmend Entscheidungen über Zeitpunkt, Dauer und Umfang der Erwerbsteilnahme ebenso wie Entscheidungen über die Familiengründung oder Scheidung. Zwar ist wohl kaum die „Maximierung von späteren Sozialleistungen“<sup>422</sup> leitendes Handlungskriterium, wohl aber ist deren zunehmende Entscheidungsrelevanz zu vermuten. Wird die zunehmende Rationalität, d. h. das Hinterfragen des Systems aus individueller Sicht, nicht beachtet, so droht ein rapider Verlust an Akzeptanz und Systemvertrauen. Schon heute erweist sich das gesellschaftliche Solidaritätspotential, das nicht nur zur Aufrechterhaltung des Generationenvertrags notwendig ist,<sup>423</sup> als brüchige Grundlage der praktischen Sozialpolitik. Es ist zudem naheliegend, daß auch die nachwachsende Generation, deren Grunderfahrung sehr kleine und wechselnde Verwandtschaftsnetzwerke sind, in abnehmendem Maße solidarische Wertstrukturen vermittelt bekommt.<sup>424</sup> Es ist eine offene Frage, in welchem Ausmaß der Sozialstaat in der Lage sein wird, in die entsprechend verschärften Verteilungskonflikte vermittelnd einzugreifen.<sup>425</sup>

### 3.2.2.2.3.3 *Entstaatlichung von Sicherungsstandards und sinkendes Systemvertrauen*

Bereits oben wurde aufgezeigt, daß eine verbreitete Antwort auf Strukturprobleme der sozialen Sicherung die Ökonomisierung der nationalen Sozialpolitik ist.<sup>426</sup> Entsprechende Tendenzen der Entstaatlichung der Sicherungsstandards und der verstärkten Nutzung komplementärer Sicherungsangebote des Marktes<sup>427</sup> sind auch in Deutschland zu beobachten. Angesichts der „*Austrittsfähigkeit*“ der Unternehmen aus nationalen Regulierungszusammenhängen<sup>428</sup>, der verengten Verteilungsspielräume und des Bedeutungsverlusts von Normalitätsstandards soll auch in Deutschland Freiwilligkeit an die Stelle sozialpolitischer Zwangsinstrumente treten, was tendenziell uneinheitlichere, wenn nicht sogar polarisierte Sicherheitsstandards entstehen lassen wird.<sup>429</sup>

<sup>421</sup> Hinrichs, 1996, S. 105.

<sup>422</sup> Hinrichs, 1996, S. 105.

<sup>423</sup> Vgl. Strohmeier, 1995, S. 32.

<sup>424</sup> Vgl. Kaufmann, 1995, S. 50–63, Zitat S. 51; Lampert, 1996 a, S. 130.

<sup>425</sup> Vgl. Kaufmann, 1995, S. 76–81; Lampert, 1996 a, S. 133.

<sup>426</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.1.1.2.1 „Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik“.

<sup>427</sup> Vgl. Rösner, 1997 a, S. 68.

<sup>428</sup> Streeck, 1996, S. 53, Hervorhebung im Original.

<sup>429</sup> Vgl. Streeck, 1996, S. 54.

Statt dem durch strukturelle Reformen entgegenzuwirken, findet sich „ein ‚Hinterherhecheln‘ der Sozialpolitik gegenüber den genannten Auflösungserscheinungen, aufgrund dessen das Regelwerk der einzelnen Sicherungssysteme immer spezifischer wird und sozialrechtliche Arrangements somit Verlässlichkeit, Konsistenz und Übersichtlichkeit einbüßen.“<sup>430</sup> Eben diese Art praktischer Sozialpolitik gerät in modernen Gesellschaften jedoch in Akzeptanzprobleme. Auch in der modernen bundesdeutschen Demokratie kann die praktische Sozialpolitik nur dann auf Dauer politische Legitimation erlangen, wenn sie für die Mehrheit der Bevölkerung „mit konkret erfahrbaren wirtschaftlichen und sozialen Verbesserungen in der Alltagswirklichkeit einhergeht“<sup>431</sup>. Eben diese konkret erfahrbaren Verbesserungen der Alltagswirklichkeit sind in der Bundesrepublik nicht zu beobachten. Im Gegenteil kann im folgenden gezeigt werden, daß die fortgesetzte Verschlechterung der individuellen Kosten-/Nutzenrelation des Systems der sozialen Sicherung schon heute zu einem Akzeptanzverlust geführt hat.

Dieses Bild einer Verschlechterung der individuellen Kosten-/Nutzenrelation kann leicht z. B. durch einen Hinweis auf verschärfte Zumutbarkeitsregelungen in der Arbeitsversicherung oder etwa die gestiegenen Selbstbeteiligungen in der Krankenversicherung ergänzt werden. Wo die Gründe für die Verschlechterungen im einzelnen liegen, ist vor diesem Hintergrund eine eher akademische Frage und im politischen Raum nur ansatzweise zu vermitteln. Entscheidend für die praktische Sozialpolitik ist vielmehr die Gefahr, daß die Verschlechterung der individuellen Kosten-/Nutzenrelationen die Akzeptanz des gesamten Systems sozialer Sicherung gefährdet.

In einem *Zwischenfazit* zu den Strukturproblemen des bundesdeutschen Systems sozialer Sicherung ist festzustellen, daß sich *vielfältige Aspekte einer analogen Differenzierung der Normalitätsstandards* feststellen lassen, die zu differenzierten Sicherungsstandards und abgeleiteten Strukturproblemen führen. Die Abkehr von Normalitätsstandards erscheint dabei als *Ursache* – nicht als Symptom – vielfältiger Probleme insbesondere des bundesdeutschen Systems sozialer Sicherung. So verwundert es nicht, daß in den letzten zehn Jahren in der Bundesrepublik das System sozialer Sicherung einen *erdrtschartigen Vertrauensverlust* erlitten hat.<sup>432</sup> Dieser ist zum einen eine Reaktion darauf, daß im Zuge der Diskussion um den Umbau des Sozialstaats „nach und nach zentrale Bestandteile des Sozialsystems vorübergehend zur Disposition gestellt“ wurden. Zum anderen beruht das schwindende Systemvertrauen auf der konkreten Erfahrung der Kombination aus Beitragserhöhung und Leistungskürzung. Nur 8 % der Befragten nehmen heute noch an, daß sie künftig „gut gesichert“ sein werden.<sup>433</sup> Nichts ist somit sozialpolitisch dringender, als *durch rationale Sozialpolitik das Systemvertrauen der Bürger in den Sozialstaat erneut zu stärken*.

<sup>430</sup> Hinrichs, 1996, S. 106.

<sup>431</sup> Rösner, 1997 a, S. 65.

<sup>432</sup> Dieser zeigt sich im Vergleich der Ergebnisse von Dehlinger/Brennecke, 1992, S. 232 und Bulmahn, 1997, S. 6 und S. 8.

<sup>433</sup> Bulmahn, 1997, S. 6. Umgekehrt ist auch die zur privaten Sicherung notwendige Sparfähigkeit bei den sozialpolitischen Zielgruppen nicht gegeben. Schönig, 1996 b, S. 92.

Tabelle 5

**Entwicklung der Beitragssätze und der Lohnersatzleistungen  
der gesetzlichen Arbeitslosen- und Rentenversicherung in den Jahren 1982–1996  
in Deutschland in Prozent**

<i>Jahr</i>	<i>Rentenversicherungsbeiträge der Arbeiter und Angestellten</i>	<i>Bruttorenten-niveau</i>		<i>Nettorenten-niveau</i>		<i>Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung</i>	<i>Arbeitslosen-hilfe</i>	<i>Arbeitslosen-geld</i>
	alte Länder	neue Länder	alte Länder	neue Länder	alte Länder	neue Länder		
1982	9,0		50,5		71,5		2,0	58/58
1983	9,25 (Sept.)		50,2		71,3		2,3	58/58
1984	9,25		50,9		72,0		2,3	58/56
1985	9,35 (9,6 Juni)		51,1		71,8		2,2 (2,05 Juni)	58/56
1986	9,6		50,7		70,2		2,0	58/56
1987	9,35		50,8		70,6		2,15	58/56
1988	9,35		51,0		70,3		2,15	58/56
1989	9,35		51,0		70,7		2,15	58/56
1990	9,35	9,35 (Juli)	50,2		67,6		2,15	58/56
1991	8,85 (April)	8,85 (April)	49,2	49,6	68,4	60,7	3,4 (April)	58/56
1992	8,85	8,85	48,5	46,0	68,2	60,2	3,15	58/56
1993	8,75	8,75	48,8	47,9	68,4	62,7	3,25	58/56
1994	9,6	9,6	49,7	50,7	70,9	67,7	3,25	57/53
1995	9,3	9,3	49,2	50,5	71,9	67,9	3,25	57/53
1996	9,6	9,6	48,6	51,9	70,1	67,8	3,25	57/53

Die Monate geben den Zeitpunkt einer Änderung an. Bruttorentenniveau bei 45 Beitragsjahren; Altersrenten (Bestandsrenten) in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten; im Kalenderjahr, Brutto- bzw. Nettorenten gemessen am Brutto- bzw. Nettoarbeitsentgelt.

### 3.3 Zielanalyse

#### 3.3.1 Steigende Nachfrage nach sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit

Ziel der obigen Situationsanalyse war es, jene Probleme der praktischen Sozialpolitik aufzuzeigen, die sich aus einer Fortschreibung des Status Quo unter veränderten Rahmenbedingungen ergeben. Die aufgezeigten Probleme bedeuten indes nicht, daß es in modernen Gesellschaften keine Nachfrage nach der Produktion sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit mehr geben würde. Ganz im Gegenteil löst sich auch in modernen Gesellschaften das sozialpolitische Integrationsproblem nicht von selbst. Der Sozialstaat wird weiterhin – und sogar zunehmend – gefordert sein, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit zu produzieren.

Als Beleg für die These einer steigenden Nachfrage nach der Produktion von sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit in modernen Gesellschaften kann zunächst das steigende Armutsrisiko angeführt werden. Grund hierfür kann erstens ein unzureichendes Erwerbseinkommen bei geringer Qualifikation sein, wie es als das Problem der Working Poor im angelsächsischen Sprachraum bekannt ist. Zudem können sich zweitens internationale Schocks durch die Vernetzung der Märkte unmittelbar auf nationale Märkte und Unternehmen auswirken. Diese Einbrüche auf dem Arbeitsmarkt sind um so gravierender, da im Zuge der Globalisierung die Spezialisierung auch in räumlicher Hinsicht zunimmt. Es besteht im Zuge der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung daher die Gefahr einer Bündelung statt einer Streuung sozialer Probleme.<sup>434</sup>

Unabhängig von internationalen Schocks sind moderne Gesellschaften durch einen beschleunigten Strukturwandel – in Verbindung mit langfristig sinkenden Wachstumsraten des realen Sozialprodukts – gekennzeichnet. Bei geringen Wachstumsraten werden Verteilungskonflikte, die sich im ‚normalen‘ Strukturwandel ergeben, weniger entschärft und somit werden Fragen der Gerechtigkeit ‚objektiv‘ gewichtiger<sup>435</sup>. Darüber hinaus wird in modernen Gesellschaften der einzelne nicht mehr von der sozialen Groß- oder Kleingruppe aufgefangen und ist daher den individuellen Risiken unmittelbar ausgesetzt.<sup>436</sup> Zunehmende individuelle Risiken treffen daher auf ein abnehmendes, zumindest aber sehr ungleich verteiltes Selbsthilfepotential.

Nicht zuletzt weist auch die oben skizzierte Argumentation der praktischen Politik auf einen tendenziellen Bedeutungszuwachs der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften. Wo, wenn nicht im Bereich der nationalen Sozialpolitik, würde eine Regierung überhaupt noch ihre politische Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen

<sup>434</sup> Vgl. zu beiden Effekten ausführlich *Berthold/Thode*, 1998, 319–332.

<sup>435</sup> *Döring*, 1995, S. 67; vgl. *Nullmeier/Vobruba*, 1995, S. 15.

<sup>436</sup> Vgl. *Beck*, 1986, S. 115, und für den sozialpolitischen Bezug *Engelhardt*, 1995, S. 5–12.

können? „Denn sozialintegrierend und legitimationsstiftend zu wirken – gerade auch angesichts des Modernisierungsdrucks in Folge des sozioökonomischen Strukturwandels – ist eine alte, aber auch eine neue, nur restriktiver als unter den Wachstumsphasen einzulösende Aufgabe von Sozialstaatlichkeit.“<sup>437</sup>

Nimmt man an, daß die politische Legitimation auch zukünftig auf der nationalen Ebene verankert sein wird und daß z. B. in einem föderalen Europa sozialpolitischen Themen als „unverzichtbare Domäne der Innenpolitik“<sup>438</sup> eine vermutlich steigende Bedeutung für den Wahlausgang zukommt, so ist ein genereller Bedeutungsverlust sozialpolitischer Themen unwahrscheinlich.<sup>439</sup> Auch die Erfahrungen der neunziger Jahre deuten darauf hin, daß nach dem Ende der Systemkonkurrenz zwischen West und Ost die innenpolitischen Fragen – und speziell die Wirtschafts- und Sozialpolitik – eher an Bedeutung gewinnen.

Mit der These von einer steigenden Nachfrage nach sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit ist natürlich noch nichts darüber gesagt, welcher Art die sozialpolitische Intervention zukünftig sein wird und welche Träger und Ebenen mit welchen Aufgaben betraut sein werden.<sup>440</sup> In jedem Fall werden derartige Interventionen in modernen Gesellschaften zunehmend legitimationsbedürftig sein. Es stellt sich daher die Frage nach den Zielen einer rationalen praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften um so dringlicher.

### 3.3.2 Zentrum und Peripherie sozialpolitischer Interessen und Bedarfe

Ohne Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen geraten die Ziele und Institutionen des Sozialstaats in Gefahr, tatsächlich irrational zu werden. Irrational wäre dann auch ein Teil der Diskussion um die Krise des Sozialstaats. Was als Krise ‚des Sozialstaats‘ insgesamt erscheint, ist in Wahrheit die Krise einer bestimmten Art praktischer Sozialpolitik. Krisenhaft sind „funktionelle Anpassungsprozesse an den sozialen Wandel, die vielleicht deswegen krisenhaft erscheinen, weil sie eine neue Entwicklung markieren, die die alte Logik der Ausweitung sozialer Sicherung auf immer mehr gesellschaftliche Gruppen und auf immer neue Lebenslagen verläßt und die Richtung eines Umbaus zeigt, dessen Erfordernisse noch

<sup>437</sup> Roy, 1997, S. 56. Vgl. auch Kaufmann, 1997, S. 131–140.

<sup>438</sup> Kaufmann, 1997, S. 153.

<sup>439</sup> Neyer/Seeleib-Kaiser, 1996, S. 39. Dies zeigen auch die schwerwiegenden Probleme bei der Harmonisierung der nationalen Systeme sozialer Sicherung. Vgl. L'Hoest, 1996, S. 201–205.

<sup>440</sup> Zwar lassen sich mit Kaufmann, 1997, S. 133, tendenzielle Entwicklungen konstatieren. Jedoch ist noch offen, ob aus der zunehmenden Nachfrage nach Gerechtigkeit und Sicherheit eine zunehmende Bedeutung der staatlichen Sozialpolitik resultieren wird. Hierüber sind in der Literatur die Ansichten weit gestreut, was im weiteren Gang der vorliegenden Untersuchung durch die Gegenüberstellung der neoklassischen zur nicht-neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik deutlich werden wird.



nicht recht deutlich sind.<sup>441</sup> Die Sozialpolitik in modernen Gesellschaften sieht sich vor die Aufgabe gestellt, sich als rationale Sozialpolitik zu rechtfertigen, d. h. ihre Ziele klar zu definieren und ihre Instrumente zielgruppengerecht darauf abzustimmen.<sup>442</sup>

Zur Klärung der Ziele ist es daher notwendig, sich das Wesen des sozialpolitischen Integrationsproblems in modernen Gesellschaften zu verdeutlichen. Dies wiederum erfordert einen Rückgriff auf die Spezifika sozialer Ungleichheit in modernen Gesellschaften. Jene kann als „Pluralität von Interessenkonflikten“<sup>443</sup>, d. h. in Gestalt eines komplexen Mischverhältnisses von schichten- und milieuspezifischer sozialer Ungleichheit<sup>444</sup> beschrieben werden.

Als hilfreiches Schema zur Skizze der neuen sozialen Ungleichheit wird im folgenden ein Vorschlag von *Reinhard Kreckel* aufgenommen. Die Sozialstrukturanalyse in modernen Gesellschaften zusammenfassend hat *Kreckel* vorgeschlagen, soziale Ungleichheit nicht mehr primär als vertikale Ungleichheit – im Sinne einer eindimensional geschichteten Gesellschaft – zu verstehen, gleichwohl jedoch auch nicht ausschließlich auf die horizontale soziale Ungleichheit abzustellen. Er schlägt daher das Begriffspaar ‚Zentrum‘ und ‚Peripherie‘ vor, das ein „asymmetrisch strukturiertes Kräftefeld“<sup>445</sup> zeichnet und „eine neue Formation von differenzierten sozialen Lagen und Interessengegensätzen“<sup>446</sup> beschreibt.

In der sozialpolitischen Literatur ist die Unterscheidung zwischen Zentrum und Peripherie bereits vereinzelt eingeführt worden. Entsprechende Versuche sind dadurch gekennzeichnet, daß die Begriffe der strukturellen Heterogenität und peripheren Dependenz, wie sie aus der entwicklungspolitischen Diskussion bekannt sind, auf innergesellschaftliche Problemstrukturen übertragen wurden. Aktuelles Anwendungsgebiet solcher Ansätze in Deutschland ist das Verhältnis der neuen zu den alten Bundesländern, bei dem die Übertragung dependenzökonomischer Ansätze aufgrund des regionalpolitischen Bezugs naheliegt.<sup>447</sup> Auch in der ökonomischen Literatur hat das Spannungsfeld zwischen Zentrum und Peripherie eine Renaissance in der theoretischen Diskussion erfahren.<sup>448</sup>

Ohne bereits auf die – später ausführlich zu diskutierenden – theoretischen Implikationen eingehen zu wollen, sei hier lediglich festgestellt, daß das Bild eines

<sup>441</sup> *Riedmüller*, 1993, S. 194; vgl. *Giddens*, 1997 a, S. 24.

<sup>442</sup> *Winterstein*, 1969, S. 90.

<sup>443</sup> *Winterstein*, 1969, S. 89.

<sup>444</sup> Vgl. *Kreckel*, 1992, S. 131–137.

<sup>445</sup> *Kreckel*, 1983, S. 8.

<sup>446</sup> *Riedmüller*, 1993, S. 397.

<sup>447</sup> Vgl. *Rösner*, 1997 b; S. 150 f.; *Nolte/Sitte*, 1995, S. 300.

<sup>448</sup> So legen Erkenntnisse der Raumökonomie nahe, daß im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels die räumliche Verteilung in einem Wachstumszentrum einerseits und der weiten Peripherie andererseits an Bedeutung gewonnen haben. Vgl. *Meckl/Rosenberg*, 1995, S. 213–225; vgl. ausführlich Abschnitt 3.2.1.1.1 „Wirtschaftsordnung“.

asymmetrischen strukturierten Kräftefeldes einen heuristisch wertvollen, da anschaulichen und weiterführenden Ansatz zur Analyse der Ungleichheit in modernen Gesellschaften liefert. Diese sind vor allem hinsichtlich der Erwerbsarbeit und der Haushaltsformen zu beobachten. Der Grundgedanke des Kräftefeldes ist dem sozialpolitischen Denken und demjenigen der politischen Ökonomie recht nahe: einer Kräftekonzentration im Zentrum<sup>449</sup> steht eine Kräftezersplitterung an der Peripherie gegenüber. Während die Kräftekonzentration im Zentrum durch netzwerkartige Verknüpfungen noch gestärkt werden kann, ist die Kräftezersplitterung an der Peripherie durch die Existenz vielfältiger Barrieren gekennzeichnet. Die Peripherie teilt sich in konzentrische Kreise und/oder eine weitere Parzellierung in Sektoren.

Eine erste Bestätigung findet das Modell im Sprachgebrauch. Auffälligerweise fehlt es sowohl bei der Pluralisierung der Arbeitsverhältnisse als auch bei der Pluralisierung der Haushaltsformen an Begriffen, mit denen die Vielfalt der Peripherie abgebildet werden kann. Sehr häufig werden atypische Formen in einer Gruppe der ‚sonstigen‘ Formen abgeschoben und daher wird deren reale Vielfalt unkenntlich. Richtet man hingegen den Fokus nur auf die neuen Arbeits- und Haushaltsformen, dann ergibt sich bereits heute ein Bild verwirrender Vielfalt.<sup>450</sup>

Dieser verwirrenden Vielfalt steht offenbar ein Kern stabiler und ‚normaler‘ Arbeitsverhältnisse und Haushaltsformen gegenüber, der – wie oben gezeigt wurde – durch funktionale Spezialisierung begründet ist. Die Vorstellung einer Kernbelegschaft bzw. von Kernhaushalten verstärkt sich dadurch, daß dieser harte Kern eine hohe und zunehmende Homogenität aufweist.

Zwar mögen die atypischen Formen zusammengenommen die Anzahl der Kernfälle quantitativ übersteigen, aufgrund ihrer Heterogenität bleibt ihr politischer Einfluß jedoch gering. Die Folgen einer Zentrum-Peripherie-Situation sind aus der neuen politischen Ökonomie bekannt: Gegenüber den homogenen Interessen des Zentrums, das nach wie vor von ‚normalen‘ Erwerbs- und Haushaltsformen geprägt ist, mag der Rand zwar eine zahlenmäßige Majorität bilden, kann dies politisch jedoch nicht umsetzen, da die einzelnen Sektoren des Randes eben heterogene Interessen haben und nicht organisierbar sind. Die mangelnde Konfliktfähigkeit am Rand ermöglicht die Fortschreibung „strukturell verankerter Benachteiligungen“<sup>451</sup>. Statt

<sup>449</sup> Die Bedeutung und die problematische Selektivität privater Netzwerke erlangt auch in der Literatur zunehmend Beachtung. Für die Beispiele Arbeitsmarkt und Haushaltsnetzwerke vgl. *Schenk/Dahm/Sonje*, 1997, S.42–51; *Carnoy/Castells/Benner*, 1997, S.47 f.; *Gräbe*, 1991, S.349–352.

<sup>450</sup> „Es ist nicht mehr klar, ob man heiratet, wann man heiratet, ob man zusammenlebt und nicht heiratet, heiratet und nicht zusammenlebt, ob man das Kind innerhalb oder außerhalb der Familie empfängt oder aufzieht, mit dem, mit dem man zusammenlebt, oder mit dem, den man liebt, der aber mit einer anderen zusammenlebt, vor oder nach der Karriere oder mittendrin.“ *Beck*, 1986, S.163 f.

<sup>451</sup> *Kreckel*, 1992, S.44; vgl. auch *Heinze*, 1983, S.168–177; *Zapf*, 1988, S.376.

eindeutiger Konfliktlinien (etwas nach Art des Klassenkonfliktes) ergeben sich vielfältige und ambivalente Interessenlagen, Beharrungstendenzen und Mobilitäten.<sup>452</sup>

### 3.3.2.1 Sozialpolitisches Zentrum-Peripherie-Modell

In der folgenden Abbildung 1 wird das Zentrum-Peripherie-Modell auf zwei sozialstaatlich zentrale, ungleichheitsbegründende Merkmale angewendet. Dies ist zum einen die Erwerbsbindung, d. h. die Einbindung in das Erwerbsleben, bei der primär der Einnahmeaspekt des Sozialstaats akzentuiert wird, und dies ist zum anderen die Familienbindung, die subsidiäre Sicherungsleistungen bereitstellt und daher die Leistungsseite des Sozialstaats betont.

Die *vertikale Schichtung* wird – entsprechend der vielfach belegten „Dominanzhypothese“<sup>453</sup> – als Leitmerkmal interpretiert. Die auf den ersten Blick gleichrangige Bewertung von Erwerbsbindung und Haushaltsbindung darf daher nicht darüber hinwegtäuschen, daß nach wie vor das Erwerbsleben der zentrale Ort der Verteilung sozialer Ungleichheit ist und die dort konstituierte Einkommensverteilung und Statuszuweisung nach wie vor die gesellschaftliche Position des einzelnen entscheidend bestimmt.<sup>454</sup>

Die vertikale Schichtung verweist zunächst auf die Selbständigen, die schon immer eine recht heterogene Gruppe bildeten. Sie setzt sich einerseits aus wohlhabenden und andererseits aus in prekären Verhältnissen tätigen Selbständigen zusammen. Während die einen als ‚echte‘ Selbständige, d. h. als Unternehmer oder Angehörige eines freien Berufes Erwerbs- und häufig auch Vermögenseinkommen beziehen, d. h. nicht schutzbedürftig sind und sowohl beim Einkommen als auch beim Bildungsstatus überdurchschnittlich gut positioniert sind, sind die anderen als prekär Selbständige und Scheinselbständige zu bezeichnen, die als Kleinunternehmer nur selten überdurchschnittliche Einkommen erzielen. Alle Selbständigen sind tendenziell sehr stark in das Erwerbsleben eingebunden, haben als soziale Gruppe im Durchschnitt die höchsten Haushaltsnettoeinkommen zu verzeichnen und konnten ihren Vorsprung gegenüber den abhängig Beschäftigten in den letzten Jahren deutlich ausbauen.<sup>455</sup> Der fiktive, repräsentative Selbständige ist ex definitione nicht schutzbedürftig und daher auch nicht Adressat staatlicher Sozialpolitik. Er ist umgekehrt auch in seiner subjektiven Einstellung gegenüber dem Sozialstaat skeptisch

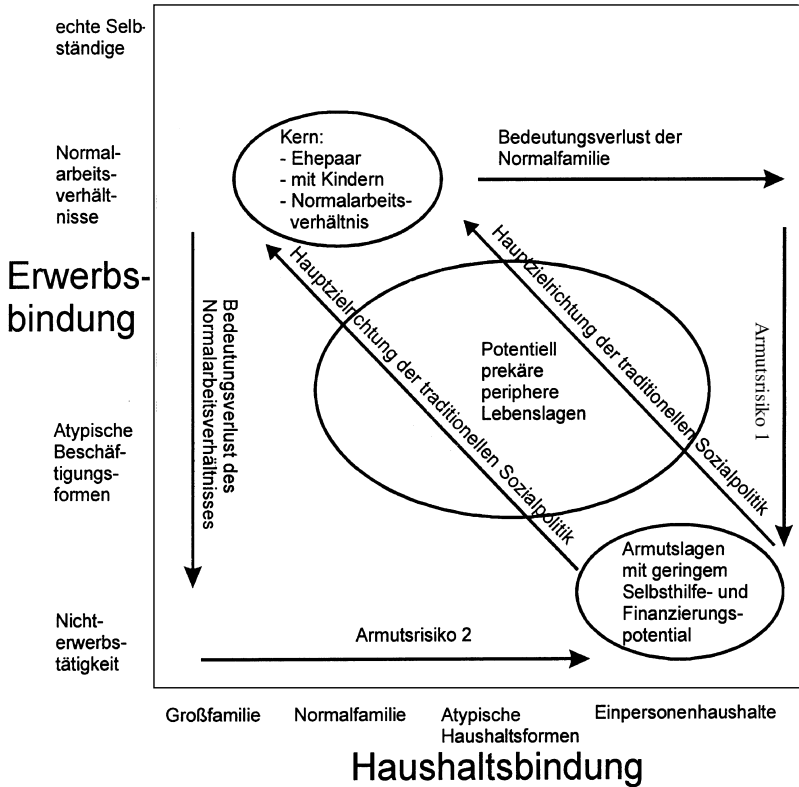
<sup>452</sup> Vgl. Kreckel, 1992, S. 46 ff.; vgl. auch Walzer, 1994 a, S. 164, der vier Mobilitätsvarianten als charakteristisch für „unsere zutiefst unstete Gesellschaft“ hält.

<sup>453</sup> Vgl. zur Übersicht: Geißler, 1996, S. 78; Kreckel, 1992, S. 153; Hradil, 1987 a, S. 119.

<sup>454</sup> „Die skizzierten Handlungsoptionen vollziehen sich nicht individuell oder beliebig, sondern die zunehmenden Handlungsoptionen der Menschen, ihre ebenfalls zunehmenden Mobilitätschancen, Individualisierungschancen, ihre Chance aus der Pluralität der Lebensstile einen bestimmten Lebensstil zu verwirklichen, werden durch die weiterhin bestehende vertikale Ungleichverteilung der Ressourcen und Lebensbedingungen begrenzt.“ Geißler, 1996, S. 332.

<sup>455</sup> Vgl. Hauser/Becker, 1996, S. 286 ff.

und beansprucht für sich ein Maximum an Unabhängigkeit. Das Bestreben und die Möglichkeit, sich durch steuerliche Raffinesse den Finanzierungsansprüchen des Staates zu entziehen und Eigenvorsorge zu treffen, legt es nahe, die Selbständigen jenseits der sozialstaatlichen Kernbevölkerung zu positionieren.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 1: Das sozialpolitische Integrationsproblem in modernen Gesellschaften

Auf die Selbständigen folgt der Kernbereich von Personen mit Normalarbeitsverhältnissen. Ihr Status wird auf der Mesoebene durch die korporativen Akteure (Tarifparteien) verteidigt und auf der Mikroebene durch die Schließung interner Arbeitsmärkte fortgeführt. Trotz des normativen und empirischen Bedeutungsverlusts des Normalarbeitsverhältnisses ist diese Art der Beteiligung am Erwerbsleben noch für zwei Drittel der Erwerbstätigen Realität. Da sich einerseits die Selbständigen und die Kapitaleigentümer teilweise der Finanzierung des Sozialstaates entziehen

können und da andererseits auch die Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen nur begrenzt herangezogen werden können, wird auch in modernen Gesellschaften die Hauptfinanzierungslast der Sozialpolitik bei den Arbeitnehmern in Normalarbeitsverhältnissen liegen.

Jenseits des Kerns sind die verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung zu verorten, d. h. Teilzeittätigkeiten und befristete Beschäftigung in beliebiger Kombination. Vor allem ist der Zeitumfang der Tätigkeit bedeutsam, der ja auch die verschiedenen Einkommensniveaus und Niveaus des Sozialversicherungsschutzes definiert. Am Ende dieses Kontinuums befinden sich die Arbeitnehmer in geringfügigen Beschäftigungen und schließlich jene, die ausschließlich Transfereinkommen aufgrund von Arbeitslosigkeit empfangen.

Für den Sozialstaat bedeutet eine zunehmende Distanz zum Normalarbeitsverhältnis eine Erosion seiner Finanzierungsbasis und ein Anwachsen des Bedarfs nach sozialer Sicherung. Aus Sicht der atypisch beschäftigten Arbeitnehmer können diese Beschäftigungsverhältnisse prekär sein, müssen es jedoch durchaus nicht. Subjektiv unterschiedliche Bewertungen objektiv gleicher Lagen konstituieren „Milieus“<sup>456</sup>, die das zentrale Wertesystem im Kern der Gesellschaft in Frage stellen.

In der *horizontalen Differenzierung* könnte eine Vielzahl differenzierender Merkmale angeführt werden, wie beispielsweise Alter, Geschlecht oder Nationalität. Aus sozialpolitischer Sicht sind die Haushaltsformen von besonderer Bedeutung. Entsprechend der Definition der Familie durch die beiden Elemente Elternschaft und Ehe läßt sich auch hier eine näherungsweise Ordnung abtragen. Kriterium dazu ist der Grad der Haushaltsbindung. Diese ist bei kinderreichen Mehrgenerationenfamilien am höchsten und leitet dann zu den Normalfamilien über. Atypische Haushaltsformen sind dadurch gekennzeichnet, daß keine Elternschaft oder keine Ehe vorliegt. Da die Elternschaft eine irreversible und weitreichende Bindung darstellt, während die Ehe mehr rechtlichen Gestaltungsspielraum läßt und zudem kündbar ist, kann unterstellt werden, daß die formale Bindungsintensität der Elternschaft höher ist als die der Ehe. Daraus folgt schließlich, daß sich an die Normalfamilien zunächst die unvollständigen Familien der Alleinerziehenden und erst danach die kinderlosen Ehen anschließen. Am Ende des Spektrums stehen die Wohngemeinschaften und dann die Einpersonenhaushalte.

Es sei nochmals betont, daß auch die atypischen Haushaltsformen keineswegs immer von den darin lebenden Personen als defizitär eingestuft werden. Vielmehr gibt es auch hier heterogene Interessenlagen, die sozialpolitischen Gestaltungsansprüchen an ‚die‘ wünschenswerte Haushaltsform enge Grenzen setzen. Zudem

<sup>456</sup> „Unter Milieu wird... eine Gruppe von Menschen verstanden, die solche äußeren Lebensbedingungen und/oder inneren Haltungen aufweisen, aus denen sich gemeinsame Lebensstile herausbilden.“ Hradil, 1987, S. 165. Vgl. zur komplexen, mehrdimensionalen Ungleichheit und der abnehmenden Verbindlichkeit kollektiver Bewertungen auch Berger, 1987, S. 63 ff.; Hradil, 1987 a, S. 137; Giddens, 1997, S. 236.

können im Zeitverlauf verschiedene Haushaltsformen durchlaufen werden. Was im Querschnitt über alle Haushalte atypisch ist, kann im Längsschnitt für einen einzelnen aus Sicht der individuellen Biographie durchaus typisch sein.

Faßt man vertikale Schichtung und horizontale Differenzierung zusammen, so erhält man *drei Zonen idealtypischer Erwerbs- und Haushaltsformen*, wie sie in Abbildung 1 eingezeichnet sind: Erstens den Kern von Normalarbeitsverhältnissen und Normalfamilien, zweitens die Zone potentiell prekärer, weil atypischer Erwerbs- und Haushaltsformen und drittens die Zone von Armutslagen.

Der gesellschaftliche *Kern* ist aus sozialpolitischer Sicht leicht identifiziert. Es sind jene Personen, die sich sowohl in einem Normalarbeitsverhältnis als auch in einer Normalfamilie befinden. Durch diese doppelte Bindung – nach dem Leitbild der Ernährerehe – ist deren Lebenslage materiell recht stabil und daher ist der gesellschaftliche Kern Referenzpunkt der Sozialpolitik. Die Ernährerehe ist auch in modernen Gesellschaften stabil, normierbar und belastbar. Schon aus pragmatischen Gründen stellt daher das sozialpolitische Instrumentarium, unabhängig von gesellschaftspolitischen Basiswertungen, implizit oder explizit auf die Förderung entsprechender Lebensentwürfe ab.

Hier mag man einwenden, daß die Sozialbürokratie durchaus ein Eigeninteresse an einer Vielzahl von Menschen (oder besser: ‚Fällen‘) in prekären oder sogar Armutslebenslagen haben könnte. Eine solche bürokratiethoretische Argumentation im Anschluß an Max Weber u. a. würde jedoch zu stark den Akzent auf das Interesse der Bürokraten auf Budgetmaximierung setzen und deren Nebenbedingungen vernachlässigen. Denn die Maxime der Sozialbürokraten heißt nicht absolute Maximierung der Fallzahlen, sondern die Sicherung der eigenen Handlungsfähigkeit und Entscheidungsspielräume. Steigt die Fallzahl zu stark an, wie z. B. in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, so sieht sich die Sozialbürokratie zunehmend fremdbestimmt, d. h. in ihren Spielräumen sowohl von der Wirtschaft als auch von der Politik eingeengt.<sup>457</sup> Letztlich sind die sozialstaatlichen Institutionen (Staat, Parafisci, insbesondere Sozialverwaltung) daher an einem möglichst großen gesellschaftlichen Kern interessiert, für den standardisierte soziale Bedarfe<sup>458</sup> unterstellt werden können. Ist der Kern stabil, dann sind es auch die sozialstaatlichen Institutionen.

In der Zone *potentiell prekärer, atypischer Erwerbs- und Haushaltsformen* ist hingegen weder beim Erwerbsstatus noch bei der Haushaltsform Normalität verwirklicht. Diese Lebensformen können prekär sein, müssen es jedoch nicht. Sie sind in jedem Fall von der praktischen Sozialpolitik ungeliebt, da sie nicht in der Lage sind, erhebliche Finanzierungsbeiträge zu leisten und im Fall des Eintritts eines Armutsrisikos leicht in die Armutszone übergehen können (geringe Armutsresistenz). Hier treffen geringes Selbsthilfepotential und zunehmende Risiken zusammen und

<sup>457</sup> Vgl. Widmaier, 1976, S. 88 ff.

<sup>458</sup> Vgl. die Erläuterung zur Gleichsetzung von Bedarfs- und Bedürfnisgerechtigkeit in Abschnitt 2.2.1.3 „Kommunitaristische Kritik“.

erschweren eine subsidiäre Sozialpolitik. Umgekehrt mag aus Sicht des einzelnen gerade die verminderte Einbindung als Vorteil dieser Erwerbs- und Haushaltsformen erscheinen. Sie werden in modernen Gesellschaften ausschließlich oder über größere Zeiträume und keineswegs immer unfreiwillig gelebt.

Die Zone der *Armutslagen* ist schließlich durch geringe oder fehlende Erwerbseinkommen charakterisiert. Bei potentiell prekären, atypischen Erwerbs- und Haushaltsformen wird häufig das sozioökonomische Existenzminimum unterschritten. Zur Binnenstruktur und Dynamik der Armutslagen liegen für Deutschland detaillierte Erkenntnisse der alten bzw. neuen Armutsforschung vor. Hier sei nur darauf verwiesen, daß nach Schätzungen der Bremer Forschungsgruppe zur dynamischen Armutsforschung ca. ein Drittel der Haushalte armutsgefährdet sind.<sup>459</sup> Gerade in dieser Bevölkerungsschicht hat zudem die Bereitschaft, langlebige Konsumgüter über Konsumentenkredite zu finanzieren, das Armutsrisiko weiter erhöht.<sup>460</sup>

### 3.3.2.2 Vermittlung zwischen Zentrum und Peripherie

In der Vermittlung zwischen Kern und Rand konkretisiert sich das gesellschaftliche Integrationsproblem der Sozialpolitik vor dem Hintergrund der neuen sozialen Ungleichheiten.<sup>461</sup> An ihm läßt sich ein elementarer sozialstaatlicher Zielkonflikt veranschaulichen: Die Hauptzielrichtung des sozialpolitischen Instrumentariums ergibt sich durch Vektoraddition aus den Maßnahmen zur Bekämpfung der beiden Armutslagen. Diese Armutslagen sollen zunächst unmittelbar beseitigt werden. Dabei wird zwar nicht explizit auf die Etablierung von Normalitätsstandards abgestellt, gleichwohl jedoch implizit. Der Weg zur Überwindung von Armutslagen führt durch die Zone atypischer Erwerbs- und Haushaltsformen, die als solche nur potentiell prekär sind.

So gerät der Sozialstaat in dem Bemühen um die Stabilisierung seiner Grundlagen in einen vielschichtigen Konflikt zwischen jenen, die gewollt atypische Erwerbs- und Haushaltsformen praktizieren und jenen, die sie als prekäre Lagen unfreiwillig hinnehmen. Am deutlichsten wird dieser Zielkonflikt angesichts der typischen Übergänge zwischen Kern und Rand. Der normative und empirische Bedeutungsverlust der Normalitätsstandards beruht häufig darauf, daß in dem jeweils anderen Bereich nach wie vor Normalität herrscht. So werden auf der Grundlage des Normalarbeitsverhältnisses atypische Haushaltsformen praktiziert und auf der Grundlage der Normalfamilie atypische Beschäftigungsverhältnisse eines Partners attraktiv. In beiderlei Kombinationen ist das Verlassen des gesellschaftlichen Kerns freiwillig und bisweilen sogar mit einer Verbesserung der finanziellen Situation ver-

<sup>459</sup> Vgl. *Leibfried* u. a., 1995, S. 298–329.

<sup>460</sup> Vgl. *Schönig*, 1996b, S. 37 und S. 143 ff.

<sup>461</sup> Daneben bleibt das traditionelle Vermittlungsproblem der Sozialpolitik fortbestehen. Dies bezieht sich auf die „Vermittlung zwischen marktgemeinschaftlicher Sphäre und rechtsstaatlicher Öffentlichkeit“. *Kaufmann*, 1997, S. 24.

bunden (z. B. das doppelt verdienende, kinderlose Ehepaar oder die hinzu verdienende Ehefrau einer Normalfamilie). Erst wenn auch die andere Dimension atypisch wird, steigt die Armutsgefährdung, etwa dann, wenn der ehemals erfolgreiche Single langzeitarbeitslos wird oder im Fall einer Scheidung die Teilzeittätigkeit der Ehefrau nicht mehr zum Lebensunterhalt ausreicht.

Eine einfache Lösung der damit zusammenhängenden Probleme ist offenkundig nicht möglich. So ist die Vermutung begründet, daß sich die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften mit einer zunehmenden Problematik bei der Definition ihres eigenen Ziels konfrontiert sieht.

Mit dem Terminus von der Vermittlung zwischen Rand und Kern der Gesellschaft wird im Rahmen dieser Arbeit versucht, die Offenheit und Ambivalenz des sozialpolitischen Zielfindungsprozesses in modernen Gesellschaften zu beschreiben. Es fragt sich nun, welche Folgerungen sich daraus für die – teleologische – Definition der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften ergeben.

### 3.3.3 Definition praktischer Sozialpolitik in modernen Gesellschaften

Die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften steht vor der Aufgabe der Integration durch Vermittlung. So läßt sie sich – unter Rückgriff auf den allgemeinen und den speziellen Teil ihrer Definition – wie folgt definieren:

Praktische Sozialpolitik umfaßt allgemein eine wechselnde Gesamtheit von Maßnahmen für eine Anzahl von Personen, wobei diese Maßnahmen primär zur Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft durch Produktion von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit konzipiert sind. Dabei interpretiert die Sozialpolitik in modernen Gesellschaften ihr spezielles Ziel als das der Integration durch Vermittlung zwischen dem Kern und dem Rand der Gesellschaft. Die Produktion sozialer Gerechtigkeit (Brückenfunktion) zielt bei ihr primär auf die Ermöglichung von Übergängen, die Produktion sozialer Sicherheit (Schutzfunktion) hingegen primär auf den Erhalt absoluter Standards ab.

Wie bereits bei der traditionellen Definition der Sozialpolitik sei auch hier wieder Amonns Frage aufgeworfen, was denn die vorgeschlagene Definition von anderen unterscheide. Dies erfordert insbesondere eine Abgrenzung der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften von der traditionellen praktischen Sozialpolitik in Deutschland.

- Das *allgemeine Ziel* der Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft besteht für die praktische Sozialpolitik auch in modernen Gesellschaften fort. Die Notwendigkeit einer Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs ergibt sich zum einen aus den gestiegenen Risiken des wirtschaftlichen Strukturwandels, zum anderen daraus, daß moderne Marktgesellschaften



nicht nach einem einzigen Verteilungsprinzip organisiert werden können. Die Erreichung des allgemeinen Ziels ist insofern realistisch, als die strukturelle Anpassungsfähigkeit moderner Gesellschaften als hoch veranschlagt werden kann.<sup>462</sup>

- Das allgemeine Ziel erfährt jedoch in der Formel der *Integration durch Vermittlung* eine entscheidende Modifikation. Durch die Vermittlung zwischen Kern und Rand wird die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften zwangsläufig Gesellschaftspolitik. Sie postuliert (im Gegensatz zur Klassenpolitik) eine „Pluralität von Interessenkonflikten“<sup>463</sup>. Praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften bedeutet eine sozialintegrative Politik, die auf Verhandlungen zwischen den sozialen Gruppen zur gesellschaftlichen Lösung von Verteilungskonflikten abstellt. Die Notwendigkeit zur Interessenvermittlung und zur politischen Austragung von Interessenkonflikten impliziert, daß der Möglichkeit zur Lösung der Konflikte durch Regelbindung enge Grenzen gesetzt sind. Regelbindungen können in modernen Gesellschaften als grundsätzlich unzureichend für die Lösung von Verteilungskonflikten angesehen werden. Statt einer statischen, technokratischen Regelbindung, die dem sozialen Wandel kaum gerecht werden kann, ordnet sich „Sozialpolitik als rationale Herrschaft“ vielmehr in ein „dialogisches Paradigma“ um die öffentliche Diskussion um soziale Bedarfe ein.<sup>464</sup>
- Mit dem Terminus der Vermittlung soll zudem veranschaulicht werden, daß die Sozialpolitik eine *Vermittler- und Pufferrolle zwischen Ökonomie und Politik* übernimmt. Ihr kommt – systemtheoretisch argumentiert – die Funktion zu, das ökonomische System von Sicherheits- und Gerechtigkeitsansprüchen abzuschirmen und ihm dadurch ein ‚ungestörtes‘ Streben nach Effizienzsteigerung zu ermöglichen. Damit negiert die praktische Sozialpolitik sowohl ein Primat der Ökonomie als auch ein Primat der Politik. Vielmehr koordiniert sie beide und ermöglicht eine Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Teilsysteme.<sup>465</sup>
- Die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften ist in ihrer Pufferrolle nicht geschlossen, sondern offen und in ihrer *Offenheit mit der Idee der Sozialen Marktwirtschaft kompatibel*.<sup>466</sup> Zur Durchsetzung dieser Offenheit wird die ratio-

<sup>462</sup> „Moderne Gesellschaften verfügen dank ihrer Komplexität über eine historisch noch nie dagewesene strukturelle Anpassungsfähigkeit und über vielfältige Reserven. Ob und in welcher Hinsicht davon Gebrauch gemacht werden kann, hängt zum einen von der Fähigkeit des Führungspersonals und den jeweiligen politischen Strukturen ab, zum anderen aber auch von *kulturellen Entwicklungen*.“ Kaufmann, 1997, S. 147. Hervorhebungen im Original.

<sup>463</sup> Winterstein, 1969, S. 89.

<sup>464</sup> Widmaier, 1998, S. 375–383.

<sup>465</sup> Vgl. Huf, 1998, S. 93, 98 und 107.

<sup>466</sup> Beispielsweise ist die Gestaltung der sozialen Sicherung „weder auf die ausschließliche Anwendung bestimmter Versicherungsformen noch auf bestimmte Finanzierungsprinzipien hin angelegt, sondern vielmehr darauf, für die effizienzförderliche Anwendung einer Wettbewerbsordnung verbindliche soziale Verpflichtungen zu postulieren. ... Deshalb sollten die ordnungs- und prozeßpolitischen Absichten des Konzepts (der Sozialen Marktwirtschaft, W. S.)

nale, praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften mit jenen sozialstaatliche Institutionen in Konflikt geraten, die zu einer Fortschreibung von Normalitätsstandards neigen. Geht die praktische Sozialpolitik diesen Zielkonflikten aus dem Weg, so läuft sie Gefahr, ihre gesellschaftliche Akzeptanz und Finanzierungsbasis zu verlieren.<sup>467</sup>

- In der *horizontalen* Dimension richtet sich praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften auf die kollektive Absicherung und Bewertung individueller Gestaltungsansprüche.<sup>468</sup> In der *vertikalen* Dimension strebt sie nach einer Bekämpfung der Polarisierungstendenzen moderner Gesellschaften. In beiden Fällen weist sie dem Staat eine eigenständige Position in den sozialpolitisch relevanten Interessenkonflikten zu.

### 3.4 Mittelanalyse

#### 3.4.1 Sozialpolitische Schutz- und Brückenfunktion

Gemäß der obigen Definition wird in modernen Gesellschaften Sicherheit als Sicherung von absoluten Standards und Gerechtigkeit als Verfahrensgerechtigkeit interpretiert. Welche Folgerungen ergeben sich daraus für die Mittelanalyse? Die Kernaussage ist, daß sich die sozialpolitischen Instrumente nach der von ihnen angestrebten Erfüllung einer der zwei grundlegenden Funktionen – der Schutzfunktion und der Brückenfunktion – unterscheiden lassen.

Die Erfüllung der *Schutzfunktion* wird mit jenen Instrumenten angestrebt, mit deren Hilfe soziale Sicherheit produziert wird. Die praktische Sozialpolitik hatte ihren Ursprung als Korrektiv der liberalistischen Wirtschaftsordnung, und auch in modernen Gesellschaften ist ihre Schutzfunktion Grundlage weiterer Maßnahmen. Zur Erfüllung der Schutzfunktion ist in der Regel eine Beschränkung der individuellen, formalen Freiheit notwendig, um damit erst der materiellen Freiheit Geltung zu verschaffen. In diesem Sinne verfolgen Instrumente der Schutzfunktion das Ziel, die individuelle, materielle Freiheit zu schützen, d. h. die Abwesenheit von materiellem Zwang aufgrund eines strukturellen Machtungleichgewichts anzustreben.<sup>469</sup>

---

durchaus nicht voreilig mit dem gegenwärtig in Deutschland bestehenden System der sozialen Sicherung gleichgesetzt werden.“ Rösner, 1997 a, S. 65 und S. 67. Vgl. auch Watrin, 1994, S. 17.

<sup>467</sup> Vgl. Winterstein, 1969, S. 121 ff.; Bank, 1975, S. 150 ff.; Schönig, 1996, S. 106.

<sup>468</sup> Die „gleichzeitige Steigerbarkeit individueller Freiheit und kollektiver Vorsorge“ ist für Kaufmann, 1997, S. 29, das sozialstaatliche Ideal, mit dem der traditionelle Gegensatz von Markt und Staat überwunden werden soll. Vgl. auch Opielka, 1997, S. 40.

<sup>469</sup> Sei es im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zwischen Insidern und Outsidern, zwischen Mietern und Vermietern, zwischen Patient und Arzt oder zwischen Mann und Frau. Vgl. Homann, 1997, S. 20; Homann/Blome-Drees, 1992, S. 95; Homann/Pies, 1996, S. 219; Winterstein, 1969, S. 111 und S. 140 sowie Homann/Kirchner, 1995, S. 194 und 198 f.

Aufgrund der sozialhistorischen Erfahrung sollte hinreichend klar geworden sein, daß in einer Gesellschaft mit ungleicher Vermögensverteilung die Schutzfunktion der Sozialpolitik in Verbindung mit Zwangselementen nach wie vor *Conditio sine qua non* der praktischen Sozialpolitik ist. Denn das formale Recht, einen Vertrag beliebigen Inhalts einzugehen, beinhaltet – gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und Disparität der Einkommens- und Vermögensverteilung – die Gefahr, daß Vertragsbedingungen einseitig oktroyiert werden.<sup>470</sup> Die dieser Gefahr entgegenwirkende Schutzfunktion der Sozialpolitik umfaßt soziale Sicherung zum Schutz der materiellen Handlungsfreiheit sowie die Sicherstellung politisch gewollter Versorgungsstandards bei ausgewählten „politischen Gütern“.<sup>471</sup>

Die Erfüllung der *Brückenfunktion* wird mittels jener Instrumente angestrebt, mit deren Hilfe soziale Gerechtigkeit produziert wird. Die Brückenfunktion zielt ab auf eine Gestaltung von Übergängen, d. h. auf Verfahrensgerechtigkeit, biographische Selbstverantwortung und Handlungsfähigkeit.<sup>472</sup> Durch die Bezugnahme auf Verfahrensgerechtigkeit und Regelsteuerung ist die praktische Sozialpolitik in geringerem Ausmaß auf Ergebnissteuerung ausgerichtet.<sup>473</sup> Im Zuge der Herausbildung der modernen Gesellschaften hat sich die Idee der natürlichen Gleichheit und Gleichberechtigung aller Menschen durchgesetzt. Damit rücken Chancengleichheit und prozedurale Regelungen in das Zentrum der Gerechtigkeitsproblematik. Moderne Gesellschaften regeln das Zusammenleben daher durch allgemeine und unpersönliche Normen, die allen gleiche Rechte und Pflichten zuweisen.<sup>474</sup>

Auf den prozeduralen Aspekt der Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften haben in der neueren Literatur eine Vielzahl von Sozialphilosophen hingewiesen.<sup>475</sup> Ihrer Sichtweise zufolge ist die moderne Gesellschaft eine „Assoziation von Individuen, von denen ein jedes seine oder ihre Konzeption eines guten und wertvollen Lebens und dementsprechend einen Lebensplan hat. Die Funktion der Gesellschaft sollte daher, soweit als möglich, die Ermöglichung dieser Lebenspläne sein und dabei dem Prinzip der Gleichheit folgen. ... So sollte ... eine liberale Gesellschaft nicht auf einer bestimmten Auffassung des guten Lebens gründen. Die für eine liberale Gesellschaft

<sup>470</sup> Vgl. *Oppolzer*, 1998, S. 49 ff.

<sup>471</sup> Zum Begriff vgl. *Widmaier*, 1976, S. 19; *Herder-Dorneich*, 1978, S. 591; *Thiemeyer*, 1984, S. 85.

<sup>472</sup> Vgl. *Behrens*, 1997, S. 1054.

<sup>473</sup> Vgl. *Rösner*, 1999, S. 24 f.

<sup>474</sup> Vgl. *Koller*, 1995, S. 5–58.

<sup>475</sup> So z. B. *John Rawls* („System von Verfahrensregeln“); *Michael Walzer* („Reiterativer Universalismus“); *Karl Homann* („Regelsystem“); *Niklas Luhmann* („Legitimation durch Verfahren“) und *Jürgen Habermas* („prozeduralistisches Rechtsparadigma“). Vgl. *Oppolzer*, 1998, S. 56; *Behrens*, 1997, S. 1057. Auch nach *Widmaier*, 1998, S. 377 f., meint „Sozialpolitik als rationale Herrschaft“ und fordert die Schaffung eines „dialogischen Raums“. Analog zum Schlagwort vom ‚Wettbewerb als Entdeckungsverfahren‘ spricht er von einer „Dialogik im Entdeckungsverfahren“, in dem soziale Bedürfnisse formuliert werden können. Insofern bedeutet dann „demokratische Kultur primär die Formulierung von Verfahrensregeln“.

zentrale Ethik ist die des Gerechten, nicht des Guten.“<sup>476</sup> Die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften integriert nicht durch die Verfolgung einer gemeinsamen Vorstellung des Guten, sondern durch eine gemeinsame Vorstellung des Gerechten.

Umgekehrt betrachtet dürfte Ergebnisgerechtigkeit in modernen Gesellschaften aufgrund der individualisierten Lebensläufe ein kaum konsensfähiges Ziel sein: „Statt der Ergebnisgerechtigkeit erfordert eine sich ausdifferenzierende Gesellschaft eine Prozeß- und Verfahrensgerechtigkeit, derzufolge jeder nach gleichen Regeln behandelt wird, die Ergebnisse jedoch aufgrund der individuellen Unterschiede differieren“.<sup>477</sup> Die Beschränkung auf die Verfahrensgerechtigkeit und die Betonung der Brückenfunktion bedeutet daher auch, daß die Sozialpolitik das sozialreformistische Ziel „der Verhinderung von Sackgassen, Marginalisierung und irreversiblen Festlegungen von Personen auf bestimmte Tätigkeitsarten und -sphären“<sup>478</sup>, d. h. der Überwindung sozialer Schließungstendenzen verfolgt.<sup>479</sup>

Bezogen auf die sozialpolitische Vermittlung zwischen Zentrum und Peripherie bedeutet Verfahrensgerechtigkeit die Minimierung von Zwängen bei der Wahl typischer oder atypischer Erwerbs- und Haushaltsformen. Wie oben gezeigt, werden die atypischen Formen erst dann prekär, wenn sie unfreiwillig eingegangen werden. Die Gründe dafür sind zum einen allgemeiner Art (z. B. drohende Arbeitslosigkeit bzw. unzureichende Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf), zum anderen auf Zielgruppen konzentriert. Es liegt daher die Vermutung nahe, daß eine Förderung der Brückenfunktion zunächst am besten durch eine Bekämpfung der allgemeinen Arbeitslosigkeit bzw. den Ausbau der Infrastruktur zur Kinderbetreuung erreicht werden kann. Vollbeschäftigung und verlässliche Betreuungsangebote verbessern die exit option und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, daß atypische Erwerbs- und Haushaltsformen freiwillig eingegangen werden. Sind diese allgemeinen Ziele erreicht, so hat eine spezielle Zielgruppenförderung (etwa von Langzeitarbeitslosen oder Alleinerziehenden) ungleich größere Erfolgsaussichten.

In dem Maße, wie die Schutzfunktion erfüllt ist und Instrumente zur Produktion von sozialer Sicherheit (als absolute Statussicherung) ihr Ziel erreichen, muß und wird der Sozialstaat zunehmend eine Brückenfunktion übernehmen und damit Instrumente zur Produktion von sozialer Gerechtigkeit (als Verfahrensgerechtigkeit) einsetzen. Umgekehrt gilt auch: Ist die Schutzfunktion gefährdet, so hat ihre Wiederherstellung Vorrang vor dem Aufbau von Fördermaßnahmen. Über die Prioritäten wird in einer rationalen Sozialpolitik situativ nach dem höchsten Grenzertrag einer Maßnahme entschieden, wobei unterstellt wird, daß auch das sozialpolitische

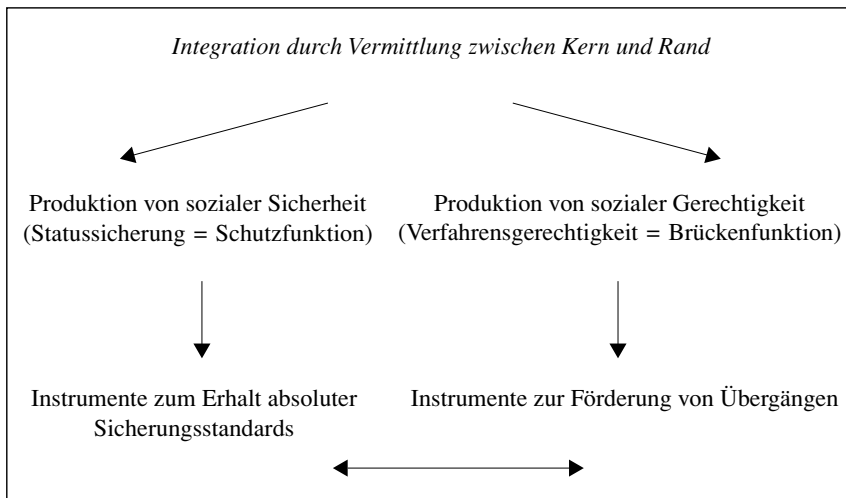
<sup>476</sup> Taylor, 1994, S. 109.

<sup>477</sup> Sesselmeier, 1997, S. 67.

<sup>478</sup> Offe, 1990, S. 200.

<sup>479</sup> Max Webers Grundgedanke der sozialen Schließung bezeichnet den Prozeß der Maximierung von Vorteilen sozialer Gruppen durch Beschränkung des Zugangs zu Privilegien und Erfolgchancen. Vgl. zur aktuellen sozialpolitischen Relevanz Kreckel, 1992, S. 190 ff.; Offermann, 1997 a, S. 209.

Instrumentarium „zu- und abnehmenden Ertragszuwächsen beim sozialpolitischen Mitteleinsatz“ unterliegt.<sup>480</sup>



*Quelle:* Eigene Darstellung.

Abbildung 2: Der Zielkonflikt und die Instrumentengruppen der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften

Zielkonflikte zwischen der Schutz- und der Brückenfunktion können dann auftreten, wenn beispielsweise auf einem Teilmarkt einerseits der Schutz der Insider nicht ohne deren Abgrenzung nach außen und andererseits die Überwindung einer Teilmarktgrenze durch die Outsider nicht ohne die Gefährdung der Insiderposition möglich ist. Ist der Grenzertrag von Schutz- und Brückenmaßnahmen gleich, so ist – einem nachgeordneten Entscheidungskriterium folgend – der Brückenfunktion Vorrang einzuräumen. Dieser Vorrang der Brückenfunktion kann damit begründet werden, daß damit tendenziell die Wachstums- und Innovationspotentiale gestärkt werden, die wiederum für eine moderne Gesellschaft von herausragender Bedeutung sind.

<sup>480</sup> Winterstein, 1969, S.217; vgl. auch S.218 ff.

### 3.4.2 Beide Instrumentengruppen im Überblick

Zur weiteren Konkretisierung und Illustration erfolgt nun ein Zuordnungsvorschlag zur Gruppierung der wichtigsten Instrumente der praktischen Sozialpolitik in der Bundesrepublik nach dem Kriterium, ob sie eher der Schutz- oder Brückenfunktion oder einer Mischkategorie zuzuordnen sind.

Die Zuordnung der Instrumente erfolgt nach folgender Regel: Zielt ein Instrument auf Prävention ab oder kompensiert es den Schaden nach Eintritt des Risikos, so wird es der Schutzfunktion zugeordnet. Im Gegensatz dazu wird ein Instrument dann der Brückenfunktion zugeordnet, wenn es unabhängig von Risikoüberlegungen darauf abzielt, einen gegebenen Zustand in einen für förderungswürdig gehaltenen anderen Zustand zu überführen.

Die in der folgenden Tabelle 6 vorgeschlagene Systematisierung sozialpolitischer Instrumente weicht in mancher Hinsicht von den verschiedenen Systematisierungsvorschlägen in der Literatur ab. So ist hier die Trägerschaft einer Maßnahme nicht primäres Gliederungsmerkmal, auch wenn sich die Gliederung der Sozialversicherungen mit jener der allgemeinen Lebensrisiken überschneidet. Auch werden das Prinzip der Leistungsgewährung (final- oder kausal) oder die berufsständischen Besonderheiten in der Tabelle vernachlässigt. Schließlich sind auch andere Fragen der technischen Ausgestaltung (Art der Rechtsnorm oder des Transfers), die häufig zur Systematisierung herangezogen werden, hier nachrangig. Im Mittelpunkt des Interesses steht das mit dem Instrument verfolgte Ziel.

Es zeigt sich, daß sich der weit überwiegende Teil des bundesdeutschen sozialpolitischen Instrumentariums recht gut unter einer der beiden Kategorien subsumieren läßt. Lediglich im Bereich der unternehmerischen und betrieblichen Mitbestimmung sowie beim Kurzarbeitergeld und bei den merkmalsabhängig einsetzenden Schutz- und Fördermaßnahmen in speziellen Interventionsbereichen mußte das obige Schema verlassen werden.

Tabelle 6

**Systematisierungsvorschlag der Interventionsbereiche  
und Instrumentengruppen der bundesdeutschen praktischen Sozialpolitik  
im Überblick**

<i>Sozial- politischer Interventions- bereich</i>	<i>Instrumente zur Erfüllung der Schutzfunktion</i>	<i>Instrumente zur Erfüllung der Brücken- funktion</i>	<i>Mischformen zur Erfüllung beider Funktionen</i>
<i>Arbeitsmarkt</i>	a) Allgemeine Arbeitsschutznormen und spezielle Vorschriften für besonders schutzbedürftige Personengruppen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Betriebs- und Arbeitsschutz,</li> <li>– Lohnschutz,</li> <li>– Kündigungsschutz,</li> </ul> b) Lohnersatzleistungen bei Ausfall des Erwerbseinkommens: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Arbeitslosengeld,</li> <li>– Arbeitslosenhilfe.</li> </ul>	Aktive Arbeitsmarktpolitik: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Arbeitsvermittlung, Fortbildung und Umschulung, Ausbildungsförderung,</li> <li>– Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.</li> </ul>	a) Überbrückung des Gegensatzes zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie Schutz vor Ausbeutung: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Betriebs- und Unternehmensverfassung,</li> <li>– Tarifordnung.</li> </ul> b) Kurzarbeitergeld.
<i>Andere allgemeine Lebensrisiken</i>	a) Maßnahmen der Prävention zur Minderung des Risikoeintritts. b) Schutz der wirtschaftlichen und sozialen Existenz durch Geld- und Sachleistungen bei <ul style="list-style-type: none"> <li>– Unfall,</li> <li>– Krankheit,</li> <li>– Invalidität,</li> <li>– Alter,</li> <li>– Pflegebedürftigkeit.</li> </ul>	Wiedereingliederung durch Maßnahmen der Rehabilitation: <ul style="list-style-type: none"> <li>– berufliche Rehabilitation,</li> <li>– Hilfestellung zum Arbeitsplatzwechsel,</li> <li>– private Rehabilitation.</li> </ul>	–
<i>Armut</i>	a) Prophylaktische Gewährung zur Vorbeugung von Armuts- und Deprivationslagen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– psychosoziale Beratung,</li> <li>– Schutz vor Zwangsrummung.</li> </ul>	Maßnahmen der Hilfe zur Selbsthilfe: <ul style="list-style-type: none"> <li>– allgemeine Beratung,</li> <li>– Arbeitsförderung,</li> <li>– sonstige Hilfen wie z. B. Schuldnerberatung.</li> </ul>	–

<i>Sozial-politischer Interventionsbereich</i>	<i>Instrumente zur Erfüllung der Schutzfunktion</i>	<i>Instrumente zur Erfüllung der Brückenfunktion</i>	<i>Mischformen zur Erfüllung beider Funktionen</i>
<i>Armut</i>	b) Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums bei Eintritt der Armutslage: – Hilfe zum Lebensunterhalt, – Hilfe in besonderen Lebenslagen.		
<i>sonstige Interventionsbereiche</i>	a) Familie: – Regulierung der Rechtsbeziehungen zwischen den Familienmitgliedern, – kinderabhängige Transfers. b) Wohnungsversorgung: – Kündigungsschutz, – Regulierung der Mietberechnung.	a) Familien: – Abbau schichtspezifischer Benachteiligungen, – Ausbildungsförderung. b) Wohnungsversorgung: – Eigentumsförderung, – sozialer Mietwohnungsbau. c) Vermögensbildung: – Sparförderung, – Gewährung verbilligter Finanzmittel zur Kreditfinanzierung.	Kombination aus Schutz und Förderung durch merkmalabhängige Ausgestaltung der Transfers.

*Quelle:* Eigene Zusammenstellung aus verschiedenen Übersichten. Vgl. Lampert, 1995 a, S. 226–295; Lampert, 1996, S. 155–390; Zerche/Gründger, 1996, S. 110; Frerich, 1990, S. 152–308.

### 3.5 Zwischenergebnis

Ziel des dritten Kapitels war es, die besonderen Charakteristika der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften aufzuzeigen. Dabei zeigte sich zunächst der Begriff der modernen Gesellschaft zwar diffus, jedoch immerhin so operational, daß er mehr als nur heuristischen Wert hat. Entscheidend für den weiteren Gang der Untersuchung ist die Feststellung, daß sich die praktische Sozialpolitik im internationalen Vergleich in der Tat veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gegenübersteht. Diese Situationsanalyse hat weitreichende Folgen für die Konzeptionierung einer rationalen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften.



Angesichts dieser Folgen ist es naheliegend, daß in der sozialpolitikwissenschaftlichen Literatur immer wieder gemahnt wird, nicht vorschnell die Situationsanalyse veränderter Rahmenbedingungen zu übernehmen. Vielmehr sei zu prüfen, ob man durch die Fixierung auf das Neue nicht das Fortbestehen des Alten aus dem Blick verliert und ob man durch Maßnahmen zur Trendumkehr nicht den Status Quo restaurieren könne. Eingedenk dieser Mahnungen wurde auf die Situationsanalyse der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften besonderer Wert gelegt.

Ergebnis der vorliegenden Untersuchung ist, daß die Begriffe wirtschaftlicher Strukturwandel und Globalisierung sowie gesellschaftliche Individualisierung und Rationalisierung reale Phänomene bezeichnen, die in allen entwickelten Volkswirtschaften anzutreffen sind. Vereinzelt vorgeschlagene Maßnahmen zur Trendumkehr sind durchweg instrumentell unzureichend und stehen zudem vor dem Problem, daß ihre gesellschaftliche Akzeptanz gering sein dürfte. Der Modernisierungsprozeß von Wirtschaft und Gesellschaft ist ein allgemein zu beobachtendes Phänomen, das für die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik ex definitione eine exogene Determinante darstellt.

Diese exogene Determinante hat in den nationalen Wirtschafts- und Sozialordnungen unterschiedliche Implikationen. Es ist daher in einem nächsten Schritt notwendig, die Implikationen bezogen auf ausgewählte Länder darzulegen. Das Beispiel der bundesdeutschen Situation zeigt, daß der Modernisierungsprozeß sowohl die Produktion sozialer Gerechtigkeit als auch die Produktion sozialer Sicherheit auf eine neue Grundlage stellt. Diese neue Grundlage ist durch den Bedeutungsverlust nivellierender Verteilungspolitik bzw. von Normalitätsstandards der Erwerbs- und Haushaltsformen gekennzeichnet. Zum Beleg wurde eine Fülle empirischen Materials für die Bundesrepublik Deutschland angeführt. Eine bloße Fortschreibung der heutigen praktischen Sozialpolitik wäre angesichts dieser Herausforderungen eine unzureichende Strategie.

Grund genug also, sich im Rahmen des Konzepts rationaler Sozialpolitik mit den Zielen der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften auseinanderzusetzen. Hier zeigt sich, daß auch in modernen Gesellschaften ein Bedarf an der Produktion von sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit besteht und daß das Zentrum-Peripherie-Modell geeignet ist, die Zielkonflikte zu veranschaulichen. Das Ziel der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften ist dann das der Vermittlung zwischen Kern und Rand durch die Erfüllung einer Schutz- und Brückenfunktion. A priori lassen sich weder die Ziele noch die Instrumente festlegen, sondern zu ihrer Ermittlung wird auf einen gesellschaftspolitischen Diskurs verwiesen. Zumindest ist angesichts der Komplexität moderner Gesellschaften Skepsis gegenüber den vielfach vorgetragenen Plädoyers für eine stärkere Regelbindung der praktischen Sozialpolitik angebracht. Statt dessen sei darauf verwiesen, daß sich in der Zieldimension soziale Bedarfe wandeln und auf der instrumentellen Ebene komplexe Beziehungen zwischen der Schutz- und der Brückenfunktion bestehen.

## 4. Folgerungen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik

Wenn sich die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften veränderten Rahmenbedingungen gegenüberstellt, so bleibt dieser Gestaltwandel des Erfahrungsobjektes nicht ohne Folgen für die Theorie der Sozialpolitik. Das folgende Kapitel beschränkt sich disziplinär auf jene Folgerungen, die für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik gezogen werden können.

Es stellt sich die Frage, ob und wie die ökonomische Theorie der Sozialpolitik vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen neu bewertet werden muß. Hier legt die Intuition nahe, angesichts des skizzierten wirtschaftlichen und sozialen Wandels in modernen Gesellschaften einen Bedeutungszuwachs der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zu erwarten. Um diese These zu prüfen, wird im folgenden zunächst das Für und Wider um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik und deren Relevanz für moderne Gesellschaften aufgezeigt. Daran anschließend werden zwei Paradigmen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik gegeneinander abgegrenzt und Aspekte ihrer Zusammenführung diskutiert.

### 4.1 Relevanz der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik

#### 4.1.1 Das Für und Wider um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik

Im Rahmen dieser Arbeit wird ein Schwerpunkt auf die ökonomische Theorie der Sozialpolitik gelegt. Dies wurde schon daran deutlich, daß zentrale Elemente der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Definition praktischer Sozialpolitik von den Volkswirten *Amonn*, *Liefmann-Keil*, *Zerche*, *Lampert*, *Müller-Armack*, *Schreiber*, *Hauser* und *Berthold* übernommen wurden.

Es ist jedoch zu bedenken, daß die methodische Schwerpunktsetzung für eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik in der Literatur mit schwerwiegenden Gründen abgelehnt wird. Die folgende Gegenüberstellung versucht, einen annähernd vollständigen Überblick über den Stand der Diskussion zu geben, wobei vorwiegend Autoren der deutschsprachigen Sozialpolitiklehre herangezogen werden.

Die Argumente für eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik lassen sich vergleichsweise einfach aus jenen Schriften zusammenfassen, die seit den sechziger Jahren in Nachfolge des bahnbrechenden Werks von *Elisabeth Liefmann-Keil* zur „ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“ verfaßt wurden. Der damals neue Ansatz

prägte eine ganze Generation volkswirtschaftlich orientierter Sozialpolitikwissenschaftler nachhaltig. *Liefmann-Keils* Ansicht nach ist praktische Sozialpolitik ihrem Wesen nach immer Verteilungspolitik, die auf die Primär-, Sekundär- oder Realverteilung einwirkt. Der Maßstab der Gerechtigkeit wurde zum Kernbegriff der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik.

Die Argumente *gegen* die ökonomische Position sind demgegenüber schwerer abgrenzbar, da sie aus unterschiedlichen Disziplinen vorgebracht werden. Genannt sei hier Soziologie, Politologie, Sozialphilosophie und Theologie mit einer entsprechenden Vielzahl von Autoren. Aus ihren Reihen ist die soziologische Theorie der Sozialpolitik wohl am weitesten ausgearbeitet und erfreut sich in der Sozialpolitiklehre als Ganzes gesehen zunehmender Beachtung.

Nicht auf jedes Argument der einen Seite gibt es ein Gegenargument der anderen Seite, das auch noch logisch auf der gleichen Ebene angesiedelt ist. Oft betonen die Protagonisten der einen Disziplin lediglich andere Aspekte und Maßstäbe als ihre Kontrahenten. Insofern die Argumente also schlicht unterschiedliche Aspekte und Maßstäbe zum Inhalt haben, ist an einen abschließenden Konsens in der Bewertung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik nicht zu denken. So bleibt zunächst nicht viel anderes als eine ordnende Zusammenstellung und Erläuterung der Argumente.

#### 4.1.1.1 Argumente für eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik

- a 1) Die Betonung des ökonomischen Aspektes ist eine individuelle, „wertende Grundentscheidung, alternativ zu anderen möglichen, die letztlich keiner besonderen Begründung bedarf“<sup>1</sup>. Sofern damit kein unterschwelliger Führungsanspruch einhergeht, steht diese Grundentscheidung außerhalb der Diskussion.
- a 2) Ausgehend von einem ökonomischen Erkenntnisinteresse ist es insofern – wie auch *Oswald von Nell-Breuning* anerkannte –<sup>2</sup> schlicht eine Frage der methodischen Zweckmäßigkeit, daß die Sozialpolitiklehre als wirtschaftswissenschaftliche Disziplin arbeiten muß „wenn und soweit sie ... die Beeinflussung der ökonomischen Beziehungen“ untersucht.<sup>3</sup> Geht man davon aus, daß die praktische Sozialpolitik „sowohl ökonomisch bedingt, wie ökonomisch wirksam“ ist, so erscheint die ökonomische Betrachtungsweise „wenn auch nicht immer ausreichend, so doch angemessen und erforderlich“.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> *Schilcher*, 1964, S. 205.

<sup>2</sup> Vgl. *Nell-Breuning*, 1963, S. 347 und ders. auf S. 354: „Ökonomische Theorie der Sozialpolitik‘ im Sinne von E. L.-K. ist schlicht und recht ‚Analyse mit Hilfe der Werkzeuge der theoretischen Ökonomie‘. Für die Anwendung dieser Werkzeuge auf sozialpolitisch motivierte Maßnahmen der Verteilungspolitik ist das Werk von E. L.-K. bahnbrechend. Darin liegt sein überaus hoher Wert, darin liegt allerdings auch seine von der Vf.in bewußt in Kauf genommene Beschränkung.“ Abkürzungen und Hervorhebung im Original.

<sup>3</sup> *Schilcher*, 1964, S. 211.

<sup>4</sup> *Liefmann-Keil*, 1961, S. V; vgl. *Zerche/Gründger*, 1996, S. 46.

Tabelle 7

**Das Für und Wider um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik**

<i>Für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik spricht ...</i>	<i>Gegen die ökonomische Theorie der Sozialpolitik spricht ...</i>
a 1) Die Betonung des ökonomischen Aspektes ist eine individuelle Grundentscheidung des Wissenschaftlers, die keiner Begründung bedarf.	b 1) Sozialpolitik ist kein Ökonomikum, sondern der Ökonomie übergeordnet. Daher ist eine ökonomische Theorie eine unzulässige Reduktion von Menschenbild und Intention der Sozialpolitik.
a 2) Es ist schlicht eine Frage der methodischen Zweckmäßigkeit, die ökonomische Theorie zur Untersuchung ökonomischer Aspekte heranzuziehen.	b 2) Die Wahl einer Methodik ist eine Entscheidung, durch die eine besondere Verantwortung für die Spätfolgen der wissenschaftlichen Ergebnisse hervortritt. Negative Spätfolgen sind durch eine Einengung der praktischen Sozialpolitik zu erwarten. Eine an der ökonomischen Theorie orientierte Sozialpolitiklehre erliegt leicht der Gefahr, dem Ökonomismus zu verfallen.
–	b 3) Die Sozialpolitiklehre betont die Unterschiede zwischen den Menschen in einer konkreten Situation. Die Ökonomie geht davon aus, daß die nutzenmaximierenden Individuen im universellen Wirtschaftsprozeß gleich sind.
a 4) Mit der Konzentration auf Einkommen und Vermögen wird das Wesentliche der Gruppenbeziehungen erfaßt.	b 4) Verteilt werden Lebenslagen.
a 5) Die inhaltliche Zweckmäßigkeit zeigt an, daß die Ursachen sozialer Spannungen vor allem auf die wirtschaftliche Lage zurückzuführen sind. Will die Sozialpolitiklehre als Kunstlehre der Politikberatung dienen, so darf sie nicht ‚uferlos‘ werden, sondern sie muß auf die wirtschaftlichen Aspekte der rationalen Politik abstellen. Praktische Sozialpolitik ist dann ‚Sozialwirtschaftspolitik‘.	b 5) Die Sozialpolitiklehre ist nicht nur eine Kunstlehre. Sie kann als Ganzes ihren Charakter nicht von dem Besonderen erhalten, so groß im Einzelfall auch der wirtschaftliche Einfluß auf die soziale Lage sein mag. Sozialpolitik muß die Ursachen und nicht die Symptome sozialer Spannungen angehen. Praktische Sozialpolitik ist dann ‚Sozialpädagogik‘.
a 6) Sozialpolitische Probleme können meist in ökonomischen Kategorien beschrieben werden.	b 6) Die Betonung der Ökonomie führt zu einer unzulässigen Quantifizierung und Mathematisierung.

<i>Für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik spricht ...</i>	<i>Gegen die ökonomische Theorie der Sozialpolitik spricht ...</i>
a 7) Sozialpolitische Probleme werden meist mit Instrumenten der Wirtschafts- und Finanzpolitik bewältigt.	b 7) Die praktische Sozialpolitik ist längst Gesellschaftspolitik geworden. Viele ihrer Maßnahmen lassen sich nicht auf ökonomische Kategorien reduzieren.
a 8) Die Sozialpolitik als Verteilungspolitik ist logisch der allgemeinen Wirtschaftspolitik untergeordnet.	b 8) Die Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik ist logisch der Wirtschaftspolitik übergeordnet.
a 9) Die Wurzeln der Sozialpolitiklehre liegen in der Nationalökonomie des 19. Jahrhunderts. Dogmengeschichtlich wurde die Sozialpolitiklehre in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts in die Ökonomie zurückgeholt.	b 9) Die sozialreformerisch-utopische Dimension ist zentrales Element der praktischen Sozialpolitik. Sie findet sich in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik nicht.
a 10) Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik wurde als Kontrapunkt zur soziologischen und politologischen Sozialpolitiklehre begründet. Sie hat den Diskurs wesentlich bereichert.	b 10) Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik hat den wissenschaftlichen Diskurs de facto auf sozialtechnologische Analysen reduziert.
a 11) Die ökonomische Theorie ermöglicht eine Entideologisierung der Sozialpolitiklehre.	b 11) Entideologisierung bedeutet den Entwurf einer konservativen Ideologie, wie etwa beim <i>Pareto</i> -Kriterium. Dem widerspricht das sozialreformerisch-utopische Element der praktischen Sozialpolitik und die Anforderungen an die Vermittlung zwischen Interessen in modernen Gesellschaften.
a 12) Die ökonomische Theorie ermöglicht eine Anschlußfähigkeit an sozialphilosophische, insbesondere vertragstheoretische Überlegungen.	b 12) Nicht die Vertragstheorie im Sinne eines universalistischen Ansatzes, sondern nur ihre Ergänzung um historisch-hermeneutische Aspekte ist der Theorie des Sozialstaats angemessen.
a 13) Das Prinzip ökonomischer Rationalität ist der Kern jeder rationalen Politik, also auch der rationalen Sozialpolitik. Sie ist dem <i>Homo Oeconomicus</i> angemessen.	b 13) Das menschliche Verhalten und die praktische Politik lassen sich nicht auf ökonomische Rationalität reduzieren. Der Mensch ist <i>Homo Socialis</i> .
a 14) Die ökonomische Theorie ist der positive Zweig und damit die konsensfähige Theorie rationaler Sozialpolitik.	b 14) Die Sozialpolitiklehre sollte danach streben, sich als eigenständige Disziplin zu profilieren. Ein Ansatz dazu wäre der Rekurs auf den Lebenslagenansatz.

<i>Für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik spricht ...</i>	<i>Gegen die ökonomische Theorie der Sozialpolitik spricht ...</i>
a 15) Die Verwendung ökonomischer Termini erleichtert die Kommunikation mit den Vertretern der Wirtschaftspolitik.	b 15) Durch die Übernahme ökonomischer Begriffe werden spezifisch sozialpolitische Inhalte unterschlagen.
a 16) Rationale Sozialpolitik muß die Interdependenzen zur Wirtschaftspolitik in der Politikberatung berücksichtigen. Das dazu benötigte Instrumentarium ist der Theorie der Wirtschaftspolitik entnommen.	b 16) Die sozialen Existenzbedingungen sind komplexe Sachverhalte, die von der Sozialpolitikberatung entsprechend komplexe Strategien einfordern. Dafür bedarf es einer neuen Disziplin integrierter Sozialpolitik.
–	b 17) Mit der Anwendung der ökonomischen Theorie wird versucht, in der wissenschaftlichen Gemeinschaft persönliche Anerkennung zu gewinnen. Hinter dem Bedürfnis nach ‚Hoffähigkeit‘ bei den Ökonomen tritt die Angemessenheit der Methodik zurück.
a 18) Die meisten sozialpolitischen Instrumente sind hinsichtlich ihrer Marktkonformität ökonomisch sehr gut zu untersuchen.	–
a 19) Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik ist von zunehmender Bedeutung. Er kann ohne ökonomische Theorie nicht sinnvoll analysiert werden.	b 19) Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik beschreibt lediglich eine ihrer Nebenwirkungen. Ihre originäre Funktion liegt in der Vermittlung zwischen Ökonomie und Politik. Sie muß den Erfordernissen beider Rechnung tragen.
a 20) In der ökonomischen Theorie verbergen sich erhebliche Potentiale.	b 20) Die Soziologie beispielsweise ist weit aus jünger als die Ökonomie. Daher wären dort noch größere Potentiale zu vermuten.

*Quelle:* Eigene Darstellung.

- a 4) Mit der ökonomischen Untersuchung der Einkommen und Vermögen wird nicht alles, dafür aber das Wesentliche an sozialpolitischer Problematik erfaßt: „Im Hinblick auf die gesellschaftlich erfolgende Bedürfnisbefriedigung durch Einsatz knapper Mittel ist das Wesentliche an den Gruppenbeziehungen die Verteilung der Einkommen und Vermögen und daher der wesentliche Kern an der sozialpolitischen Einflußnahme auf diese Beziehungen die Verteilungspolitik.“<sup>5</sup> Auch wenn man auf die Lebenslage des einzelnen abstellt,

<sup>5</sup> Schilcher, 1964, S. 204; vgl. auch Molitor, 1988, S. 186.

nimmt der Einkommens- und Dispositionsspielraum eine zentrale Stellung ein.

- a5) Probleme der praktischen Sozialpolitik haben meist ökonomische Ursachen.<sup>6</sup> Dazu zählen alle Situationen, in denen der einzelne in seiner Fähigkeit zum Einkommenserwerb eingeschränkt ist oder in denen er sich aus anderen Gründen mit untragbar hohen Belastungen konfrontiert sieht. Insofern „strahlen ökonomische Erscheinungen und Bedingungen in der Gesellschaft... auf die praktische Sozialpolitik aus.“<sup>7</sup> Will die Sozialpolitiklehre auch Kunstlehre sein und der Politikberatung dienen, so muß sie ihre Methodik dem Zweck der Politikberatung anpassen.<sup>8</sup> Für *Leopold von Wiese* ist aus der Sozialpolitik gar eine allgemeine Wirtschaftspolitik geworden, da die speziell sozialpolitischen Probleme in die gesamtwirtschaftspolitischen Fragestellungen eingebettet sind.<sup>9</sup>
- a6) Probleme der praktischen Sozialpolitik lassen sich meist mit ökonomischen Kategorien beschreiben, z. B. Knappheit auf dem Arbeitsmarkt, Höchst- und Mindestpreisen, Differenzen zwischen Bedarf und Nachfrage.<sup>10</sup>
- a7) Probleme der praktischen Sozialpolitik lassen sich meist mit ökonomischen Mitteln bewältigen, z. B. durch monetäre oder reale Transfers, sonstige Dienstleistungen oder das gesamte Instrumentarium quantitativer und qualitativer Politik.<sup>11</sup> Mit *Liefmann-Keil* kann man der Ansicht sein, daß es überhaupt kein speziell sozialpolitisches Instrumentarium gibt, sondern daß das gesamte sozialpolitische Instrumentarium aus der Wirtschafts- und Finanzpolitik stammt.<sup>12</sup>
- a8) Setzt man Sozialpolitik gleich der Verteilungspolitik und ist die Verteilungspolitik ein Teil der Wirtschaftspolitik, so folgt logisch, daß die Sozialpolitik

---

<sup>6</sup> Vgl. *Zerche/Gründger*, 1996, S. 45.

<sup>7</sup> *Zerche*, 1993, S. 48.

<sup>8</sup> „Ebenso muß die Sozialpolitik als wissenschaftliche Disziplin, wenn sie mit ihren Forschungen nicht ins Uferlose geraten will, im Rahmen der wissenschaftlichen Arbeitsteilung ihre Untersuchungen wesentlich darauf beschränken, dem praktischen Sozialpolitiker die *wirtschaftswissenschaftlichen* Erkenntnisse zu erarbeiten und bereitzustellen, die er für seine Ziele benötigt. Die Disziplin ‚Sozialpolitik‘ beschäftigt sich daher vor allem mit den *wirtschaftlichen* Mitteln und Wegen der sozialpolitischen Praxis, sie berät den praktischen Sozialpolitiker nur insofern, als Zusammenhänge der Wirtschaft, d. h. der Mittelbeschaffung für dessen Zweckstreben von Bedeutung sind. ...Die wissenschaftliche Disziplin ‚Sozialpolitik‘ müßte in Analogie zum Sozialrecht, zur Sozialpädagogik, Sozialmedizin und Sozialpsychologie eigentlich ‚Sozialwirtschaftspolitik‘ (bzw. ‚Sozial-Wirtschaftspolitik‘) heißen, doch ist leider der Ausdruck ‚Sozialwirtschaft‘ im Deutschen schon im Sinne von ‚gesellschaftlich betriebener Wirtschaft‘ festgelegt.“ *Weddigen*, 1951/52, S. 161 f.

<sup>9</sup> Vgl. *Wiese*, 1956, S. 554.

<sup>10</sup> Vgl. *Zerche/Gründger*, 1996, S. 45.

<sup>11</sup> Vgl. *Schilcher*, 1964, S. 206; *Zerche*, 1993, S. 48.

<sup>12</sup> Vgl. *Liefmann-Keil*, 1961, S. 5.

als ein Teilgebiet der Wirtschaftspolitik zu konzipieren ist. Insofern ist dann ex definitione die Sozialpolitik eine spezielle Wirtschaftspolitik und der allgemeinen Wirtschaftspolitik untergeordnet.<sup>13</sup>

- a9) Die Wurzeln der Sozialpolitiklehre liegen in der praktischen Volkswirtschaftslehre des 19. Jahrhunderts, wobei wesentliche Impulse von der Verteilungstheorie und speziell der Lohntheorie ausgingen.<sup>14</sup> Erinnerung sei an *John Stuart Mill* und in Deutschland an die Ökonomen der Historischen Schule. Unter letzteren war es *Adolph Wagner*, der in seiner Definition Sozialpolitik als jene Politik bezeichnete, „welche Mißstände im Gebiet des Verteilungsprozesses ... zu bekämpfen sucht“.<sup>15</sup> Bedenkt man, daß die staatliche Einkommensredistribution der „Königsgedanke, erster bewußter Systemgedanke der Sozialpolitik“<sup>16</sup> war, so hat das Werk *Liefmann-Keils* in der Tat „die Lehre von der Sozialpolitik auf den Boden der Wirtschaftswissenschaften gestellt oder, wie man im Hinblick auf die sogenannten Kathedersozialisten wohl sagen darf, zurückgeholt. Ihr gelang es, alles in allem genommen, in imponierender Weise zu zeigen, daß Sozialpolitik als nationalökonomische Disziplin modernen Stils betrieben werden kann.“<sup>17</sup>
- a10) Indem die ökonomische Theorie der Sozialpolitik die Sozialpolitiklehre auf den Boden der Ökonomie zurückgeholt hat, konnte sie eine eigenständige Forschungsrichtung etablieren, die der sozialpolitischen Diskussion wichtige Impulse gegeben hat. In einigen Bereichen ist der Versuch gelungen, Brücken zwischen Ökonomie und Sozialpolitik zu schlagen, „den beiden Wissensgebieten, die so offensichtlich etwas miteinander zu tun haben“.<sup>18</sup> Diese Hinwendung und Rückbesinnung auf die Ökonomie ergab sich nicht unvermittelt, sondern „gleichsam als eine Art Kontrapunkt“ *Liefmann-Keils* gegenüber der Konzeption der Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik.<sup>19</sup> Durch Anwendung der Methoden neoklassischer und *keynesianischer* Ökonomie gelang ihr eine Abgrenzung gegenüber den damals gängigen, historisch oder institutionell

<sup>13</sup> Vgl. *Zerche*, 1988, S. 52; *Schulz-Nieswandt*, 1991, S. 534.

<sup>14</sup> Vgl. *Wiese*, 1956, S. 553; ausführlich auch *Winterstein*, 1969, S. 172 ff. und S. 185 ff.

<sup>15</sup> Zitiert nach *Schachtschabel*, 1983, S. 13. Vgl. auch *Voss*, 1925, S. 11; *Liefmann-Keil*, 1961, S. 3.

<sup>16</sup> *Schreiber*, 1972 (1961), S. 28.

<sup>17</sup> *Schilcher*, 1964, S. 195. Hervorhebung im Original. In diesem Sinne sprechen auch *Lampert/Bossert* von „den Vorzügen einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, nämlich der Reintegration der Sozialpolitik in die Wirtschaftswissenschaften“. *Lampert/Bossert*, 1987, S. 120.

<sup>18</sup> *Rothschild*, 1995, S. 13.

<sup>19</sup> Zitat aus *Lampert*, 1992, S. 118. *Liefmann-Keil* formuliert dazu: „Heute ist es nicht mehr selbstverständlich, daß ökonomische Theorien zur Analyse sozialpolitischer Fragen verwandt werden. Die Sozialpolitik ist zu einem von der Wirtschaftswissenschaft vernachlässigten, abseitigen Gebiet geworden. Ökonomische Untersuchungen im Bereich der Sozialpolitik scheinen daher einer besonderen Rechtfertigung zu bedürfen.“ *Liefmann-Keil*, 1961, S. V.



orientierten Lehrbüchern.<sup>20</sup> Ohne den Vorstoß *Liefmann-Keils* wäre die markante Aussage *Hans G. Schachtschabels*, daß die Sozialpolitik „ihren zentralen Standort in den *Wirtschaftswissenschaften*, speziell in der *Volkswirtschaftslehre*“ habe, kaum denkbar.<sup>21</sup> Ohne ihren Vorstoß wäre heute keine Diskussion über den wissenschaftlichen Standort der Sozialpolitiklehre und deren ökonomische Entwicklungsmöglichkeiten vorzustellen.<sup>22</sup>

- a 11) Nach Ansicht ihrer Protagonisten zeichnet sich die ökonomische Theorie der Sozialpolitik durch eine „Entideologisierung“ und „Vergrößerung des Grades an Utopiefreiheit“<sup>23</sup> aus. Mit ihrer Anwendung ist insofern ein höherer Grad an Wertfreiheit verbunden und mit ihr besteht die Chance, durch eine „sinnvolle Theorie der Arbeit und des Sozialen“ die Begriffe wieder zu „entmystifizieren“<sup>24</sup>. Vor allem in modernen Gesellschaften wird es für die Sozialpolitiklehre von Vorteil sein, nicht zuviel Vertrauen in die Solidarität zu legen, sondern das „Mißtrauen des Menschen gegen den Mitmenschen und den Menschen überhaupt“ abzubilden.<sup>25</sup>
- a 12) Die sozialphilosophischen Arbeiten zur Vertragstheorie legen eine Theorie des Sozialstaats nahe, die anschlußfähig zu bedeutenden Strömungen der ökonomischen Theorie ist. Insofern könnte eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik den sozialphilosophischen Diskurs aufgreifen und insbesondere den vertragstheoretischen Aspekt akzentuieren.
- a 13) Für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik spricht, daß sich jede ökonomische Analyse mit der Allokation knapper Ressourcen, d.h. mit dem ökonomischen Rationalverhalten, befaßt. Soll die praktische Sozialpolitik rational handeln, so muß das Rationalitätsprinzip „unter der Bedingung der Knappheit im Bereich der Sozialpolitik auch für die Theorie der Sozialpolitik gelten“<sup>26</sup>. Es geht hier gleichsam um die „Schärfung des Sinnes für das wirtschaftlich Realisierbare“<sup>27</sup>. Insofern erfordert jede rationale Politik – auch die der Sozialpolitik – eine Berücksichtigung des ökonomischen Prinzips.<sup>28</sup>
- a 14) Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik versucht den positiven Teil einer Theorie der rationalen Sozialpolitik zu fundieren, der dann im Sinne einer Kunstlehre in die Politikberatung eingebracht werden kann. Bereits *Liefmann-Keils* Werk sollte „vor allem ein Versuch sein, Kenntnisse zu vermit-

<sup>20</sup> Vgl. auch *Lampert*, 1992, S. 119.

<sup>21</sup> *Schachtschabel*, 1983, S. 11. Hervorhebungen im Original.

<sup>22</sup> Vgl. *Lampert/Bossert*, 1987, S. 120.

<sup>23</sup> *Lampert*, 1992, S. 121; vgl. auch *Lampert*, 1990, S. 15 und *Petersen*, 1989, S. 16.

<sup>24</sup> *Gutowski/Merklein*, 1985, S. 52.

<sup>25</sup> *Achinger*, 1963, S. 77.

<sup>26</sup> *Zerche*, 1992, S. 88; vgl. *Molitor*, 1988, S. 184.

<sup>27</sup> *Lampert/Bossert*, 1987, S. 120.

<sup>28</sup> Vgl. *Liefmann-Keil*, 1961, S. VI; vgl. zum Überblick auch *Kleinhenz*, 1970, S. 48 f.

teln, die für eine ökonomische Beurteilung von verwirklichten Forderungen und für eine Diskussion von aktuellen Vorschlägen notwendig erscheinen.“<sup>29</sup> Indem die ökonomische Theorie der Sozialpolitik deutlich macht, „welcher Art die Verantwortung der Parlamentarier, der Verwaltung, der Verbandsvertreter und der Wähler bei sozialpolitischen Entscheidungen ist“ liefert, die ökonomische Theorie der Sozialpolitik die positive Theorie für zukünftige Sozialreformen<sup>30</sup> und zwingt angesichts der aufgedeckten Verteilungskonflikte zu klaren und ehrlichen Entscheidungen.<sup>31</sup>

- a 15) Eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik unterstützt die notwendige Kommunikation zwischen wissenschaftlichen Sozialpolitikern und Wirtschaftspolitikern, indem sie durch Übernahme der Terminologie und der grundlegenden Modelle eine gemeinsame Grundlage schafft. Wirtschafts- und Sozialpolitik müssen sich ihrer theoretischen und praktischen Interdependenzen gewahr sein.<sup>32</sup> Aufgabe einer Theorie der Sozialpolitik ist somit auch die Minimierung von Kommunikationslücken.
- a 16) Erfolgreiche Sozialpolitik kann nur als rationale Sozialpolitik betrieben werden und benötigt dazu ein relativ weit entwickeltes Instrumentarium. Dies kann die ökonomische Theorie bereitstellen.<sup>33</sup>
- a 18) Die sozialpolitischen Instrumente zur Produktion von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit sind mehr oder weniger marktkonform. Dies läßt sich mittels der ökonomischen Theorie gut untersuchen. Damit wird auch die Stellung der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft deutlich.<sup>34</sup>
- a 19) In der Diskussion um ihren wirtschaftlichen Wert zeigt sich ein weiteres Argument für die Notwendigkeit einer ökonomischen Analyse der Sozialpolitik. Es wird in der Literatur so ausführlich diskutiert, daß es weiter unten in einem eigenen Abschnitt zur neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik referiert wird.<sup>35</sup> Als Ergebnis der Diskussion ist u. a. festzustellen, daß durch sozialpolitische Maßnahmen integrative Wachstumsfaktoren beeinflußt werden können, welche kultureller, sozialer oder psychologischer Art sind. Diese Faktoren haben sich als Schlüsselgrößen im wirtschaftlichen Strukturwandel

<sup>29</sup> Liefmann-Keil, 1961, S. VII.

<sup>30</sup> Vgl. Liefmann-Keil, 1961, S. VII. Vgl. zur Funktion der Theorie im Konzept einer rationalen Sozialpolitik Lampert, 1990, S. 11 ff.

<sup>31</sup> Vgl. Mackenroth, 1952, S. 41 und auf S. 45: „Das aber ist die Aufgabe eines Sozialplans: die Prioritäten der einzelnen sozialen Ansprüche aufzustellen und die Menschen zu klaren und ehrlichen Entscheidungen zu zwingen.“

<sup>32</sup> Vgl. Liefmann-Keil, 1961, S. 8 f.; Sanmann, 1972, S. 201; Schachtschabel, 1983, S. 11; Zerche, 1988, S. 52.

<sup>33</sup> Vgl. Molitor, 1988, S. 186.

<sup>34</sup> Vgl. Struwe, 1989, S. 84–99; Schreiber, 1992 (1968), S. 99.

<sup>35</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.1.4 „Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“.

erwiesen.<sup>36</sup> Ohne einen Bezug zur ökonomischen Theorie kann diese – heute unter dem Schlagwort vom „Produktionsstandort Deutschland“ besonders aktuelle – Diskussion in die Sozialpolitiklehre nicht integriert werden.<sup>37</sup>

- a 20) Eine recht junge Methodik mag zur Zeit ihr gesamtes Potential nicht ausgeschöpft haben. Dafür spricht, daß es zur Zeit noch keine konsistente ökonomische Theorie der Sozialpolitik gibt und daß sich die bislang vorliegenden Ansätze weder bei Ökonomen noch bei Sozialpolitikwissenschaftlern durchsetzen konnten.<sup>38</sup> Insofern mag „die Leistungsfähigkeit dieser Art der Sozialpolitiklehre größer sein als die erkennbaren Leistungen“<sup>39</sup>.

#### 4.1.1.2 Argumente wider eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik

- b 1) *Oswald von Nell-Breuning* sprach in seiner Rezension zu *Liefmann-Keils* Werk deutliche Worte: „Versteht man unter Sozialpolitik den Inbegriff der Maßnahmen, die zum Gegenstand haben, das Zusammenleben der menschlichen Gesellschaft zu ordnen oder zu gestalten, daß jedem, der Menschenantlitz trägt, die ihm kraft seiner Menschenwürde zustehende *Subjektstellung* gewährleistet ist und niemand auf die bloße *Objektrolle* zurückgedrängt, m. a. W. zum bloßen Objekt des Sozialprozesses herabgewürdigt wird, dann ist Sozialpolitik kein Oeconomicum, sondern gehört einem ganz anderen, sehr viel höheren Bereich an als dem ökonomischen; eine ‚ökonomische Theorie der Sozialpolitik‘ ist ihr daher in keiner Weise angemessen, ja sie ist ihrer weder fähig noch bedürftig. ... (Es ließe sich, W. S.) allenfalls eine Theorie der ökonomischen Bedingungen und/oder Wirkungen der Sozialpolitik rechtfertigen, nicht aber eine ‚ökonomische Theorie der Sozialpolitik‘ selbst.“<sup>40</sup> Es widerspricht somit dem der Sozialpolitik zugrunde liegenden Menschenbild und ihrer Intention, wenn sie ausschließlich in ökonomischen Kategorien untersucht würde.<sup>41</sup> Sehr eindringlich findet sich dies auch im Sozialpolitikverständnis *Gerhard Weissers*. In seiner Definition der Lebenslage stellt er auf den Spiel-

<sup>36</sup> Von ihnen wird programmatisch vertreten, die Dualität von Wirtschafts- und Sozialordnung konzeptionell aufzugeben, da sie diese für eine „Denkblockade“ halten. „Statt dessen geht es um die Produktivität von Sozialpolitik. Hierfür sind anreizkompatible Arrangements erforderlich, und deren zweckmäßige Ausgestaltung verlangt ökonomische Kalkulation, auch und gerade im ‚Bereich‘ des Sozialen.“ Vgl. *Homann/Pies*, 1996, S. 211–230; Zitate, S. 204 und 228, im Original mit Hervorhebungen. Vgl. auch *Struwe*, 1984, S. 34–37; *Struwe*, 1989, S. 60 ff.; *Matzner*, 1982, S. 368 ff.; *Huf*, 1998, S. 43 ff.

<sup>37</sup> Vgl. besonders die abwägend optimistische Bewertung im neueren Gutachten durch *Köddermann*, 1996, S. 6–15.

<sup>38</sup> Vgl. *Kleinhenz*, 1989, S. 97.

<sup>39</sup> *Lampert*, 1992, S. 121.

<sup>40</sup> *Nell-Breuning*, 1963, S. 346. Hervorhebungen im Original. Zur Erhaltung der Subjektstellung des Menschen als Ziel der Sozialpolitik vgl. auch *Höffner*, 1971 (1956), S. 28 ff.

<sup>41</sup> Vgl. *Nell-Breuning*, 1970, S. 20.

raum zur Verwirklichung von Grundanliegen, d. h. unmittelbaren Interessen, ab. Die wirtschaftlichen Interessen zählen lediglich zu den nachgeordneten, mittelbaren Interessen, denen als solche nur instrumentale Bedeutung zukommt.<sup>42</sup>

- b2) Die Sozialpolitiklehre ist bei der Wahl ihrer Methodik nicht völlig frei, sondern sie hat eine besondere Verantwortung. Diese liegt in den ungewollten Wirkungen, die von der veröffentlichten wissenschaftlichen Arbeit ausgehen können – analog etwa der Diskussion um die Verantwortung der Kernphysiker für die Verbreitung von Atomwaffen. Soweit „es heute keine abgesonderte ‚gelehrte Welt‘ mehr gibt“<sup>43</sup>, gewinnt auch die Frage nach den Spätfolgen rein ökonomischer Analysen auf die praktische Sozialpolitik an Relevanz. Negative Spätfolgen einer rein ökonomischen Sozialpolitiklehre sind infolge der Einengung des sozialpolitischen Instrumentariums und durch Beschränkungen des Entwicklungspotentials zu erwarten.<sup>44</sup> Zudem sollte bedacht werden, daß eine Gesellschaftstheorie prägende Kraft entfalten kann. Wenn etwa die ökonomische Theorie vom Eigennutzpostulat ausgeht, so „muß doch gesehen werden, daß diese Theorie auch an der *Veränderung der Wirklichkeit* durch Erziehung zur Selbstsucht mitwirkt“<sup>45</sup>. Eine ausschließlich an der ökonomischen Theorie orientierte Sozialpolitiklehre erliegt leicht der Gefahr, „ihre wissenschaftslogische Funktion eines Scheinwerfers oftmals vergessend“<sup>46</sup>, dem „Ökonomismus“<sup>47</sup> zu verfallen und entsprechend eindimensionale Handlungsempfehlungen zu geben.<sup>48</sup> Schon anhand des Werks von *Adam Smith* läßt sich zeigen, daß sich sein Werk nicht als Grundlegung einer sozialpolitischen Theorie eignet. „Eigenständige Sozialpolitik kann es in einem solchen System gar nicht geben. Sie wirkt allenfalls kontraproduktiv.“<sup>49</sup> Im Gegensatz zur ökonomistischen Argumentation kann betont werden, daß es Grenzen der

<sup>42</sup> Vgl. *Weisser*, 1978 (1954), S. 588 f.; *Andretta*, 1991, S. 51 f.

<sup>43</sup> *Achinger*, 1963, S. 32.

<sup>44</sup> Vgl. *Lampert*, 1990, S. 14.

<sup>45</sup> Vgl. *Katterle*, 1995, S. 130–135. Zitate S. 130 und 135. Hervorhebungen im Original.

<sup>46</sup> *Schulz-Nieswandt*, 1995, S. 64.

<sup>47</sup> Die ‚klassische‘ Definition des Ökonomismus wurde von *Gerhard Weisser*, 1978 (1954), S. 574, gegeben: „Eine auch heute noch weit verbreitete Meinung glaubt, daß die Postulate zur Gestaltung des Wirtschaftslebens *aus unserem Wirtschaftsdenken* gewonnen werden können und müssen. Aus unseren Vorstellungen über Wirtschaft und wirtschaftliches Verhalten, aus unseren wirtschaftlichen Erkenntnissen können und müssen nach dieser Meinung die Grundpostulate zur Gestaltung des Wirtschaftslebens kommen. Diese Meinung nennen wir *Ökonomismus*.“ Hervorhebungen im Original. Vgl. auch *Engelhardt*, 1991, S. 89–97 und *Wendt*, 1971 (1959), S. 82.

<sup>48</sup> Vgl. *Straubhaar*, 1993, S. 160.

<sup>49</sup> *Zerche*, 1991, S. 156. Zum Teil beruht indes diese geringe sozialpolitische Relevanz von *Smith* darauf, daß sein zweites Hauptwerk, die ‚Theorie der ethischen Gefühle‘, meist übergangen wird, in dem explizit die Tugendhaftigkeit des Menschen betont wird. Vgl. *Zerche*, 1991, S. 165–168; *Schönig*, 1996 a, S. 108.

Sozialpolitik nicht grundsätzlich, sondern allenfalls auf Grundlage „politischer Selbstbegrenzungslogik“ gibt.<sup>50</sup> Grenzen der Sozialpolitik gibt es nicht an sich, sondern sie lassen sich immer nur aus einem wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsystem ableiten.<sup>51</sup> Umgekehrt gibt es immer einen Raum für sozialpolitisch-sozialreformerische Gestaltung.<sup>52</sup>

- b3) Der Mensch tritt im Rahmen der ökonomischen Theorie als Homo Oeconomicus auf. Dessen Konzept steht im fundamentalen Widerspruch zum sozialpolitischen Problemverständnis. Die Diskrepanz zwischen beiden Ansätzen erstreckt sich darauf, daß in der Ökonomie – dem methodologischen Individualismus folgend – die Individuen unterschiedliche Präferenzen haben, diese jedoch in einer gleichen Entscheidungssituation umgesetzt werden. Dem steht der sozialpolitische Ansatz gegenüber, daß alle Menschen prinzipiell ähnliche Bedürfnisse haben, die aber infolge ungleicher äußerlicher Umstände in unterschiedlichen Entscheidungssituationen umgesetzt werden.<sup>53</sup>
- b4) Sozialpolitik ist nicht Politik der Einkommensverteilung, sondern Politik der Verteilung von Lebenslagen.<sup>54</sup> Schon der Güterbegriff und Verhaltenshypothesen der Ökonomie sind unzureichend, weil sie hinsichtlich ihrer Erkenntnistiefe der sozialpolitischen Problemstellung nicht adäquat sind.<sup>55</sup> Eine Möglichkeit zur Ausweitung der sozialpolitischen Perspektive wäre eine stärkere Orientierung am Lebenslagenansatz, der die sozialökonomische Lage von

<sup>50</sup> *Offe*, 1990, S. 192. *Schmidt*, 1988, S. 191: „Es wäre nicht das erste Mal, daß Analytiker die als kritisch erachteten Grenzen des Sozialstaats nach oben schieben müssen. Im 19. Jahrhundert haben Ökonomen beispielsweise die kritische Obergrenze für wirtschaftlich unschädliche Staatsausgaben bei einer Staatsquote von zehn Prozent festgemacht. Mehr als ein halbes Jahrhundert später (1945) sprach der Ökonom Colin Clark davon, daß 25 Prozent das obere Limit seien – in Friedenszeiten, fügte er hinzu.“ Vgl. auch *Struwe*, 1989, S. 151; *Engelhardt*, 1991, S. 84.

<sup>51</sup> „Nach alledem muß klar sein, daß es ‚Grenzen der Sozialpolitik‘, wie sie im Schrifttum soviel Mühe verursachten, grundsätzlich nicht gibt. Es gibt sie nicht, weil es grundsätzlich kein statisches, begrenztes System des Lebens oder gar des Kapitalismus gibt.“ So die klassische Stellungnahme von *Heimann*, 1980 (1929), S. 215. Vgl. *Lampert*, 1990, S. 59–64; *Lampert*, 1995, S. 520; *Struwe*, 1989, S. 151 ff.

<sup>52</sup> Auch hier sei wieder pointiert *Egon Matzner* zitiert: „Die Zukunft des Fortschritts? Optimismus darf zu Recht bestehen. Denn die Zukunft wird nicht vorausgesagt, sie wird letztlich auch heute von den Menschen in der Gesellschaft gemacht. Das gilt auch für den Wohlfahrtsstaat von morgen.“ *Matzner*, 1982, S. 376.

<sup>53</sup> Vgl. *Rothschild*, 1995, S. 16.

<sup>54</sup> *Weissers* Postulat: „Verteilt werden Lebenslagen“ ist Ergebnis einer schrittweisen Ausweitung der Perspektive von Verteilungspolitik. Ausgehend von den Anteilen am Sozialprodukt gerät „bei einer wirklichkeitsnäheren Betrachtungsweise“ das Gesamtsystem der wirtschaftspolitischen und wirtschaftspolitisch relevanten Maßnahmen ins Blickfeld. *Weisser*, 1959, S. 635. Ebenso stellt auch *Schreiber*, 1972 (1961) fest, daß die Sozialpolitik über die Einkommensverteilung hinausgeht und den Marktprozeß durch die Bereitstellung nicht wirtschaftlicher Güter ergänzt.

<sup>55</sup> Vgl. *Nahnsen*, 1971 (1961), S. 106; *Schulz-Nieswandt*, 1991, S. 536 f.; *Schulz-Nieswandt*, 1995, S. 63.

Personen mehrdimensional und interdependent „im reziproken Konstitutionszusammenhang“<sup>56</sup> mit anderen Menschen zu erfassen sucht. Mit einer Hinwendung zum Lebenslagenansatz wird die Theorie der Sozialpolitik zunehmend soziologisch geprägt. Mit Hinweis auf eine Formulierung *Liefmann-Keils*<sup>57</sup> betont daher *Gabriele Andretta*, daß „mit der Lebenslagenperspektive eine prinzipielle Alternative zu jenen Auffassungen (existiert, W. S.), wonach Sozialpolitik im wesentlichen als ‚eine Politik der Einkommensverteilung‘ zu betrachten sei und demzufolge sozialpolitische Maßnahmen nur eindimensional konzipiert werden.“<sup>58</sup> Ziel der Sozialpolitik ist nicht nur eine Beeinflussung der Einkommensverteilung, sondern der Verteilung von Lebenslagen durch die Bereitstellung von wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Gütern, d. h. der Gesamtheit der Lebensumstände des einzelnen.<sup>59</sup>

- b5) Die Sozialpolitiklehre ist nicht nur eine Kunstlehre und kann als Ganzes ihren Charakter nicht von dem Besonderen erhalten, so groß auch der wirtschaftliche Einfluß auf die soziale Lage sein mag.<sup>60</sup> So wie die Medizin kein Teilgebiet der Chemie ist, kann die Sozialpolitiklehre nicht Teilgebiet der Ökonomie sein, nur weil sich die praktische Sozialpolitik in großem Umfange ökonomischer Instrumente bedient.<sup>61</sup> Gefordert sind gesellschaftspolitische Maßnahmen der Sozialpolitik, die nur von einem breiten sozialwissenschaftlichen Ansatz fundiert werden können.<sup>62</sup> Da viele Sozialprobleme „spezifisch geistigen Charakter“ haben, so wird eine auf ökonomische Theorie der Sozialpolitik, die von opportunistischem Verhalten und individueller Nutzenmaximierung ausgeht, scheitern müssen, wenn nicht gleichzeitig Maßnahmen der Sozialpädagogik den „Geist eines echten Sozialbewußtseins“ stärken.<sup>63</sup>

<sup>56</sup> *Schulz-Nieswandt*, 1991, S. 536 f.

<sup>57</sup> „Sozialpolitik ist eine Politik der Einkommensverteilung geworden, ungeachtet mancher Ansätze und Bestrebungen, aus ihr eine Gesellschaftspolitik zu machen.“ *Liefmann-Keil*, 1961, S. 1.

<sup>58</sup> *Andretta*, 1991, S. 20.

<sup>59</sup> Vgl. *Nahnsen*, 1971 (1961), S. 100. Eine ausführliche Argumentation für die methodische Bedeutung des Lebenslagebegriffs für die Sozialpolitiklehre findet sich bei *Engelhardt*, 1991, S. 38–57. Sie mündet in seiner Ansicht (S. 46 f.), „daß nach hier vertretener Lehrmeinung eine pragmatisch-unorthodoxe Erforschung sozialer Fragen prinzipiell explikativer Lebenslagenanalysen nicht entbehren kann ... So wie die Wirtschaftswissenschaften ... den Aspekt der Knappheit zur Stoffauswahl und Erkenntnisgewinnung legitimerweise einsetzen, ... so läßt sich für die Sozialpolitiklehre ... der Gesichtspunkt der Lebenslage für Selektionen und anschließende Erkenntnishypothesen nutzen.“

<sup>60</sup> „Deshalb handelt es sich (bei der Sozialpolitiklehre, W. S.) auch typischerweise um einen interdisziplinären Gegenstand, der sich weder aus ökonomischer noch aus politikwissenschaftlicher oder juristischer noch schließlich aus soziologischer Sicht allein begreifen läßt.“ *Kaufmann*, 1997, S. 30.

<sup>61</sup> Vgl. *Nahnsen*, 1971 (1961), S. 105.

<sup>62</sup> Vgl. die Replik auf die Ausführungen *Weddigens* durch *Geck*, 1952, S. 24–25.

<sup>63</sup> Vgl. *Geck*, 1952, S. 28–31. Zitate S. 28 und S. 32.

- b6) Die Entwicklung der ökonomischen Theorie der letzten Dekaden hat gezeigt, daß ihre Modellierung zunehmend mathematischer wird und sie damit nur Phänomene beschreiben kann, die sich quantifizieren lassen. Umgekehrt bedeutet dies, daß durch eine Konzentration auf die Weiterentwicklungen der ökonomischen Theorie auch die Theorie der Sozialpolitik ihrer „weichen Fakten“ und „sozialen Einflüsse“ entfremdet würde.<sup>64</sup>
- b7) Die praktische Sozialpolitik ist längst Gesellschaftspolitik geworden. Insbesondere mit der Ausweitung und Auffächerung der Zielgruppen entfernt sich die praktische Sozialpolitik von der rein ökonomischen Ebene. Soweit praktische Sozialpolitik auf die Arbeiter als einen wesentlichen Teil der Erwerbsgesellschaft abstellte, waren sozialpolitische Analysen über Ursache, Kategorien und Maßnahmen naturgemäß ökonomisch dominiert. Dies änderte sich mit der Berücksichtigung von Familien, Alten und anderen Nichterwerbstätigen, so daß neue Politikfelder erschlossen wurden.<sup>65</sup> Je mehr die praktische Sozialpolitik zur Gesellschaftspolitik wurde, desto mehr wurde die – sie begleitende – Sozialpolitiklehre eine Querschnittsdisziplin.<sup>66</sup> „Eine die gesamte praktische Sozialpolitik umgreifende ökonomische Theorie der Sozialpolitik ist nicht denkbar.“<sup>67</sup>
- b8) Wird die Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik aufgefaßt, so ist sie logisch der Wirtschaftspolitik übergeordnet.<sup>68</sup> Denn der Zweck des Wirtschaftens, die Mittelbeschaffung, ist nicht der einzige Zweck des menschlichen Handelns. „Die Wirtschaft hat den eben genannten Selbstzwecken gegenüber Mittelcharakter. Sie ist eindeutig in eine dienende Rolle verwiesen.“<sup>69</sup>
- b9) Die sozialreformerisch-utopischen und christlich-ethischen Dimensionen sowie die institutionelle Entwicklung praktischer Sozialpolitik lassen sich mittels der ökonomischen Theorie nicht adäquat untersuchen.<sup>70</sup> Vielmehr sind die Beweggründe menschlichen Handelns vielfältiger Art. Als einige der relevanten Aspekte sind die Weltanschauung, die Biographie und Impulshandlungen zu nennen.

<sup>64</sup> *Struwe*, 1989, S. 19. Ebenso grundsätzlich argumentiert *Ferber*, 1967, S. 26: „Die Probleme, die die menschliche Existenz jenseits des arbeitsteiligen Leistungsverkehrs aufwirft, wären gründlich mißverstanden, wollten wir sie als Fragen der Einkommensverteilung formalisieren.“

<sup>65</sup> Vgl. *Lampert*, 1992, S. 126.

<sup>66</sup> Vgl. *Schreiber*, 1972, S. 21 f.

<sup>67</sup> *Lampert*, 1992, S. 127.

<sup>68</sup> Vgl. *Nell-Breuning*, 1963, S. 346; *Zerche*, 1988, S. 52.

<sup>69</sup> *Winterstein*, 1969, S. 189 und S. 190 f.

<sup>70</sup> Zur Bedeutung der Utopien und zu Problemen einer ökonomischen Entwicklungstheorie hat vor allem *Engelhardt* gearbeitet. Vgl. zum Überblick *Engelhardt*, 1991, S. 16–24. Die Sicht und den Einfluß der christlichen Soziallehre stellt *Rauscher*, 1991, S. 123–149, zusammen. Auch für *Nell-Breuning*, 1963, S. 350, gab es keinen Zweifel, „daß jede Politik die Verwirklichung von Werten zum Gegenstand hat“. Hervorhebung im Original. Vgl. auch *Rothschild*, 1995, S. 20; *Weisser*, 1978 (1957), S. 143 f.



- b 10) De facto hat die ökonomische Theorie der Sozialpolitik in ihrer *Keynesianischen* Tradition an Bedeutung verloren, und die ökonomische Theorie der Sozialpolitik wurde auf mikroökonomische Wirkungsanalysen reduziert. Damit „setzte sich eine individualisierende, vorrangig nur noch am Ziel der Existenzsicherung orientierte Perspektive von Sozialpolitik durch.“<sup>71</sup> Eine vorrangig mikroökonomisch orientierte Sozialpolitiklehre gerät in Widerspruch zu ihrem Erfahrungsobjekt.
- b 11) Die ökonomische Theorie ist „ein im strengen Sinn konservatives Element der Gesellschaft geworden. Die Zufriedenheit mit dem Status Quo und seine implizite Verteidigung hat sich als Kehrseite der Wertfreiheit erwiesen“.<sup>72</sup> Wenn Sozialpolitiklehre nicht ohne sozialreformerischen Anspruch konzipiert werden kann, dann folgt aus der konservativen Eigenart der ökonomischen Theorie, die etwa am *Pareto*-Kriterium deutlich wird, daß „Sozialpolitik... ihrer Natur nach *nicht* Wirtschaftspolitik“<sup>73</sup> ist und die Sozialpolitiklehre ihrer Natur nach nicht gleich der Theorie der Wirtschaftspolitik sein kann. Sozialpolitik wäre in diesem Sinne mehr als eine Bekämpfung einzelner Schäden der wirtschaftlichen Entwicklung. Ihr obliegt auch eine „Pflege und Förderung des Gesunden“<sup>74</sup>. So versucht die Sozialpolitik, „sinnvolle Beziehungen im Gefüge des gesellschaftlichen Lebens aufzubauen und zu sichern.“<sup>75</sup>
- b 12) Eine universalistisch-vertragstheoretische Sozialstaatskonzeption, wie sie sich etwa in der ökonomischen Theorie der Verfassung zeigt, kann schon allein aufgrund ihrer Prämissen nur einen minimalen Sozialstaat begründen.<sup>76</sup> Bedenkt man die in dieser Arbeit vorgebrachten Argumente gegen *Rawls* und für *Walzers* empirisch-differenzierende Gerechtigkeitskonzeption, so wird deutlich, daß die vertragstheoretische Konzeption das Wesen der praktischen Sozialpolitik nicht vollständig erfassen kann.
- b 13) In der ökonomischen Literatur wird das Handeln auf einfache Verhaltenshypothesen reduziert, z. B. im Postulat individueller Nutzen- und Stimmenmaximierung. Diese Verhaltenshypothesen werden in der Sozialpolitiklehre oftmals implizit als „universelle Generalisierungen über die menschliche Natur“<sup>77</sup> übernommen. Jedoch sind die Verhaltenshypothesen der Ökonomie „als strikt universelle Propositionen“<sup>78</sup> offenkundig unzureichend. Sie sind in ihrer

<sup>71</sup> Andretta, 1991, S. 3.

<sup>72</sup> Achinger, 1963, S. 33.

<sup>73</sup> Achinger, 1963, S. 66. Hervorhebung im Original.

<sup>74</sup> Höffner, 1971 (1956), S. 27.

<sup>75</sup> Wendt, 1971 (1959), S. 87.

<sup>76</sup> Hier ist an die Argumentation *James M. Buchanans*, *Milton Friedmans* oder *Friedrich A. von Hayeks* zu denken. Ein aktuelleres Beispiel für diese theoretisch geradezu zwangsläufige Folgerung ist der vertragstheoretische Versuch von *Seufferle*, 1988, S. 201.

<sup>77</sup> Pagenstecher, 1990, S. 88.

<sup>78</sup> Pagenstecher, 1990, S. 92.



Eindimensionalität den Fachpsychologen nicht diskussionswürdig und fordern jene sogar zum Spott heraus.<sup>79</sup> Auch neuere Arbeiten zeigen, daß es noch immer Anlaß gibt, das individuelle Verhalten heute für sozial- und individuell-psychologisch determiniert zu halten. Der Mensch ist nach wie vor Homo Socialis mit einer Vielfalt von Handlungsmotiven. Als solcher kann ihm die These einer rein individuellen Nutzenmaximierung keine adäquate Sozialpolitik fundieren.<sup>80</sup> Gefordert ist vielmehr eine Sozialpolitiklehre, die sich als „Kulturwissenschaft“ begreift.<sup>81</sup>

- b 14) Es lassen sich Gegenstände des Erfahrungsobjekts (praktische Sozialpolitik) anführen, die entweder einer ökonomischen Analyse nicht zugänglich sind (Sozialrecht, Sozialmedizin) oder zwar ökonomischen Charakter haben, jedoch nicht ausschließlich ökonomisch untersucht werden können. Beispielsweise sind philosophische, rechtliche, religiöse u. a. Aspekte der Sozialordnung zu beachten.<sup>82</sup> Faßt man diese Gegenstände zusammen, so entsteht die wissenschaftliche Sozialpolitik als eigenständige Disziplin neben der wirtschaftlichen Wirtschaftspolitik.<sup>83</sup> Aufgrund der Eigenständigkeit der Sozialpolitiklehre mit ausgeprägt interdisziplinärem Charakter folgt *Lampert* eine korrespondierende Pluralität der analytischen Perspektiven und Methoden.<sup>84</sup> Daraus ergibt sich unmittelbar die Notwendigkeit, ein „differenzierteres Kompatibilitätswissen“<sup>85</sup> anzusammeln, als es für die Wirtschaftspolitik nötig ist. „Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik ist noch keine sozialpolitische Theorie.“<sup>86</sup>
- b 15) Die Frage der Angemessenheit ökonomischer Kategorien stellt sich auch auf der Ebene der für den Disput verwendeten Sprache.<sup>87</sup> Hier wendet sich die

<sup>79</sup> Vgl. *Schreiber*, 1972 (1963), S. 21; *Struwe*, 1989, S. 70 ff. Mit Blick auf die ökonomische Theorie der Politik formuliert *Achinger*, 1963, S. 67: „Sozialpolitische Handlungen sind politische Eingriffe von Menschen, die nicht die eigenen, sondern anderer Leute Angelegenheiten zu verbessern trachten.“

<sup>80</sup> Vgl. *Schönig*, 1996 a, S. 109–115; *Esser*, 1993, S. 217–250; *Offe*, 1990, S. 200; *Schulz-Nieswandt*, 1995, S. 63; *Straubhaar*, 1993, S. 162.

<sup>81</sup> Vgl. zu Begriff: *Schulz-Nieswandt*, 1991, S. 538 ff.

<sup>82</sup> Vgl. *Zerche*, 1992, S. 92 f. und *Lampert*, 1992, S. 128.

<sup>83</sup> Vgl. *Lampert*, 1990, S. 17 und besonders *Rothschild*, 1995, S. 13, *Zerche/Gründger*, 1996, S. 45–49.

<sup>84</sup> „Trotz dieser vielfältigen und engen Verflechtungen zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik wäre es verfehlt, die praktische Sozialpolitik als Teilbereich der Wirtschaftspolitik aufzufassen. Denn erstens sind Wirtschafts- und Sozialpolitik nur partiell deckungsgleich und zweitens reichen die Methoden der Wirtschaftswissenschaften zu einer vollständigen Erfassung, Analyse und Lösung sozialpolitischer Probleme nicht aus.“ *Lampert*, 1994, S. 12, vgl. auch *Kleinhenz*, 1970, S. 46 ff.; *Achinger*, 1963, S. 10 und 14.

<sup>85</sup> *Pagenstecher*, 1990, S. 81.

<sup>86</sup> *Achinger*, 1963, S. 65; vgl. auch *Seufferle*, 1988, S. 7; *Zerche/Gründger*, 1996, S. V.

<sup>87</sup> Vgl. den fruchtbaren Hinweis *Matzners*, der die erkenntnistheoretischen Grenzen der neoklassischen Theorie auf deren Versuch zurückführt, die gesamte soziale Wirklichkeit mit einer Sprache erklären zu wollen. Vgl. *Matzner*, 1982, S. 200 ff.

von den Protagonisten als Kommunikationsvorteil gesehene Gleichartigkeit des Vokabulars dann in einen Nachteil, wenn durch Übernahme des ökonomischen Vokabulars unversehens implizite Wertungen und Beschränkungen in die wissenschaftliche Sozialpolitik eingehen. *Hans Achinger* nennt als Beispiele für implizite Wertungen und Beschränkungen die ökonomische Bedeutung der Begriffe Einkommen (nicht Wohlstandsposition), Arbeit (nicht Arbeitsfreude), Lohn (nicht sonstige Ansprüche) und Volkswohlstand (nicht Muße).<sup>88</sup> Seiner Ansicht nach folgt daraus, „daß die Nationalökonomie für das Begriffsarsenal der Sozialpolitik entscheidende Beiträge geliefert hat. Dabei hat sich gezeigt, daß es Grenzen für die Übernahme solcher Begriffe gibt, die nicht wohl überschritten werden können, und daß es andererseits sozialpolitisch relevante Tatbestände gibt, die sich überhaupt nicht mit dem Instrumentarium der Nationalökonomie ausdrücken lassen.“<sup>89</sup> Begriffe der Sozialpolitik sind „soziokulturelles Konstrukt“ („soziale Schwäche“) und „Symbol einer gesellschaftlichen Wertidee“ („soziale Sicherheit“) und werden als solche verwendet und verstanden.<sup>90</sup> Sie tragen damit zur sozialen Definition der Wirklichkeit bei, für die es – ganz im Sinne von *Ludwig Wittgenstein* – keine private Sprache gibt.<sup>91</sup>

- b16) Die sozialen Existenzbedingungen – also die Lebenslagen – sind komplexe Sachverhalte, die von der Sozialpolitikberatung entsprechend komplexe Strategien einfordern. Dafür bedarf es einer neuen Disziplin, d. h. einer integrierten Sozialpolitik. Eine sozialpolitische Politikberatung darf sich daher auch nicht auf die Bewertung quantitativ-rechenhafter Einzelmaßnahmen beschränken.<sup>92</sup> Einem solchen „Deformulierungsprozeß“<sup>93</sup> der Sozialpolitiklehre seit Ende der sechziger Jahre ist entgegenzuwirken.<sup>94</sup>
- b17) Es scheint, als ob die Ablehnung der Sozialpolitik als Wissenschaft im Verlauf des Werturteilsstreits das Selbstbewußtsein der wissenschaftlichen Sozialpolitik traumatisiert hat. Somit wäre zu fragen, ob die Hinwendung zur Ökonomie nicht auch als Flucht unter das eventuell unangemessene, gleichwohl recht komfortable Dach des Mainstreams zu werten ist. Dafür spricht die Formulierung *Lamperts*, die ökonomische Theorie der Sozialpolitik habe

<sup>88</sup> „*Mehr Arbeitsfreude schaffen ist wichtiger als mehr Einkommen zuteilen.*“ *Schreiber*, 1972 (1961), S. 36. Hervorhebungen im Original. Als weitere Beispiele könnten die für *Liefmann-Keil* zentralen Begriffe Leistung und Bedarf angeführt werden. Vgl. *Liefmann-Keil*, 1961, S. 16 ff.

<sup>89</sup> *Achinger*, 1963, S. 59.

<sup>90</sup> Vgl. *Schulz-Nieswandt*, 1991, S. 539 bzw. *Kaufmann*, 1970, S. 45.

<sup>91</sup> Vgl. *Alber*, 1989, S. 158; *Schulz-Nieswandt*, 1995, S. 53.

<sup>92</sup> Vgl. *Nahnsen*, 1995, S. 28–31.

<sup>93</sup> *Nahnsen*, 1995, S. 35.

<sup>94</sup> Bei dieser Datierung bezieht sich *Nahnsen* auf das 1967 erschienene Buch *Christian von Ferbers*: „Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft“. Vgl. *Nahnsen*, 1995, S. 36.

dazu beigetragen, „die Sozialpolitiklehre bei Wirtschaftstheoretikern und Vertretern der Theorie der Wirtschaftspolitik wieder ‚hoffähig‘ zu machen“<sup>95</sup>.

- b 19) Wenn die praktische Sozialpolitik nur an ihren Nebenwirkungen gemessen wird, besteht die Gefahr, daß bei Betonung des wirtschaftlichen Werts der Sozialpolitik an ihrem Wesen vorbei argumentiert wird: „Die Frage nach dem wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik ist insofern problematisch, als sie die Sozialpolitik einer Funktion zuordnet, die sie als solche gerade nicht hat.“<sup>96</sup> Die Sozialpolitik hat *sowohl* einen wirtschaftlichen Wert *als auch* einen politischen Wert; sie hat einen wirtschaftlichen Wert, *indem* sie politische Funktionen erfüllt und umgekehrt. Daraus folgt, daß die Sozialpolitik den Funktionserfordernissen beider Rechnung tragen muß.<sup>97</sup> Umgekehrt beruht die Diskussion um den wirtschaftlichen Wert oder „Unwert“<sup>98</sup> der Sozialpolitik auf einer Verengung der betrachteten Aspekte.<sup>99</sup>
- b 20) Die Vermutung, daß die Leistungsfähigkeit der ökonomischen Methode größer sein mag, als zur Zeit erkennbar, ist keine Besonderheit der Ökonomie, sondern sie gilt prinzipiell für jede Methode, insbesondere für jene Wissenschaften, die nicht auf eine über 200jährige Geschichte zurückblicken können. Beispielsweise wären dann in der Soziologie oder Psychologie analog noch weitaus größere Potentiale zu vermuten. Die Versuche zur Weiterentwicklung in eine „neue ökonomische Theorie der Sozialpolitik“<sup>100</sup> scheinen eher diffus und widersprüchlich.

#### 4.1.2 Ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften

Die vorgestellten Ausführungen zum Für und Wider um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik zeigen, daß in dieser Frage keine allgemeingültige und konsensfähige Entscheidung gefällt werden kann. Entscheidet sich der Wissenschaftler in dieser Frage nicht rein willkürlich, so sucht er nach Anhaltspunkten in Akzent-

<sup>95</sup> Lampert, 1992, S. 122.

<sup>96</sup> Willke, 1989, S. 111. Vgl. auch Butterwegge, 1997, S. 256, der feststellt, daß sich aufgrund der Globalisierung das Verhältnis der Sozialpolitik zur Ökonomie verschiebe. Die Sozialpolitik danke nicht ab, werden jedoch „kolonialisiert“ und zur abhängigen Variablen der Volkswirtschaft degradiert.“

<sup>97</sup> Vgl. Willke, 1989, S. 111 und S. 119.

<sup>98</sup> Kleinhenz, 1989, S. 91.

<sup>99</sup> So schlägt Schmidt, 1989, S. 159, drei breit angelegte Hypothesen vor, mit denen erst die Kombination aus wirtschaftlichem Erfolg und sozialpolitischem Standard erklärt wird: Sicherheitsbedürfnis, Konsenskultur und Konzertierungskultur. Wirtschaftlicher Wert und Unwert der Sozialpolitik sind beide real, d. h. „Die Probleme sind – solange es ökonomische Knappheit gibt – analytisch nicht aus der Welt zu schaffen. Die Probleme entspringen also keinem Mangel an Theorie. Sie müssen gesellschaftlich gelöst werden.“ Vobruba, 1989, S. 224.

<sup>100</sup> Kleinhenz, 1989, S. 101 f

verschiebungen ihres Erfahrungsobjekts, d. h. der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften. Die Sozialpolitiklehre steht – da es „keine von Zeit, Raum und menschlichem Kulturerbe unabhängige, sozusagen absolute (allgemeingültige) Sozialpolitiklehre geben kann“<sup>101</sup> – vor der Herausforderung, in diesem spezifischen Kontext ein adäquates Analyseinstrumentarium zu entwickeln.

Im folgenden wird ein *zunehmender Erklärungswert der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften* behauptet und zur Begründung dieser These die oben entwickelte Systematik der Argumente für und wider eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik herangezogen. Die Behauptung eines Bedeutungsgewinns der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik sollte sich in einer Verschiebung der Akzente zwischen den obigen Pro- und Kontraargumenten nachvollziehen lassen. Es lassen sich vier Akzentverschiebungen hervorheben:<sup>102</sup>

- In modernen Gesellschaften ist die praktische Sozialpolitik deutlich ökonomisch bedingt und ökonomisch wirksam, so daß sie – wie bereits *Nell-Breuning* zuerkannte – „wenn auch nicht immer ausreichend, so doch angemessen und erforderlich“<sup>103</sup> ist. Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik ist dann insofern angemessen, als sich in modernen Gesellschaften die real beobachtbaren *Handlungsrationaltäten* (zunehmende Rechenhaftigkeit individueller Entscheidungen) dem fiktiven „handlungstheoretischen Bezugsrahmen“<sup>104</sup> der ökonomischen Theorie annähern.<sup>105</sup> So können und sollten sozialpolitisch relevante individuelle Entscheidungen wie beispielsweise die Erwerbstätigkeit oder auch die Haushaltsgründung als Entscheidungen unter sozialrechtlich strukturierten Bedingungen, d. h. in einem „funktionalen Modell“<sup>106</sup>, aufgefaßt werden. Das heißt nicht, daß nun auch in der Privatsphäre die individuelle Rechenhaftigkeit alles dominieren würde, wohl aber, daß sich unter dem Aspekt zweckrationaler Entscheidungen der Blick des Sozialpolitikwissenschaftlers stärker auf die individuellen Opportunitätskosten des Handelns<sup>107</sup> und „anreizkompatible Arrangements“<sup>108</sup> richten sollte.

<sup>101</sup> *Schreiber*, 1966, S. 306.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt 3.2.1 „Exogene Determinanten der internationalen Entwicklung“.

<sup>103</sup> *Liefmann-Keil*, 1961, S. V; vgl. *Zerche/Gründger*, 1996, S. 46.

<sup>104</sup> *Hradil*, 1987 a, S. 127.

<sup>105</sup> Vgl. *Becker*, 1982, S. 3; *Schüßler*, 1991, S. 95–98.

<sup>106</sup> *Galler/Ott*, 1993, S. 18–28 und S. 40; vgl. *Ribhegge*, 1997, S. 6 ff. und *Wingen*, 1997, S. 445.

<sup>107</sup> „In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Handlungsbedingungen auf breiter Front so entwickelt, daß sich alle diejenigen als die Dummen vorkommen müssen, die – beliebig aufgezählt – ehrlich ihre Steuern bezahlen, die freiwillig in karitativen oder ehrenamtlichen Bereichen wirken, die ihre kranken Angehörigen pflegen, die Kinder aufziehen zu hohen Kosten besonders für die Frauen, die längerfristige Bindungen eingehen und Mobilität einbüßen, die sich mit dem Abbau von Subventionen einverstanden erklären, die die sozialen Sicherungssysteme nicht ausbeuten usw.“ *Homann*, 1997, S. 17.

<sup>108</sup> Stellt man „die Produktivität von Sozialpolitik“ in den Mittelpunkt der Analyse, so sind „hierfür ... anreizkompatible Arrangements erforderlich, und deren zweckmäßige Ausgestal-

- Ausgehend von der Mikroebene wird mit der Konzentration auf ökonomische Kategorien auch auf der Makroebene *das Wesentliche der Beziehungen in und zwischen großen Gruppen* in modernen Gesellschaften erfaßt. Umgekehrt verlieren – soweit nicht Rückschritte in Richtung Fundamentalismus und fanatischer Religiosität auftreten – normative Handlungsgrundlagen wie religiöse Orientierungen, Institutionen und Traditionen tendenziell gesellschaftsprägende Bedeutung. Zumindest werden traditionelle Bindungen in modernen Gesellschaften zunehmend hinterfragt und anfällig. Es werden in einer modernen Gesellschaft der „gescheiterten Leute“ nur jene Institutionen fortbestehen, die gerechtfertigt werden können.<sup>109</sup>
- Aus der Kombination von individuellen Handlungsrationaltäten und Gruppenbeziehungen ergibt sich eine zunehmende Relevanz für „*sozialrechtlich gestaltete strukturelle Bedingungen*, unter denen der einzelne handelt“<sup>110</sup>. Es geht daher in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik sowohl um den einzelnen als auch um die Institutionen. Institutionen sind die Grundlage individueller Entscheidungen, „die (von dem einzelnen, W. S.) in Wahrnehmung und Auseinandersetzung mit der erfahrbaren Umwelt und in Antizipation bestimmter Folgen getroffen werden“<sup>111</sup>. Vor diesem Hintergrund erfährt der Aspekt ungleicher Machtverteilung in modernen Gesellschaften eine erneute Akzentuierung. Macht und Zwang können zu einseitig determinierten Verhandlungsergebnissen führen, was sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch innerhalb des privaten Haushalts allzu offenkundig ist. Jene Bereiche weisen geradezu klassische Merkmale unvollständiger Verträge auf und sind damit potentiell prekär.<sup>112</sup> Eine handlungstheoretisch orientierte Sozialpolitiklehre bedarf von daher einer Akzentsetzung im Sinne einer „Abhängigkeitsökonomik“<sup>113</sup>. In modernen Gesellschaften wird damit zugleich die materielle Dimension der Gerechtigkeit akzentuiert. Nur dann, wenn die Verträge nicht unter faktischem materiellem Zwang abgeschlossen werden, können sie das „Bindemittel der modernen Marktgesellschaft“<sup>114</sup> sein.<sup>115</sup>

tung verlangt ökonomische Kalkulation, auch und gerade im ‚Bereich‘ des Sozialen.“ Vgl. *Homann/Pies*, 1996, S. 204 und 228, im Original mit Hervorhebungen.

<sup>109</sup> Vgl. *Giddens*, 1997 a, S. 24 ff, 71 f. und S. 126 f. *Kaufmann* verweist ausdrücklich darauf, daß z. B. der Eheschluß an Verbindlichkeit verloren hat und „mit Blick auf die damit verbundenen Rechtsfolgen strategisch gewählt oder gemieden“ wird. *Kaufmann*, 1997, S. 62; vgl. auch *Kaufmann*, 1995, S. 7 und 11.

<sup>110</sup> So formuliert *Wingen* mit Blick auf die Familienpolitik, 1997, S. 445. Hervorhebungen vom Verfasser.

<sup>111</sup> *Kaufmann*, 1995, S. 190. Im Original mit Hervorhebungen.

<sup>112</sup> Daher sehen auch *Homann/Pies*, 1996, S. 219, die „Sicherung gegen Willkür, Opportunismus und Vertragsbruch“ als eine drei Voraussetzung an, unter denen der einzelne marktwirtschaftliche Unsicherheiten und Ungleichheiten akzeptiert.

<sup>113</sup> *Homann/Kirchner*, 1995, S. 192.

<sup>114</sup> *Münch*, 1995, S. 8.

<sup>115</sup> Vgl. *Walzer*, 1994 a, S. 179.

- Im internationalen Wettbewerb der Wirtschafts- und Sozialordnungen kommt der Aufdeckung von Zielverfehlungen und Ineffizienzen eine verstärkte Bedeutung zu. Zwar kann nach wie vor der *wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik* nicht vorrangiger Bewertungsmaßstab der praktischen Sozialpolitik sein, gleichwohl werden an die Sozialpolitiklehre verstärkt solche Fragen herangetragen. Ob sie es will oder nicht: Die Frage nach dem wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik und nach effizienten Interventionen zur Erreichung sozialpolitischer Ziele wird die Sozialpolitiklehre unter dem Aspekt moderner Gesellschaften vermehrt beschäftigen. Auch dies verweist auf einen zunehmenden Erklärungswert der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik.

### 4.1.3 Fachliche Heimat, Interdisziplinarität und Paradigmen

Die Gegenüberstellung zum Erklärungswert und zum Für und Wider um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik zeigt, wie schwer ein abschließendes Urteil zur fachlichen Heimat der Sozialpolitiklehre fällt. Um so notwendiger ist eine Begründung des eigenen Standpunktes.

Zunächst gilt hinsichtlich der fachlichen Heimat und Interdisziplinarität, daß die Sozialpolitiklehre als Ganzes weder ausschließlich ökonomisch betrieben werden sollte noch ohne ökonomische Analyse auskommt. *Die Ökonomie ist* – wie Anthony Culyer feststellt – *notwendiger, aber nicht hinreichender Teil der Sozialpolitiklehre*: „It follows that there must be more than economic science in the economics of social policy.“<sup>116</sup> Bereits *Liefmann-Keil* beschrieb lange Wellen in der Beziehung von ökonomischer Theorie und Sozialpolitiklehre, die von den Anforderungen der praktischen Sozialpolitik geprägt waren und sind. Sie legen die Vermutung nahe, daß auch in modernen Gesellschaften ein Mischungsverhältnis verschiedener Disziplinen die Sozialpolitiklehre prägen wird.<sup>117</sup>

Allerdings konnte sich die Sozialpolitiklehre bis heute nicht unangefochten als eigenständige Querschnittsdisziplin etablieren, wie es etwa *Engelhardt* und anderen Vertretern des Lebenslagenansatzes vorschwebt oder wie es auch nach Ansicht des Ökonomen *Lampert* eine Ideallösung wäre. Sozialpolitiklehre wird vielmehr von den Fachvertretern der Ökonomie, Soziologie oder Politologie meist als Nebenfach betrieben und ist im Hochschulbereich nur selten als eigenständige Disziplin und mit einem Lehrstuhl institutionalisiert. Dies erstaunt, da ja in der Bundesrepublik

---

<sup>116</sup> Culyer, 1980, S. 3.

<sup>117</sup> „Im vorigen Jahrhundert wurde nach Sozialpolitikern gesucht, damit sich jemand der Zielsetzungen annehme, die sich für eine soziale Politik aus den wirtschaftswissenschaftlichen Analysen ergaben. Die Wirtschaftswissenschaft beeinflusste damals die sozialpolitischen Probleme. Heute werden die Wirtschaftswissenschaftler gesucht, um die veränderten sozialpolitischen Probleme zu analysieren. Dies ist die gegenwärtige Situation. Vielleicht werden wir zukünftig – in umgekehrter Weise wie einst – mit einer wechselseitigen Beeinflussung zwischen Wirtschaftswissenschaft und Sozialpolitik rechnen können.“ *Liefmann-Keil*, 1958, S. 342.

ein Drittel des Sozialprodukts im Sozialbudget umgesetzt wird und in der Universitätslandschaft eigentlich genügend Raum für die Sozialpolitiklehre als eigenständige Disziplin sein sollte.

Folgt man der Forderung einer „Integration der Idee der Sozialpolitik in die einzelnen Wissenschaften“, um „auf Grundlage eines neuen Selbstverständnisses ausgegrenzte Erfahrungspotentiale und Fragestellungen sozialpolitischen Denkens neu zu erfassen und der eigenen Substanz hinzuzufügen“<sup>118</sup>, so zeigen sich in der Forschungspraxis bald die Umsetzungsprobleme. Gleichwohl mag die Mühe lohnen. Die erweiterten Ansätze einer disziplinären Analyse könnten zur Etablierung der Sozialpolitiklehre als eigenständige Disziplin beitragen.

Der Verfasser ist vor diesem Hintergrund der Ansicht, daß die Sozialpolitiklehre sehr wohl ökonomisch betrieben werden kann, da mit dem ökonomischen Ansatz *das Wesentliche des sozialpolitischen Grundproblems* (die Förderung der *materiellen* Integration der Gesellschaft) erfaßt wird.

Vor diesem Hintergrund wird die konzeptionelle Integration interdisziplinärer Aspekte in eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik zum Kernproblem der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Nach Ansicht des Verfassers ist eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik fruchtbar nur dann zu betreiben, wenn die ‚fachliche Heimat‘ des Forschenden zwar in der Ökonomie liegt, sein Ansatz gleichzeitig jedoch interdisziplinär – vor allem gegenüber der Soziologie und Politologie – geöffnet ist. Mit *Jürgen Zerche* ist daher nachdrücklich zu fordern, daß aus der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik heraus ein Konzept zur Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen entwickelt wird. „Eine Theorie der Sozialpolitik, die nicht nur analysieren will, sondern auch Handlungsanweisungen geben möchte, muß ein Konzept entwickeln, wie sie mit den anderen wissenschaftlichen Disziplinen zusammenarbeiten kann. Das ist eine der grundlegenden Aufgaben für die Zukunft für eine Theorie der Sozialpolitik.“<sup>119</sup>

Mit anderen Worten: *Konzipiert man die Sozialpolitiklehre als Kunstlehre im weiteren Sinne mit einem Schwerpunkt in der ökonomischen Analyse, so bietet dies für die Situation in modernen Gesellschaften eine gute Grundlage für die Formulierung von Handlungsempfehlungen, soweit interdisziplinäre Aspekte konzeptionell – d. h. nicht nur sporadisch – integriert werden.*

Ein solches Konzept, das aus der Ökonomie heraus Ansätze zur Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen entwickelt, wird im folgenden unter dem Begriff der paradigmatischen Differenzierung *innerhalb* der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik vorgestellt. Es erfordert, daß der sozialpolitisch arbeitende Ökonom auch jene Paradigmen der ökonomischen Theorie berücksichtigt, die aufgrund ihrer methodologischen Konzeption interdisziplinären Aspekten gegenüber offen sind.

<sup>118</sup> *Schellschmidt*, 1997, S. 17. Hier findet sich auch die Gegenüberstellung der beiden Varianten.

<sup>119</sup> *Zerche*, 1993, S. 58.



Eine ausschließliche Anknüpfung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik an die neoklassische Ökonomik ist dabei offenbar – wie im weiteren Gang der vorliegenden Untersuchung gezeigt werden wird – problematisch.<sup>120</sup> Die notwendige „interdisziplinäre Wiederbelebung der ökonomisch-sozialpolitischen Verwandtschaftsbeziehungen leidet jedoch darunter, daß ... die mainstream economics in ihrer neoklassischen Ausprägung einen fruchtbaren Zugang zur sozialpolitischen Problematik und zu interdisziplinärer Zusammenarbeit erschwert, um nicht zu sagen unmöglich macht.“ Erforderlich ist daher eine Erweiterung um „pragmatische Aushilfen“, „Quasitheorien“<sup>121</sup> oder „Theoriesurrogate“<sup>122</sup>, die versuchen, der ökonomischen Analyse Erkenntnisse aus anderen Disziplinen zu erschließen.<sup>123</sup> Eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik, die in diesem Sinne interdisziplinär offen ist, hat die Chance, von induktiven Verallgemeinerungen als „Theorien in statu nascendi“<sup>124</sup> wichtige Impulse zu empfangen.<sup>125</sup>

Im weiteren Gang der vorliegenden Arbeit werden nun zwei Paradigmen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik vorgestellt und hinsichtlich ihres Erklärungs-wertes für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik hinterfragt. Dabei steht das neoklassische Paradigma dem nicht-neoklassischen Paradigma gegenüber.<sup>126</sup> Daran anschließend folgt der Versuch einer konzeptionellen Integration beider sich widersprechender Paradigmen.

## 4.2 Neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik unter dem Primat der Marktkonformität

Die neoklassische Theorie der Sozialpolitik ist nicht indifferent zwischen den beiden grundsätzlichen Alternativen der marktwirtschaftlichen und der staatlichen Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit. Aus Sicht der neoklassischen Ökonomie liegt die Beweislast für eine staatliche Intervention bei den Protagonisten der staatlichen Eingriffe. Zur Illustration seien exemplarisch drei Stellungnahmen von *Norbert Berthold*, *Johannes Hackmann* und *Guy Kirsch* zitiert, mit denen sie ihre persönliche Basiswertung kundtun:

- *Norbert Berthold*: „Die ordnungspolitische Grundentscheidung zugunsten einer marktwirtschaftlichen Lösung ist gleichbedeutend mit dem Ziel, die Produktion

<sup>120</sup> *Rothschild*, 1995, S. 14.

<sup>121</sup> *Albert*, 1993 (1957), S. 131 f.

<sup>122</sup> *Pagenstecher*, 1990, S. 86 f. Im Original hervorgehoben.

<sup>123</sup> Vgl. *Lutz*, 1987, S. 6.

<sup>124</sup> *Pagenstecher*, 1990, S. 102 f.

<sup>125</sup> Vgl. auch *Alber*, 1989, S. 131 und S. 155; *Bedau*, 1993, S. 152 f.

<sup>126</sup> Zum neoklassischen Paradigma zählt hier auch der *Keynesianismus*. Diese Subsumtion kann mit der neoklassischen Synthese und der weiteren Konvergenz zum neoklassischen Paradigma begründet werden. Im Gegensatz dazu stellt der Neo-Institutionalismus ein methodisch gegensätzlich konzipiertes Paradigma dar.



von Gütern und Dienstleistungen am selbst geäußerten Bedarf der Individuen auszurichten, sowie der Überzeugung, daß dieses Ziel im allgemeinen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung besser realisiert werden kann als in anderen Ordnungssystemen. Staatliche Eingriffe in den Markt bedürfen deshalb in marktwirtschaftlichen Systemen der besonderen Rechtfertigung.“<sup>127</sup>

- *Johannes Hackmann*: „In der Realität müssen die allokativen Mängel einer marktmäßigen Versorgung abgewogen werden gegen die allokativen Mängel einer staatlichen Bereitstellung. Unter („bürgerlichen“) Ökonomen besteht dabei die Neigung, die Beweislast der staatlichen Intervention aufzubürden. Der Staat sollte erst intervenieren, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, daß er es allokativ besser kann als die real existierenden Märkte. Das ist im folgenden auch meine Argumentationslinie. Die Asymmetrie in der Verteilung der Beweislasten läßt sich allokationstheoretisch wohl nicht zwingend begründen.“<sup>128</sup>
- *Guy Kirsch*: „Der soziale Mechanismus des Marktes hat – wie noch zu begründen sein wird – gegenüber politischen Koordinationsmechanismen aus liberal-individualistischer Sicht Vorrang. Die Beweislast für die Einrichtung kollektiver Willensbildungsmechanismen liegt bei jenen, die sie fordern, nicht aber bei denen, die den Markt als Koordinationsmechanismus erhalten wollen.“<sup>129</sup>

Neoklassisch orientierte Ökonomen vereint erstens die Überzeugung, daß die grundlegenden Annahmen der ökonomischen Theorie (tendenzielle Stabilität von Gleichgewichtslösungen und tendenzielle Substitution aufgrund typisch verlaufender Angebots- und Nachfragefunktionen) zwar nicht allgemein, so doch im allgemeinen gelten.<sup>130</sup> Darüber hinaus sind nach neoklassischem Verständnis die grundlegenden Theoreme der Neoklassik auf eine Vielfalt unterschiedlicher sozialer Situationen zu übertragen und empirisch zu belegen. Die ökonomischen Erkenntnisse rücken daher in die Nähe naturwissenschaftlicher Erkenntnisse.

Aus dieser Konzipierung folgt weiterhin, daß den Marktkräften eine universale Geltung zuerkannt wird, so daß praktische Politik immer dann erfolgreich sein wird, wenn sie sich ihnen nicht entgegenstemmt, sondern im Gegenteil versucht, ‚marktkonform‘ zu intervenieren. Gleichgültig, ob eine andersgeartete Politik auf dem Konzept des wohlwollenden Diktators und der sozialen Wohlfahrtsfunktion oder auf dem des stimmenmaximierenden Politikers beruht, immer sieht sie sich letztlich den gleichen Zwängen ausgesetzt.

Konsequent weitergedacht führt die ökonomische Ineffizienz der Demokratie nach neoklassischer Ansicht zur Forderung nach einer Beschränkung des Geltungsbereichs des Mehrheitsprinzips. Sei es durch die verfassungsrechtliche oder

<sup>127</sup> *Berthold*, 1988, S. 340.

<sup>128</sup> Vgl. *Hackmann*, 1990, S. 63.

<sup>129</sup> *Kirsch*, 1997, S. 28.

<sup>130</sup> Das Wortspiel ist *Kirchgässner*, 1993, S. 210, entnommen.

gesetzliche Regelbindung staatlicher Transfers oder durch verstärkten Einsatz von qualifizierten Mehrheiten, Plebisziten und zweiten Kammern, wie sie insbesondere *Hayek* und *Buchanan* gefordert haben: Immer geht es darum, der Demokratie Verfahren aufzuerlegen, um die Freiheit des Marktes zu sichern. Da unterstellt wird, daß der Marktmechanismus mit einer zunehmenden Zahl der Teilnehmer immer besser funktioniert, umgekehrt jedoch der Staat immer eher versagt, gilt es nach Ansicht des Wohlfahrtsökonomen *Egon Sohmen*, so viele Entscheidungen wie nur möglich aus dem politischen Prozeß auszulagern.<sup>131</sup> Durch das Primat der Marktkonformität der Sozialpolitik wird sie als subsidiär gegenüber der Marktwirtschaft eingestuft.<sup>132</sup>

Die Vorentscheidung zugunsten einer marktwirtschaftlichen Produktion hat weitreichende Konsequenzen für die idealtypischen Handlungsempfehlungen und den Erklärungswert der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Diese Konsequenzen werden im folgenden näher dargestellt.

#### 4.2.1 Grundsätzliche Rechtfertigung praktischer Sozialpolitik

##### 4.2.1.1 Wohlfahrtstheoretische Ableitung bei vollkommener Information

Bereits *Elisabeth Liefmann-Keil* leitete in ihrer neoklassisch orientierten ‚ökonomischen Theorie der Sozialpolitik‘ die „theoretischen Ursachen für die Existenz einer gesonderten Sozialpolitik“ aus der neoklassischen Wohlfahrtstheorie bei vollkommener Information ab.<sup>133</sup> Dieser Ansatz einer neoklassischen Theorie der Staatsintervention ist auch in neueren angelsächsischen Lehrbüchern der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik Ausgangspunkt der weiteren Untersuchung. Um sich im Rahmen dieser Arbeit nicht in Lehrbuchdarstellungen zu verlieren, wird im folgenden nur exemplarisch auf die Darstellungen von *Liefmann-Keil* einerseits und *Nicholas Barr* andererseits Bezug genommen.

Gemäß der wohlfahrtstheoretischen Analyse wird die Notwendigkeit einer praktischen Sozialpolitik aus der sozialen Wohlfahrtsfunktion abgeleitet. „The conventional starting point for economic theory is the social welfare maximisation problem. The aim of policy is to maximise social welfare subject to three basic con-

<sup>131</sup> „Die großen Schwierigkeiten einer konsistenten politischen Meinungsbildung sind wohl das überzeugendste, aber dennoch allgemein zu wenig gewürdigte Argument für eine gesellschaftliche Organisation, die so viele Entscheidungen wie nur möglich aus dem politischen Prozeß auslagert. Auch eine nur unvollkommen funktionierende Marktwirtschaft zeichnet sich vor allem dadurch aus, daß sie im Gegensatz zu jedem denkbaren System politischer Entscheidungen (außer dem Grenzfall der Autokratie des Einzelnen) im allgemeinen zu einem hinlänglich eindeutigen Ergebnis der gesellschaftlichen Entscheidungsprozesse über die Struktur der Produktion und des Faktoreinsatzes führt.“ *Sohmen*, 1976, S. 367.

<sup>132</sup> Vgl. *Pilz*, 1998, S. 107–114.

<sup>133</sup> Vgl. *Liefmann-Keil*, 1961, S. 6.

straints of tastes, technology and resources.“<sup>134</sup> Formal stellt sich das Problem wie folgt dar.

Maximiere:  $W = W(U_a, U_b)$

Bezogen auf:

Präferenzen  $U_a = U_a(X_a, Y_a)$

$U_b = U_b(X_b, Y_b)$

Technologie  $X = X(K_x, L_x)$

$Y = Y(K_y, L_y)$

Ressourcen  $K = K_x + K_y$

$L = L_x + L_y$ .

In wohlfahrtstheoretischer Sichtweise ist das Problem der Maximierung der sozialen Wohlfahrtsfunktion das der simultanen Maximierung der Wohlfahrt zweier Individuen unter Berücksichtigung ihrer Präferenzen sowie der Produktionsmöglichkeiten, die durch Technologie und Ressourcen beschrieben werden. Unterstellt man vollkommene Konkurrenz und Information auf allen Märkten, so lenkt die unsichtbare Hand des Marktes die Handlungen der beiden Wirtschaftssubjekte in eine effiziente Allokation. Voraussetzung für die Realisation einer solchen First-best-Ökonomie ist die Abwesenheit von Transaktionskosten.<sup>135</sup>

Zunächst ist festzustellen, daß sich aus den bisherigen Überlegungen eine allokativer Effizienz ableiten läßt, wenn sich – nach dem Maßstab der sozialen Wohlfahrtsfunktion und Produktionsmöglichkeitskurve – für die Menge eines Gutes die sozialen Grenzkosten und Grenznutzen entsprechen. Der Zustand der allokativen Effizienz (sprich: Wirtschaftlichkeit) bezieht sich nur auf die Produktion eines nutzenmaximierenden Güterbündels unter Verwendung einer kostenminimierenden Faktorkombination.

Nun ist es für die ökonomische Theorie bedeutsam, daß in einer Situation allokativer Effizienz das Distributionsproblem zunächst einmal ungelöst ist. Selbst die Orientierung am *Pareto*-Kriterium ist nicht voraussetzungsfrei. Sie unterstellt eine eindimensionale gesellschaftliche Zielfunktion, die zwar zu „harmonischen Reformen“<sup>136</sup> führen könnte, in der praktischen Sozialpolitik jedoch kaum anzutreffen ist.

Die für das reale Leben charakteristischen Verteilungskonflikte zeigen sich, wenn man für eine Volkswirtschaft mit den beiden obigen Individuen A und B und zwei

<sup>134</sup> Hier und im folgenden: *Barr*, 1993, S. 70–79, Zitat S. 71.

<sup>135</sup> Das heißt umgekehrt, daß für die praktische Sozialpolitik in einer Welt mit Transaktionskosten immer nur Second-best-Lösungen erzielt werden können. Darauf wird im nächsten Abschnitt einzugehen sein.

<sup>136</sup> *Ribhegge*, 1998, S. 301.

Gütern X und Y in gegebener Menge (wirtschaftliche Allokation ist vorausgesetzt) aus den Indifferenzkurven beider Individuen eine Kontraktkurve konstruiert. Während die Bewegung entlang der Indifferenzkurven die allokativen Effizienz erhöht, bedeutet eine Bewegung auf der Kontraktkurve, daß sie entweder A oder B auf ein niedrigeres Versorgungsniveau bringen. A priori ist keine Verteilungssituation vorzuziehen. „Vielmehr zeigt uns diese Kurve, daß es eine Fülle von Verteilungsmöglichkeiten gibt, die insgesamt als gleich wirtschaftlich bezeichnet werden müssen. Wie soll hier entschieden werden, ob A auf Kosten von B (oder umgekehrt B auf Kosten von A) mehr erhalten soll? Um eine solche Entscheidung fällen zu können, bedarf es eines anderen Maßstabes. Erst wenn A und B über diesen Maßstab entschieden haben, kann für eine für sie gültigen Weise zwischen verschiedenen Punkten, die auf der Kontraktkurve liegen, gewählt werden.“<sup>137</sup>

Neben dem ‚technischen‘ Maßstab der Wirtschaftlichkeit ist somit selbst bei vollkommener Information ein ‚politischer‘ Maßstab der Verteilung heranzuziehen. Während die technischen Probleme der Wirtschaftlichkeit durch einfachen Tausch in eine *pareto*-superiore Situation überführt werden können, können die politischen Fragen der Verteilung eben nicht durch einfachen Tausch gelöst werden.

Immerhin ist es bei vollkommener Information in der neoklassischen Wohlfahrtstheorie möglich, eine soziale Wohlfahrtsfunktion zu konstruieren, mit der die Verteilungskonflikte allgemeinverbindlich gelöst werden. Instrumente dazu sind die Kompensationskriterien, mit denen zusätzliche Werturteile zur Lösung des Verteilungskonfliktes eingeführt werden.

Damit ist die wohlfahrtstheoretische Begründung der Sozialpolitik einerseits eng an ihre Konzeptionierung als Verteilungspolitik gebunden. Sie weist jedoch andererseits immer auch über diesen Ansatz hinaus, da die sozialpolitische Stellungnahme im Verteilungskonflikt nur durch einen Import von Werturteilen möglich ist. Gerade die Fundierung und Einbettung der Sozialpolitik in die positive neoklassische Wohlfahrtstheorie verdeutlicht ihr Angewiesensein auf Werturteile. Sie wiederum werden als „exogene Faktoren“ und „außerökonomische Erwägungen“<sup>138</sup> der Sozialphilosophie entnommen.<sup>139</sup> Dies wird unmittelbar deutlich, wenn man sich die Diskussion um soziale Gerechtigkeit als Ziel der Sozialpolitik im ersten Kapitel dieser Arbeit vor Augen führt.

Als *Zwischenfazit* ist festzustellen, daß sich aus der neoklassischen Wohlfahrtstheorie die Notwendigkeit praktischer Sozialpolitik dann ergibt, wenn ein Punkt auf der Kontraktkurve realisiert werden soll. Welcher Punkt konkret angestrebt wird, ist von Erwägungen über die soziale Gerechtigkeit, d. h. von *normativen Verteilungszielen* abhängig. Damit ist die Existenz normativer Verteilungsziele – selbst bei voll-

<sup>137</sup> Liefmann-Keil, 1961, S. 12. Hervorhebung im Original.

<sup>138</sup> Liefmann-Keil, 1961, S. 10.

<sup>139</sup> Vgl. zur Veranschaulichung von Gesellschaftstheorien mittels der Edgeworth-Box: Barr, 1993, S. 76f.

kommener Information – konstituierend für die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik.

#### 4.2.1.2 Transaktionskosten und Unsicherheit

Gibt man die Annahme vollkommener Information auf, dann stellt sich die Frage, ob und wie die Individuen unter Unsicherheit soziale Gerechtigkeit und Sicherheit produzieren können. Unsicherheit bedeutet dann, daß Informationen über zukünftige Entwicklungen und Verhaltensweisen nicht mehr an sich verfügbar sind, sondern unter Aufwendung von Kosten produziert werden müssen. Unsicherheit bedeutet somit, daß vor, während und nach Abschluß einer Transaktion Informationskosten für Verhandlung und Kontrolle entstehen, die unter dem Begriff der Transaktionskosten zusammengefaßt werden.

Transaktionskosten treten gleichermaßen bei der Produktion von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit auf. Beide werden in der neoklassischen Theorie bei Unsicherheit als Versicherungsverträge interpretiert und beide sehen sich daher strukturell gleichen Problemen gegenüber. Für die Produktion von sozialer Gerechtigkeit ergibt sich ihre Interpretation als Versicherung aus den Vereinbarungen vor dem Rawlsschen Schleier der Unwissenheit, die als Sicherungsversprechen an jene interpretiert werden, die zu den Verlierern des marktlichen Wettbewerbs zählen. Der vertragstheoretisch konstituierte Sozialstaat produziert soziale Gerechtigkeit somit als „Lebenseinkommensversicherung“<sup>140</sup>, und interpretiert soziale Gerechtigkeit als eine Form der sozialen Sicherheit. Für die Produktion von sozialer Sicherheit ergibt sich ihre Problematik ebenfalls aus der Theorie langfristiger Versicherungsverhältnisse<sup>141</sup>, die in besonderem Umfang Transaktionskosten für Verhandlung und Kontrolle bzw. Mechanismen zur Verhinderung von Mißbrauch erfordern.

Diese Überlegungen führen zur These, daß die Sozialpolitiklehre bei Existenz von Unsicherheit nur noch Second-Best-Lösungen formulieren kann. Sie hat das Problem der Informationskosten zu berücksichtigen und kann daher gegenüber der neoklassischen Wohlfahrtstheorie bei vollkommener Information gleichsam nur unter erschwerten Bedingungen Handlungsempfehlungen geben. Vor allem sollte die praktische Sozialpolitik – nach dem neoklassischen Primat der Marktkonformität – erst dann intervenieren, wenn nicht zu erwarten ist, daß der Markt selbst Umverteilungs- und Sicherungsinstitutionen herausbildet. *Für grundsätzliche Rechtfertigung praktischer Sozialpolitik aus Sicht der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik spielen daher die Fragen der Handlungsblockaden und der Institutionenemergenz eine herausragende Rolle.*

<sup>140</sup> Zitat aus Rolf/Spahn/Wagner, 1988, S. 19. Einen recht diffusen vertragstheoretischen Ansatz, der dafür aber explizit auf den Sozialstaat abstellt, vertritt Seufferle, 1988, S. 62–76.

<sup>141</sup> Einen guten Überblick zum Diskussionsstand der Theorie langfristiger Versicherungsverhältnisse (Privatversicherung wie auch Sozialversicherung) bieten die Beiträge im Sammelband von Männer, 1997.

### 4.2.1.3 Handlungsblockaden und spieltheoretische Institutionenemergenz

#### 4.2.1.3.1 Gefangenendilemma und Tit for Tat

Aus der sozialen Präferenz für die Produktion von sozialer Sicherheit folgt nach der neoklassischen Ökonomie unter dem Primat der Marktkonformität nur dann die Notwendigkeit einer staatlichen Intervention, wenn aus systematischen Gründen nicht zu erwarten ist, daß die Wirtschaftssubjekte durch ihre individuelle Handlungsrationalität entsprechende Institutionen hervorbringen. Solche systematischen Gründe, die das spontane Entstehen von Institutionen verhindern, liegen in individuellen Handlungsblockaden begründet. Individuen können sich einer Vielzahl von Handlungsblockaden gegenübersehen. Viele einzelne können individuell handlungswillig, aber alle zusammen individuell handlungsunfähig oder nur in einem unzureichenden Maße handlungsfähig sein.

Handlungsblockaden führen zu einer inferioren Wohlfahrtsposition. Liegt aufgrund von Kooperationsblockaden Marktversagen vor, dann ist auch unter dem Primat der Marktkonformität die praktische Politik gefordert, Institutionen bereitzustellen, welche die Kooperationsblockaden aufheben. Für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik sind jene Fälle des Marktversagens von Bedeutung, bei denen individualistisch handelnde Akteure aufgrund prohibitiv hoher Informationskosten nicht kooperieren. Für die Kooperationsblockaden können dabei sowohl zu geringe Informationen (echte Unsicherheit) als auch zu viele Informationen, die nicht verarbeitet werden können (Bounded Rationality) ausschlaggebend sein. Die Entscheidungssituation ist in diesen Fällen für die Individuen zu komplex, als daß eine Kooperation zustande käme.

Als spieltheoretisches Standardmodell zu Handlungsblockaden „mit einer vermutlich immer noch unterschätzten empirischen und theoretischen Bedeutung und Erklärungsfähigkeit“<sup>142</sup> kann das *Gefangenendilemma* auch zur Erklärung des Marktversagens bei der Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit herangezogen werden. Von besonderer Relevanz für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik ist das Gefangenendilemma dadurch, daß Handlungsblockaden auf der mikroökonomischen wie auch auf der makroökonomischen Ebene beschrieben werden können. Nur durch Kooperation zwischen Individuen bzw. auf internationaler Ebene lassen sich dann die Handlungsblockaden überwinden und höhere Wohlfahrtsniveaus realisieren.

Das Gefangenendilemma illustriert, wie leicht Märkte versagen können, wenn das Ergebnis der Handlungen der Akteure unmittelbar von den Handlungen der anderen Akteure abhängig ist, und es bereitet darüber hinaus die modelltheoretische Basis für die mögliche Überwindung von Kooperationsblockaden durch Institutionenemergenz, d. h. einen wiederholten sozialen Interaktionsprozeß. Die Auszahl-

---

<sup>142</sup> Vgl. hier und im folgenden: *Elsner*, 1997, S. 4 ff., Zitat S. 4.

lungsmatrix des einmal gespielten Gefangenendilemmas illustriert bekanntlich, daß hier – entgegen der neoklassischen Standardargumentation – individualistische Nutzenmaximierung in eine stabile und gleichzeitig inferiore Situation führt.<sup>143</sup>

	S 21	S 22
S 11	3,3	1,4
S 12	4,1	2,2

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Beispiel einer Auszahlungsmatrix des Gefangenendilemmas

Wird das Kollektivgut nicht erstellt, so erhält jeder Spieler eine Auszahlung von 2 Einheiten, wird es erstellt, so erhält jeder eine Auszahlung von 3 Einheiten. Wird das Kollektivgut erstellt und einer der Spieler trägt nicht zu dessen Erstellung bei, so erhält dieser aufgrund seiner Trittbrettfahrerposition die höchste Auszahlung von 4, wobei der andere nur noch eine Auszahlung von 1 realisiert. In dieser Situation (die zu einem zentralen Theorem in der Theorie der öffentlichen Güter sowie in der Wettbewerbstheorie avancierte) ist es die dominante Strategie, nicht zu kooperieren.

Der Übergang von der Kooperationsblockade zur Kooperation erfolgt spieltheoretisch durch den Übergang vom Gefangenendilemma zum Superspiel, d. h. indem das Gefangenendilemma unendlich oft oder unbestimmt wiederholt wird.<sup>144</sup> In einem Superspiel kann durch Kooperation über mehrere Perioden eine höhere Auszahlung erreicht werden. Der Übergang zum Superspiel verweist auf das grundlegende Erkenntnisinteresse der evolutorischen Spieltheorie. Dies besteht in der Untersuchung sich verändernder Institutionen, deren Funktionsweise mikroökonomisch – in der Tradition *Carl Mengers* – erklärt wird.<sup>145</sup>

<sup>143</sup> Vgl. hier und im folgenden auch *Schotter*, 1981, S. 22–30 und *Frey*, 1981, S. 27–33, als früheren deutschen Beitrag. Spieltheoretische Untersuchungen von Tarifverhandlungen finden sich schon in *Zerche*, 1970. Beide stellen das Gefangenendilemma, in Anlehnung an *Ullman-Magalit*, 1978, in einen breiteren Kontext zur Ableitung eines „gesellschaftlichen Grundkonsenses“ (*Frey*) über Verfassungsregeln und in einen Vergleich zu anderen Theoremen zur Institutionenemergenz.

<sup>144</sup> Vgl. zur Institutionenemergenz aufgrund begrenzter Rationalität und als Grundlage kollektiven Handelns auch *Bahner*, 1998, S. 80–97; *Teepe*, 1998, S. 128 ff.

<sup>145</sup> Mit ihrer mikroökonomischen Orientierung steht die evolutorische Spieltheorie im grundsätzlichen Gegensatz zum kollektivistischen Ansatz etwa des amerikanischen Institutionalismus. Letzterer wird weiter unten in dieser Arbeit noch ausführlich dargestellt. Explizit bezieht sich *Schotter* in seiner Abgrenzung von *Commons* auf dessen Definition der Institutionen als „collective action in control of individual action“. Dem hält *Schotter* die umgekehrte Sichtweise entgegen: Institutionen sind primär Ergebnis individuellen Handelns. Einmal – in einer Art Urzustand etabliert – überdauern die Institutionen in Form gesellschaftlicher Konventionen den einzelnen und entwickeln sich pfadabhängig weiter. *Schotter*, 1981, S. 3 f. und S. 12. Zu den

Spieltheoretisch entscheidend ist, daß sich die Kooperation als dominante Strategie zum einen ergibt, wenn beide Spieler in allen Spielen eine kooperative Strategie gewählt haben, zum anderen jedoch selbst dann, wenn beide Spieler die eigene Strategie als Reaktion auf das Verhalten des anderen Spielers in der vergangenen Runde neu festlegen können. Der zweite Fall ist als Kooperation aufgrund von Gegenseitigkeit (resp. Vergeltung) – *Tit for Tat* – durch Robert Axelrod in die Literatur eingeführt worden.<sup>146</sup>

Allein durch die schlichte Annahme, daß ein Spieler mit einer kooperativen Strategie beginnt und dann immer die Strategie wählt, die sein Gegenspieler in der vergangenen Runde gewählt hat, kommt es zur Kooperation als evolutorischen Prozeß. *Tit for Tat* ist somit kooperationsfreundlich, indem es zur Kooperation einlädt, reizbar, also vor unkooperativem Verhalten abschreckt und nicht nachtragend, indem es immer wieder kooperieren will. So können die Merkmale dieser Strategie zwar nicht verhindern, daß der einzelne einmal Opfer der Kooperationsunwilligkeit seines Mitspielers wird, wohl aber, daß er systematisch von seinem Mitspieler ausgebeutet wird.<sup>147</sup>

Denn selbst bei einer großen Anzahl von Spielern ist *Tit for Tat* dominant, so daß man mit Axelrod vermuten kann, daß selbst eine kleine Gruppe von *Tit for Tat*-Spielern in einer großen Gruppe nicht kooperativer Spieler bestehen und sich sogar vermehren kann. „In umfangreichen sozialen Interaktionsprozessen innerhalb großer Populationen – also unter durchaus normalen gesellschaftlichen Bedingungen – ist Kooperation also auch individuell lohnend, wenn dilemmabehaftete Strukturen vorliegen. Kooperation kann sich langfristig gesellschaftlich durchsetzen, selbst wenn sie zunächst nur von einer kleinen Minderheit von Akteuren praktiziert wird.“<sup>148</sup> In einer Gesellschaft, in der die Mitglieder die Vorteile der Kooperation erfahren haben, kann auch durch das Trittbrettfahrerverhalten einzelner Mitglieder die Gesellschaft nicht derart umgewandelt werden, daß nicht mehr kooperiert würde. Voraussetzung dafür, „daß gleichsam eine unsichtbare Hand die Kooperation bei der Erstellung von Kollektivgütern herbeiführt“<sup>149</sup> ist lediglich, daß jemand auf der Suche nach geeigneten Strategien zufällig Kooperation ausprobiert, bei Fehlschlägen nicht nachtragend ist und im Falle von Nicht-Kooperation seine langfristige Ausbeutung verhindert. Zudem muß eine kritische Masse einer Mindestbeteiligung an *Tit for Tat*

---

Berührungspunkten von evolutorischer Spieltheorie und amerikanischen Institutionalismus vgl. auch Vanberg, 1998, S. 381–386 und S. 411. Er verweist zudem auf den spezifisch sozialpolitischen Aspekt. Institutionen werden dann benötigt werden, wenn wiederkehrende Situationen (Eintritt allgemeiner Lebensrisiken) in bestimmter Hinsicht anderen ähnlich sind. Institutionen dienen dann angesichts begrenzter Rationalität der Schaffung einer einfacheren Welt. Vgl. zu neueren Entwicklungen der evolutorischen Spieltheorie etwa Friedman, 1998, S. 15–43.

<sup>146</sup> Vgl. Axelrod, 1994.

<sup>147</sup> Vgl. Kirsch, 1993, S. 148; Schüßler, 1991, S. 100–105.

<sup>148</sup> Elsnér, 1997, S. 10. Hervorhebungen im Original. Vgl. auch Schütz, 1990, S. 186–189.

<sup>149</sup> Kirsch, 1993, S. 149.



gegeben sein. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so wird sich die Kooperationsstrategie als Verhaltensregel auf Gegenseitigkeit stabilisieren und ausbreiten.<sup>150</sup>

Es entsteht dann in einem evolutorischen Prozeß eine ‚ausbeutungsresistente‘ Institution, deren Regelmäßigkeit im Verhalten der Akteure auf dem Prinzip der Reziprozität durch eingebaute Sanktionierung gründet. Unterstellt man darüber hinaus, daß die Akteure ein Erinnerungsvermögen über mehrere Perioden aufweisen und daher in der Lage sind, komplexe Verhaltensmuster zu erkennen, so werden sie nach einigen Wiederholungen eine Hypothese gebildet haben, welche Strategie der andere verfolgt und entsprechend die eigene Strategie anpassen. Durch Lernen wird eine komplexe adaptive Dynamik erzeugt, in der die Akteure mit der strategischen Unsicherheit umzugehen lernen und den Effekt der eigenen Handlungen auf das Verhalten der anderen berücksichtigen. Das egoistische Motiv des Homo Oeconomicus wird damit gleichsam durch kluges Verhalten geläutert; „das eigene Interesse wird verfolgt unter Mäßigung der egoistischen und unsozialen Motive und Leidenschaften“.<sup>151</sup>

Einschränkend ist jedoch zu ergänzen, daß auch *Axelrods* Ergebnisse auf restriktiven Prämissen beruhen. So liegt ein entscheidendes Problem darin, daß der Sanktionsmechanismus, auf dem seine Argumentation aufbaut, auf freien Märkten dann versagt, wenn der Sanktionsmechanismus außer Kraft gesetzt wird. Dies wiederum ist der Fall bei hoher Mobilität auf Tauschmärkten. Sie sind daher, je nach Höhe der Transaktionskosten, auf die Koordination durch langfristige Verträge angewiesen. Generell gilt, daß – worauf *James Coleman* hingewiesen hat – mit zunehmender Gruppengröße das Social Capital gefährdet ist und daher die Kooperationswahrscheinlichkeit sinkt, auch dann, wenn Reputationseffekte berücksichtigt werden. Zur Sicherung der Kooperation muß verhindert werden, daß der defektierende Partner in der Anonymität untertaucht bzw. es muß sichergestellt werden, daß bei Defektion glaubwürdig mit einem Abbruch der Kooperation gedroht werden kann.<sup>152</sup>

#### 4.2.1.3.2 Erkenntniswert für die praktische Sozialpolitik

Es fragt sich nun, welche Folgerungen aus den spieltheoretischen Überlegungen für die praktische Sozialpolitik gezogen werden können. Zunächst fällt auf, daß die staatliche (Sozial-)Politik allgemein den Schatten der Zukunft vergrößern kann. Sie

<sup>150</sup> Vgl. *Schotter*, 1981, S. 22 ff. und S. 54 ff.

<sup>151</sup> *Elsner*, 1996, S. 313. Vgl. *Bicchieri*, 1993, S. 237. Werden Normen und ihre natürliche Auslese spieltheoretisch untersucht, so spielt der eigentliche Homo Oeconomicus keine zentrale Rolle mehr. Er wird – was später bei der Erweiterung des neoklassischen Menschenbildes noch deutlicher werden wird – zu einer situationsabhängig auftretenden Form des Entscheidungsverhaltens wie andere auch. In diesem Sinne verläßt Tit for Tat die neoklassische Analyse, da die Spieler eine institutionelle Phantasie entwickeln. Vgl. *Herrmann-Pillath*, 1996, S. 124; *Schütz*, 1990, S. 189.

<sup>152</sup> Vgl. *Coleman*, 1990; *Schüßler*, 1991, S. 101–108.

kann versuchen, der systematischen Überschätzung des Gegenwartskonsums durch Aufklärung entgegenzuwirken, durch eine größere Häufigkeit der Interaktionen die Sanktionsmöglichkeiten zu erhöhen und ganz allgemein die Auszahlungsmatrix dahingehend zu ändern, daß von Anfang an Kooperation belohnt und Nicht-Kooperation bestraft wird. Ob sie durch eine langfristig kooperationsfreundliche Politik letztlich sogar die Kooperationsneigung der Individuen beeinflussen kann, mag hier dahingestellt bleiben.<sup>153</sup> Der Hinweis muß genügen, daß schon *Adam Smith* davon ausging, daß die Individuen in einem Prozeß der Interaktion lernen werden, so zu handeln, daß sie Mißbilligung vermeiden und Billigung erfahren. Für *Smith* war es in seiner Theorie der ethischen Gefühle noch eine Selbstverständlichkeit, daß die Befriedigung der Eitelkeit und nicht der maximale Güterkonsum oder die maximale Bequemlichkeit Ziel des menschlichen Strebens ist. Verhaltensweisen und auch Präferenzen können – damals wie heute – durch Institutionen sowohl ermutigt als auch gehemmt werden. Es bilden sich dann habituelle Basisinstitutionen ‚klugen‘ Verhaltens (z. B. fleißig, sparsam, vorausschauend), wodurch die Individuen die Institutionen gleichsam verinnerlichen.<sup>154</sup> Ohne individuelle Verhaltensnormen und historische Erfahrungen bleibt das obige Gefangenendilemma letztlich Fiktion.

Ein Indikator für die Relevanz sozialer Kooperationsnormen sind die Ergebnisse empirisch-experimenteller Forschung der letzten Jahre. Sie verweisen darauf, daß einige Theoreme der neoklassischen Theorie de facto einen geringeren Erklärungswert aufweisen, als gemeinhin vermutet wird. Beispielhaft seien folgende Ergebnisse hervorgehoben:<sup>155</sup>

- Es konnte gezeigt werden, daß *soziale Ungleichheit und insbesondere Diskriminierung wohlfahrtshemmend* ist, wenn den Deprivierten und Diskriminierten keine Gelegenheit zum sozialen Aufstieg verschafft wird. Umgekehrt kann eine staatliche Politik zum Abbau sozialer Ungleichheit dadurch einen wirtschaftlichen Wert besitzen, daß nun auch jene motiviert werden, die sich vorher keine Chancen auf einen sozialen Aufstieg ausrechnen konnten. Dies widerspricht der Annahme eines generellen Trade-offs zwischen Effizienz und Gleichheit.

<sup>153</sup> Vgl. *Elsner*, 1997, S. 16.

<sup>154</sup> Vgl. *Smith*, 1949, S. 75. Ein Blick in die Tagespresse stellt den aktuellen Bezug her. Idealismus, Fundamentalismus und Irrationalität allerorten, zumindest jedoch genügend Evidenz, daß die Menschheit auch heute nicht primär nach materieller Bequemlichkeit und ihrem Vergnügen strebt. Betrachtet man die wohlhabenderen Industriegesellschaften, so ist eine Sinnkrisis des Massenkonsums nicht von der Hand zu weisen und viele Menschen befinden sich auf der Suche nach neuen Formen von Gemeinschaft und Loyalität. Vgl. *Schönig*, 1996 a, S. 109; zu einer entsprechend soziologischen, d. h. im Sinne von *Max Weber* wechselseitigen Definition der Situation auch *Esser*, 1996, S. 5–28.

<sup>155</sup> Vgl. die Überblicksdarstellungen bei *Schotter*, 1990, S. 89–119 und S. 151–161, sowie besonders instruktiv von *Teepe*, 1998, S. 116–121 und *Bohnet/Frey*, 1994, S. 453–463. Einige Beachtung in der Literatur hat die Zusammenstellung von empirischen Evidenzen durch den Sozialökonom *Etzioni*, 1994, S. 107–133, gefunden.

- Das *tatsächliche Verhalten auf freien Märkten* deckt sich nicht mit dem Idealtypus des Homo Oeconomicus. Selbst in der Kunstwelt spieltheoretischer Experimente existiert selbstloses Verhalten. Aus der alltäglichen Erfahrung sind zudem hinreichend Fälle bekannt, in denen Menschen gefundene Gegenstände unter Aufwendung individueller Kosten zurückgeben, Geldbeträge oder Organe spenden sowie fremden Menschen auf der Straße zu Hilfe kommen. Hinzu tritt beispielsweise die Vermutung, daß Menschen auch deshalb sparen (und nicht maximal konsumieren), da sie eine Verschuldung für unmoralisch halten oder es für richtig erachten, ihren Kindern mit den gesparten Beträgen den Weg in die Selbstständigkeit zu erleichtern.
- Von zentraler Bedeutung für selbstloses Verhalten ist in Experimenten die *Zulassung von Kommunikation* zwischen den Testpersonen. Sie führt zur Herausbildung von Gruppenidentität auch dann, wenn ansonsten die Anonymität der Personen und deren Entscheidungen gesichert sind. Eine Veränderung des Verhaltens ist also auch dann möglich, wenn soziale Restriktionen ausgeschlossen sind. Die Verhaltensänderung bleibt dabei auf die durch die Kommunikation abgegrenzte Gruppe beschränkt, d. h. es können negative Wirkungen auf andere Gruppen entstehen.
- Auch das *Trittbrettfahrer-Theorem hält der experimentellen Prüfung nur bedingt stand*. Es wurde mehrfach nachgewiesen, daß jenes Verhalten empirisch nicht relevant ist, sondern daß Individuen durchaus auch ehrlich ihre Präferenzen angeben. Allerdings werden Präferenzen um so eher verdeckt, je mehr den Spielern Gelegenheit zum Lernen gegeben ist.<sup>156</sup>
- Eine Wirtschafts- und Sozialordnung ist nicht an sich funktionsfähig, sondern ihre Effizienz und Effektivität ist auch von der *Präferenzstruktur und der kulturellen Prägung der Wirtschaftssubjekte* abhängig. Es gibt keinen allgemein gültigen und universell überlegenen Entwurf. Dieselben Regeln führen bei unterschiedlicher kultureller Prägung der Handelnden zu unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Ergebnissen.
- Vor dem Hintergrund dieser „exciting results“ drückt *Andrew Schotter* seine Hoffnung aus, „that the experiments discussed have provided some empirical grounds to make us stop and think before blindly adhering to market solutions for all our social ills, and ... skepticism about the foundations upon which the free market argument rests.“<sup>157</sup>

<sup>156</sup> Hinsichtlich der Relevanz des Trittbrettfahrerproblems findet sich eine analoge Skepsis aus Sicht des Wirtschaftshistorikers *North*, 1988, S. 47–56. Er sieht eine Abweichung von der Trittbrettfahrerposition nicht per se als irrational, sondern als Indikator für einen zu engen Nutzenbegriff in der Neoklassik. Hierin – d. h. in der Überwindung des Trittbrettfahrerproblems – liegt seiner Ansicht nach das oberste Ziel jeder Ideologie. Vgl. auch die kommunitaristische Kritik am Trittbrettfahrertheorem entlang der Argumentation ‚jenseits des Egoismus-Prinzips‘ durch *Etzioni*, 1994.

<sup>157</sup> *Schotter*, 1990, S. 118.

Aus Sicht der Sozialpolitiklehre ist daher der Allgemeinheitsanspruch von Tit for Tat durchaus zweifelhaft. Aber selbst wenn innerhalb seiner rigiden Verhaltensannahmen argumentiert wird, ist immer noch Kooperation möglich. Tit for Tat bildet eine Institution, d. h. eine Regel für das Entscheiden von Individuen in sich wiederholenden, mehrpersonellen Entscheidungssituationen, die dadurch stabilisiert wird, daß die Individuen wechselseitige Verhaltenserwartungen besitzen.<sup>158</sup> Garantiert die Institution, daß Ausbeutungsstrategien sanktioniert werden, so sichert sie ihre Stabilität. Sie produziert in dem von ihr abgedeckten Bereich Sicherheit über das Verhalten der anderen und damit über die Rahmenbedingungen für die eigenen Pläne. Da die Kooperation definitionsgemäß eine höhere Auszahlung ermöglicht, hat sie den Charakter eines Kollektivgutes und es ist Aufgabe flankierender Institutionen, die Produktion dieses Kollektivgutes zu gewährleisten.<sup>159</sup>

Die Frage des institutionellen Wandels ist vor diesem Hintergrund kein grundsätzlich neues theoretisches Problem. Denn analog zur spontanen Institutionenemergenz können bei einer veränderten Problemsituation (Auszahlungsmatrix) die Institutionen ihre Funktion verlieren und obsolet werden. Dann nämlich bedeutet die Sanktionierung durch Ausschluß aus der Kooperation ein geringeres Opfer, so daß eine steigende Anzahl von Regelverletzungen ein Indikator für die Obsoleszenz von Institutionen ist. In die gleiche Richtung weist eine abnehmende Bereitschaft der kooperierenden Individuen, Ausbeutungsstrategien zu sanktionieren. Häufige, unsanktionierte Regelverletzungen sind ein starker Hinweis darauf, daß ein institutioneller Wandel bevorsteht.<sup>160</sup>

Nach Ansicht des Verfassers legt die Interpretation der praktischen Sozialpolitik als kollektive Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit bei knappen Ressourcen in der Tat eine Bezugnahme auf spieltheoretische Ansätze nahe. Soziale Sicherheit und/oder soziale Gerechtigkeit können als Kollektivgüter interpretiert werden, deren Bereitstellung individuell mit einer erhöhten Auszahlung verbunden ist. Kann der einzelne versuchen, seinen individuellen Beitrag zur Erstellung des Kollektivgutes zu minimieren, so ist die praktische Sozialpolitik in der Situation des Gefangenendilemmas.

In jenen Fällen, bei denen Versicherungsmärkte technisch bedingt aufgrund mangelnder Kontroll- oder Sanktionsmöglichkeiten versagen, ist die staatliche Bereitstellung von sozialer Sicherheit eine dominante Strategie. Dies gilt insbesondere zur Vermeidung einer Ausbeutung der Sozialhilfe durch jene, die sich weigern, auf dem Versicherungsmarkt eine freiwillige Versicherung gegen die vorgelagerten Risiken vorzunehmen. Bei der Produktion von sozialer Gerechtigkeit ist die Bezugnahme mittelbar durch Rückgriff auf die Produktion von sozialer Sicherheit, d. h. durch Analogieschluß zum Prinzip der Lebens Einkommensversicherung des Rawlsschen Gesellschaftsvertrags möglich.

---

<sup>158</sup> Vgl. Schotter, 1981, S. 9–12.

<sup>159</sup> Vgl. Elsner, 1987, S. 5 f.

<sup>160</sup> Vgl. Elsner, 1987, S. 7.

Wenn somit das Gefangenendilemma und das Tit for Tat die grundlegende Problemstruktur der praktischen Sozialpolitik aufzeigt, so fragt sich, welche Konsequenzen sich aus den von *Axelrod* identifizierbaren Voraussetzungen für die Stabilität sozialstaatlicher Institutionen ziehen lassen. Hier zeigt sich zum einen – in analytischer Nähe zu *Olsons* Theorie des kollektiven Handelns – daß die Intensität der Beziehungen (Gruppengröße und Häufigkeit der Spielzüge) für die Stabilität der Institution von entscheidender Bedeutung ist. Zwar ist in der Frühphase des kollektiven Handelns – bedingt durch situative Schocks – die Möglichkeit einer euphorischen Stimmung gegeben, die eine Emergenz ermöglicht. Das Problem ist daher nicht so sehr die Institutionenemergenz, sondern vielmehr die Stabilität der Institution, da im Laufe der Zeit ein klarerer Blick auf die tatsächlichen Nutzenfunktionen möglich ist. Der Prozeß des Lernens birgt daher sowohl Chancen als auch Risiken für den Fortbestand einer Institution.<sup>161</sup>

Liegen die Chancen im Lernen kooperativen Verhaltens, so liegen die Risiken in einer hohen Gruppengröße, einer Verschleierung von Ausbeutungsstrategien, in großen Zeiträumen zwischen den Spielen und im Verdacht, daß die Institution als Ganzes nicht unendlich fortbestehen wird. Sind diese Faktoren gegeben, so ist die Institution akut gefährdet und ein institutioneller Wandel steht bevor. Diesem Schema folgend lassen sich aus der Spieltheorie fundamentale Probleme praktischer Sozialpolitik interpretieren und erklären. Dies soll im folgenden beispielhaft illustriert werden:

- Erstens führt die *Gruppengröße der Sozialversicherung in Verbindung mit der Pflichtversicherung* dazu, daß weder eine Kontrolle nicht-kooperativen Verhaltens (Schwarzarbeit) noch eine Möglichkeit der Aufkündigung des Spiels gegeben ist. Die kooperierenden Akteure können das ihnen bekannt werdende Verschleierungs- und Ausbeutungsverhalten nicht sanktionieren.
- Zweitens wird das Gefühl der Ohnmacht verstärkt, wenn Personen an dem Kollektivgut beteiligt werden, die keinen Finanzierungsbeitrag geleistet haben. Umgekehrt ist die Sozialversicherung nur dann stabil (weil legitimiert), wenn jeder etwas erhält, der dafür Beitrag gezahlt hat und niemand etwas erhält, wenn er keinen Beitrag gezahlt hat. Wird diese *Äquivalenz durchbrochen*, so ist der Legitimitätsverlust der Sozialversicherung eklatant. Er kann dann nur bei einer massiven, ‚sozialversicherungsfreundlichen‘ Änderung der sozialen Präferenzen verhindert werden.
- Drittens legt es der Legitimationsverlust der Sozialversicherung nahe, *seinerseits Ausbeutungsstrategien* zu verfolgen, indem versucht wird, die Beiträge an das Sozialversicherungssystem zu minimieren und die Leistungen zu maximieren. Die Minimierung der Beitragsleistungen kann durch legale (geringfügige, zeitlich begrenzte oder selbständige) oder illegale Erwerbstätigkeit geschehen. In

<sup>161</sup> Vgl. *Bahner*, 1998, S. 80–97.

diesen Fällen werden weder Beiträge gezahlt noch Leistungsansprüche erworben. Selbst wenn sich ein Sicherungssystem durch Leistungsausschluß davor schützen kann, besteht noch immer die Gefahr einer Inanspruchnahme der Sozialhilfe, die als Grundsicherungssystem ohne individuelle Beitragszahlung (allerdings bei Hinnahme der Bedarfsprüfung) in Anspruch genommen werden kann. Bei der Maximierung der Leistungen sind Fragen des Moral Hazard ausschlaggebend.

- Viertens werden diese Erosionserscheinungen um so eher eintreten, als die *langfristige Stabilität der Sicherungsleistungen in der Sozialversicherung unplausibel* erscheint. Sinkende Lohnersatzleistungen und zunehmende Eigenbeteiligungen und Bedarfsprüfungen deuten an, daß ein Leistungsausschluß durch die Institution weniger schmerzhaft sein wird.

Eine Stabilisierung der Sozialversicherung ist demnach durch eine Politik zur Stärkung von Abwanderung und Widerspruch möglich. Abwanderung würde die Aufhebung oder Schwächung der Pflichtversicherung bedeuten. Dies würde letztlich die Gefahr vergrößern, daß nun zwar nicht mehr die Sozialversicherung, dafür jedoch die Sozialhilfe und damit ein anderer Zweig des Systems der sozialen Sicherung ausgebeutet würde. Hält man daher an der Pflichtversicherung fest, so bleibt kaum ein anderer Weg, als die Sozialversicherung durch eine Stärkung der Widerspruchsoption zu stärken. So sind selbstverwaltete Parafisci, d. h. staatliche Körperschaften, die nicht Teil der allgemeinen Verwaltung sind, grundsätzlich ein Instrument zur verlässlichen Produktion von sozialer Sicherheit. Sie sind es um so mehr, je stärker sie ihre Zweckbindung akzentuieren und je weniger sie von erratischen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen betroffen sind.<sup>162</sup>

Als *Zwischenfazit* ist ein *erheblicher Erkenntniswert* der spieltheoretischen Untersuchung von Emergenz und Stabilität von Institutionen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik festzustellen. Es konnte gezeigt werden, *unter welchen Bedingungen Handlungsblockaden überwunden werden können*, wie eine *ausbeutungsresistente* Institution beschaffen ist und welche *empirischen Belege* sich zur Stützung dieser Hypothesen heranziehen lassen. Diesem Schema folgend konnten aus der Spieltheorie fundamentale Probleme der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften interpretiert und erklärt werden. *Je größer die Gruppengröße, je schwächer die Sanktionsmöglichkeit und je größer der gesellschaftliche Akzeptanzverlust, desto eher ist die langfristige Stabilität des Systems gefährdet*. Die Ausführungen zu den strukturellen Problemen der bundesdeutschen Sozialpolitik im vorherigen Kapitel bieten weiteres Material zur Illustration.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> Vgl. Wagner, 1998, S. 22f. und S. 41; zu den Alternativen Abwanderung und Widerspruch vgl. das grundlegende Werk von Hirschman, 1974.

<sup>163</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.2.1.3.3 „Entstaatlichung von Sicherheitsstandards und sinkendes Systemvertrauen“.

## 4.2.1.4 Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik

Zum Abschluß der grundsätzlichen Rechtfertigung staatlicher Sozialpolitik aus Sicht der neoklassischen Ökonomie sei auf die Diskussion um den wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik verwiesen. Diese Argumentation kann bereits auf eine lange Tradition zurückblicken, da – wie *Eduard Heimann* formuliert – „alle Sozialpolitik ... produktionspolitisch notwendig (ist), sonst wäre sie nicht.“<sup>164</sup> Auch in der Nachfolge *Liefmann-Keils* haben die Vertreter der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik immer wieder auf die enge Verzahnung von Verteilungs- und Produktionspolitik hingewiesen.<sup>165</sup>

Bedenkt man, welche Relevanz der Frage nach dem wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften zukommt, so muß der gleichwohl unzureichende Forschungsstand in dieser Hinsicht überraschen. Generell ist das methodische Problem ungelöst, daß sich die Kosten des Sozialstaats leicht ermitteln lassen, der positive wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik jedoch nicht zu quantifizieren ist. Besonders deutlich wird dies mit Blick in das bundesdeutsche ‚Sozialbudget‘, das ausschließlich die sozialpolitischen Transfers zusammenfaßt. Die unzureichende Ausarbeitung des Sozialbudgets ist nicht nur ein Problem für die rationale Sozialpolitik, sondern auch eine Nichtbeachtung der Intentionen, die ursprünglich mit dem Sozialbudget verfolgt wurden.<sup>166</sup>

Letztlich fehlt in der Literatur sogar der Nachweis, daß der Sozialstaat überhaupt gesamtwirtschaftlich mehr kostet als nützt. Zwar sind entsprechende Behauptungen, daß sich die einzelwirtschaftliche Belastung durch Steuern und Sozialabgaben gesamtwirtschaftlich in einen Standortvorteil wendet, im internationalen Vergleich nicht zu widerlegen, sie sind jedoch andererseits auch nicht hinreichend belegt. Um so unbefriedigender ist die verbreitete Praxis, bei der Frage nach dem wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik nicht mehr als einen Katalog von Plausibilitätsvermutungen vorzulegen. Gegenstand dieses Katalogs von Mutmaßungen sind folgende Aspekte:<sup>167</sup>

- Das System der sozialen Sicherung und des Arbeitsschutzes *vermeidet Sozialkosten* und sichert dem Arbeitsmarkt ein qualifiziertes Arbeitskräftepotential. Sozialpolitik ist in diesem Sinne Wirtschaftsgrundlagenpolitik, d. h. eine Basisinnovation zur besseren Verfügbarkeit des Faktors Arbeit mit weitreichenden Konsequenzen für den Modernisierungsprozeß.
- Sozialpolitik *erleichtert den wirtschaftlichen Strukturwandel*. Sie kann zwar auch situativ eine Gefahr für den Wandel darstellen, langfristig gesehen ist sie jedoch

<sup>164</sup> *Heimann*, 1980 (1929), S. 214.

<sup>165</sup> Vgl. *Liefmann-Keil*, 1961, S. 8 ff.

<sup>166</sup> Vgl. *Berié*, 1998, S. 143–160 zu Anspruch und Wirklichkeit des Sozialbudgets.

<sup>167</sup> Vgl. *Schmidt*, 1988, S. 191 und die Übersichten bei *Lampert/Bossert*, 1987, S. 117 f.; *Struwe*, 1989, S. 121–130; *Kleinhenz*, 1989, S. 91–94; *Alber*, 1989, S. 158–166.



ein funktionales Komplement der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in modernen Gesellschaften.<sup>168</sup> Soziale Sicherung entlastet die Lohnbildung auf dem Arbeitsmarkt von sozialen Ansprüchen und erhält Einkommen auch dann, wenn spezifische Arbeitsplätze verloren gehen. Durch Leistungen der sozialen Sicherung werden die Lasten des Strukturwandels, von denen unmittelbar nur wenige betroffen sind, von dem aber alle profitieren, auf die Allgemeinheit verteilt. Damit steigt auf der Mikroebene die Bereitschaft, Risiken einzugehen.<sup>169</sup>

- Insbesondere *erleichtert praktische Sozialpolitik die Humankapitalbildung*, die sich im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels und Innovationswettbewerbs als Schlüsselgröße erwiesen hat. Eine stabile Einkommensverteilung und ein berechenbares System der sozialen Sicherung werden zu jenen Faktoren gezählt, die die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft positiv beeinflussen. So wie nur eine Mischung aus Angst und Sicherheit, „ein Wechselspiel von Geborgenheit und Herausforderung“, einen kreativen Prozeß optimal unterstützt, so sollte auch eine innovationsorientierte Wirtschafts- und Sozialordnung Wettbewerb und soziale Sicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander setzen.<sup>170</sup>
- Angesichts des sektoralen Strukturwandels wird vermutet, daß durch sozialpolitische Maßnahmen gerade diejenigen *integrativen*, ‚weichen‘ *Wachstumsfaktoren* positiv beeinflußt werden, welche kultureller, sozialer oder psychologischer Art sind. Diese Faktoren – die nicht betriebswirtschaftlich zu ermitteln sind –<sup>171</sup> haben sich im fortgeschrittenen Strukturwandel als Schlüsselgrößen der Wachstumspolitik, d. h. als günstige Rahmenbedingungen für die Erstellung hochwertiger Dienstleistungen erwiesen.<sup>172</sup>
- Indem mittels Sozialordnungspolitik bereits das Entstehen sozialer Probleme vermindert wird, trägt sie zur Akzeptanz des Gesamtsystems und zur Festigung des *sozialen Friedens* bei. Die Akzeptanz der Wirtschaftsordnung erhöht sich demnach durch Einführung partizipatorischer Elemente in der Mitbestimmung, Tarifautonomie und Selbstverwaltung. Allerdings ist die Vermutung eines positiven

<sup>168</sup> Vgl. *Stolper*, 1991, S. 201. „It is the function of economic (including social) policy in an evolutionary economy to facilitate changes but to mitigate their costs. This is its ultimate contribution to the stability of the social system which allows economic development.“ Zitat S. 204.

<sup>169</sup> *Lampert* skizziert diesbezüglich den Schumpeterschen Prozeß der schöpferischen Zerstörung und leitet daraus die Aufgabe der praktischen Sozialpolitik ab, die Anpassungslasten zwischen Gewinnern und Verlieren des Strukturwandels zu verteilen. Vgl. *Lampert*, 1996, S. 15.

<sup>170</sup> Vgl. *Albeck*, 1995, S. 400; *Berthold*, 1993, S. 45–49; *Binnig*, 1997, S. 124, Zitat S. 274.; *Heise*, 1997, S. 81.

<sup>171</sup> Vgl. *Kaufmann*, 1997, S. 35, der überdies (S. 34–48) auf einen politischen Nutzen sowie die kulturelle und soziale Bedeutung der Sozialpolitik hinweist.

<sup>172</sup> Vgl. *Homann/Pies*, 1996, S. 211–230; *Struwe*, 1984, S. 34–37; *Struwe*, 1989, S. 60 ff.; *Matzner*, 1982, S. 368 ff.; *Huf*, 1998, S. 43 ff.



wirtschaftlichen Werts der Mitbestimmung in der Literatur umstritten.<sup>173</sup> Sie besagt, daß die durch die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer erfolgte Einschränkung der Entscheidungsrechte der Kapitaleigner letztlich aufgrund eines positiven externen Effekts auf die Gesellschaft sozial effizient ist. Ob tatsächlich – und in welchem Zeitraum und bei welchen Rahmenbedingungen – das monetäre Äquivalent dieser positiven Externalität den Vermögensverlust der Kapitaleigner übersteigt, ist empirisch kaum zu ermitteln.<sup>174</sup> Als Instrumente zur Festigung des sozialen Friedens werden weiterhin Transfers im System der sozialen Sicherung sowie eine gemäßigte Politik der Umverteilung genannt. Beide dienen der Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft.

- Dem System der sozialen Sicherung wird eine tendenziell *konjunkturstabilisierende Wirkung* zuerkannt. Sie beruht darauf, daß in einer Rezession die Binnen- nachfrage der Arbeitslosen durch Zahlung von Unterstützungsleistungen stabilisiert wird. Mit dieser Konjunkturstabilisierung geht auf mikroökonomischer Ebene einher, daß Investitionen in das Humankapital mit einem langfristigen Zeithorizont getätigt werden können.

Angesichts der Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird die Frage nach dem wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik drängender und um so nachdrücklicher ist daher die Forderung an die Sozialpolitiklehre, ihre These vom wirtschaftlichen Wert des vielbeschworenen sozialen Friedens beständig zu konkretisieren.<sup>175</sup> Es liegt auf der Hand, daß hierzu die international vergleichende ökonomische Analyse wertvolle Beiträge zur Theorie der Sozialpolitik leisten kann.<sup>176</sup>

<sup>173</sup> Als symptomatische Aussage: „Inwieweit die Mitbestimmung ursächlich zur Prosperität der deutschen Volkswirtschaft beigetragen hat und ob im Gegenteil diese ohne Mitbestimmung noch größer gewesen wäre, ist nicht mit letzter Gewißheit zu entscheiden. Die verfügbare ökonomische Evidenz ist uneinheitlich; quantitativen Studien, die der Mitbestimmung für bestimmte Leistungsindikatoren und Zeitabschnitte (in der Regel schwache) positive Wirkungen zuschreiben, stehen andere gegenüber, die für andere oder dieselben Indikatoren und Zeitabschnitte (typischerweise ebenfalls schwache) negative Wirkungen diagnostizieren. Statistisch signifikante Ergebnisse sind selten, und ihre Aussagefähigkeit erscheint angesichts oft nur schwer mit ihnen vereinbarer Ergebnisse anderer Untersuchungen begrenzt.“ Kommission Mitbestimmung, 1998, S. 11.

<sup>174</sup> Vgl. die Übersicht zur Literatur in Schmid/Seger, 1998, S. 455 ff. und S. 468. Vielfach wird die Tatsache, daß nur wenige Unternehmen freiwillig Mitbestimmungsregeln erlassen haben, als Indikator dafür gesehen, daß die zwangsweise Einführung der gesetzlichen Mitbestimmungsvorschriften einzelwirtschaftlich ineffizient ist. Dem halten Frey/Kirchgässner, 1994, S. 79 f., entgegen, daß sich der einzelwirtschaftlich positive Wert der Mitbestimmung erst im Laufe der Zeit nach einem Lernprozeß aller Beteiligten zeigt und daher die zwangsweise, gesetzliche Einführung der Mitbestimmung effizient sein kann.

<sup>175</sup> Vgl. besonders die abwägend optimistische Bewertung im neueren Gutachten des IFO-Instituts, Köddermann, 1996, S. 6–15.

<sup>176</sup> Schmidt, 1989, S. 156 ff., spricht hier von den deutschsprachigen und skandinavischen Ländern sowie Frankreich und Belgien als jenen Nationen, „die das Kunststück fertiggebracht haben, sozialpolitische Kompetenz mit erfolgreicher Wirtschaftspolitik zu kombinieren“. Ähnlich faßt auch Zerche, 1982, S. 124, seinen internationalen Vergleich dahingehend zusammen,

### 4.2.2 Neoklassische Kritik an der praktischen Sozialpolitik

Gemäß der neoklassischen Argumentation lassen sich sozialstaatliche Maßnahmen aus ökonomischer Sicht grundsätzlich zwei Bereichen zuordnen: der staatlichen Umverteilungs- und der Sicherungspolitik.

Im folgenden wird zunächst „die staatliche *Umverteilungspolitik* zur Erzielung einer normativ-politisch gewünschten Verteilungsstruktur“<sup>177</sup> betrachtet. Zu ihr zählen Maßnahmen zur Korrektur der Primärverteilung, insbesondere die Armutsbekämpfung und die darüber hinausgehende Verringerung von Verteilungsdisparitäten. Sieht man von extremen Positionen ab, so besteht wohl Konsens darüber, daß der Marktmechanismus allein nicht in der Lage ist, die normativ-politisch gewünschte Verteilungsstruktur hervorzubringen. Der Staat ist daher gefordert, durch Zwangsabgaben das Free-Rider-Problem bei der Produktion sozialer Gerechtigkeit zu lösen. Eben dies jedoch gelingt ihm nach Ansicht neoklassisch argumentierender Ökonomen nur unzureichend, wie bereits oben in dieser Arbeit erläutert wurde.<sup>178</sup> Als Kernpunkte der Kritik werden genannt, daß der Umverteilungseffekt gemessen an der Staatsquote zu gering sei, daß einzelne Gruppen eine ungerechte Privilegierung erfahren und daß keine nachhaltige Armutsbekämpfung gelingt. Die folgenden Ausführungen zur Kritik staatlicher Umverteilungspolitik untersuchen diese Fragen anhand der praktischen Umverteilungspolitik exemplarisch für die Bundesrepublik.

Daran schließt sich eine Kritik der staatlichen *Sicherungspolitik* an. Auch die staatliche Sicherungspolitik ist grundsätzlich in der neoklassischen Argumentation gerechtfertigt, nämlich dann, wenn sie „der Korrektur allokativer Ineffizienzen auf Arbeits-, Kapital- und Versicherungsmärkten“<sup>179</sup> dient. Ordnungspolitische Regulierungen sowie die Sozialversicherungen werden daran gemessen, ob und in welcher Form der Markt selbst Verfahrensregeln bzw. Versicherungsverträge hervorbringen würde. Auch in der Frage der Produktion sozialer Gerechtigkeit ist die praktische Sozialpolitik heftiger Kritik seitens der neoklassisch argumentierenden Ökonomen ausgesetzt. Deren Argumentation wird im Anschluß an die Kritik an der staatlichen Umverteilungspolitik erläutert.

#### 4.2.2.1 Kritik an der staatlichen Umverteilungspolitik

Begreift man mit *Liefmann-Keil* Sozialpolitik als Verteilungspolitik, so nimmt die Kritik der staatlichen Umverteilungspolitik einen zentralen Stellenwert in der neoklassischen Argumentation ein. Aufgrund dieses zentralen Stellenwerts werden im

---

daß sich relativ hohe Personalzusatzkosten und eine starke Stellung im internationalen Wettbewerb weder theoretisch noch empirisch ausschließen.

<sup>177</sup> Volkert, 1998, S. 1; Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>178</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.2.1.2: „Politische Ökonomie von Armut, Reichtum und verengten Verteilungsspielräumen“.

<sup>179</sup> Volkert, 1998, S. 1.

folgenden die Defizite im Zielfindungsprozeß, die Effizienz der Umverteilungspolitik sowie insbesondere die Wirkungsanalyse einzelner Steuern recht ausführlich referiert.

Die Kritik an der staatlichen Umverteilungspolitik wird in der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik zum einen aus der Problematik der Zielfindung im demokratischen Prozeß, zum anderen aus den Theoremen der neoklassischen Inzidenzlehre abgeleitet. In der daher notwendigen, intensiven Diskussion der finanzwissenschaftlichen Aspekte des verteilungspolitischen Instrumentariums wird die Verbindung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zur Finanzwissenschaft deutlich. Schon für *Liefmann-Keil* war es unbestritten, daß der Großteil der sozialpolitischen Maßnahmen mit finanzpolitischen Instrumenten betrieben wird. So kann es auch nicht überraschen, daß sich die in dieser Arbeit vorgeschlagene Definition praktischer Sozialpolitik weitgehend mit dem deckt, was beispielsweise der Finanzwissenschaftler *Norbert Andel* als Ziele der Verteilungspolitik hervorgehoben hat.<sup>180</sup>

Nicht zuletzt sollte ein Blick auf die Höhe der Sozialleistungsquote sowie auf die Tatsache, daß sich Finanzwissenschaftler schon immer an prominenter Stelle zu sozialpolitisch relevanten Fragen geäußert haben, verbreitete Zweifel an der Legitimität einer finanzwissenschaftlichen Betrachtung innerhalb der Sozialpolitiklehre ausräumen.<sup>181</sup> Dies bedeutet, daß sich die ökonomische Theorie der Sozialpolitik der Kritik staatlicher Umverteilungspolitik, wie sie seitens der neoklassisch orientierten Ökonomen erhoben wird, stellen muß.

#### 4.2.2.1.1 Defizite im demokratischen Zielfindungsprozeß

Im Rahmen einer rationalen Verteilungspolitik sollten sich eindeutige Zielsysteme und hinreichend fundierte Wirkungshypothesen ermitteln lassen. Beides ist nach Ansicht der Vertreter einer neoklassischen Theorie der Sozialpolitik im demokratischen Zielfindungsprozeß nicht gegeben. Aufgrund der realen Vielfalt der Träger und Ziele ist ein Mangel an Rationalität die Regel. Insbesondere die Politiker vermeiden es, ihre verteilungspolitischen Ziele offenzulegen und diese Ziele im Fall von Inkonsistenzen widerspruchsfrei zu ordnen. Eben dies scheint praktisch unmöglich, da kein Politiker sich offen und konsistent für oder gegen eine Bevölkerungsgruppe aussprechen kann. Vielleicht überfordert an diesem Punkt das Konzept der rationalen Politik sogar die Demokratie schlechthin, die ja – gerade in modernen

<sup>180</sup> „Es geht nicht mehr um die Sicherung des Existenzminimums, schon gar nicht eines physiologischen, sondern um die *Sicherung der einmal erreichten relativen Position* bzw. um eine Besserstellung auch von Personen mit beträchtlich über dem Existenzminimum liegenden Einkommen. ... In immer mehr Bereichen werden *Preis und Einkommen als Selektionskriterium* für die Inanspruchnahme von Gütern nicht mehr akzeptiert (Ausbildungs-, Gesundheits-, Wohnungswesen).“ *Andel*, 1983, S. 412. Hervorhebungen im Original.

<sup>181</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1996, Tab. 7.2.

Gesellschaften – von einer Vielzahl von teils widersprüchlichen Zielen lebt. Der folgende Überblick zeigt, daß es in der Bundesrepublik kein rationales verteilungspolitisches Zielsystem gibt.

*Generelles Ziel der Verteilungspolitik ist die Beeinflussung der Einkommens- und Vermögensverteilung auf Personen oder Personengruppen.*<sup>182</sup> Aus Sicht der gesamten Sozialpolitiklehre ist diese Zieldefinition recht eng, da sie ausschließlich auf die Verteilung ökonomischer Größen und nicht auf die gesamte Lebenslage abstellt. Gleichwohl ist diese enge Definition der Verteilungspolitik adäquat, wenn speziell die finanzpolitischen Instrumente diskutiert werden sollen.<sup>183</sup>

Ausgangspunkt der ökonomischen Analyse ist die Unterscheidung der Ebenen der Verteilungspolitik in eine Primär-, Sekundär- und Realverteilung der Einkommen.<sup>184</sup> Die *Primärverteilung* ist jene Verteilung der Einkommen, die sich aus der Entlohnung der Produktionsfaktoren ergibt. Es werden also nur diejenigen Personen in der Primärverteilung berücksichtigt, die aus abhängiger Beschäftigung und/oder Unternehmertätigkeit und/oder Vermögen Markteinkommen beziehen. In der Primärverteilung wird die Verteilung der Bruttoeinkommen angegeben, die sich aus der relativen Knappheit, d. h. dem Marktpreis, der Produktionsfaktoren ergibt. Diese Knappheit kann ‚natürlich‘ oder durch Marktmacht künstlich herbeigeführt worden sein. Die entsprechenden Verteilungsrelationen werden in der funktionellen Einkommensverteilung, insbesondere der Lohnquote, beschrieben. *Sekundärverteilung* ist dann die aus der Primärverteilung abgeleitete Verteilung der Nettoeinkommen. Dies sind jene Einkommen, wie sie sich aus der kompensierenden Verteilung der monetären Transfers ergeben, die wiederum sowohl negativer als auch positiver Art, also Steuern/Beiträge oder Sozialtransfers sein können. *Real-(oder auch: Final-)Verteilung* ist die Verteilung der Zugriffsmöglichkeiten auf die volkswirtschaftlich erwirtschafteten Güter. Grundlage hierzu sind die Nettolöhne, die um die Preisentwicklung und das Angebot an öffentlichen Gütern im Bildungs-, Verkehrs- oder Gesundheitssektor korrigiert werden müssen. Andererseits werden die Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten verringert, wenn der Staat reale Güter oder (Wehr-)Dienste einfordert. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß der Staat auf den Güter- und Faktormärkten durch seine Ausgabenpolitik die Knappheitsrelationen und damit die relativen Preise auf den Märkten beeinflusst.

<sup>182</sup> Vgl. Zerche/Schmale, 1980, S. 463.

<sup>183</sup> Zwar könnte man mit Bezug auf die Lebenslagentheorie Gerhard Weissers der Auffassung sein, daß ‚Lebenslagen verteilt‘ werden und daher rein ökonomische Begriffe um andere Aspekte der Lebenslage zu ergänzen sind. Mögliche Ausweitungen des Verteilungsbegriffes liegen dann beispielsweise in den verschiedenen Maßnahmen, die auf die gesellschaftlich relevanten Funktionen des Vermögens abstellen, z. B. Mitbestimmung (Disposition), Wohnungspolitik (Sicherung) und Bildungspolitik (Partizipation).

<sup>184</sup> Vgl. Zerche/Schmale, 1980, S. 464–468. Die folgenden Definitionen werden nicht allgemein verwendet. Beispielsweise folgt Bohnet, 1989, S. 93–98 der Definition von Zerche/Schmale, Brümmerhoff, 1990, S. 442, hingegen nicht. Er bezeichnet die Sekundärverteilung als „Saldo der monetären Ströme“ und die Realverteilung als „Sekundärverteilung“.

Insgesamt deuten die vielfältigen Dimensionen und Interdependenzen zwischen den Ebenen der Verteilungspolitik an, wie komplex das Zielsystem einer rationalen Verteilungspolitik idealerweise ausgestaltet sein müßte. Nicht nur sind die Anforderungen an das Ideal hoch gesteckt, erschwerend kommt hinzu, daß die einzelnen Träger der Verteilungspolitik unterschiedliche Ziele verfolgen und diese in unterschiedlichem Ausmaß durchsetzen können. Im folgenden wird dieses Kräfteparallelogramm kurz nachgezeichnet. Schon allein aufgrund ihrer konfliktären Zielbeziehungen ist es unmöglich, einen gesellschaftlichen Konsens aller Träger über die verteilungspolitischen Ziele der Gesellschaft herzustellen. Damit entscheidet – wie in der neoklassischen Ökonomie in Anschluß an *Olsons* ‚Logik des kollektiven Handelns‘ intensiv diskutiert – die wirtschaftliche und politische Macht der einzelnen Akteure über das Ergebnis des Zielfindungsprozesses und dessen Umsetzung.

Die Verteilungsziele der *Gewerkschaften* richten sich traditionell auf eine Erhöhung der Lohnquote, die durch eine Erhöhung des Nominallohns angestrebt wird. Auch heute noch spielt die Steigerungsrate der Nominallöhne eine erhebliche, wenn auch abnehmende Rolle in den Tarifverträgen, insbesondere der Lohn- und Gehaltstarifverträge. In den Zeiten der Vollbeschäftigung und bis in die achtziger Jahre wurden die Nominallohnforderungen der Gewerkschaften durch drei Faktoren bestimmt: die Produktivitätsentwicklung, die Inflationsrate und eine Umverteilungskomponente. Damit wollten die Gewerkschaften sowohl eine Kompensation für inflationsbedingte Kaufkraftverluste (Korrektur der Realverteilung) erzielen, als auch an der zunehmenden Produktivität partizipieren, und schließlich die Gewinne unmittelbar umverteilen. Heute werden diese drei Elemente gewerkschaftlicher Lohnforderungen nur noch selten genannt. Hingegen ist das gewerkschaftliche Ziel einer Nivellierung der Lohnstruktur nach wie vor aktuell. Es wird durch eine verstärkte Anhebung der Löhne für untere Lohngruppen (Rahmentarifverträge) verfolgt. Bekanntlich sieht sich die Nominallohnpolitik der Gewerkschaften erheblichen Problemen gegenüber, wovon hier nur die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und die Inflationsrate genannt werden sollen. Angesichts der Massenarbeitslosigkeit und der damit verbundenen Organisationsprobleme nehmen die Gewerkschaften zunehmend auch beschäftigungspolitische Ziele in ihre Forderungskataloge hinein. Denn zum einen können u. a. durch Lohnzugeständnisse Arbeitsplätze gesichert werden (Bündnisse für Arbeit), zum anderen steigt in den Gewerkschaften der Anteil arbeitsloser Mitglieder, deren Interessen ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Trotz dieser neuen Entwicklung ist – gerade nach Jahren sinkender Reallöhne – die Hebung der Reallöhne ein zentraler Maßstab gewerkschaftlicher Lohnpolitik. Eine über die Partizipation am Produktivitätsfortschritt hinausgehende umverteilende Lohnpolitik konnte auch in der Bundesrepublik nicht erreicht werden. Seit Anfang der achtziger Jahre ist die bereinigte Lohnquote sogar gefallen.

Im Gegensatz zu den Gewerkschaften verfügen die *Arbeitgeber* neben den Verhandlungen über die Nominallohnhöhe auch über eine Vielzahl von Instrumenten, mit denen sie auf die Realverteilung einwirken können. Zudem ist den einzelnen

Unternehmen ein Spielraum gegeben, die Mindestvorschriften des Tarifvertrages umzusetzen. Traditionell nutzen die Unternehmen ihre Handlungsspielräume zum einen mittels der Preispolitik auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten, zum anderen durch übertarifliche Bezahlung der Arbeitnehmer (Wage-Drift). In den letzten Jahren haben – aufgrund der strukturellen Umbrüche in der bundesdeutschen Wirtschaft – die Arbeitgeberverbände zunehmend Probleme in der Mitgliederbindung. Daher ist auch der Spielraum der Verbandsführung zur Formulierung verteilungspolitischer Ziele eingeschränkt. Vielfach sind zudem die Verbände recht heterogen strukturiert, so daß die großen und zahlungskräftigen Mitgliedsunternehmen den dominanten Verbandseinfluß ausüben. Dies ist schon dadurch naheliegend, da bei den Arbeitgeberverbänden das Stimmrecht an die Höhe der Mitgliedsbeiträge gekoppelt ist. Letztlich entsprechen daher die Verteilungsziele der Arbeitgeberverbände immer mehr den Zielen, die von den großen Mitgliedsunternehmen vorgegeben werden. Aufgrund dieser Konstellation kommt es auch innerhalb der Arbeitgeberverbände zu erheblichen Zielkonflikten.

Die Verteilungsziele des *Staates* werden im Rahmen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik als Probleme der Definition und Anwendung des Maßstabs der Gerechtigkeit interpretiert. Auf das staatliche Zielsystem versuchen Interessenverbände durch Lobbyarbeit im Interesse ihrer Mitglieder Einfluß zu nehmen. In der Sichtweise der neoklassisch orientierten ökonomischen Theorie der Sozialpolitik wird solches Rent Seeking als wohlfahrtsmindernd interpretiert und abgelehnt, obgleich die Verbände auch Entlastungsleistungen und Expertenwissen bereitstellen.<sup>185</sup> Ausschlaggebend für die Ablehnung des Verbandseinflusses ist die Vermutung, daß die Organisationsfähigkeit politischer Interessen ungleich verteilt ist und daß die im politischen Wettbewerb erfolgreichen Interessen eben nicht jene sind, die zunächst auf staatliche Transfers angewiesen wären. Demnach gelten Defizite in der Armuts-, Familien- und Umweltpolitik als Indikatoren für die Defizite im demokratischen Zielfindungsprozeß der Umverteilungspolitik.<sup>186</sup>

Als ein *Zwischenfazit* läßt sich feststellen, daß es in der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung *kein eindeutiges und allgemein akzeptiertes Zielsystem der Verteilungspolitik* gibt. Selbst wenn man nur wenige ‚staatstragende‘ Akteure betrachtet, *dominieren Verteilungskonflikte*. Es ist daher nur verständlich, daß es Politiker zu vermeiden versuchen, operationale und widerspruchsfreie Zielsysteme der Verteilungspolitik offenzulegen. Damit ist eine zentrale Bedingung rationaler Sozialpolitik nicht erfüllt.

#### 4.2.2.1.2 Mangelnde Effizienz der staatlichen Umverteilungspolitik

An die obige Kritik schließt sich der Vorwurf mangelnder Effizienz der staatlichen Umverteilungspolitik an. Allerdings kann es nicht Ziel des folgenden Ab-

---

<sup>185</sup> Vgl. *Schönig*, 1996, S. 111–127.

<sup>186</sup> Vgl. *Volkert*, 1998, S. 11–15.

schnitts sein, die gesamte finanzwissenschaftliche Literatur zur Transferwirkungslehre zu referieren. Vielmehr sollen deren zentrale Aussagen in theoretischer und empirischer Hinsicht zusammengefaßt und auf ihre sozialpolitischen Implikationen hinterfragt werden. Finanzpolitische Transfers<sup>187</sup> werden dann Gegenstand der Sozialpolitiklehre, wenn sie das Ziel die Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft durch die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit tangieren.

Aufgabe von Inzidenzanalysen ist es, jene Wirkungen zu behandeln, „die von staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf die Verteilung der Einkommen und Vermögen ausgehen.“<sup>188</sup> Die staatlichen Transfers können aus Sicht des privaten Haushalts negativer Art (Steuern und Abgaben) und positiver Art (Sozialleistungen) sein. Im folgenden werden bei den negativen Transfers die Einkommensteuer, die Vermögen- und Erbschaftssteuer sowie die Beiträge an die Sozialversicherungen untersucht. Zu den sozialpolitisch motivierten positiven Transfers zählen jene Leistungen, die im Sozialbudget aufgeführt sind. Positive oder negative Transfers können real oder monetär, direkt oder indirekt sowie explizit oder implizit ausgestaltet sein. Aus methodischen Gründen wird sich die Verteilungsanalyse im Rahmen dieser Arbeit auf die expliziten monetären Transfers konzentrieren.<sup>189</sup>

Allgemein sind Ausbringungs-, Faktorverbrauchs-, Faktorausstattungs-, Preis-, Einkommens-, Vermögens- und Zahlungsbilanzwirkungen Gegenstand der Inzidenzanalyse.<sup>190</sup> Würde man diesem breiten Erkenntnisinteresse in der Sozialpolitiklehre folgen, so wären umfangreiche Probleme der Definition, Erfassung und Bewertung der Verteilungsgegenstände und Interventionsebenen zu beachten, die im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden können.<sup>191</sup> Es wird daher im folgenden nur auf jene Steuern und Transfers eingegangen, bei denen ein primäres sozialpolitisches Verteilungsziel im Sinne der obigen Definition unterstellt werden kann. Die Einnahmen des Staates werden für die Sozialpolitiklehre somit insofern relevant, als sie „im Dienste der Einkommensumverteilung“<sup>192</sup> erhoben werden.

Ideal der finanzpolitischen Wirkungsanalyse sozialpolitischer Transfers ist die Kenntnis der tatsächlichen, effektiven oder materiellen Inzidenz. Hier geht es um die Frage, wer letztendlich die Last der Staatseinnahmen trägt oder wer der Begün-

<sup>187</sup> Unter den finanzpolitischen Aktivitäten des Staates versteht man mit *Gerold Krause-Junk* jene „die sich unmittelbar in den öffentlichen Haushalten (einschließlich derjenigen der Sozialversicherungsträger), also in Veränderungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, niederschlagen“ *Krause-Junk*, 1981, S. 268. Im Original mit Hervorhebungen; Transfers sind jene monetären und realen Einkommensübertragungen, die vom Staat zu den privaten Haushalten und von diesem zum Staat fließen. Vgl. Transfer-Enquete-Kommission, 1981, S. 13.

<sup>188</sup> *Bohnet*, 1989, S. 102 in Anlehnung an *Musgrave*, 1969, S. 154.

<sup>189</sup> Vgl. Transfer-Enquete-Kommission, 1981, S. 22 und S. 26.

<sup>190</sup> Vgl. *Andel*, 1983, S. 123.

<sup>191</sup> Vgl. beispielsweise *Krause-Junk*, 1981, S. 260–264; *Bohnet*, 1989, S. 93–101; *Brümmerhoff*, 1990, S. 417–430; *Zerche/Schmale*, 1980, S. 463 ff.

<sup>192</sup> *Bohnet*, 1989, S. 119.



stigte der Sozialtransfers ist.<sup>193</sup> Verwertbare Aussagen darüber sind schwer zu formulieren, da den Betroffenen im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung umfassende Anpassungsreaktionen auf die Transfergewährung zur Verfügung stehen und sie diese meist auch ausnutzen werden.<sup>194</sup> Zur Auslotung dieser Anpassungsreaktionen hat *Günther Schmolders* mit der Finanzpsychologie eine eigenständige Forschungsrichtung innerhalb der Finanzwissenschaft begründet,<sup>195</sup> die jedoch in den letzten Jahren unter dem Eindruck quantitativ-modelltheoretischer Analysen eher an Bedeutung verloren hat. Die folgende Untersuchung der materiellen Inzidenz muß sich daher mit stark vereinfachenden – typisch neoklassischen, d. h. eine eindimensionale Maximierung unterstellenden – Verhaltenshypothesen begnügen.

Die wichtigste Untersuchung zur Wirkungsanalyse sozialpolitischer Transfers in der Bundesrepublik wurde Anfang der achtziger Jahre von der *Transfer-Enquete-Kommission*<sup>196</sup> vorgenommen. In mancher Hinsicht ist der heutige Kenntnisstand hinter dem damaligen zurückgefallen. Die Kommission stellte unter anderem fest, daß zur materiellen Inzidenz nur Plausibilitätsvermutungen angestellt werden können, die jedoch nicht in einer anschließenden, systematischen Forschung erhärtet werden konnten. Da es bis heute keine ähnlich umfassende Untersuchung in Anknüpfung an die *Transfer-Enquete-Kommission* gegeben hat, ist es notwendig, im folgenden auf eine Vielzahl von Einzeluntersuchungen zurückzugreifen, die notgedrungen mehr oder weniger unverbunden nebeneinander stehen. Aufgrund methodischer Bedenken unterbleibt daher der Versuch einer eigenen Integration der Ergebnisse.

#### 4.2.2.1.3 Inzidenzanalyse ausgewählter Steuern

Die *Lohn- und Einkommensteuer* – die ‚Königin des Steuersystems‘ – wird von allen natürlichen Personen mit inländischem Wohnsitz erhoben und ist mit einem progressiven Tarif konzipiert. Aus Sicht der praktischen Sozialpolitik kann nicht das gesamte Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer als sozialpolitisch motiviert gelten, sondern nur die progressive Ausgestaltung des Steuertarifs und die Anpassung der Steuer an individuelle Verhältnisse. Die Progression, die Steuerfreiheit des Existenzminimums, die Berücksichtigung von außergewöhnlichen Belastungen und Sonderausgaben sowie der Familiengröße sind Ausdruck des Ziels der Umverteilung der Primäreinkommen.<sup>197</sup> Diese Umverteilung kann mit anderen Steuergrund-

<sup>193</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 103. Vernachlässigt wird die gesetzliche Inzidenz (Zahllast) sowie die formale Inzidenz (eigentlich beabsichtigte Verteilungswirkungen). Vgl. auch *Hüther*, 1992, S. 24.

<sup>194</sup> Vgl. *Krause-Junk*, 1981, S. 259.

<sup>195</sup> Vgl. anschaulich das Schaubild in *Recktenwald*, 1966, S. 40; *Zimmermann/Henke*, 1987, S. 198–204.

<sup>196</sup> *Transfer-Enquete-Kommission*, 1981.

<sup>197</sup> *Liefmann-Keil*, 1961, S. 158: „Bei der Wahl der Abgaben kann allein die Rücksicht auf den Maßstab der Gerechtigkeit, kann das Streben, einen interpersonellen Ausgleich der Ein-



sätzen (z. B. der Billigkeit) in Konflikt geraten, wobei die entstehenden Konflikte auf politischer Ebene zu diskutieren und zu entscheiden wären.<sup>198</sup>

Da alle Einkünfte aus unselbständiger Arbeit an der Quelle besteuert werden, sind die Möglichkeiten der Lohn- und Einkommensbezieher zu Abwehrreaktionen gering, formale und materielle Inzidenz fallen somit weitgehend zusammen. Als Gründe dafür werden in der Literatur genannt, daß weder die Steuerausweichung durch sachliche, zeitliche oder personelle Substitution, noch die Steuereinholung durch Mehrarbeit oder gar die Rückwälzung über die Forderung nach niedrigeren Güterpreisen für den einzelnen eine realistische Handlungsoption ist. Einerseits werden die Arbeitsbedingungen des einzelnen durch ordnungspolitische Maßnahmen und kollektive Tarifverträge vorgegeben, andererseits sind die Möglichkeiten der Gewerkschaften zur Durchsetzung einer kompensatorischen Lohnerhöhung begrenzt.<sup>199</sup>

Nun wäre es denkbar, daß der empirische Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses ein Indikator dafür ist, daß die Arbeitnehmer zunehmend Flexibilität in der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen erlangt haben. Wenn man den geringen Handlungsspielraum der Arbeitnehmer als Indikator für die Identität von Zahllast und Traglast ansieht, so müßte man daher heute umgekehrt folgern, daß eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts insbesondere hinsichtlich der Gestaltung von Arbeitszeit und Entlohnung auch die Handlungsmöglichkeiten der Beschäftigten erhöht und damit heute Zahllast und Traglast der Lohn- und Einkommensteuer auseinanderfallen. Träfe dies zu, dann müßten die traditionellen Argumentationsmuster hinsichtlich der Überwälzungsmöglichkeiten der Lohn- und Einkommensteuer in modernen Gesellschaften aufgegeben werden. Zumindest ist der pauschale Hinweis, daß institutionelle Starrheiten eine Anpassungsreaktion der privaten Haushalte verhindern würden,<sup>200</sup> kritisch zu hinterfragen. Im Rahmen dieser Arbeit kann dies jedoch nicht geleistet werden, da eine Klärung dieses Problems nur bei Berücksichtigung ergänzender Ergebnisse empirischer Untersuchungen möglich ist. Solange unklar ist, welchen Einfluß die Lohn- und Einkommensteuer auf die Bereitschaft zur Abweichung vom Normalarbeitsverhältnis tatsächlich hat, ist es sinnvoll, an der traditionellen Argumentation festzuhalten.

Wenn somit auch „eine gelegentliche Teilüberwälzung nicht auszuschließen ist, so geht die herrschende Ansicht doch dahin, daß die Steuerpflichtigen auch die Steuerträger sind“<sup>201</sup> und daß die Progression des Steuertarifs tatsächlich umverteilend wirkt. Für die staatliche Umverteilungspolitik ist daher die Lohn- und Einkom-

---

kommen zu verwirklichen, ausschlaggebend sein. Demgemäß werden z. B. progressive Abzüge bei steigenden Einkommen vorgenommen und eine entsprechende Differenzierung von Steuern und Beiträgen gewählt.“ Vgl. auch *Zimmermann/Henke*, 1987, S. 253 ff.

<sup>198</sup> Vgl. *Zimmermann/Henke*, 1987, S. 257.

<sup>199</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 125 ff.

<sup>200</sup> Vgl. *Andel*, 1983, S. 155.

<sup>201</sup> *Zimmermann/Henke*, 1987, S. 231; vgl. auch *Albers*, 1974, S. 70 f.

mensteuer von zentraler Bedeutung. Dies gilt um so mehr, da sich aus den vielfältigen Differenzierungen von Steuertarif und Freibeträgen die Möglichkeit einer differenzierten Ausgestaltung der Umverteilung ergibt.<sup>202</sup>

Bereits frühe empirische Arbeiten bestätigen die Vermutung, daß die privaten Haushalte vergleichsweise wenige Ausweichstrategien verfolgen. Gründe dafür sind, daß die effektive Steuerlast oft unbekannt ist und daß auch bei jenen keine Reduktion der Arbeitsleistung anzutreffen ist, die sich vehement über hohe Grenzsteuersätze und negative Leistungsanreize beklagen. Bei den höchsten Einkommensklassen sind eher die Versuche der Steuererminderung über die Nutzung von Steuervergünstigungen (Abschreibungsmöglichkeiten u. a.) zu beobachten als eine gezielte Reduktion des Erwerbseinkommens mittels einer Verminderung des Arbeitsangebots. Mögliche Ausweichreaktionen sind zudem eher im illegalen Bereich von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit zu vermuten.<sup>203</sup>

Argumentiert man innerhalb der Steuerstatistik, so zeigt sich, daß die Lohn- und stärker noch die Einkommensteuer einen deutlich nivellierenden Effekt auf die Einkommensverteilung haben. Dieser Effekt ist neben dem Progressionsverlauf auch von der Ausgestaltung der steuerlichen Abzüge und der Primärverteilung der Einkommen abhängig. Die oben angesprochene sozialpolitische Differenzierung der Tarife und Abzugsmöglichkeiten steht neben einer Vielzahl anderer. Eine Verkürzung der Diskussion ausschließlich auf die Frage der Höhe der Spitzensteuersätze wird insofern teilweise am Problem vorbei geführt, als deren Änderung nur marginal nivellierende Bedeutung hat. Gravierender ist demgegenüber der Effekt der Entlastung einiger Steuerpflichtiger durch Ausgestaltung steuerlicher Abzüge, die im Detail der Öffentlichkeit weitgehend verborgen bleiben.<sup>204</sup>

Ein Blick in die bundesdeutsche Lohn- und Einkommensteuerstatistik ist gleichwohl schon deshalb aufschlußreich, da ca. 97 % der Bruttolohn- und Gehaltssumme, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen wird, auch in der Steuerstatistik abgebildet werden.<sup>205</sup> Einen Hinweis auf das Ausmaß der Nivellierungswirkung erhält man durch Berücksichtigung sowohl des Steuertarifs als auch der Abzugsmöglichkeiten. Letztere werden steuerstatistisch in der Differenz zwischen dem Gesamtbetrag der Einkünfte und der Höhe des zu versteuernden Einkommens abgebildet. Gemessen in absoluten Werten steigt diese Differenz mit steigendem Einkommen durchweg an (von 1065 DM auf 953.676 DM), in Relation zum

---

<sup>202</sup> Vgl. Zimmermann/Henke, 1987, S. 257.

<sup>203</sup> Vgl. Andel, 1983, S. 155.

<sup>204</sup> „Die Kritik richtet sich nicht in erster Linie gegen die überdurchschnittliche Höhe der effektiven Belastung, sondern dagegen, daß diese sich unkontrolliert von der Öffentlichkeit ergibt und daß deshalb bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen Vorteile erhalten, die mit den Zielsetzungen der Einkommensteuer nicht zu vereinbaren sind und die man ihnen bei voller Kenntnis der Auswirkungen der Abzugsmöglichkeiten auch nicht gewähren würde.“ Albers, 1974, S. 137 f.

<sup>205</sup> Vgl. Hüther, 1992, S. 36 ff.

Gesamtbetrag der Einkünfte nimmt sie hingegen ab.<sup>206</sup> Mit anderen Worten: Die sozialpolitischen Elemente erstens der Förderung politisch gewollter Tatbestände sowie zweitens der Prüfung des Bedarfs findet seinen steuersystematischen Niederschlag in den Sonderausgabenabzügen und besonders in den Grund-, Kinder-, Haushalts- und Ausbildungsfreibeträgen sowie im Ehegattensplitting.<sup>207</sup>

Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren erhebliche Möglichkeiten der Sonderabschreibung auf Immobilien in den neuen Bundesländern eingeräumt, die eine weitere Absenkung der Durchschnittssteuersätze der höchsten Einkommensklassen bewirkt haben. Eine solche Absenkung war nicht verteilungspolitisch, sondern allokativ motiviert. Die damit verbundene degressive Steuerbelastung durch Konzentration der Abzugsbeträge in den höchsten Einkommensklassen wurde hingenommen, um Investitionen in die neuen Bundesländer zu lenken.<sup>208</sup>

Als Ergebnis der empirischen Analyse ist somit festzustellen, *daß die Lohn- und Einkommensteuer tendenziell nivellierend wirkt, wenn auch der nivellierende Effekt des Steuertarifs von vielfältigen Sonderabzugsmöglichkeiten überlagert und verwässert wird.* In den letzten Jahren hat die Problematik der steuerlichen Gestaltungsspielräume der Selbständigen und der Bezieher höchster Einkommen eine neue Größenordnung erreicht, die vielfach als sozial ungerecht betrachtet wird. Gleichwohl zeigt sich in der Statistik nach wie vor deutlich der nivellierende Effekt der Lohn- und Einkommensteuer für den Großteil der Steuerpflichtigen. Sowohl gemessen am Gesamtbetrag der Einkünfte als auch gemessen am Durchschnittssteuersatz ist eine progressiv ansteigende Steuerbelastung erkennbar, die jedoch deutlich unter der Grenzsteuerbelastung bleibt und bei den höchsten Einkommensklassen sogar noch abfällt. Der nivellierende Effekt zeigt sich gleichermaßen in einem Vergleich der Gini-Koeffizienten der Brutto- und der Nettoeinkommen.<sup>209</sup> Von der

<sup>206</sup> Daten aus: Statistisches Bundesamt, 1989, S. 24 f. *Zeitel* berechnet für das Jahr 1955 noch eine umgekehrt u-förmig verlaufende Funktion der relativen Abzugsbeträge in Abhängigkeit vom Einkommen. Die absolute Höhe der Abzugsbeträge steigt auch bei ihm an. Auch seiner Ansicht nach mindern die Sondervergünstigungen und Sonderausgaben „den Progressionsgrad im ganzen beachtlich, speziell aber dessen Anstieg in der mittleren Einkommensklasse“. Vgl. *Zeitel*, 1959, S. 114 ff., Zitat S. 116.

<sup>207</sup> Vgl. als aktuellen Überblick zur Entlastungswirkung des Kinder-, Haushalts- und Ausbildungsfreibetrags *Gern*, 1995, S. 7–14; zur Problematik des Ehegattensplittings, das (aufgrund fälschlicher Fortschreibung der Normalfamilie) Einverdiener-Haushalte mit hohem Einkommen bevorzugt: *Petersen*, 1988, S. 59–71.

<sup>208</sup> „Gerade bei den Einkünften aus Kapitalvermögen, aber auch bei jenen aus Vermietung und Verpachtung sind die Abzugsbeträge stark konzentriert, so daß hier die Umverteilungswirkung des Einkommensteuertarifs deutlich abgeschwächt wird. Bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit sind hingegen die Abzugsbeträge vergleichsweise nivelliert und auch absolut gesehen von weitaus geringerer Bedeutung, so daß hier die Progressionswirkung voll durchschlägt und von der Abzugsregelung her noch verstärkt wird.“ *Petersen*, 1988, S. 44 f.

<sup>209</sup> Im Zuge von Veränderungen in der Verteilung der Bruttoeinkommen und fortlaufender Steuerrechtsänderungen ergeben sich unterschiedliche Umverteilungsquoten und Umverteilungsintensitäten. Damit schwankt jedoch das Ausmaß der Umverteilung nur geringfügig. Vgl. *Petersen*, 1988, S. 33 ff. und S. 39 ff.; *Bohnet*, 1989, S. 67–73, S. 122 f.

Lohn- und Einkommensteuer „kann man demnach auch behaupten, daß sie zur Realisierung verteilungspolitischer Zielsetzungen besser geeignet sei als jede andere Steuer, insbesondere besser als die speziellen Verbrauchsteuern“<sup>210</sup>. Verhält sich der Staat zurückhaltend bei der Gewährung von Steuerprivilegien, so spricht vieles für eine Nutzung dieser Steuer als Instrument der staatlichen Umverteilungspolitik.

*Verbrauchsteuern* stellen in den meisten Industriestaaten den zweiten wichtigen Pfeiler der Steuereinnahmen dar und dominieren in einigen romanischen Ländern das Steueraufkommen. Da sie verwaltungstechnisch weniger anspruchsvoll als die Lohn- und Einkommensteuer sind und sie durch grenzüberschreitenden Einkauf umgangen werden können, scheinen zunächst die Verbrauchsteuern auf der Ebene der Europäischen Union harmonisiert zu werden. Verbrauchsteuern ermöglichen eine Umverteilung der Primäreinkommen, da sie es dem Staat ermöglichen, durch differenzierte Steuersätze auf einzelne Güter deren relative Preise zu beeinflussen und damit erstens eine Umverteilung im Ausmaß des Konsumverhaltens zu bewirken und zweitens die Nachfrage zwischen Gütern zu lenken (Meritorisierung oder Demeritorisierung). Ganz ähnlich der Analyse bei der Lohn- und Einkommensteuer kann also nicht das gesamte Steueraufkommen als sozialpolitisch motiviert bezeichnet werden, sondern nur der differenzierende Tarif der allgemeinen Verbrauchsteuer sowie spezielle Verbrauchsteuern.

Theoretisch betrachtet reduzieren sich die Unterschiede zwischen einer Verbrauchsteuer und der Einkommensteuer zunächst auf die Art der Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit. Während bei der Einkommensteuer die Leistungsfähigkeit direkt bei der Einkommensentstehung berücksichtigt wird, zielt die Verbrauchsteuer indirekt auf die Einkommensverwendung ab.<sup>211</sup> Darüber hinaus ist jedoch zu bedenken, daß die Haushalte im Konsum über einen größeren Gestaltungsspielraum als bei der Höhe ihres Arbeitseinkommens verfügen. Je elastischer das Angebot und je starrer die Nachfrage, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Verbrauchsteuern von den Haushalten getragen werden.<sup>212</sup> Kurzfristig mögen die Überwälzungsmöglichkeiten der Unternehmen beschränkt sein, langfristig indes ergibt sich aus der Maximierungsannahme der neoklassischen Ökonomie, daß die Unternehmen ihr Engagement in dem belasteten Markt solange reduzieren, bis sich die dortigen Gewinne denjenigen auf anderen Märkten angeglichen haben.

*Spezielle Verbrauchsteuern* werden langfristig von den privaten Haushalten gemäß ihrer Konsumquote und Konsumstruktur getragen.<sup>213</sup> Dies hat schon *Ferdinand Lassalle* zur vehementen Ablehnung der ‚ungerechten‘ indirekten Steuern veranlaßt und die traditionelle Ablehnung indirekter Steuern durch die Gewerkschaften be-

---

<sup>210</sup> Kitterer, 1986, S. 234.

<sup>211</sup> Vgl. Nagel/Müller, 1992, S. 75.

<sup>212</sup> Vgl. Bohnet, 1989, S. 157; Liefmann-Keil, 1961, S. 164 f.; Andel, 1983, S. 156; Zimmermann/Henke, 1987, S. 218.

<sup>213</sup> Vgl. Bohnet, 1989, S. 162.

gründet.<sup>214</sup> Aus der langfristigen Traglast der privaten Haushalte folgt, daß der fiskalische Effekt einer speziellen Verbrauchsteuer besonders hoch sein wird, wenn die Nachfrageelastizität bei dem besteuerten Gut gering ist. Daher wird eine Steuer auf ‚lebensnotwendige‘ Güter regressiv wirken und gleichzeitig sichere Staatseinnahmen garantieren. Verteilungspolitisches und fiskalisches Ziel stehen hier insofern in einem gewissen Gegensatz.<sup>215</sup>

Hinsichtlich der empirischen Verteilungsanalyse der speziellen Verbrauchsteuern besteht in der Literatur weitgehend Konsens. In den empirischen Analysen wird regelmäßig unterstellt, daß die speziellen Verbrauchsteuern in vollem Umfang an die Haushalte weitergegeben werden, daß also die Traglast vollständig bei den privaten Haushalten liegt.<sup>216</sup> Bereits ältere empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland zeigen, daß mit steigendem Einkommen die Belastung der Haushalte einen umgekehrt U-förmigen Verlauf hat. Die Belastungsfunktion der Haushalte hat zunächst einen proportionalen Verlauf und wird erst ab einem höheren Einkommen regressiv. Vernachlässigt man Modifikationen in der Berechnungsmethodik<sup>217</sup>, so bleibt die Feststellung von der „unsozialen Wirkung bestehen, da insbesondere die oberste Einkommensklasse in allen Fällen am geringsten belastet ist, der Unterschied zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern auffällig ist und Familien mit Kindern gegenüber solchen ohne Kinder benachteiligt sind“<sup>218</sup>.

Betrachtet man neuere Daten für die Bundesrepublik<sup>219</sup> zur absoluten Belastung der Haushalte mit speziellen Verbrauchsteuern, so zeigen diese zunächst ein scheinbar der generellen Aussage widersprechendes Bild. Denn für die meisten speziellen Verbrauchsteuern wird mit steigendem Einkommen ein absolut höherer Konsum und damit eine absolut zunehmende Belastung der Haushalte ausgewiesen. Besonders deutlich ist der Belastungsanstieg bei der Getränke-, Mineralöl- und Versicherungssteuer, während die Tabaksteuer hier die Ausnahme von der Regel bildet. Dabei liegen die Maximalwerte der Belastung je nach Steuerart bei unterschiedlichen Einkommensniveaus.

Erst eine Betrachtung der Belastungskoeffizienten<sup>220</sup> belegt die obige These, indem sie die Regressionswirkung der speziellen Verbrauchssteuern zeigt. Jene Regression ist zwar nachweisbar, bewegt sich aber auf sehr niedrigem, fast vernachlässigbarem Niveau.<sup>221</sup> Die Belastung ist somit „im Prinzip regressiv“ ausgestal-

<sup>214</sup> Vgl. den Hinweis in *Tofaute*, 1997, S. 104.

<sup>215</sup> Vgl. *Zimmermann/Henke*, 1987, S. 218 f.

<sup>216</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 163.

<sup>217</sup> Die berechnete Verteilungswirkung ist abhängig von der Verbrauchsstruktur des Haushalts, dem Grad möglicher direkter Zurechnung und dem Einkommensbegriff, der bei der Berechnung der relativen Belastung zugrunde gelegt wird.

<sup>218</sup> *Wartenberg*, 1979, S. 39.

<sup>219</sup> Vgl. *Tofaute*, 1996, S. 619.

<sup>220</sup> Vgl. *Tofaute*, 1996, S. 621.

<sup>221</sup> Dies gilt umso mehr, als der Effekt eher überzeichnet ist. Denn die Belastungskoeffizienten wurden anhand der Nettoeinkommen berechnet. Daher zeigen sie den Regressionseffekt

tet<sup>222</sup>, d. h. mit je nach Steuerart regressiven bis proportionalen Belastungsfunktionen. Daraus ergibt sich im Endeffekt eine umgekehrte U-Form, die sich auch als Ergebnis von Gruppensimulationsmodellen regelmäßig bestätigt.<sup>223</sup> Das Maximum der Belastungsfunktionen liegt bei einem Haushaltsnettoeinkommen zwischen 2000 und 4000 DM, also im Bereich des durchschnittlichen Nettoeinkommens. Erst ab diesem Einkommen ist die Gesamtwirkung der speziellen Verbrauchssteuern regressiv. Insbesondere bei den sehr hohen Einkommen sind dann sehr geringe Belastungskoeffizienten zu erkennen.

*Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, daß die speziellen Verbrauchsteuern in der Bundesrepublik nur einen schwach ausgeprägten regressiven Effekt haben.* Insbesondere in bezug auf das monatliche Haushaltsnettoeinkommen ist deren Steuerbelastung – zumindest im bundesdeutschen Steuersystem – vernachlässigbar gering. Für ihren Einsatz als Instrument der Umverteilungspolitik bedeutet dies, daß die speziellen Verbrauchsteuern, wenn überhaupt, dann die Einkommensverteilung nicht nivellieren und kaum als finanzpolitisches Instrument einsetzbar sind. Auch die grundsätzlich mögliche Differenzierung nach „sozialen Gesichtspunkten“<sup>224</sup> ist wenig erfolgversprechend.

Die Inzidenz einer *allgemeinen Verbrauchsteuer* ist insofern einfacher abzuschätzen, da hier jene Substitutionsmöglichkeiten zwischen Gütern ausscheiden, die als Vermeidungsstrategie bei speziellen Verbrauchsteuern denkbar sind. Die Option, den Gegenwartskonsum durch zukünftigen Konsum zu umgehen, besteht erstens auch bei speziellen Verbrauchsteuern und führt zweitens nur dann zur Steuervermeidung, wenn zum Zeitpunkt des zukünftigen Konsums höhere Verbrauchssteuersätze herrschen. Langfristig betrachtet werden die Haushalte als Endverbraucher die allgemeine Verbrauchsteuer voll tragen, wenn man unterstellt, daß ihnen langfristig weder Rückwälzungen auf die Faktoreinkommen noch Vorwälzungen auf die Verbraucherpreise gelingen.<sup>225</sup>

Im bundesdeutschen Steuersystem hat die allgemeine Verbrauchsteuer über die differenzierte Ausgestaltung der Tarife eine ‚soziale Komponente‘ verliehen be-

---

der Verbrauchssteuern unter Berücksichtigung der progressiven Einkommensteuerbelastung. Eine solche Datenbasis führt ceteris paribus zu höheren Belastungskoeffizienten und einer stärker ausgeprägten Regressionswirkung.

<sup>222</sup> Tofaute, 1996, S. 624. Die gleichen Ergebnisse finden sich in Tofaute, 1997, S. 106–112. Hier betont er indes die Belastung in Abhängigkeit vom sozialen Status. Demnach werden insbesondere Arbeitnehmerhaushalte von der Mehrwertsteuer belastet. Dies wiederum wird darauf zurückzuführen sein, daß Arbeitnehmerhaushalte gegenüber den Nichterwerbstätigen und den Selbständigen eben jene mittlere Einkommensposition einnehmen, die die höchste relative Belastung mit sich bringt.

<sup>223</sup> Die Ergebnis findet sich bereits bei Zeitel, 1959, S. 131, eine neuere Untersuchung mit Gruppensimulationsmodellen findet sich bei Müller/Nagel/Petersen, 1997, S. 118. Das Ergebnis wird bei einer Berücksichtigung verschiedener Verhaltensannahmen zwar modifiziert, bleibt jedoch im Kern erhalten.

<sup>224</sup> Tofaute, 1996, S. 628.

<sup>225</sup> Vgl. Bohnet, 1989, S. 171; Kitterer, 1981, S. 224f.

kommen. Zu beachten ist die Befreiung von der Mehrwertsteuer sowie der ermäßigte Mehrwertsteuertarif. Miete, Leistungen der Gesundheitspflege sowie Kulturveranstaltungen sind von der Mehrwertsteuer befreit, während Nahrungsmittel, Blumen, Fahrtkosten, Gebrauchsgüter der Gesundheitspflege, Bücher und Zeitschriften zum halbierten Mehrwertsteuersatz besteuert werden.<sup>226</sup> Da einkommensschwache Haushalte einen größeren Teil ihres Einkommens auf die Deckung von Grundbedürfnissen verwenden und diese von der Mehrwertsteuer befreit sind oder nur ermäßigt besteuert werden, wird durch den differenzierten Tarif die regressive Wirkung der Verbrauchsteuer kompensiert oder gar in eine progressive Wirkung umgekehrt.

Gegenstand der empirischen Analysen ist daher die Frage, ob und in welchem Ausmaß über die Tariffdifferenzierung der insgesamt regressive Effekt der Mehrwertsteuer kompensiert wird. Auch hier zeigt der Blick in die Literatur eine im Wesentlichen einhellige Beurteilung dergestalt, daß der Regressionseffekt zwar abgeschwächt wird, insgesamt jedoch dominiert.<sup>227</sup> Bereits Studien aus den fünfziger Jahren stellen einen regressiven Effekt der allgemeinen Verbrauchsteuer fest.<sup>228</sup> Dieses Ergebnis ist im Kern bis heute unverändert geblieben, wenn auch die Frage an Bedeutung gewonnen hat, bei welchem Einkommen der Regressionseffekt einsetzt. *Kitterer* hat hier mit seinem Beitrag Mißverständnisse beseitigt, indem er darauf hinweist, daß der Regressionseffekt vom zugrunde gelegten Einkommensbegriff abhängig ist: Gemessen am privaten Verbrauch werden die Haushalte mit steigendem Einkommen progressiv belastet, da der Anteil des steuerbegünstigten Konsums zurückgeht. Weitet man den Einkommensbegriff auf das Haushaltsnettoeinkommen aus, so ergibt sich der typische u-förmige Verlauf der Belastungsfunktion. Betrachtet man hingegen das Haushaltsbruttoeinkommen, so wirkt die Mehrwertsteuer mit steigendem Einkommen eindeutig regressiv.<sup>229</sup> Je weiter man also den Einkommensbegriff faßt, desto eher ist ein regressiver Verlauf der Belastungsfunktion zu konstatieren.

Zur Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer liegen einige neuere Ergebnisse vor, die aus Anlaß einer geplanten Mehrwertsteuererhöhung deren Verteilungswirkungen untersuchen. Sie konstatieren – abhängig vom Einkommensbegriff, dem Grad der Differenzierung zwischen Haushalten und der Komplexität der verwendeten Haushaltstypologie – entweder einen „bogenförmigen Verlauf“ der Mehrwertsteuerbelastung<sup>230</sup> oder einen deutlich regressiven Effekt.<sup>231</sup> Bei der Gesamtbelastung wirken zwei gegenläufige Effekte zusammen. Entlastend wirkt, daß einem steigen-

<sup>226</sup> Vgl. *Hilzenbecher*, 1990, S. 65 f.

<sup>227</sup> Vgl. die Zusammenstellung der Ergebnisse von *Kitterer*, 1981; *Dennerlein*, 1982 und *Hupperts/Wartenberg*, 1978 bei *Bohnet*, 1989, S. 164 f.

<sup>228</sup> Vgl. bereits *Zeitler*, 1959, S. 128.

<sup>229</sup> Vgl. *Kitterer*, 1981, S. 226.

<sup>230</sup> Vgl. *O. V.*, 1996, S. 628. Die Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung geht von der dreigeteilten Haushaltstypologie des Statistischen Bundesamtes aus.

<sup>231</sup> Beide Studien beziehen sich ausschließlich auf die Einkommensklasse des Bruttoeinkommens und nehmen zudem eine stärkere Differenzierung der Einkommensklassen vor. Vgl. *Tofaute*, 1994, S. 649; *Nagel/Müller*, 1992, S. 93 ff.



den Einkommen eine fallende Konsumquote entspricht, belastend wirkt hingegen, daß der Anteil des voll steuerpflichtigen Verbrauchs ebenfalls zunimmt. Insgesamt ergibt sich daraus nach *Tofaute* ein Ansteigen der Belastung bis in die Einkommensklasse von 2000–3000 DM auf 7,3 % des Nettoeinkommens. Bis zu einem Einkommen von 4000–5000 DM verbleibt die Belastung auf überdurchschnittlichem Niveau. Aber bereits ab der Höchstbelastung dominiert der sich aus dem Rückgang der Konsumquote ableitende Entlastungseffekt.<sup>232</sup> Wenn auch mit dem Ergebnis des Maximums in einer höhere Einkommensklasse, bestätigt auch die Studie von *Nagel* und *Müller* einen regressiven Effekt der bundesdeutschen Mehrwertsteuer.<sup>233</sup> Der Regressionseffekt wird daher um so deutlicher sichtbar, je weiter man die Betrachtung in die oberen Einkommensklassen ausweitet.<sup>234</sup>

*Insgesamt ist festzustellen, daß der vielfach vermutete regressive Effekt der Mehrwertsteuer nur für jene Einkommensklassen gilt, die jenseits der maximalen Belastung liegen.* Für alle Haushalte betrachtet, zeigt sich ein umgekehrt U-förmigen Verlauf der Belastungsfunktion, bei der die Effekte ermäßigter Steuersätze, unterschiedlicher Konsumstruktur und einer sinkende Konsumquote ineinander greifen. Insbesondere für die unteren Einkommensklassen wird das distributive Ziel der Tariffdifferenzierung erreicht.<sup>235</sup> *Allerdings ist der distributive Effekt von dem gewählten Einkommensbegriff abhängig.* Allein bezogen auf das Haushaltsbruttoeinkommen ist der Belastungsverlauf durchgängig regressiv. Nur wenn man das Haushaltsnettoeinkommen betrachtet, so zeigt sich der umgekehrt u-förmige Verlauf, da nun die Nennergröße in Höhe der Lohn- und Einkommensteuer vermindert wird. Will man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, das Untersuchungsergebnis durch eine ‚günstige‘ Bezugsgröße vorgeprägt zu haben, so sollte das Ergebnis für die verschiedenen Einkommensbegriffe getrennt berechnet und ausgewiesen werden.<sup>236</sup>

Die Kenntnis dieser Faktoren macht den Gedanken plausibel, bei der Konzeption eines Steuersystems zu berücksichtigen, daß der gesamte Verbrauch nach sehr differenzierten Tarifen besteuert werden kann und damit allgemeine und spezielle Verbrauchsteuer ineinander aufgehen. Nach *Petersens* Ansicht bietet es sich sogar an, „die bestehende allgemeine Umsatzsteuer durch eine weitere Tariffdifferenzierung auszubauen; wie in einigen Ländern der Europäischen Gemeinschaft könnte ein dritter, erhöhter Steuersatz für superiore Güter eingeführt werden. Eine solche weitere Tariffdifferenzierung würde die Regressionswirkung weiter reduzieren und zugleich die sozialen Problemgruppen relativ begünstigen.“<sup>237</sup> Bei einer konsequenten

<sup>232</sup> Vgl. *Tofaute*, 1994, S. 650.

<sup>233</sup> Vgl. *Nagel/Müller*, 1992, S. 94–97.

<sup>234</sup> Die pauschale Behauptung, daß die Mehrwertsteuer Familien mit Kindern stärker belastet, ist jedoch zweifelhaft. Hier ist zu bedenken, daß sich mit steigender Kinderzahl die Konsumstruktur in Richtung der steuerbegünstigten oder -befreiten Güter bewegt. Vgl. *Huppertz/Wartenberg*, 1978, S. 399; *Hilzenbecher*, 1990, S. 73.

<sup>235</sup> Vgl. *Nagel/Müller*, 1992, S. 105.

<sup>236</sup> Vgl. *Huppertz/Wartenberg*, 1978, S. 396; *Hilzenbecher*, 1990, S. 76 f.

<sup>237</sup> *Petersen*, 1992 a, S. 189; vgl. *Kitterer*, 1986, S. 181 und 232.



Differenzierung des Tarifes wäre das Urteil, „daß es sich bei der Umsatzsteuer um eine ausgesprochen *arbeitnehmerfeindliche* Steuer handelt“<sup>238</sup>, in seiner pauschalen Variante nicht mehr gerechtfertigt.

Andererseits ist jedoch Skepsis gegenüber der Praktikabilität möglicher und notwendiger Differenzierungen angebracht. Ein nationaler Alleingang böte einen erheblicher Anreiz zum illegalen Handel hoch besteuarter Güter. Auch empirisch läßt sich nachweisen, daß bereits in den achtziger und neunziger Jahren die speziellen Verbrauchsteuererhöhungen weniger erfolgreich waren als vorher, da der Anreiz zur Substitution relativ angestiegen war. Zudem könnten Branntwein- und Tabaksteuer ihre Sättigungsgrenze erreicht haben, da weitere Steuererhöhungen von den Konsumenten mit Verbrauchseinschränkungen oder Substitution durch legale oder illegale Grenzkäufe beantwortet werden.<sup>239</sup> Während also auf den ersten Blick die Umfinanzierung des Staatsbudgets mittels stärkerer Finanzierung durch differenzierte Verbrauchsteuertarife praktikabel erscheint, zeigen sich bei näherer Prüfung Gefahren der Überforderung dieses Weges.

Die Besteuerung des *Vermögensbestandes und der Vermögensübertragung* hat eine lange Tradition. Sie ist historisch durch die Erhebungstechnik und den sozialen Status bedingt, der an das Vermögen geknüpft ist. Der Vermögens- und Grundsteuer liegt der Gedanke des ‚arbeitslosen Einkommens‘ der Vermögenseigentümer zugrunde – sei es als Mietzins, Spekulationsgewinn oder Kreditsicherungspotential. Die materielle Inzidenz der Vermögens- und Grundsteuer hängt kurzfristig u. a. von der Marktform und den Elastizitäten ab, so daß auch hier keine eindeutigen Überwälzungsspielräume bestimmt werden können. Darüber hinaus gilt auch hier, daß langfristig eine Weitergabe der Steuerlast wahrscheinlich ist, im Fall der Grundsteuer etwa über den Mietzins oder den Kaufpreis der Immobilie. Je weiter also die Einführung einer Grundsteuer zurückliegt, desto eher haben nicht die Eigentümer, sondern die Nutzer die Traglast.<sup>240</sup> Die gesamtwirtschaftliche Belastung bestimmt sich dann wiederum nach der Konsumquote und der Konsumstruktur der Haushalte.<sup>241</sup>

Die empirische Analyse für die Bundesrepublik zeigt zudem, daß die Steuern auf den Vermögensbestand und die Vermögensübertragung (wie sie in der Bundesrepublik gelten bzw. galten) zwar vom Ansatz her nivellieren, jedoch in ihrem Volumen sehr gering waren bzw. sind. Der geringe Umverteilungseffekt der Vermögensteuer ist auf eine enge Abgrenzung des Vermögensbegriffs (ohne Humankapitalvermögen und Sozialversicherungsansprüche), die großzügigen Bewertungsvorschriften und Freibeträge zurückzuführen. Die verteilungspolitische Wirkungslosigkeit der Vermögensteuer steht in einem gewissen Gegensatz zur Ausführlichkeit, mit der ihre

<sup>238</sup> Huppertz/Wartenberg, 1978, S. 398. Hervorhebungen im Original.

<sup>239</sup> Bei der Mineralölsteuer scheint dieser Punkt noch nicht erreicht. Vgl. O. V., 1995, S. 782; sowie Teichmann/Meinhardt, 1993, S. 141, zur Umschichtung zwischen den Steuerarten.

<sup>240</sup> Vgl. Bohnet, 1989, S. 212.

<sup>241</sup> Vgl. Bohnet, 1989, S. 215.

Inzidenzanalysen in der finanzwissenschaftlichen Lehrbuchliteratur betrieben wird. Realiter werden hingegen die Wirkungen der Vermögensteuer vor allem im Bereich der Steuervermeidung zu suchen sein. Auch unter diesem Aspekt trägt jedoch die Vermögensteuer nur wenig zur Erreichung sozialpolitischer Ziele bei.

Erkenntnisse zur formalen Inzidenz der Vermögens-, Grund- und Erbschaftssteuer in der Bundesrepublik wurden bisher kaum gewonnen. Nach Angaben *Bohnet's* zahlte in den achtziger Jahren nur ein Bruchteil aller privaten Haushalte (ca. 3 %) überhaupt Vermögensteuer und nur ca. 7 % des gesamten Vermögens wurden von der Vermögensteuer berührt. Gemessen am Gini-Koeffizient der Konzentration des Gesamtvermögens im Vergleich zum Nettovermögen ist daher keine merkliche Umverteilung festzustellen.<sup>242</sup> Auch neuere Daten bestätigen die bekanntermaßen geringen Umverteilungseffekte der Vermögensteuer.<sup>243</sup>

Eine ähnliche Bewertung ist hinsichtlich der Grundsteuer vorzunehmen. Erstens ist das Aufkommen der Grundsteuer mit ca. 0,25 % des Verkehrswerts sehr gering, zweitens liegt die materielle Inzidenz schon deshalb bei den Nutzern, da die Grundsteuer regelmäßig und vertraglich (über die Umlage der ‚kalten Betriebskosten‘ in der Miete) an die Nutzer der Immobilien weitergegeben wird. Aus dieser Überwälzung folgt die bereits oben angedeutete Vermutung, daß die Grundsteuer als eine spezielle Vermögensteuer jene Haushalte stärker belastet, die größere Anteile ihres Einkommens z. B. für das Wohnen ausgeben. Da dieser Konsum mit steigendem Einkommen abnimmt, wirkt die Grundsteuer in ihrer bundesrepublikanischen Form letztlich regressiv.<sup>244</sup> Sie verfehlt ihr verteilungspolitisches Ziel völlig.

Auch die Erbschaftssteuer trägt kaum etwas zur Nivellierung des Vermögens der privaten Haushalte bei. Aufgrund der Steuerfreibeträge sowie der Staffelung nach Höhe und Art des Erbanfalls und dem Verwandtschaftsgrad wird weniger als 5 % des Vermögens der privaten Haushalte erfaßt und dieses auch nur mit einem durchschnittlichen Steuersatz von 10 %. Als einzige beachtenswerte Wirkung der Erbschaftssteuer ist darauf hinzuweisen, daß sie Verhaltensänderungen auslösen dürfte und somit einen Einfluß auf die Art der Vermögensanlage und das Verfahren der Vermögensübertragung hat.<sup>245</sup> In ihrer heutigen Form wirkt die Erbschaftssteuer kaum umverteilend. Umverteilende Effekte wären nur dann zu erreichen, wenn das Aufkommen insgesamt erhöht und für die zusätzliche Vermögensbildung ‚breiter‘ Bevölkerungsschichten verwendet würde.<sup>246</sup>

Das *Zwischenfazit* zur Effizienz staatlicher Umverteilung mit Hilfe des Steuersystems ist *ernüchternd*. Es hat sich gezeigt, daß die *Lohn- und Einkommensteuer*

<sup>242</sup> Vgl. *Brümmerhoff*, 1990, S. 467; *Bohnet*, 1989, S. 205.

<sup>243</sup> Sie wurde bereits von *Zeitl*, 1959, S. 123 festgestellt. Vgl. die Daten in *Schöffel*, 1993, S. 755.

<sup>244</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 210–215.

<sup>245</sup> Vgl. *Brümmerhoff*, 1990, S. 468.

<sup>246</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 216; vgl. auch den grundlegenden Beitrag von *Oberhauser*, 1974, S. 150–156.

zwar *nivellierend* wirkt, der Progressionseffekt jedoch durch die vielfältigen Abzugsmöglichkeiten *abgeschwächt* wird. Zudem verlagern sich die Staatseinnahmen tendenziell weg von den direkten und hin zu den indirekten Verbrauchsteuern. Deren Belastungsfunktion wiederum ist durch eine *umgekehrte U-Kurve* gekennzeichnet, was nur eine geringe Nivellierung der Primärverteilung erwarten läßt. Da schließlich auch die Besteuerung des *Vermögensbestandes und der Vermögensübertragung nur geringe Umverteilungseffekte* hat, kann der Vorwurf *mangelnder verteilungspolitischer Effizienz des bundesdeutschen Steuersystems* bestätigt werden.

#### 4.2.2.1.4 Weitere sozialpolitisch relevante Aspekte

##### 4.2.2.1.4.1 Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen

Die Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen sind von dem Finanzierungsverfahren und von den Prinzipien der Leistungsgewährung abhängig. Die Verteilungseffekte des Finanzierungsverfahrens werden von den *Prinzipien der Beitragsbemessung*, d.h. von der Höhe des Beitragssatzes und der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen bestimmt. In der Form, wie in der Bundesrepublik aus ordnungspolitischen Gründen ‚Friedensgrenzen‘ zwischen dem System der Sozialversicherung und dem der Privatversicherung bestehen, werden Pflichtbeiträge nach einem linearen Tarif und nur bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze gezahlt. Insgesamt ist daher die Verteilungswirkung dieser Beitragsgestaltung zunächst linear und ab Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze regressiv.

Dabei gilt – analog zu der Inzidenz der Einkommensteuer –, daß zwar Arbeitnehmer und Arbeitgeber (bis auf die gesetzliche Unfallversicherung, die als Form der Unternehmenshaftpflichtversicherung interpretiert wird) je zur Hälfte die Beiträge zur Sozialversicherung entrichten, daß jedoch in materieller Hinsicht beide Beitragsanteile von den Arbeitnehmern getragen werden. Aus Sicht der Arbeitgeber sind die Sozialversicherungsbeiträge Lohnbestandteile des insgesamt zu erwirtschaftenden Bruttolohnes, so daß langfristig von einer Überwälzung des Arbeitgeberanteiles auszugehen ist. Denkbar sind eine Rückwälzung über die Löhne, eine Vorwälzung über die Preise oder eine Kombination von beidem. Nur unter sehr speziellen Bedingungen besteht kurzfristig die Aussicht, daß Arbeitgeber über Preis- und Absatzrückgänge einen Anteil an der Finanzierung der Sozialversicherung zu tragen haben.<sup>247</sup>

Folgt man dieser Argumentation, so ist die in der öffentlichen Diskussion oftmals hervorgehobene Höhe der Lohnnebenkosten dann bedeutungslos, wenn es den Arbeitgebern gelingt, gestiegene Lohnnebenkosten durch eine Senkung der Bruttolöhne und/oder Produktivitätssteigerungen zu kompensieren. Die paritätische Beitrags-

<sup>247</sup> Vgl. Liefmann-Keil, 1961, S. 170; Bohnet, 1989, S. 259; Albers, 1977, S. 905; Behrens, 1991, S. 31.

zahlung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist allenfalls ein ordnungspolitisches Signal und ein Anker zur Rechtfertigung der paritätischen Verwaltung der Sozialversicherungen.

Das vorstehende Argument weist jedoch über den Rahmen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik hinaus und birgt die Gefahr, daß die reale Traglast des Systems hinter der Zahllast verdeckt wird. Die paritätische, ‚solidarische‘ Beitragszahlung in den Sozialversicherungen ist nur dann zu rechtfertigen, wenn man das „etablierte System der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen“<sup>248</sup> als einen Wert an sich auffaßt, d. h. der korporatistischen Ordnung an sich institutionellen Wert beimißt. Dann jedoch würde nicht mehr anhand der Traglast argumentiert, sondern in der breiteren Perspektive der konfliktbegrenzenden Wirkung der bundesdeutschen Sozialordnung.

Eine rein neoklassische Argumentation kommt zu anderen Ergebnissen. Würden im Extrem die Arbeitgeberbeiträge ganz abgeschafft und einzig die Arbeitnehmer die Sozialversicherungsbeiträge finanzieren, so würde sich – wie auch der *Sachverständigenrat* wiederholt konstatiert hat – die materielle Inzidenz gegenüber dem heutigen Zustand nicht ändern. Das bedeutet auch, daß die Beschäftigungswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten davon abhängen, ob es zu einer Vorteilswegnahme durch eine kompensatorische Lohnerhöhung, ein Sinken der Güterpreise oder eine Stagnation der Produktivitätssteigerung kommt. Umgekehrt gilt auch, daß eine Erhöhung der Lohnnebenkosten nur dann zu sinkender Beschäftigung führt, wenn die Kostensteigerung nicht durch eine Lohnsenkung, eine Erhöhung der Güterpreise oder verstärkten Rationalisierungsdruck kompensiert wird. Je kurzfristiger die Anhebungen der Beitragssätze erfolgen, desto eher werden die Arbeitgeber für einen Übergangszeitraum einen Teil der Traglast übernehmen. Langfristig ist daher nicht die Höhe der Lohnnebenkosten für den beschäftigungspolitischen Erfolg entscheidend, sondern die Konstanz der Beitragssätze. Nichts ist daher schädlicher als sprunghafte Eingriffe des Gesetzgebers in das Leistungsrecht und die Beitragshöhe der Sozialversicherungen. Eine ausschließliche Finanzierung der Sozialversicherung durch Arbeitnehmerbeiträge könnte hier das Gewicht der Versicherteninteressen in der Selbstverwaltung stärken und schädliche Beschäftigungseffekte vermindern.

Neben den Prinzipien der Beitragsbemessung sind die *Prinzipien der Leistungsgewährung* für die Verteilungswirkungen der Sozialversicherung entscheidend. Bei den Prinzipien der Leistungsgewährung ist darauf hinzuweisen, daß die Sozialversicherung das Ziel des Ausgleichs von Lebenslagen und nicht – wie die Privatversicherung – das Ziel des Schadensersatzes nach Risikoeintritt verfolgt. Der Realisationsgrad dieser unterschiedlichen Ziele zeigt sich, wenn Beitragsgestaltung und Leistungsgewährung in der Sozialversicherung im Vergleich zur Privatversicherung simultan und differenziert nach den Versicherungszweigen betrachtet werden.

---

<sup>248</sup> Vgl. Hauser, 1997, S. 175.

Bereits Ende der fünfziger Jahre wurde erkannt, daß – neben dem wegweisenden theoretischen Beitrag *Gerhard Mackenroths* – der schlichte empirische Befund auf die erhebliche verteilungspolitische Bedeutung der Sozialversicherungen verweist. Nach wie vor dürfte die Feststellung *Gerhard Zeitels* Gültigkeit haben: „Allein die Beiträge der Versicherten übertreffen aufkommensmäßig die Lohnsteuer beträchtlich. Sie sind also für die Masse der Arbeitnehmer quantitativ gewichtiger als alle Steuern, die direkt an die Leistungsfähigkeit anknüpfen, wie sie im Einkommen und Vermögen zum Ausdruck kommt.“<sup>249</sup> Betrachtet man nur die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im Jahre 1995, so addieren sich diese auf ca. zweimal 20 % des Bruttoeinkommens und sie liegen damit – zählt man Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag zusammen und rechnet man beide den Arbeitnehmern an – bei einem Mehrfachen des Lohn- und Einkommensteuersatzes.<sup>250</sup> Auch gemessen am Umfang des Sozialbudgets liegt die Summe der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen über dem Aufkommen aus der Einkommensteuer.

In empirischen Analysen werden die Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen meist für die einzelnen Sicherungsbereiche getrennt ermittelt. Es zeigen sich in jedem Sicherungsbereich unterschiedlich gelagerte Verteilungsströme zwischen Einkommensklassen, Generationen, nach Geschlecht oder Erwerbsstatus. Zur Untersuchung dieser Verteilungsströme sind eine Vielzahl von Konzepten möglich.<sup>251</sup> Im Rahmen dieser Arbeit können nicht alle denkbaren Verteilungsströme betrachtet werden, weshalb eine Auswahl zwischen den aus sozialpolitischer Sicht zentralen Verteilungsströmen notwendig ist.

Unterschieden werden hier nur zwei Arten von Verteilungsströmen: erstens der versicherungsimmanente, leistungsbezogene Verteilungsstrom zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlern und zweitens der sozialversicherungsimmanente, beitragsbezogene Verteilungsstrom aufgrund nicht risikoäquivalenter Beitragszahlungen. Das Äquivalenzprinzip, wie es für private Versicherungen gilt, ist demnach Maßstab für die Einordnung einer Leistung als versicherungsimmanent bzw. sozialversicherungsimmanent.<sup>252</sup> Während in der ersten Betrachtungsweise die Gruppe der Aktiven gegenüber den Inaktiven abgegrenzt wird, äußert sich in der zweiten Betrachtungsweise das Solidaritätsprinzip in der Sozialversicherung in den Verteilungseffekten zwischen verschiedenen Haushaltstypen und Risikoklassen. Beide Betrachtungsweisen werden in folgender Tabelle 8 zusammengefaßt.

<sup>249</sup> *Zeitel*, 1959, S. 122 f.

<sup>250</sup> Eigene Berechnungen unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung. Vgl. *Gern*, 1995, S. 16.

<sup>251</sup> Am häufigsten findet man die Untersuchung im Querschnitt, im Längsschnitt oder im Zeitverlauf. Vgl. *Schmähl*, 1986, S. 11 ff. Darüber hinaus ist eine Differenzierung nach Kohorten denkbar, wodurch unterschiedliche generative oder konjunkturelle Rahmenbedingungen berücksichtigt werden können.

<sup>252</sup> Vgl. *Beck/Prinz*, 1998, S. 30–33.

Der *versicherungsimmanente, leistungsbezogene Verteilungsstrom* zeigt sich in der gesetzlichen Rentenversicherung im Rentenniveau des Eckrentners, das jedoch nicht von allen Versicherten (insbesondere Frauen) erreicht wird. Durch die Auswahl entsprechender Personengruppen kann daher das versicherungsimmanente Verteilungsergebnis präjudiziert und verfälscht werden. Dies gilt z. B. dann, wenn die betrachtete Personengruppe (etwa der ‚Eckrentner‘ mit 40jähriger Vollzeiterwerbstätigkeit) zur Minderheit geworden ist.<sup>253</sup> Im langfristigen Vergleich zeigt sich, daß sich die relative Position der Rentner, gemessen am Nettoeinkommen, seit 1960 tendenziell leicht verbessert hat.<sup>254</sup>

In der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung kann der versicherungsimmanente Umverteilungsstrom zum einen recht einfach anhand der Sätze für Arbeitslosengeld (und der staatlich finanzierten Arbeitslosenhilfe) angegeben werden. Hierzu wurde bereits oben ausgeführt, daß langfristig eine Verminderung des Sicherungsniveaus zu konstatieren ist.<sup>255</sup> In dem Maße, wie die Anspruchsvoraussetzungen und die Lohnersatzleistungen für Arbeitslosigkeit schrittweise abgesenkt wurden, hat auch der versicherungsimmanente Verteilungsstrom für den einzelnen Versicherten an Bedeutung verloren.

In der gesetzlichen Krankenversicherung läßt sich aufgrund des Sachleistungsprinzips die versicherungsimmanente Verteilungswirkung kaum messen. Dazu wären nutzenäquivalente Bewertungen der Realtransfers im Gesundheitssektor notwendig, die jedoch nicht vorliegen. Näherungsweise kann mit den Ausgaben für Gesundheitsleistungen pro Kopf argumentiert werden. Diese sind seit den fünfziger Jahren stetig gestiegen. Die Gründe dafür sind u. a. der kostentreibende medizinisch-technische Fortschritt in Diagnostik und Therapie sowie die demographische Entwicklung und die Zunahme chronischer Krankheiten.

Der *sozialversicherungsimmanente, beitragsbezogene Verteilungsstrom* wird in der Abweichung der tatsächlich entrichteten zu den ‚risikoäquivalenten‘ Beiträgen gemessen, d. h. durch eine Betrachtung der Differentialinzidenz. Es sind somit die tatsächlich geleisteten Beiträge mit jenen zu vergleichen, die dem individuellen Risiko – also dem privatwirtschaftlichen Versicherungstarif – äquivalent wären.<sup>256</sup> Die Abweichungen zwischen diesen beiden Tarifen zeigen dann den sozialversicherungsimmanenten Verteilungsstrom. Ausgangspunkt dafür ist die Heranziehung risikoäquivalenter Beiträge, wie sie in der Renten- und Kranken- und Pflegeversicherung zu ermitteln sind.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> Vgl. *Schmähl*, 1986, S. 66.

<sup>254</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 244.

<sup>255</sup> Vgl. 3.2.2.1.3.3 „Entstaatlichung von Sicherungsstandards und sinkendes Systemvertrauen“.

<sup>256</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 253.

<sup>257</sup> Vgl. *Behrens*, 1991, S. 27.

Tabelle 8

**Indikatoren der versicherungsimmanenten und sozialversicherungsimmanenten  
Verteilungswirkungen der Sozialversicherung**

<i>Sozialversicherungszweig</i>	<i>Beitragsseite: sozialversicherungsimmanente Verteilungswirkung gemessen an der Risikoäquivalenz der Beiträge</i>	<i>Leistungsseite: versicherungsimmanente Verteilungswirkung zugunsten der Leistungsempfänger</i>
<i>Unfallversicherung</i>	Als Unternehmenshaftpflicht konzipiert. Arbeitgeber zahlen risikoäquivalente Beträge und haben einen hohen Anreiz zur Unfallprävention.	Nach Schadenseintritt erhalten betroffene Arbeitnehmer Rehabilitationsleistungen sowie evtl. Rentenzahlungen.
<i>Rentenversicherung</i>	Beiträge sind nicht risikoäquivalent, da die individuelle Lebenserwartung nicht berücksichtigt wird und beitragslose Zeiten angerechnet werden. Begünstigung abhängig von: Alter, Geschlecht, individuelle Risiken insbes. Gesundheitszustand, Umfang der Anrechnung beitragsfreier Zeiten.	Rentenbezug sowie Anspruch auf Rehabilitationsmaßnahmen. Maßstab dieses Verteilungsstroms ist das Rentenniveau des Eckrentners.
<i>Arbeitslosenversicherung</i>	Beiträge sind nicht risikoäquivalent, da das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko nicht berücksichtigt wird. Begünstigung abhängig von: Alter, Geschlecht, gesundheitliche Risiken, arbeitsrechtlicher Status, Qualifikation, Branche, Unternehmensgröße, Berufserfahrung.	Befristeter Anspruch auf Arbeitslosengeld. Maßstab des Verteilungsstroms sind die Leistungssätze und die Anspruchsvoraussetzungen des Arbeitslosengeldes.
<i>Krankenversicherung</i>	Beiträge sind nicht risikoäquivalent, da das individuelle Krankheitsrisiko nicht berücksichtigt wird. Begünstigung abhängig von: Alter, Geschlecht, gesundheitliche Risiken, Zahl der mitversicherten Familienangehörigen.	Dominanz der Sachleistungen. Maßstab des Verteilungsstroms sind die empfangenen Gesundheitsleistungen pro Kopf.
<i>Pflegeversicherung</i>	Beiträge sind nicht risikoäquivalent, da das individuelle Pflegerisiko nicht berücksichtigt wird. Begünstigung von Haushalten analog zur Krankenversicherung: Alter, Geschlecht, gesundheitliche Risiken, Zahl der mitversicherten Familienangehörigen.	Höhe der Pflegesätze und Einstufung der Patienten in die Pflegeklassen.

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Er zeigt sich in der Rentenversicherung eine Begünstigung von Personengruppen durch die Anrechnung beitragsfreier Zeiten und durch die Nichtberücksichtigung des Geschlechts sowie individueller Krankheiten.<sup>258</sup>

In der Arbeitslosenversicherung läßt sich ein risikoäquivalenter Beitrag nicht ermitteln, da es keine privatwirtschaftliche Versicherung gegen Arbeitslosigkeit gibt. Die in der Privatwirtschaft entwickelte ‚Arbeitslosenversicherung‘ ist aufgrund der restriktiven Anspruchsvoraussetzung und Leistungsgewährung versicherungstechnisch ein Sparvertrag auf ein individuelles Konto konzipiert. Ein Risikoausgleich im Kollektiv, der das Versicherungsgeschäft allgemein kennzeichnet, findet in der privaten ‚Arbeitslosenversicherung‘ nicht statt. Da hierfür versicherungstechnische Gründe ausschlaggebend sind (Abhängigkeit des individuellen Risikos konjunktureller Arbeitslosigkeit sowie die Gefahr des Moral Hazard), wird bei der Arbeitslosenversicherung ein Marktversagen konstatiert. Es ist daher kaum möglich, auf dem Weg der Differentialinzidenz exakte Aussagen über die sozialversicherungsimmanente Verteilungsströme zu treffen.<sup>259</sup> Allerdings konnten in neueren Studien Bereiche identifiziert werden, in denen die Beiträge einzelner Gruppen nicht die von ihnen verursachten Kosten decken. Demnach werden durch die Arbeitslosenversicherung ältere Arbeitnehmer begünstigt, insbesondere dann, wenn sie zuvor in einem großen Unternehmen gearbeitet haben und nach dem Bezug des Arbeitslosengeldes aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Darüber hinaus zeigen jüngere und saisonal beschäftigte Arbeitnehmer einen negativen Deckungsbeitrag zur Arbeitslosenversicherung.<sup>260</sup> Die Mehrzahl der Verteilungseffekte läßt sich als Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Branchen und Sektoren und der dort beschäftigten Arbeitnehmer zusammenfassen. Eine abschließende Bewertung der Verteilungsströme sind diese Ergebnisse indes nicht, da keine Längsschnitteffekte untersucht wurden, die jedoch für das Wesen der Sozialversicherung konstitutiv sind. Was sich in der Querschnittsbetrachtung als Verteilungseffekt zugunsten älterer Arbeitnehmer und einzelner Branchen darstellt, ist in der Längsschnittbetrachtung Kompensation für jahrzehntelange Beitragszahlungen. Trotz dieser Einschränkungen lassen sich Aussagen über die tendenziellen Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung treffen, da davon auszugehen ist, daß das Arbeitslosigkeitsrisiko der Erwerbstätigen ungleich verteilt ist. Verwiesen sei hier nur auf die sehr differenzierte Arbeitslosigkeitsstatistik. Demnach ist das Arbeitslosigkeitsrisiko abhängig vom Geschlecht, dem arbeitsrechtlichen Status, der Qualifikation, der Branche, der Unternehmensgröße, dem Alter, der Berufserfahrung, gesundheitlichen Risiken u. a., Faktoren, die nicht bei der Beitragsbemessung berücksichtigt werden.<sup>261</sup> So

<sup>258</sup> Vgl. Bohnet, 1989, S. 251.

<sup>259</sup> Vgl. Schmähl, 1986, S. 151.

<sup>260</sup> Vgl. Mavromaras/Rudolph, 1998, S. 98–102.

<sup>261</sup> Vgl. Schmähl, 1986, S. 152; Mavromaras/Rudolph, 1998, S. 102. Aus der Tatsache, daß keine nach Branchen differenzierten Tarife in der Arbeitslosenversicherung erhoben werden, obgleich das Arbeitslosigkeitsrisiko deutlich differiert, leiten Genosko/Hirte/Weber, 1999, S. 49, einen quantifizierbaren Umfang der Quersubventionierung ab. Diese Quersubventionie-



steigt das Arbeitslosigkeitsrisiko keinesfalls proportional mit der Einkommenshöhe an, sondern ganz im Gegenteil sinkt mit steigendem Einkommen und Qualifikationsniveau das Risiko der Arbeitslosigkeit.

In der gesetzlichen Krankenversicherung sind die sozialversicherungsimmanente Verteilungswirkungen empirisch recht gut abgesichert.<sup>262</sup> Bereits *Norbert Andel* hat in seiner frühen Untersuchung der gesetzlichen Krankenversicherung festgestellt, daß es zu einer Umverteilung kommt, die nach Geschlecht, Alter, Einkommen, Krankenkasse, Familienstand, Familiengröße, Stellung im Beruf zu differenzieren ist.<sup>263</sup> Dieser sehr komplexe Zusammenhang muß in den empirischen Analysen vereinfacht werden, was dadurch geschieht, daß lediglich Alter, Geschlecht und Familientyp betrachtet werden. Darüber hinaus bereitet es Detailprobleme, den geeigneten Vergleichsmaßstab zu ermitteln, der für eine Untersuchung der Differentialinzidenz notwendig ist.<sup>264</sup> Die empirischen Analysen zeigen nun, daß alleinstehende Männer, alleinstehende Personen ohne Kinder und Zweiverdienerfamilien besonders belastet werden, während alleinstehende Frauen sowie Einverdienerfamilien mit Kindern zu den Begünstigten zählen.<sup>265</sup> Da die Verteilungsposition sehr stark vom Alter determiniert wird, ist bei der Krankenversicherung ein möglichst weiter Zeitraum zu wählen, um intertemporale Verteilungseffekte im Lebenszyklus auszuschließen. Die Vergleichbarkeit verschiedener Untersuchungen ist aus methodischen Gründen problematisch.<sup>266</sup>

*Insgesamt* zeigen die Untersuchungen zu den Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen – trotz der methodischen Probleme, die einer Vergleichbarkeit im Wege stehen – in der Tendenz seit Jahren ähnliche Ergebnisse. Sie lassen sich in der Feststellung eines *erheblichen Umfangs an Umverteilung zusammenfassen, der über die Umverteilung im Rahmen der privatversicherungstechnischen Äquivalenz hinausgeht.*

Ausdrücklich sei dabei festgestellt, daß eine Umverteilungspolitik mittels Sozialversicherungen auch in neoklassischer Hinsicht zunächst dadurch gerechtfertigt sein kann, daß es „keineswegs zwingend (ist), daß sich der Staat bei der Verfolgung seiner Ziele den für im Wettbewerb stehenden Privatversicherungen typischen und

---

rung bedeutet in neoklassischer Hinsicht eine Externalisierung des Risikos von Arbeitslosigkeit, da sie zu suboptimalen Grenzkosten der Entlassung von Arbeitskräften führt.

<sup>262</sup> Vgl. *Bohnet*, 1989, S. 253.

<sup>263</sup> Vgl. *Andel*, 1975, S. 45f.; *Schmähl*, 1986, S. 99–105; *Behrens*, 1991, S. 19.

<sup>264</sup> Es finden sich signifikante Unterschiede zwischen privaten und der gesetzlichen Krankenversicherungen hinsichtlich Versichertenpopulationen, Leistungsspektrum und Honorarsätzen der Ärzte. Vgl. *Behrens*, 1991, S. 51.

<sup>265</sup> Eine gute Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse von *Andel*, *Ott*, *Becker*, *Henkel/Behrens*, *Frey/Leu*, *Schulenburg/Kleindorfer* und *Meierjürgen* bietet *Behrens*, 1991, S. 41–47 und S. 57–76.

<sup>266</sup> Gründe dafür sind unterschiedliche Ausgangsdaten, Beobachtungszeiträume, Haushaltsabgrenzungen und ermittelte Bezugsgrößen (z. B. Prozent des beitragspflichtigen Bruttoeinkommens oder Beitrags-/Leistungsrelation).

notwendigen Restriktionen unterwirft, um so weniger, als er auch mit anderen (Zwangscharakter aufweisenden) Instrumenten Umverteilung betreibt.“<sup>267</sup> Die Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen sind somit nur in ihrer Beziehung zum gesamten Transfersystem adäquat zu beurteilen.

Mindestens zwei langfristige Entwicklungen deuten auf eine *abnehmende Bedeutung der sozialversicherungsimmanenten Verteilungsströme* hin. Dies ist erstens die Tendenz der praktischen Sozialpolitik, das individuelle Risiko stärker zur Geltung kommen zu lassen und zweitens die im Zuge des demographischen Wandels reduzierte Bedeutung familienbezogener Leistungen.

Die Tendenz zur Annäherung an risikoäquivalente Beiträge zeigt sich darin, daß in den letzten Jahren zum einen vermehrt Selbstbeteiligungen und andere Anreize aus der Privatversicherung übernommen wurden, die das Risiko des Moral Hazard vermindern sollen. Zudem wurden nicht beitragsgedeckte Leistungen verstärkt eingeschränkt. Von den Sparmaßnahmen sind vor allem jene Gruppen betroffen, die im Erwerbsprozeß unterdurchschnittliche Einkommen beziehen und die überdurchschnittliche Inanspruchnahmen aufweisen.<sup>268</sup> Eine Abschwächung dieser Tendenz ist nicht zu erwarten, besonders dann nicht, wenn man sich die Diskussionen um die politische Bewertung der sogenannten ‚versicherungsfremden‘ Leistungen der Sozialversicherungen vor Augen führt.<sup>269</sup>

Die negative Bewertung der versicherungsfremden Leistungen mag zwar am Wesen der Sozialversicherung vorbei gehen, da „die verschiedenen versicherungsfremden Leistungen in den Sozialversicherungen vor allem aus Regelungen herrühren, welche konstitutiv für die Sozialversicherungen sind. So sind die meisten Verstöße gegen das Äquivalenzprinzip im Rahmen der Sozialversicherungen gewollt und als Ausdruck der im Vergleich zu privaten Versicherungen größeren Solidarität zwischen den Versicherten zu werten.“<sup>270</sup> Es fragt sich jedoch, welches Gewicht in modernen Gesellschaften noch dem politischen Willen zukommen kann, in den Sozialversicherungen eine größere Solidarität zwischen den Versicherten aufrecht zu erhalten. Die „Zwangssolidarität“ zugunsten familialer Lebensentwürfe, wie sie heute in den Sozialversicherungen den Pflichtversicherten verordnet wird, ist in modernen Gesellschaften immer weniger aufrecht zu erhalten.<sup>271</sup>

In die gleiche Richtung weisen auch strukturelle Verschiebungen zwischen den privaten Lebensformen. Als Folge des empirischen Bedeutungsverlusts der Normal-

<sup>267</sup> Hier und im folgenden *Andel*, 1975, S. 72.

<sup>268</sup> Vgl. *Schmähl*, 1986, S. 168.

<sup>269</sup> Vgl. als ein Beispiel unter sehr vielen: *Lampert*, 1995, S. 520. Für *Schmähl* sind die unkompenzierten versicherungsfremden Leistungen „ein Musterbeispiel für eine Umverteilung von unten nach oben“, wenn diese nicht aus den allgemeinen Staatsausgaben gedeckt, sondern durch die selektive Erhebung regressiver Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. *Schmähl*, 1986, S. 239.

<sup>270</sup> *Beck/Prinz*, 1998, S. 32.

<sup>271</sup> *Schönig*, 1996a, S. 107.

familie geht aus strukturellen Gründen zwangsläufig auch der Anteil mitversicherter Familienangehöriger zurück.<sup>272</sup> Die geburtenschwachen Jahrgänge werden zwar einen höheren versicherungsimmanenten Verteilungsstrom zugunsten der künftigen Rentner zu tragen haben, dem steht jedoch entgegen, daß der sozialversicherungsimmanente Verteilungsstrom zugunsten mitversicherter Familienangehöriger abnimmt. Als Kohorte betrachtet werden die höheren Lasten der geburtenschwachen Jahrgänge auch dadurch kompensiert, daß die Erbschaften nun auf eine geringere Kinderzahl verteilt werden.<sup>273</sup>

Als *Zwischenfazit* ist festzustellen, daß zur Analyse der Umverteilungseffekte der Sozialversicherungen zwischen einem *versicherungsimmanenten, leistungsbezogenen* und einem *sozialversicherungsimmanenten, beitragsbezogenen* Verteilungsstrom unterschieden werden kann. Aufgrund der Konstruktion der bundesdeutschen Sozialversicherung *dominiert der versicherungsimmanente Verteilungsstrom*, während die nicht risikoäquivalenten Beiträge eher eine Modifikation darstellen. *Diese Dominanz wird sich vermutlich zukünftig verstärken*. In modernen Gesellschaften ist davon auszugehen, daß der versicherungsimmanente Verteilungsstrom an Bedeutung gewinnt, während der sozialversicherungsimmanente Verteilungsstrom an Bedeutung verliert.

#### 4.2.2.1.4.2 Verteilungswirkungen von Realtransfers

Nicht nur angesichts des erheblichen Umfangs von Sachleistungen im Sozialbudget – insbesondere in der gesetzlichen Krankenversicherung – sind die Verteilungswirkungen von Realtransfers eine relevante Größe staatlicher Umverteilungspolitik. Um so gravierender ist es, daß die Ermittlung der Verteilungswirkungen von Realtransfers Probleme ihrer Zurechnung und Bewertung aufwirft, die im wesentlichen in den Nutzungsfiltern einer Inanspruchnahme begründet sind.<sup>274</sup> Findet eine Inanspruchnahme des Realtransfers statt, so ist die Weitergabe von Vorteilen unwahrscheinlich. Aus der Inanspruchnahme kann somit direkt auf die materielle Inzidenz geschlossen werden.

Die Nutzungsfiler beschäftigen nicht nur die finanzwissenschaftliche Diskussion darüber, ob es überhaupt öffentliche Güter gibt.<sup>275</sup> Für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik liefern die empirische Arbeiten zur Inanspruchnahme von Realtransfers interessante, jedoch angreifbare und wenig systematische Ergebnisse. Die Kosten von (nicht: die Nutzen aus) Realtransfers werden als fiktiver Einkommensanteil

<sup>272</sup> Vgl. Behrens, 1991, S. 60 und S. 140; Ott, 1981, S. 177.

<sup>273</sup> Vgl. Behrens, 1991, S. 141.

<sup>274</sup> Vgl. Krause-Junk, 1981, S. 280.

<sup>275</sup> Bei rein öffentlichen Gütern müßten alle Nutzungsfiler auf der Angebotsseite (Kapazitätsengpässe) und der Nachfrageseite (personenspezifische, soziale Merkmale, organisatorische Probleme und die Verfügbarkeit komplementärer Güter) ausgeschlossen werden. Vgl. Mackscheidt, 1976, S. 69–74.

den privaten Haushalten zugerechnet. Dies führt zu dem fragwürdigen Vorgehen, daß etwa die lebensnotwendigen Sachleistungen des Gesundheitswesens mit den konsumptiven Leistungen aus dem Theaterbesuch verrechnet werden.<sup>276</sup> Aus der Addition unterschiedlicher Arten von Realtransfers folgt dann das Ergebnis, daß Realtransfers in den mittleren Einkommensklassen das relativ größte Gewicht haben.<sup>277</sup> Vergleicht man den Anteil am Realtransferempfang mit dem Anteil der Haushalte nach verschiedenen Merkmalen, so zeigt sich, daß Nichterwerbstätige unterrepräsentiert sind, während Selbständige, Beamte und Angestellte einen überdurchschnittlichen Anteil erhalten. Mit steigendem Einkommen steigt die Bevorzugung durch Realtransfers absolut an. Darüber hinaus fließen Realtransfers stärker Haushalten mit weiblichen Haushaltsvorständen, Vorständen im Alter zwischen 25 und 65 Jahren sowie Haushalten mit mehreren Haushaltsmitgliedern zu.<sup>278</sup>

Die methodischen Einwände gegen die Addition verschiedener Arten von Realtransfers führen im Anschluß daran zu der Forderung nach einer Differenzierung nach Transferarten. Erst eine Differenzierung nach Arten von Realtransfers zeigt deren verteilungspolitische Problematik. Mehr als ein Drittel der Kosten von Realtransfers fallen nicht im System der sozialen Sicherung, sondern im Bildungs- und Kulturbereich an, indem aufgrund schichtspezifischer Nutzungsfiler hohe Regressionseffekte zu vermuten sind.<sup>279</sup> Nur ein Teil der öffentlichen Realtransfers ist explizit sozialpolitisch motiviert, in den anderen Bereichen sind technische Gründe sowie politische Grundsatzentscheidungen der Grund für die staatliche Bereitstellung. Die dann folgenden Nutzungsdisparitäten sind verteilungspolitisch in der Regel nicht intendiert, sondern als Nebenwirkung der Bereitstellung aufzufassen.

Eine sinnvolle Interpretation der Verteilungswirkungen von Realtransfers ist nur bei isolierter Betrachtung der einzelnen Leistungsbereiche möglich. Keinesfalls darf die Inanspruchnahme in einzelnen Bereichen gegeneinander aufaddiert werden. Im Falle einer einfachen Addition besteht die Gefahr, Realtransfers aufgrund einer freiwilligen und voraussetzungslosen Inanspruchnahme z. B. im Bereich Verkehr und Kultur mit jenen Realtransfers zu vermengen, die gezwungenermaßen und vorleistungsabhängig z. B. im Bereich Gesundheit und Arbeitsförderung in Anspruch genommen wurden.

#### 4.2.2.1.4.3 Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung

Auf die Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung kann im Rahmen dieser Arbeit nur stichwortartig eingegangen werden. Bekanntermaßen ist die Vermögens-

---

<sup>276</sup> Vgl. Brümmerhoff, 1990, S. 449–452.

<sup>277</sup> In den unteren und oberen Einkommensklassen dominieren dementsprechend die monetären Transfers. Struwe, 1989, S. 126.

<sup>278</sup> Vgl. Hanusch u. a., 1982, S. S. 36 und S. 144 ff.

<sup>279</sup> Vgl. die Daten in Bedau, 1993, S. 164.

verteilung ungleicher als die Verteilung der Erwerbseinkommen. Daher ist davon auszugehen, daß die enorme Staatsverschuldung der öffentlichen Haushalte Verteilungseffekte zugunsten der Kapitaleigentümer hat. Dabei besteht in der Literatur weitgehender Konsens darüber, daß nicht der gesamte staatliche Kapitaldienst an die privaten Haushalte verteilungsrelevant ist, sondern nur die Differentialrente, die auf dem Kapitalmarkt aufgrund der höheren Kapitalnachfrage zusätzlich zu erzielen ist.<sup>280</sup> Derartige Effekte in Richtung einer ungleicheren Vermögensverteilung sollten jedoch nicht überschätzt werden und sind zudem von der Konjunkturphase, der Verfassung der Kapitalmärkte und der Geldpolitik abhängig.<sup>281</sup>

Tendenziell führen offene Kapitalmärkte zu geringeren Differentialrenten, die dann allen Vermögenseigentümern zugute kommen. Zudem ersetzt die Staatsverschuldung nicht die Steuerbelastung, sondern schiebt diese lediglich zeitlich hinaus. Erst bei Berücksichtigung der Inzidenz dieser (evtl. progressiv ausgestalteten) Schuldendienststeuer lassen sich abschließend die Verteilungswirkungen der Staatsschuld von der Finanzierungsseite abschätzen.<sup>282</sup>

Neben der Inzidenz der Finanzierungsseite ist – vor allem aus sozialpolitischer Sicht – der Verwendung der zusätzlichen Mittel besondere Beachtung zu schenken. Erst bei Kenntnis der Verteilungswirkungen der durch die Schuldenaufnahme finanzierten Transfers kann eine abschließende sozialpolitische Beurteilung der Staatsverschuldung erfolgen. Sie hat zu berücksichtigen, daß die Kreditaufnahme darauf zurückzuführen sein kann, daß die Kosten der Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit gedeckt – oder vielmehr verdeckt – werden sollen.<sup>283</sup> Kombiniert man eine Schuldendienststeuer mit progressivem Tarif mit einer rigiden Bedarfsprüfung bei Sozialtransfers, so könnte theoretisch durch Staatsverschuldung eine nivellierende Verteilungswirkung erzielt werden.<sup>284</sup> Es fragt sich jedoch, wie lange eine solche Verteilungspolitik praktisch verfolgt werden kann. Führt man sich die heutige Diskussion und das Bemühen um eine Reduktion der Staatsverschuldung vor Augen, so erscheint eine Staatsverschuldung zur Finanzierung sozialpolitischer Transfers weder ökonomisch wünschenswert noch politisch gewollt.

#### 4.2.2.1.5 Positive und negative Transfers im Überblick

Die obigen Ausführungen zu den Verteilungswirkungen einzelner positiver und negativer Transfers werden nun – unter impliziter Berücksichtigung der bislang vernachlässigten Transfers (z. B. Kindergeld, Ausbildungsförderung) – in einer integrierten Betrachtung positiver und negativer Transfers zusammengeführt. Diese

<sup>280</sup> Vgl. *Gandenberger*, 1970, S. 1–16.

<sup>281</sup> Vgl. *Oberhauser*, 1963.

<sup>282</sup> *Mackscheidt/Beland*, 1998, S. 162.

<sup>283</sup> Vgl. *Mackscheidt/Beland*, 1998, S. 180.

<sup>284</sup> Vgl. *Schmähl*, 1986, S. 12.

veranschaulichen, wie stark das bundesdeutsche Transfersystem auf die intertemporale Umverteilung im Längsschnitt abgestellt ist. Diese wiederum zeigt sich im Querschnitt als interpersonelle Umverteilung.

Da es für die Bundesrepublik noch immer keine regelmäßig publizierte, personell orientierte amtliche Verteilungsstatistik gibt, kann auch im Rahmen dieser Arbeit nicht der Versuch unternommen werden, das gesamte Sicherungs- und Umverteilungssystem zu quantifizieren. Dies ist besonders angesichts der Tatsache negativ zu bewerten, daß die Bundesregierung das Sozialbudget nur in funktioneller und institutioneller Gliederung vorlegt, aber eben nicht als eine Aufgliederung der Sozialausgaben und ihrer Finanzierung auf Haushaltsgruppen.<sup>285</sup> Statt einer umfassenden Verteilungsanalyse sind nach wie vor nur ihre Bausteine zu beschreiben.<sup>286</sup>

Der folgende Vergleich entspricht dem Grundsatz, bei komplexen Steuer- und Transfersystemen die Analyse nicht ausschließlich und selektiv auf einzelne Instrumente auszurichten.<sup>287</sup> Jedoch ist die Ermittlung der Budgetinzidenz noch ungleich schwieriger, da der „Versuch, auf empirischem Wege die Konsequenzen bestimmter Wirkungshypothesen zu ermitteln“<sup>288</sup>, für das gesamte Budget vielfältige Interdependenzen berücksichtigen muß. Trotz dieser bekannten Probleme finden sich in der Literatur Versuche zur Ermittlung einer Inzidenz des gesamten Steuer- und Transfersystems, deren Zusammenschau einige grundlegende Aussagen gestattet.

Die nach wie vor bedeutendste Untersuchung dazu ist für die Bundesrepublik der Bericht der *Transfer-Enquete-Kommission* aus dem Jahr 1981, dessen zentrale Aussagen – aufgrund der im wesentlichen unveränderten Konstruktionsprinzipien – wenig von ihrer Aktualität verloren haben. Die Kommission stellt fest, daß Rentner und Pensionärshaushalte Nettoempfänger von Transfers sind, während Erwerbstätigenhaushalte Nettozahler von Transfers sind. Einkommen werden erstens und vor allem von den Erwerbstätigen zu den Nichterwerbstätigen verteilt sowie zweitens – allerdings in geringerem Maße – zwischen den Beziehern von Erwerbseinkommen. Sowohl im Vergleich aller Gruppen als auch im Vergleich innerhalb der Erwerbstätigen ist eine abnehmende Konzentration nach der Umverteilung meßbar.<sup>289</sup> Dabei sollten die Relationen nicht vernachlässigt werden: Die größte Umverteilung findet nicht zwischen ‚reich‘ und ‚arm‘, sondern zwischen den erwerbstätigen und den – zeitweise – nicht erwerbstätigen Haushalten statt.<sup>290</sup>

Verschiedene Untersuchungen haben diese Aussagen in den folgenden Jahren überprüft und auch auf anderer Datengrundlage immer wieder bestätigt. Die folgende Gegenüberstellung der Ergebnisse der *Transfer-Enquete-Kommission* mit denen

<sup>285</sup> Vgl. *Schmähl*, 1986, S. 35.

<sup>286</sup> Vgl. *Schmähl*, 1986, S. 4 und S. 18.

<sup>287</sup> So z. B. *Kitterer*, 1986, S. 182.

<sup>288</sup> *Andel*, 1983, S. 202; im Original mit Hervorhebungen. Vgl. auch *Zeitel*, 1959, S. 143.

<sup>289</sup> Vgl. *Transfer-Enquete-Kommission*, 1981, S. 14 f.

<sup>290</sup> Vgl. *Struwe*, 1986, S. 17 und S. 21; *Zerche*, 1993, S. 54 f.

von *Klaus-Dietrich Bedau* erfolgt anhand der Klassifizierung nach dem Erwerbsstatus, wie sie von der *Transfer-Enquete-Kommission* vorgegeben wurde.

Tabelle 9

**Anteile der positiven und negativen Transfers am laufenden Bruttoeinkommen nach dem Erwerbsstatus nach Angaben verschiedener Untersuchungen**

<i>Anteile der Transfers</i>	<i>Selbst. in der LW</i>	<i>Selbst. außerh. der LW</i>	<i>Ange-stellte</i>	<i>Beamte</i>	<i>Arbei-ter</i>	<i>Arbeits-lose</i>	<i>Rent-ner</i>	<i>Privat-haus-halte</i>
<i>Positive Transfers 1972</i>	14,8	6,0	6,7	6,4	7,5	189	273,6	22,7
<i>Negative Transfers 1972</i>	24,6	31,6	38,5	37,6	41,7	90,2	71,9	39,6
<i>Positive Transfers 1982</i>	20,4	9,1	6,5	8,6	9,0	293,3	328,2	28,9
<i>Negative Transfers 1982</i>	35,1	39,4	46,8	42,9	50,0	171,2	83,1	47,8
<i>Positive Transfers 1985</i>	12,0	9,1	6,5	10,0	7,8	260,0	237,9	27,4
<i>Negative Transfers 1985</i>	34,9	34,5	47,2	43,5	47,2	121,3	59,2	46,0
<i>Positive Transfers 1991</i>	11,2	8,7	6,8	11,3	7,5	255,3	213,3	26,2
<i>Negative Transfers 1991</i>	37,7	32,4	47,6	45,4	47,9	122,4	57,7	45,9

Es wurden jeweils nur direkte positive und negative Transfers berücksichtigt. Die Angaben der Transfer-Enquete-Kommission, 1981, S. 14 sind methodisch nicht unmittelbar vergleichbar, da sie sich auf das gesamte Bruttoeinkommen beziehen. Entsprechend korrigierte Werte

dürften jedoch in der gleichen Größenordnung liegen. *Quellen*: 1972 und 1982: Schüler, 1984, S. 571. Schüler faßt Rentner und Pensionäre zusammen. 1985 und 1991: Bedau, 1993, S. 152. Eigene Berechnungen.

Bereits oben wurde betont, daß in den Sozialversicherungen der versicherungsimmanente, leistungsbezogene Verteilungsstrom den sozialversicherungsimmanenten, beitragsbezogenen Verteilungsstrom dominiert.<sup>291</sup> Trotz methodischer Einschränkungen<sup>292</sup> gilt daher auch für das gesamte Transfersystem, daß der Haupttransfer von den Arbeiter- und Angestelltenhaushalten an die Nichterwerbstätigen-Haushalte geht.<sup>293</sup> Es gibt deutliche Nettoverteilungseffekte, in denen sich als „ein Kennzeichen moderner Transfersysteme (zeigt), daß sie zur Erreichung einer Vielzahl von Zielen auch eine Vielzahl von Mitteln benötigen, die teils auf der Seite der positiven Transfers, teils auf der Seite der negativen Transfers angesiedelt sind.“<sup>294</sup>

Als *Zwischenfazit* ist festzustellen, daß das bundesdeutsche Transfersystem – schon allein aufgrund des Anteils des Sozialbudgets – zum überwiegenden Teil auf den *Verteilungswirkungen der Sozialversicherung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen* beruht. Diese Leistungen werden überwiegend nach dem *Äquivalenzprinzip* gewährt. Demgegenüber sind bedarfsorientiert gewährte Leistungen quantitativ weniger bedeutend.

#### 4.2.2.1.6 Ineffizienz, Irrwege und Alternativen der Umverteilungspolitik

Angeichts der Probleme von Zielfindung und Inzidenz diskutieren Vertreter der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik die Ineffizienz staatlicher Umverteilungspolitik: „Wenn man nicht weiß, was man kann, und nur vage Vorstellungen von dem hat, was man will, sollte man – so will es scheinen – vernünftigerweise nichts tun.“<sup>295</sup> Dieses Urteil eines Finanzwissenschaftlers beschreibt treffend die Schwierigkeiten einer rationalen Sozialpolitik, die ihren Schwerpunkt auf die Verteilungspolitik legt. Weder ist die Inzidenz der Transfers hinreichend klar, noch kann damit gerechnet werden, daß die praktische Politik widerspruchsfreie Ziele definiert. Will man nicht in Attentismus verharren, so bleibt nichts anderes, als eine Umverteilungspolitik zu betreiben, „so rational es eben geht“<sup>296</sup>. Nun verwundert es

<sup>291</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.2.1.4.1 „Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen“.

<sup>292</sup> Die Klassifizierung nach dem Erwerbsstatus wirft vermehrt methodische Probleme auf. Notwendig wäre hier die Bildung mehrdimensionaler Haushaltstypen, die sich nicht ausschließlich am Erwerbsstatus des Haushaltsvorstands orientiert. Vgl. zu diesem Problembereich auch *Schönig*, 1996b, S. 126–131 und S. 151 f.

<sup>293</sup> Vgl. *Winterstein*, 1969, S. 140; *Zerche*, 1993, S. 56; *Struwe*, 1986, S. 21; *Schmähl*, 1986, S. 49.

<sup>294</sup> Transfer-Enquete-Kommission, 1981, S. 34 f.

<sup>295</sup> *Krause-Junk*, 1981, S. 346.

<sup>296</sup> *Krause-Junk*, 1981, S. 346.



nicht, daß der pragmatische Ansatz einer Umverteilung ‚so rational es eben geht‘ in der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik unter dem Primat der Marktkonformität als völlig unzureichend erachtet wird. Er stößt daher dort auf breite Ablehnung:

- Erstens verweisen ihre Vertreter darauf, daß die Umverteilungspolitik *negative Anreiz- und Wachstumseffekte* habe und daher bestenfalls als Nullsummenspiel wirken könne. Damit werde jedoch die Chance vertan, die Verteilungskonflikte aus dem Zuwachs des Sozialprodukts zu lösen oder sie zumindest zu entschärfen.
- Zweitens schränkt – wie bereits erläutert – die im Zuge der *Globalisierung* erhöhte Mobilität der Produktionsfaktoren und insbesondere des Kapitals die Zugriffsmöglichkeiten des Staates auf überdurchschnittliche Einkommen und Vermögen ein. Indem also dem Produktionsfaktorkapital eine Exit-Option zugestanden wird, verschärft sich der internationale Steuerwettbewerb und reduziert sich faktisch die staatliche Steuerhoheit, ohne die der Umverteilungspolitik die Grundlage entzogen ist. Eine Besteuerung wird um so praktikabler, je weniger mobil der besteuerte Produktionsfaktor ist. Geldvermögen kann sich der Besteuerung entziehen, während Arbeitseinkommen und Immobilien relativ stärker besteuert werden. So hat die Globalisierung in zweifacher Hinsicht die Bedingungen für eine Umverteilungspolitik entscheidend verändert. „It generates the need for redistributive social policies by worsening the income distribution or employment prospects of the unskilled but it simultaneously provides the means to do so by increasing the productivity and the wealth of nations. The main economic obstacle to a redistributive social policy lies in tight national budgets.“<sup>297</sup> Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Globalisierung zu wachsender Produktivität und Wohlfahrtsgewinnen führt, werden die finanzpolitischen Restriktionen zukünftig das Ausmaß nivellierender Umverteilungspolitik nachhaltig begrenzen.
- Drittens wird die *Ineffizienz des Instrumentariums* kritisiert. Zwar ist insgesamt eine nivellierende Budgetinzidenz festzustellen, es fragt sich jedoch, ob die Umverteilungswirkung nicht auch zu geringeren Kosten und mit einem reduzierten Instrumentarium zu erreichen wäre. Die ungünstige Kosten-/Nutzenrelation ist in der Literatur unbestritten. Allerdings treten bei den Folgerungen die Meinungsverschiedenheiten zutage. Sie sind darin begründet „daß die Kritiker das Ausmaß der eingesetzten Mittel, die Befürworter das Ausmaß der erreichten Wirkungen ansprechen, beide jedoch zum Teil dasselbe meinen: eine relativ geringe Effizienz der staatlichen Umverteilungspolitik im Hinblick auf das Ziel einer stärkeren Nivellierung der personellen Einkommen.“<sup>298</sup>

Nach Ansicht von Vertretern der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik wäre als Alternative eine selektive Förderung der primären Faktorausstattung der Marktteilnehmer zu empfehlen. An die Stelle der Umverteilung von Einkommen träte

<sup>297</sup> Lindlar/Trabold, 1998, S. 22; vgl. Streeck, 1996, S. 45.

<sup>298</sup> Knappe, 1980, S. 26.

konsequenterweise die Vermögensbildung oder die radikale, schockartige Umverteilung von Vermögen. Letztere träfe indes auf verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und würde zudem die Investitionsbereitschaft lähmen.<sup>299</sup> Die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik favorisiert daher Umverteilungsstrategien im Wege der Sparförderung und der Bildung von Humankapital. Betrachtet man die praktischen Erfolge beider Instrumente in der Bundesrepublik Deutschland, so ist jedoch auch hier vor überzogenen Hoffnungen zu warnen. Weder konnte verhindert werden, daß Arbeiterkinder in höheren Bildungseinrichtungen weit unterrepräsentiert sind, noch konnte die staatliche Vermögensbildungspolitik eine nennenswerte Nivellierung der Vermögensverteilung bewirken.

Weitergehende Vorschläge konzentrieren sich daher auf Ansätze einer *Regelbindung* und insbesondere auf die Einführung eines *integrierten Steuer-Transfersystems*.<sup>300</sup> Sie zählen seit vielen Jahren zum Kanon fundamentaler Reformvorschläge in der Diskussion um den Umbau des Sozialstaats. An die Stelle partieller Umverteilungsmaßnahmen – mit der Gefahr unerkannter und unerwünschter gruppenspezifischer Vorteile – sollte nach Ansicht ihrer Befürworter die Steuererhebung bzw. Transfergewährung nach einem einzigen Maßstab treten.<sup>301</sup> Prominentester derartiger Vorschlag ist das Konzept der negativen Einkommenssteuer, das versucht, „monetäre staatliche Instrumente zur Beeinflussung der Einkommensverteilung – Steuern und Sozialtransfers – instrumentell im Zuge einer externen, d. h. das Steuer- und Transfersystem jeweils überschreitenden Integration in ein System zu überführen.“<sup>302</sup> Gelänge es, eine solche überschreitende Integration zu realisieren, so wäre in der Tat ein wichtiger Baustein einer rationalen Sozialpolitik zur Hand, der die Akzeptanz der Umverteilungspolitik in modernen Gesellschaften sichern könnte.

Fraglich bleibt jedoch, ob ein solches System aus Sicht der praktischen Sozialpolitik befriedigen könnte, da seine relative Einfachheit nur dann zu erreichen ist, wenn Fragen des individuellen Bedarfs oder kurzfristiger Versorgungsstandards per se ausgeklammert werden. Werden umgekehrt „im weitesten Sinn Lenkungsabsichten oder die Berücksichtigung individueller Lebensumstände“<sup>303</sup> beachtet, so ist die vermeintliche Einfachheit des integrierten Tarifs nicht aufrecht zu erhalten.<sup>304</sup>

Auch die notwendige Zusammenfassung der Informationen in einer ‚Mammutbehörde‘ ist bei der Frage der Akzeptanz dieses Instruments ein schwerwiegendes Ge-

<sup>299</sup> Vgl. Krause-Junk, 1981, S. 355.

<sup>300</sup> Vgl. dazu ausführlich Abschnitt 4.2.2.4 „Idealtypische Handlungsempfehlungen einer reaktiv-kompensatorischen Sozialpolitik“.

<sup>301</sup> Vgl. Albers, 1977, S. 907; vgl. auch S. 957.

<sup>302</sup> Vgl. Hüther, 1992 a, S. 163–170.

<sup>303</sup> Krause-Junk, 1996, S. 346.

<sup>304</sup> Auch der an sich dem Konzept positiv gegenüberstehende Willi Albers sieht hier gravierende Probleme: „Die soziale Wirklichkeit ist so vielschichtig, daß differenzierte Maßnahmen notwendig sind, wenn die mit den Transferzahlungen verfolgten Ziele erreicht werden sollen.“ Albers, 1977, S. 911.

genargument, da die Integration von steuerfinanzierten Sozialleistungen und Einkommensteuer auch als Verwaltungsintegration verstanden wird. Eines solches ‚Steuertransferamt‘ müßte eine Vielzahl von Daten konzentrieren, da erstens Leistungsfähigkeit und Bedürftigkeit nicht mit dem gleichen Maßstab ermittelt werden können und da zweitens verhindert werden muß, daß der individuelle Bedarf durch Unterschlagung und Herunterrechnen von Einkommen und Vermögen umfassend manipuliert wird.<sup>305</sup>

Diese Bedenken raten zur Vorsicht gegenüber allumfassenden Entwürfen der Bedarfsorientierung. Erforderlich und praktikabel sind daher im Rahmen einer rationalen Verteilungspolitik weniger die umfassenden Prüfungen der Einkommens- und Vermögenssituation als vielmehr klare Festlegungen, welche Lebenssituationen des sozialpolitischen Schutzes bedürfen und wie lang diese gefördert werden sollen. Die Bedarfsprüfung kann dann insofern einkommensunabhängig erfolgen, da Tatbestände, wie etwa Kinder im Haushalt oder der Bedarf an Bildungs- und Gesundheitsgütern, allgemein gefördert werden.

Eine Alternative zum Aufbau einer ‚Supersozialbehörde‘ wäre nach neoklassischer Sicht allenfalls eine Rückführung der Sozialversicherungen auf ihre eigentliche Stärke. Sie liegt darin, daß die Versicherten das erhalten, was sie ‚verdient‘ haben und andererseits jene ausgeschlossen bleiben, die keine Ansprüche erworben haben.<sup>306</sup> Ist diese Äquivalenz gewährleistet, dann kann das System der Sozialversicherungen durch ihre Trägervielfalt und funktionale Spezialisierung durchaus effiziente Lösungen hervorbringen.<sup>307</sup>

Als *Zwischenfazit* zur neoklassischen Kritik an der staatlichen Umverteilungspolitik ist hervorzuheben, daß sowohl in der Zielfindung als auch hinsichtlich der Effizienz des Instrumentariums eine weitgehende Umverteilungspolitik abgelehnt wird. Je mehr verteilungspolitische Ziele definiert werden, um so größer die *Gefahr von Ineffizienzen, des Mißbrauchs und der Fehlallokation*. In neoklassischer Perspektive und unter dem Primat der Marktkonformität sollte sich die Umverteilungspolitik auf jene Maßnahmen beschränken, die eine Mindestsicherung der Bedürftigen sicherstellen. Dies würde eine *Konzentration auf die Transfers von den Erwerbstätigen zu den Nichterwerbstätigen* bedeuten, die allerdings schon im gegenwärtigen bundesdeutschen System den Hauptverteilungsstrom darstellen. Der Unterschied der neoklassischen Vorschläge zum gegenwärtigen bundesdeutschen Sy-

<sup>305</sup> Vgl. Brümmerhoff, 1990, S. 477 f.; Krause-Junk, 1996, S. 348.

<sup>306</sup> Die Grenzen der Umverteilung werden im bundesdeutschen System durch folgende Faktoren bestimmt: Versicherungspflichtgrenzen und regressive Durchschnittsbelastung, lediglich Bruttoeinkommen aus nicht abhängiger Beschäftigung, Leistungsausschluß ohne Beitragszahlung, Differenzierungen der Beitragssätze und Leistungen zwischen den Kassen. Vgl. *Offe*, 1990, S. 185. In dem Maße, wie die Grenzen der Umverteilung durch Umfang und Struktur des Versichertenkreises sowie des Leistungsspektrums verschoben werden, stellt sich auch das Problem von Akzeptanz und Legitimität z. B. der gesetzlichen Krankenversicherung von neuem. Vgl. *Pfaff*, 1998, S. 203–213.

<sup>307</sup> Vgl. *Schmähl*, 1986, S. 8.

stem liegt denn auch *weniger in der grundsätzlichen Zielrichtung* einer sozialen Sicherung Nichterwerbstätiger als *vielmehr im Umfang der Sicherung*. Nur ein geringer Sicherungsumfang wird in einer ‚Supersozialbehörde‘ verwaltet werden können. Je höher und differenzierter der angestrebte Sicherungsumfang, desto eher könnte Trägervielfalt und funktionale Spezialisierung von Sozialversicherungen ein effizientes Mittel zur Bereitstellung sein.

#### 4.2.2.2 Kritik an der staatlichen Sicherungspolitik

##### 4.2.2.2.1 Schutzgesetzgebung als Zwangsversicherung

Aus der Sichtweise der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik werden die verschiedenen Schutznormen der Sozialgesetzgebung als Versicherungsklauseln bei Existenz von Transaktionskosten interpretiert. Dabei liegt das ökonomische Problem darin, daß diese unabdingbaren Schutzstandards nicht kostenlos auf dem Markt durchzusetzen sind. Werden langfristige Verträge – wie auf dem Arbeits-, Versicherungs- und Wohnungsmarkt – geschlossen, so hat ein durchgängiger Bestandsschutz nichtintendierte Verteilungswirkungen. „Von ökonomischer Warte aus kann jeder beliebige Bestandsschutz... für bestimmte soziale Gruppen in die soziale Marktwirtschaft integriert werden. Allerdings reicht es dazu nicht aus, entsprechende Forderungen in die Form des Gesetzes zu kleiden. Den Ausgangspunkt der ökonomischen Überlegungen bildet die Tatsache, daß es den Bestandsschutz nicht zum Nulltarif gibt.“<sup>308</sup>

Für den Bestandsschutz als Zwangsversicherung wird der Arbeitgeber/Versicherer/Vermieter dafür eine Versicherungsprämie kalkulieren, die wiederum nach der Risikoklasse gestaffelt ist. Die Chancen für einen Vertragsabschluß sind daher um so geringer, je höher das Risiko ist, daß dem einzelnen Arbeitnehmer/Versicherten/Mieter aufgrund verschiedener sozialer Merkmale zugewiesen wird.

Auf dem Arbeitsmarkt konkretisiert sich dieses Theorem darin, daß die Differenz zwischen Wertschöpfung und Lohn so hoch sein muß, daß nicht nur die marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals, sondern auch die Finanzierung der Bestandsschutzkosten möglich sein muß. Ist die Differenz zu gering, dann kommt es nicht zu einem Vertragsabschluß, da dieses Kalkül bei der Neueinstellung voll wirksam ist. Nutznießer sind diejenigen Insider, deren Arbeitsplatz ohne den Kündigungsschutz gefährdet wäre. Ihr Bestandsschutz wird durch einen impliziten versicherungsmäßigen Risikoausgleich innerhalb der Arbeitnehmerschaft finanziert. Umgekehrt deutet die gegenwärtige Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit darauf hin, daß für bestimmte Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen auf dem Markt keine den Bestandsschutz deckenden Prämien bezahlt werden.<sup>309</sup> Der Kündigungs-

<sup>308</sup> Schellhaass, 1990, S. 87.

<sup>309</sup> Vgl. Schellhaass, 1990, S. 88 ff.

schutz der bestehenden Verträge der Insider ist somit eine Regelung zu Lasten der Einstellungschancen der arbeitslosen Outsider. Letztlich wirken sich Bestandschutzregelungen, die nach ihrer Intention nur den Marktaustritt steuern sollen, ökonomisch auch auf den Markteintritt der sozial schwächeren Arbeitnehmer aus und erhöhen ihr Arbeitslosigkeitsrisiko.

Analog wird auch auf dem Wohnungsmarkt davor gewarnt, daß das „einseitige Abschneiden der Ertragschancen“ des Vermieters durch eine „Prämie für den Kündigungsschutz“ ausgeglichen werden muß.<sup>310</sup> Ist der Vermieter gewinnmaximierend tätig, dann wird er die Beschneidung seiner maximalen Gewinnchancen je nach Risiko abschätzen, das er dem einzelnen Bewerber um eine Mietwohnung zuweist. Wegen der hohen Fixkosten liegt das Betriebsoptimum des Vermieters beim Absatz des gesamten Wohnungsbestandes, und auch nach Vertragsabschluß sieht sich der Anbieter dem Risiko der Nichterfüllung des Vertrages gegenüber.<sup>311</sup> Die Höhe der Risikozuschläge richtet sich danach, welches Risiko dem Nachfrager individuell zugerechnet wird und ist daher schwer quantifizierbar.<sup>312</sup> Typische risikobeeinflussende Merkmale sind Einkommen, Kinderzahl, Familienstand, Wohnsitz und Nationalität. Die nichtanonymen, d. h. personenabhängigen Risikozuschläge reflektieren das Mietausfallrisiko, daß einem Mieter anhand verschiedener individueller Merkmale zugewiesen wird. Man könnte hier auch von einer Diskriminierung sprechen, die aus Sicht des Vermieters durchaus rational ist. Es kann zwischen einem direkten und dem indirekten Mietausfallrisiko unterschieden werden. Unter dem direkten Mietausfallrisiko sind Mietausfälle zu verstehen, die sich direkt auf den Mieter zurückführen lassen, wie z. B. Gefahr von Mietschulden oder Mobilität des Mieters. Davon zu trennen ist das indirekte Mietausfallrisiko. Dies besteht in Nachteilen, die vom Verhalten des Mieters auf die anderen Mieter ausgehen (z. B. Konflikte mit der Hausgemeinschaft und die Erwartung von Widerständen bei anstehenden Modernisierungen). Beide Mietausfallrisiken werden (explizit oder implizit) vom idealtypischen Vermieter zusammengefaßt, indem er die Merkmale des Mieters bezogen auf eine schon bestehende Hausgemeinschaft berücksichtigt.

Führen gemäß dem Standardtheorem schon allgemeine Schutzgesetze zu einer Diskriminierung der ‚schlechteren Risiken‘, so gilt dies um so mehr für spezielle Schutzrechte. Der Nachteil spezieller Schutzrechte liegt darin, daß sie dem Arbeitgeber ein weiteres Risiko zuweist, das dieser wiederum zu minimieren versuchen wird. Die Gefahr liegt demnach in einer Überwälzung des Risikos in Form einer selektiven Einstellungspraxis. Entscheidend für die Effizienz von Schutzrechten ist daher der Grad ihrer Allgemeinheit. Sind sie für alle Personen umfassend und möglichst auch international gültig, so bietet sich nur der oben beschriebene Ansatz selektiver Beschäftigungs- und Vermietungspraxis. Spezielle Schutzgesetze laufen darüber hinaus Gefahr, die Insider mit besonderen Merkmalen zwar besser zu schüt-

<sup>310</sup> Eekhoff, 1987, S. 60; vgl. auch Strecken, 1989, S. 348–350.

<sup>311</sup> Vgl. Leidner, 1980, S. 87; Bärsch, 1989, S. 129.

<sup>312</sup> Vgl. hier und im folgenden: Zerche/Schönig, 1994, S. 154 ff.

zen, die Outsider mit denselben Merkmalen jedoch dauerhaft vom Arbeitsmarkt auszuschließen.<sup>313</sup>

Daher ist es idealtypische Handlungsempfehlung der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik sowohl beim Arbeits- als auch im Wohnungsrecht, die Kündigungsschutzvorschriften zu flexibilisieren und zum Gegenstand der individuellen Vertragsverhandlungen zu machen. Spezielle Schutzgesetze werden in jedem Fall abgelehnt. Der Arbeitnehmer/Mieter soll dann gleichsam dem Arbeitgeber/Vermieter seinen Kündigungsschutz abkaufen können. Eine alternative Regelung würde darin liegen, die unterschiedlichen Risikoprämien durch staatliche Subventionen auszugleichen, die das Einstellungs-/Vermietungsrisiko eines Langzeitarbeitslosen oder eines Geringverdienenden ausgleicht.

Jedoch ist diese Kritik an allgemeinen Schutzgesetzen nicht unwidersprochen geblieben, da ein allgemeiner Bestandsschutz in der praktischen Personal- und Belegungspolitik nicht unbedingt selektive Wirkungen haben muß. Dagegen spricht, daß realiter weder die Arbeitgeber noch die Vermieter stets gewinnmaximierend kalkulieren und daß gesamtwirtschaftlich ein institutionalisierter Kündigungsschutz im Sinne eines Mindeststandards auch die Verhandlungskosten senken und damit effizient sein kann. Es kann für beide Parteien effizient sein, die gesetzlichen Kündigungsvorschriften in die eigene Planung zu übernehmen statt für jeden Arbeitnehmer/Mieter eigene Prämien zu schätzen. Grund dafür ist, daß beide Vertragsparteien auf dem Arbeits- wie auf dem Wohnungsmarkt erhebliche spezifische Investitionen vornehmen, die je nach zukünftiger Marktlage durch opportunistisches Verhalten der anderen Seite ausgebeutet werden können. Eine langfristige, standardisierte und beidseitige Vertragsbindung kann hier eine ex ante Planungssicherheit bedeuten, die in ihrem Wert nicht ex post beurteilt werden kann. Die empirische Beobachtung, daß von den möglichen Vertragsbefristungen auf dem Arbeits- wie auf dem Wohnungsmarkt nur sehr beschränkt Gebrauch gemacht wird, bestätigt die Vermutung, daß die dem Bestandsschutz zugeschriebenen negativen Wirkungen nur sehr begrenzt reale Bedeutung erlangen.

Letztlich stellt sich die Frage der Regulierung durch Schutzgesetze differenzierter dar, als es einfache Versionen der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik nahelegen. Schutzgesetze – insbesondere spezielle Schutzgesetze für einzelne Personengruppen – können sowohl als Rigiditäten wirken und damit die Transaktionskosten erhöhen (d. h. die Flexibilität vermindern), sie können jedoch auch Handlungsspielräume eröffnen, indem sie Transaktionskosten vermindern (d. h. die Planungssicherheit erhöhen). Welcher Effekt im einzelnen dominiert, kann nicht a priori entschieden werden, sondern ist hinsichtlich der Rahmenbedingungen in modernen Gesellschaften zu hinterfragen. Die praktische Sozialpolitik steht in jedem Fall vor der Aufgabe einer Stellungnahme im gesellschaftlichen Verteilungskonflikt. Ein Mehr an Flexibilität der einen Marktseite wird mit einer zunehmenden Rigidität für

---

<sup>313</sup> Vgl. für das Beispiel des Arbeitsmarkts: Walwei, 1997, S. 153–174.

die andere Marktseite und/oder mit Verteilungswirkungen innerhalb einer Marktseite erkaufte.<sup>314</sup>

#### 4.2.2.2.2 Beherrschbare Ineffizienzen der Versicherung

Die Existenz und Effizienz von Versicherungsmärkten hängt von mehreren Voraussetzungen ab, die für die Versicherung einzelner Lebensrisiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit) unterschiedlich gravierend sind und eine entsprechend differenzierte Untersuchung erfordern. Allgemein gilt, daß eine private Versicherung nur dann zustande kommt, wenn die auf dem Markt erzielbare Prämie den durchschnittlich zu erwartenden Schaden aus diesem Vertrag sowie die Verwaltungskosten und eine Eigenkapitalrendite deckt. Die ökonomisch problematische Größe des Versicherungsvertrags ist der Schadenserwartungswert. Übersteigt aufgrund von Unsicherheit und Transaktionskosten (insbesondere der Kontrolle) die notwendige Prämie die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager, so wird auf dem Markt kein Versicherungsvertrag abgeschlossen. Folgende Bedingungen für die Existenz von Versicherungsmärkten werden genannt:<sup>315</sup>

- Die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts in einem Vertrag muß *unabhängig* von der Schadenswahrscheinlichkeit aus einem anderen Vertrag sein. Eine private Versicherung muß sich darauf verlassen können, sich in jedem Jahr einer vorhersehbare Anzahl oder Relation von schadensfreien und geschädigten Abschlüssen gegenüberzusehen.
- Die *Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts muß kleiner eins, also unsicher sein*. Wäre der Schadenseintritt sicher, dann wäre kein Risikoausgleich im Kollektiv möglich. Dann müßte die Versicherungsprämie gleich der Schadenssumme plus den Verwaltungskosten und der Eigenkapitalrendite sein. Ein solcher Vertrag würde von den Nachfragern nicht abgeschlossen.
- Die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts muß für den Versicherer *zuverlässig abschätzbar* sein. Ist sie es nicht, so kann er keine Prämie berechnen. Verfügt der Versicherer über weniger Informationen als der Versicherte, so liegt asymmetrische Information vor, die in Form von Adverse Selection oder Moral Hazard das Risiko für den Versicherer unkalkulierbar macht. Im Falle von Adverse Selection ist der Versicherte besser über die Schadenswahrscheinlichkeit informiert als der Versicherer und kann zudem die relevanten Informationen vor ihm verbergen. Dann werden – nach dem Theorem von *Kenneth F. Arrow* und *George A. Akerlof* – nur jene Individuen einen Versicherungsvertrag abschließen, deren individuelles Risiko höher ist als es der zu zahlenden Versicherungsprämie ent-

<sup>314</sup> Vgl. *Büchtemann/Neumann*, 1990, S. 15–18.

<sup>315</sup> Vgl. aus der Vielzahl der Nennungen in der Literatur: *Barr*, 1993, S. 117–131 und als Überblick zu Marktprozeß, Marktstruktur und endogenen Instrumenten zur Handhabung unvollständiger Information *Schulenburg*, 1993, S. 509–555.



spricht. Es sammeln sich daher die schlechten Risiken in den Versicherungen, während der Abschluß eines Versicherungsvertrages für die guten Risiken unattraktiv ist. Auch im Falle des Moral Hazard – nach dem Theorem von *Mark V. Pauly* – bricht der Versicherungsmarkt zusammen, da der Versicherte nach Vertragsabschluß durch sein Verhalten den Schadenseintritt und/oder die Schadenshöhe manipulieren kann, ohne daß der Versicherer dies in seiner Kalkulation berücksichtigen konnte. Es werden daher von den Versicherten höhere Schäden erzeugt und damit der Fortbestand der Versicherung gefährdet.<sup>316</sup>

- Der Versicherte muß davon ausgehen können, *daß die Versicherung im Schadensfall solvent und zahlungswillig ist*. Auch hier tritt das Problem der asymmetrischen Information auf, da der Versicherte die Kalkulationsmethoden und Vertrauenswürdigkeit des Versicherers in der Regel nicht (zu vertretbaren Kosten) beurteilen kann. Mangels Informationen kann der Versicherte einen Vertrag mit einem nicht vertrauenswürdigen Versicherer abschließen, da dieser die scheinbar günstigsten Prämien anbietet. So kommt es zu einer adversen Selektion bei den Versicherern und zu einem suboptimalen Versicherungsschutz auf dem Markt, der sich auf ein Minimum beschränkt.<sup>317</sup>

Es ist in der Literatur strittig, ob und für welche Risiken und in welchem Ausmaß die genannten Probleme die Funktion von Versicherungsmärkten dauerhaft behindern und – wenn ja – ob eine staatliche Bereitstellung des Versicherungsschutzes eine effizientere Lösung wäre.

Hinsichtlich der ersten Frage verweisen Vertreter der neoklassischen Theorie darauf, daß die Märkte angesichts des anfänglichen Marktversagens bei asymmetrischer Information Institutionen hervorbringen werden, welche die Unsicherheit reduzieren und die Effizienz und Stabilität privater Versicherungsmärkte erhöhen. Beispielsweise existiert entgegen den Erwartungen der Theorie zweifelsohne ein privater und weitgehend unregulierter Markt für Gebrauchtwagen. Der Grund dafür ist, daß der statische institutionelle Rahmen durch neue Institutionen des Informationsmarktes (Gutachter, Preislisten) erweitert wurde. Führt man eine dynamische Betrachtung des institutionellen Wandels ein, so versagt der Gebrauchtwagenmarkt keineswegs.<sup>318</sup>

In der Versicherungspraxis wurden zudem eine Reihe von Instrumenten entwickelt, um den Versicherten zu einer Offenlegung seiner Risikomerkmale zu zwingen (Leistungsausschluß bei nicht wahrheitsgemäßen Angaben) und das Moral Hazard-Problem zu minimieren (Selbstbeteiligung, Beitragsrückerstattung). Solche Instrumente basieren darauf, daß man die Verträge an den tatsächlichen Schadensverlauf durch ex post greifende Prämiendifferenzierung anpaßt. Je wirkungsvoller sich durch diese Instrumente die Prämien den ‚wahren‘ Risikoverläufen anpassen, desto

<sup>316</sup> Vgl. *Arrow*, 1963; *Akerlof*, 1970; *Pauly*, 1968.

<sup>317</sup> Vgl. *Wein*, 1997, S. 110–115.

<sup>318</sup> Vgl. *Kunz*, 1985, S. 49 f.



geringer ist die Gefahr des Marktversagens, desto geringer ist jedoch auch der Versicherungsschutz für jene, die beispielsweise aufgrund von unverschuldeter Krankheit keine Beitragsrückerstattung erhalten.<sup>319</sup> Die traditionelle Argumentation, wonach auf Versicherungsmärkten Marktzusammenbrüche aufgrund von asymmetrischer Information zu Lasten der Versicherer zu erwarten sind, kann vor dem Hintergrund der neueren Literatur und der in der Praxis entwickelten Instrumente des Risikomanagements (sowie unter dem komplementären Einfluß der staatlichen Versicherungsaufsicht) als in der Regel unbegründet zurückgewiesen werden.

Anders stellt sich die Situation vor dem Hintergrund der Informationsprobleme der Versicherten dar, die bislang in der Literatur nur wenig Beachtung gefunden haben. Im Gegensatz zu den ausgearbeiteten Verfahren zur Ermittlung ex post risikoäquivalenter Beiträge ist es für den Versicherten im Massengeschäft kaum möglich, die Vertrauenswürdigkeit des Versicherers selbst zu prüfen. Da eine individuelle Begutachtung zu hohe Kosten verursachen würde, kann er nur darauf hoffen, daß sich Institutionen etablieren, die eine unabhängige Begutachtung des Versicherers und des Versicherungsvertrages durchführen und veröffentlichen. Gegenüber der Effizienz marktendogener Lösungsmöglichkeiten wie Reputation und Beratermärkte sind jedoch Zweifel angebracht. So kann aufgrund der unterschiedlichen Ressourcen von Versichertem und Versicherer die einseitige Regulierung des Versicherers ökonomisch effizient sein. Durch sie wird staatlicherseits versucht, relevante Informationsasymmetrien auszugleichen.<sup>320</sup>

Wie stellt sich nun diese allgemeine Situation für jene relevanten Risiken dar, die im Rahmen der Produktion sozialer Sicherheit abgedeckt werden? „Um welche Gefahren geht es eigentlich, die rationale Menschen planmäßig durch Vorsorge mit Hilfe von Versicherungen absichern möchten? Es müssen Gefahren sein, die relativ selten und auf individueller und/oder gesamtwirtschaftlicher Ebene schwer berechenbar sind und/oder trotz Risikovorsorge im Leistungsfall zum Bankrott führen. Für kleine Gefahren, die nahezu jeden irgendwann treffen und die kein Bankrottrisiko beinhalten, ist hingegen schlichtes Sparen (oder im Schadensfall Kreditaufnahme) ausreichend.“<sup>321</sup>

Die praktische Sozialpolitik konzentriert sich auf die Absicherung weniger, existentieller und an die Person gebundene Lebensrisiken. Auch im internationalen Vergleich hat sich dazu in den entwickelten Sozialstaaten in Westeuropa und Japan ein Kanon an abgesicherten Lebensrisiken herausgebildet, der in mehr oder weniger großem Umfang in allen Staaten abgedeckt wird.

Im folgenden wird die Versicherung gegen die Risiken der Invalidität, Altersarmut, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit für das Beispiel der bun-

<sup>319</sup> Vgl. Wein, 1997, S. 108 f.

<sup>320</sup> Vgl. Wein, 1997, S. 115.

<sup>321</sup> Wagner, 1998, S. 24.

des deutschen Sozialversicherung eine kritischen Prüfung vor dem Hintergrund der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik unterzogen.<sup>322</sup>

Weitgehend unproblematisch erweist sich dabei die Konstruktion der gesetzlichen *Unfallversicherung*. Sie war das zweite der Bismarckschen Reformgesetze und hat sich heute als unbestritten erfolgreicher Versicherungszweig etabliert. Diese breite Zustimmung zur Konstruktion der gesetzlichen Unfallversicherung beruht zum einen darauf, daß sie als Unternehmenshaftpflichtversicherung zugunsten der Arbeitnehmer konstruiert ist.<sup>323</sup> Daher werden die Unternehmen in Risikoklassen eingeteilt, was erstens der Konstruktion einer privaten Unternehmenshaftpflicht nahe kommt und zweitens Anreize zur Unfallverhütung in sich trägt, denen wiederum ein wirtschaftlicher Wert zuerkannt wird. Grundsätzlich wäre zwar aus neoklassischer Sicht eine Ersetzung der Pflichtversicherung durch eine Versicherungspflicht denkbar, dagegen spricht jedoch die enorme Kompetenz der Berufsgenossenschaften in Fragen der Unfallprävention und bei der Erforschung von Berufskrankheiten. Aufgrund dieser fachlichen Komponente ist es denkbar, daß die Berufsgenossenschaften – unter Einbezug qualitativer Aspekte – über ein natürliches Monopol bei Prävention und Rehabilitation verfügen. Insgesamt ist die gesetzliche Unfallversicherung als bewährtes und verlässliches System weitgehend unumstritten. Sie wird mangels eines Strukturproblems bezeichnenderweise nur selten in der wissenschaftlichen Literatur erwähnt.

Ganz anders die Situation der gesetzlichen *Krankenversicherung*. Sie ist weitaus komplizierter und offenkundig nicht nach den Maßstäben ökonomischer Effizienz konstruiert. Die Beitragsbemessung erfolgt nicht nach individuellem Risiko, sondern nach Leistungsfähigkeit, dies jedoch auch nur bis zum Erreichen der Versicherungspflichtgrenze. Die Leistungsgewährung erfolgt nach dem Sachleistungsprinzip als Vollversorgung, so daß in der Regel keine Präferenzen des Versicherten für Gesundheitsgüter berücksichtigt werden. Aus neoklassischer Sicht am schwerwiegendsten ist das Argument, daß trotz verschiedener Ineffizienzen aufgrund von Adverse Selection und Moral Hazard die Krankenversicherung prinzipiell als Privatversicherung organisierbar wäre. Zur Vermeidung einer Ausbeutung der Sozialhilfe wäre daher eine Versicherungspflicht bei einem lizenzierten privaten Krankenversicherer ausreichend. Dieser wiederum müßte einem Kontrahierungszwang unterliegen.<sup>324</sup> In diesem Umfeld kann der Krankenversicherer das Problem der negativen

---

<sup>322</sup> Für die weiteren Ausführungen sei aus der Vielzahl der Veröffentlichung exemplarisch auf die besonders pointierten Beiträge von *Berthold*, 1990 und 1991, *Berthold/Thode*, 1998, S. 341–346, sowie *Hackmann*, 1990 hingewiesen. Beide Autoren berücksichtigen jedoch weder die gesetzliche Unfall- noch die Pflegeversicherung.

<sup>323</sup> Im folgenden wird vernachlässigt, daß nicht nur Unternehmen und nicht nur Arbeitnehmer von der gesetzlichen Unfallversicherung abgedeckt werden.

<sup>324</sup> Theoretisch könnte der Versicherer aufgrund des Kontrahierungszwangs dann von einem Versicherten ausgebeutet werden, wenn dieser sehr hohe Kosten verursacht, jedoch keine entsprechend hohen risikoäquivalenten Beiträge zahlen kann. Häufen sich bei einem privaten Versicherer solche Verträge, so sinkt dessen Unternehmenswert und seine Kapitaleigner würden

Auslese durch Ermittlung von Risikomerkmale in Verbindung mit der Drohung von Leistungsausschluß bei nicht wahrheitsgemäßen Angaben minimieren. Er kann weiterhin durch Selbstbehalte und Wahltarife die Gefahr des Moral Hazard vermindern. Nicht zuletzt steht es dem privaten Krankenversicherer grundsätzlich frei, nach dem Prinzip der US-amerikanischen Health Maintenance Organizations selbst die Leistungserbringung zu organisieren und damit die anbieterinduzierte Nachfrage zu minimieren. In der Praxis der privaten Krankenversicherung wird jedes der angeführten Instrumente und Verfahren erfolgreich umgesetzt, so daß in der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik die gesetzliche Krankenversicherung bundesrepublikanischer Prägung eine hochgradig ineffiziente Sicherungsinstitution ist.

Ähnliches gilt auch für die neugeschaffene gesetzliche *Pflegeversicherung*, die organisatorisch und in ihren Gestaltungsprinzipien an die gesetzliche Krankenversicherung angelehnt ist. Der deutlichste Unterschied zwischen beiden besteht darin, daß die Leistungsansprüche im Pflegefall in der Höhe je nach gewählter Leistungsart (Geld- oder Sachleistung) sowie je nach Pflegestufe differieren. Vertreter der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik präferieren – statt der Anlehnung an die gesetzliche Krankenversicherung – eine Versicherungspflicht auf dem Markt der privaten Pflegeversicherungen.<sup>325</sup>

Demgegenüber fällt das Urteil für die gesetzliche *Rentenversicherung* differenzierter aus. Dies liegt zum einen daran, daß sich die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund der Konstruktion der Rentenformel eng am Äquivalenzprinzip orientiert. Zudem mag es Kosten sparen, nicht-beitragsgedeckte Leistungen aus allgemeinen Staatsausgaben (Anrechnung von Erziehungsjahren, Rentenzahlung an Übersiedler und in die neuen Bundesländer) zwar organisatorisch über die gesetzliche Rentenversicherung abzuwickeln, wenn sie vollständig (inklusive der Verwaltungskosten) über einen staatlichen Zuschuß finanziert werden. Auch spricht für eine staatliche Intervention, daß eine unzureichende Alterssicherung erstens als Strategie zur Ausbeutung der Sozialhilfe und zweitens als systematische Verzerrung der Präferenzen zugunsten des Gegenwartskonsums ein suboptimales Ergebnis wäre. Schließlich ist unter der Annahme, daß die gesetzliche Rentenversicherung im Kern eine Versicherung gegen die staatlich verursachte Inflation darstellt, der private Versicherungsmarkt (sprich: Kapitalmarkt) bei solchermaßen abhängigen Risiken überfordert.<sup>326</sup> Andererseits zeigt ein Blick auf den internationalen Vergleich, daß sich das Verhält-

---

aufgrund der staatlichen Regelung faktisch enteignet. Denkbar wäre dann – soweit aufgrund hohen Wettbewerbsdrucks keine Quersubventionierung möglich ist – ein Risikostrukturausgleich mit dem Ziel der Kompensation dieser extrem schlechten Risiken.

<sup>325</sup> Die Versicherungspflicht in der Pflegeversicherung ist für die privat Krankenversicherten in der Bundesrepublik zwar vorgeschrieben, allerdings zu eben jenen Konditionen, die typisch für die gesetzliche Krankenversicherung sind. Für die Ausgestaltung der privaten Pflegeversicherung vgl. § 110 SGB XI. Er bestimmt sowohl den Kontrahierungszwang als auch die Prämi- und Leistungsgestaltung sowie das Verbot von Ausschlüssen jeweils analog zur gesetzlichen Kranken- bzw. Pflegeversicherung.

<sup>326</sup> Barr, 1993, S. 215 f.

nis staatlicher zu privaten Rentenversicherungssystemen in den einzelnen Ländern als mehr oder weniger bedeutender Anteil der privaten Rentenversicherung einge spielt hat. Zudem liegt bei der bundesdeutschen Rentenversicherung Staatsversagen insofern vor, als daß trotz des demographischen Wandels die gesetzliche Rentenversicherung in den letzten Jahren keine hinreichenden Rückstellungen für zukünftige Kosten gebildet hat. Zwar ist der Sozialstaat dem Grunde nach aufgrund seines Steuermonopols in der Lage, die Erfüllung eingegangener Verpflichtungen auch ohne Rückstellungen zu gewährleisten, de facto zeigt sich jedoch seine systematische Unzuverlässigkeit darin, daß Steuer- und Leistungsgesetz der ständigen Willkür ausgesetzt sind und das Leistungsniveau tendenziell sinkt. So notwendig die Budgetflexibilität und das Non-Affektationsprinzip auch finanzpolitisch sein mag, so kontraproduktiv ist sie für die Produktion sozialer Sicherheit.<sup>327</sup> Insgesamt kann und sollte die gesetzliche Rentenversicherung in neoklassischer Perspektive auf eine Mindestsicherung reduziert und weitere Sicherungsansprüche dem Kapitalmarkt überlassen werden.

Der Verdacht des Marktversagens ist bei der Versicherung des *Arbeitslosigkeitsrisikos* auch in neoklassischer Analyse nicht von der Hand zu weisen, da erstens auf dem privaten Kapitalmarkt kaum solche Versicherungen angeboten werden und zweitens diese analog zu Ansparverträgen konzipiert sind. Die Gefahren des individuellen und kollektiven Moral Hazard und der konjunkturellen Abhängigkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos sind gravierend. Versuche der Versicherer, diese Risiken durch eine Differenzierung der Beiträge (Einstufung in Risikoklassen wie Alter, Geschlecht, Qualifikation, Unternehmen) und der Leistungen (degressive Leistung nach Dauer und Häufigkeit der Arbeitslosigkeit) zu minimieren, senken zwar die Mißbrauchsgefahren, sind jedoch auch selbst mit Kosten verbunden und bedeuten immer auch eine Verminderung des Versicherungsschutzes. In jedem Fall werden Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko sehr hohe Beiträge bezahlen. Es ist daher wahrscheinlich, daß die Nachfrager gleich einen individuellen Sparvertrag abschließen werden, da der Risikoausgleich im Kollektiv bei einer privaten Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ohnehin nicht stattfindet. Die theoretische Möglichkeit, durch eine breite Streuung über verschiedene Branchen und Personengruppen doch eine Versicherbarkeit zu gewährleisten, ist praktisch irrelevant.

Führt man sich diese Einschätzung der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik in einem *Zwischenfazit* nochmals vor Augen, so wird deutlich, daß unter dem Primat der Marktkonformität bei der Versicherung existentieller Lebensrisiken zunächst

---

<sup>327</sup> Teilweise mag diese Ineffizienz dadurch vermieden werden, daß die Produktion von sozialer Sicherheit an zweckgebundene und autonome Parafisci ausgelagert wird. Damit ist jedoch noch nicht die Frage beantwortet, wie die Parafisci auf externe Effekte reagieren sollen und in welchem Maße sie selbst verpflichtet werden, eigene externe Effekte zu internalisieren. Aufgrund der vielfältigen Interdependenzen zwischen den Parafisci und der ihnen politisch verordnete Rechten und Pflichten ist eine vollständige Autonomie der Parafisci weder möglich noch überhaupt wünschenswert. Vgl. Wagner, 1998, S. 21.

*eine marktwirtschaftliche Lösung angestrebt werden sollte*, was insbesondere in der Kranken- und Rentenversicherung praktikabel erscheint, da dort private Versicherungsmärkte existieren. Die Ineffizienzen dieser privaten Versicherungsmärkte werden akzeptiert, da jene Probleme in der einen oder andere Form und in möglicherweise stärkerem Ausmaß und mit anderem Akzent bei einer staatlich organisierten Versicherung auftreten würden. Es gilt daher, „überflüssige Wettbewerbshemmnisse“ abzubauen.<sup>328</sup> Wenn der Staat zur Vermeidung der Ausbeutung der Sozialhilfe mit gutem Grund eine *Mindestsicherung gegen existentielle Lebensrisiken* fordert, so sollte sich dies in einer *Versicherungspflicht* und nicht in einer *Pflichtversicherung* niederschlagen. Die Pflichtversicherung dient dann vor allem zum Schutz der sozialen Grundsicherung, die schon deshalb notwendig ist, da nur der Staat als Träger der hoheitlichen Gewalt ex ante nicht bestimmbare Schäden durch eine *Ex-Post-Beitragserhebung im Umlageverfahren* finanzieren kann.<sup>329</sup> Im Fall von Naturkatastrophen, Kriegen und Ereignissen wie der deutschen Vereinigung sind die Lasten schlichtweg nur ex post im Umlageverfahren zu finanzieren. Bei solchen *unvorhersehbaren Ereignissen* hat der Staat *mithin eine besondere Fähigkeit der Produktion von Sicherheit*, wie sie der private Markt nicht hat, die aber für die Integration einer Gesellschaft von elementarer Bedeutung sein können.<sup>330</sup>

Läßt man hingegen solche singulären Ereignisse außer acht, so wird selbst im Falle der Arbeitslosenversicherung das faktische Fehlen privater Versicherer nicht als Beleg für Marktversagen interpretiert, sondern als Zeichen dafür, daß staatliche Versicherungen den betreffenden Markt so eng werden ließen, daß die verbliebene Nachfrage nun nicht mehr versicherbar ist. Würde hingegen die gesetzliche Arbeitslosenversicherung entfallen, so wäre umgekehrt zu erwarten, daß der Markt breiter und damit ein Risikoausgleich technisch möglich wäre.<sup>331</sup>

Selbst für den deutlichsten Fall von Marktversagen zeigt sich somit nach Ansicht von Vertretern der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik, „daß es eine überzeugende allokativen Rechtfertigung für eine Institutionalisierung von Sozialversicherungen nicht gibt. ... Zwar läßt sich, gemessen am utopischen Ansatz allokativer Effizienz, eine Vielzahl von Gründen für ein mögliches allokatives Marktversagen von Versicherungsmärkten ausmachen. Dieser theoretische Nachweis rechtfertigt aber

<sup>328</sup> Meyer, 1992, nennt als überflüssiges Wettbewerbshemmnis für das Beispiel der privaten Krankenversicherung die heutige Nichtübertragbarkeit der Altersrückstellungen in der Bundesrepublik. Denkbar wäre, entweder die Übertragbarkeit oder aber Versicherungsverträge ohne Bildung von Rückstellungen staatlicherseits zuzulassen.

<sup>329</sup> Vgl. Hackmann, 1990, S. 79.

<sup>330</sup> Man stelle sich zur Illustration vor, daß die bundesdeutsche Rentenversicherung auf ein Minimum reduziert worden und darüber hinaus im (privaten oder öffentlichen) Kapitaldeckungsverfahren umgestellt worden wäre. Dann wäre eine Rentenzahlung für Rentner in den neuen Bundesländern nur dann möglich gewesen, wenn ihnen ein entsprechender Kapitalstock zuerkannt worden wäre. Die Praktikabilität eines solchen Verfahrens darf angesichts des enormen Kapitalbedarfs bezweifelt werden.

<sup>331</sup> Vgl. Berthold, 1991, S. 154.

noch kein Sozialversicherungssystem. ... In polemischer Zuspitzung lautet das Kernargument: Würde das, was zur allokativen Rechtfertigung von Sozialversicherungen vorgebracht wird, auf andere ‚Produktionsbereiche‘ übertragen, ließe sich eine ‚Verstaatlichung‘ von allem und jedem rechtfertigen.“<sup>332</sup>

#### 4.2.2.2.3 Ineffizienz aufgrund der Interdependenz zwischen Teilmärkten

Die ökonomische Theorie der Teilmärkte kann als ein zentraler Bestandteil der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik angesehen werden. Dies gilt sowohl in der neoklassischen als auch in der nicht-neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Hintergrund für diese Bewertung ist die Beobachtung, daß der Begriff der *Institution*, der eng mit dem Begriff des Teilmarktes verbunden ist, gerade wegen seiner Unschärfe „zunehmend auch in der Wirtschaftswissenschaft geschätzt und wegen seines heuristischen Potentials gebraucht wird“<sup>333</sup>.

Unabhängig davon, ob man Teilmärkte und andere Institutionen als effiziente oder als nicht effiziente Restriktionen oder als Einbettungen des wirtschaftlichen Handelns konzipiert, immer vermitteln sie zwischen dem Individuum und der Gesellschaft und erhalten durch jene Vermittlungsfunktion eine spezifisch sozialpolitische Dimension. Es fragt sich letztlich, ob die „Wiederentdeckung des Institutionellen in der Ökonomie“ nicht auch eine Chance zu Wiederentdeckung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik ist. Denn die Fragen der Institutionenökonomik werden zwar neu gestellt, ohne jedoch in ihrer Substanz neu zu sein.<sup>334</sup> In modernen Gesellschaften verlieren zwar alte Grenzen an Bedeutung, im Gegenzug werden jedoch die trennenden Tendenzen des Marktes als neue Grenzen für die praktische Sozialpolitik bedeutsamer.

In der neoklassischen Theorie werden die Teilmärkte nach den gehandelten Gütern unterschieden. Daraus ergeben sich unterschiedliche Bewertungen der Funktionsfähigkeit der verschiedenen Gütermärkte und von Wirkungshypothesen bei staatlichen Interventionen. Aufgrund des weiten Begriffs des Versicherungsvertrages, der – wie gesehen – sowohl zur Analyse ‚echter‘ Versicherungsverträge als auch zur Analyse von Bestandsschutzvorschriften herangezogen wird, deckt sich die neoklassische Theorie der Teilmärkte weitgehend mit der *Theorie langfristiger Versicherungsverhältnisse*.

---

<sup>332</sup> Hackmann, 1990, S. 46.

<sup>333</sup> Schellschmidt, 1997, S. 25.

<sup>334</sup> „Hierzu gehört die Aufgabe, zur theoretischen und praktischen Vermittlung zwischen menschlichen Bedürfnissen und sozialer Ordnung beizutragen. Hierzu gehört auch der Versuch, Zugang zum Phänomen des sozialen Wandels und der institutionellen Entwicklung zu finden.“ Schellschmidt, 1997, S. 26.

Ausgangspunkt der neoklassischen Theorie der Teilmärkte ist die Feststellung, daß Versicherungskontrakte auf freien Märkten nur zustande kommen, wenn sie in all ihren Komponenten für beide Marktparteien zu einer Steigerung des Gesamtnutzens führen. Diese Kernaussage gilt allgemein.<sup>335</sup> Sie impliziert zum einen die obige Feststellung, daß auch verdeckte Leistungen als Bestandteile langfristiger Verträge (etwa Kündigungsschutz) einen Preis haben und ihre Nichtbeachtung einen Vertragsabschluß verhindern kann. Darüber hinaus bedeutet das Theorem auch, daß sich langfristig keine überhöhten Preisforderungen in einem Marktsegment aufrecht erhalten lassen werden. Teilmärkte werden daher im Rahmen der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik als *transitorisch* und permanent in ihrem Bestand gefährdet aufgefaßt. Die unsichtbare Hand des Preismechanismus bewirkt einen Verbund der Teilmärkte.

Der enge Zusammenhang zwischen der Teilmarktbildung und der Theorie der Versicherungsverhältnisse ist gemäß der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik darauf zurückzuführen, daß auf Teilmärkten regelmäßig *Vertrauensgüter* getauscht werden. Es erfolgt somit ein Tausch eines Nutzungs- gegen ein Leistungsversprechen, die beide als Folge der Unsicherheit gegenüber der Gefahr opportunistischen Verhaltens abgesichert werden müssen.<sup>336</sup> Um das beidseitige Risiko von mehr oder weniger prognostizierbaren Trends und Änderungen simultan zu vermindern, haben sich auf Märkten für Vertrauensgüter endogen Teilmarktstrukturen herausgebildet, die in der neoklassischen Sichtweise und insbesondere mit Hinweis auf die Transaktionskostenökonomik als effiziente Restriktionen individuellen Handelns aufgefaßt werden. Beispiele für endogene Teilmarktbildung finden sich auf dem Arbeitsmarkt (Lohn gegen Arbeitsversprechen), dem Wohnungsmarkt (Miete gegen Wohnrecht), dem echten Versicherungsmarkt (Prämie gegen Leistungsversprechen) und dem Kapitalmarkt (Zins gegen Verfügungsrecht). Auf all diesen Märkten besteht grundsätzlich eine Unsicherheit sowohl hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit des Anbieters als auch des Nachfragers. All diese Märkte haben marktendogen Institutionen hervorgebracht, mit denen diese Unsicherheit vermindert wird (z. B. langfristige Liefer- und Mietverträge, Senioritätslöhne oder auch Verträge unter Einschluß eines externen Schiedsrichters). Indem durch diese Verträge überhaupt erst ein Austausch von Vertrauensgütern möglich ist, tragen sie zu einer Steigerung der Marktfähigkeit und der Produktivität bei.<sup>337</sup>

Problematisch ist der Austausch von Vertrauensgütern über Teilmärkte insofern, als sich die grundsätzlich beidseitige Unsicherheit faktisch besonders zu Lasten einer Marktseite und hier wiederum einiger Anbieter oder Nachfrager auswirkt. Besonders benachteiligt sind jene, die vom Vertragsabschluß existentiell abhängig sind und die nur zu für sie prohibitiv hohen Kosten ihr Informationsdefizit beheben kön-

---

<sup>335</sup> Vgl. *Schulenburg*, 1997, S. 28.

<sup>336</sup> Vgl. *Schulenburg*, 1997, S. 30.

<sup>337</sup> Vgl. *Hübner*, 1994, S. 118–132.



nen. Faktisch bedeuten asymmetrische Information, Kooperationsblockaden und schichtspezifische Markttransparenz, daß der Vertragspartner mit geringeren Ressourcen und einer Häufung von negativen Merkmalen mit ‚Symbolcharakter‘ (Einkommen, Geschlecht, Nationalität) strukturell benachteiligt ist.

Ist es aufgrund von Bestandsschutzvorschriften nicht möglich, den laufenden Vertrag einseitig entsprechend des tatsächlichen Verhaltens der anderen Marktseite zu ändern,<sup>338</sup> so ist man darauf angewiesen, sich vor Vertragsabschluß anhand der Merkmale des Anbieters oder Nachfragers ein Bild davon zu machen, ob und wie dieser vermutlich seinen Vertragsverpflichtungen nachkommen wird. Sind die Ressourcen dazu auf beiden Seiten ungleich verteilt oder ist ein Risikoausgleich im Kollektiv möglich, so können ergänzende staatliche Institutionen die Abwicklung eines fairen, gleichberechtigten Austauschs unterstützen.<sup>339</sup> Im folgenden wird anhand des Arbeits- und des Mietwohnungsmarktes exemplarisch die neoklassische Theorie der Teilmärkte skizziert. Diese Argumentation einer langfristigen Ineffizienz der staatlichen Intervention kann analog auch auf andere Märkte übertragen werden.

#### 4.2.2.3.1 Interdependenz der Arbeitsmärkte

Der Arbeitsmarkt – Ursprung und Schicksal der modernen Sozialpolitik – ist nicht zufällig das wichtigste Beispiel für eine endogene Teilmarktbildung und staatliche Regulierung. Er war niemals völlig unreguliert.<sup>340</sup> Bekanntlich wird der Arbeitsmarkt im neoklassischen Grundmodell als Konkurrenzmarkt aufgefaßt, auf dem Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage durch das Wirken des Preismechanismus zum Ausgleich gelangen. Durch die Integration der Arbeitsmarkttheorie in die allgemeine Preistheorie erhält die neoklassische Arbeitsmarkttheorie eine große Ge-

<sup>338</sup> Mögliche Anpassungen sollten in jedem Fall regelgebunden sein, um den Versicherungsschutz nicht faktisch wieder aufzuheben. Willkürliche Anpassungen verhindern, daß durch langfristige Verträge die Wirtschaftspläne über die Zeit abgesichert werden können. Vgl. *Nikkel*, 1997, S. 40–43.

<sup>339</sup> „Handlungseinheiten, die über einen großen Ressourcenpool verfügen, haben meist auch die bessere Markttransparenz, durch deren Ausbeutung es ihnen gelingt, Risiken auf Individuen zu übertragen, die über keinen risikokonsolidierenden Ressourcenpool verfügen und deshalb zur Übernahme der Risiken nicht geeignet sind. ... So werden Mieter einer Wohnung bei fristlosen Kündigungen zur Vermeidung drohender Mobilitätskosten auch unfairen Änderungskündigungen zustimmen, deren Konditionen nicht den Knappheitsverhältnissen entsprechen. Bei Arbeitsverträgen, um ein anderes Beispiel zu nennen, liegt meist asymmetrische Markttransparenz vor, die zu einer Benachteiligung der Arbeitnehmer führt. ... *Objektspezifische Beschränkungen der Vertragsfreiheit sind folglich ein wohl begründeter Bestandteil partianischer Sozialpolitik.*“ *Hübner*, 1994, S. 133 f. Hervorhebungen im Original. Vgl. *Hübner*, 1994, S. 134–142; *Petersen*, 1992, S. 17–20; *Ehrenberg/Smith*, 1994, S. 427; *Zerche/Schöning*, 1994, S. 164 ff.

<sup>340</sup> Vgl. *North*, 1984, S. 8.



schlossenheit und Überzeugungskraft, die sich nicht zuletzt auch in ihrer Bedeutung für die praktische Politikberatung niederschlägt.

Seine heutige Bedeutung konnte das neoklassische Grundmodell durch seine restriktiven Annahmen erlangen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es existiert nur ein Arbeitsmarkt, auf dem sämtliche Transaktionen stattfinden. Alle Arbeitskräfte sind homogen und uneingeschränkt substituierbar. Unterschiedliche Teilarbeitsmärkte werden im Grundmodell nicht berücksichtigt. Institutionen wie Mindestlöhne und Schutzvorschriften werden als Restriktionen individuellen Handelns und daher als marktstörend abgelehnt. Dauerhafte Arbeitslosigkeit oder Überbeschäftigung ist darauf zurückzuführen, daß der Lohn nicht in beide Richtungen elastisch ist. Informations- und Transaktionskosten existieren nicht.

So realitätsfern diese Annahmen und die damit verbundenen Folgerungen im Detail auch sind, so haben sie doch als Ganzes für die neoklassische Theorie der Sozialpolitik eine erhebliche Bedeutung. Denn die unterstellten *walrasianischen* Anpassungsprozesse mögen zwar die Wirklichkeit nicht zutreffend abbilden, erhalten jedoch einen gewissen Realitätsbezug durch Orientierung der Entscheidungen der Anbieter und Nachfrager am einheitlichen Maßstab des Lohnes. Orientieren sich beide Marktparteien am Lohn, so wird sich tendenziell und langfristig auch in der Realität ein Marktgleichgewicht einstellen.<sup>341</sup> Das Erreichen dieses Gleichgewichtszustands mittels einer Politik zur Realisierung der vom neoklassischen Grundmodell vorausgesetzten Bedingungen ist das Leitbild der neoklassischen Arbeitsmarkttheorien.

Auch die verschiedenen Modifikationen des neoklassischen Grundmodells haben seinen Leitbildcharakter nicht grundsätzlich in Frage gestellt, ja eher noch verstärkt. Dies zeigt sich daran, daß die Modifikationen des neoklassischen Grundmodells des Arbeitsmarkts, die auf dem Transaktionskostenansatz beruhen – analog zur Grundkonzeption der Transaktionskostenökonomie – nicht auf die Blockierung der Marktkräfte abzielen, sondern darauf, die Marktkräfte durch effiziente Institutionen erst voll zur Geltung zu bringen. Damit bleibt auch bei den Modifikationen des Grundmodells sein Leitbildcharakter unbeschädigt.

Im Rahmen dieser Arbeit können nur die wichtigsten Modifikationen des neoklassischen Grundmodells des Arbeitsmarktes und diese auch nur kurz skizziert werden. Für die neoklassische Theorie der Sozialpolitik sind jene Ansätze von besonderer Bedeutung, mit denen Arbeitslosigkeit erklärt werden kann. Notwendig dazu ist eine Berücksichtigung der Heterogenität der Arbeitskraft (Humankapitaltheorie) sowie verschiedener Transaktionskosten, die Lohnrigiditäten erzeugen und damit einen Marktausgleich friktional oder dauerhaft behindern (Such-, Kontrakt- und Effizienzlohntheorie). Je nach Umfang und Dauer dieser Rigiditäten entstehen durch Modifikation des neoklassischen Grundmodells mehr oder weniger geschlos-

---

<sup>341</sup> Vgl. Schmid/Dosky, 1990, S. 7.

sene Teilarbeitsmärkte. So folgt eine erste Strukturierung des Arbeitsmarktes entsprechend des Humankapitals des einzelnen Arbeitnehmers. Hat er allgemeines und/oder betriebsspezifisches Humankapital gebildet, so wird dieses Humankapital erstens aufgrund seiner Verzinsung zu einem höheren Lohn führen und zweitens ist aufgrund der Heterogenität der Arbeitskraft die Substituierbarkeit eingeschränkt. Es bildet sich ein interner Arbeitsmarkt heraus, auf dem der Lohn durch langfristige Verträge so festgelegt wird, daß der Arbeitnehmer weder bummelt noch einen Anreiz zum Wechsel des Arbeitgebers hat.<sup>342</sup> Im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels und der zunehmenden Bedeutung des Humankapitals für die Wertschöpfung läßt sich zur Zeit eine zunehmende Spaltung in externe und interne Arbeitsmärkte beobachten, wobei je nach Branche ein typisches Mischverhältnis dieser Beschäftigungsformen anzutreffen ist. Solche geschlossenen Angebots- und Nachfragestrukturen können sowohl im Interesse der betrieblichen Personalpolitik als auch im Interesse des einzelnen Arbeitnehmers liegen.<sup>343</sup>

Für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik ist nun von besonderer Bedeutung, daß auch die Modifikationen des Grundmodells dessen Kernaussagen nicht in Frage stellen. Dies gilt zum einen hinsichtlich der Erklärung von Arbeitslosigkeit. Sie wird aufgrund marktendogener Rigiditäten entweder als freiwillig (Suchtheorie) oder als unvermeidlich (Effizienzlohntheorie) aufgefaßt. In abweichenden Ausnahmefällen (Insider-Outsider-Theorie) kann darüber hinaus versucht werden, durch eine Schwächung der Gewerkschaften die Löhne wieder auf den Gleichgewichtspfad zu bringen.<sup>344</sup> Als zweite Kernaussage bleibt unverändert, daß Teilmärkte des Arbeitsmarktes auf individuellen Optimierungskalkülen basieren. Sie sind daher grundsätzlich und permanent in ihrem Bestand gefährdet, da sich die Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen beständig ändern können. Dieser transitorische Charakter von Teilmärkten kann und soll durch die praktische Politik mittels Deregulierung, einer Erhöhung der Markttransparenz sowie durch Ausbildungs- und Mobilitätshilfen gestärkt werden.

Da diese Sichtweise aus dem Blickwinkel der nicht-neoklassischen Theorie der Sozialpolitik später noch ausführlich problematisiert werden wird, soll hier nur kritisch angemerkt werden, daß angesichts der real hohen Arbeitslosigkeit unter den Outsidern die Freiwilligkeit der vertraglichen Arrangements auf dem Arbeitsmarkt – gerade aufgrund der in der Transaktionskostenökonomie angesprochenen

---

<sup>342</sup> Vgl. zur Skizze der Modifikationen des neoklassischen Grundmodells exemplarisch die Übersichten in *Schmid/Dosky*, 1990, S. 9–49 und *Sesselmeier/Blauermel*, 1990, S. 37–128.

<sup>343</sup> Personalökonomische Probleme des unvollständigen Arbeitsvertrags wie Adverse Selection, Moral Hazard, Matching, Risikoallokation und Bildungsinvestitionen führen zu langfristiger gegenseitiger Bindung, die wiederum eine interne statt externe Flexibilität des Arbeitsmarktes hervorbringen. Vgl. zur Übersicht *Backes-Gellner/Krings/Berkel*, 1997 und *Sengenberger*, 1990, S. 144.

<sup>344</sup> Von makroökonomischen Erklärungen *keynesianischer* Arbeitslosigkeit, die sich ebenfalls im Rahmen der neoklassischen Theorie bewegen, wird hier abgesehen.

Möglichkeit opportunistischen Verhaltens – keineswegs zwingend ist.<sup>345</sup> Angesichts von Arbeitslosigkeit zeigt sich der reale Gegensatz von der Käufer-Verkäufer-Beziehung auf dem Gütermarkt zur Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehung auf dem Arbeitsmarkt in aller Deutlichkeit. Gründe für vermachtete und einseitige Bindungen liegen einerseits in unvollkommenen Kapitalmärkten, die dem Arbeitnehmer eine eigene Firmengründung erschweren, da er selbst typischerweise über kein hinreichendes Produktivvermögen verfügt. Zudem ist die Arbeitsleistung an die Person des Arbeitnehmers gebunden und dieser auf die Verwertung seiner nicht lagerfähigen Dienstleistung angewiesen. Er hat deshalb eine tendenziell größere Risikoaversion als der Arbeitgeber und wird das Verbleiben im Unternehmen tendenziell der Kündigung vorziehen. Insgesamt zeigen transaktionskostenökonomische Überlegungen, daß der entscheidende Unterschied zwischen dem Gütermarkt und dem Arbeitsmarkt darin liegt, daß auf dem Arbeitsmarkt kein vollständiger Übergang der Verfügungsrechte infolge eines Arbeitskontraktes erfolgt und der Arbeitsvertrag ex ante unspezifiziert bleibt. Aufgrund dieser mangelnden Spezifikation und in Verbindung mit dem Kontrahierungszwang der Arbeitnehmer ergibt sich ein strukturelles Machtungleichgewicht, dessen Abbau ein Gegenstand der praktischen Sozialpolitik ist.<sup>346</sup>

#### 4.2.2.2.3.2 Interdependenz der Mietwohnungsmärkte

Im Rahmen der neoklassischen Theorie weisen der Mietwohnungs- und der Arbeitsmarkt eine Fülle von Gemeinsamkeiten auf, weshalb auch die Interpretation sozialpolitischer Probleme des Wohnungsmarktes analog zu denen des Arbeitsmarktes verläuft. Sowohl auf dem Arbeits- als auch auf dem Mietwohnungsmarkt werden langfristige Verträge zur Überlassung einer Dienstleistung abgeschlossen. Auch beim Wohnungsmarkt geht die neoklassische Theorie davon aus, daß der Preis am Wohnungsmarkt und das Wohnungsangebot tendenziell auf veränderte Knappheiten reagieren. Die Fragen, wie dies geschieht, welche Friktionen dabei auftreten und ob diese Friktionen einer Gleichgewichtslösung grundsätzlich im Wege stehen, erfordern auch hier ein kritisches Hinterfragen des neoklassischen Grundmodells, das entsprechend zu modifizieren ist.<sup>347</sup> Schließlich hat auch für die Theorie des Wohnungsmarktes das neoklassische Grundmodell vor allem die Funktion eines ökonomischen Leitbildes. Denn die reale Funktionsweise des Wohnungsmarktes ist zum einen durch vielfältige Dimensionen der Heterogenität der Wohnungsgüter und zum anderen durch die damit einhergehenden Transaktionskosten gekennzeichnet.<sup>348</sup>

Aufgrund der Heterogenität der Wohnungsgüter existiert nicht ‚der‘ Wohnungsmarkt, sondern eine Vielzahl qualitativ und regional segmentierter, gleichzeitig je-

<sup>345</sup> Vgl. Sengenberger, 1987, S. 167 ff.

<sup>346</sup> Vgl. Sesselmeier/Blauermel, 1990, S. 76–82.

<sup>347</sup> Vgl. hier und im folgenden Schönig, 1995, S. 16–26 mit ausführlichen Literaturangaben.

<sup>348</sup> Vgl. Stahl, 1985, 3 ff.

doch durch Substitutionsbeziehungen verbundener Teilmärkte. Ob man nun den Wohnungsmarkt primär unter dem Teilmarktaspekt oder primär unter dem Aspekt der Substitutionsbeziehungen modelliert, ist nicht theoretisch zu entscheiden, sondern von dem Versorgungsniveau abhängig, ab dem man Marktversagen konzidiert und vom Zeithorizont, den man für diesen Marktausgleich zu akzeptieren bereit ist. Die Ergebnisse des Wohnungsmarktes sind nicht ‚an sich‘ problematisch, sondern nur in Hinblick auf die besondere Bedeutung des Gutes Wohnung für die Lebenslage eines Menschen. Darauf wird am Ende dieses Abschnitts nochmals einzugehen sein.

Die Transaktionskosten sind auf dem Wohnungsmarkt zum einen beim Eigentumserwerb zu beachten, dort deckt sich die Funktionsweise des Wohnungsmarkt jedoch mit anderen Märkten für komplexe und heterogene Güter. Hier werden die Nutzungsrechte an der Wohnung zeitlich unbegrenzt übertragen. Von besonderer sozialpolitischer Relevanz sind demgegenüber die Transaktionskosten auf dem Mietwohnungsmarkt, da hier der Anbieter am Wohnungsmarkt als Vertreiber von zeitlich begrenzter Wohnungsnutzung auftritt. Bei einem Mietverhältnis gehen beide Mietparteien erhebliche Risiken ein. Risikoaverse Anbieter werden aufgrund der hohen Fixkosten der Produktion den Wohnungsleerstand oder Mietausfälle fürchten, die Nachfrager sind auf die Befriedigung ihres Grundbedürfnisses nach Wohnraum angewiesen und können nur unter erheblichen Kosten die Wohnung wechseln.<sup>349</sup> Der Wohnungsmarkt ist mit anderen Worten ein ausgeprägter Bestandsmarkt, der in Teilmärkte aufgespalten ist und bei dem eine starke Tendenz zur Rentenbildung auf der jeweils stärkeren Marktseite vorliegt.

In der neoklassischen Theorie des Wohnungsmarktes wird die Gleichzeitigkeit von Teilmarktstrukturierung und Interdependenzen zwischen Teilmärkten in der Filtering-Theorie mit dem Hinweis beantwortet, daß dem einzelnen Anbieter und Nachfrager sehr wohl Handlungsoptionen offenstehen, so daß die Orientierung am Mietpreis langfristig einen Marktausgleich herbeiführt. Wenn Wohnungen und Mieter in andere Teilmärkte ‚filtern‘, dann ist die Preiselastizität des Angebots über den Verbund der Wohnungsteilmärkte faktisch höher, als es durch Betrachtung einzelner Teilmärkte zunächst erscheint. Der Mieter hat die Möglichkeit, einen größeren oder kleineren Anteil seines Budgets für das Wohnen aufzuwenden, der Vermieter kann die Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen variieren. Beides zusammen ermöglicht eine simultane Positionierung im Prozeß des Filtering-Up bzw. Filtering-Down, so daß sich langfristig ein Gleichgewicht auf dem Gesamtmarkt einstellt. So wie ein homogener Gesamtmarkt durch einen einzigen Preis ausgeglichen wird, so ist für den Ausgleich zwischen den Teilmärkten Voraussetzung, daß zwischen ihnen Preisdifferentiale existieren, auf die Anbieter und Nachfrager in Richtung der Gleichgewichtslösung reagieren.<sup>350</sup> Logisch ist die Filtering-Theorie nicht zu widerlegen und der Marktausgleich – in the long run – garantiert.

---

<sup>349</sup> Vgl. *Mackscheidt*, 1982, S. 127.

<sup>350</sup> Vgl. *Eekhoff*, 1987, S. 8–21.

Fraglich ist allein, welche praktische Relevanz die Aussicht auf einen Marktausgleich haben kann, wenn er realiter durch permanente Änderungen im Datenkranz verhindert wird. An der Diskussion um die Filtering-Theorie bewahrheitet sich die Feststellung, daß die Frage „nach der Fähigkeit des Wohnungsmarktes zu Beseitigung von Ungleichgewichten von der Existenz und dem Umfang von Versorgungskriterien abhängig“<sup>351</sup> ist. Die Frage nach der tatsächlichen Effizienz des Wohnungsmarktes und seiner Teilmärkte ist somit nicht im Rahmen der neoklassischen Modellwelt deduktiv zu beantworten, sondern sie erfordert realiter eine Berücksichtigung exogen eingeführter Versorgungskriterien. Das Meinungsspektrum in der Literatur zwischen Befürwortung und Skepsis gegenüber der marktwirtschaftlichen Versorgung mit Wohnraum beruht zu einem großen Teil auf eben jenen unterschiedlichen Prämissen, d. h. unterschiedlichen Basiswertungen über den Sinn minimaler Versorgungskriterien im Wohnungskonsum. Diese Basiswertungen sind entscheidend davon abhängig, wie sehr man die Besonderheiten der Wohnung als Sozialgut ansieht, d. h. wie sehr man eine Notwendigkeit für sozialpolitische Interventionen am Wohnungsmarkt akzeptiert.<sup>352</sup>

Als *Zwischenfazit* ist zu betonen, daß die neoklassische Teilmarkttheorie Teilmärkte generell als *transitorisch* betrachtet und daher eine *selektive staatliche Intervention auf Teilmärkten ablehnt*. Teilmärkte sind daher auch auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt keine persistenten Strukturen sozialer Ungleichheit. Je größer die *Preisdifferenziale* zwischen den Teilmärkten, desto eher setzen *simultane Ausgleichsprozesse auf den ‚benachbarten‘ Teilmärkten* ein. Eine staatliche Intervention würde nach neoklassischer Sicht diese Ausgleichsprozesse lediglich stören und ineffiziente Ergebnisse hervorbringen.

#### 4.2.2.3 Kritik an der Praxis der repräsentativen Demokratie

Die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik erschöpft sich nicht in ihrem „normativen Aspekt“, d. h. der obigen Kritik der staatlichen Umverteilungs- und Sicherungspolitik.<sup>353</sup> Sie versucht darüber hinaus, in ihrem „positiven Aspekt“ zu erklären, warum die von ihr als ineffizient erachteten Regelungen und Institutionen der praktischen Sozialpolitik fortbestehen. Die Lücke zwischen neoklassischem Anspruch und politischer Wirklichkeit füllt die ökonomische Theorie der Politik (synonym: Neue Politische Ökonomie). Sie ist der Kern des ‚positiven Teils‘ der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik.

Wie auch *Frey/Kirchgässner* einleitend feststellen, steht dieser Ansatz „dem staatlichen Handeln sehr kritisch gegenüber, weil diese Organisationsform in der

<sup>351</sup> *Leidner*, 1980, S. 181.

<sup>352</sup> Vgl. *Schönig*, 1995, 21 f.

<sup>353</sup> Die Begriffe und eine stringente Ausarbeitung dieser Argumentation finden sich bei *Berthold*, 1991, S. 147 ff.

Regel wenig Anreize zu effizientem Handeln vermittelt. Insbesondere werden die Wünsche der Bürger (als Prinzipale) von den an der Macht befindlichen Politikern, welche Agenten der Bürger sein sollten, weit stärker vernachlässigt, als sich dies ein Manager einer privaten Unternehmung gegenüber seinen Kunden erlauben darf.<sup>354</sup> Es ist angesichts dieser kritischen Grundhaltung und angesichts ihrer idealtypischen Handlungsempfehlungen (die auf eine Einschränkung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse hinauslaufen) berechtigt, die Neue Politische Ökonomie als neoklassische Kritik an der Praxis der repräsentativen Demokratie aufzufassen.

Die Grundlagen und Voraussetzungen derart weitreichender Kritik sind der Lehrbuchliteratur zu entnehmen und sollen hier nicht im Detail referiert werden. Entscheidend ist, daß nach ihrem Selbstverständnis die Neue Politische Ökonomie von der Annahme abbrückt, *Politiker* seien wohlwollende Diktatoren und sowohl in der Lage als auch bereit, dem Gemeinwohl zu dienen. Jene Annahme wird als wirklichkeitsfremd und vor allem als inkonsistent mit der allgemeinen Maximierungsannahme der neoklassischen Theorie verworfen. An ihre Stelle tritt in der Neuen Politischen Ökonomie somit die Annahme, daß auch Politiker, Bürokraten, Verbandsvertreter und wirtschaftspolitische Berater ausschließlich dem ökonomischen Eigennutz- und Rationalitätskalkül folgen. Unter dem Begriff des ‚politischen Unternehmers‘ haben *Schumpeter, Downs, Buchanan, Tullock, Mueller, Olson* und andere den Typus des eigennutzorientierten politischen Akteurs zugespitzt. Heute ist der Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie zum führenden, allgemeine Gültigkeit beanspruchenden Ansatz der neoklassischen ökonomischen Theorie der Politik ausgearbeitet. Sein Anspruch auf Allgemeingültigkeit erklärt sich daraus, daß durch Übertragung des Eigennutz- und Rationalitätskalküls auf die Akteure des politischen Entscheidungsprozesses nun eine logische Inkonsistenz in der Argumentation vermieden wird. Das Eigennutz- und Rationalisierungskalkül gilt nun universell und hat damit naturgesetzmäßigen Charakter. Die repräsentative Demokratie gibt den politischen Akteuren ihrem Wesen nach einen Entscheidungsspielraum bei der Ausübung ihres Mandats bzw. den Nichtparlamentariern Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Mandatsträger.

Hinsichtlich der Einflußnahme der *Verwaltung* und der *Bürokraten* ist dieser Entscheidungsspielraum politisch nicht intendiert, sondern hier ergibt er sich aus der Komplexität der politischen Entscheidungsfindung und -umsetzung in einem modernen Rechtsstaat. Diese schon von *Weber* erkannte, gleichsam technisch bedingte Notwendigkeit, Entscheidungen mittels formalisierter, hierarchischer Verfahren zu treffen, ist die grundsätzliche Legitimation bürokratischen Handelns in modernen Gesellschaften. Jedoch sind gemäß der neoklassischen Bürokratiethorie *Niskanens* auch die Bürokraten eigennutzorientiert und ihr Nutzen abhängig von dem eigenen Einkommen, der gesellschaftlichen Anerkennung, dem Arbeitsaufwand und dem

---

<sup>354</sup> Frey/Kirchgässner, 1994, 8.

Umfang des verwalteten Budgets (Budgetmaximierung).<sup>355</sup> Da Bürokraten an die Einhaltung der Vorschriften gebunden sind und sie – aufgrund ihrer Kompetenz im Status Quo – geringes Interesse an Reformen haben, gelten sie als äußerst risikavers. Die Handlungsempfehlung der Neuen Politischen Ökonomie lautet daher, den Umfang der staatlichen Bürokratie und Verwaltung eher insgesamt zu minimieren, als zu versuchen, innerhalb der Bürokratie Anreize zu innovativem Verhalten zu implementieren.

Hinsichtlich der Einflußnahme von *Verbänden* und allgemein der Interessengruppen ist – im Gegensatz zur Bürokratie – die politische Einflußnahme in der repräsentativen Demokratie intendiert, was sich in Vorschriften und Usancen des Gesetzgebungsverfahrens zeigt. Aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie sind auch die Verbandsvertreter eigennutzorientiert, wobei sie Erfolge bei der Berücksichtigung der Mitgliederinteressen bei politischen Entscheidungen vorweisen müssen, um ihre eigenen Ziele (Statuserhalt oder -verbesserung) zu verwirklichen. Unter dem Begriff der Rent Seekings wird in der Neuen Politischen Ökonomie die Einflußnahme der Verbände kritisch untersucht. Rent Seeking (kurz: „competition for uncompensated transfers“<sup>356</sup> oder „efforts to get their clients under the transfer umbrella, to get new and additional groups included and expanded eligibility requirements“<sup>357</sup>) ist demnach ein verbreitetes Übel der repräsentativen Demokratie. Verbände streben nach Gewinn, aber nicht mittels Investitionen innerhalb offener Märkte, sondern durch Investitionen in die Abschottung von Märkten mit dem Ziel, dauerhafte bzw. staatlich geschützte Monopolrenten zu erzeugen oder zu erhalten.<sup>358</sup> Voraussetzung für Rent Seeking ist, daß die Politiker keine eigenen gesellschaftspolitischen Leitbilder verfolgen (was für Praktiker der Sozialpolitik eher untypisch sein dürfte) und sich die solchermaßen korrumpierbaren Politiker ihren Einfluß in einem Verfahren des Vote Trading<sup>359</sup> abkaufen lassen.

Diese knappen Ausführungen zum Handeln von Politikern, Bürokraten und Verbandsvertretern sollten gezeigt haben, daß die Neue Politische Ökonomie in der Tat eine äußerst kritische Haltung gegenüber der Praxis der repräsentativen Demokratie einnimmt. Kritiker werfen der Neuen Politischen Ökonomie daher vor, daß ihr vom Ansatz her eine positive Bewertung sozialreformerischer Staatsaktivitäten verwehrt sei.<sup>360</sup> Statt dessen versucht die Neue Politische Ökonomie zu erklären, weshalb allokative Verbesserungen in der praktischen Politik unterbleiben, obwohl sie sich zum Vorteil aller auswirken würden und von daher im Interesse der Politiker liegen müßten.<sup>361</sup>

<sup>355</sup> Vgl. Niskanen, 1974.

<sup>356</sup> Ricketts, 1987, S. 457.

<sup>357</sup> Buchanan, 1988, S. 15.

<sup>358</sup> Vgl. Bhagwati, 1982, S. 989.

<sup>359</sup> Vgl. Rowley, 1988, S. 454.

<sup>360</sup> Vgl. Stanfield, 1991, S. 765–769.

<sup>361</sup> Vgl. Hackmann, 1990, S. 134.



Grundgedanke dieses Erklärungsansatzes ist es, die praktische Sozialpolitik als ein System der „ausbeuterischen Umverteilung“<sup>362</sup> zu charakterisieren, bei dem nach Art der Kollektivgutilusion viele zu profitieren hoffen. Aufgrund der weiten Verzweigung des Sozialstaats ist damit eine Personenmehrheit angesprochen, die aus vielfältigen Gründen zu den Profiteuren des Systems zählen: Versicherte, deren Zahlungsfähigkeit geringer ist als ihr individuelles Risiko, Versicherte mit hoher Neigung zu Moral Hazard, Leistungserbringer im Auftrag der Sozialversicherungen, Beschäftigte in den sozialstaatlichen Institutionen und Verbänden und nicht zuletzt die stimmenmaximierenden Politiker. Sie alle stehen im Verdacht, unter kluger Verbrämung ihrer wahren Interessen, mit den Floskeln von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit die Entwicklung des Sozialstaats so voranzutreiben, daß ihre Ausbeutungsbedingungen verbessert werden.

Je stärker die sozialstaatlichen Institutionen politisiert werden und je weniger regelgebunden sie sind oder sie einer dezentralen Selbstkontrolle unterliegen, desto ineffizienter werden sie. Diese Entwicklung zur Ineffizienz wird von den Politikern gefördert, da sie selbst am Machterhalt, d. h. am Erhalt von Gestaltungsoptionen interessiert sind. Indem Politiker den Primat der Politik propagieren und ihre Machtbeschränkung als undemokratisch diffamieren, verhindern sie nach Ansicht von Vertretern der Neuen Politischen Ökonomie eine wahrhaftige Demokratisierung durch Wirkung der Marktkräfte.

Statt sich dem Preismechanismus als dem vorrangigen „gesellschaftlichen Entscheidungsverfahren“ zu stellen,<sup>363</sup> verstärken sie die Ineffizienzen und den Zwang des Systems. Vor diesem Hintergrund ist der Sozialstaat auf „Reinigungskrisen“ zur Reduktion des „Anspruchsdenkens“ und zur Disziplinierung der „Verbändedemokratie“ angewiesen.<sup>364</sup>

Gründe für das Versagen der Praxis der repräsentativen Demokratie gegenüber den Reformen in Richtung einer effizienten Ausgestaltung der Sicherungssysteme liegen erstens darin, daß sich die *Median-Wähler weigern, bestehende Sicherungssysteme abzuschaffen oder sie langfristig zurückzuschneiden*. Im Fall der gesetzlichen Rentenversicherung fürchten sie um die bereits eingezahlten Beiträge und beitragsäquivalenten Rentenansprüche, im Fall der gesetzlichen Krankenversicherung fürchten sie um die Gesundheitsversorgung im Alter. Die Median-Wähler stehen – aufgrund ihres Alters zwischen 45 und 55 Jahren – vor dem Problem, sich nur noch zu sehr hohen Kosten auf dem privaten Versicherungsmarkt absichern zu können, da für sie keine Altersrückstellungen gebildet wurden.

Ist die erste Strategie nicht erfolversprechend, da ein Fortbestand des Systems aufgrund demographischer und ökonomischer Entwicklungen gefährdet ist, so wird

---

<sup>362</sup> Hackmann, 1990, S. 116.

<sup>363</sup> Frey/Kirchgässner, 1994, S. 85–220, unterscheiden vier gesellschaftliche Entscheidungsverfahren: den Preismechanismus, die Demokratie, die öffentliche Verwaltung und wirtschaftliche Interessengruppen.

<sup>364</sup> Hackmann, 1990, S. 130; vgl. S. 136 f.



eine zweite Strategie rational. Sie besteht darin, daß ein nutzenmaximierender Median-Wähler die gesetzlichen Sicherungssysteme *zunächst noch maximal ausbeutet und sie dann baldmöglichst aufkündigt*. Mit dieser Strategie kann er zunächst noch individuell einen maximalen Vorteil realisieren und dann anschließend den Schaden durch individuell verlorene Beiträge minimieren. Letzteres setzt bei ihm die Mittel frei, doch noch mit dem Aufbau von Rückstellungen für eine private Versicherung beginnen zu können.

Die alternative Erklärung, daß sich altruistisches Verhalten durch Gewohnheit verfestigt und daß zudem staatliche Subventionen für die Sozialversicherung die Glaubwürdigkeit des Systems dauerhaft erhöhen, überzeugt im Rahmen des neoklassischen Paradigmas nicht. Das neoklassische Paradigma erklärt die Stabilität der umlagefinanzierten Sozialversicherungen nicht mit Altruismus, sondern mit der *glaubwürdigen Kündigungsdrohung seitens der ausgebeuteten, nachfolgenden Generation*. Erst bei Berücksichtigung des Risikos, daß die nachfolgende Generation das Umlageverfahren aufkündigt, kann erklärt werden, warum die Median-Wähler keine maximale Ausbeutungsstrategie verfolgen, sondern bereit sind, moderate Leistungskürzungen hinzunehmen.<sup>365</sup> Bei der neoklassischen Erklärung wird das Eigennutzaxiom nicht in Frage gestellt, und es erübrigt sich die Hoffnung auf die Stabilisierung durch staatlichen Subventionierung. Gegen letzteres spricht schon die historische Erfahrung in der Bundesrepublik, wonach eher die Sicherungssysteme allgemeine Staatsaufgaben (Transfers der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung der Deutschen Vereinigung, sonstige nichtkompensierte versicherungsfremde Leistungen) subventionieren als umgekehrt.<sup>366</sup>

Zudem vermutet der neoklassische Ansatz, daß *Sozialbürokratie, Verbände und Politiker ein unmittelbares Eigeninteresse an einem möglichst großen Sicherungsumfang* im System der sozialen Sicherung haben. Sie können – zusammen mit den ihnen nahestehenden wissenschaftlichen Beratern<sup>367</sup> – durch ihre Informationspolitik das Bild einer stabilen, prinzipiengeleiteten sozialen Sicherung in der Öffentlichkeit wesentlich prägen. Die Sozialversicherungsträger in Deutschland wurden zwar nicht anfänglich nach systematischen Prinzipien entworfen, jedoch bildeten sie nach ihrer Inkraftsetzung langsam eine Identität als Institution aus.<sup>368</sup> In Kenntnis der Bürokratieforschung verwundert es nicht, daß die bürokratische Institution So-

<sup>365</sup> Vgl. Berthold, 1990, S. 177 ff.; zum Median-Wähler in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik vgl. auch Ribhegge, 1998, S. 303 ff.

<sup>366</sup> Vgl. Meinhard, 1997, S. 1–12; Schmähl, 1995 a, S. 601–618.

<sup>367</sup> Vgl. Berthold, 1991, S. 168 f. Der Ansatz, auch den wirtschaftspolitischen Beratern eigennutzorientiertes Verhalten zu unterstellen, ist vergleichsweise jung und füllt eine Lücke in der Argumentation der Neuen Politischen Ökonomie. Das Eigeninteresse der wirtschaftspolitischen Berater besteht nach Frey/Kirchgässner, 1994, S. 13 ff., in der Steigerung ihrer Einkommen (Gutachten u. a.), gesellschaftlicher Anerkennung (insbesondere als sachverständiges Kommissionsmitglied) und in der Befriedigung aus der tatsächlichen Einflußnahme auf die praktische Politik.

<sup>368</sup> Vgl. Nullmeier/Rüb, 1993, S. 71 f. und Schöning, 1996 a, S. 106 f.

zialversicherung ihre eigene Arbeit rückblickend als stringentes Bild ihrer Prinzipien-  
geschichte rekonstruiert.<sup>369</sup>

#### 4.2.2.4 Idealtypische Handlungsempfehlungen einer reaktiv-kompensatorischen Sozialpolitik

Wenn im folgenden idealtypische Handlungsempfehlungen der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik unter dem Primat der Marktkonformität diskutiert werden, so ist dies als *Zwischenfazit* aufzufassen. Auch wenn zwischen einzelnen Autoren erhebliche Diskrepanzen in den Politikempfehlungen festzustellen sind, so scheint es doch vertretbar und für die weitere Untersuchung nützlich, idealtypische Handlungsempfehlungen als Filtrat und Folgerung aus der obigen Analyse zu formulieren.

Der Tenor der idealtypischen Handlungsempfehlungen der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik leitet sich letztlich aus dem *Primat der Marktkonformität sozialpolitischer Interventionen* ab, wodurch die *Beweislast für die Rechtfertigung einer Intervention dem Staat aufgebürdet* wird. Eine staatliche Intervention soll – folgt man dem ‚normativen Aspekt‘ der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik – ausschließlich dann erfolgen, wenn der Staat komparative Vorteile bei der Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit besitzt. In der neoklassischen ökonomischen Theorie einer „reaktiv-kompensatorischen“ Sozialpolitik bleibt für die praktische Sozialpolitik wenig Raum.<sup>370</sup> Lediglich in wohldefinierten Ausnahmebereichen sind sozialpolitische Interventionen akzeptabel. Wird gegen diese Regel verstoßen, so kommt es zu Ineffizienzen aufgrund von Staatsversagen. Diese Ineffizienzen werden nach Ansicht von Vertretern der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik langfristig beseitigt werden, sofern sich der *institutionelle Wettbewerb* zwischen den Wirtschafts- und Sozialordnungen entfalten kann.<sup>371</sup> Im einzelnen lassen sich folgende idealtypische Handlungsempfehlungen für den bundesdeutschen Sozialstaat konkretisieren:<sup>372</sup>

<sup>369</sup> Treffend formuliert für die gesetzliche Rentenversicherung: „Die immer wiederkehrende Vorstellung einer Kontinuität von Prinzipien und Identitäten der GRV übersieht, daß weder das Gründungsgesetz noch die weitere Entwicklung aus einem konsistenten und in sich schlüssigen Wissens- und Normenbestand abgeleitet war, sondern in allen Situationen durch Mischung vielfältiger und unterschiedlicher Ziele, Interessen, Normen und Wissensbestände geprägt war. Die rückblickend oft konstatierte Geschlossenheit und Kontinuität der Konzeption erhielt die GRV erst in einer wechselvollen Geschichte, die sich keineswegs zwanglos den Bemühungen interpretativer Vereinheitlichung und Rationalisierung fügt.“ *Nullmeier/Rüb*, 1993, S. 93 f und vgl. S. 85.

<sup>370</sup> *Huf*, 1998, S. 28.

<sup>371</sup> „Der institutionelle Wettbewerb zeigt deutlich, was der (Sozial-)Staat nach wie vor besser kann als der Markt: Er hat komparative Vorteile, wenn es darum geht zu verhindern, daß Menschen materiell ins Bodenlose fallen. Die Erfahrung zeigt, daß er diese Aufgabe gegenwärtig vernachlässigt und sich lieber auf dem wählerwirksamen Felde der umverteilungspolitischen Aktivitäten tummelt. Der institutionelle Wettbewerb wird den Sozialstaat zwingen,

- Alle sozialstaatlichen Leistungen, bei denen nicht die *Bedürftigkeit* der Empfänger geprüft wird, sollten eingestellt werden. Die praktische Sozialpolitik hat sich übernommen, als sie sich nicht mehr auf eine minimale Umverteilung und soziale Sicherung beschränkte. Sie hat zudem durch das Auflegen befristeter Sonderprogramme die Grundsätze der Gleichbehandlung und des Rechtsanspruchs auf Sozialleistungen verletzt. Beide gilt es, durch eine stärkere Orientierung am Bedürfnigkeitsprinzip wieder zur Geltung zu bringen.
- *Schutz- und Regulierungsvorschriften* aller Art, besonders jene des Arbeitsrechts, sollten reduziert werden. Ziel ist die Schwächung der Insider des Arbeitsmarktes (hinsichtlich des Sicherungs- und Lohnniveaus), damit die arbeitslosen Outsider leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Eine Sozialpolitik als Teil der Ordnungspolitik soll an die Stelle partieller Interventionen treten.
- Die *Verteilungspolitik* sollte auf eine Sicherung des Existenzminimums reduziert werden, die aufgrund der internationalen Kapitalmobilität ausschließlich vom immobilien Faktor Arbeit finanziert wird. Aufgrund der Freistellung des Faktors Kapital sollte dieser ins Land gelockt werden und durch Investitionen die Produktivität der immobilien Faktoren steigern. Durch gleitende Sicherungssysteme wie die negative Einkommensteuer sollte eine Balance zwischen der Solidarität der Gesellschaft und der individuellen Eigenverantwortlichkeit gefunden werden.
- Die gesetzliche *Unfallversicherung* sollte weitgehend in ihrer heutigen Form erhalten bleiben.
- In der *Krankenversicherung* und *Pflegeversicherung* sollte sich der staatliche Eingriff auf eine Versicherungspflicht in Höhe einer Mindestsicherung beschränken, um eine Ausbeutung der Sozialhilfe zu verhindern. Schlechte Risiken sollten durch einen Kontrahierungszwang der Versicherungsanbieter abgesichert werden, wobei bei einem Wechsel der Versicherten zwischen den Versicherern Kompensationszahlungen zwischen den Versicherern obligatorisch werden sollen.
- Auch in der *Rentenversicherung* soll sich der staatliche Eingriff auf eine Versicherungspflicht in Höhe einer Mindestsicherung beschränken. Wie auch in der Pflegeversicherung wird hier empfohlen, eine ergänzende Kapitaldeckung einzu-

auch auf dem Felde der umverteilungspolitischen Aktivitäten bei seinen Leisten zu bleiben. Dem Unfug, von den „nicht ganz Reichen zu den nicht ganz Armen“ umzuverteilen, wird eher früher als später ein Ende bereitet. ... Der Sozialstaat hat seine komparativen Vorteile bei der Produktion des Gutes ‚Sicherheit‘ verloren. Der schärfere Standortwettbewerb öffnet auch denen die Augen, dies sich bisher standhaft weigern, sie aufzumachen. Er deckt die strukturellen Schwächen des gegenwärtigen Sozialstaats auf.“ *Berthold, 1997, S. 7.*

<sup>372</sup> Vgl. *Eekhoff, 1998*, zum Überblick der idealtypischen Handlungsempfehlungen im Bereich der sozialen Sicherung. Ähnlich auch die sozialpolitischen Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der in Deutschland als das einflussreichste Gremium von Ökonomen gelten kann, die eine neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik unter dem Primat der Marktkonformität vertreten. Seine Vorschläge werden von *Hauser, 1997, S. 168–160* zusammenfassend referiert und kritisch diskutiert.

führen, um das Umlageverfahren schrittweise zu entlasten. Zudem sollen die Erwerbstätigen einen größeren Teil ihrer Alterssicherung selbst ansparen. Der ergänzende Aufbau von Kapitalvermögen ist notwendig, damit sich in Zukunft die Alterssicherung nicht verschlechtert und sich der Konflikt zwischen Rentnern und Erwerbstätigen nicht verschärft.

- Aufgrund des Marktversagens bei der *Arbeitslosenversicherung* wird kein Systemwechsel, sondern eine Reform im System empfohlen. Sie soll die Gefahren des Moral-Hazard durch differenzierte Beitrags- und Leistungssysteme sowie durch ein insgesamt reduziertes Sicherungsniveau minimieren.
- Da der Umsetzung dieser Reformen das Verhalten der stimmenmaximierenden Politiker entgegensteht, wird gefordert, daß die *Entscheidungsspielräume* des Parlamentes und der Verwaltung durch eine Reduktion des Regelungsumfangs (Deregulierung) und eine Kontrolle der Regelungspraxis (Regelbindung) vermindert werden sollen. Als Vorschläge der Regelbindung werden beispielsweise die Beschränkung des Einflusses von Interessenverbänden durch Offenlegung ihrer Beratungsfunktionen und Zuwendungen, die Verlängerung von Wahlperioden und der Einsatz von Referenden gefordert.
- In *instrumenteller* Hinsicht sei abschließend ergänzt, daß das Kausal- und das Äquivalenzprinzip die grundlegenden Prinzipien der privaten Versicherung sind und diese Prinzipien daher auch in neoklassischer Hinsicht nicht verworfen werden. Es wird – falls ein minimaler Sozialstaat, der sich auf eine Grundsicherung beschränkt, nicht durchsetzbar sein sollte – daher als zweitbeste Lösung empfohlen, marktwirtschaftliche Versicherungstechniken (differenzierte Beitrags- und Leistungssätze, Selbstbehalte u. a.) innerhalb der Sozialversicherungen stärker zur Geltung zu bringen. Transfers sollten grundsätzlich als Geldleistungen und nur noch in Ausnahmefällen als Sachleistungen gewährt werden. Beratungs-, Betreuungs- und andere Dienstleistungen sollten nicht mehr kostenlos oder verbilligt, sondern nach ihren tatsächlichen Preisen angeboten werden.

Man erkennt unschwer, daß die Summe der Vorschläge zur Umgestaltung respektive zum Abbau des Sozialstaats weitreichende gesellschaftspolitische Auswirkungen hätte. Zudem ist keine Sozialordnung bekannt, die diese Vorschläge realiter vollständig umgesetzt hätte. An dem Auseinanderklaffen von Theorie und Praxis zeigen sich Leistungsfähigkeit und Grenzen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik.

#### 4.2.2.5 Leistungsfähigkeit und Grenzen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik

Die Leistungsfähigkeit der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zeigt sich zunächst an den Aussagen bezüglich der Wirkungen von Schutzgesetzen und der Inzidenz des Steuer- und Transfersystems. Diese Aussagen haben

schon deshalb einen besonderen Wert für die Politikberatung, da sie kontraintuitive Ergebnisse von hoher praktischer Relevanz beinhalten.

So wirken sich spezielle *Schutzgesetze* keineswegs zum Wohle aller geschützten Personen aus, sondern sie verbessern nur die Position der besonders geschützten Insider des Arbeitsmarkts zu Lasten der arbeitslosen Outsider mit gleichen Merkmalen. Besonders benachteiligt werden jene Outsider, für die spezielle Schutzgesetze gelten, sofern der erschwerte Zugang zum Arbeitsmarkt nicht durch staatliche Transfers kompensiert wird. In Zeiten von Vollbeschäftigung mögen die Verteilungseffekte der Schutzgesetze vernachlässigbar sein, in Zeiten hoher struktureller Arbeitslosigkeit sind sie es keineswegs.

Andererseits zeigen sich die Grenzen dieser Analysen dann, wenn das ihnen zugrunde liegende Gewinnmaximierungskalkül seitens der Unternehmen realiter nicht vorliegt oder von ihnen nicht stringent angewendet wird. Diese Bedenken gegenüber den radikalen Folgerungen der neoklassischen Analyse werden umgekehrt dann an Bedeutung verlieren, wenn in modernen Gesellschaften und unter wachsendem Wettbewerbsdruck die Unternehmen gar nicht anders können, als sich gewinnmaximierend zu verhalten. Unter der Ägide des Shareholder Value wächst in modernen Gesellschaften der Druck zur Maximierung der Kosteneffizienz und damit wächst auch die Relevanz der neoklassischen Kritik an speziellen Schutzgesetzen.<sup>373</sup>

Auch die Relevanz der neoklassischen *Inzidenzanalyse* für die rationale Umverteilungspolitik ist unverkennbar, da auch sie – durch die Unterscheidung von Zahl- und Traglast – der Politikberatung kontraintuitive Ergebnisse an die Hand gibt. Je länger der betrachtete Zeithorizont und je leichter die Möglichkeiten zur Abwanderung auf andere Märkte, desto geringer sind demnach die Möglichkeiten staatlicher Politik, die Sekundär- und Realverteilung durch eine Umverteilungspolitik zu beeinflussen. Die Aufgabe der verteilungsökonomischen Analyse liegt dann in der dezidierten Analyse der einzelnen finanzpolitischen Instrumente. Instrumente, die dem ersten Anschein nach eine stark nivellierende Wirkung haben sollten, sind de facto fast unwirksam (Vermögensteuer) oder ihre Wirkung wird durch vielfältige Abzugsmöglichkeiten wesentlich beschränkt (Lohn- und Einkommensteuer). Andererseits wurden Instrumente benannt, deren an sich regressive Verteilungswirkung durch differenzierte Tarife deutlich in der Praxis gemildert werden kann (Verbrauchssteuern). Zudem zeigt die neoklassische Analyse die vielfältigen Verteilungswirkungen und Anreizprobleme der gesetzlichen Sozialversicherungen. Deren Stärken und Schwächen werden insbesondere im Vergleich zu ähnlichen Versicherungen auch auf dem privaten Versicherungsmarkt deutlich.

Andererseits darf aus der neoklassischen Kritik der staatlichen Umverteilungspolitik nicht pauschal gefolgert werden, daß überhaupt keine Umverteilung möglich

<sup>373</sup> Der Druck zur Ausschöpfung aller Gestaltungsmöglichkeiten umfaßt nicht nur die Personalpolitik, sondern auch die Ausschöpfung von Steuervorteilen und Preissetzungsspielräumen.

wäre. Derart weitreichende Urteile berücksichtigen nicht die durchaus problematischen Verhaltensannahmen<sup>374</sup> und den in der Regel langfristigen Zeithorizont der Aussagen. Das Hauptproblem der neoklassischen Kritik staatlicher Umverteilungspolitik liegt darin, daß sie zu einem finanz- und steuerpolitischen Nihilismus verführen können und – bei ihrer radikalen und schematischen Anwendung – nur wenig zur Lösung der praktischen Probleme einer zweckmäßigen und gerechten Besteuerung beitragen.<sup>375</sup>

Die neoklassische Kritik der staatlichen *Sicherungspolitik* hat dort ihren höchsten Erkenntniswert, wo sie Anreizprobleme und Gefahren des politischen Mißbrauchs der Sozialversicherungen durch stimmenmaximierende Politiker aufdeckt. Für die Politikberatung ist dabei wertvoll, daß der Staat bei der sozialen Grundsicherung sowie in einigen Sicherungsbereichen (Unfall- und Arbeitslosenversicherung) nach übereinstimmender Ansicht komparative Vorteile in der Produktion des Gutes Sicherheit hat. In anderen Bereichen hingegen wird seitens der Vertreter der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik eine teilweise Privatisierung empfohlen, sei es über differenzierte Beitrags- und Leistungssysteme oder über eine Reduktion der staatlichen Sicherung zugunsten einer privaten Absicherung. Insbesondere die neoklassische Kritik an der Praxis der voll umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und ihrer Instrumentalisierung im Wahlkampf ist schlüssig.

Andererseits zeigen empirische Analysen zur Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem System der sozialen Sicherung, daß es nach wie vor und in der vorliegenden Form eine hohe Akzeptanz in der bundesdeutschen Bevölkerung hat. Die verschiedenen Abweichungen von marktwirtschaftlichen Prinzipien im System der sozialen Sicherung bei der Beitragserhebung und bei der Leistungsgewährung werden weithin als gerecht und fair empfunden. Wäre dies anders, so könnte wohl kaum die erstaunliche Stabilität des deutschen Systems über einen Zeitraum von mehr als hundert Jahren erklärt werden. Jedoch ist die Akzeptanz der Sozialversicherungen nicht voraussetzungslos, sondern an eine Idee der Fairness und an Vorstellungen darüber gebunden, welche Güter (beispielsweise Gesundheitsgüter) nach marktwirtschaftlichen Kriterien verteilt werden sollen und welche nicht. Wird umgekehrt nachhaltig gegen die Fairness verstoßen (Unsicherheit künftiger Rentenhöhe) und werden Mißbrauchspraktiken (Arbeitslosen- und Krankenversicherung) nicht bekämpft, so steht in modernen Gesellschaften das System sozialer Sicherung unter wachsendem Rechtfertigungsdruck.

Ein grundsätzlich positives Urteil ist schließlich auch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der *Neuen Politischen Ökonomie* zu fällen. Dies beruht vor allem auf ihrem Bemühen einer empirischen Prüfung ihrer Aussagesysteme, die sich sowohl auf das Nachzeichnen einzelner Entscheidungsprozesse als Fallbeispiele (etwa der Rentenreformen der fünfziger und siebziger Jahre) als auch auf den Versuch der Modellie-

---

<sup>374</sup> Vgl. Zimmermann/Henke, 1987, S. 229; Bohnet, 1989, S. 141.

<sup>375</sup> Vgl. Zerche, 1979, S. 126.

zung des Zusammenhangs von Wirtschaft und Politik erstreckt.<sup>376</sup> Führt man sich die Summe der einzelnen Indizien vor Augen, so ist zwar nach wie vor keine Verifikation möglich, wohl aber ein praktischer Erklärungswert nicht von der Hand zu weisen. Konstatiert man zudem, daß in modernen Gesellschaften ideologische Wahlmotive und Stammwählerverhalten tendenziell an Bedeutung verlieren, so heißt dies umgekehrt, daß die Innenpolitik und hier wiederum kurzfristige Entscheidungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik von stimmenmaximierenden Politikern für die Vergabe von Wahlgeschenken instrumentalisiert werden können.

Andererseits muß auch hier vor Pauschalisierungen gewarnt werden. Eine langfristige, systematische Wählertäuschung ist nicht nur empirisch unwahrscheinlich, sie würde auch die Annahme eines rationalen Wählers in Frage stellen. Man sollte seitens des ‚positiven Aspekts‘ der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik nicht generell unterstellen, daß die Ergebnisse demokratischer Entscheidungsprozesse langfristig den Interessen der Bürger zuwiderlaufen. Zumindest ist mit festzuhalten, „daß die kommentarlose Vernachlässigung der von einzelnen sozialphilosophischen Richtungen, von für die Willensbildung wichtigen politischen Parteien oder von Kirchen vertretenen Ziele bzw. Teilziele ebenfalls eine normative Entscheidung darstellt, die ebenso der Rechtfertigung bedurft hätte“<sup>377</sup>. Mit einer grundsätzlichen „Abneigung gegen Politik“<sup>378</sup> ist keine fruchtbare Politikanalyse zu bewerkstelligen.

Wirtschafts- und Sozialpolitik findet auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsens‘ statt und wird durch verschiedene Entscheidungsverfahren bestimmt.<sup>379</sup> Der faktische gesellschaftliche Grundkonsens ist für die Legitimation praktischer Politik zentral. „Mündige Bürger lassen sich durch Politiker nicht längerfristig täuschen. Sie haben rationale Erwartungen nicht nur bezüglich der wirtschaftlichen, sondern auch bezüglich der politischen Entwicklung.“<sup>380</sup> Die Unterstellung, daß aufgrund der atypischen Entscheidungssituation beim Urnengang auch langfristig und systematisch Ergebnisse produziert werden, die dem Willen der Bürger zuwiderlaufen, „hat im Rahmen einer Theorie demokratischer Wirtschafts-(und Sozial-, W. S.)politik keinen Platz. Rationale Bürger würden dies erkennen und versuchen, die demokratischen Institutionen zu ändern.“<sup>381</sup> So fragt sich, in welchem Ausmaß in einer modernen Gesellschaft beispielsweise Verschleierungstaktiken und Mystifizierungen der Sozialstaatsprinzipien durch die Sozialbürokratie überhaupt langfristig verfangen können, da realiter von einem Informationsmonopol der Sozialbürokraten nicht die Rede sein kann. Statt dessen läßt sich umgekehrt argumentieren,

<sup>376</sup> Vgl. die vielfältigen Beispiele in *Frey/Kirchgässner*, 1994.

<sup>377</sup> *Hauser*, 1997, S. 165 f.

<sup>378</sup> *Etzioni*, 1994, S. 442.

<sup>379</sup> Vgl. *Frey*, 1981, S. 70–194; zum Begriff und Implikationen des gesellschaftlichen Grundkonsenses für die Politikberatung vgl. S. 22–34 und S. 256–275.

<sup>380</sup> *Kirchgässner*, 1993, S. 218. Im Original mit Hervorhebungen.

<sup>381</sup> *Kirchgässner*, 1993, S. 218.



daß Medienvertreter – getreu der Maxime, daß sich schlechte Nachrichten am besten verkaufen – sozialstaatlichen Krisen- und Katastrophenszenarien weiten Raum geben. Gegenüber jenen Katastrophenszenarien erscheinen die Argumente der Sozialbürokraten in der Öffentlichkeit wie hilflose Beschwichtigungen. Nicht zuletzt werden die Medienvertreter in ihrer grundsätzlichen Systemkritik von den Verbänden der privaten Versicherer sowie Maklern, anderen Experten und anderen Profiteuren der privaten Versicherungen unterstützt. Gerade in modernen Gesellschaften mit ihrer fundamentalen Skepsis gegenüber Traditionen hat die These von einem Informationsmonopol der Sozialbürokraten nur begrenzten Erklärungswert.

Faßt man diese Einzelaspekte zu Leistungsfähigkeit und Grenzen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zusammen, so fragt sich, warum sämtliche entwickelten Sozialstaaten weit über das unter ihrem ‚normativen Aspekt‘ empfohlene Niveau und die Struktur staatlicher Sozialpolitik hinausgehen.<sup>382</sup> Dieser Befund steht im Gegensatz zur obigen Vermutung, daß der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften ein höherer Erklärungswert zukommt. Denn die normativen Handlungsempfehlungen der neoklassischen Theorie und die praktische Sozialpolitik klaffen regelmäßig und auch heute noch in einem beachtlichen Ausmaß auseinander. Zwar sind Tendenzen einer konvergierenden Entwicklung sichtbar, diese gehen jedoch eher von supranationalen Organisationen (Europäische Union) aus, als daß sie Ergebnisse eines unkoordinierten, gleichgerichteten Handelns der nationalen Regierungen wären.

Es ist daher durchaus fraglich, ob dies Auseinanderklaffen von theoretischen Handlungsempfehlungen und praktischer Politik „weniger auf Markt-, sondern vielmehr auf Politikversagen zurückgeführt werden“<sup>383</sup> muß. Der Ansatz, primär Staatsversagen, „d. h. Ineffizienzen bei der Produktion staatlicher Leistung und ein zu hohes Maß staatlich verordneter Produktion bzw. Vorsorge“<sup>384</sup> für das Auseinanderklaffen verantwortlich zu machen, ist nur durch Einführung zusätzlicher Basiswertungen – z. B. des Marktkonformitätspostulats – möglich.

Stimmt man dem Marktkonformitätspostulat nicht zu und geht man von einem wünschenswerten Nebeneinander verschiedener Institutionen aus, so erweist sich, daß die Plausibilität der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik im Detail nicht so gesichert ist, als daß sich damit die ökonomische Theorie der Sozialpolitik als Ganzes begnügen könnte. Die Neoklassik vermag die Entstehung, das Ausmaß und die Qualität des Sozialstaats im Verhältnis zum ökonomischen System nicht befriedigend und abschließend zu erklären. Im folgenden wird als Konsequenz aus dem unzureichenden Erklärungswert der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik ein verstärkter Akzent auf nicht-neoklassische Ansätze einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik gelegt.

---

<sup>382</sup> Vgl. den sehr ausführlichen Überblick in *Schmidt*, 1998, S. 175–252.

<sup>383</sup> *Berthold*, 1991, S. 158.

<sup>384</sup> *Wagner*, 1998, S. 21.



### 4.3 Anknüpfungspunkte einer institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik

Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik als Ganzes steht der „Buntheit des sozialpolitischen Geschehens“<sup>385</sup> nicht so sprachlos gegenüber, wie es die ausschließlich neoklassische Perspektive vermuten lassen könnte. Im folgenden wird untersucht, welchen Erkenntniswert alternative, d. h. nicht neoklassische Ansätze *innerhalb* der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik beanspruchen können. Als ein solches alternatives ökonomisches Paradigma wird beispielhaft der amerikanische Institutionalismus (kurz: Institutionalismus, im Sinne von Neo-Institutionalismus) dargestellt. Anschließend wird auch dieser auf seine Leistungsfähigkeit und Grenzen hinterfragt.

Der erkenntnistheoretische Hintergrund dieses Vorgehens ist die Ansicht, daß der bewußte und systematische theoriegeschichtliche Rückgriff auf einzelne Fragestellungen, Sätze und empirische Belege wertvolle Erkenntnisse bringen kann. Dieser Rückgriff kann ein nützliches Element der Paradigmenprüfung, der Paradigmenentwicklung und des Verlustausgleichs konkurrierender Paradigmen sein.<sup>386</sup>

#### 4.3.1 Der amerikanische Institutionalismus als ein alternatives Paradigma

Für den paradigmatischen Rekurs auf den Institutionalismus spricht seine herausragende Rolle innerhalb der heutigen nicht-neoklassischen Ökonomik. Ob er als gleichwertiges, alternatives Paradigma zur neoklassischen Ökonomik gelten kann und ob ein Rückgriff daher lohnt, ist in der Literatur umstritten. Neoklassisch orientierte Autoren würden dem mit dem Hinweis widersprechen, daß im Zuge der Neuen Institutionenökonomik eine hinreichende Behandlung institutioneller Fragestellungen nun auch innerhalb des neoklassischen Paradigmas möglich sei. Ein Höhepunkt solcher Ablehnung ist die Forderung des Nobelpreisträgers *Coase*, die Schriften der InstitutionalistInnen wegen ihrer angeblichen Theorielosigkeit am besten zu verbrennen.<sup>387</sup>

Eine derart radikale Forderung nach Vernichtung wissenschaftlicher Arbeiten geht davon aus, daß der paradigmatische Rückgriff auf diese von vornherein keinen Erkenntnisfortschritt bringen kann. Er würde – ganz im Gegenteil – davon ablenken, daß die ökonomische Theorie heute nur über ein, d. h. das neoklassische, Paradigma

<sup>385</sup> *Rothschild*, 1988, S. 17.

<sup>386</sup> Vgl. *Elsner*, 1996, S. 300 und S. 330 und *Landreth*, 1976, S. 5. „Our view is that heterodox economics have made important contributions to the content and direction of modern theory. Even when heterodox ideas have not contributed directly to the mainstream of modern orthodox theory, they have sometimes exerted important influences on its scope, content and methodology.“

<sup>387</sup> Vgl. zum Kontext *Reuter*, 1994, S. 99 f.

verfügt und daß sich dieses objektiv leistungsfähige Paradigma in einem mühevollen Erkenntnisprozeß durchgesetzt hat. Der Rückgriff würde daher nicht nur keinen Erkenntnisfortschritt bringen, sondern darüber hinaus den weiteren Fortschritt behindern. Zudem wird das neoklassische Paradigma als derart ausbaufähig angesehen, daß es alle ökonomischen Fragestellungen vollständig integrieren kann.

Dieser Argumentation kann entgegengehalten werden, daß der Institutionalismus nicht nur in expliziter Opposition zum neoklassischen Paradigma entstanden ist, sondern er auch bis heute auf eine sehr lebendige Tradition zurückblicken kann. Auch wenn die Anzahl institutionalistisch orientierter Autoren im Vergleich zum Mainstream verschwindend gering ist, so sollte dies nicht davon ablenken, daß *der Institutionalismus alle Elemente eines eigenständigen, alternativen Paradigmas zeigt*. Ein paradigmatischer Rückgriff könnte daher lohnende Perspektiven eröffnen.<sup>388</sup>

Indikatoren dafür, dem Institutionalismus den Rang eines eigenständigen Paradigmas zuzuerkennen sind erstens die Existenz ‚klassischer‘ Autoren wie *Veblen*, *Commons* und *Mitchell*, deren Ansätze in verschiedener Form verglichen, fortgeführt und modifiziert werden. Damit verbunden ist zweitens ein Satz weitgehend akzeptierter methodologischer Grundaussagen sowie drittens eine Konzentration auf immer wiederkehrende, charakteristische Themen institutionalistischer Untersuchungen. Viertens sei darauf hingewiesen, daß sich – ausgehend von den USA, aber auch in Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden und Skandinavien – eine personell recht stabile ‚Scientific Community‘ von Institutionalisten gebildet hat, die ihren Diskurs durch eigene Fachverbände und internationale Periodika organisiert.

Ausdrücklich sei daher der amerikanische Institutionalismus in seiner paradigmatisch vergleichsweise hohen Geschlossenheit von der fast unüberschaubaren Vielfalt all jener Ansätze unterschieden, die in verschiedener Form in Opposition zum neoklassischen Paradigma stehen. Diese weitgehend unverbundenen Ansätze werden in der Literatur unter dem Begriff der heterodoxen Ökonomik zusammengefaßt. Im Gegensatz zum relativ geschlossenen Institutionalismus vereint die heterodoxe Ökonomik eine Vielzahl interdisziplinär geprägter Ansätze, die nicht mehr verbindet als die Opposition zur sogenannten Orthodoxie.<sup>389</sup>

<sup>388</sup> Vgl. die für den deutschen Sprachraum programmatischen Hinweise bei *Elsner*, 1986, S. 45 ff.; *Katterle*, 1991, S. 138 f. und *Reuter*, 1994.

<sup>389</sup> Vgl. *Landreth*, 1976, S. 319 f. Das Begriffspaar Orthodoxie/Heterodoxie findet in der neueren institutionalistischen Literatur zunehmend Verbreitung. Im deutschen Sprachraum wurde es schon früh von *Hans Albert*, 1993/1963, S. 364 f. und 368 verwendet. Demnach entspricht die Orthodoxie (die ‚reine Lehre‘) weitgehend der Neoklassik, während unter dem Begriff der Heterodoxie jene Richtungen zusammengefaßt werden, „die die Nationalökonomie als eine Sozialwissenschaft zu behandeln suchten und gegen die neoklassischen und ihnen ähnliche Auffassungen inhaltliche und methodische Bedenken anmeldeten, wie der Marxismus, die historischen Schulen, die sozialrechtliche Schule und der Institutionalismus. ... Die in dieser Weise orientierten NationalökonomInnen pflegen dem Modelldenken der reinen Theoretiker kritisch gegenüberzustehen, wenn sie auch dessen Ergebnisse und Methoden keineswegs unbedingt ablehnen. Sie werfen ihnen eher vor, daß sie ihre ‚Teil-Erkenntnis‘ verabsolutieren und

Beispiele heterodoxer Ökonomik sind erstens verschiedene kulturalistische und sprachtheoretische Ansätze, sowie zweitens Versuche, die ebenfalls ‚klassischen‘ Ansätze der deutschen Historischen Schule (insbes. *Schmoller*) und des Historischen Materialismus (insbes. *Marx*) wiederzubeleben.<sup>390</sup> Erstere bilden kein eigenständiges ökonomisches Paradigma und werden daher im folgenden vernachlässigt. Hingegen haben *Schmoller* und *Marx* zweifelsohne originär ökonomische Ansätze vorgelegt und Schulen begründet, die über mehrere Jahrzehnte in der Geschichte der Nationalökonomie eine herausragende Rolle spielten. Beide konnten sowohl inhaltlich als auch organisatorisch den Rang eines eigenständigen Paradigmas beanspruchen. Zudem ist die Verwandtschaft dieser beiden bedeutenden Ansätze zum Institutionalismus nicht zu übersehen. Daher wird im weiteren Verlauf der amerikanischen Institutionalismus von verwandten Ansätzen abgegrenzt.

#### 4.3.1.1 Methodologische Grundlagen

In der Lehrbuchliteratur werden die methodologischen Grundlagen der Neoklassik regelmäßig sehr knapp und mit dem Hinweis dargelegt, daß es sich hierbei um Ansichten handle, über die ‚unter Ökonomen‘ weitgehender Konsens herrsche.<sup>391</sup> Die methodologischen Grundlagen der neoklassischen Analyse (methodologischer Individualismus, Deduktion u. a.) sind hinreichend bekannt und wurden daher im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht erneut skizziert.

Eine solche Grundlagenkenntnis kann hinsichtlich des Institutionalismus nicht vorausgesetzt werden. Dessen Grundlagen werden daher im folgenden kurz dargestellt, wodurch gleichzeitig der Rang des Institutionalismus als eigenständiges Paradigma deutlich werden wird.

Die institutionalistische Methodik ist ein Gegenkonzept zur neoklassischen Methodik. Dies ergibt sich schon aus dem historischen Bezug, da sich, zumindest in

---

zu wenig bereit sind, deren fragmentarischen Charakter im Hinblick auf das Ganze der Gesellschaft zielende ‚Gesamt-Erkenntnis‘ anzuerkennen. ... Allen heterodoxen Strömungen im Bereich der Nationalökonomie (ist) charakteristischerweise das eine Element, ganz abgesehen von allen methodologischen Differenzen, gemeinsam: die Akzentuierung der Bedeutung sozialer Faktoren für die ökonomischen Wirkungszusammenhänge und das Bewußtsein davon, daß der von der reinen Ökonomie analysierte Bereich in relevanter Weise in umfassendere soziale Komplexe eingebettet ist, von denen nicht ohne weiteres abstrahiert werden kann, wenn man brauchbare Erkenntnis sucht.“ Vgl. zur aktuellen Heterodoxie *Lawson*, 1997, S. 54.

<sup>390</sup> Vgl. ausführlich auch *Landreth*, 1976, S. 4–7, dessen dogmenhistorische Abhandlung sich durch eine gleichrangige Darstellung orthodoxer und heterodoxer Ansätze auszeichnet. Er verweist darauf, daß diejenigen Sätze, die von der Orthodoxie als gegeben angesehen werden, von der Heterodoxie als erklärungs würdig bezeichnet werden und umgekehrt.

<sup>391</sup> Für den deutschen Sprachraum sei hier exemplarisch auf die Ausführungen zum „wirtschaftspolitischen Konsens“ bei *Frey/Kirchgässner*, 1994, S. 473–487, verwiesen, dessen Reichweite empirisch untersucht wurde. Im betreffenden Lehrbuch finden sich – im Abgrenzung zum Konsens – auch Hinweise zum amerikanischen Institutionalismus (S. 4 f.) und zur „unorthodoxen Ökonomie“ (S. 477 f.).

den USA, das Entstehen institutionalistischen Gedankenguts auf *Veblens* Kritik an der neoklassischen Methodik zurückführen läßt. Insofern bietet es sich auch im Rahmen dieser Arbeit an, die Grundlagen der institutionalistischen Methodik aus der Kritik an der Neoklassik zu entwickeln.

Kern der institutionalistischen Methodik ist die Kritik an der neoklassischen Gleichgewichtstheorie, die mit ihrer deduktiven Modellierung als grundsätzlich ungeeignet für die ökonomische Analyse betrachtet wird.<sup>392</sup> Als Alternative zum Gleichgewichtskonzept wurde daher eine evolutionäre Theorie der Ökonomie entwickelt. Hätte sich statt des Begriffs amerikanischer Institutionalismus der ebenfalls gelegentlich verwendete Begriff der evolutionären Ökonomie durchgesetzt, so wären der Wirtschaftswissenschaft in der Folge Mißverständnisse erspart geblieben.<sup>393</sup>

Die evolutorisch-institutionalistische Ökonomik umfaßt – ausgehend von einer Anlehnung an *Darwins* Evolutionstheorie (d. h. im Kontrast zum Rekurs der Neoklassik auf die *Newtonsche* Mechanik) – das Prinzip der Präferenzenentstehung als Ergebnis des kulturellen Prozesses, die Prinzipien der kumulativen Verursachung und pfadabhängigen Entwicklung sowie die Vorstellung, daß es nicht die Ökonomie als Abstraktum gibt, sondern sie sich nur in ihren räumlich und zeitlich spezifischen Ausprägungen institutioneller Arrangements beobachten läßt.<sup>394</sup> Die Vorstellung, daß die individuellen Präferenzen in die Institutionen eingebettet sind, bedeutet, daß der Effizienzbegriff nicht mehr abstrakt zu verstehen ist, sondern sich als soziale Effizienz entsprechend der Social Issues konkretisiert. Was diese sozialen Probleme sind, dies zu bestimmen bleibt dem demokratischen Prozeß überlassen. Der amerikanische Institutionalismus ist in seiner heutigen Form nur soweit normativ, als er – wie in der Social Value Theory *Tools* – die Einhaltung zentraler Prinzipien für das Entscheidungsverfahren fordert.<sup>395</sup>

<sup>392</sup> Auch *Landreth*, 1976, S. 5 betont, daß der Kern der Kontroverse zwischen Orthodoxie und Heterodoxie in der Frage liegt, ob sich die komplexen Interdependenzen zwischen Gesellschaft und Ökonomie überhaupt adäquat mit der neoklassischen Methodik untersuchen lassen, da jene den Naturwissenschaften entnommen ist. Die Kritik der Defizitbereiche des neoklassischen Paradigmas etwa bei *Reuter*, 1994, S. 135–155; *Sherman*, 1980, S. 78–85; *Melody*, 1980, S. 372–379 und *Lawson*, 1997, S. 69–154, gleicht einer Litanei und scheint in der institutionalistischen Wissenschaftsgemeinschaft die Funktion eines Initiationsritus zu erfüllen. Pointierte Formulierungen einer „marginal utility of marginal analysis in public policy formation“ (*Melody*, 1980, S. 366) und Forderungen „to abandon the whole misleading positivistic perspective and its results“ (*Lawson*, 1997, S. 154) sind indes in dieser Absolutheit nicht zu rechtfertigen und tragen wenig zu einem fruchtbaren Nebeneinander beider Paradigmen bei.

<sup>393</sup> Vgl. *Reuter*, 1994, S. 30.

<sup>394</sup> Das Prinzip der kumulativen Verursachung ist – dies sei nochmals betont – der Kern der alternativen Konzeption gegenüber der neoklassischen Gleichgewichtstheorie. In seinem Kern ist es auf die Beobachtung von Instabilitäten zurückzuführen. Ungleichgewichtssituationen tendieren demnach weder automatisch noch tendenziell zum Ausgleich, sondern ganz im Gegenteil können sich Ungleichgewichte kumulativ verstärken. Vgl. *Scott*, 1994, S. 119 ff.

<sup>395</sup> Vgl. *Heidenreich*, 1994, S. 17 ff.

Im folgenden werden die methodologischen Grundlagen des Institutionalismus anhand wichtiger Autoren und Schlüsselbegriffe dargestellt. Neben den Positionen des ‚institutionalistischen Triumvirats‘ *Veblen*, *Commons* und *Mitchell* werden auch neuere Entwicklungen berücksichtigt.

#### 4.3.1.1.1 Dogmenhistorischer Abriss

Thorstein B. *Veblen* gebührt die Anerkennung, mit seinem Essay „Why Is Economics not an Evolutionary Science?“ im Jahr 1898 den ideellen Beginn des Institutionalismus bereitet zu haben.<sup>396</sup> Er entwickelt die grundlegenden Argumente für eine Kritik der neoklassischen Gleichgewichtstheorie und erhebt die Forderung nach einer Umorientierung der Ökonomik in Richtung einer evolutionären Wissenschaftskonzeption. Erst später wurde seine Konzeption etwas mißverständlich als ‚institutionalistisch‘ klassifiziert. Kern der Argumentation ist, daß die neoklassische Methodik einer deduktiven Modellierung des wirtschaftlichen Geschehens anhand vereinfachender Annahmen über das menschliche Verhalten den Zugang zum realen wirtschaftlichen Geschehen verstellt. Seine Kritik am neoklassischen Menschenbild entzündet sich am Hedonismus, der Annahme ‚natürlichen Verhaltens‘ zweckrationaler Handlungen und der daraus deduktiv abgeleiteten Aussagen in Analogie zu Naturgesetzen.

Diesem Vorgehen setzt *Veblen* die Variabilität menschlichen Verhaltens entgegen, das eine induktive Methode notwendig macht.<sup>397</sup> Statt Gleichgewichts- sind Ungleichgewichtssituationen und statt isolierter Nutzenmaximierung die Interdependenz der Präferenzentstehung charakteristische Merkmale des Wirtschaftslebens.<sup>398</sup> Eine evolutorische Konzeption der Ökonomie hat von der prinzipiellen Offenheit der Entwicklung auszugehen und sich auf die Kausalzusammenhänge zu beschränken. In der Behauptung der Offenheit der sozialen Entwicklung äußert sich *Veblens* Atheismus, der wiederum wohl einer der Gründe war, warum er Zeit seines Lebens keine Professur erhielt. Ebenso fundamental wie den Gottesglauben lehnt *Veblen* die harmonisierende Vorstellung ab, daß Eigennutzstreben durch das Wirken einer ‚unsichtbaren Hand‘ automatisch dem Gemeinwohl diene. In seiner Differenzierung zwischen Business und Industry sowie zwischen Preis und Wert betont er statt dessen, daß Eigennutzstreben und Gemeinwohl auseinanderfallen können und – bei

<sup>396</sup> Vgl. *Landreth*, 1976, S. 320–335; *Wilkop/Penz*, 1996, S. 10 f. und S. 17.

<sup>397</sup> Vgl. *Penz*, 1996, S. 52–63.

<sup>398</sup> Vgl. *Veblen*, 1975/1898, S. 377. Insofern hat der *Veblen*-Effekt einen mißverständlichen Eingang in die ökonomische Lehrbuchliteratur gefunden. Denn beim demonstrativen Konsumverhalten der feinen Leute handelt es sich im Sinne *Veblens* eben nicht um eine Anomalie, sondern um ein besonders anschauliches Beispiel der Tatsache, daß sich Präferenzen nicht isoliert, sondern im sozialen Kontext bilden. Der *Veblen*-Effekt ist damit ein, typisches Beispiel, wie die Neoklassik widersprechende Aussagen der Heterodoxie in ihren ‚Protective Belt‘ integrieren kann. Vgl. *Herrmann-Pillath*, 1996, S. 68 und S. 125.

falsch konstruierten Institutionen – auch auseinanderfallen werden.<sup>399</sup> Eine Reform des Kapitalismus war für *Veblen* aufgrund von Grundwidersprüchen nicht möglich. Er sah nur die Möglichkeit einer Beseitigung der Business Class in Verbindung mit einer Herrschaft von Technokraten, die über die Konsummöglichkeiten entscheiden sollten.<sup>400</sup>

Angesichts dieser Folgerungen wundert es nicht, daß schon seine Zeitgenossen monierten, daß die Handlungsempfehlungen *Veblens* in ihrer Relevanz deutlich hinter der pointierten Kritik des neoklassischen Paradigmas zurückblieben. Sowohl als eigenständiger Theoretiker als auch als Politikberater wird *Veblen* heute von einigen Institutionalisten überschätzt. Seine Konzeption ist an entscheidenden Punkten insofern inkonsistent, da er einerseits den endogenen Charakter des institutionellen Wandels betont, andererseits jedoch auch – ebenfalls in *darwinistischer* Terminologie – davon ausgeht, daß objektive ‚Instinkte‘ als Quelle von Werten handlungsleitend sind. Dadurch führt er – entgegen seinem ursprünglich offenen Verhaltensmodell – metaphysische Ideal- und Wertvorstellungen ein.<sup>401</sup>

Ein allzu enger Bezug zu *Veblen* ist daher für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften untauglich. Er verbaut lohnende Forschungsperspektiven, die sich durch Rekurs auf den neueren amerikanischen Institutionalismus ergeben.

In seiner politischen Relevanz hebt sich das Werk von *John R. Commons* deutlich positiv gegenüber dem *Veblens* ab. Dies zeigt sich zum einen darin, daß die von ihm begründete Wisconsin School weitreichende wissenschaftliche wie auch praktische Bedeutung für die Politik der USA erlangte.<sup>402</sup> Der Einfluß und Erfolg von Commons war eng mit seiner Grundüberzeugung verbunden, daß der Kapitalismus sehr wohl reformfähig ist. Aus dieser Reformfähigkeit folgt der Auftrag an die Sozial- und Wirtschaftspolitik, über eine Gestaltung der Institutionen in den gesellschaftlichen Interessenkonflikten zu vermitteln.<sup>403</sup> Da die Knappheit der Güter Ursache der Verteilungskonflikte ist, müssen die Institutionen die Verfügungsrechte an den knappen Gütern verteilen. An die Stelle des individuellen tritt daher ein sozialer

<sup>399</sup> Hier zeigt sich eine überraschende Nähe von *Veblen* und *Smith*. „Die Beseitigung von Beschränkungen der individuellen Freiheit ist in *Smith*’ Sicht in der Tat zu ergänzen – d. h. die ökonomische Freiheit selbst in letzter Instanz nur zu garantieren – durch einen Rahmen geltenden Rechts, der die bloße Freiheit um die Sicherheit dieser Freiheit und die Gerechtigkeit ergänzt. So bedarf die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung effektiver staatlicher Institutionen.“ *Elsner*, 1996, S. 325; im Original mit Hervorhebungen; vgl. auch S. 323.

<sup>400</sup> Vgl. auch *Reuter*, 1994, S. 176.

<sup>401</sup> Die Wertvorstellungen beziehen sich bei *Veblen* auch auf qualitative Aspekte des sinnvollen Konsums. Derartig normative Bezüge einer Vorgabe notwendiger und sinnvoller Produkte wurzeln vermutlich im Puritanismus seiner Kindheit und verstärken in der heutigen Ökonomie das Rezeptionsproblem *Veblens*. Vgl. *Reuter*, 1994, S. 93–98, S. 214 und S. 295–300; *Penz*, 1996, S. 65–68.

<sup>402</sup> Vgl. *Landreth*, 1976, S. 339–345.

<sup>403</sup> Vgl. *Commons*, 1961/1934, S. 7.

Knappheitsbegriff und das Ziel der sozialen Bewältigung der Knappheit. Durch die Vermittlung durch Institutionen können und sollen die Wohlfahrtswirkungen des kapitalistischen Systems gesteigert werden.

*Commons* ging es um eine praxisrelevante Wirtschaftswissenschaft, deren Politikempfehlungen vom historisch-situativen Kontext ausgehen und theoretische, d. h. allgemeinere Aussagen über Wirkungszusammenhänge einschließen. Beide Aspekte kumulieren in der Analyse rechtlicher Institutionen, deren historischer Entstehung und weiteren Reform. Institutionen organisieren den Transfer von Eigentums- und Verfügungsrechten, die von fundamentaler Bedeutung für die individuelle Freiheit sind. Damit ist nach *Commons* der Freiheitsbegriff eng mit dem des Eigentums verbunden, da Freiheit nicht nur formal, sondern auch als materielle Freiheit verstanden wird. Freiheit ist nach *Commons* in der Mensch-Mensch-Beziehung<sup>404</sup> auf dem Markt nicht nur die Freiheit zu handeln und zu tauschen, sondern auch die Freiheit, einen Tausch zu unterlassen. Institutionen dienen in rückgekoppelten Prozessen der Beschränkung und gleichzeitig der Ermöglichung (Potenzierung) individuellen Handelns. Sie haben damit eine duale Funktion – sind restringierend und instrumentell zugleich. Aufgrund von Interessenkonflikten bilden sich Institutionen, die durch eine Beschränkung individueller Freiheit zugleich individuelle Freiheit gewährleisten. Denn sie potenzieren die faktischen Handlungsmöglichkeiten.<sup>405</sup>

Beispielsweise werden sich nur dann gerechte Löhne und angemessene Arbeitsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt ergeben, wenn die Arbeiter eine kollektive Interessenvertretung haben und im Fall der Arbeitslosigkeit auf alternative Einkommensquellen zurückgreifen können. Können sie es nicht, so entstehen strukturelle Zwangssituationen, die im realen Preisbildungsprozeß die ökonomische Machtstellung der Marktparteien widerspiegeln. Dem Staat kommt daher die zentrale Aufgabe der Machtkompensation durch institutionelle Sozialreform zu – eine Aussage, die *Commons*‘ Lebenswerk zusammenfaßt. Seine wissenschaftlichen Hauptarbeitsfelder waren die Geschichte der US-amerikanischen Arbeitsschutzgesetzgebung und die Untersuchung des Common Law, die beide einen evolutorischen Ansatz des Sozialrechts verfolgen.<sup>406</sup> Über seine wissenschaftliche Reputation und schulprägende Wirkung hinaus wurde *Commons* als Berater des amerikanischen Präsidenten in den dreißiger Jahren zu einem der einflußreichsten Ökonomen überhaupt. Er konnte – unvergleichlich zu *Veblen* – sein Programm einer praxisrelevanten Ökonomik im New Deal teilweise in die Tat umsetzen und ist daher auch heute Leitfigur des amerikanischen Institutionalismus.

<sup>404</sup> Vgl. *Commons*, 1961/1934, S. 56 f.

<sup>405</sup> Vgl. ausführlich *Wilkop/Penz*, 1996, S. 21–24.; *Reuter*, 1994, S. 179–185 und S. 276–282; *Miller*, 1996, S. 93, die explizit auf die Unterscheidung zwischen der Freiheit ‚wovon‘ und der Freiheit ‚wozu‘ hinweisen.

<sup>406</sup> Wie oben erwähnt spricht *Albert*, 1993/1963, S. 364 f. daher mit Blick auf *Commons* von der „sozialrechtlichen Schule“ der heterodoxen Ökonomie.



Auch die Arbeit von *Wesley C. Mitchell* war vom Anspruch einer praxisrelevanten Ökonomik geprägt. Trotz deutlicher Differenzen zu *Veblen* wird seine Arbeit gemeinhin als institutionalistisch klassifiziert.<sup>407</sup> *Mitchell* konzentrierte sich auf die empirische Erforschung von Konjunkturzyklen. Dem hedonistischen Verhaltenspostulat setzte er die Untersuchung des tatsächlichen, empirisch zu beobachtenden Verhaltens entgegen. Das tatsächliche Verhalten trat damit an die Stelle der Spekulationen über das Verhalten des *Homo Oeconomicus*.<sup>408</sup> Aufgrund dieses Realitätsbezugs in der Konjunkturanalyse wurde *Mitchell* nicht nur von *Schumpeter* als einer der führenden Ökonomen hoch geachtet.<sup>409</sup> Zur Analyse des tatsächlichen Verhaltens, d. h. zur empirischen Überprüfung der Verhaltensannahmen, erhob und verarbeitete er erstmals systematisch in großem Umfang empirisches Material, wozu er auch neue statistische Verfahren einsetzte.

Trotz des Aufwandes, der in der Einrichtung des US-amerikanischen Bundesamts für Statistik seinen institutionellen Ausdruck fand, gelang es ihm nicht, eine umfassende Theorie der Interdependenzen und allgemeinen Entwicklungen des Konjunkturzyklus vorzulegen. Statt dessen kam er zu dem Ergebnis, daß die empirischen Daten für jeden Konjunkturzyklus einen anderen Verlauf zeigen. Individuelles Verhalten erwies sich als pfadabhängig, situativ und institutionell geprägt. Eine neoklassische Aneinanderreihung von deduktiven Spekulationen ist seiner Ansicht nach bei entsprechender Begabung billig und einfach herzustellen, kann daher jedoch wenig zur Lösung sozialer Probleme beitragen. Sie erschien *Mitchell* als nutzlos und im Ergebnis apologetisch.<sup>410</sup> Eine sinnvolle Ökonomik solle hingegen Wege aufzeigen, wie Institutionen gestaltet werden sollten. Konkret bedeutet dies etwa die Klärung der Frage, wie zur Vermeidung von kumulativen Störungen im Konjunkturzyklus durch staatliche Institutionen die Unsicherheit der einzelnen Wirtschaftssubjekte reduziert werden könne. Ziel dieser Anstrengungen sollte es sein, den sozialen Wandel gezielt und intelligent zu lenken.<sup>411</sup>

Nach dem zweiten Weltkrieg verloren institutionalistisch ausgerichtete Ökonomen sowohl in der Scientific Community als auch in der Politikberatung an Einfluß.

<sup>407</sup> Vgl. *Landreth*, 1976, S. 335–338.

<sup>408</sup> „Wenn Ökonomie eine empirisch gehaltvolle Verhaltenswissenschaft ist und wenn es die Institutionen sind, die maßgeblich verhaltensrelevant sind, und wenn der soziale, also institutionelle Wandel evident ist, dann kann eine Formulierung trans- oder ahistorischer Gesetzmäßigkeiten nicht Resultat einer solchen Wirtschaftswissenschaft sein. So etwa läßt sich die Position *Mitchells* zuspitzen.“ *Wilkop/Penz*, 1996, S. 19.

<sup>409</sup> Als Beleg sei auf einen Brief von *Schumpeter* an *Mitchell* verwiesen, in dem er es als eine Ehre empfindet, im Auftrag des ‚Archivs für Sozialwissenschaften‘ einen Beitrag von *Mitchell* zu erbitten. Die hohe Wertschätzung mag damit zusammenhängen, daß auch *Schumpeter* evolutiv argumentierte und später selbst seine umfassende empirische Analyse der Wirtschaftszyklen erarbeitete. Der Brief ist in der *Schumpeter*-Biographie von *Swedberg*, 1994, S. 291 ff., abgedruckt.

<sup>410</sup> Vgl. *Mitchell*, 1939, 3.

<sup>411</sup> Vgl. *Mitchell*, 1936, S. 135 f.



Dieser zurückgehende Einfluß kann auf den Erfolg des *Keynesianismus* und insbesondere die allgemeine Akzeptanz der neoklassischen Synthese erklärt werden. Sie entwickelte eine derartige intellektuelle Sogwirkung, daß die herausragenden Autoren der fortbestehenden institutionalistischen Schule der „dritten Generation“<sup>412</sup> – etwa *Ayres* und *Gruchy* – eine Kompromißlinie zur neoklassischen Theorie verfolgten. Sie gingen davon aus, daß eine hochentwickelte Industriegesellschaft einer umfassenden Globalsteuerung und Planung bedürfe. Eine entsprechende Politikberatung werde daher komplementär auf neoklassisch-keynesianische und institutionalistische Ansätze zurückgreifen. Diese Hoffnung einer erneuten Berücksichtigung institutionalistischer Ansätze erfüllte sich nicht, und der amerikanische Institutionalismus wurde zunehmend marginalisiert.<sup>413</sup>

Herausragende Autoren der dritten Generation wurden seit den sechziger Jahren in den USA *Ayres*, *Gruchy*, *Hodgson*, *Dugger*, *Lowe*, *Tool* u. a. sowie in Europa *Myrdal*, *Tinbergen*, *Kapp*, *Weisser* u. a. Diese Autoren bemühen sich um eine Konturierung des institutionalistischen Paradigmas als Alternative zum neoklassischen Mainstream und hier insbesondere als Alternative zur neoklassischen Wohlfahrts-theorie. Diese konkreten Ziele zu erreichen bedarf es nach Ansicht dieser Institution-alisten – in Abgrenzung etwa zu *Veblen* – einer komplizierteren Situationsanalyse und umfassenderen Intervention. Ihre Politikberatung ist eine an Second-best-Lösungen orientierte, technokratisch-elitäre Beratung für gemeinwohlorientierte Politikerpersönlichkeiten. Ihr Konzept ist daher sowohl von der einfachen *keynesiani*-schen Antizyklus als auch von der Neuen Politischen Ökonomie weit entfernt.<sup>414</sup>

*Clarence W. Ayres* gilt als Schlüsselfigur des Neo-Institutionalismus der sechzi-ger und siebziger Jahre. Er erweiterte und konkretisierte den Ansatz *Veblens* aus wirtschaftsethischer Sicht, womit er der Wertlehre eine eigenständige Bedeutung in

<sup>412</sup> *Katterle*, 1990, S. 122; zur Unterscheidung der Generationen vgl. auch *Gruchy*, 1972, S. VI.

<sup>413</sup> „The neo-institutionalists regard their economics as something that will aid conventional economics in making adjustments more readily and more effectively, so that standard economics of tomorrow may be more relevant to the kinds of economic problems that will doubtlessly arise in planned participatory democracies. ... (Neo-institutionalists, W. S.) do not deny that conventional economics has within its limited scope made important contributions to economic analysis. What they do deny, however, is that conventional economics provides the kind of economic analysis that is needed to interpret the functioning of the post industrial economy and to handle satisfactorily many of the economic problems that have risen in the technological society of the second half of the twentieth century.“ *Gruchy*, 1972, S. VIII und S. 15, vgl. auch S. 287–339.

<sup>414</sup> „Let economists seek more after policies which will make conditions better and less after policies which will make them best. Let economists think more about progress and less about growth. Let them look for ways of improving the economic system rather than for gimmicks and schemes that will ‚solve‘ problems. In short, let them try to build a good society instead of trying to do good for society.“ *Nutter*, 1980, S. 401. Vgl. *Frey/Kirchgässner*, 1994, S. 341, zur Kritik der Neuen Politischen Ökonomie an der „technokratisch-elitären Wirtschaftspolitik“ *Tinbergens*.

der Ökonomie zukommen lassen wollte. Da nicht der Markt die Gesellschaft organisiert, sondern die Gesellschaft den Markt, müssen seiner Ansicht nach Ursache und Wirkung von Verteilungsproblemen in die richtige Position gerückt werden. Vor allem bedeutet die gesellschaftliche Organisation der Produktion in Teamarbeit, daß eine Entlohnung nach der individuellen Grenzproduktivität praktisch nur selten möglich ist. Diese Argumentation ähnelt interessanterweise der Diskussion um das Imputationsproblem der Wiener Grenznutzenschule. Es folgt, daß Verteilungspositionen, Löhne und Preise nicht ‚natürlich‘ oder ‚gerecht‘ und anderslautende Behauptungen tautologisch und apologetisch sind. Den Ökonomen kommt nach Ayres daher eine ideologische Verantwortung bei der Betonung dieser Interdependenzen zu.<sup>415</sup>

Die radikalisierte Position von Ayres hat erheblich zur Polarisierung zwischen orthodoxen und heterodoxen Ökonomen seit den fünfziger Jahren beigetragen<sup>416</sup>, da die Ineinssetzung von Preis und Wert zu den Grundpositionen der Orthodoxie zählt. Gleichwohl war Ayres mit seinem Rekurs auf Keynes nicht in völligem Widerspruch zum ökonomischen Mainstream seiner Zeit. Er empfahl eine umfassende und kontinuierliche Umverteilungspolitik zugunsten unterer Einkommensklassen sowie aktive Arbeitsmarkt- und antizyklische Konjunkturpolitik. Ihr Ziel sollte es sein, jene Grenzen für den einzelnen überwindbar zu machen, die aufgrund von Bildung, Geschlecht oder ethnischer Herkunft bestehen. Eine Öffnung der Gesellschaft setzt nach Ayres voraus, daß mögliche Lösungen nicht von religiösen Einflüssen blockiert werden.<sup>417</sup>

Die notwendige, säkularisierte Offenheit des Diskurses und die Bezugnahme auf den Pragmatismus und die wünschenswerte Vielgestaltigkeit der Wirtschaftsordnung wird auch von späteren Autoren des Institutionalismus (Ayres' Schülern *Foster* sowie dessen Schüler *Junker*, *Bush*, *Tool* und *Dugger* sowie in Deutschland deutlich schwächer etwa von *Katterle*, *Ulrich*, *Engelhardt*, *Schulz-Nieswandt* und anderen Vertretern des ‚Weisser-Kreises‘) aufgegriffen.<sup>418</sup>

<sup>415</sup> Vgl. Ayres, 1980, S. 12 und die dort folgende Replik von Hirsch, 1980, S. 17, der die von Ayres betonte Frontstellung zwischen verantwortlicher, institutionalistischer und unverantwortlicher, neoklassischer Ökonomie vehement ablehnt. Eine pauschale Herabsetzung der Neoklassik ist – wie die Darstellung in Abschnitt 4.2. gezeigt hat – in der Tat nicht zu rechtfertigen. Vielmehr geht es heute darum, die Grenzen des neoklassischen Paradigmas aufzuzeigen. Vgl. auch Boulding, 1980, S. 64; Miller, 1996, S. 92.

<sup>416</sup> Vgl. Ayres, 1952, S. 373.

<sup>417</sup> Vgl. Reuter, 1994, S. 235–246 und S. 310–326.

<sup>418</sup> Vgl. für die deutsche Diskussion etwa die neueren Überblicksbeiträge durch Schulz-Nieswandt, 1998, S. 93–106 und Engelhardt, 1998, S. 15–50, wobei letzterer besonders das Fortwirken des Lebenswerks Gerhard Weissers betont. Man wird die deutsche Rezeption des amerikanischen Institutionalismus heute grob im sogenannten Weisser-Kreis verorten können. Allerdings vernachlässigt eine solche Zuordnung, daß Weisser selbst deutliche religiöse Basiswertungen in sein Konzept der wohlverstandenen Interessen einbrachte und daher nicht ohne weiteres der im Kern atheistischen Tradition des amerikanischen Institutionalismus zugerech-

In Kontinentaleuropa hat nach dem zweiten Weltkrieg besonders *Gunnar Myrdal* eine herausragende Rolle gespielt. Vom Ansatz her eher *Mitchell* als *Veblen* oder *Commons* zugeneigt,<sup>419</sup> basiert seine Arbeit zum einen auf seiner Unterscheidung von Wachstum und Entwicklung und zum anderen auf den Untersuchungen zum gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß. Hinsichtlich des ersten Aspekts betont *Myrdal*, daß nicht Wachstum, sondern Entwicklung im Sinne eines „movement upward the entire social system“<sup>420</sup> das Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik sei. Damit ist der Entwicklungsbegriff weiter und qualitativ mehrdimensional gefaßt (Bildung, soziale Ungleichheit, institutioneller Rahmen) als der rein quantitative Wachstumsbegriff. Mit seinem Entwicklungsbegriff ist der zweite Aspekt in *Myrdals* Arbeit eng verknüpft. Er verweist auf die Unmöglichkeit der normativen Trennung von Zielen und Mitteln, da man die Mittel dem Zweck nicht objektiv unterordnen kann. So muß sich „jede einzelne Kombination von Zwecken, Mitteln und Nebenwirkungen, d. h. jede Verlaufsalternative“<sup>421</sup> im sozialen Prozeß bewähren. Damit geht das institutionelle Entscheidungsproblem über das isolierte, sozialtechnische Entscheidungsproblem hinaus. An die Stelle der Sozialtechnik und ihrer impliziten Unterstellung eines wohlmeinenden Diktators tritt das pragmatische Modell des sozialen Dialogs um das komplexe, problemadäquate, institutionelle Arrangement.<sup>422</sup>

In den fünfziger Jahren hat *Karl W. Kapp* eine alte Argumentation des amerikanischen Institutionalismus aufgegriffen, indem auch er eine Öffnung der Ökonomie für andere Paradigmen empfahl und insbesondere auf die Problematik hinwies, soziale Kosten in Form monetärer Größen in den ökonomischen Prozeß einzugliedern. Damit sind soziale Kosten negative externe Effekte, die jedoch – im Gegensatz zur Neoklassik – nicht z. B. durch eine *Pigousteuer* oder im Sinne des *Coase-Theorems* internalisiert werden können.<sup>423</sup> Statt dessen bedeuten soziale Kosten eine Verletzung sozialer Ziele, die wiederum zunächst definiert werden müssen. In diesem

---

net werden kann. Auch exponierte Schüler *Weissers* verleugnen nicht ihre Nähe zur christlichen Soziallehre.

<sup>419</sup> Vgl. *Landreth*, 1976, S. 350–354.

<sup>420</sup> *Myrdal*, 1974, S. 729.

<sup>421</sup> *Myrdal*, 1963/1933, S. 219.

<sup>422</sup> Vgl. auch *Katterle*, 1990, S. 131 f.

<sup>423</sup> Hinsichtlich der sozialen Kosten lehnt *Kapp* aufgrund praktischer Überlegungen vehement die Vorstellung ab, wonach ein rechtlicher Rahmen so gesetzt werden kann, daß er eine Internalisierung der externen Effekte zu leisten in der Lage wäre: „Es besteht also kein Grund anzunehmen, daß der Ausgleich und die rechtliche Schlichtung von Interessengegensätzen die Minimalisierung der volkswirtschaftlichen Kosten garantieren und in geeigneter Weise in die Aufwendungen des Unternehmers einbeziehen werden. ... Der Kapitalismus muß in der Tat als eine Wirtschaft der unbezahlten Kosten bezeichnet werden; ‚unbezahlt‘, weil ein wesentlicher Teil der wirklichen Produktionskosten nicht in die Kalkulation der Unternehmungen eingeht; statt dessen werden die Kosten auf Drittpersonen oder die Gesellschaft abgewälzt. ... Sobald man jedoch die herkömmliche Abstraktion in der Selbstkostenanalyse fallen läßt und die Sozialkosten in die Theorie einbezieht, wird klar, daß die vermeintlich wohlthätige Ordnungskraft des Marktes nichts als ein Mythos ist.“ *Kapp*, 1958, S. 220 f. Vgl. *Kapp*, 1976, S. 212–217.

Punkt ergänzen sich die Argumentationen von *Kapp* und *Myrdal*,<sup>424</sup> da die Höhe der sozialen Kosten von der Komplexität des Wissens abhängig ist.<sup>425</sup> *Kapp* war sich bewußt, daß mit dem Konzept der sozialen Kosten der Rahmen der neoklassischen Ökonomie gesprengt wird, da beispielsweise der Nutzen aus Selbstverwirklichung und Partizipation nicht gemessen werden kann. Sozialpolitisch interessant ist zudem, daß Armut bei *Kapp* – wie überhaupt in der institutionalistischen Tradition – als relative Armut definiert wird, was sich erstens aus der kulturellen Einbindung des einzelnen ergibt und zweitens eng mit der Forderung nach Partizipation verbunden ist.

Von den neueren Autoren des Institutionalismus sei stellvertretend und abschließend *Marc R. Tool* hervorgehoben. Er wurde durch seine Social Value Theory bekannt, mit der er Prinzipien einer prozeßorientierten Werttheorie zur Fundierung demokratischer Entscheidungen entwickelt hat. Die Social Value Theory ist eine regulative – positive und optimistische –<sup>426</sup> Idee eines reformoffenen Diskurses über gesellschaftliche Werte: „Act or judge in a manner to ,provide for the continuity of human life and nondividious re-creation of community trough the instrumental use of knowledge.“<sup>427</sup> *Tool* fordert somit die Orientierung am sozialen Selbsterhalt einer Gesellschaft und postuliert damit implizit, daß die Gesellschaft die Entwicklung ihrer ökonomischen Wohlfahrt kontrollieren kann und wird. Seiner Ansicht nach werden die damit einhergehenden Fragen der sozialen Steuerung für die zukünftige Wirtschafts- und Sozialpolitik von zunehmender Bedeutung sein. Indem er auf die Fortführung menschlicher Lebensformen, die Offenheit für gesellschaftliche Veränderungen und die Akzeptanz gleicher Menschenrechte abstellt, steht er im Gegensatz etwa zu radikal-marxistischen Ansätzen. Er postuliert keine universellen Wahrheiten, sondern schlägt lediglich Verfahrensregeln vor, in deren Zentrum wiederum das Demokratie- und Partizipationsgebot steht.<sup>428</sup>

Bewertet man in einem *Zwischenfazit* zunächst die Arbeiten des ‚Triumvirats‘ *Veblen/Commons/Mitchell*, dann ist der heutige Wert ihres Werkes als ambivalent zu bewerten. *Veblens* Kritik an der Neoklassik war pointiert, jedoch kaum mehr als ein *programmatischer Aufruf zur Erneuerung der Ökonomie*, ohne daß sein Gegenentwurf an die Qualität der orthodoxen Ökonomie heranreichen konnte. *Einflußreicher und gehaltvoller war demgegenüber die zweite, empirisch-sozialreformerische Stoßrichtung mit Commons und Mitchell*. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden die *Institutionalisten in den USA zunehmend marginalisiert*, obgleich insbesondere *Ayres* die Leistungen der *Mainstream Economics* anerkannte und einer Zusammenfüh-

<sup>424</sup> Vgl. *Kapp*, 1976, S. 226 ff.

<sup>425</sup> Vgl. *Schütz*, 1990, S. 176.; *Heidenreich*, 1994, S. 24 ff.

<sup>426</sup> Vgl. *Klein*, 1986, S. XI.

<sup>427</sup> *Tool*, 1986, S. 9, vgl. S. 4.

<sup>428</sup> *Reuter* bezeichnet *Tools* Theorie (oder besser: Imperativ) als „bislang letzten Akt im Rahmen der Entwicklung der institutionalistischen Werttheorie.“ *Reuter*, 1994, S. 322; vgl. auch S. 322–326.

rung beider Paradigmen aufgeschlossen gegenüberstand. Seitens des Mainstreams wurden hingegen Ayres' Ansätze als normativ und – nach Etablierung der Neuen Institutionenökonomik – auch als überflüssig abgelehnt. *Einflußreicher waren nun europäische Institutionalistinnen wie Myrdal und Weisser. Sie konnten die nationale Politikberatung in Skandinavien und Deutschland zumindest in der Aufbauphase nach dem zweiten Weltkrieg wesentlich beeinflussen.* Demgegenüber ist der heutige *Einfluß der Institutionalistinnen auch in Europa stark zurückgegangen.* Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die nationalen Konzepte der Wirtschafts- und Sozialpolitik (z. B. zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie in Fragen der sozialen Sicherung) *in Europa nach wie vor stärker institutionalistisch geprägt sind.*

#### 4.3.1.1.2 Der ‚harte Kern‘ des institutionalistischen Paradigmas

Wenn im folgenden der ‚harte Kern‘ des institutionalistischen Paradigmas rekonstruiert wird, so geschieht dies unter Rückgriff auf das wissenschaftstheoretische Konzept von *Imre Lakatos*, das eine Synthese aus „80 per cent *Popper* und 20 per cent *Kuhn*“<sup>429</sup> darstellt. Sein Kerngedanke ist, daß Paradigmen als Forschungsprogramme fungieren und diese Weltanschauungen transportieren (*Kuhn*). Gleichzeitig unterliegen auch die Paradigmen hinsichtlich ihres empirischen Gehalts einer Falsifikation und daher ist ihr Erfolg nicht reine Glaubenssache (*Popper*). Auch der ‚harte Kern‘ eines Paradigmas – jene Sätze, die aufgrund ihrer Interdependenz innerhalb des Paradigmas nicht in Frage gestellt werden können – kann somit nicht unbeschränkt ein Eigenleben führen. Er wird gemessen an dem heuristischen Wert und dem inhärenten Potential zur Weiterentwicklung. Folgende Aspekte bilden den harten Kern des institutionalistischen Paradigmas:

- Zunächst ist auf das *Theorieverständnis* der Institutionalistinnen hinzuweisen. Während in der Neoklassik vom Ideal einer reinen, umfassenden Theorie ausgegangen wird, hat ‚Theorie‘ für die Institutionalistinnen die Aufgabe, bei der Lösung praktischer Probleme Hilfestellung zu leisten. Sie ist daher nicht universalistisch, sondern vom Ansatz her zeitlich und räumlich begrenzt konzipiert. So besitzen Institutionalistinnen nicht eine singuläre Theorie, sondern – einem gemäßigten Relativismus folgend – ein Konstrukt aus Hypothesen und vorläufigen, situativen Erkenntnissen, dem nur wenige universelle Kenntnisse entnommen werden können. Der Institutionalismus ist ein „approach“, kein „body of theoretics“<sup>430</sup>. Ob es sich hierbei überhaupt noch um eine ‚Theorie‘ handelt oder nicht, ist eine philosophische Frage des Theorie- und Wahrheitsbegriffs. Dies philosophische Problem wiederum ist von einer Tragweite, die vorschnelle Urteile (und Aburteilungen) verbietet.

<sup>429</sup> *Blaug*, 1994, S. 114; Hervorhebungen durch den Verfasser. Vgl. ausführlich auch *Backhouse*, 1994 a, S. 174 ff. sowie *Lakatos*, 1970.

<sup>430</sup> *Wisman/Rozansky*, 1991, S. 720; vgl. S. 711; *Reuter*, 1994, S. 101.

- Institutionalismus ist seinem Selbstverständnis nach *ökonomische System- und Gesellschaftstheorie*. So besteht die grundlegende Differenz zwischen Neoklassikern und InstitutionalistInnen bereits in der Frage, „what these two types of economists think economics is all about“<sup>431</sup>. Während erstere auf die „market economics“ abstellen, betonen letztere die „systems economics“, d. h. nicht Effizienz, sondern gesellschaftliche Ziele, Bedarfe und Werte, nicht Wirtschaftswachstum, sondern wirtschaftliche Entwicklung.<sup>432</sup> Aus den qualitativen Zieldimensionen der InstitutionalistInnen folgt, daß sie einfache Handlungsempfehlungen ablehnen und statt dessen – etwa in der oben skizzierten Tradition *Myrdals* – davon ausgehen, daß Probleme kompliziert sind und daß komplizierte Probleme auch komplizierte Lösungen erfordern.
- Die institutionalistische Ökonomik verfolgt einen *evolutionistisch-kollektivistischen Ansatz*. Sie geht davon aus, daß sich das reale Wirtschaftsgeschehen seinem Wesen nach nicht durch Gleichgewichtslösungen, deduktiv konstruierte Modelle und Analogien beschreiben läßt. Zwar ist auch in der neoklassischen Theorie des institutionellen Wandels das Streben nach Endogenisierung deutlich, jedoch werden dort – wie etwa bei der Neuen Institutionenökonomik nach *Williamson*, *Olson* und *North* – die entscheidenden Impulse für institutionellen Wandel als externe, d. h. unvorhersehbare Faktoren eingeführt. Umgekehrt führt das Fehlen externer Impulse zu einer institutionellen Stagnation. Den deduktiven Modellen setzt der Institutionalismus eine induktive, kollektivistische Methodik entgegen. Er versteht die realen ökonomischen Prozesse als sinnhaft und zielgeleitet. Dies erklärt seine Bezugnahme auf Teleologie, Hermeneutik, Holistik und Dialektik.<sup>433</sup>
- Der Institutionalismus folgt der *induktiven Methode*. Dies fußt auf der Ansicht, daß es unmöglich ist, durch eine weitere Ausdifferenzierung und Modifikation der neoklassisch-deduktiven Modelle – im Sinne eines „try harder“<sup>434</sup> – die Schwäche dieses Vorgehens grundsätzlich zu überwinden. Auch komplexe, modifizierte Verhaltensannahmen und empirische Tests weisen insofern in die falsche Richtung. Dies zeigt sich daran, daß sich Neoklassiker selten streng an die engen Vorgaben des kritischen Rationalismus halten, sondern vielmehr darauf angewiesen sind, bei der Überprüfung der Modelle Catch-all-Kategorien einzuführen, die eine Falsifikation erschweren. Statt dessen geht der Institutionalismus davon aus, daß nicht für alle realen Probleme das gleiche Lösungsschema gelten kann.<sup>435</sup> Erst die Kenntnis der Institutionen und ihrer „Tiefenstruktur“ ermöglicht somit das Verstehen des Verhaltens und die Formulierung generalisierender Hy-

<sup>431</sup> Gruchy, 1980, S. 27.

<sup>432</sup> Gruchy, 1980, S. 29; vgl. auch S. 34 f.; vgl. Brinkman, 1995, S. 1179.

<sup>433</sup> Vgl. Sherman, 1996, S. 39–43.

<sup>434</sup> Vgl. Lawson, 1997, S. 5–14.

<sup>435</sup> Vgl. Miller, 1996, S. 96.

pothesen.<sup>436</sup> Typisch für das wirtschaftliche Handeln ist nicht der anonyme Markttausch und das determinierte Verhalten, sondern sind soziale Ungleichheit, Rollen- und Interessenkonflikte. „Underlying structures, powers, mechanisms and tendencies“ bringen einerseits Beständigkeit und Routine hervor, andererseits jedoch auch Veränderung und Emergenz aufgrund reflexiver Bewertung und Intuition. Diese Tiefenstruktur aufzudecken und sozialreformerisch anzugehen ist das letzte Ziel der Ökonomie.<sup>437</sup>

- Der Institutionalismus ist Teil der *methodischen Heterodoxie*. Zwar ist im weiten Feld der heterodoxen Ökonomie die Gefahr eines eklektizistischen Vorgehens offenkundig. Deshalb bemühen sich führende Institutionisten um eine Schließung ihres Paradigmas durch den Bezug auf Klassiker, Manifeste und eigene Diskussionsforen. Gleichzeitig jedoch ist diese Schließung unvollkommen<sup>438</sup> und daher werden notgedrungen andere Strömungen der Heterodoxie als ‚vereinigte Front verschiedener Stimmen‘ begriffen. Dahinter steht die Hoffnung der Institutionisten, die Kritik am neoklassischen Mainstream durch unterschiedliche Argumentationen zur schärfen und dabei das eigene Paradigma weiterzuentwickeln.<sup>439</sup>
- Methodisch fußt der moderne Institutionalismus auf *Pattern Modelling* und *Story Telling*. Beim Pattern Modelling werden die induktiv gewonnenen Hypothesen (Patterns)<sup>440</sup> getestet. Modelle können immer nur aus Patterns, d. h. versuchswei-

<sup>436</sup> Der Begriff des Verstehens verweist auf die hermeneutische Methode. Im ökonomischen Kontext ist anzumerken, daß sich bereits in der Deutschen Historischen Schule die Auffassung einer Notwendigkeit des Verstehens zeitbezogener Zusammenhänge durch *Wundt*, *Dilthey*, *Rickert* u. a. entwickelte. Diese Auffassung stand konträr zu *Mengers* methodologischen Untersuchungen. Nach Ansicht der Historischen Schule sollte nur die Naturwissenschaft auf die Bildung allgemeiner Begriffe gerichtet sein. Hingegen würden die Sozialwissenschaften (Kulturwissenschaften) bei der Bildung allgemeiner Begriffe versagen. Es komme daher darauf an, aus der Vielzahl von Ursachen das Wesentliche auszuwählen und durch den hermeneutischen Ansatz dem Fach ein weniger eurozentrisches – im *Weberschen* Sinne – okzidental-rationales Bild der Weltbeherrschung zu vermitteln. Vgl. *Hartfiel*, 1968, S. 35; *Jennings/Waller*, 1994, S. 111. *Addleson*, 1995, S. 3–12, bietet einen ausführlichen und unorthodoxen Rekurs auf die Hermeneutik aus ökonomischer Sicht. Demnach beruht das interpretative Verstehen auf einer „first-person-perspective“, die er gegenüber der neoklassischen der „third-person-perspective“ abgrenzt.

<sup>437</sup> *Lawson*, 1997, S. 21; vgl. auch S. 24 und – mit explizitem Bezug auf „structures that pre-exist“ bei *Commons* – S. 31. Ausführlich in der Abgrenzung zwischen empirischem Realismus und transzendentalen Realismus auch *Lawson*, 1994, S. 262–278 sowie 1997, S. 157–173.

<sup>438</sup> Vgl. *Lind*, 1993, S. 1.

<sup>439</sup> Vgl. *Alston/Vaughan*, 1993, S. 351. „No science progresses in an ‚ever onward and upward‘ fashion. ... The standards of science in social fields are so difficult to meet, that in these realms there is an ever-present susceptibility to more permissive versions of ‚science‘. Formal views on methodology thus generally are vulnerable to the winds of controversy over substantive doctrine, the prevailing climate of opinion, and the professional fashions of the period, all of which shape the special permissiveness that is legitimized.“ *Rotwein*, 1980, S. 124, vgl. auch S. 114 f. und S. 123.

<sup>440</sup> Der Begriff der Pattern Variables wurde ursprünglich von *Parsons* zur Kennzeichnung des Orientierungsrahmens einer rationalen Handlung eingeführt. Vgl. *Lenk/Spinner*, 1989, S. 19.



sen Arbeitshypothesen bestehen. Gelingt es, verschiedene Patterns widerspruchsfrei zusammenzufügen, so ermöglicht dies Pattern Modelling (oder auch: Puzzeling)<sup>441</sup>, d. h. die Konstruktion komplexer Modelle. Ein Pattern Model wird in drei Schritten konstruiert. Erstens erfolgt die Sammlung möglichst vieler Daten, Fakten, Eindrücke und Zusammenhänge, zweitens der Entwurf erster, versuchsweiser Hypothesen und deren Tests sowie drittens die widerspruchsfreie Verknüpfung der Hypothesen.<sup>442</sup> Demgegenüber begnügt sich das Story Telling mit der Rekapitulation des institutionellen Wandels anhand eines historischen Beispiels wie z. B. der Geschichte der Arbeitsschutzgesetzgebung (*Commons*) oder der Konjunkturzyklen (*Mitchell*). Der so referierte institutionelle Wandel wird auf eine Fülle exogener und endogener Einflußfaktoren zurückgeführt, die nicht zu einem allgemeineren Modell zusammengefügt werden. Würde dies allgemeinere Modell dennoch entworfen, so bestünde die Gefahr, wesenhafte Verschiedenheit der institutionellen Entwicklungen zu trivialisieren. Letztlich kommen auch die Institutionalistinnen zu generalisierenden Aussagen – allgemein akzeptierten Patterns oder ähnlichen Stories – diese sollen sich jedoch ausdrücklich nicht zu Dogmen verwandeln, da eben nicht universalistisch argumentiert wird. Dies unterscheidet die Patterns von den Verhaltensannahmen der neoklassischen Theorie.<sup>443</sup>

- Zweck der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse ist die *Lösung realer Probleme*. Daher steht am Anfang der institutionalistischen Analyse die Frage (etwa nach der sozialen Ungleichheit) und nicht das Modell.<sup>444</sup> „In other words, institutionalism sees economics as a problem solving science.“<sup>445</sup> Nun haben reale Probleme historisch-situative Besonderheiten und können nur bei Kenntnis empirischer Zusammenhänge gelöst werden. Da sie keine Interdependenzen ausschließen wollen, sehen sich Institutionalistinnen immer einem Zuviel an Informationen gegenüber.<sup>446</sup> Im Gegensatz dazu mangelt es der Neoklassik regelmäßig an Informationen. Ihr gelingt es nie, ihre Modelle durch eine vollständige Datenerfassung zu schließen, was dazu führt, daß einzelne Theorien (etwa des Arbeitsmarktes) nicht isoliert getestet werden können. Das empirische Ergebnis erlaubt dann – aufgrund der ‚Weichheit‘ der Hilfsvariablen – keine Diskriminierung zwischen einzelnen Theorien (etwa der Persistenz von Arbeitslosigkeit) und folglich auch keine eindeutigen Handlungsempfehlungen (zu ihrer Bekämp-

<sup>441</sup> Puzzles sind nach *Kapp* ungelöste soziale Probleme, die schon soweit bearbeitet wurden, daß sie grundsätzlich gelöst werden können, auch dann, wenn zur Zeit noch keine präzise Kenntnis über die Wirkungszusammenhänge vorliegt. Nicht das Totalmodell ist das Ziel, sondern die diagnostische Identifikation der relevanten Faktoren. Vgl. *Kapp*, 1976, S. 220 f.

<sup>442</sup> Vgl. den grundlegenden Beitrag von *Wilber/Harrison*, 1978, S. 61–89.

<sup>443</sup> Vgl. *Reuter*, 1994, S. 133.

<sup>444</sup> „We do not wish merely to know we are relevant. ... We wish to influence the direction of thought and policy.“ *Klein*, 1994, S. 204 f. Vgl. *Atkinson/Oleson*, 1996, S. 703–706.

<sup>445</sup> *Miller*, 1996, S. 88; vgl. *Atkinson/Oleson*, 1996, S. 703, *Lawson*, 1997, S. 3.

<sup>446</sup> Vgl. *Atkinson/Oleson*, 1996, S. 708.



fung).<sup>447</sup> Nach institutionalistischer Ansicht ist dies Vorgehen generell ein Irrweg und daher ein völlig anderer Ansatz vorzuziehen. Ihm zufolge ist das menschliche Verhalten grundsätzlich nicht determiniert; daher lassen sich menschliche Handlungen und Institutionen nicht auf naturalistische Gesetze oder isolierte Nutzenmaximierung zurückführen. Eben dies ist die Basis der Problemlösungskompetenz institutionalistischer Analysen, d. h. einer „positive role for collective, social action in solving the various problems confronting society“<sup>448</sup>.

- Konkret bedeutet die Berücksichtigung der sozialen Strukturen eine *Thematisierung von Macht und sozialer Ungleichheit*. Der Aspekt der Macht im politisch-ökonomischen Zusammenhang geht schon von *Veblen* und *Commons* aus und wird seitens der Neoklassiker vielfach als das charakteristische Merkmal der institutionalistischen Analyse schlechthin angesehen.<sup>449</sup> Beim Machtaspekt bewegt sich die Analyse in der Nähe der Argumentationen, wie sie in Deutschland von *Oppenheimer* und *Preiser* vertreten wurden.<sup>450</sup> Im Gegensatz zur Theorie des Quasi-Monopols argumentieren zeitgenössische Institutionisten indes vielschichtiger.<sup>451</sup> So besteht das von *Dugger* vorgeschlagene „inequality tableau“ aus den Merkmalen Geschlecht, ethnische Abstammung, Klasse und Nation. Mit jedem dieser Merkmale gehen verschiedene Benachteiligungsmechanismen (institutioneller und ideologischer Art) einher, die gewährleisten sollen, daß die jeweils mächtige Gruppe ihre Macht nicht verliert: „Inequality, then, is a whole complex of modes, practices, enabling myths, focal points, and antidotes. This complex does not reach a balance of forces. It is not an equilibrium system, but an interacting process of cumulative causation in which inequality either gets worse or better. Seldom, if ever, does it stay the same.“<sup>452</sup> Ziel der Politik sollte es daher

<sup>447</sup> Als ein prominenter Vertreter sei *Wolfgang Franz* angeführt. Seiner Ansicht nach sind die Gründe für das beängstigende Persistenzverhalten der Arbeitslosigkeit „sowohl theoretisch wie auch empirisch weit davon entfernt, einigermaßen zuverlässig geklärt zu sein“. Dabei besteht das Problem der Forschung nicht so sehr in einem Mangel an theoretischen Hypothesen als vielmehr in deren exakter empirischer Prüfung. Es läßt sich daher seiner Ansicht nach die Aussage vertreten, daß es eine Vielzahl von ineinandergreifenden Ursachen der Arbeitslosigkeit gibt, die wiederum nicht mit einem einzigen Instrument bekämpft werden können. Schon daher empfiehlt sich „eine graduelle und gemischte Strategie, welche alle Elemente enthält, aber mit Augenmaß anstatt mit Radikalkuren betrieben wird“. *Franz*, 1996, S. 171 f.

<sup>448</sup> *Miller*, 1996, S. 90.

<sup>449</sup> Vgl. *Frey/Kirchgässner*, 1994, S. 4 f.

<sup>450</sup> Vgl. den Hinweis bei *Elliott*, 1996, S. 57, daß die ungleiche Verteilung des Produktivvermögens de facto einem „Klassen-Monopol“ gleichkomme.

<sup>451</sup> Vgl. *Schutz*, 1995, S. 1154–1165, nennt als Dimensionen Marktmacht aufgrund von Konzentration, Preisrigiditäten und Statuszuweisungen.

<sup>452</sup> *Dugger*, 1996, S. 21; vgl. auch S. 22–36. So ist nach *Dugger* soziale Ungleichheit ein komplexes Institutionengeflecht, das von Mythen (z. B. dem Marginalismus, Prädestinationslehre), Macht, bürokratischen Institutionen und Interessenkonflikten (z. B. in der Familie, bei rassistischer Diskriminierung und in Unternehmen) getragen wird. Soziale Ungleichheit erfordert daher eine ebenso komplexe Analyse wie Reform. Die Reformnotwendigkeit zeigt sich in der Existenz und der Vorgehensweise sozialer Gegenbewegungen.

sein, den vielschichtigen Teufelskreis der sozialen Ungleichheit durch institutionelle Reformen in einen ebenso vielschichtigen Kreislauf zur Verminderung sozialer Ungleichheit und Benachteiligung umzukehren.<sup>453</sup>

- Dies setzt voraus, daß der institutionelle Wandel – in begrenztem Umfang – *gestaltbar* ist. Institutionen sind den individuellen Entscheidungen vor- und nachgelagert.<sup>454</sup> Die Institutionen Markt und Staat sind in den sozialen Konflikten sowohl Restriktionen (constrains des Wandels nach *Veblen*) als auch Instrumente ihrer sozialreformerischen Gestaltung (collective action nach *Commons*). Sie können, da sie Menschenwerk und nicht naturgesetzliche Notwendigkeit sind – grundsätzlich nach Maßgabe gesellschaftlicher Ziele und entsprechend einem institutionellen Sinn gestaltet werden.
- Aus der Gestaltbarkeit folgt, daß *Demokratie Teil der Lösung sozialer Probleme* ist und nicht selbst das Problem. Dem Staat kommt in institutionalistischer Sicht eine integrative, sozialreformerische Funktion zu. In diesem Sinne verfolgt der Institutionalismus – insbesondere in der Tradition von *Commons* – ein sozialdemokratisches Reformprogramm.<sup>455</sup> Die Entscheidung zwischen komplexen Arrangements wird dabei nicht – wie im normativen Zweig der Neoklassik – deduktiv abgeleitet, sondern diese Entscheidung sollte nach institutionalistischer Argumentation Ergebnis eines demokratischen Diskurses sein. Der Institutionalismus ist damit „at its core a theory of collective action, that is, public choice“<sup>456</sup>. Demokratie ist seiner Ansicht nach nicht nur eine Staatsform, sondern ein Lebensprinzip, „eine Form des Zusammenlebens, der gemeinsamen und miteinander geteilten Erfahrung“<sup>457</sup>.
- Mit seinem Problemlösungsbezug, der Betonung der Willensfreiheit und der Möglichkeit zur aktiven, kontrollierten Einflußnahme verweist der US-amerikanische Institutionalismus auf die ebenfalls US-amerikanisch geprägte Philosophie des *Pragmatismus*.<sup>458</sup> Der Pragmatismus leugnet die Notwendigkeit bestimmter Geschichtsverläufe ebenso wie idealistische Vorstellungen von Wahrheit und Gerechtigkeit. Wahrheit ist folglich eine prozessuale Erfindung (brauchbarer Instrumente) und nicht eine Entdeckung (universeller Gesetze).<sup>459</sup> Statt dessen betont er die Offenheit der Entwicklung und leitet daraus die Frage ab, was die praktischen Konsequenzen einer Handlung, einer wissenschaftlichen

<sup>453</sup> Vgl. *Dugger*, 1996, S. 35; *Miller*, 1996, S. 93–96.

<sup>454</sup> Hingegen folgt aus dem neoklassischen Paradigma die Zurückweisung der Gestaltungsoption. Vgl. *Lawson*, 1997, S. 10.

<sup>455</sup> Vgl. *Stanfield*, 1991, S. 776.

<sup>456</sup> *Schmid*, 1994, S. 184.

<sup>457</sup> *Dewey*, 1949/1916, S. 121.

<sup>458</sup> Vgl. *Atkinson/Oleson*, 1996, S. 702 ff.; *Reuter*, 1994, S. 72–91; *Penz*, 1996, S. 62; *Hoover*, 1994, S. 286–315.

<sup>459</sup> Wobei die Erfindung der Instrumente die Entdeckung der institutionellen Tiefenstruktur der Gesellschaft voraussetzt. Vgl. auch *Lawson*, 1994, S. 270 ff.

Aussage oder eines Werturteils seien. Auch wenn *Veblen* sie noch von sich wies, so lassen sich bei späteren Autoren wie *Commons*, *Ayres* und *Mitchell* sowie den heutigen InstitutionalistInnen eine Vielzahl von Verflechtungen zwischen Pragmatismus und Institutionalismus anführen. Sie eint die Forderung nach empirischer Fundierung und die Ablehnung metaphysischer Elemente staatlichen Handelns. In einer Zeit des kontinuierlichen Wandels und der Interessenkonflikte ist es demnach Aufgabe des Theoretikers „herauszufinden, wie eine nicht vorhersagbare Zukunft in gewissem Umfange kontrolliert werden kann“<sup>460</sup>. Die Entscheidung über ein institutionelles Arrangement kann generellen Prinzipien unterworfen werden. Als Beispiel dafür wurde bereits oben auf *Tools Social Value Theory* verwiesen.<sup>461</sup>

- Der kollektivistisch-pragmatische Ansatz des Institutionalismus impliziert eine tendenzielle *Befürwortung regulierender, indikativer und demokratischer Wirtschaftsplanung*. Ob dies tatsächlich – wie *Reuter* behauptet – „zweifelloso das herausragende, den Institutionalismus von *Veblen* bis *Dugger* charakterisierende Element ist“<sup>462</sup>, bedarf einer differenzierten Bewertung. Planwirtschaftliches Denken (im Sinne einer Zentralverwaltungswirtschaft) ist heute mehrheitlich auch bei InstitutionalistInnen diskreditiert. Die individuellen Freiheitsrechte werden von heutigen InstitutionalistInnen ebenso hoch geachtet wie von liberalen Ökonomen, wenn auch beide einen unterschiedlichen Akzent (materiell versus formal) legen. Generell wird auf das Problem verwiesen, daß eine allgemeine Wirtschaftsplanung nur bei gravierender Beschneidung der individuellen Freiheit möglich ist. Es ist daher schwer vorzustellen, wie eine repräsentative Demokratie funktionieren soll, die eine Unmenge von Wirtschaftsplänen erstellt.<sup>463</sup> Nicht die allgemeine Wirtschaftsplanung, sondern nur die indikative, regulierende Planung kann daher eine realistische Option aus Sicht des Institutionalismus sein. Faßt man demokratische Wirtschaftsplanung nicht als technokratisch-elitär (im Sinne *Veblens* und hinsichtlich der Annahme einer sozialen Wohlfahrtsfunktion auch im Sinne *Tinbergens*) auf, sondern als indikative, regulierende Planung, wie sie etwa von *Kapp* konzipiert wurde,<sup>464</sup> so wird verständlich, warum gerade die neueren InstitutionalistInnen in der ‚modern institutional economics‘ wieder verstärkt Ansät-

<sup>460</sup> *Reuter*, 1994, S. 90.

<sup>461</sup> Vgl. auch *Heidenreich*, 1994, S. 57 ff. Zur Gewährleistung gesellschaftlicher Stabilität kommt es nach institutionalistischer Ansicht entscheidend darauf an, „daß die Gesellschaft die Fähigkeit besitzt, auftretende Probleme prozeßhaft zu lösen. Dazu sind kontinuierliche institutionelle Veränderungen und Anpassungen erforderlich (und einfache Regelbindungen unzureichend, W.S.), die nur in einer Gesellschaft verwirklicht werden können, die in der Lage ist, dynamisch eine Kontinuität des ökonomischen Problemlösungsprozesses zu gewährleisten.“ *Reuter*, 1994, S. 272.

<sup>462</sup> *Reuter*, 1994, S. 327; vgl. auch S. 327–365.

<sup>463</sup> Vgl. *Weitzman*, 1993, S. 315 und *Hodgson*, 1988, S. 244, zur jüngeren institutionalistischen Selbstkritik. Eine Zusammenstellung unterschiedlicher Planungsformen und ein damit einhergehendes Plädoyer für indikative Planung findet sich in *Murrell*, 1994, S. 160–164.

<sup>464</sup> Vgl. *Kapp*, 1939, S. 766.

ze der partizipatorisch-indikativen Planung akzentuieren.<sup>465</sup> Sie werden als geeignet zur Ermittlung des sozialen Bedarfs eingeschätzt.<sup>466</sup>

In einem *Zwischenfazit* läßt sich der so umschriebene ‚harte Kern‘ des Institutionalismus *nicht auf eine einfache Formel oder Handlungsempfehlung reduzieren*. Im institutionalistischen Denken werden die *Institutionen als vom einzelnen vorgefunden* konzipiert. Es gilt daher zunächst, das Wesen eines sozialen Problems aus der Interaktion der Institutionen zu *verstehen*. Das Sein in Institutionen bestimmt auch die gesellschaftliche *Struktur sozialer Ungleichheit*, das Bewußtsein sozialer Ungleichheit sowie die *Notwendigkeit einer institutionellen, pragmatischen Sozialreform*. Ziel dieser Reform ist es, das marktwirtschaftliche System hinsichtlich der *Erreichung gesellschaftlicher Ziele* (sozialer Bedarf) zu verbessern, wobei den Aspekten der Emanzipation, Armutsbekämpfung, Demokratie und Bedürfnisbefriedigung eine herausragende Bedeutung zukommt.<sup>467</sup> Einige Instrumente (Träger, Institutionen), die der Zielerreichung dienen, haben selbst die Qualität von Zielen. *Der einfache Dreischritt rationaler Politik (Lage, Ziel und Mittel) wird aus institutionalistischer Sicht als unzureichend betrachtet*.

#### 4.3.1.2 Abgrenzungen zu verwandten Ansätzen

Wie bereits oben erläutert, stellt der amerikanische Institutionalismus nur eine der Richtungen innerhalb der heterodoxen Kritik an der neoklassischen Ökonomie dar. Er ist dabei diejenige Strömung, die noch am ehesten ein konkurrierendes Paradigma vorweisen kann. Gleichwohl ist der amerikanische Institutionalismus in der ökonomischen ‚Mainstream‘-Literatur insgesamt weitgehend unbeachtet geblieben. Er wird auch heute nur vereinzelt aufgegriffen. Einzelne Bezugnahmen – wie etwa der Rekurs der Neuen Institutionenökonomik (Williamson und in Deutschland etwa von Richter) auf den ‚alten Institutionalismus‘ (besonders Commons) – haben den Stellenwert von dogmenhistorischen Fußnoten und werden zudem seitens der Institutionisten als irreführend abgelehnt. Von einer gleichberechtigten Gegenüberstellung von Neoklassik und amerikanischem Institutionalismus kann daher keine Rede sein.

Es ist daher notwendig, zum Abschluß der methodologischen Ausführungen den Institutionalismus von jenen Strömungen abzugrenzen, mit denen er in der Literatur häufig in Verbindung gebracht oder gar gleichgestellt wird. Zur Klarstellung ist es von entscheidender Bedeutung, Gemeinsamkeiten und Unterschiede des Institutionalismus zur deutschen Historischen Schule, zum Marxismus, zur Sozialökonomik und schließlich zur Neuen Institutionenökonomik herauszustellen.

<sup>465</sup> Vgl. auch Schütz, 1990, S. 182; Hodgson, 1988, S. 252.

<sup>466</sup> Vgl. Gough, 1994, S. 118 und S. 125.

<sup>467</sup> Vgl. auch Lawson, 1994, S. 280.

## 4.3.1.2.1 Deutsche Historische Schule

Aufgrund des nicht zu unterschätzenden Einflusses der *Deutschen Historischen Schule* und insbesondere von *List* und *Schmoller* auf den amerikanischen Institutionalismus ist eine Abgrenzung der deutschen gegenüber der amerikanischen Tradition geboten. Das umfangreiche Forschungsprogramm der Deutschen Historischen Schule(n) kann nur vereinfachend auf wenige Punkte konzentriert werden, die einen Vergleich beider Ansätze erlaubt. Versucht man dennoch eine Gegenüberstellung, so fällt auf, daß zwei Punkte beiden gemeinsam sind: die Favorisierung einer evolutorisch-holistischen Methode und das Ziel der Produktion sozialer Wohlfahrt durch Sozialreform als Ziel der sozialwissenschaftlichen Forschung. Für beide Schulen waren reale Wirtschaftskrisen und das Versagen der Politikberatung von ausschlaggebender Bedeutung.<sup>468</sup> Beide Konzepte wollen die Wirklichkeit aufgrund empirischer Forschungen in ihrer historischen Totalität ‚verstehen‘.<sup>469</sup>

Eine genaue Analyse beider ökonomischen Richtungen zeigt indes, daß die Unterschiede zwischen Historischer Schule und Institutionalismus überwiegen. Es dürfen die zentralen Differenzen beider Konzepte nicht übersehen werden. Sie liegen zum einen darin, daß nach Ansicht von Vertretern der Historischen Schule die historische Entwicklung als Entfaltung von Institutionen in Richtung auf höhere Ordnungen, d. h. als Stufentheorie zu verstehen ist. Die Triebkräfte dieser Entwicklung sind zum einen Individuen, daneben jedoch auch „ein letztes, verschiedene Menschengruppen zusammenfassendes, gleichzeitig aber voneinander differenzierendes und sie beherrschendes Agens ... Diese Kraft, dieses ‚Ganze‘, das menschliche Leben und Handeln entscheidend bestimmende, wird im ‚Volksganzen‘, in der ‚Volkspersönlichkeit‘ erkannt.“<sup>470</sup> Damit kommt dem (preußischen) Staat – im Sinne der *Hegelschen* Staatsethik – in der Historischen Schule eine metaphysisch überhöhte Autorität zu. Das Volk und sein Staat erscheinen gleichsam als makroökonomische Individuen, die sogar durch einen organischen Ablauf des Wachstums, Reifens und Alterns gekennzeichnet sind. Dabei wird dem Staat eine positive Rolle in Hinblick auf eine nach ethischen Maßstäben gesteuerte Entwicklung der Produktivkräfte zuerkannt. Staatliche Institutionen sind eine Voraussetzung für den sittlichen Fortschritt der Menschheit.

Diese Position der Deutschen Historischen Schule steht im Gegensatz zur pragmatischen Philosophie und Offenheit der evolutorischen Konzeption des amerikanischen Institutionalismus. Für ihn sind Institutionen kein ethisches Problem, sondern eine Frage der Zweckmäßigkeit. Der Institutionalismus ist atheistisch und geht in seinem evolutorischen Konzept davon aus, daß sich soziale Entwicklungen pfadabhängig und technologisch bedingt vollziehen. Hier sei auf das Theorem des Cultural Lag im Rahmen des institutionalistischen Paradigmas verwiesen. Denn ein Cultural

<sup>468</sup> Vgl. *Reuter*, 1994, S. 62 ff.

<sup>469</sup> Vgl. hier und im folgenden *Heidenreich*, 1994, S. 50–55.

<sup>470</sup> *Hartfiel*, 1968, S. 121; vgl. im folgenden auch S. 140.

Lag ist ein technologisches Phänomen einer verzögerten Entwicklung. Im Gegensatz dazu wurden gerade in Deutschland unter dem Einfluß von *Weber* und *Sombart* die religiöse, moralische und soziale Haltung als Triebkräfte des sozialen Wandels identifiziert.<sup>471</sup> Indem der Staat nach institutionalistischem Verständnis schlicht Mittel zur Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Zwecke ist, kann es ‚immer so oder auch anders‘ kommen.<sup>472</sup> Ein göttlicher Wille und höherer Sinn ist nicht erkennbar. Wichtiger ist im Institutionalismus vielmehr der gestaltende Wille des Menschen.

Schließlich sei darauf hingewiesen, daß der amerikanische Institutionalismus keineswegs unterstellt, daß sich – wie bei *Schmoller* – Werturteile wissenschaftlich begründen lassen. Vielmehr werden Bewertungen sowohl auf dem Markt als auch im demokratischen Prozeß vorgenommen. Die idealistische Auffassung der Historischen Schule steht im Gegensatz zur Überzeugung von Pragmatismus und Instrumentalismus des Institutionalismus. Letzterer kennt zwar – wie bei *Ayres* und neuerdings bei *Tool* – wirtschaftsethische Überzeugungen, diese jedoch äußern sich in Verfahrensregeln, und nicht in der Ansicht wissenschaftlich begründbarer Werturteile.

#### 4.3.1.2.2 Marxismus

Die grundlegende Gemeinsamkeit zwischen *Marxismus* und Institutionalismus liegt darin, daß beide eine evolutorisch-historische Theorie des institutionellen Wandels entwickeln, die kollektivistisch geprägt ist. In beiden werden Interessengegensätze, Macht, soziale Ungleichheit und andere Strukturierungsmuster wirtschaftlicher Beziehungen sowohl als Problem als auch als Triebkraft des sozialen Wandels aufgefaßt. Zudem ist die marxistische Entwicklungstheorie weit ausgearbeitet und in ihrer Geschlossenheit und universellen Anwendbarkeit für Situationsanalyse und Handlungsempfehlungen ein einzigartiger Gegenentwurf zur neoklassischen Theorie. Aufgrund dieser modelltheoretischen Geschlossenheit nehmen die Radical Economists innerhalb der heterodoxen Ökonomik eine Sonderstellung ein.

Ein grundlegender Unterschied der marxistischen zur institutionalistischen Analyse liegt darin, daß der Institutionalismus den sozialen Wandel als im Ergebnis offen, d. h. nicht auf einen Endzustand zustrebend, interpretiert. An die Stelle des Zusammenbruchs der kapitalistischen Systems bei *Marx* tritt im Institutionalismus seit *Commons* dessen Reform und ‚Verbesserung‘. Nach institutionalistischer Auffassung ist es möglich und notwendig, zwischen den Interessengegensätzen durch die Schaffung von Institutionen zu vermitteln. In diesem Sinne ist der Institutionalismus sozialreformerisch und offen, der Marxismus hingegen sozialrevolutionär und deterministisch orientiert.

---

<sup>471</sup> *Wilkop/Penz*, 1996, S. 26, verweisen auf den Cultural Lag als einen zentralen Unterschied zur Historischen Schule.

<sup>472</sup> Vgl. *Reuter*, 1994, S. 93 f.

## 4.3.1.2.3 Sozialökonomik

Gemeinsamkeiten der *Sozialökonomik* zum Institutionalismus liegen in der Annahme eines evolutionären sozialen Wandels und der Einbettung individueller Handlungen in den institutionellen Kontext. Durch die Akzentuierung des institutionell vermittelten, subjektiven Sinns individueller Handlungen befindet sich der Institutionalismus in der Nähe einer soziologischen Argumentation in der Tradition von *Weber*, *Durkheim* und *Tönnies*. Auch in sozialökonomischer Sicht sind Handlungen institutionell eingebettet und nur durch eine Kombination aus induktiver und deduktiver Analyse zu erschließen.<sup>473</sup> Nimmt man die Ablehnung der Neoklassik und verschiedene Erweiterungen als Kern der heterodoxen Kritik, so wird klar, warum in der Literatur vereinzelt der Begriff Sozialökonomik als Synonym für die Gesamtheit der heterodoxen Kritik verwendet wird.<sup>474</sup>

Hingegen zeigt ein Blick in die neuere Literatur (etwa *Granovetter*, *Etzioni*, *Baker* und *Coleman*), daß sich sozialökonomisch-evolutorisch orientierte Autoren der Soziologie und hier wiederum der Rational-Choice-Schule zuordnen lassen. Es ist zu beachten, daß die Sozialökonomik disziplinär eindeutig eine soziologische Schule ist. Will man beide Disziplinen nicht völlig verschmelzen, so kann sie ex definitione kein ökonomisches Paradigma sein. Begriffe wie Social capital (*Coleman*) verweisen lediglich darauf, daß sich sozialökonomische Autoren mit einer von *Weber*, *Tönnies* u. a. untersuchten, klassischen Frage der Soziologie befassen, nämlich der, ob der Markt sich selbst seiner moralischen Grundlagen beraubt und wie die Markttransaktionen in gegenseitigem Vertrauen und Verhaltenserwartungen eingebettet sind.<sup>475</sup> Der spezifisch sozialökonomische Aspekt dieser Soziologie liegt in dem prinzipiell individualistischen Ansatz. Dieser wiederum steht methodisch konträr zum Ansatz des Institutionalismus.

In der Sozialökonomik gehen Mikrosoziologie und Mikroökonomie im Versuch einer Synthese ineinander über. Daher sind die Institutionalisten gegenüber dem Erfolg *Etzionis* ambivalent: „The reason may be that Etzioni’s attitude to neoclassicism has been too compromising; he opts for synthesis, not rejection. He is not, of course, an institutionalist in the Veblen-Commons-Ayres tradition, but an important contributor ... who probed the role of moral values in questions of judgement.“<sup>476</sup>

<sup>473</sup> Vgl. zur Übersicht *Seifert/Priddat*, 1995, S. 11–20.

<sup>474</sup> *Frey/Kirchgässner*, 1994, S. 477 f., nennen gar als „wichtige Vertreter unorthodoxer Ökonomie“ *Hayek*, *Schumpeter*, *Georgescu-Roegen*, *Hirschman* und *Simon*.

<sup>475</sup> Vgl. *Coleman*, 1990; *Kubon-Gilke*, 1997, S. 420–425. Vgl. *Witt*, 1995, S. 163–171, zum engen Bezug von evolutorischer Ökonomik und neoklassischer Spieltheorie.

<sup>476</sup> *Waters*, 1994, S. 207.



## 4.3.1.2.4 Neue Institutionenökonomik

Die *Neue Institutionenökonomik* zählt heute zum Kernbestand neoklassischen Denkens und ist schon von daher nicht zur heterodoxen Kritik an der Neoklassik zu zählen. Vertreter der Neuen Institutionenökonomik verstehen ihre Arbeit als die Weiterentwicklung des neoklassischen Paradigmas und eben nicht als alternativ zu ihm.<sup>477</sup> Hierin liegt der fundamentale Unterschied dieser Strömung im Gegensatz zur Historischen Schule oder gar zum Marxismus.<sup>478</sup> Gleichwohl haben Vertreter der Neuen Institutionenökonomik wie *Williamson* oder *North* und in Deutschland vor allem *Richter* für sich in Anspruch genommen, den traditionell institutionalistisch-evolutionistischen Ansatz einer pfadabhängigen Entwicklung aufzugreifen, ihn jedoch auf Basis des rationalen Handlungsmodells mikroökonomisch zu fundieren. In der Tat geht auch die Neue Institutionenökonomik „stillschweigend oder ausdrücklich von der verhaltensprägenden Wirkung der Institutionen aus“<sup>479</sup> und auch im weiteren gelangt man über den Ansatz der Neuen Institutionenökonomik ebenfalls zu Transaktionskosten, zur Emergenz von Eigentumsrechten, langfristigen Verträgen und individuellen Handlungen, die in den institutionellen Kontext eingebettet sind. Erweisen sich die Institutionen, z. B. aufgrund technologischer Entwicklungen, als ineffizient, so kommt es im Zuge des ‚institutional choice‘ zum Einsatz anderer Institutionen, d. h. zum institutionellen Wandel.

Indes sind auch die Gegensätze zwischen Institutionalismus und Neuer Institutionenökonomik offenkundig, so daß sich die InstitutionalistInnen vehement gegen Vereinnahmungsversuche seitens der Neuen Institutionenökonomik wehren, dies um so mehr, als beispielsweise *Coase* und *North* selbst den amerikanischen Institutionalismus völlig ignorieren.<sup>480</sup> Allein die Tatsache, daß bereits *Commons* die Bedeutung von Eigentumsrechten, Transaktionen und dem historischen Umfeld thematisierte, macht ihn noch nicht zum Neoklassiker. Zu unterschiedlich ist das Grundverständ-

<sup>477</sup> Vgl. *Heidenreich*, 1994, S. 28–40; *Reuter*, 1994, S. 23 und S. 31–43.

<sup>478</sup> Vgl. *Landreth*, 1976, S. 273–276; *Reuter*, 1994, S. 62 ff. Die Position von *Richter*, 1996, S. 567–592, sei hier aufgrund ihrer Originalität am Rande vermerkt. Seines Erachtens gibt es sogar zwischen der Deutschen Historischen Schule (repräsentiert durch *Schmoller*) und dem der Neuen Institutionenökonomik (repräsentiert durch *Williamson* und *North*) vielfältige Parallelen. Der Verfasser teilt diese Ansicht nicht, da er die paradigmatischen Differenzen zwischen beiden Schulen für unüberbrückbar hält. Dies gilt auch dann, wenn beide – von unterschiedlichen Ansätzen her kommend – letztlich zu ähnlichen Ergebnissen gelangen. Gänzlich haltlos wird die These *Richters* dann, wenn er die Deutsche Historische Schule für anschluss- und ausbaufähig hält, den amerikanischen Institutionalismus hingegen schlicht für tot.

<sup>479</sup> *Schenk*, 1992, S. 340.

<sup>480</sup> Eine ausführliche Synopse findet sich in *Ramstad*, 1996, S. 415–422. Trotz der Brückierung durch *North* argumentiert *Stanfield*, 1995, S. 465, daß *North* den Aspekt der kulturellen Überformung innerhalb des Mainstreams akzentuiert und daß er damit einer gemeinsamen Diskussion um Macht und Normen in der Ökonomie den Weg bereiten könnte. Solcherlei taktische Überlegungen können indes nicht über die paradigmatischen Differenzen hinwegtäuschen.



nis von Wirtschaftswissenschaft, und zu gegensätzlich sind sozialreformerische Implikationen. Wie bereits oben angedeutet, bestehen enge Beziehungen zwischen der Sozialökonomik und der Neuen Institutionenökonomik, nicht jedoch zwischen diesen beiden und dem Institutionalismus. Auf eine Formel gebracht: Während in der Neuen Institutionenökonomik die aus dem Marktprozeß aufgrund von Transaktionskosten entstandenen Institutionen als ‚natürlich‘ und primär unter dem Effizienzaspekt behandelt werden, erscheinen im Institutionalismus alle Kosten als institutionelle und damit gestaltbare soziale Phänomene.<sup>481</sup>

Der Institutionalismus sieht die Institutionen als umfassende gesellschaftliche Arrangements, die sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis individueller Entscheidungen sind und die sich daher nicht mikroökonomisch rekonstruieren lassen. An die Stelle des Rational Choice tritt im Institutionalismus die Präferenz als „Nutzenvorstellung, also als ein kognitives Konstrukt über die ‚Nützlichkeit des Nützlichen‘“<sup>482</sup>. Während im Institutionalismus die Effektivität einer Maßnahme nach Maßgabe politisch bestimmter Ziele ausschlaggebend ist, lehnt die Neue Institutionenökonomik eine Zielformulierung ab und vertraut darauf, daß unregulierte Märkte effiziente Institutionen generieren werden. Deren Versorgungsergebnisse werden dann als wohlfahrtsmaximierend angesehen, eine Vorstellung, die nichts mit der institutionalistischen Argumentation gemein hat.<sup>483</sup>

In einem *Zwischenfazit* zu den methodologischen Grundlagen des Institutionalismus ist festzustellen, daß es sich beim Institutionalismus um ein *eigenständiges ökonomisches Paradigma* handelt. Dafür spricht sowohl die Existenz einer klassischen Literatur als auch die Möglichkeit, den ‚harten Kern‘ des Paradigmas zu identifizieren und innerhalb der Disziplin abzugrenzen. Durch diese Eigenschaften hebt sich der Institutionalismus gegenüber anderen Ansätzen der heterodoxen Ökonomik heraus, die sämtlich nur Teilaspekte behandeln und nicht die Qualität eines eigenständigen Paradigmas aufweisen. *Die Ökonomie insgesamt ist damit durch die Existenz von mindestens zwei Paradigmen (Neoklassik und Institutionalismus) gekennzeichnet, die beide denselben Gegenstand, allerdings mit unterschiedlicher Methodik bearbeiten.* Für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, deren neoklassischer Ansatz oben diskutiert wurde, bietet es sich daher an, auch hinsichtlich des Institutionalismus Anwendungsbeispiele darzustellen sowie Reichweite und Grenzen dieses Paradigmas aufzuzeigen. Es fragt sich schließlich, ob der *Rückgriff auf den Institutionalismus dazu geeignet sein kann, Erklärungsdefizite der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zu kompensieren.*

<sup>481</sup> Vgl. Reuter, 1994, S. 39.

<sup>482</sup> Schulz-Nieswandt, 1993, S. 131 f.

<sup>483</sup> Pointiert dazu Ramstad, 1996, S. 422: „In fact, there appears to be *nothing* in Commons’ thought consistent with Williamson’s approach. Williamson’s theory, moreover, provides intellectual support for a stance toward public policy – that the governance of transactions is well handled by ‚private ordering‘ *within* current definitions of intangible property rights – that Commons spent his life opposing.“

### 4.3.2 Anwendungsbeispiele der institutionalistischen Analyse in der Sozialpolitiklehre

Die obigen Ausführungen zum harten Kern des institutionalistischen Paradigmas lassen vermuten, daß es einige Anknüpfungspunkte für eine institutionalistische Analyse in der Sozialpolitiklehre geben könnte. Gleichwohl sind institutionalistische Ansätze in der deutschen Sozialpolitiklehre nur vereinzelt zu finden.

Nur zum Teil ist diese Ablehnung auf externe Faktoren zurückzuführen, vor allem auf die Ablehnung seitens des neoklassischen Mainstreams. Hinzu treten interne Schwächen des Institutionalismus als alternatives Paradigma. Dies ist zum einen der Schatten der Historischen Schule, deren strikte Zurückweisung nach dem zweiten Weltkrieg nur wenig Raum für institutionalistische Ansätze ließ. Zudem mußten führende deutschsprachige Autoren des Institutionalismus im zweiten Weltkrieg emigrieren (z. B. *Lowe* und *Kapp*) und standen daher in Deutschland nicht mehr zur Aufrechterhaltung einer eigenen institutionalistischen Tradition zur Verfügung. Ein weiterer interner Grund liegt darin, daß der zeitgenössische amerikanische Institutionalismus seine historischen Analysen und ‚economic issues‘ auf die USA konzentriert. Der Übertragung auf die bundesdeutschen Verhältnisse sind daher Grenzen gesetzt. Ganz besonders ist mangelnde Übertragbarkeit in der Sozialpolitik zu konstatieren, da erstens in den USA und in Deutschland (und Europa) gänzlich andere Sozialstaatsmodelle implementiert wurden und zweitens auch einzelne Probleme (z. B. Diskriminierung von Schwarzen oder Hispanos, Probleme des Bildungs- und Gesundheitssektors, Ghattobildung) völlig anders gelagert sind. Mit der mangelnden Übertragbarkeit steht sich der Institutionalismus als alternatives Paradigma gleichsam selbst im Wege – ein Problem, das die universalistisch und deduktiv konzipierte Neoklassik nicht kennt.

Im folgenden werden gleichwohl einige Anwendungsbeispiele institutionalistischer Analyse in der Sozialpolitiklehre aufgezeigt, wobei teils auf deutsche Traditionen zurückgegriffen wird, teils jedoch auch neuere institutionalistische Ansätze auf Deutschland übertragen werden. Dabei wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben sondern darauf abgezielt, einige jener Lücken zu schließen, die der begrenzte Erkenntniswert der neoklassischen Analyse gegenüber Teilbereichen der praktischen Sozialpolitik offengelassen hat.

#### 4.3.2.1 Pfadabhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung

Im Institutionalismus nimmt die Vorstellung einer pfadabhängigen institutionellen Entwicklung eine zentrale Stellung ein. Die Besonderheit des amerikanischen Institutionalismus liegt darin, daß er nicht von einer determinierten, zielgerichteten Entwicklung in Richtung zunehmender Effizienz ausgeht. Damit ist nicht nur das Ziel der Entwicklung unbestimmt, es hätte zudem der Entwicklungsweg jeweils anders verlaufen können.

## 4.3.2.1.1 Klassifikation von Sozialstaatskonzeptionen

Dem Theorem der pfadabhängigen Entwicklung kommt in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften eine besondere Bedeutung zu. Es bildet den analytischen Rahmen für einen Vergleich der nationalen Sozialstaaten, ihrer Grundkonzeption und weiteren Entwicklung.

In modernen Gesellschaften ist dabei unter dem Druck der Ökonomisierung ein neuer Akzent in die pfadabhängige Entwicklung gekommen, ohne daß jedoch die Pfadabhängigkeit selbst aufgehoben worden wäre. Ganz im Gegenteil basiert jede Umbaumaßnahme nationaler Sozialpolitik auf dem bestehenden institutionellen Rahmen. Die landestypischen Sozialordnungen haben nach wie vor ein erhebliches Gewicht für den Umbau des Sozialstaats.<sup>484</sup>

Es sind somit nicht nur die neoklassischen Universalentwürfe zu ‚der‘ rationalen Sozialpolitik, welche politisch-praktische Bedeutung erlangen. Es sind auch die nationalen ‚kulturellen‘ Unterschiede z. B. im Umfang politisch definierter sozialer Risiken und gewünschter Umverteilung, in der Frage der Integration und Kooperation verschiedener Träger sowie in vielfältigen anderen technischen Fragen, die sich in Jahrzehnten herausgebildet haben und bei heutigen Reformen noch immer fortwirken.<sup>485</sup>

Selbst die vergleichsweise homogenen Mitgliedsländer der Europäischen Union beschränken sich – im Gegensatz zu ihren Ambitionen in der Sozialcharta von 1989 – mit dem Weißbuch von 1993 auf die subsidiäre, pfadabhängige Reform der nationalen Sozialpolitik, wie sie im Grundsatz „sowenig wie eben möglich, soviel wie eben nötig“ zusammengefaßt wird.<sup>486</sup> Nach wie vor sind die Regierungen der Nationalstaaten die Hauptakteure der nationalen wie auch der internationalen Sozialpolitik und nach wie vor gibt es deutliche Hinweise für einen Unwillen der Regierungen, gerade die sozialpolitische Souveränität des einzelnen Landes aufzugeben.<sup>487</sup> Die zunehmende Bedeutung der internationalen Sozialpolitik für die Sozialpolitiklehre legt somit einen Rückgriff auf das institutionalistische Theorem der pfadabhängigen Entwicklung nahe.

Jedoch wurde jener Forschungszweig bislang fast vollständig den Nachbardisziplinen – und hier besonders der Politologie – überlassen und von der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik vernachlässigt. In der politologischen Forschung haben in den 90er Jahren Vorschläge zur Klassifikation von Wohlfahrtsstaaten große Beachtung gefunden. Sie beschreiben neben dem Umfang der Staatstätigkeit (der ‚Wieviel‘-Dimension) auch deren institutionelle Ausgestaltung, d. h. die Frage, ‚wie‘ diese Leistungen erbracht werden.<sup>488</sup>

<sup>484</sup> Vgl. Roy, 1997, S. 58; Kaufmann, 1997, S. 26.

<sup>485</sup> Vgl. Hauser, 1995, S. 140 ff. und 166 ff.; Bonoli, 1997, S. 367; Huf, 1998, S. 32 ff.

<sup>486</sup> Vgl. Berié, 1995, S. 410, vgl. auch S. 414; Kommission, 1993, S. 13 f.

<sup>487</sup> Vgl. Pfetsch, 1997, S. 333 f.; Streeck, 1995, S. 102.

<sup>488</sup> Vgl. Bonoli, 1997, S. 532 f.

#### 4.3.2.1.1.1 Bismarck- versus Beveridge-Modell

Bei der Frage nach dem Wie der Sozialstaatlichkeit werden in der Literatur zunächst zwei Konzeptionen unterschieden, die primär das System der sozialen Sicherung beschreiben. Sie werden als ‚Bismarck-Modell‘ bzw. als ‚Beveridge-Modell‘ nach ihren wichtigsten Reformpolitikern bezeichnet. Auch wenn diese Terminologie mißverständlich gewählt ist, so hat sie sich dennoch durchgesetzt und wird auch im folgenden verwendet.<sup>489</sup> Das Bismarck-Modell der Sozialversicherung basiert auf dem Äquivalenzprinzip mit einem klaren Verhältnis von Beitragszahlung und Leistungsanspruch, was eine Sicherung des relativen sozialen Status auf vergleichsweise hohem Niveau ermöglicht. Hingegen steht das Beveridge-Modell für eine steuerfinanzierte Grundsicherung im Sinne einer Staatsbürgerversorgung, auf die dann eine private Zusatzabsicherung aufbauen kann.<sup>490</sup> Diese beiden grundlegenden Konzepte haben sich zunehmend vermischt und damit einander angenähert, ohne jedoch deckungsgleich zu werden.<sup>491</sup>

Mit seiner Konzentration auf das Ziel der Armutsbekämpfung ist das Beveridge-Modell insofern institutionalistisch, als es einen politischen Konsens über die Definition sozialer Risiken, den Bedarf verschiedener Personengruppen und die Arbeitsteilung zwischen den Trägern der Sozialpolitik erfordert. Die institutionalistische Argumentation des Beveridge-Modells würde erst dann verlassen, wenn nicht mehr von einem relativen, sondern von einem absoluten Armutsbegriff ausgegangen würde. Dann würde zwar das physiologische Existenzminimum gesichert, jedoch kaum der Anspruch erfüllt, „die Freiheit des einzelnen auf die Würde aller“<sup>492</sup> zu gründen. In diesem Sinne ist das Ziel des Beveridge-Modells eng mit dem relativen Armutsbegriff verbunden.

Auch im Bismarck-Modell wird institutionalistisch argumentiert, allerdings mit einem anderen Fokus. Der zentrale Aspekt liegt hier auf dem institutionellen Sinn der Sozialversicherung<sup>493</sup>, der eine Gutsmeritorisierung und eine Umverteilung in-

---

<sup>489</sup> Mißverständlich ist, daß Bismarck – im Gegensatz zu Beveridge – zwar einzelne Sozialversicherungen, aber kein umfassendes Modell sozialer Sicherung und erst recht keinen Sozialstaat im heutigen Sinne konzipierte. Er griff vielmehr pragmatisch auf Erfahrungen der genossenschaftlich organisierten Selbsthilfe der Arbeiter sowie auf Erfahrungen mit Sicherungseinrichtungen betrieblicher Sozialpolitik zurück. Entsprechend begrenzt war der Leistungsumfang und der Kreis der Versicherten. Im Gegensatz zu Bismarck ist bei Beveridge der umfassende programmatische Modellcharakter unverkennbar, wobei sich auch er auf das System der sozialen Sicherung (inklusive der Armutsbekämpfung) beschränkte.

<sup>490</sup> Vgl. Bonoli, 1997, S. 356 f. und als neueren Überblick Rösner, 1999, S. 15–25.

<sup>491</sup> Vgl. Chassard/Quintin, 1992, S. 107; L’Hoest, 1996, S. 202.

<sup>492</sup> Perrin, 1992, S. 44.

<sup>493</sup> Der Begriff des institutionellen Sinns wurde in der deutschen Sozialpolitiklehre von Weisser im Rahmen seiner morphologischen Arbeiten eingeführt. Er unterscheidet einen subjektiv gemeinten Sinn wirtschaftlicher Gebilde (der von den innerhalb des Gebildes Tätigen definiert wird) von einem institutionellen (institutionell aufgegebenen) Sinn wirtschaftlicher

nerhalb der Sozialversicherungen umfaßt. Indem die Sozialversicherungen einen solchen institutionellen Sinn haben und solange dieser in der Bevölkerung weitgehend befürwortet wird, muß deren pfadabhängige Entwicklung keineswegs zwangsläufig auf eine soziale Grundsicherung hinauslaufen. Vielmehr besteht die besondere Stärke des *Bismarck*-Modells in modernen Gesellschaften darin, daß in ihm das Äquivalenzprinzip zwar dominierend ist, jedoch an entscheidender Stelle durchbrochen wird. So wird einerseits die Ungleichheit im Erwerbsstatus in die Nichterwerbsphase fortgeschrieben, andererseits kann diese Fortschreibung zugunsten anderer sozialpolitischer Ziele modifiziert werden.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Akzentuierungen bei den Zielen des System sozialer Sicherheit ist a priori keine Entscheidung zugunsten des einen oder des anderen Modells möglich. Es ist daher zu erwarten, daß auch zukünftig in den modernen Gesellschaften beide Modelle nebeneinander existieren werden. Sowohl das *Bismarck*- als auch das *Beveridge*-Modell sind in modernen Gesellschaften hinreichend zu begründen. Es steht damit der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik nicht zu, sich universell für eines der Modelle auszusprechen.

Allerdings ist zu konzedieren, daß in modernen Gesellschaften das *Beveridge*-Modell als ein konzeptionell geschlossenes, stark zentralisiertes und auf die Vermeidung von Armut konzentriertes Grundsicherungssystem einen systembedingten Vorteil gegenüber dem *Bismarck*-Modell beanspruchen kann. Letzteres ist durch Gruppendifferenzierung und dezentral organisierte Trägervielfalt konzeptionell weniger geschlossen und kann – im Fall unzureichender Beitragszahlungen – keine Armutsfestigkeit garantieren. Es bedarf daher – in modernen Gesellschaften aufgrund des Bedeutungsverlusts von Normalitätsstandards in zunehmendem Ausmaß – nachgelagerter, nicht an den vorherigen Erwerbsstatus gebundener Sicherungssysteme. Diese wiederum entsprechen eher den Konstruktionsprinzipien des *Beveridge*-Modells.<sup>494</sup>

#### 4.3.2.1.1.2 Klassifikationen nach Esping-Andersen und Bonoli

Eine alternative und sehr einflußreiche Klassifikation von Modellen nationaler Sozialpolitik wurde von *Gøsta Esping-Andersen* vorgeschlagen. Folgt man seinem Ansatz, so lassen sich die Wohlfahrtsstaaten (hier synonym für Sozialstaaten) danach kategorisieren, inwieweit die Ware Arbeit von den Verwertungsbedingungen des Marktes entkoppelt – also dekommodifiziert – ist und inwieweit eine Stratifikation der Einkommensverteilung vorliegt. Aus diesen Merkmalen konstruiert *Esping-Andersen* drei Regime des Wohlfahrtsstaates, die als Idealtypen Sammelbegriffe der vielfältigen Realtypen sein sollen. Mit der Klassifikation der wohlfahrts-

---

Gebilde (der durch Recht, Satzung oder Vertrag definiert wird). Vgl. *Weisser*, 1956b, S. 990 und S. 1024.

<sup>494</sup> Vgl. *Rösner*, 1999, S. 20.

staatlichen Regime ist keine Bewertung verbunden. Die Regime-Typen fassen lediglich zentrale Positionen der international zu beobachtenden Sozialstaaten hinsichtlich der obigen Kriterien zusammen.<sup>495</sup>

*Esping-Andersens* empirische Untersuchungen führen – wie erst recht die Gegenüberstellung eines *Bismarck*- und eines *Beveridge*-Modells – zur recht groben Unterteilung der Wohlfahrtsstaaten nach einem liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Konzept. Diese drei Typen sind nur stark vereinfachende Annäherungen an die reale Vielfalt der Sozialstaatskonzeptionen und bergen daher die Gefahr vereinfachender Analysen.<sup>496</sup> Methodische Bedenken richten sich dagegen, daß nur zwei, wenn auch mehrdimensionale, Unterscheidungskriterien vorgestellt werden.<sup>497</sup> Zudem ergeben Clusteranalysen anderer Autoren auch auf Grundlage der Originaldaten nicht drei, sondern fünf Idealtypen als optimale Clusterzahl. Die Postulierung einer einfachen, eingängigen Trinität der Sozialstaatstypen hat zwar eine gewisse Suggestivkraft, wird jedoch mit der Hinnahme unscharfer Typen erkaufte.<sup>498</sup> Zwischen den Clustern haben im Zuge grundsätzlicher Reformbestrebungen Wechsel stattgefunden, die ihrerseits zur Bildung neuer Typen geführt haben. Jede Typologie ist somit nur für einen Zeitpunkt gültig und wiederum selbst Ausgangspunkt pfadabhängiger Entwicklung. Der analytische Wert von Idealtypen bemißt sich gerade an dem von ihnen erreichten Verständnis einer komplexen und widersprüchlichen Realität. Idealtypen sind wissenschaftstheoretische Instrumente und nicht Theorie selbst, sie sind heuristisches Mittel der Identifizierung von Zusammenhängen, nicht jedoch Erklärung dieser Zusammenhänge. Eine Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Regime erfordert mehr als einen großen, idealtypischen Wurf. Sie erfordert das „mühsame Geschäft“ institutionalistischer Analyse der pfadabhängigen Entwicklung.<sup>499</sup>

Da indes dieses mühsame Geschäft Impulse durch bahnbrechende Arbeiten bedarf, bleibt ein hoher Nutzen von *Esping-Andersens* Klassifikation für die institutio-

<sup>495</sup> Vgl. *Esping-Andersen*, 1998, S. 46 f.

<sup>496</sup> Vgl. *Bonoli*, 1997, S. 354.

<sup>497</sup> So ist De-Kommodifikation nach *Esping-Andersen*, 1990, S. 37, definiert als staatlich auch jenseits der Erwerbsarbeit garantiertes Sicherungsniveau, d.h. als „the degree to which individuals or families can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation“. Betrachtet man nun die Vielzahl von Faktoren eines mehr oder weniger hohen De-Kommodifikationsgrades, so wird deutlich, daß es sich bei diesem Maßstab um eine komplexe Dimension handelt, die beispielsweise im Vergleich mit der schlichten Gegenüberstellung von Sozialleistungsquoten weitaus aussagekräftiger ist.

<sup>498</sup> Vgl. *Obinger/Wagschal*, 1998, S. 127–133. Die Autoren unterscheiden ein radikales Cluster (Australien, Neuseeland), ein europäisches Cluster (Belgien, Deutschland, Finnland, Irland, Großbritannien, Niederlande), ein sozialdemokratisches Cluster (Dänemark, Norwegen, Schweden), ein liberales Cluster (Japan, Schweiz, Nordamerika) und schließlich ein konservatives Cluster (Frankreich, Italien, Österreich). Einschränkend konstatieren die Autoren, daß die Ermittlung von fünf Typen angesichts der geringen Fallzahl die Gefahr von Kryptotypen mit sich bringt.

<sup>499</sup> Vgl. *Rieger*, 1998, S. 76 f., Zitat S. 86.

nalistische Sozialpolitiklehre. Sie bildet einen ersten gemeinsamen Bezugsrahmen für internationale Vergleiche und kann zudem durch weitere Spezifikationen und eine Dynamisierung fruchtbar erweitert werden. *Esping-Andersen* selbst sieht in der Sozialstaatsentwicklung der letzten Jahre eine ‚eingefrorene Landkarte‘ der Sozialstaatstypen.<sup>500</sup> Auch er betont somit die Pfadabhängigkeit der Reformen im Umbau des Sozialstaats.

Als weitere Klassifikation sei der jüngst vorgelegte Vorschlag *Giuliano Bonolis* genannt. Der Umfang des Sicherungsniveaus (‚Wieviel?‘) wird in dieser Klassifikation durch die Höhe der Sozialleistungsquote abgebildet, während für das ‚Wie?‘ der Sicherung der Grad der Beitragsfinanzierung als Maßstab herangezogen wird. Aus der Kombination dieser Faktoren erhält man eine Vier-Felder-Matrix, in der die skandinavischen Länder einerseits und die mitteleuropäischen Länder andererseits eine hohe Sozialleistungsquote mit einer mehr oder weniger ausgeprägten Beitragsfinanzierung aufweisen. Diesen beiden Feldern stehen die Länder mit einer niedrigen Sozialleistungsquote wie Großbritannien/Irland bzw. die südeuropäischen Staaten gegenüber.<sup>501</sup>

Aufgrund dieser Klassifikation entwickelt *Bonoli* ein weiterführendes Modell zur Prognose der pfadabhängigen Entwicklung. Er geht davon aus, daß Umfang und Art der sozialen Sicherung abhängige Variablen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bzw. der Streuung sozialer Risiken sind. Es folgt aus dieser Analyse, daß die weiteren Reformen in den einzelnen Ländern schon allein deshalb pfadabhängig sind, da die nationalen Sozialpolitiken – entsprechend ihrer Antwort auf die Frage nach dem Wie und dem Wieviel – unterschiedliche Ziele verfolgen und diese Ziele je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit in unterschiedlichem Maße erreichen können.<sup>502</sup>

#### 4.3.2.1.1.3 Pfadabhängige Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik

Betrachtet man das Entwicklungsmuster nationaler Sozialpolitiken, so stehen Ökonomisierung und pfadabhängige Entwicklung nebeneinander. Die zur Zeit beobachtbaren Reformen sind meist – Ausnahmen bestätigen die Regel – graduelle Veränderungen, was in der Literatur eine Renaissance des Begriffs der Pfadabhängigkeit bewirkt hat. Den Zeitpunkten und Ereignisfolgen wird daher ebenso Aufmerksamkeit geschenkt wie der prägenden Kraft der Leitbilder.

Neben die Phasen normaler Fortentwicklung treten Phasen entscheidender Weichenstellungen (critical junctures), in denen Krisen eine Neuorientierung der staatlichen Politik auf einem anderen Entwicklungspfad erzwingen. Die entwickelten Sozialstaaten scheinen dabei zur Zeit an einer derartigen entscheidenden Weichenstellung zu stehen, die – Stichwort Ökonomisierung – eine Konvergenz der pfadab-

<sup>500</sup> Vgl. *Esping-Andersen*, 1994, S. 23 f.

<sup>501</sup> Vgl. *Bonoli*, 1997, S. 560 ff.

<sup>502</sup> Vgl. *Bonoli*, 1997, S. 366 ff.



hängigen Entwicklung vorgibt.<sup>503</sup> Daraus jedoch ein generelles Theorem abzuleiten, wie es die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik nahelegt, wäre zu kurz gegriffen. Vielmehr stehen vor dem Hintergrund der ‚eingefrorenen Landkarte‘ der internationalen Sozialpolitik konvergierende, exogen bedingte und persistente, institutionenbedingte Handlungsmuster nebeneinander.<sup>504</sup>

#### 4.3.2.1.2 Institutionalistische Rekonstruktion der bundesdeutschen Sozialpolitik

Eine institutionalistische Rekonstruktion der praktischen Sozialpolitik geht davon aus, daß sich die Gestalt der tatsächlich vorfindbaren Sozialstaaten nur unter Rückgriff auf gesellschaftspolitische Basiswertungen erklären läßt. Entscheidend ist daher nicht nur die *Effizienz* der sozialpolitischen Maßnahmen, sondern auch ihre *Effektivität* hinsichtlich der Umsetzung der gesellschaftspolitischen Oberziele. Somit läßt sich die Gestalt des bundesdeutschen Sozialstaats institutionalistisch rekonstruieren, indem man davon ausgeht, daß sich die sozialpolitischen Institutionen als zielgerichtete Kombinationen von gesellschaftspolitischen Oberzielen auffassen lassen. Die sozialpolitischen Institutionen sind auf die Lösung eines sozialpolitischen Problems hin konzipiert, also zunächst primär unter dem Effektivitätsaspekt zu verstehen.

Die Frage, ob die Institution ihr Ziel effizient erfüllt, tritt erst im Laufe der Zeit in den Vordergrund, wenn etwa die Nebenwirkungen und Kosten des institutionellen Arrangements deutlich werden. Damit steht – so ist zu vermuten – die Vermeidung von Fehlanreizen und Ausbeutungsstrategien nicht am Anfang eines institutionellen Arrangements, sondern nur am Anfang seiner Reform. Jene Reform ist jedoch ihrerseits pfadabhängig, so daß aus institutionalistischer Sicht die Effektivität einer sozialpolitischen Institution ihrer Effizienz sowohl inhaltlich als auch zeitlich vorgelegt ist.

Die Begründung für eine solchermaßen *teleologische Rekonstruktion* der praktischen Sozialpolitik liegt im Verhalten (oder auch: ‚Kalkül‘) des praktischen Sozialpolitikers. Er wird sich aus zwei Gründen entsprechend dem obigen Schema verhalten. Zum einen hat er selbst oder aufgrund eines wahltaktischen Kalküls gesellschaftspolitische Leitbilder, d. h. er ist nicht indifferent gegenüber dem Inhalt der von ihm mitgetragenen Entscheidung. Er ist zudem darauf angewiesen, daß sein Lösungsvorschlag kein Fremdkörper in der praktischen Sozialpolitik ist. Erweist sich der Vorschlag als anschlussfähig an das bestehende institutionelle Arrangement der praktischen Sozialpolitik, so erhöht das die Durchsetzungsfähigkeit des Vorschlags in der weiteren Diskussion.

<sup>503</sup> Vgl. Borchert, 1998, S. 146–151.

<sup>504</sup> Vgl. Streeck, 1995, S. 103; Bonoli, 1997, S. 352; Esping-Andersen, 1996, S. 2–6: „In most countries what we see is not radical change, but rather a ‚frozen‘ welfare state landscape.“ Zitat S. 24.



Ziel der folgenden Rekonstruktion ist es, das Spektrum der praktischen Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland aus allgemeinen, in der institutionalistischen Literatur vertretenen Oberzielen abzuleiten. Dies Verfahren hat den Vorteil, daß die praktische Sozialpolitik weder auf das System der sozialen Sicherung noch überhaupt auf die staatliche Sozialpolitik beschränkt wird. Erst die Hinwendung zur institutionalistischen Literatur eröffnet der Analyse einen derartigen Zugang zum gesamten Spektrum der praktischen Sozialpolitik.

Aus der institutionalistischen Literatur werden im folgenden drei Oberziele – als Basiswertungen – herausgestellt: erstens Sicherung der materiellen Freiheit, zweitens die Nivellierung sozialer Ungleichheit und drittens die Ermöglichung von Partizipation. Dabei ist das Ziel der praktischen Sozialpolitik nicht die Verwirklichung von Extrema, sondern die Korrektur der unregulierten Marktwirtschaft weg von materiellen Verwertungszwängen, sozialer Ungleichheit und Fremdbestimmung. Durch die Sozialreform werden daher nur Schritte in Richtung einer ansatzweisen Verwirklichung dieser Oberziele umgesetzt.

Tabelle 10

**Versuch einer institutionalistischen Rekonstruktion  
der bundesdeutschen Sozialpolitik**

<i>Beispiele im Instrumentarium</i>	<i>Sicherung der materiellen Freiheit</i>	<i>Verminderung sozialer Ungleichheit</i>	<i>Erweiterung der Partizipation</i>
<i>Arbeitsschutz- gesetzgebung</i>	X		
<i>Einkommensteuer- progression, Sparförderung</i>		X	
<i>unternehmerische Mitbestimmung</i>			X
<i>Meritorisierung</i>	X	X	
<i>betriebliche Mitbestimmung</i>	X		X
<i>überbetriebliche Investivlohnfonds</i>		X	X
<i>Sozialversicherung, Sozialhilfe</i>	X	X	X

*Quelle:* Eigene Darstellung.

In der tabellarischen Zusammenstellung fällt zunächst auf, daß sich zu jeder möglichen Kombination von Oberzielen ein Instrument anführen läßt, das entweder in der bundesdeutschen Sozialordnung realisiert wurde, oder zumindest (wie bei den überbetrieblichen Investivlohnfonds) als ausgearbeiteter Vorschlag vorliegt. Das sich insgesamt ergebende Spektrum der praktischen Sozialpolitik reicht weit über den in der neoklassischen Theorie der Sozialpolitik normativ geforderten Sozialstaat hinaus.

Diese Erweiterung läßt sich zum einen auf den Einbezug *partizipatorischer* Elemente zurückführen. Partizipation im Form von Betriebsrats- und Sozialwahlen erscheint neoklassisch orientierten Autoren als ineffiziente Einschränkung der Verfügungsrechte und wird – sofern keine positiven externen Effekte einen höheren gesamtwirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung vermuten lassen – daher mehrheitlich abgelehnt.<sup>505</sup> In der Sichtweise der institutionalistischen Theorie der Sozialpolitik ist hingegen die Partizipation ein eigenständiges Ziel der Sozialpolitik.

Ein zweiter Grund für das recht komplexe Bild der bundesdeutschen Sozialpolitik liegt darin, daß *sich die meisten Instrumente nicht auf ein Ziel beschränken lassen*. Statt dessen verfolgen sie von vornherein mehrere Ziele, wobei mit der Verfolgung eines Oberziels – immanent oder aufgrund rechtlichen Ausgestaltung der Institution – Nebenwirkungen einhergehen. Die Nebenwirkungen können unter dem Aspekt des institutionellen Sinns ihrerseits erwünscht sein. Beispielsweise hat die Meritorisierung eines Gutes immer auch Verteilungseffekte entsprechend der Präferenzstruktur der Konsumenten. Ebenso hat die betriebliche Mitbestimmung auch die Funktion einer Kontrolle der Unternehmensleitung hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitsschutzgesetzen.

Schließlich wird in der Tabelle deutlich, daß die Sozialhilfe und die Sozialversicherungen, d. h. die zentralen Institutionen des Systems der sozialen Sicherung, die höchste Komplexität aufweisen. Sie dienen durch ihre Transferleistung der Sicherung der materiellen Freiheit und verfolgen durch das Abweichen vom versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip das Ziel der Verminderung sozialer Ungleichheit. Zudem erweitern sie die Partizipationsmöglichkeiten durch die schlichte Leistungshöhe (sozio-kulturelles Existenzminimum) bzw. durch explizite Partizipation in den Organen der Selbstverwaltung.

In einem *Zwischenfazit* zur Pfadabhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung ist festzuhalten, daß sich über dieses Theorem der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik *vielfältige Ansatzpunkte zur Analyse der praktischen Sozialpolitik* bieten. Unterstellt man eine Pfadabhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung, so ermöglicht dies sowohl die *statische Situationsanalyse* der ‚eingefrorenen Landkarte‘ der internationalen Sozialpolitik als auch die Analyse von *Verlaufsmustern des Umbaus von Sozialstaaten*. Diese beiden Aspekte können positiv unter-

---

<sup>505</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.1.4 „Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“.

sucht werden, ohne daß in dieser Vielfalt Politikversagen vermutet werden muß. Indem umgekehrt die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik letztlich einen universellen Entwurf und idealtypische Handlungsempfehlungen vertritt, ist ihr der analytische Zugang zur Vielfalt der sozialpolitischen Oberziele und institutionellen Arrangements verwehrt.

#### 4.3.2.2 Theorie des Wandels sozialer Bedarfe

##### 4.3.2.2.1 Sozialer Bedarf und Meritorisierung

In der Perspektive der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik ist die Bewertung von Meritorisierungen unumstritten und eindeutig ablehnend. Demnach wird befürchtet, daß meritorische Güter und meritorische Bedürfnisse „als Vehikel für totalitäre Regelungen dienen“<sup>506</sup> können. Meritorisierungen werden aus neoklassischer Sicht und unter dem Primat von Marktkonformität als ineffizient und inkompatibel verworfen.

Jedoch relativiert die praktische Politik solche Befürchtungen. Aus Sicht der Sozialpolitiklehre ist ein fruchtbarer Zugang zur Frage der meritorischen Güter nur dadurch zu gewinnen, daß man das tieferliegende Erkenntnisinteresse der Theorie der meritorischen Güter akzeptiert. Es wäre der politischen Praxis inadäquat, jede Form der Meritorisierung als Schritt in ein totalitäres Regime zu verdammen. Eine Gesellschaft kann es legitimerweise als gerecht erachten, die Verteilung bestimmter Güter (oder Güterbündel) außerhalb des Marktmechanismus zu stellen, wie *Musgrave* selbst unter Bezugnahme auf *Smith*, *Rawls* und *Sen* ausführt.<sup>507</sup> Für die Legitimität der Meritorisierung ist daher nicht die persönlichen Basiswertung von Ökonomen entscheidend, sondern ausschlaggebend ist das Einhalten jener Anforderungen, die von der vertragstheoretischen Staatsphilosophie an die Legitimität des politischen Handelns gestellt werden. Somit erfordert eine Bewertung von Meritorisierungen einen analytischen Rahmen, in dem auch jene Fragen der praktischen Politik integriert werden können, die sich jenseits der Prämissen von Konsumentensouveränität und *Pareto*-Optimalität bewegen.<sup>508</sup>

An diesem Punkt kann die Bewertung von Meritorisierungen aus Sicht der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik ansetzen und vielfältige Bezüge zur praktischen und theoretischen Sozialpolitik aufzeigen: Die Definition schutzbedürftiger Tatbestände, die Übernahme eines staatlichen Sicherstellungsauftrags zur Versorgung der Bevölkerung mit ausgewählten Gütern und die Subventionierung von Förderangeboten und anderes liest sich wie ein Katalog meritorischer Güter. Es überrascht daher auch nicht, daß die Argumentation *Musgraves* – obwohl

<sup>506</sup> *Musgrave/Musgrave/Kullmer*, 1994, S. 90.

<sup>507</sup> Vgl. *Musgrave*, 1987, S. 453.

<sup>508</sup> Vgl. *Head*, 1988, S. 2 und S. 9.

er dies zunächst ausgeschlossen hatte – Gemeinsamkeiten zu der von *Weisser* in die Sozialpolitiklehre eingebrachten Lehre von den ‚wohlverstandenen Interessen‘ aufweist.<sup>509</sup> Spätestens bei dem Verweis auf wohlverstandene Interessen stellt sich auch der Sozialpolitiklehre die Frage, wer denn über solche wohlverstandenen meritorischen Interessen entscheidet und welche Gefahren sich für den politischen Prozeß bei Akzeptanz meritorischer Güter ergeben.

Hier ist zunächst anzumerken, daß auch in der neoklassischen Neuen Politischen Ökonomie eine Meritorisierung dann legitim ist, wenn der einzelne als Wahlbürger an der Urne seine Entscheidung nach anderen Kriterien gewichtet als bei den Konsumentscheidungen. Der Finanzwissenschaftler *Norbert Andel* beschreibt solche Überlegungen wie folgt: „Es kostet also nichts, bei Wahlen die Präferenzen zum Ausdruck zu bringen, die man eigentlich für besser hält als die, denen man am Markt folgt. So ist es denkbar, daß ein Bürger davon überzeugt ist, daß es besser sei, wenn (auch von ihm) weniger geraucht wird, sich bei Wahlen für entsprechende Maßnahmen (die auch ihn selbst treffen) entscheidet, am Markt aber solche Zurückhaltung nicht zeigt.“<sup>510</sup> Bei der Artikulation meritorischer Bedürfnisse geht es somit gleichsam um die Überlistung der eigenen Schwäche. Diese Überlegungen lassen sich beispielsweise auf steuerpolitische Entscheidungen, Arbeitsschutzmaßnahmen und eine Einführung der Versicherungspflicht in der Sozialversicherung übertragen. Dies gilt um so mehr, als beim Wahlverhalten der Eigennutz – will man den Begriff nicht inhaltsleer ausweiten – so gut wie keine Bedeutung hat. „Zu den Gründen, warum Menschen wählen gehen, gehören ihr Bedürfnis, ihre Zustimmung zum politischen System zum Ausdruck zu bringen, ihre Identifikation mit ihrem Kandidaten und/oder ihrer Partei, ihr Bedürfnis, an diesem Ergebnis teilzuhaben und ihre moralische Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit, ihr Maß an zivilem Verhalten zu demonstrieren.“<sup>511</sup> Offenbar spielen somit für die Wahlbereitschaft und Wahlentscheidung längerfristige Planungshorizonte und gesellschaftspolitische Leitbilder eine Rolle. Eine demokratische Wahl kann somit dazu dienen, sozialen Präferenzen für die Bereitstellung von meritorischen Gütern besser zur Geltung zu verhelfen, als dies durch unmittelbare pekuniäre Beteiligung möglich wäre.<sup>512</sup>

Ob die demokratische Wahl als Entscheidungsverfahren über bestimmte Gütergruppen vorzuziehen ist, hängt von ihrer Ausgestaltung im Detail ab. Denn es werden nur jene Bedürfnisse als sozialpolitische Bedürfnisse anerkannt werden, die sich im politischen Prozeß durchsetzen können und es fragt sich daher, wie der Minderheitenschutz in diesem Entscheidungsverfahren gewährleistet wird.<sup>513</sup> Es entscheidet die politische Mehrheit darüber, was der Minderheit an meritorischen Gütern zur Verfügung gestellt wird und welche ihrer Bedürfnisse somit als meritorisch

<sup>509</sup> Vgl. dazu *Thiemeyer*, 1984, S. 80; *Priddat*, 1992, S. 244 f.

<sup>510</sup> *Andel*, 1984, S. 648.

<sup>511</sup> *Etzioni*, 1994, S. 125.

<sup>512</sup> Vgl. *Head*, 1988, S. 32; *Musgrave*, 1987, S. 452; *Thiemeyer*, 1984, S. 81.

<sup>513</sup> Vgl. *Widmaier*, 1976, S. 12 f.

anerkannt werden. Dies kann als besondere Form des Principal-Agent-Problems angesehen werden.<sup>514</sup>

Darüber hinaus stellt sich die Frage der aktiven Präferenzgenese. Denn der Staat kann – analog zur Weckung latenter Nachfrage durch einen dynamischen Unternehmer – durch sein Angebot selbst Präferenzen für meritatorische Güter erzeugen und kann zudem selbst das Vertretungsdefizit nicht organisierbarer Interessen kompensieren.<sup>515</sup>

Letztlich ist bei der Meritorisierung davon auszugehen, daß der Prozeß der Präferenzgenese periodisch durch Wahlen kontrolliert wird. In den Wahlen zeigt sich daher – wenn auch unvollkommen – ob die von den staatlichen Akteuren unterstellten Gemeinschaftsbedürfnisse derart tragfähig sind, daß die Meritorisierung der einen Güter gegenüber der Demeritorisierung anderer Güter gerechtfertigt werden kann. *Damit testet die staatliche Bereitstellung meritatorischer Güter die Gemeinschaftsbedürfnisse auf ihre Zustimmungsfähigkeit.*<sup>516</sup> Durch diese Wechselwirkung entsteht vermutlich in der Tat ein *eigenständiges Gemeinschaftsbedürfnis im Sinne von Elementen einer Sozialkultur*, wie es *Musgrave* selbst durch die Begriffe der Community Wants und Community Preferences angedeutet hat.<sup>517</sup>

Hierbei handelt es sich nicht um eine Wiederbelebung sittlicher Überlegungen zur Lehre von den Kollektivbedürfnissen, wie sie von *Musgrave* ausdrücklich ausgeschlossen wird. Die Gemeinschaftsbedürfnisse nach meritatorischen Gütern entspringen keinem höheren Willen und keinem organischen Staatsverständnis, auch keiner naturrechtlich vorgegebenen Ordnung der Gesellschaft. Sie entspringen im Gegenteil einem historischen Interaktionsprozeß zwischen Individuen, wobei einzelne kollektive Entscheidungen und Präferenzen unhinterfragt akzeptiert werden. Gemeinschaftsbedürfnisse sind Ergebnisse eines historischen Interaktionsprozesses zwischen den Individuen und haben als solche einen Eigenwert, ohne jedoch von den individuellen Präferenzen abgekoppelt oder gar irreversibel zu sein. Sie sind gesellschaftlich zur Gewohnheit gewordene „cultural patterns“, d. h. „Metapräferenzen“, die *Musgrave* „higher values“ nennt, um sie von den nur individuellen Werten

<sup>514</sup> Der Staat erscheint als Agent eines prinzipalen Verfassungskollektivs, das einzelne oder Gruppen mit verzerrten Präferenzen gleichsam zu der Raison bringt, die sie selber ursprünglich auf der Verfassungsebene präferiert haben. In diesem Sinne haben daher Entscheidungen über meritatorische Bedürfnisse den Rang konstitutioneller Beschlüsse in einem Assekuranzmodell des Staates. Folgt man dem Ansatz, meritatorische Bedürfnisse über Verfassungspräferenzen zu interpretierten, so steht man indes vor dem Problem, daß man aus der Annahme einer Verfassung als Entscheidungsbündel nicht ex ante auf einzelne Präferenzen für meritatorische Güter rückschließen kann. Zudem ist nur in den wenigsten Staaten eine Volksentscheidung über eine entsprechende Verfassungsklausel überhaupt durchgeführt worden. Vgl. *Priddat*, 1992, S. 241 f.; *Schmidt*, 1988, S. 390 f.

<sup>515</sup> In der bundesdeutschen Sozialpolitik wird dieser Weg durch die Repräsentation der Wohlfahrtsverbände im Anhörungsverfahren praktiziert. Vgl. *Reuter*, 1994, S. 307 ff.

<sup>516</sup> Vgl. *Priddat*, 1992, S. 251.

<sup>517</sup> Vgl. dazu *Priddat*, 1992, S. 246 f.

abzugrenzen.<sup>518</sup> Ohne den analytischen Rückgriff auf Gemeinschaftsbedürfnisse bliebe ein beachtlicher Teil der staatswirtschaftlichen Tätigkeit ungeklärt. Zudem fragt sich, welches rationale Motiv – wenn nicht Gemeinschaftsbedürfnisse, die republikanische Haltung und Selbstverpflichtung – kann den Wahlgang des Homo Oeconomicus als nutzensteigernd erklären? Es liegt nahe, daß für die Wahlentscheidung das konventionelle Akzeptieren von Überzeugungen und Regeln eine große Rolle spielt.<sup>519</sup>

#### 4.3.2.2.2 Wandel sozialer Bedarfe im Modernisierungsprozeß

Die Theorie sozialer Bedarfe (hier synonym für soziale Bedürfnisse)<sup>520</sup> hat im Rahmen des Institutionalismus eine Dynamisierung im Theorem des Cultural Lag erfahren. Angesichts des gesellschaftlichen Wandels kommt es zu einer Spannung zwischen den konservativen, religiös geprägten Institutionen und den veränderten Rahmenbedingungen in säkularisierten Gesellschaften. Diese Diskrepanz wurde im Institutionalismus schon vom Triumvirat *Veblen*, *Commons* und *Mitchell* erkannt und später von *Ayres*<sup>521</sup> sowie vor allem von *Ogburn* aufgegriffen. *Ogburn* beschrieb sie mit dem Begriff des *Cultural (oder Social) Lag*.<sup>522</sup>

Die praktische Sozialpolitik ist beständig mit neuen Cultural Lags konfrontiert, da sie auf gesellschaftlichen Werturteilen und Situationsdefinitionen beruht.<sup>523</sup> Wandelnde soziale Bedarfe führen bei zunächst konstanten Institutionen zu einem Bedarf an institutioneller Reform. Werden keine Reformen durchgeführt, so entsteht ein Cultural Lag, der sich darin äußert, daß die Institutionen an Legitimität und Akzeptanz verlieren. Der Bedeutungsverlust von Normalfamilie und Normalarbeitsverhältnis sowie die Diskussion um die unternehmerische Mitbestimmung sind Bei-

<sup>518</sup> *Musgrave*, 1987, S. 452 f.; vgl. *Priddat*, 1992, S. 248 f.

<sup>519</sup> Vgl. *Ulrich*, 1997, S. 309; *Volkert*, 1998, S. 6 ff. verweist auf das Investitionsmotiv und das Konsummotiv des Wählens. Nach dem Investitionsmotiv besteht der Nutzen aus der Wahlbeteiligung in der hierdurch bewirkten Beeinflussung des Wahlergebnisses. Eine derart motivierte Wahlbeteiligung ist nur in seltenen Fällen rational. Daher ist es unerlässlich, den Konsumnutzen zur Erklärung der Wahlbeteiligung heranzuziehen. Eben dieses Motiv verweist aber darauf, daß die von *Musgrave* vorgeschlagenen cultural patterns durchaus reale Phänomene sind.

<sup>520</sup> Vgl. die Erläuterung zur Gleichsetzung von Bedarfs- und Bedürfnisgerechtigkeit in Abschnitt 2.2.1.3 „Kommunitaristische Kritik“.

<sup>521</sup> Nach *Ayres* geht die zunehmende Säkularisierung mit einer zunehmenden Rationalität, d. h. einer abnehmenden Bedeutung von Sitten und Gewohnheiten einher. Seiner Ansicht nach steigt damit auch der Anspruch auf Partizipation. Vgl. *Ayres*, 1961, S. 281–285.

<sup>522</sup> *Ogburn*, 1969, S. 135. Vgl. zum Theorem auch *Wilkop/Penz*, 1996, S. 26.

<sup>523</sup> Vgl. *Kapp*, 1958, S. 221. Durch die Definition von Bedürfniskategorien trägt die praktische Sozialpolitik in erheblichem Maße zur sozialen Definition der Wirklichkeit bei. Selbst elementare Vorstellungen des Alltagslebens wie die Unterscheidung ‚alt-jung‘ oder ‚gesund-krank‘ werden heute durch sozialstaatliche Institutionen und durch den Umfang der von ihnen ausgeübten Meritorisierung geprägt. Vgl. *Alber*, 1989, S. 158.

sowie dafür, daß in modernen Gesellschaften in Kombination mit einer breit implementierten Sozialordnung vielfältige Cultural Lags auftreten können. Der Wandel sozialer Bedarfe im Modernisierungsprozeß und die Trägheit der nachfolgenden, institutionellen Reform sind sowohl Kernprobleme der praktischen Sozialpolitik als auch zentrale Fragen des Institutionalismus.<sup>524</sup>

Damit verweisen die obigen Ausführungen auf einen dynamischen, gesellschaftspolitischen Aspekt des sozialen Bedarfs, der in modernen Gesellschaften eher noch an Bedeutung gewinnen sollte. Gleichwohl zeigt ein Blick in die deutschsprachige Literatur zum Begriff des (sozialen) Bedarfs, daß er heute – im Gegensatz zur Nachkriegszeit und den siebziger Jahren – an Bedeutung verloren hat. Während im angelsächsischen Sprachraum der Bedürfnisbegriff zentraler Gegenstand der Debatten um Begründung und Zukunft des Sozialstaats blieb, beschränkte sich die bundesdeutsche Sozialpolitiklehre allzu sehr auf die Übernahme behaupteter Bedürfnisse, wie sie etwa von den Sozialversicherungsträgern unterstellt werden.<sup>525</sup>

Jedoch ist die unreflektierte Übernahme der von den Sozialversicherungsträgern kolportierten Mythen hinsichtlich der von ihnen repräsentierten sozialen Bedürfnisse für die praktische und theoretische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften völlig inakzeptabel.<sup>526</sup> Es darf daher bei einer Diskussion der sozialen Bedürfnisse in modernen Gesellschaften die Frage nicht vernachlässigt werden, ob sich die sozialpolitischen Bedürfnisse verschoben haben könnten.<sup>527</sup>

In der deutschsprachigen Sozialpolitiklehre hat wohl *Lampert* den ausführlichsten Versuch einer „Theorie sozialpolitischer Bedarfe“ vorgelegt. *Lampert* versteht unter der Theorie sozialpolitischer Bedarfe zunächst eine Systematik sozialpolitischer Bedarfe, aus denen für konkrete gesellschaftspolitische Situationen spezifische sozialpolitische Bedarfe abgeleitet werden sollen.<sup>528</sup> Er unterscheidet in seiner „allgemeinen Systematik sozialpolitischer Bedarfe“ fünf Bedarfsarten: Permanent vorhandenen Grundbedarf, evolutions- oder entwicklungsbedingten Bedarf, verteilungsbedingten Bedarf, katastrophenbedingten Bedarf und allgemein geweckten Bedarf, wobei zwischen diesen Bedarfsarten offensichtlich vielfältige Zusammenhänge festzustellen sind. Hinzu treten „bereichsbezogene“ sozialpolitische Bedarfe in Teilbereichen der praktischen Sozialpolitik (z. B. Arbeitsmarkt-, Wohnungs- und

<sup>524</sup> Der institutionelle Wandel in Bezug auf diese beiden Aspekte erfordert somit eine reagierende Sozialreform. Vgl. *Stanfield*, 1996, S. 128–131.

<sup>525</sup> Vgl. *Nullmeier/Rüb/Blanke*, 1992, S. 91. Eine bemerkenswerte Ausnahme von der Regel bildet in Deutschland das Lehrbuch von *Lampert*, 1996, S. 134–137 und *Lampert*, 1990, S. 21–26. Als neuere nicht-ökonomische Arbeiten zu sozialpolitischen Interessen und der Genese gesellschaftlicher Problemdefinitionen in Deutschland seien die Beiträge von *Schetsche*, 1996 (soziologisches Modell mit dessen plastischer und detaillierter Illustration) und *Winter*, 1997 (politologische Arbeit über sozialpolitische Interessen und ihre Vertretung), genannt.

<sup>526</sup> Vgl. *Schönig*, 1996a, S. 106f.

<sup>527</sup> Vgl. *Nullmeier/Rüb/Blanke*, 1992, S. 94.

<sup>528</sup> Vgl. *Lampert*, 1996, S. 134–147.

Vermögenspolitik sowie die Bereiche der sozialen Sicherung), die aus „sozialen Funktionsmängeln der Wirtschaftsordnungen“ abgeleitet werden.

So zutreffend diese Feststellungen auch sein mögen, sie verbleiben auf dem Stand der Systematisierung und bilden keine Theorie im Sinne eines prognosefähigen Hypothesensystems. Daher ist vor allem die von *Lampert* vorgeschlagene Dynamisierung zu Determinanten der sozialpolitischen Entwicklung (Problemlösungsdringlichkeit, Problemlösungsfähigkeit und Problemlösungsbereitschaft) von Interesse. Hier zeigt sich, daß *Lamperts* Theorie der sozialpolitischen Bedarfe zwar eine ex-post-Systematisierung der historischen Entwicklungen der sozialen Bedarfe leistet, nicht jedoch ex-ante-Aussagen über die Entwicklung sozialpolitischer Bedarfe. Die Prognosefähigkeit seiner Theorie leidet darunter, daß die einzelnen Einflußgrößen sehr vage formuliert und in kein quantitatives Modell eingebettet werden.<sup>529</sup>

Generell werden in der Literatur zwar häufiger einzelne Aspekte eines Wandels der sozialen Bedarfe und der Meritorisierung aufgezeigt<sup>530</sup>, jedoch wird damit keine geschlossene Theorie der Sozialpolitiklehre fundiert. Unter der Vagheit leidet auch die Diskussion um die Frage, ob die praktische Sozialpolitik überhaupt Bedürfnisse befriedigt oder ob sie nicht umgekehrt fortwährend sozialpolitische Bedürfnisse erzeugt. Ist der Sozialstaat im Modernisierungsprozeß Problem-Bewältiger oder Problem-Erzeuger?

Den Sozialstaat als „Problem-Bewältiger“<sup>531</sup> – und damit die reale Existenz sozialpolitischer Bedürfnisse – postulieren Verfechter des ordnungspolitischen Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft. Indem die soziale Marktwirtschaft das Ziel verfolgt, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“<sup>532</sup>, setzt dieses Konzept die Existenz von sozialpolitischen Bedürfnissen voraus, die nicht vom Markt als dem dominierenden Ordnungsprinzip gedeckt werden.<sup>533</sup> Warnungen vor Lücken und Härten der Wettbewerbsordnung sowie vor der Gefahr von Vermassung, Kollektivierung, Proletarisierung und Entwurzelung können als Konstatierung sozialpolitischer Grundbedarfe interpretiert werden.<sup>534</sup>

Da die sozialen Bedarfe einem steten Wandel unterliegen, ist zu prüfen, inwieweit es sich bei den heute konstatieren Bedürfnissen überhaupt noch um originäre Bedürfnisse handelt. Ist dies nicht so, dann läge ein Cultural Lag vor und der Sozial-

<sup>529</sup> Vgl. *Lampert*, 1996, S. 147–153.

<sup>530</sup> Vgl. beispielsweise *Schulz-Nieswandt*, 1992 sowie 1995, S. 56; *Münch*, 1997, S. 5–20; *Offermann*, 1996, S. 124; *Zapf*, 1989, S. 53; *Witt*, 1995, S. 171; *Matzner*, 1982, S. 360 ff.

<sup>531</sup> *Schmidt*, 1988, S. 187. Er unterscheidet die Problembewältigung in der politischen (Loyalität und Entschärfung von Interessenkonflikten), sozialen (Schutz gegen Marginalisierung) und wirtschaftlichen Dimension (Stabilisierung, Reproduktion).

<sup>532</sup> *Müller-Armack*, 1956, S. 390 und 392. Vgl. auch ders., 1974 (1948), S. 90 f.

<sup>533</sup> „Selbst eine Ordnungspolitik, die auf den Menschen ausgerichtet ist, kann den individuellen Fall als solchen nicht berücksichtigen; aber jeder Fehler, sei es ein Tun oder Unterlassen, rächt sich zuletzt an der Existenz des Menschen.“ *Eucken*, 1952, S. 318.

<sup>534</sup> Vgl. dazu *Lampert/Bossert*, 1987, S. 113 f.



staat wäre als „Problem-Erzeuger“<sup>535</sup> enttarnt. Er würde dann über Nebenwirkungen des Instrumentariums desintegrierend wirken. Diese desintegrativen Wirkungen werden von jenen betont, die darauf aufmerksam machen, daß der Sozialstaat die Familie und andere originäre Netzwerke schwächt und die Leistungsempfänger in zunehmende Abhängigkeit von der Sozialbürokratie bringt.<sup>536</sup> In diesem Sinne bewirkt die praktische Sozialpolitik endogen eine Schwächung der Subsidiaritätspotentiale und erzeugt selbst soziale Bedarfe. Es liegt auf der Hand, daß dieser Mechanismus – wie in der Neuen Politischen Ökonomie vermutet – von stimmenmaximierenden Politikern zum Zwecke ihrer Wiederwahl mißbraucht werden kann.<sup>537</sup>

#### 4.3.2.2.3 Soziale Bedarfe bei struktureller Heterogenität und peripherer Dependenz

Die obigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß pauschale Aussagen über den Wandel sozialer Bedarfe im Modernisierungsprozeß kritisch zu prüfen sind. Weder liegt ein umfassendes Modell zu diesem Zusammenhang vor, noch sind die gegensätzlichen Hypothesen zu widerlegen. Der Sozialstaat ist damit sowohl Problem-Bewältiger realer sozialer Bedarfe als auch Problem-Erzeuger sozialer Bedarfe.

Vor dem Hintergrund des im dritten Kapitel dieser Arbeit entwickelten sozialpolitischen Zentrum-Peripherie-Modells<sup>538</sup> wird im folgenden versucht, den Wandel sozialer Bedarfe institutionalistisch – d. h. unter Bezugnahme auf komplexe Tatbestände sozialer Ungleichheit – zu skizzieren. Dies bedeutet zunächst eine Differenzierung der betrachteten sozialen Bedarfe danach, ob sie aufgrund ihres wirtschaftlichen Werts allgemein konsensfähig sind (Arbeitsschutz, Bildungspolitik, Grundversicherung u. a.) oder ob es sich um politische Forderungen im Verteilungskonflikt handelt.<sup>539</sup> Solche Bedürfnisse erfordern ihre Durchsetzung in Konkurrenz zu anderen Bedürfnissen und ihre Realisierung ist daher von der Organisations- und Konfliktfähigkeit der sie vorbringenden sozialen Gruppen abhängig. War eine Gruppe einmal erfolgreich, so festigt dies ihre Position in zukünftigen Verteilungskonflikten. Es besteht dann die Gefahr einer Perpetuierung sozialer Tatbestände im gesellschaftlichen Zentrum trotz sich wandelnder sozialer Bedürfnisse in der Peripherie.<sup>540</sup>

<sup>535</sup> Schmidt, 1988, S. 187. Er unterscheidet die Problemerzeugung in der politischen (neue Verteilungskonflikte, Moral Hazard), sozialen (Destabilisierung traditioneller Bindungen, Abhängigkeiten) und wirtschaftlichen Dimension (Kostenbelastung, Demotivierung).

<sup>536</sup> Vgl. Alber, 1989, S. 126–133.

<sup>537</sup> Vgl. besonders pointiert Vaubel, 1989, S. 56; Berthold, 1990, S. 177–183; Berthold, 1991, S. 159–175; Vaubel, 1989, S. 56 ff.; Mayer, 1997, S. 38.

<sup>538</sup> Vgl. Abschnitt 3.3.2.1 „Sozialpolitisches Zentrum-Peripherie-Modell“.

<sup>539</sup> Vgl. Widmaier, 1976, S. 49.

<sup>540</sup> Vgl. Widmaier, 1976, S. 86 und 102 f. Die Begriffe Zentrum und Peripherie sind der entwicklungspolitischen Diskussion entnommen. Sie werden dort im Rahmen eines emanzipato-

Für die Theorie der Sozialpolitik ist weiterführend, daß in der Dependenztheorie das endogene Gefälle innerhalb einer Gesellschaft betont wird. Eine erste Analogie zwischen allgemeiner Dependenz und Sozialpolitik liegt darin, daß der fortschreitende wirtschaftliche Strukturwandel neue strukturelle Abhängigkeiten erzeugt, durch welche die Entwicklungsmöglichkeiten des einzelnen wesentlich beschränkt werden. Infolge der Globalisierung der Märkte und der Restriktionen der nationalen Sozialpolitik sind die – im Rahmen dieser Arbeit für die Bundesrepublik Deutschland erläuterten – Phänomene der neuen Armut, der sozialen Desintegration, der Marginalisierung und der strukturellen Ohnmacht ganzer Bevölkerungsschichten international zu beobachten, weshalb schon vereinzelt von einer „Drittweltisierung“ der Gesellschaftsordnung gesprochen wird.<sup>541</sup> Es sind jedoch nicht nur die neuen Armen, sondern auch jene Bevölkerungsschichten, die noch zu den Rationalisierungs- und Globalisierungsgewinnern zählen, zum Teil in neue Formen der strukturellen Abhängigkeit verwickelt. Angesichts dieser Blockade der individuellen Entwicklungsmöglichkeiten hat als einer der ersten Ökonomen Amartya Sen in seinem Berechtigungs- und Befähigungsansatz die Konsequenz gezogen, daß entsprechend der „capabilities to function“ allen Personen das Grundrecht auf Entfaltung der grundlegenden Fähigkeiten und auf Zugang zu den dazu notwendigen Ressourcen zuzusprechen ist. Gut genährt, gesund, gebildet, gekleidet, behaut und gesellschaftlich integriert zu sein, zählt demnach zu den grundlegenden sozialen Bedürfnissen.<sup>542</sup>

rischen Ansatzes zur Beantwortung der Frage verwendet, warum trotz liberalisierter Märkte einerseits ein exogenes wirtschaftsstrukturelles Gefälle zwischen den industrialisierten Staaten (Kernökonomien) und den Entwicklungsländern (periphere Ökonomien) und andererseits ein endogenes Gefälle innerhalb der Nationalstaaten bestehen bleibt. Zur Erklärung der Ursachen solcher endogen verstärkter Abhängigkeiten werden in den Dependenztheorien mehrdimensionale Erklärungsansätze vorgeschlagen. Indem die weltwirtschaftlichen Strukturen und die gruppenspezifischen Interessen in den Entwicklungsländern diese Abhängigkeiten perpetuieren, wird nach Ansicht von Dependenztheoretikern auf die verarmte Bevölkerung in den peripheren Regionen strukturelle Gewalt ausgeübt. Bei allen Unterschieden im einzelnen enthalten die vielfältigen Ansätze der Dependenztheorien gemeinsame Grundthesen: Die heutige Situation ist auf einen historischen Entwicklungsprozeß zurückzuführen, der die peripheren Länder in völliger Abhängigkeit und in eine Ausbeutungssituation gegenüber den Industrieländern brachte. Dies hat in den Peripherien zu struktureller Heterogenität geführt, d.h. zu einem Über- und Nebeneinander von verschiedenen Produktionsstrukturen und Formen sozialer Ungleichheit. Vgl. Müller, 1993, S. 198. Als Hauptkritikpunkte an der Dependenztheorie werden in der Literatur ihre mangelnde Falsifizierbarkeit und ihre unzulässig vereinfachende, idealtypische Betrachtung der Verteilungskonflikte angeführt. Es liegt daher auch für die Kritiker der Dependenztheorien auf der Hand, daß bei der praktischen Umsetzung entsprechender Handlungsempfehlungen (z. B. Importsubstitution durch Schutzzölle, Importkontingente, Devisenmarktinterventionen und Mindestlöhne sowie Exportdiversifizierung durch Rückvergütung ausgewählter Importzölle und diverse Steuervergünstigungen) gravierende Fehlentwicklungen zu beobachten sind. Vgl. Escher, 1990; Donges, 1981, S. 35–41.

<sup>541</sup> Ulrich, 1997, S. 268.

<sup>542</sup> Vgl. Sen, 1985. Ganz ähnlich spricht Weisser, 1956 b, S. 986, von der Lebenslage als jenem „Spielraum, den einem Menschen (einer Gruppe von Menschen) die äußeren Umstände nachhaltig für die Befriedigung der Interessen bieten, die den Sinn seines Lebens bestimmen“.

Eine zweite Analogie ist ebenfalls auf das endogene Gefälle innerhalb einer Gesellschaft bezogen. Sie liegt darin, daß der gesellschaftliche Kern seine Stabilität und Stärke nicht nur seinen endogenen Potentialen verdankt, sondern darüber hinaus stabile Normalarbeitsverhältnisse nur auf der Grundlage verstärkter, kompensierender Flexibilität bei der peripheren Beschäftigung möglich sind. Ähnliches läßt sich auch für die Normalfamilie vermuten, deren Restriktionen zum Teil durch Bevorzugungen (bei Sozialplänen, der Wohnungsvergabe und -kündigung u. a.) kompensiert werden, die wiederum nur durch eine größere Flexibilität bei den peripheren Haushaltsformen möglich sind. Durch diese Prozesse stabilisiert sich der gesellschaftliche Kern nicht nur durch seine endogenen Potentiale, sondern auch, indem er Flexibilitätsanforderungen auf die peripheren Lagen abwälzt. Analog zur finanzwissenschaftlichen Inzidenzanalyse ließe sich hier davon sprechen, daß im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels ein Verteilungskonflikt um die Traglast der Flexibilisierungsanforderungen auftritt.

Sowohl die Sozialpolitiklehre als auch die Dependenztheorie setzen sich zwar mit idealisierten Lagen auseinander, haben dabei jedoch immer die konkrete Situation auf den Teilmärkten vor Augen. Der induktive Akzent der Dependenztheorien ist aus Sicht der Sozialpolitiklehre keineswegs ein Ablehnungsgrund. Denn sowohl die Sozialpolitiklehre als auch die Dependenztheorie setzt sich mit den konkreten Lebenslagen und den realen Dimensionen sozialer Ungleichheit auseinander. Induktivität allein rechtfertigt noch nicht die Ablehnung der Dependenztheorie für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, sondern sie mag jene durch ihren situativ-institutionalistischem Bezug eher noch stützen. Eine zweite Gemeinsamkeit zeigt sich im polit-ökonomischen Bezug der Dependenztheorien, der für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik von besonderem Interesse ist.

In einem *Zwischenfazit* zur Theorie sozialer Bedarfe ist hervorzuheben, daß die institutionalistische ökonomische Theorie der Sozialpolitik einen fruchtbaren analytischen Zugang zu diesem *Nachfrageaspekt der praktischen Sozialpolitik* bietet. Sozialpolitischer Bedarf ist sowohl *Grundbedarf* als auch jener Zusatzbedarf, der in Zuge der *Präferenzgenese* entsteht. Weichen die von den Institutionen des Sozialstaats postulierten Bedarfe von den tatsächlichen Bedarfen ab, so liegt ein *Cultural Lag* vor. Diese Problematik steht traditionell im Zentrum des institutionalistischen Interesses und bietet ein tragfähiges Analysekonzept für die *Dilemmata und Zielkonflikte der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften*.

#### 4.3.2.3 Teilmarktorientierte Sozialpolitik

Bereits oben wurde deutlich, daß der Institutionalismus davon ausgeht, daß Märkte als gesellschaftliche Institutionen funktionieren. Statt eines naturgesetzlichen Funktionierens ‚der Märkte‘ in Richtung eines harmonisierenden Ausgleichs von Angebot und Nachfrage betrachten Institutionen Märkte als Ursache und Folge, d. h. als Kristallisationspunkte sozialer Ungleichheit und damit als Schau-

platz gesellschaftlicher Konflikte. Daher richtet sich das Interesse einer institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik darauf, ob und in welcher Form Märkte strukturiert sind und inwiefern diese Teilmärkte Gegenstand der praktischen Sozialpolitik sind oder sein sollen.

Im folgenden wird der Ansatz der institutionalistischen Theorie anhand des Arbeits-, Wohnungs- und Kapitalmarktes veranschaulicht. In jedem dieser sozialpolitisch bedeutsamen Teilmärkte werden spezifische Formen der Teilmarktstrukturierung konstatiert, die sich nicht zu einer einheitlichen Theorie zusammenfügen lassen. Die Institutionen des Arbeits-, Wohnungs- und Kapitalmarktes sind nach institutionalistischer Auffassung den individuellen Entscheidungen vor- und zugleich nachgelagert.

Zwar wird auf jedem dieser Märkte ein Gut auf Grundlage einer langfristigen Vertragsbeziehung ausgetauscht, weshalb sich auch in institutionalistischer Hinsicht Anbieter und Nachfrager spezifischen Risiken gegenübersehen. Deren Behandlung führt auch zur Herausarbeitung spezifischer Institutionen, die als solche jedoch – und hier liegt der fundamentale Unterschied zur neoklassischen Transaktionskostentheorie – nicht individualistisch und in Form von Analogien rekonstruiert werden. Vielmehr wird die Praxis von Analogieschlüssen zur Beschreibung von Marktprozessen von den Institutionalistern grundsätzlich abgelehnt.

Eine institutionell eingebundene Situation auf einem Markt sollte nach Ansicht der Institutionalisten nicht schematisch auf andere Bereiche der sozialen Welt übertragen werden. Weder sind Gebrauchtwagen als Zitronen noch sind Kinder als Konsumgüter aufzufassen. Was für die einen (neoklassischen) Ökonomen den intellektuellen Reiz universaler Ansätze ausmacht, ist für die anderen (institutionalistischen) Ökonomen Indikator eines geschlossenen und damit überforderten Paradigmas.<sup>543</sup>

#### 4.3.2.3.1 Teilmärkte des Arbeitsmarktes

Die „deutlich in der Tradition der institutionalistischen Schule“<sup>544</sup> stehenden Teilmarkttheorien (oder auch: Segmentationstheorien) stellen eine zur Neoklassik grundsätzlich alternative Methodik der Arbeitsmarkttheorie dar.<sup>545</sup> Ihr zentrales In-

<sup>543</sup> Vgl. *McCloskey*, 1994, S. 327f.

<sup>544</sup> *Keller*, 1997, S. 326.

<sup>545</sup> Es wird hier ausdrücklich der Ansicht widersprochen, daß sich „unter dem Oberbegriff ‚institutionalistische Arbeitsmarkttheorien‘“ Ansätze der Neuen Institutionenökonomik und Ansätze des Institutionalismus trotz ihrer Unterschiede zusammengefaßt werden sollten. Im Gegensatz zu dieser Ansicht von *Dörsam*, 1997, S. 60, trennt beide Ansätze nach Ansicht des Verfassers mehr als sie verbindet. Berührungspunkte finden sich allenfalls – wie unten erläutert wird – in der beiderseitigen Bezugnahme auf den Humankapitalaspekt. Der gemeinsame Humankapitalaspekt tritt jedoch gegenüber den paradigmatischen Differenzen in den Hintergrund. Explizit betonen dies auch *Lutz/Sengenberger*, 1980, S. 292: „In ihrer Genese sind alle segmentationsanalytischen Ansätze – so auch unser eigener – induktiv empirisch. Segmentationstheoreme wurden und werden nicht aus irgendwelchen Wirtschafts- oder Gesellschaftstheorien ab-

teresse gilt den Determinanten der Arbeitsmarktstrukturierung, d.h. der Verteilung von Arbeitsplätzen auf Arbeitnehmer, die nach diesen Ansätzen nicht primär nach dem Lohnmechanismus erfolgt. Sie widerspricht damit dem Ansatz der neoklassischen Analyse, einen einheitlichen Arbeitsmarkt und eine Dominanz des Lohnmechanismus wenn auch nicht als gegeben, so doch als Referenzpunkt der Arbeitsmarkttheorie anzusehen.

Aufgrund der vielfältigen Determinanten der Arbeitsmarktstrukturierung werden Segmentationsansätze häufig als sozialwissenschaftliche Ansätze bezeichnet, was insofern richtig ist, als sowohl Ursachen als auch Wirkungen der Segmentation nicht mehr hinreichend mit der neoklassischen Analyse erfaßt werden können. Richtig ist auch der Einwand, daß bei den institutionalistischen Arbeitsmarkttheorien nur „eine Fülle von partialanalytischen Arbeitsmarkttheorien ..., nicht jedoch ein in sich geschlossener Modellrahmen“ vorliege.<sup>546</sup> Hierbei handelt es sich jedoch um eine methodische Kritik am institutionalistischen Paradigma allgemein und nicht speziell um eine Kritik an der institutionalistische Teilmarkttheorie des Arbeitsmarktes. Jenseits des neoklassischen Theorieverständnisses – und hinsichtlich ihrer Problemadäquanz und Operationalität – kann daher die institutionalistische Arbeitsmarkttheorie durchaus Erkenntnisfortschritte begründen.

Angeichts der Differenzierung neoklassischer Arbeitsmarkttheorien einerseits und ihrer Humankapitalorientierung andererseits wird in der Literatur bisweilen konstatiert, daß die Grenzen zwischen neoklassischer und institutionalistischer Arbeitsmarkttheorie verschwimmen und beide Paradigmen konvergieren. Bedenkt man jedoch die methodologischen Unterschiede, so ist Vorsicht gegenüber einer solchen Einschätzung angebracht. Es lassen sich vielmehr zwei Kriterien zur Unterscheidung von neoklassischer und institutionalistischer Arbeitsmarkttheorie benennen. Entscheidend ist, ob erstens die detaillierte Kenntnis der jeweiligen Arbeitsmarktinstitutionen grundlegend für das Verständnis der Arbeitsmarktsituation und abgeleitete Problemlösungen ist und ob zweitens der Arbeitsmarkt zumindest im ‚core process‘ neoklassisch funktioniert.

Die Antwort auf die erste Frage trennt insofern eindeutig Neoklassiker und Institutionalist, da Neoklassiker unter dem Primat der Marktkonformität von der Existenz eines universalen Problemlösungsansatzes ausgehen, während Institutionalist keinen solchen Anspruch erheben. Bei der zweiten Frage beginnt die *Zone einer Konvergenz zwischen beiden Paradigmen*. Einerseits wird in der ‚modernen‘ Segmentationstheorie die Gültigkeit des Humankapitalansatzes und anderer neoklassischer Modifikationen zumindest teilweise unterstellt. Andererseits bedeutet

---

geleitet und dann auf ihre Übereinstimmung mit empirischen Befunden überprüft...; sie entstanden allesamt in dem mühsamen Bestreben, empirische Befunde... und gesellschaftliche Erfahrungen..., die sich der Deutung durch die verfügbaren Theorien entzogen, auf generalisierbare Begriff zu bringen.“ Erst am Ende der Analyse stehen in beiden Fällen deduktive Modelle, die weiterentwickelt und empirisch überprüft werden.

<sup>546</sup> Donges, 1992, S. 17.

die Summe der neoklassischen Modifikationen einen zunehmenden Einbezug institutioneller Aspekte, weshalb jene Ansätze – wie sie etwa von *Dunlop* oder *Solow* vertreten werden – als „neoclassical-plus“ bezeichnet werden.<sup>547</sup>

Faktisch haben heute die meisten institutionalistischen Arbeitsmarkttheorien eine *mehr oder weniger deutlich neoklassische Fundierung*. Sei es, daß auf einzelnen Teilmärkten neoklassische Mechanismen beobachtet werden oder sei es, daß die alternativen Lohnbildungsmechanismen wie Fairness oder Status letztlich doch ihre Grenze in der individuellen Produktivität finden. Angesichts moderner Lohn- und Anreizsysteme der betrieblichen Personalpolitik werden auch von der institutionalistischen Arbeitsmarkttheorie zunehmend die individuelle Produktivität des einzelnen und die Interdependenzen zwischen den Teilmärkten akzentuiert.

Die moderne Segmentationstheorie widerspricht damit der pauschalen Behauptung älterer institutionalistischer Autoren, daß sich in Zeiten der Teamarbeit keine individuelle Produktivität bestimmen ließe und daß daher die Lohnhöhe ausschließlich gesellschaftlich determiniert sei.<sup>548</sup> Ergebnis ihrer Politikempfehlung ist heute nicht mehr die Lösung von Verteilungsproblemen der Primärverteilung durch eine ‚rein gesellschaftliche‘ Bestimmung der Lohnhöhe, sondern sie hinterfragt vielmehr die Rekrutierungsmechanismen beim Verteilungskampf um lukrative Arbeitsplätze. Dem modernen Institutionalismus geht es um Chancengleichheit innerhalb des Arbeitsmarktes.

Trotz dieser Konvergenzen ist die Ausgangslage der institutionalistischen Arbeitsmarkttheorie nach wie vor eine andere als die der Neoklassik. *Segmentation bezeichnet eine spezifische und auf Dauer angelegte Strukturierung des Gesamtarbeitsmarktes in mehrere Teilmärkte*. Jene Teilmärkte sind tendenziell durch unterschiedliche Lohnbildungsmechanismen voneinander abgeschottet, so daß sie zumindest kurzfristig gegen Marktkräfte resistent sind. Hauptursache für die Segmentation ist nicht die Heterogenität der Arbeitskräfte, sondern die *Heterogenität der Arbeitsplätze*, die eine Differenzierung zwischen mehr oder weniger produktiven Tätigkeiten bewirkt. Damit ist Produktivität nicht primär eine Eigenschaft von Arbeitskräften als vielmehr eine Eigenschaft von Arbeitsplätzen. „Die Produktivität und Entlohnung des Beschäftigten ist damit eine Funktion des Innehabens eines bestimmten Arbeitsplatzes.“<sup>549</sup> An die Stelle des direkten Lohnwettbewerbs treten an-

<sup>547</sup> Vgl. *Hillard/McIntyre*, 1994, S. 620.

<sup>548</sup> „Es läßt sich nicht mehr ermitteln, wie groß der Beitrag des einzelnen zu der Gesamtleistung ist. Jeder Versuch einer solchen ‚Zurechnung‘ von Leistungsqualitäten scheitert und muß heute scheitern. Das alte Postulat des Rechts auf den vollen Arbeitsertrag ist heute unvollziehbar. Das wissen wir nur bei Robinson, und da interessiert es uns nicht. Die Verteilung ist unentrinnbar zu einer gesellschaftlichen Veranstaltung geworden. Wir haben uns zu *entscheiden*, welches Einkommen jeder beziehen soll.“ *Weisser*, 1956 b, S. 1055 f., Hervorhebungen im Original.

<sup>549</sup> *Keller*, 1997, S. 325; vgl. auch *Pfriem*, 1979, S. 112–178, als eine der ersten Systematisierungen in deutschen Sprachraum.

dere Mechanismen zur Verteilung der Arbeitsplätze wie z. B. formale Qualifikation oder Warteschlangen.

Obwohl bereits in der ökonomischen Klassik Mitte des 19. Jahrhunderts von *Mill* u. a. – unter dem Stichwort der *Noncompeting Groups* – formuliert und von Institutionalistinnen seit *Veblen* und insbesondere von *Kerr* fortgeführt, hat die neuere Segmentationstheorie erst in den sechziger Jahren durch die Arbeiten von *Doeringer*, *Piore* und *Averitt* in den USA ihren Anfang genommen.<sup>550</sup> *Kerrs* Wiederentdeckung der *Noncompeting Groups* des Arbeitsmarkts sowie einer mehr oder weniger starken Strukturierung (balkanization) von Teilmärkten des Arbeitsmarktes wurde als weitere Variante von Phänomenen der sozialen Schließung aufgegriffen und in die sozialwissenschaftliche Theorie eingefügt.<sup>551</sup> Seine Analysen erlaubten daher zunächst eine breite Anschlußfähigkeit der institutionalistischen Arbeitsmarkttheorie an Standardtheoreme der Soziologie. Erst später erfolgte – in stärkerem Rückgriff auf *Mill* – eine explizit ökonomische Analyse von Teilmärkten des Arbeitsmarktes. Sie ist insofern typisch institutionalistisch, als die Teilmarkttheorie des Arbeitsmarktes durch den Begriff der Segmentation dynamisiert wird. Segmentation meint dann die Entstehung und Verfestigung von Teilarbeitsmärkten durch sozialökonomische Prozesse.<sup>552</sup>

Nach wie vor gilt die *Theorie dualer Arbeitsmärkte* nicht nur als die bekannteste zeitgenössische institutionalistische Arbeitsmarkttheorie, sondern auch als diejenige, die am weitesten ausgebaut ist und daher am ehesten den neoklassischen Ansätzen gegenübergestellt werden kann.<sup>553</sup> Es verwundert daher nicht, daß die Theorie dualer Arbeitsmärkte in den achtziger Jahren durch *Lutz*, *Sengenberger* u. a. auf die Bundesrepublik übertragen wurde.

In ihrem ursprünglichen Ansatz unterscheiden *Doeringer/Piore*<sup>554</sup> vier Arbeitsmarktsegmente danach, ob es sich – nach der Theorie dualer Arbeitsmärkte – um Arbeitsplätze in dem stabilen Kern der volkswirtschaftlichen Produktion (große

<sup>550</sup> Vgl. *Kreckel*, 1983 a, S. 146–153, als eine frühe Rezeption für den deutschen Sprachraum, die allerdings bezeichnenderweise aus soziologischer Sicht erfolgt.

<sup>551</sup> Vgl. *Kerr*, 1977/1954, S. 21–37.

<sup>552</sup> Vgl. zum dynamischen Aspekt der Segmentationstheorie sowie zur dogmengeschichtlichen Einordnung *Hurler*, 1984, S. 42 und S. 120–139. Seiner Ansicht nach (S. 123) kann das Theorem der *Noncompeting Groups* „insofern als Vorläufer der Segmentationsansätze interpretiert werden, als es realiter beobachtbare Arbeitsmarktprozesse und deren Ergebnisse mit Annahmen und Aussagen der orthodoxen Theorie konfrontiert und fundamentale Unterschiede in bezug auf die Annahmen des Wettbewerbsmodells und hinsichtlich der Rückkoppelungsprozesse aufgrund von Lohndifferentialen (Faktorpreisausgleich) freilegt. Die Frage nach den Ursachen der Ungleichheit hinsichtlich des Zugangs zu besseren („favored“) Jobs und ungleicher Entlohnung („inequality of remuneration“) beschränkt sich bei *Mill* einmal auf die Rolle von Bildung und Erziehung sowie – in enger Verbindung damit – die soziale Schichtzugehörigkeit („social rank“), zum zweiten auf die restriktiven Beschäftigungspraktiken der Gilden und der arbeitsmarktbeherrschenden Stellung („artificial monopolies“).“

<sup>553</sup> Vgl. *Ramstad*, 1994, S. 4 ff.

<sup>554</sup> Vgl. *Doeringer/Piore*, 1971.



Industrie- und Dienstleistungsunternehmen sowie öffentlicher Dienst) oder um eine Tätigkeit in den von einer stärker schwankenden Nachfrage betroffenen Sektoren (Gastronomie und andere Dienstleistungen) handelt. Überlagert werden diese beiden Teilmärkte von der Unterscheidung zwischen Tätigkeiten, die auf den internen Arbeitsmärkten innerhalb der Unternehmen erbracht werden (Kernfunktionen der Unternehmen) und jenen, die als Zulieferleistung auf externen Arbeitsmärkten eingekauft werden (Outsourcing und Scheinselbstständigkeit). Im Ergebnis erhält man eine Matrix aus vier Feldern, in denen sich hochqualifizierte Tätigkeiten in Großunternehmen mit absehbaren Karriere- und Verdienstchancen (Good Jobs) und einfache Tätigkeiten in peripheren Dienstleistungen (Bad Jobs) als Pole gegenüberstehen.

Jeder dieser Sektoren funktioniert als eigenständiger Markt, da Allokation, Gratifikation und Qualifikation durch teilmarktspezifische Mechanismen geregelt werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die unterschiedlichen Lohnbildungsmechanismen. Während bei den Good Jobs die Lohnhöhe nach der betrieblichen Hierarchie und langfristigen Senioritätsregeln bestimmt wird, bildet sich der Lohn für die Bad Jobs (und nur dieser!) in etwa nach dem neoklassischen Grundmodell. Zwischen den beiden Polen der Arbeitsmarktstrukturierung sind zwar grundsätzlich Übergänge möglich und definiert (Ports of Entry, Ports of Exit), jedoch erweist sich praktisch der Wechsel in die begehrten internen Arbeitsmärkte als schwierig.

Großunternehmen haben aufwendige Rekrutierungsverfahren entwickelt, da der Wettbewerb um die Good Jobs hart ist. Die umkämpften Arbeitsplätze (an die Einkommen und soziale Statuszuweisungen geknüpft sind) werden an die Erwerbstätigen nicht nur nach persönlicher Fähigkeit, sondern auch nach Herkunft, sozialen Beziehungen, Geschlecht und ethnischer Zugehörigkeit verteilt.

Dieses Grundmodell der Arbeitsmarktstrukturierung wurde von *Lutz/Sengenberger*<sup>555</sup> auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen. Hierbei mußten – wie allgemein kennzeichnend für die institutionalistische Analyse – die anders gearteten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Wichtigste Spezifikation für die Bundesrepublik war dabei das Konzept des berufsfachlichen Arbeitsmarktes, der eine Sonderstellung zwischen dem betriebsinternen und dem neoklassischen Jedermannarbeitsmarkt einnimmt. Der berufsfachliche Arbeitsmarkt ist im stabilen primären Sektor der Volkswirtschaft angesiedelt und durch leichte Übergänge zwischen den internen und externen Arbeitsmärkten charakterisiert. Er wird durch das deutsche System der dualen Berufsausbildung konstituiert, da durch die anerkannten Zertifikate (Gesellen- bzw. Kaufmannsgehilfenbrief bei der Industrie- und Handelskammer) ein Wechsel zwischen den internen Arbeitsmärkten erleichtert wird.

Durch die erleichterte Fluktuation (Exit Option) vermindert sich zunächst die Abhängigkeit der Arbeitnehmer von einem Arbeitgeber. Darüber hinaus ist gesamt-

---

<sup>555</sup> Vgl. *Lutz/Sengenberger*, 1980.



wirtschaftlich ein Arbeitsplatzwechsel insofern zu begrüßen, als sich damit betriebliche Innovationen schneller verbreiten. Damit gehen von der berufsfachlichen Ausbildung in Deutschland sowohl für den einzelnen Arbeitnehmer als auch für die Gesamtwirtschaft positive Wirkungen aus. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß das deutsche System der dualen Berufsausbildung – in seiner Grundstruktur – international vielfach für vorbildlich gehalten wird. Seine positive Bewertung aus Sicht der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik beruht vor allem darauf, daß es die Abhängigkeit des Arbeitnehmers von einem einzelnen Arbeitgeber vermindert und zudem die Chancengleichheit von Outsidern dadurch erhöht, daß es Zugänge zu internen Arbeitsmärkten öffnet.

Allerdings zeigen, obwohl die These von einer grundsätzlichen Dreiteilung des bundesdeutschen Arbeitsmarkts als empirisch recht gut gesichert gelten kann<sup>556</sup>, bereits die frühen empirischen Arbeiten von *Sengenberger*, daß die berufsfachlichen Teilmärkte der Bundesrepublik tendenziell an Bedeutung verlieren und umgekehrt die betriebsinternen Teilmärkte an Bedeutung gewinnen. Indem somit die nationalen Spezifika des bundesdeutschen Arbeitsmarktes in den Hintergrund treten, könnte es auch hier zu einer Dualisierung des Arbeitsmarktes kommen, was Anfang der achtziger Jahre als Konvergenz beider Teilmarktphänomene diskutiert wurde.<sup>557</sup> Bedenkt man zudem, daß auch die internen Arbeitsmärkte einem starken Strukturwandel ausgesetzt sind, so zeigt sich, daß alte Teilmargtgrenzen an Bedeutung verlieren und neue an Bedeutung gewinnen.

Alte Strukturen interner Teilmärkte verlieren insofern an Bedeutung, da Umstrukturierungen gerade in Großunternehmen die Karriereperspektiven einer Vielzahl von Beschäftigten in Frage stellen und ihren traditionellen Aufstieg ins Mittelmanagement nahezu unmöglich werden lassen. Insofern können Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung nicht verminderten Karrierechancen entgegenwirken. Gerade für jüngere Beschäftigte bedeuten flachere Hierarchien nicht nur kürzere Kommunikationswege im Unternehmen, sondern „they are stalled in dead end jobs as it becomes more difficult to move into career jobs“<sup>558</sup>. Diese Entwicklung wird wesentlich von den Deindustrialisierungstendenzen in den entwickelten Industriestaaten getragen und korrespondiert mit dem oben erläuterten normativen und empirischen Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses. An die Stelle einer ein- bzw. zweidimensionalen Strukturierung des Arbeitsmarktes ist das Nebeneinander einer Vielzahl von Beschäftigungsmodellen getreten, die neue Teilmargtstrukturierungen begründen.<sup>559</sup>

<sup>556</sup> Vgl. die von *Keller*, 1997, S. 331, angeführten Untersuchungen.

<sup>557</sup> Vgl. *Lutz/Sengenberger*, 1980, S. 294; *Kreckel*, 1983 a, S. 150.

<sup>558</sup> *Doeringer*, 1991, S. 2.

<sup>559</sup> *Champlin*, 1995, S. 835, nennt für den US-amerikanischen Arbeitsmarkt folgende employment models: Industrial, Employment-at-Will, Full Employment, Team Systems, American Lean Production, Core-Periphery und Declining Middle. Als Beispiel für eine neuere Typisierung und Dynamisierung von Teilarbeitsmärkten in der Bundesrepublik sei auf den Vor-

Andererseits zeigen gerade die bundesdeutschen Erfahrungen, daß auf betrieblicher Ebene ein Vielzahl von Beschäftigungssicherungsverträgen geschlossen wurden. Während das korporatistische Modell eines gesamtwirtschaftlichen ‚Bündnisses für Arbeit‘ umstritten bleibt, lassen sich auf der Branchen- aber auch auf der betrieblichen Ebene „viele kleine Bündnisse für Arbeit“<sup>560</sup> konstatieren. Beschäftigungssicherungsverträge enthalten unter anderem Vereinbarungen zum Ausschluß von Kündigungen, Verkürzung der Wochenarbeitszeit, Arbeitszeitflexibilisierung, d. h. sie zielen auf eine Stärkung der Anpassungsflexibilität der internen Arbeitsmärkte ab. Insofern deuten gerade die neueren bundesdeutschen Entwicklungen in Richtung einer Flexibilisierung der Flächentarifverträge unter Einbezug betrieblicher Beschäftigungssicherungsverträge<sup>561</sup> auf eine Stärkung der internen Arbeitsmärkte und eine Dualisierung der gesamten Arbeitsmarktstruktur hin. Für eine wachsende Bedeutung interner Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik spricht zudem erstens die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit (sie korrespondiert mit einem Bedeutungsgewinn betriebsinterner Qualifikationen), die Selektion von Arbeitskräften bei Einstellungen und Entlassungen (bei denen informelle Netzwerke genutzt werden) sowie der zunehmende Systemcharakter der Leistungserstellung (die eine Kontinuität der Mitglieder eines Teams erfordert).<sup>562</sup>

Insgesamt ist der empirische Befund zur Relevanz der internen Arbeitsmärkte nicht eindeutig, da sich Anzeichen für einen Bedeutungsverlust ebenso wie für einen Bedeutungsgewinn interner Arbeitsmärkte anführen lassen. Auch wenn somit die Arbeitsmarktsegmentation neue Formen annimmt, so ist doch insgesamt zu vermuten, daß Segmentationsphänomene allgemein als Analyseinstrument von erheblichem, wahrscheinlich sogar zunehmendem Erklärungswert sind.

Es fragt sich daher, welche beschäftigungspolitischen Folgerungen sich aus der institutionalistischen Theorie der Teilarbeitsmärkte ziehen lassen. Hier wird zunächst darauf hingewiesen, daß die Segmentationstheorie unterschiedliche unternehmerische Anpassungsreaktionen in verschiedenen Teilmärkten vermuten läßt.

---

schlag von *Baden/Schmid*, 1998, S. 146 ff. verwiesen. Sie unterscheiden neun Teilarbeitsmärkte, die sich auf vier Grundtypen zurückführen lassen: Grundtyp 1 (unregulierter und teil-interner Arbeitsmarkt), Grundtyp 2 (horizontaler interner und polarisierter Arbeitsmarkt), Grundtyp 3 (berufsfachlicher und Sachbearbeiter-Arbeitsmarkt) und Grundtyp 4 (mittlerer vertikaler interner, oberer interner sowie Arbeitsmarkt für Manager). Neuere Arbeiten stimmen darin überein, daß Struktur und Funktionsweise von Teilarbeitsmärkten nur durch eine mehrdimensionale Sicht zu erfassen sind.

<sup>560</sup> *Lorenz/Clasen*, 1996, S. 5.

<sup>561</sup> Vorreiter war die deutsche Automobilindustrie, die Ende 1995 im Großteil der Produktionsstandorte Beschäftigungssicherungsverträge abgeschlossen hatte. Nach dem Vorbild der ‚Volkswagen-Woche‘ sahen sie einen befristeten Verzicht auf Kündigungen (und teilweise Übernahmegarantien für Ausgebildete) seitens der Arbeitgeber vor. Dafür stimmten die Arbeitnehmer im Gegenzug einer Verkürzung und Flexibilisierung der Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich zu.

<sup>562</sup> Vgl. aus der Fülle der Fallstudien etwa die Beiträge im Sammelband von *Köhler/Priesendorfer*, 1989.

Aufgrund unterschiedlicher quantitativer und qualitativer Anpassungsflexibilität ist daher Vorsicht gegenüber einer keynesianischen Beschäftigungspolitik geboten, sofern diese einem einfachen, mechanistischen Konzept der Antizyklik folgt. Antizyklische Impulse werden nach segmentationstheoretischer Sichtweise von der technisch-organisatorischen Anpassungsflexibilität insbesondere der internen Arbeitsmärkte absorbiert werden, so daß der intendierte Beschäftigungseffekt wesentlich abgeschwächt wird.<sup>563</sup>

Weitere Folgerungen ergeben sich für die Struktur und Verteilung von Arbeitsplätzen und Arbeitnehmern. Hier ist die von den US-amerikanischen Problemen geprägte Literatur zur institutionalistischen Arbeitsmarkttheorie am weitesten ausgearbeitet. Sie betont die Notwendigkeit einer Politik zum Abbau diskriminierender Arbeitsmarktstrukturen (affirmative action).<sup>564</sup> Der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt ist nach institutionalistischer Ansicht eben kein einfacher Lohnwettbewerb, sondern eine komplizierte Wechselwirkung zwischen Arbeitsplatzprofil und Arbeitskräfteprofil. Dieser wird nicht automatisch zu einem Ausgleich der Arbeitsmarktchancen führen, sondern diskriminierende Segregationen werden sich – gemäß dem Prinzip der kumulativen Verursachung – eher weiter verstärken, zumindest dann, wenn ‚statistische Diskriminierung‘ vorliegt.<sup>565</sup> Zum Abbau von Arbeitsmarktsegregationen ist daher ein staatliches Gegensteuern gefordert, das u. a. dazu dienen soll, die sozialen Zuweisungen und Bewertungen individueller Merkmale (Geschlecht, Herkunft, Nationalität) zu verändern. Dies kann und sollte auf mehreren Ebenen der Qualifikation (Fortbildung und Umschulung) geschehen. Ziel soll es sein, den Prozeß der kumulativen Verursachung von Segmentationen zu durchbrechen und damit eine Verstärkung sozialer Ungleichheit zu verhindern.<sup>566</sup> Daß dieses Ziel realistisch ist, gehört zu den Grundannahmen jeder institutionalistischen Analyse.<sup>567</sup>

<sup>563</sup> Vgl. Lutz/Sengenberger, 1980, S. 295 ff.

<sup>564</sup> Vgl. die Lehrbuchdarstellung in Ehrenberg/Smith, 1994, S. 398–443. Sie konstatieren diskriminierende Arbeitsmarktstrukturen, „if individual workers who have identical productive characteristics are treated differently because of the demographic groups to which they belong“ (S. 402).

<sup>565</sup> Ursächlich für diskriminierende Arbeitsmarktstrukturen sind erstens persönliche Vorurteile und zweitens statistisch belegte, globale Aussagen über Eigenschaften. Während persönliche Vorurteile im Zuge des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs minimiert werden, ist die ‚statistische Diskriminierung‘ ein Problem des Screening bei unvollkommener Information und insofern auch im Wettbewerb stabil. Sie „is collectively used to divide the labor force into noncompeting groups, creating or perpetuating a kind of worker caste system“. Ehrenberg/Smith, 1994, S. 423; Hervorhebungen im Original.

<sup>566</sup> Vgl. Jennings, 1994, S. 161–166; Ramstad, 1994, S. 7; Rebitzer, 1993, S. 1411–1431. Zur Evaluation der zumindest teilweise erfolgreichen nationalen Anti-Diskriminierungsprogrammen in den USA vgl. Ehrenberg/Smith, 1994, S. 427–441.

<sup>567</sup> „Segmentation ist jedoch ebensowenig natürlich und unabänderlich wie die mit ihr scheinbar unausweichlich verknüpfte Differenzierung von Arbeitsplätzen.“ Lutz/Sengenberger, 1980, S. 298.

In einem ersten *Zwischenfazit* ist festzustellen, daß die institutionalistische Teilmarkttheorie des Arbeitsmarktes eine *Vielzahl von theoretischen Zugängen zu den sozialpolitischen Problemen des Arbeitsmarktes* bietet. Indem der Gesamtarbeitsmarkt als Summe *strukturierter Teilarbeitsmärkte* aufgefaßt wird (deren Analyse statisch und dynamisch erfolgen kann) und der *Wettbewerb um produktive Arbeitsplätze* in den Mittelpunkt der Analyse rückt, erhält man einen fruchtbaren Zugang zur Analyse von Struktur und Dynamik sozialer Ungleichheit. Als *Handlungsempfehlung* der institutionalistischen Arbeitsmarkttheorie ist hervorzuheben, daß sie die Arbeitsmarktpolitik primär vor die Aufgabe einer *stärkeren, situationsbezogenen Zielgruppenorientierung* gestellt sieht.

#### 4.3.2.3.2 Teilmärkte des Wohnungsmarktes

Bereits oben wurde darauf hingewiesen, daß der Wohnungsmarkt aufgrund der Spezifika der getauschten Dienstleistung (Arbeitsversprechen bzw. Wohnungsnutzung) hinsichtlich seiner Strukturierung in Teilmärkte vielfältige Ähnlichkeiten zum Arbeitsmarkt aufweist. Bedenkt man zudem die existentielle Notwendigkeit der Versorgung, so wird deutlich, daß beide Märkte nicht nur dann eine besondere Problematik in sich tragen, wenn ein globaler Ausgleich von Angebot und Nachfrage konstatiert werden kann. Daraus folgt „die Notwendigkeit einer sozialen Wohnungspolitik ... nicht nur bei einem Ungleichgewicht des Gesamtmarktes, sondern auch aufgrund – nach wie vor bestehender – struktureller Ungleichgewichte, die sich aus der Verfassung der Wohnungsmärkte ergeben“.<sup>568</sup> Wohnungspolitik, d. h. die Sicherung einer nach Qualität, Quantität und Preis ‚angemessenen‘ Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, ist ein Teilbereich der Sozialpolitik mit permanenter Aktualität. Dabei wird die Diskussion von der Frage bestimmt, ob die reale Versorgungssituation den – vom sozialpolitischen Unternehmer – politisch gesetzten Versorgungszielen entspricht.

Wie auch bei der Arbeitsmarktpolitik geht es bei der Beschäftigung mit Wohnungspolitik – seit dem Beginn der modernen Sozialpolitik – keineswegs nur um Detailfragen, sondern auch um Grundsatzfragen der modelltheoretischen Abbildung des Wohnungsmarktgeschehens.<sup>569</sup> Letztere treten, da die praktische Wohnungspolitik in der Bundesrepublik heute „eher einen komplizierten und wirren Eindruck“<sup>570</sup> macht, gegenüber den Anforderungen der Tagespolitik leicht in den Hintergrund. Es stellt sich aus Sicht der Sozialpolitiklehre die Frage, ob die Konzeptlosigkeit der staatlichen Wohnungspolitik zum Teil Folge ihrer Theorielosigkeit in bezug auf Probleme und Spezifika des Wohnungsmarktes ist. Gerade deshalb ist es Aufgabe der Sozialpolitiklehre, grundsätzliche Probleme der Funktionsweise von Arbeitsmärkten zu thematisieren.

<sup>568</sup> Lampert, 1996, S. 306.

<sup>569</sup> Vgl. als einen der übersichtlichsten Texte Fuchs/Lehr, 1929, S. 828–871.

<sup>570</sup> Behring/Goldrian, 1991, S. 187.

Allgemein formuliert ist der Wohnungsmarkt ein System interdependenter Teilmärkte. Wie bereits oben erläutert, akzentuiert die neoklassische Theorie die Interdependenz dieser Teilmärkte und die Tendenz zu einem Gesamtgleichgewicht.<sup>571</sup> Das Vertrauen auf die langfristige Wirksamkeit des Preismechanismus durch Umzugsketten im Sinne der Filtering-Theorie unterstellt eine hohe „Dynamik des Wohnungsmarktes“<sup>572</sup>.

Demgegenüber akzentuiert die institutionalistische Perspektive die Teilmarktgrenzen auf dem Wohnungsmarkt. Es existiert nicht ‚der Wohnungsmarkt‘, sondern nur ein System vielfältig strukturierter Teilmärkte, deren Interdependenz durch *unterbrochene Umzugsketten* gestört sein kann.<sup>573</sup> Aus sozialpolitischer Sicht kommt der *qualitativen und insbesondere der regionalen Teilmarktschichtung* die zentrale Bedeutung zu. Qualitative Teilmarktschichtung bedeutet, daß jede Wohnung als Vektor von n Eigenschaften aufgefaßt wird und der Wohnungsbegriff kein Guts- sondern ein „Gattungsbegriff“<sup>574</sup> ist. Führt man die unterschiedlichen qualitativen Teilmärkte mit schichtspezifischen Merkmalen ihrer potentiellen Nutzer zusammen, so erhält man mehrere Wohnungsmärkte, die „relativ voneinander abgeschlossene Angebots-Nachfrage-Strukturen“<sup>575</sup> aufweisen und in denen Umzugsketten „sozialräumlich zirkulär“<sup>576</sup> verlaufen.

Die regionale Immobilität der Wohnung verstärkt die Teilmarktbildung zusätzlich, da sie die Wohnbedingungen sowohl in der kleinräumlich-städtischen Siedlungsstruktur, als auch in den verschiedenen Wirtschaftsregionen prägt.<sup>577</sup> Im kleinräumigen Zusammenhang wird dies mit der Unterscheidung zwischen guten und schlechten innerstädtischen Wohngebieten angesprochen, in denen sich erhebliche Unterschiede in den Entwicklungschancen und den Kriminalitätsgefahren nachweisen lassen. Im regionalen Zusammenhang ist der Abbau unterschiedlicher regionaler Lebensverhältnisse sogar Verfassungsauftrag. Da Angebot und Nachfrage auf regionalen Teilmärkten kurzfristig preisunelastisch sind, ist der jeweilige Wohnungsmarkt ein Bestandsmarkt, der nur langfristig Angebot und Nachfrage ausgleichen kann. Eine regionale Wohnungspolitik kann hier nach Ansicht von InstitutionalistInnen Engpässe überbrücken und Windfall Profits verhindern.

In der Perspektive der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik machen daher insgesamt strukturelle Ungleichgewichte und Segmentatio-

<sup>571</sup> Vgl. *Mackscheidt/Deichmann*, 1982, S. 23.

<sup>572</sup> *Eekhoff*, 1987, S. 8.

<sup>573</sup> Ist dies der Fall, so kann den einkommensschwachen Haushalten durch eine Wohnungspolitik des Filtering nicht geholfen werden. Vgl. *Glasauer*, 1986.

<sup>574</sup> *Wölling*, 1987, S. 1 und *Smith/Rosen/Fallis*, 1988, S. 37. Vgl. als Beispiele für ein ausgeprägt technisches Wohnungsmarktmodell *Geiger*, 1985, S. 55 sowie vgl. *Witte/Sumka/Erekson*, 1979, S. 1151.

<sup>575</sup> Vgl. *Ipsen/Glasauer/Lasch*, 1986, S. 19.

<sup>576</sup> *Glasauer*, 1986, S. 271.

<sup>577</sup> Vgl. *Sallandt*, 1987, S. 40; *Leidner*, 1980, S. 169–194.

nen eine *zielgruppenbezogene, staatliche Wohnungspolitik notwendig*. Dabei steht im Mittelpunkt, wie *Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt* erfolgt und welche politischen Gefahren davon ausgehen können, wenn die Bevölkerung sich nicht mehr der Deckung ihres sozialen *Grundbedürfnisses* nach Wohnen sicher ist und Wohngebiete der *sozialen Deprivation* anheim gestellt werden. Wohnungspolitik wird sich in institutionalistischer Perspektive nicht auf monetäre Transfers beschränken lassen, sondern erfordert eine zielgruppenorientierte Intervention auch mittels *Realtransfers*.

#### 4.3.2.3.3 Teilmärkte des Kapitalmarktes

Den Kapitalmarkt in Teilmärkte zu unterteilen scheint zunächst in modernen Gesellschaften abwegig, da ja gerade auf den Kapitalmärkten die Globalisierung zweifelsohne weit fortgeschritten ist. Zudem gelten der Devisen-, Renten- und Aktienmarkt als Lehrbuchbeispiele neoklassisch funktionierender Märkte, die sich durch anonyme Austauschbeziehungen, hohe Preisflexibilität und objektiven Ausgleich von Risiko und Rendite auszeichnen. Andererseits sind auch heute noch die Vermögensverteilung und die Sparfähigkeit unterschiedlich ausgeprägt und die Zugangsmöglichkeiten zum Kapitalmarkt nach Einkommen, Vermögen und sozialer Stellung unterschiedlich.

Der grundlegende Unterschied zwischen der neoklassischen und der institutionalistischen Kapitalmarkttheorie liegt darin, ob das Sparverhalten und die Kreditvergabe in Abhängigkeit von sozio-strukturellen Merkmalen aufgefaßt wird. In institutionalistischer Sichtweise wird die Bedeutung der Zinshöhe für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Kapitalmarkt geringer (als von der Neoklassik vermutet) eingeschätzt, wobei auch für die Teilmärkte des Kapitalmarkts verschiedene Ausgleichsmechanismen existieren.<sup>578</sup> Nicht nur die Zinshöhe, sondern auch die Analyse der Spar motive und der Vergabep raxis bei Krediten sollten daher der theoretische Ansatzpunkt sein.<sup>579</sup>

Bedenken gegenüber der Ausgleichsfunktion des Zinses wurden auch innerhalb der Neoklassik formuliert. Sie lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß die Höhe des Zinses zwar die Portfoliostruktur beeinflußt, sich jedoch kaum auf das angesparte Volumen auswirkt. Letzteres wird von anderen ‚Störgrößen‘ determiniert, wie z. B. der Inflationsrate, der konjunkturellen Situation sowie Einkommenshöhe und Einkommenserwartungen der privaten Haushalte.<sup>580</sup> In der neueren Spartheorie wird der Zusammenhang zwischen Zins und Sparen zwar als tendenziell positiv, aber zunehmend komplexer aufgefaßt.<sup>581</sup>

<sup>578</sup> Vgl. hier und im folgenden *Schönig*, 1996 b, S. 38–40.

<sup>579</sup> Vgl. *Haller*, 1956, S. 663; *Mooslechner*, 1989, S. 22.

<sup>580</sup> Vgl. *König*, 1978, S. 524 und *Blümle*, 1985, S. 41, 47.

<sup>581</sup> Insbesondere ist nach *Keynes* die Einkommensentwicklung und nicht der Zins die maßgebliche Determinante des Sparverhaltens. „Demnach war das Sparen nicht ertragsorientiert,

Die institutionalistische Kapitalmarkttheorie richtet ihr Erkenntnisinteresse auf das *Sparen als eine eigenständige Handlung*. Eine differenzierte Analyse der mehrdimensionalen Bestimmungsgründe des Sparverhaltens ergibt, daß exogene Rahmenbedingungen und endogene Sparmotive unterschieden werden müssen. Rahmenbedingungen und Motive sind in der institutionalistischen Sichtweise interdependent, da z. B. eine veränderte Konjunkturlage je nach Alter der Bezugsperson ebenso unterschiedliche Wirkungen auf das Sparverhalten haben kann wie auch die sozio-strukturellen Merkmale des einzelnen (sozialer Status, Bildung) seine Sparpräferenz beeinflussen.<sup>582</sup> Zwar bestehen für den Haushalt erhebliche Gestaltungsspielräume. Gleichwohl hat es sich in der empirischen Forschung bewährt, das Alter und den Erwerbsstatus der Bezugsperson als Leitmerkmal des Haushaltes zu betrachten, von dem aus tendenzielle Verstärkungen oder Restriktionen bei einzelnen Aspekten der Ersparnisbildung ausgehen.<sup>583</sup> So ergibt sich „die Vorteilhaftigkeit der Erweiterung der rein ökonomischen zu einer sozioökonomischen Sichtweise der Erklärung“<sup>584</sup>. Vermittelt über die Merkmale des Haushaltes können Konstanten im wirtschaftlichen Verhalten der Haushalte und in der Verteilung der von ihnen genutzten Anlageformen nach diesen Merkmalen festgestellt werden.<sup>585</sup> Wie schon auf dem Arbeitsmarkt, so erweist sich auch hier die Teilmarktstrukturierung als Ursache und Folge sozialer Ungleichheit.

Verschiedene empirische Untersuchungen zum Sparverhalten privater Haushalte legen die Vermutung nahe, daß das Sparverhalten in mehr oder weniger engem Zusammenhang mit den sozialstrukturellen Merkmalen des Haushaltes steht. Als Ergebnis einer eigenen empirischen Untersuchung wurden vom Verfasser zwölf ‚Sparhaushaltstypen‘ vorgeschlagen, mit denen die Merkmale der Sozialstruktur in Kombinationen zusammengefaßt wurden.<sup>586</sup> Sozialstrukturelle Merkmale sind geeignet, die Portfoliostruktur zu erklären, wobei immer auch „subjektive Einflußfaktoren in

---

sondern im wesentlichen als Ansparen zu verstehen. Das Spektrum der Rahmenbedingungen und Sparmotive eines Haushalts (Alter, Vorsorgebedürfnis, Geiz, Risikoaversion) muß nach Keynes gleichsam als das Ausgangsniveau gedacht werden, von dem aus dann bei steigendem Einkommen *ceteris paribus* das fundamentale psychologische Gesetz seine Wirkung zeigt.“ König, 1978, S. 515; vgl. auch Maier, 1983, S. 8.

<sup>582</sup> Vgl. Schönig, 1996 b, S. 43 ff.

<sup>583</sup> Vgl. die Arbeiten von Maier, 1983; Mooslechner, 1989; Euler 1990 und 1991.

<sup>584</sup> Sehr anschaulich läßt sich beispielsweise zeigen, daß die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern zwar der Sache nach (Ausgabenereignis) unabhängig von sozialen Statusvariablen ist, daß jedoch der Umfang (Ausgabenhöhe) der für den Konsum aufgebrachten Mittel stark mit dem Haushaltsnettoeinkommen, dem Vermögensstand u. a. Statusvariablen korreliert. Vgl. Merz, 1983, S. 245, Zitat S. 251.

<sup>585</sup> Vgl. Helm, 1985, S. 70. Eine sehr gute Übersicht zur Verteilung von Anlageformen nach sozio-ökonomischen Merkmalen findet sich bei Schlomann, 1992, S. 184.

<sup>586</sup> Die Untersuchung ergab, daß die Frage, warum nun der einzelne Haushalt konkret spart, nicht aufgrund der direkten Befragung nach klassischen Sparmotiven (Zweck-, Vorsichts- oder Ertragssparen) beantwortet werden kann. Statt dessen lassen sich aus Einkommen, Alter, Haushaltsgröße, Erwerbsstatus und Nationalität typisches Sparverhalten und Anlageformen rekonstruieren. Vgl. Schönig, 1996 b, S. 121–153.



einem beachtlichen Umfang“ berücksichtigt werden müssen.<sup>587</sup> Es kann daher von einem sozialökonomisch beeinflussen, subjektiven Sinn der Sparentscheidung gesprochen werden. Bei der Konzeption vermögenspolitischer Förderinstrumente wäre daher zu prüfen, wie sich verschiedene Sparhaushaltstypen gegenüber den möglichen Anlageformen verhalten.

Seitens der privaten Kreditwirtschaft ist ein entsprechendes Eingehen auf die Bedingungen in den Teilmärkten des Kapitalmarkts eine Selbstverständlichkeit. Die Kreditinstitute versuchen, auf die unterschiedliche Kapitalmarktpräsenz der privaten Haushalte mit einer differenzierten Marketingstrategie zu reagieren. Durch eine *Preis-/Leistungsdifferenzierung verstärken sie die Teilmarktstrukturierung der Kapitalmärkte* im Sinne eines zielgruppenorientierten Wettbewerbs. In der Bankbetriebslehre sind denn auch Unterscheidungen zwischen Massen- versus Privatkunden oder in A, B und C-Kunden weit verbreitet.<sup>588</sup> Diesen Kunden werden aufgrund unterschiedlicher Umsatzvolumina und Deckungsbeiträge für das Bankgeschäft qualitativ und quantitativ sehr differenzierte Leistungen angeboten und Zugänge zu modernen Kapitalmarktinstrumenten eröffnet. Eine staatliche Politik der Förderung der Vermögensbildung sollte daher aus institutionalistischer Sicht die Förderung von Anlageformen beinhalten, zu denen sozialstrukturell unterschiedliche Zugangsbarrieren bestehen. Insbesondere könnte der Staat *Sicherungsgarantien* geben und mit *flexiblen Förderkonditionen* Diskriminierungsmechanismen entgegenwirken.

#### 4.3.2.3.4 Teilmarkttheorie und modifiziert *keynesianische* Ansätze

Zwischen dem Institutionalismus und dem modifizierten *Keynesianismus* (auch *Post-Keynesianismus* genannt) bestehen Berührungspunkte. Bisweilen wird sogar eine Konvergenz zwischen beiden Schulen konstatiert.<sup>589</sup> Die Berührungspunkte zwischen beiden Schulen liegen darin, daß führende Autoren (*Mitchell* und *Keynes*) einen Schwerpunkt auf die Konjunkturtheorie legen und dies wiederum eine Akzentuierung des Prinzips der kumulativen Verursachung von Ungleichgewichten bedeutet. Aufgrund dieses Prinzips wird Arbeitslosigkeit nicht zwangsläufig durch die Ausgleichsmechanismen des Marktes abgebaut; diese kann sich aufgrund von Rigiditäten vielmehr verfestigen oder sogar verstärken.

Langfristig wird sich daher nach institutionalistischer Sicht kein allgemeines Gleichgewicht einstellen, sondern die Unregelmäßigkeiten, Unwägbarkeiten und

---

<sup>587</sup> Vgl. *Helm*, 1985, S. 264.

<sup>588</sup> Diese Einteilung ist aus Sicht des Bankbetriebs verbreitet. Jede Bank kann demnach ein Ranking ihrer Kunden nach deren Beitrag zum Ertrag der Bank durchführen. A-Kunden (vermögende Privatkunden, Firmenkunden) sind jene, die durch sehr hohe Beträge an Transaktionen und/oder Beständen sehr bedeutend für den Ertrag der Bank sind. B- und C-Kunden (Mengenkunden) werden aufgrund der geringen von ihnen vertretenen Volumina mit standardisierten Bankleistungen bedient. Vgl. *Büschgen*, 1995, S. 96; *Schierenbeck*, 1994, S. 415.

<sup>589</sup> Vgl. *Katterle*, 1990, S. 122.



Rigiditäten der marktwirtschaftlichen Entwicklung werden für die meiste Zeit eine Unterbeschäftigung des Faktors Arbeit induzieren.<sup>590</sup> Daraus folgt der Auftrag an die Politik, stabilisierend in die wirtschaftliche Entwicklung einzugreifen, um eine kumulative Verschärfung von Rezessionen zu verhindern. Die Rationierungsprozesse geben der Theorie Notwendigkeit und Gelegenheit, auf einzelnen Märkten oder in der Gesamtwirtschaft eine kurzfristige Perspektive anzulegen und seitens der Politik entsprechend zu intervenieren.<sup>591</sup> Letztlich kommen daher *Keynesianer* und *Institutionalisten* zu ähnlichen Bewertungen.

Wie der *Institutionalismus* geht auch der *Keynesianismus* von der Notwendigkeit einer Intervention in die unregulierte Marktwirtschaft aus, um damit die Erreichung gesellschaftlicher Ziele sicherzustellen. Ein Urteil über das Ausmaß an Übereinstimmung hängt davon ab, auf welche Aspekte der Theorien man seinen Fokus richtet und welchen Forschungsstand man rezipiert. Das Maximum an Konvergenz ist wohl in den fünfziger und sechziger Jahren erreicht worden, als seitens der *Institutionalisten* das *keynesianische* Instrumentarium für die Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele entdeckt wurde. In diesem Zusammenhang sprach der damals maßgebende *Ayres* gar von einer „natürlichen Affinität“<sup>592</sup> zwischen der *Keynesianischen* und der *institutionalistischen* Theorie.<sup>593</sup>

Heutige Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen modernem *Institutionalismus* und modifiziert *keynesianischen* Ansätzen werden dann deutlicher, wenn man nicht von einem ‚hydraulischen *Keynesianismus*‘ regelgebundener Intervention ausgeht, sondern den Akzent auf die Teilmarktorientierung und eine Abkehr vom einfachen Ziel-Mittel-Ansatz rationaler Politik legt.<sup>594</sup>

Hinsichtlich des Teilmarktaspekts ist zu betonen, daß sich nach Ansicht der Vertreter einer modifiziert *keynesianischen* Theorie die Volkswirtschaften in der Regel außerhalb des markträumenden Gleichgewichts befinden. Dies wiederum ist darauf zurückzuführen, daß auf den wenigsten Märkten (und Teilmärkten) hochgradig flexible Preise vorherrschen, die eine Feinabstimmung zwischen Angebot und Nachfrage ermöglichen würden. Statt einer Gleichgewichtssituation gehen die Modelle des modifiziert *keynesianischen* Ansatzes davon aus, daß sich die Preise auf den meisten Gütermärkten – aus einer Vielzahl von Gründen – auf Teilmärkten und dort nur mit Verzögerung und auch unvollständig anpassen.<sup>595</sup> Von besonderer Bedeu-

<sup>590</sup> Vgl. *Lee*, 1994, S. 4–9; *Brothwell*, 1994, S. 358–361.

<sup>591</sup> „Keynes was interested only in very short-period questions (he used to say: ‚The long period is a subject for undergraduates‘) and so for him the distinction between making comparisons of the structure of different positions and tracing the consequences of change was perhaps not so very important.“ *Robinson*, 1962, S. 75.

<sup>592</sup> Vgl. *Ayres*, 1951, S. 48.

<sup>593</sup> Eine ähnlich positive Bewertung findet sich bei *Weisser*, 1956 b, S. 1092.

<sup>594</sup> Vgl. *Reuter*, 1994, S. 386 ff.

<sup>595</sup> Die modifiziert *keynesianischen* Ansätze stehen damit insbesondere in Opposition zur neuklassischen Theorie nach *Lucas* u. a.

tung ist dabei, daß die Unternehmen auf einen Aufschwung und einen Abschwung unterschiedlich reagieren. Im Abschwung liegt die erste Reaktion auf eine sinkende Nachfrage in einer *Mengenanpassung*. Nachlassende Nachfrage führt zunächst nicht zu einer Preissenkung, sondern zur Lageraufstockung und zu einem Produktionsrückgang, der dann Wechselwirkungen in anderen Märkten erzeugt. Solche vielfach beobachtbaren Mengenreaktionen sind der typische Anpassungsmechanismus in der Rezession, da Löhne und Güterpreise lange Zeit unbeeinflussbar bleiben. Erst bei einem langfristigen Nachfrageeinbruch ist eine Preissenkung zu erwarten. Hat sie allgemeinen Charakter, dann kommt es zur Deflation, die wiederum als deutlichstes Zeichen dafür gilt, daß die Volkswirtschaft in eine tiefe Rezession geraten ist. Umgekehrt betrachtet bleiben im Aufschwung die angebotenen Gütermengen zunächst – produktionstechnisch bedingt – konstant. Damit bleibt im Aufschwung ein Spielraum für Preiserhöhungen, der erst mit zunehmender Produktion wieder abschmilzt.

Hinsichtlich der *Kritik am einfachen Ziel-Mittel-Ansatz rationaler Politik* wird dessen Unangemessenheit konstatiert, „da er unterstellen muß, daß die Verhaltensfunktionen der Wirtschaftssubjekte erstens bekannt sind und zweitens die Variablen, die das Verhalten der Wirtschaftssubjekte beschreiben, im Zeitablauf stabil bleiben. Tatsächlich aber sind viele Verhaltensfunktionen durch Variablen geprägt, die zuweilen starken Schwankungen unterliegen, da sich die Zukunftserwartungen eruptiv ändern können.“<sup>596</sup> Der Stabilisierung von Zukunftserwartungen – sprich der Produktion von sozialer Sicherheit – kommt daher im Keynesianismus wie auch im Institutionalismus eine existentielle Bedeutung zu. Beide betonen die positive Rolle und Notwendigkeit entsprechender Institutionen.

Die Bedeutung der Institutionen ist nach Ansicht beider Ansätze auch der Grund dafür, daß sie in der Politikberatung die Existenz eines an sich überlegenen Politikmodells bezweifeln. Es gibt demnach kein Modell, das als Blaupause in allen entwickelten Industriestaaten implementiert werden könnte. Wer nach dieser Blaupause sucht, der übersieht die *Realität länderspezifischer Eigenheiten* und Institutionen, die im allgemeingültigen Makromodell nur unzureichend erfaßt werden.<sup>597</sup> Folgerichtig müßten diese Eigenheiten daher explizit in die Modelle eingeführt werden. Die heutige Praxis, wonach Spezifika der angelsächsischen (insbes. der US-amerikanischen) Situation implizit verallgemeinert werden, verdeckt den Blick auf die Funktionsweise anderer institutioneller Systeme.

<sup>596</sup> Heinel/Herr, 1998, S. 64 f.

<sup>597</sup> Vgl. Sesselmeier/Blauermel, 1997, S. 264 ff. zur Übersicht und für Folgerungen zur Arbeitsmarktpolitik. Dörsam, 1997, S. 78, verweist etwa darauf, daß die Effekte des Kündigungsschutzes aufgrund länderspezifischer Besonderheiten „vom Zusammenwirken des gesamten Institutionengefüges abhängig (sind, W. S.). Dies stellt sowohl die Adäquanz eines global gültigen Arbeitsmarktmodells als auch eines Patentrezepts zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme, wie es neoklassisch orientierte Wissenschaftler mit ‚mehr Markt im Arbeitsrecht‘ bieten, in Frage. Auch wird die methodische Kritik an institutionalistischen Arbeitsmarkttheorien... relativiert.“

In einem *Zwischenfazit* zur teilmarktorientierten Sozialpolitik ist festzustellen, daß sowohl auf dem Arbeits- als auch auf dem Wohnungs- und Kapitalmarkt *sozialpolitisch relevante Teilmarktstrukturierungen* zu beobachten sind. Seitens der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik wird betont, daß diese Teilmärkte als Institutionen den individuellen Handlungen *sowohl vor- als auch nachgelagert* und insofern Strukturen sozialer Ungleichheit sind. Zwar ist die einzelne Teilmarktgrenze veränderlich, an ihre Stelle tritt jedoch immer eine neue Grenze, so daß durch die Transitorität das Phänomen der Grenzziehung nicht an sich aufgehoben wird. Aus der Teilmarktstrukturierung und dem Ziel, auch kurz- und mittelfristig Lebenslagen zu verbessern, folgt nach Ansicht von Institutionalisten für die praktische Sozialpolitik die Notwendigkeit einer *zielgruppenorientierten Intervention auf Teilmärkten*.

#### 4.3.2.4 Thematisierung relativer sozialer Ungleichheit

Die Thematisierung sozialer Ungleichheit war schon immer eines der bedeutendsten Themen, durch die sich der Institutionalismus von der Neoklassik unterschieden hat.<sup>598</sup> Grundsätzlich könnte soziale Ungleichheit auch im Rahmen des neoklassischen Paradigmas thematisiert werden. Tatsächlich jedoch tendiert die neoklassische Analyse zu einem absoluten Armutsbegriff und einer eindimensionalen Betrachtung sozialer Ungleichheit in Anlehnung an die Grenzproduktivitätslehre.

Ganz anders verhält sich die institutionalistische Perspektive. Schon seit seinen Anfängen betont der Institutionalismus die Persistenz und Mehrdimensionalität sozialer Ungleichheit (so daß *Commons* nachdrücklich für eine progressive, direkte Einkommensteuer eintrat) und einen relativen Armutsbegriff (so daß *Veblen* die Beschränkung auf absolute Armutskriterien ablehnte).<sup>599</sup> Der Institutionalismus „liefert das theoretische Fundament für ein sozial bestimmtes Existenzminimum innerhalb einer Gesellschaft, dessen Komponenten neben den physiologischen Bedürfnissen ... aus immateriellen Gütern wie Bildung und Interaktionsmöglichkeiten bestehen. ... Nach *Veblens* Konzept liegt das Existenzminimum an der Grenze, an der die Chancen einer Erfüllung der Normen der Leisure Class nicht mehr gegeben sind, so daß ein Absinken in den informellen Sektor die Folge ist.“<sup>600</sup> Armut und Reichtum sind daher in institutionalistischer Sicht relativer sozialer Ungleichheit zwei Seiten einer Medaille.<sup>601</sup>

<sup>598</sup> Hunt, 1994, S. 54 verweist auf die Arbeiten von *Veblen*, *Dewey*, *Ayres*, *Dugger* u. a.

<sup>599</sup> Vgl. *Fisher*, 1994, S. 305 ff. Soziale Ungleichheit erweist sich als frappierend vielschichtiges Phänomen, bei dem sich nach institutionalistischer Auffassung zeigt, daß Individuen nur sehr beschränkt über ihr Humankapital entscheiden können und daß spätere Einkommensunterschiede durch institutionelle Reform beeinflusst werden können. Vgl. *Haggerty/Johnson*, 1995, S. 219.

<sup>600</sup> *Hölscher*, 1996, S. 180f.

In die deutschsprachige Sozialpolitiklehre hat der institutionalistische Begriff der relativen sozialen Ungleichheit vor allem durch den Lebenslagenansatz *Weissers* Eingang gefunden. Wie bereits mehrfach oben vermerkt,<sup>602</sup> wird nach *Weisser* die Lebenslage eines Menschen am Ausmaß seiner Handlungsspielräume gemessen. „Armut“ ist dann der Begriff für „Lebenslagen mit der Eigenschaft, daß Mengen an knappen Gütern, die zum sozialen Existenzminimum benötigt werden, nicht im vollen Umfang zur Verfügung stehen“.<sup>603</sup>

Die folgenden Ausführungen werden deutlich machen, daß in der deutschen Armuts- und Reichtumsforschung zwar auf den Lebenslagenbegriff *Weissers* aufgebaut wird, jedoch dessen obige Definition heute weiter gefaßt wird. Sowohl Armut als auch Reichtum werden auch nach neuerer institutionalistischer Sicht relativ definiert, wobei man als Maßstab auf die Hälfte bzw. das Doppelte des durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommens sowie auf mehrdimensionale Spielräume als Elemente des Lebenslagenbegriffs rekurriert.<sup>604</sup>

#### 4.3.2.4.1 Neuere Armutsforschung

Die Ergebnisse der verschiedensten Armutsuntersuchungen können hier nicht sämtlich referiert werden, zumal sie sich für die Bundesrepublik in den wesentlichen Aussagen decken. So liegt es nahe, sich im folgenden exemplarisch auf das empirische Bild der Armut zu beschränken, wie es sich aus den Ergebnissen der *Caritas*-Armutsuntersuchung von *Richard Hauser* und *Werner Hübinger*, dem Armutsbericht des *DGB* und *DPWV* von *Walter Hanesch* u. a. sowie den Ergebnissen der dynamischen Armutsforschung von *Stephan Leibfried* u. a. ergibt.

Ziel der *Caritas*-Armutsuntersuchung war es, „über die Ermittlung der Armutsbetroffenheit hinaus die Lebenslage der Klienten anhand wichtiger sozio-demographischer und haushaltsstruktureller Merkmale umfassend zu beschreiben“<sup>605</sup>. Für die Untersuchung wurde sowohl die *relative Einkommensarmut* als auch der *Sozialhilfebezug* betrachtet. Darüber hinaus wurden Schätzungen zur *verdeckten Armut* vorgenommen. Nach den Ergebnissen der Untersuchung sind überdurchschnittlich häufig unter den *Caritas*-Klienten Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern sowie jüngere Alleinstehende vertreten. Unter den von den *Caritas*-Klienten genannten Hauptgründen ihrer Sozialhilfeabhängigkeit dominierten 1991 Arbeitslosigkeit (Langzeitarbeitslosigkeit) mit zu geringen Ansprüchen auf Arbeitslosen-

---

<sup>601</sup> Armut kann als absoluter oder relativer, objektiver oder subjektiver, materieller oder immaterieller und schließlich als politischer Begriff definiert werden. Vgl. *Jacobs*, 1995, S. 404; *Piachaud*, 1992, S. 72 f.

<sup>602</sup> Vgl. Abschnitte 4.1.1.2 „Argumente wider eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik“ und 4.3.2.2.3 „Soziale Bedarfe bei struktureller Heterogenität und peripherer Dependenz“.

<sup>603</sup> *Weisser*, 1956 b, S. 987.

<sup>604</sup> Vgl. zum Überblick: *Andretta*, 1991, S. 29–101.

<sup>605</sup> *Hauser/Hübinger*, 1993, S. 83.

geld oder -hilfe mit 34,9 % sowie fehlender oder unzureichender privater Unterhalt mit 25,9 %. Zu niedrige Erwerbsunfähigkeits-, Alters-, oder Hinterbliebenenrenten werden von 14 % genannt. Als Überbrückung der Bewilligungsdauer bei beantragten Leistungen dient die Sozialhilfe bei 7,9 % der Klienten. Darin kommt der Charakter der *Sozialhilfe als Substitut für Leistungslücken der übergeordneten Sicherungssysteme* zum Ausdruck. Als wichtiger Befund ist festzuhalten, daß sich ein knappes Drittel der Sozialhilfeempfänger vorher in guten oder sehr guten ökonomischen Verhältnissen befand. Das Risiko der Sozialhilfebedürftigkeit reicht bis in die Mittelschichten.<sup>606</sup>

Aufgrund ihrer Ergebnisse entwerfen *Hauser/Hübinger* Leitlinien für eine wirksame und widerspruchsfreie Politik der Armutsbekämpfung und Armutsvermeidung. Sie gehen davon aus, daß die zentralen Gründe der Armutsentstehung beseitigt werden müssen, was zunächst eine Milderung der materiellen Not bedeuten würde, die in der Folge aber auch mit positiven Wirkungen auf immaterielle Probleme verbunden ist. Kernpunkt der Reform sollte ihrer Ansicht nach erstens die Vermeidung von Armutslagen dadurch sein, daß „die der *Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme*, die jeweils eines der großen sozialen Risiken absichern, ... ‚armutsfest‘ gemacht werden, d. h. selbst ein sozio-kulturelles Existenzminimum gewährleisten, so daß es Leistungsberechtigte in der Regel nur mit einer Verwaltung zu tun haben.“<sup>607</sup> Zudem ist es notwendig, daß die Berechtigten dazu angehalten werden, ihre Ansprüche auch geltend zu machen und daß im Falle von Wohnungskündigung und Obdachlosigkeit sehr schnell Bürgschaften übernommen werden. Zweitens müssen die bereits Verarmten in ihrem Wiederaufstieg unterstützt werden (Fortbildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Drittens ist schließlich das sozioökonomische Existenzminimum in Form der Sozialhilfe auch weiterhin an die Entwicklung der Nettoeinkommen anzupassen.

Das Erkenntnisinteresse des Armutsberichts von *DGB* und *DPWV* deckt sich weitgehend mit dem der *Caritas*-Armutsuntersuchung, wobei jedoch als Datenbasis auf das SOEP sowie regionale Sondererhebungen in Ostdeutschland zurückgegriffen wurde. Armut als Kumulation von Unterversorgungslagen ist eines der zentralen Stichworte dieses Armutsberichts, der explizit auf den Lebenslagenansatz Bezug nimmt.<sup>608</sup> Grundidee ist dabei, daß sich in den Bereichen Einkommen, Arbeit, Wohnraum, Gesundheit und Bildung einzelne Unterversorgungen definieren lassen, womit der relative Armutsbegriff operationalisiert wird.

Diese Unterversorgungslagen sind als Quoten für die Unterversorgung von Personen in einem Lebensbereich definiert. In einem ersten Schritt werden daher Einzelunterversorgungslagen für die obigen Bereiche definiert. Dabei wird danach gefragt, welche Gruppen innerhalb der Bevölkerung von den jeweiligen Unterversor-

<sup>606</sup> Vgl. *Hauser/Hübinger*, 1993, S. 408.

<sup>607</sup> *Hauser/Hübinger*, 1993, S. 418. Hervorhebungen im Original.

<sup>608</sup> Vgl. *Hanesch* u. a., 1994, S. 126 f.

gungen besonders stark betroffen sind. In einem zweiten Schritt werden dann – Armut ist die Kumulation von Unterversorgungslagen – Quoten für die Unterversorgung von Personen in mehr als einem Lebensbereich ermittelt. Dabei zeigt die Untersuchung im Ost/West-Vergleich eine sehr unterschiedliche Situation und Entwicklung. Als besondere sozialstrukturelle Problemgruppen konnten Ausländer, an- und ungelernte Arbeiter sowie Personen ohne Bildungsabschluß nachgewiesen werden.<sup>609</sup> Die Betrachtung der Armut als Kumulation von Unterversorgungslagen zeigt, daß 1992 ein Drittel (35,5 %) der bundesdeutschen Bevölkerung in mindestens einer der Dimensionen Einkommen, Arbeit, Wohnraum oder Bildung unterversorgt war, wobei im Ost/West-Vergleich erhebliche Unterschiede hervortreten. In mindestens zwei Bereichen waren 7,9 % der Bevölkerung unterversorgt, 7,3 % im Westen und 10,3 % im Osten.<sup>610</sup> Extrem unterversorgt mit drei oder vier Unterversorgungslagen zeigen sich im Westen lediglich 1,2 %, im Osten 1,5 %. Von kumulativer Armut sind besonders Frauen (Arbeit, Einkommen), Ausländer (Bildung, Arbeit), Alleinerziehende (Arbeit, Einkommen), Paare mit mehr als einem Kind (Wohnraum), Nichterwerbstätige (Arbeit) sowie Personen ohne Schul- und Ausbildungsabschluß betroffen. Es liegt auf der Hand, daß Personen in kumulativer Armut einen Hilfeansatz benötigen, der ebenfalls mehrdimensional, d. h. auf die einzelnen Bereiche der Unterversorgung abgestellt ist. Angesichts der Teilmarktstrukturierung des Arbeits- und Wohnungsmarktes bedeutet dies aus institutionalistischer Sicht eine Plädoyer für einen integrierten, zielgruppenorientierten Hilfeansatz.

Am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen hat sich seit Mitte der achtziger Jahre um *Stephan Leibfried* u. a. eine Forschungsgruppe etabliert, die sich besonders mit der Lebenslage der Betroffenen über einen längeren Zeitraum beschäftigt. Der Begriff der ‚dynamischen‘ Armutsforschung ist mißverständlich, da grammatikalisch nicht korrekt. Denn er soll keineswegs besagen, daß es sich um eine besonders dynamische Forschungsrichtung handelt, sondern vielmehr wird unterstellt, daß Armut nicht statisch verläuft, sondern einer gewissen Dynamik unterliegt. Es gibt also Wege in die Armut hinein und ebenso aus der Armut heraus. Korrekt müßte dieser Forschungsansatz also ‚Armutsdynamik-Forschung‘ heißen.<sup>611</sup> Alternativ ist auch der Begriff ‚lebenslauftheoretische Armutsforschung‘ zu finden. Die dynamische Armutsforschung ist *längsschnitorientiert*, untersucht also die *Veränderung in der Lebenslage einzelner Personen*. Deren Armutsbiographie wird in einzelnen Idealtypen zusammengefaßt, so daß sich ein Bild über Lebensphasen, Armutstypen und Armutsrisiken abzeichnet. Letztlich interessiert besonders, unter welchen Umständen eine Rückkehr in den relativen Wohlstand möglich ist und wie die Sozialpolitik dazu beitragen kann.<sup>612</sup>

<sup>609</sup> Vgl. *Hanesch* u. a., 1994, S. 172 ff.

<sup>610</sup> Vgl. *Hanesch* u. a., 1994, S. 178.

<sup>611</sup> Vgl. *Butterwege*, 1996, S. 69 ff.

<sup>612</sup> Als ein sehr indirekter Begründer der heutigen dynamischen Armutsforschung kann der Engländer *B. Seebom Rowntree* angesehen werden, der 1901 eine empirische Studie über die Armut der Arbeiter in York veröffentlichte. *Rowntree* kam zu dem Ergebnis, daß Armut nicht

Die Ergebnisse der dynamischen Armutsforschung kumulieren in der provokanten These, daß Armut kein Zustand, keine Eigenschaft von Personen oder Bevölkerungsgruppen ist, sondern eine kürzere oder längere *Episode* im Leben vieler Menschen.<sup>613</sup> Zur Beschreibung der Episoden werden sechs Zeittypen unterschieden. Sie reichen von extrem kurz (unter einem Monat) bis zu sehr lang (über 61 Monate). Die Daten zeigen, daß 1983–1989 der *kurzzeitige Bezug von Sozialhilfe* mit 46 % der Fälle der häufigste Zeittyp war. Diese Art des Sozialhilfebezuges ist auf eine Überbrückung zeitweiliger Notphasen, also des Wartens auf ‚reguläre‘ Leistungen der Sozialversicherung, zurückzuführen. Andererseits findet sich eine *Häufung von besonderen Problemfällen* bei den Langzeitbeziehern, die insgesamt 23 % der Fälle ausmachen.<sup>614</sup> Bei den Ursachen für den Einstieg und Ausstieg der Sozialhilfe wurden nicht weniger als 51 Ursachen unterschieden. Der mit Abstand wichtigste Grund war das „Warten auf vorrangige Leistungen“, das 36 % der Einstiege erklärt bzw. das „Einsetzen vorrangiger Leistungen“, das 33 % der Ausstiege ermöglicht. Weiterhin sind die „Arbeitsaufnahme“ (18 %), der Ausbildungsbeginn/die Rückkehr in die Heimat (je 4 %) und die Heirat/Rückkehr zum Ehemann oder höheres Erwerbseinkommen (je 2 %) zu nennen.<sup>615</sup> In enger Verbindung mit diesen Ergebnissen steht die Frage, wie die Betroffenen selbst „die Zeitlichkeit von Armut wahrnehmen“.<sup>616</sup> An diesem Punkt wird ein wichtiges Element des Lebenslagenansatzes – nämlich die *subjektive Beurteilung der Lebenslage* – in die dynamische Armutsforschung integriert.<sup>617</sup> Die „subjektiven Überbrücker“ betrachten den Sozialhilfebezug von vornherein als eine vorübergehende Phase in ihrem Leben. Bei den „mißglückten Überbrückern“ war der Sozialhilfebezug zunächst nur als Überbrückung – z. B. der Arbeitslosigkeit – gedacht, es kam jedoch statt dessen zu einer längeren, oft diskontinuierlichen Armutskarriere. Die „subjektiven Langzeitbezieher“ richten sich schließlich auf einen längeren Verbleib in der Sozialhilfe ein oder halten ihn für wahrscheinlich.

Als *Zwischenfazit* der angeführten Studien ist aus institutionalistischer Sicht hervorzuheben, daß relative Armut heute in Deutschland sowohl durch *klassische*

---

gleichgesetzt werden könnte mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe. Arbeiter zu sein ist also nicht gleichbedeutend mit arm zu sein. Vielmehr tritt seiner Ansicht nach Armut zu bestimmten Zeiten ein, beispielsweise wegen erhöhter familiärer Belastung (z. B. Kindererziehung und Einkommenseinbußen). *Leibfried/Leisering* weisen darauf hin, daß sich bei dieser Sichtweise sogar Parallelen zur mittelalterlichen Ansicht des Schicksalsrads herstellen lassen. Zudem ist bemerkenswert, daß in Deutschland bereits *Elisabeth Liefmann-Keil* in ihrer „Ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“ von 1961 auf den Beitrag *Rowntrees* hingewiesen hat und es auch sonst einige verschüttete Ansätze der dynamischen Armutsforschung in Deutschland gab. Vgl. *Leibfried/Leisering*, 1995, S. 63 f.; *Liefmann-Keil*, 1961, S. 69 f.; *Buhr*, 1995, S. 96 f.

<sup>613</sup> Vgl. *Leisering*, 1995, S. 73.

<sup>614</sup> Vgl. *Leibfried/Leisering*, 1995, S. 80.

<sup>615</sup> Vgl. *Leibfried/Leisering*, 1995, S. 88.

<sup>616</sup> *Buhr*, 1995, S. 173.

<sup>617</sup> Vgl. *Leibfried/Leisering*, 1995, S. 109.



*Strukturierungsmerkmale* von Armutsrisiken (nach den Ergebnissen der statischen Armutsforschung) als auch durch *Verzeitlichung und soziale Entgrenzung* (nach den Ergebnissen der dynamischen Armutsforschung) gekennzeichnet ist. Instrumentell wird seitens der neueren Armutsforschung eine allgemeine Grundsicherungspolitik gefordert. Diese kann nach dem Konzept der *bedarfsorientierten Mindestsicherung* dadurch erreicht werden, daß die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme, ‚*armutsfest*‘ gemacht werden<sup>618</sup>, womit die Barrieren zur Verwirklichung des Bedarfs vermindert werden. So würde nicht nur in großem Umfang verdeckte Armut bekämpft, es würden zudem die Kommunen finanziell entlastet und die Sozialämter könnten sich wieder auf die Einzelfallhilfe in besonderen Lebenslagen konzentrieren.<sup>619</sup> Letzteres ist Voraussetzung für die Verwirklichung eines integrierten Hilfeansatzes.

#### 4.3.2.4.2 Neuere Reichtumsforschung

Bereits *Veblen* verfaßte mit seiner „Theorie der feinen Leute“ ein klassisches Werk des Institutionalismus, das sich dem Phänomen des Reichtums in der Gesellschaft widmete. Sein Interesse galt nicht dem empirischen Umfang und der Messung von Reichtum, sondern vielmehr dessen ‚demonstrativen‘ Erscheinungsformen wie etwa hinsichtlich des Müßiggangs, des Konsums oder der Weltanschauung. Schon für *Veblen* war Reichtumsforschung eine Form der Gesellschaftskritik.<sup>620</sup>

Reichtum ist nach institutionalistischer Auffassung eine Frage der relativen Positionierung und damit insbesondere Pendant zur Armut. Im Gegensatz zur Armutsforschung ist jedoch die wissenschaftliche Untersuchung des Reichtums in Deutschland bislang nur ansatzweise erfolgt. Ein besonderes Verdienst kommt hier *Ernst-Ulrich Huster* zu, der seit Mitte der neunziger Jahren den Reichtum in Deutschland immer wieder thematisiert. Nach *Huster* ist die Untersuchung des Reichtums in Deutschland aus zwei Gründen notwendig. Zum einen bildet die Aufdeckung der empirischen Einkommens- und Vermögensverteilung die Situationsanalyse als Grundlage der rationalen Verteilungspolitik. Zum anderen zeigt die Untersuchung der Ursachen und Folgen von Reichtum nach wie vor Ansätze zur Gesellschaftskritik.<sup>621</sup>

Ausgangspunkt der empirischen Reichtumsforschung ist die Diskussion um ‚den‘ richtigen Reichtumsbegriff. Eine solche hat es bislang – im Gegensatz zur

<sup>618</sup> Vgl. *Hauser/Hübinger*, 1993, S. 418. Die Verstärkung von Grundsicherungselementen ist auch Forderung der dynamischen Armutsforschung. So sollten auf allen Ebenen der vorrangigen Sicherung Mindestleistungen eingebaut und mit einer Kinderkomponente ergänzt werden. Bei dieser Forderung berufen sich Leibfried und Leisering explizit auf die Grundsicherungsforderungen von Hauser und Hübinger. Vgl. *Leibfried Leisering*, 1995, S. 318 ff.

<sup>619</sup> Vgl. *Becker*, 1998, S. 755.

<sup>620</sup> Vgl. *Veblen*, 1899/1997.

<sup>621</sup> Vgl. *Huster*, 1997, S. 1 f.



Diskussion um den Armutsbegriff – nicht gegeben. Um dennoch einen ersten Anhaltspunkt zur empirischen Erfassung von Reichtum zu haben, schlägt *Huster* vor, in Analogie zum relativen Armutsbegriff einen *relativen Reichtumsbegriff* zu definieren. Er definiert Reichtum durch das Überschreiten des doppelten durchschnittlichen, gewichteten Haushaltsnettoeinkommens. Darüber hinaus wäre zu erwägen, ob dieser ‚Einkommensreichtum‘ nicht auch – ebenfalls in Analogie zur Armutsforschung – durch qualitative Kriterien ergänzt werden sollte. Ein Anhaltspunkt dafür könnten größere Spielräume sein, die durch Reichtum in den verschiedenen Spielräumen der Lebenslage auftreten. Als ein Indikator für solche Spielräume zieht *Huster* die *Sparfähigkeit* heran, da gesparte Beträge nicht unmittelbar für den Konsum verwendet werden müssen und in der folgenden Periode die eigenen materiellen Spielräume erhöhen.

Trotz der problematischen Datenbasis ist das Bild recht eindeutig: Bei einem durchschnittlichen *verfügbaren Einkommen* je privaten Haushalt von ca. 5.000 DM haben 1993 allein die Selbständigenhaushalte insgesamt und besonders jene außerhalb der Landwirtschaft die Reichtumsgrenze überschritten. Das Einkommen der Selbständigen außerhalb der Landwirtschaft ist im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen aller Privathaushalte von 1972 bis 1995 von 255 % auf 351 % gestiegen, wobei zu berücksichtigen ist, daß innerhalb der Gruppe der Selbständigen die höchste Streuung der Einkommenshöhe zu beobachten ist.<sup>622</sup> In der überdurchschnittlichen Steigerung der Selbständigeneinkommen zeigt sich erneut die bereits oben erwähnte Polarisierung der funktionellen Einkommensverteilung.<sup>623</sup> Orientiert man sich auch bei der Bestimmung des ‚*Vermögensreichtums*‘ wiederum an der Verdopplung des Durchschnitts (derjenigen Haushalte, die überhaupt Vermögen besitzen), so liegt die Reichtumsgrenze beim Geldvermögen 1993 in Höhe von 180.000 DM, bei 656.000 DM Immobilienvermögen (Verkehrswert, nur Immobilieneigentümer) und bei 570.000 DM Gesamtvermögen (alle Haushalte mit Vermögensbesitz).<sup>624</sup> Daraus ergibt sich, daß ca. 10 % zu den reichen Haushalten gemessen am Geldvermögen zählen, 6 % beim Immobilienvermögen und 8 % beim Gesamtvermögen.<sup>625</sup>

Auf die Bedeutung des *Sparens* als Indikator erweiterter Spielräume der Lebenslage wurde bereits oben hingewiesen. Auch hier war es vor allem *Huster*, der die empirischen Befunde zum Sparen für die Diskussion um Reichtungsmessung nutzte. Er geht davon aus, daß sich mit zunehmendem Einkommen die Konsumstruktur und das Sparverhalten ändert. Je niedriger das verfügbare Haushaltseinkommen ist, desto stärker ist der Verbrauch – gemäß dem *Engelschen* Gesetz – auf die Befriedigung des Grundbedarfs (Wohnen, Essen, Kleidung, Energie) konzentriert. Mit steigendem Einkommen entstehen immer größere Freiräume. Es werden mehr langle-

<sup>622</sup> Vgl. *Schäfer*, 1996, S. 605 ff.

<sup>623</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.2.1.1 „Polarisierung und Pluralisierung der Sozialstruktur“.

<sup>624</sup> Eigene Berechnung nach *Schäfer*, 1996, S. 610.

<sup>625</sup> Eigene Schätzung nach den klassifizierten Angaben der Tabelle in *Schäfer*, 1996, S. 610.

bige und hochwertige Güter konsumiert, und es wird mehr gespart.<sup>626</sup> Gerade bei reichen Personen ist fraglich, ob deren Sparen tatsächlich ein Residuum ihres Konsums ist und mit Konsumverzicht gleichgesetzt werden kann.<sup>627</sup> Neuere Untersuchungen legen für die Mehrzahl der Haushalte nahe, das Sparen als eigenständig motivierte Handlung aufzufassen, hinter der sich eine Komplexität realer Sparmotive verbirgt. Es ist daher für die Gesamtheit der Haushalte notwendig, in einer Theorie des Sparens unmittelbar auf die Bestimmungsgründe und Motive des Sparens abzustellen. Im Gegensatz dazu spielen die Sparmotive für die reichen Haushalte kaum noch eine Rolle: „Von einer bestimmten Höhe der Einkommen der Haushalte ab spielen die genannten Motive nur mehr eine untergeordnete Rolle, da sich eine mehr oder weniger automatische Ersparnis ergibt, weil eine beinahe vollständige Bedarfssättigung auch bei anspruchsvollem Bedürfnisstand nur einen Teil des Einkommens beansprucht. Eine gewisse Willensentscheidung liegt aber auch hier noch vor, wenn auch ein solches Sparen kaum mehr etwas mit Verzichten zu tun hat.“<sup>628</sup> Die Sozialforschung ist beim Sparverhalten reicher Haushalte in ständiger Gefahr, der „Rationalisierung eines geizigen Verhaltens“<sup>629</sup> zu erliegen.

Wie ist nun der Befund einer Polarisierung und Verfestigung reicher Haushalte zu erklären und zu bewerten? Neoklassisch orientierte Ökonomen verweisen auf unterschiedliche Faktorausstattung und Produktivität sowie in dynamischer Hinsicht auf stochastisches, multiplikatives Zusammenwirken sich verfestigender Faktoren. Demgegenüber wird seitens institutionalistisch orientierter Autoren auf wirtschaftliche Macht sowie den Einfluß sozioökonomischer Variablen im Prozeß der kumulativen Verursachung verwiesen.<sup>630</sup>

Weiterführend sind in der neueren Reichtumsforschung schließlich Überlegungen zu dessen ambivalenten gesellschaftlichen Folgen. Diese Ambivalenz hat *Huster* mit der Unterscheidung des Reichtums als *Leit- und Leidbild* beschrieben. Reichtum hat einerseits eine positiv-motivierende, andererseits jedoch auch eine negativ-demotivierende Wirkung.<sup>631</sup> Dabei sind die positiven, ‚leitbildhaften‘ Funktionen des Reichtums (Vorbild des Unternehmertums, Mäzenatentum, Trendsetter im Konsum) auch sozialpolitisch als innovationsfördernd zu begrüßen.<sup>632</sup> Sozialpoli-

<sup>626</sup> Vgl. *Huster*, 1993, S. 44f. Auch hier bestätigen Ausnahmen die Regel. Gerade *Veblens* Hinweis auf den demonstrativen Konsum und demonstrativen Müßiggang kann von Personen mit geringerem Einkommen genutzt werden, um durch Übernahme dieser Symbole eine höhere Einkommensklasse zu signalisieren. Wird dies indes zu einem Massenphänomen, so ist davon auszugehen, daß sich der demonstrative Konsum der obersten Einkommensklassen anderen Gütern zuwendet.

<sup>627</sup> Vgl. hier und im folgenden: *Schönig*, 1996b, S. 34–48.

<sup>628</sup> *Haller*, 1956, S. 663. Hervorhebung im Original.

<sup>629</sup> *Blümle*, 1985, S. 48.

<sup>630</sup> Zum Überblick vgl. etwa *Blümle*, 1975 und *Atkinson*, 1984.

<sup>631</sup> Vgl. hier und im folgenden: *Huster*, 1997, S. 3 ff.; *Espenhorst*, 1993, S. 132–153.

<sup>632</sup> Sie bergen allerdings auch erhebliche gesellschaftliche Risiken, etwa dann, wenn der Konsumtrend der Reichen (z. B. Fernreisen) erhebliche externe Effekte (hier: Umweltschäden) mit sich bringt.

tisch bedeutsamer scheinen demgegenüber die negativen, ‚leidbildhaften‘ Funktionen des Reichtums. Unerreichbarer, demonstrativer Reichtum vermittelt das Gefühl, daß man persönlich von der Wohlstandsentwicklung abgekoppelt ist. Reichtum muß erreichbar sein, ist er es nicht, so führt dies zu Frustration und Aggressivität. Insbesondere bei jungen Menschen wächst aus dem Gefühl der Chancenlosigkeit und der Abgeschlossenheit sozialer Eliten die Neigung zur Gewalt und zum Diebstahl. Dies gilt für Deutschland, im internationalen Vergleich besonders z. B. für Südafrika und Lateinamerika. Die Neigung zu Gewalt und Diebstahl veranlaßt den Staat, noch stärkere Sicherheits- und Abgrenzungsmechanismen zu implementieren. Untersuchungen zur schichtspezifischen Straffälligkeit und Bestrafung zeichnen ein eindeutiges Bild. Personen mit geringem sozialem Status neigen stärker zu Straftaten, was – institutionalistisch betrachtet – primär in Mängeln in der Sozialisation und ihrer konkreten Lebenslage begründet ist. Insofern übt die Gesellschaft „einen schichtspezifisch unterschiedlichen ‚Druck‘ zu kriminellm Verhalten aus“<sup>633</sup>. Die Hemmschwellen zu kriminellm Verhalten sinken zudem, wenn die Vermutung besteht, daß sich reiche Haushalte in größerem Umfang der Steuerpflicht entziehen.<sup>634</sup> Dem entgegenzuwirken sollte eines der ersten Ziele einer Steuerreform sein.

In einem *Zwischenfazit* zur Thematisierung relativer sozialer Ungleichheit seitens der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik ist festzustellen, daß sowohl die neuere Armuts- als auch die Reichtumsforschung *fruchtbare Ansatzpunkt einer weiteren Untersuchung* bietet. Dabei wird davon ausgegangen, daß Armut und Reichtum erstens in *relativen Kategorien* und zweitens *mehrdimensional anhand von Dimensionen der Lebenslage* zu erfassen ist. Die Kenntnis der (individuellen und institutionellen) *Ursachen* sowie der (statischen und dynamischen) *Formen* relativer sozialer Ungleichheit ist dann *Voraussetzung einer rationalen Verteilungspolitik*.

#### 4.3.2.5 Demokratisierung durch Partizipation

Demokratisierung durch Partizipation mag zunächst als Ansatz erscheinen, der jenseits der ökonomischen Theorie und damit auch jenseits der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik liegt. Das Stichwort der *Partizipation an den Eigentums- und Verfügungsrechten* macht jedoch deutlich, daß bei diesem Politikfeld originär ökonomische Fragen angesprochen werden, wobei erneut die beiden ökonomischen Paradigmen konträre Positionen in der Beurteilung einnehmen.

<sup>633</sup> Geißler, 1996, S. 330f.

<sup>634</sup> Zwar unterschied schon *Schmölders* ‚Spesenritter‘ und ‚Werbungsköstler‘, heute jedoch scheinen zu den normativen Privilegierungen durch spezielle Gesetzesnormen noch faktische Privilegierungen hinzuzutreten. Letztere erfolgen durch Hinnahme von Steuerhinterziehungen, durch ein geringes Sanktionsrisiko in der Gestaltung von gewerblichen und Vermögens-einkommen, einer zu geringen Zahl der Betriebsprüfer und einer ‚heimlichen‘ Standortpolitik durch lasche Anwendung der Steuergesetze. Vgl. *Schäfer*, 1996, S. 612f.

Seitens der Neoklassik wird argumentiert, daß sich durch formale Mitspracherechte die Transaktionskosten der Entscheidungsfindung erhöhen und sich zudem zusätzliche Risiken einer Principal-Agent-Problematik ergeben. Es wird daher gefordert, daß in der Marktwirtschaft die Verfügungsrechte ausschließlich an das Eigentumsrecht gekoppelt sein sollten. Nur wenn die Eigentümer entscheiden, sind die Chancen und Risiken unmittelbar mit dem Entscheidungsträger verknüpft, so daß dieser ein Höchstmaß an Sorgfalt walten lassen wird. Unter dem Aspekt der *Effizienz* lehnt daher die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik eine Politik der verordneten Demokratisierung durch Partizipation ab. Wenn sich partizipatorische Entscheidungsverfahren aufgrund von Transaktionskosten als effizient erweisen sollten, so werden sie von den Unternehmen selbst eingeführt werden. Einer staatlichen Intervention bedarf es dazu in der Regel nicht.<sup>635</sup>

Umgekehrt argumentieren InstitutionalistInnen, daß eine Demokratisierung durch Partizipation die Chance beinhalte, erstens die komplexen Bedürfnisse des Menschen in den gesellschaftlichen Institutionen abzubilden und zweitens Nebenwirkungen individueller Pläne auf Dritte bei der Planerstellung zu berücksichtigen. Funktionieren Demokratisierung und Partizipation, so können gesellschaftliche Ziele bestimmt, geordnet und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele konzipiert werden. Unter dem Aspekt der *Effektivität* wird beides von der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik befürwortet.

Bereits oben in dieser Arbeit wurde der Partizipationsaspekt bei der institutionalistischen Rekonstruktion der bundesdeutschen Sozialpolitik als eines von drei Oberzielen genannt.<sup>636</sup> Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf zwei spezielle Ausprägungen in der praktischen Sozialpolitik der Bundesrepublik, nämlich die Mitbestimmungsgesetzgebung sowie die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, die beide unter Rückgriff auf Demokratisierung und Partizipation beschrieben werden. Beide sind zudem in ihrer Genese und Ausprägung ein weiteres Beispiel für die pfadabhängige Entwicklung sozialpolitischer Institutionen.

#### 4.3.2.5.1 Mitbestimmung

Folgt man der Definition *Walter Weddigen*, so ist Mitbestimmung die Teilhabe von Arbeitnehmern oder ihrer demokratisch gewählten Vertreter in Arbeitsgemeinschaften, die Beschlüsse zu Regelungen treffen, welche Fragen der Sozialpolitik, Personalpolitik und Wirtschaftsführung betreffen.<sup>637</sup> Die Art dieser Teilhabe kann graduell abgestuft sein nach der Intensität der Teilhabe (Mitentscheidung im engeren Sinne oder Mitwirkung durch Information, Anhörung, Beratung oder Zustimmung).

<sup>635</sup> Vgl. ausführlich Abschnitt 4.2.1.4 „Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“.

<sup>636</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.2.1.2 „Institutionalistische Rekonstruktion der bundesdeutschen Sozialpolitik“.

<sup>637</sup> Vgl. *Weddigen*, 1962, S. 14.

mung) und den Ebenen der Teilhabe (Arbeitsplatz, Unternehmen, gesamtwirtschaftlich).

Aus institutionalistischer Sicht wird die Notwendigkeit einer betrieblichen, unternehmerischen und gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmungsgesetzgebung damit begründet, daß *im Vollzug produktiver Arbeit beim Menschen mehrdimensionale soziale Bedürfnisse vorliegen*, deren Verletzung nicht durch einen eventuell höheren materiellen Ertrag kompensiert werden kann. Konzidiert man, daß menschliche Arbeit mehr ist als instrumentalisierte Arbeit im Sinne eines Produktionsfaktors, so ergibt sich die Notwendigkeit des Umbaus von Unternehmensverfassungen mit dem Ziel, einen Dialog zwischen den unterschiedlichen Interessen zu institutionalisieren. Der Institutionalismus bejaht die Notwendigkeit einer solchen institutionalisierten Klärung, Artikulierung und Austragung von konfliktären Interessen ausdrücklich.<sup>638</sup>

Mit dieser Position steht der Institutionalismus im Gegensatz zur neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, die Mitbestimmungsregelungen nach ihrem wirtschaftlichen Wert beurteilt. Generell wird dabei davon ausgegangen, daß die Mitbestimmung die Eigentums- und Verfügungsrechte der Kapitaleigner einzelwirtschaftlich mindert.<sup>639</sup> Sofern der Unternehmenswert nicht langfristig im Zuge von Lerneffekten und einem kooperativen Unternehmensklima steigt, wird grundsätzlich von einzelwirtschaftlichen Kosten der Mitbestimmung ausgegangen. Die zwangsweise Verordnung von Mitbestimmung ist daher in neoklassischer Perspektive nur dann gerechtfertigt, wenn den einzelwirtschaftlichen Kosten positive externe Effekte gegenüberstehen, die letztlich doch einen gesamtwirtschaftlich positiven wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung begründen können. Der Mitbestimmung wird somit – und das ist entscheidend – kein Eigenwert zuerkannt, sondern ihre Legitimität wird in neoklassischer Perspektive ausschließlich daran gemessen, ob die gesetzliche Regelung zum Zeitpunkt ihrer Einführung „sozial effizient“ war.<sup>640</sup> Da dies vor dem Hintergrund empirischer Analysen mit Hinblick auf den Shareholder Value bezweifelt werden muß, wird die zwangsweise Einführung einer gesetzlichen Mitbestimmung in neoklassischer Perspektive mehrheitlich abgelehnt.<sup>641</sup>

In institutionalistischer Sicht ist der naheliegende Zugang zur Mitbestimmungsgesetzgebung deren *pfadabhängige Entwicklung*. Die Entwicklung der Mitbestimmungsgesetze erfolgt nicht kontinuierlich, sondern es lassen sich verschiedene Phasen als Spiegel des Kräfteverhältnisses zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern unterscheiden. Der gesellschaftspolitische Konflikt um die Mitbestimmung ist da-

<sup>638</sup> Vgl. die prägnante Darstellung durch Katterle, 1990, S. 123–126.

<sup>639</sup> Vgl. etwa die ordnungstheoretische Argumentation von Böhm, 1957.

<sup>640</sup> Vgl. Schmid/Seeger, 1998, S. 468.

<sup>641</sup> Die Ansicht von Frey/Kirchgässner, 1994, S. 79 f., wonach sich der positive wirtschaftliche Wert der Mitbestimmung erst im Laufe der Zeit durch Lerneffekte zeigt und daß daher die zwangsweise Einführung gesamtwirtschaftlich effizient sein kann, erscheint mit Blick auf die Literatur als Mindermeinung.

mit ein weiteres Beispiel dafür, daß eine institutionalistische Sozialreform nicht nur vom allgemeinen Konsens getragen, sondern auch im gesellschaftlichen Konflikt durchgesetzt wird und weitere Reformen pfadabhängig darauf aufbauen.

Die Diskussionen um die Mitbestimmung und die Reformfreudigkeit der Politik zeigt Phasen sehr unterschiedlicher Intensität. Reformfreudigkeit, Gestaltungswillen und Durchsetzungsfähigkeit wechseln sich mit Phasen nur geringer Aktivitäten ab. Aufgrund der vielfältigen Einflüsse entstand in der bundesdeutschen Sozialpolitik ein international einmaliges Modell der betrieblichen, unternehmerischen und gesellschaftlichen Mitbestimmung.<sup>642</sup>

In der ersten Phase, der Neuordnung von 1945–1952, überwog nach den katastrophalen Erfahrungen des zweiten Weltkriegs der allgemeine politische Wille zu ‚antikapitalistischen‘ Strukturveränderungen in der Wirtschaft. Waren die spontanen, lokalen Gründungen von Arbeiterausschüssen noch unbedeutend, so erlangte die Idee der Mitbestimmung durch das Alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 22 von 1946 eine legale Grundlage (für die Verabschiedung von Betriebsratsgesetzen durch die Länder) sowie durch das Ahlener Programm der CDU einen breiteren gesellschaftlichen Rückhalt jenseits der Sozialdemokratie. Zwar setzte sich bereits mit der Konsolidierung der Bundesrepublik Anfang der fünfziger Jahre eine Abkehr von Sozialisierungsgedanken durch, noch 1951 wurde jedoch das Montanmitbestimmungsgesetz als eine Reaktion auf das Alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 27 und auf den massiven Druck der britischen Besatzungsmacht beschlossen. Die Montanmitbestimmung wurde daher nicht im allgemeinen Konsens – d. h. nicht aufgrund ihrer allgemein vermuteten, überlegenen Effizienz – beschlossen, sondern sie ergab sich als Kompromiß zwischen konfliktären Interessen in der historischen Situation drohender Beschlagnahmung, Entflechtung und Enteignung der Eisen- und Stahlindustrie. Folglich scheiterten die bundesdeutschen Gewerkschaften bei allen späteren Versuchen, die paritätische Mitbestimmung auf andere Branchen auszuweiten. Statt dessen wurde im Mitbestimmungsgesetz von 1952 die Drittelparität festgeschrieben, was als schwere Niederlage der Gewerkschaften empfunden wurde.

Im Gegensatz zu der unmittelbaren Nachkriegszeit kam es in den Jahren 1953–1966 zu einem Stillstand der Mitbestimmungsgesetzgebung. Graduelle Anpassungen wie das Bundespersonalvertretungsgesetz und das Mitbestimmungsänderungsgesetz belegen eine pfadabhängige Modifikation, nicht jedoch einen weiteren Ausbau.

Erst von 1967–1982 wurden erneut Reformen durchgesetzt, die diesmal ihren externen Impuls jedoch nicht dem Alliierten Kontrollrat verdankten, sondern der politischen Mehrheit, die sich in der Bundesrepublik für neue gesellschafts- und wirtschaftspolitische Konzeptionen und Weltanschauungen gebildet hatte. In dieser

---

<sup>642</sup> Vgl. hier und im folgenden die Übersichten in *Schmidt*, 1970, *Thum*, 1991, *Biedenkopf*, 1972, *Schneider*, 1989.

Phase erscheint der Ausbau der Mitbestimmung schlicht als Ausdruck des politischen Gewollten seitens der neuen Regierung. Sie konkretisierte sich im Gesetz zur Förderung von Stabilität- und Wachstum von 1967, der darauf aufbauenden Konzertierten Aktion (1967–1976), im Betriebsverfassungsgesetz von 1972, weiteren Reformen der Montanmitbestimmung 1967, 1971 und 1981 sowie vor allem dem heftig umstrittenen Mitbestimmungsgesetz von 1976. Die Verfassungsklage der Arbeitgeber gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 war Anlaß (nicht Ursache) für die Gewerkschaften zur Aufkündigung der Konzertierten Aktion. Insofern wurde der Ausbau der Mitbestimmung auf unternehmerischer Ebene damals mit der endgültigen Einstellung der Konzertierten Aktion erkaufte.

Mit den Regierungswechsel 1982 setzte dann erneut eine Phase des Desinteresses an der Mitbestimmung ein. Einmal mehr konzentrierten sich Reformbestrebungen auf die pfadabhängige Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen, wie z. B. der stärkeren Berücksichtigung von Minderheiten bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes sowie der Übertragung aller Mitbestimmungsgesetze auf die neuen Bundesländer durch den Staatsvertrag von 1990. Eine erneute Verfassungsklage richtete sich Mitte der neunziger Jahre gegen einen Versuch, die Erosion der Montanmitbestimmung im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels zu verhindern, indem nun auch Mischkonzerne bei Erfüllung geringer Kriterien unter das Gesetz fallen sollten. Dieser Klage wurde stattgegeben und damit die Fortführung der Montanmitbestimmung in Frage gestellt.

Dieser kurze historische Abriss illustriert eine institutionalistische Analyse der pfadabhängigen Entwicklung der Mitbestimmungsgesetzgebung. In der Bewertung der Mitbestimmung kann man sich aus institutionalistischer Sicht nicht auf Effizienzüberlegungen beschränken. Vielmehr stehen *sozialethische Aspekte* – wie etwa die Bedeutung der Arbeit für den Menschen im Sinne der katholischen Soziallehre – neben Warnungen und Hoffnungen hinsichtlich möglicher *Nebenwirkungen*.<sup>643</sup>

In den neunziger Jahren hat die bundesdeutsche Mitbestimmung als Institution vor allem in der Arbeit der *Kommission Mitbestimmung* eine intensive und interdisziplinäre Untersuchung erfahren.<sup>644</sup> In ihrem Bericht geht die Kommission davon aus, daß die Mitbestimmung in ihrer heutigen Gestalt auf unterschiedliche und teilweise gegensätzliche Traditionen und Erfahrungen zurückgeht. Zu keinem Zeitpunkt war – und dies ist ein typisch institutionalistischer Aspekt – die Mitbestimmung ein einheitliches System aus einem Guß und mit universalem Anspruch. Sie war vielmehr in ihren jeweiligen historischen Erscheinungsformen immer das Resultat von Kompromissen zwischen unterschiedlichen Motiven und Interessen sowie bereits vorhandenen, geschichtlich gewachsenen Institutionen. Da die Institution der Mitbestimmung einen „kooperativen Modernisierungspfad“ begünstigt, ist

<sup>643</sup> Vgl. *Nell-Breuning*, 1957.

<sup>644</sup> Vgl. *Kommission Mitbestimmung*, 1998, S. 7–22.



sie grundsätzlich „die in Deutschland naheliegende Methode der Anpassung an schwieriger gewordene wirtschaftliche Bedingungen“<sup>645</sup>.

Eine genauere Bewertung der Mitbestimmungsvorschriften hat zwischen den drei Ebenen der Mitbestimmung zu differenzieren. Auf der *betrieblichen Ebene* ist die Mitbestimmung eine wirksame Flankierung zur Durchsetzung der Arbeitsschutzgesetze, so daß ihre Kosten im Vergleich zu ihrem wirtschaftlichen Wert gering erscheinen.<sup>646</sup> Dafür spricht zum einen, daß der Betriebsrat zur Kooperation verpflichtet ist und daß er auch im Sinne der Unternehmensleitung Mißstände rechtzeitig thematisieren kann. Zum anderen ist das Betriebsverfassungsgesetz hinreichend differenziert und offen, so daß Beschäftigte, die mehrheitlich keinen Betriebsrat wollen, diesen auch nicht auferlegt bekommen. Demgegenüber werden die Erfahrungen mit der *unternehmerischen Mitbestimmung* deutlich skeptischer eingeschätzt. Ihr wird vorgeworfen, daß sich die unternehmerische Mitbestimmung auf Institutionen und Paritäten konzentriert, die ihre prägende Bedeutung verloren haben. Ähnliches gilt auch für die Probleme bei der Umsetzung eines *gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung* wie z. B. der konzertierten Aktion oder dem Bündnis für Arbeit. Solche korporatistischen Arrangements erfordern zwingend, daß die Beteiligten (Staat, Unternehmensvertreter, Gewerkschaften) fähig sind, die Entscheidungen des einzelnen Unternehmens bzw. Betriebsrats zu kontrollieren. Eben dazu sind sie in modernen Gesellschaften mit ihrer verstärkten Exit Option und Abwanderungsdrohung immer weniger in der Lage.

Als Reflex ihrer unterschiedlichen Wirksamkeit auf den verschiedenen Ebenen ist in der Geschichte der Mitbestimmung seit Gründung der Bundesrepublik eine *zunehmende Verbetrieblichung* zu beobachten. Im Zuge dieser Entwicklung haben sich die Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene dort, wo sie nebeneinander bestanden, eng miteinander verwoben. So wurde nach Ansicht der *Kommission Mitbestimmung* die Mitbestimmung auf Unternehmensebene aufgrund personeller Verflechtungen in der Praxis zum verlängerten Arm der betrieblichen Mitbestimmung. Darauf wiederum hat der Gesetzgeber mit einer Stärkung der Rolle der Betriebsräte reagiert, während umgekehrt eine Ausweitung der unternehmerischen und gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung ausgeblieben ist.

Für die weitere Entwicklung ist entscheidend, daß in dem Maße, wie der strukturelle Wandel eine Verbetrieblichung der Tarifpolitik erzwingt, auch die betriebliche Mitbestimmung aufgewertet wird. Die Gefahr liegt indes nahe, daß die Institution der betrieblichen Mitbestimmung durch ihre Aufwertung überfordert wird, wenn von ihr gleichzeitig erstens ein Beitrag zur kooperativen und innovativen Unternehmenskultur im Sinne eines wirtschaftlichen Wertes und zweitens ein Beitrag zur sozialen Integration und demokratischen Praxis erwartet wird. Die institutionalistische Perspektive für moderne Gesellschaften warnt davor, mit einer einzigen Insti-

---

<sup>645</sup> Kommission Mitbestimmung, 1998, S. 13.

<sup>646</sup> Vgl. die umfassende Darstellung in Keller, 1997, S. 79–142.



tution sehr unterschiedliche Ziele verfolgen zu wollen. Schon allein der Blick auf die interne Ausdifferenzierung des Mitbestimmungssystems verdeutlicht einen *institutionellen Reifungsprozeß und steigenden Anteil informeller Kooperation*, der nicht problemlos durch das Gesetz standardisiert und instrumentalisiert werden kann.

#### 4.3.2.5.2 Partizipation in der Sozialversicherung

Nach institutionalistischer Auffassung dient die Sozialversicherung der gesellschaftlichen Lösung des Sicherungsproblems und nicht primär der Überwindung allokativer Ineffizienzen von Versicherungsmärkten. Grundlage für die Befürwortung der Partizipation in der Sozialversicherung ist allerdings nicht die Vorstellung der Historischen Schule, wonach der moderne Wirtschaftsmensch Institutionen bedarf, die seinem sozialen Wesen Raum geben und „der sittlichen Systematisierung seines Handelns“<sup>647</sup> dienen. Grundlage ist vielmehr die These, daß die Stärkung der Selbstverwaltung in den Sozialversicherungen ein wirksames Instrument darstellt, um den *institutionellen Sinn* zu verwirklichen.

In der bundesdeutschen Sozialpolitiklehre wurde schon früh betont, daß die Sozialversicherungen „eine besondere Organisation zur Produktion und Darbietung bestimmter Produkte und Dienstleistungen“ sind, wobei an der Art der Produktion ein besonderes öffentliches Interesse besteht.<sup>648</sup> Die in Sozialversicherungen organisierte Produktion gekorener öffentlicher Güter sollte in Form einer Ausgliederung dieser zweckgebundenen Einnahmen aus dem allgemeinen Staatsbudget erfolgen und durch die Selbstverwaltung kontrolliert werden. In der Geschichte der bundesdeutschen Sozialpolitik findet sich gleichwohl eine beklagenswerte Tradition der *Aushöhlung der Selbstverwaltung* in der Sozialversicherung, sei es durch eine Ausweitung der zu beachtenden Rechtsquellen für die Selbstverwaltung oder durch eine Einengung des finanziellen Spielraums der Sozialversicherungen bei gleichzeitiger Zuweisung ‚versicherungsfremder‘ Leistungen.<sup>649</sup>

Eine Umkehrung dieser Aushöhlungstendenzen wird sowohl von neoklassischer als auch von institutionalistischer Sicht aus gefordert. Neoklassiker argumentieren mit der allokativen Effizienz (Überlegenheit parafiskalischer Produktion gegenüber der unmittelbar staatlichen Produktion), InstitutionalistInnen hingegen mit dem Hinweis auf den Eigenwert demokratischer Entscheidungsverfahren (gesellschaftliche Integration durch Partizipationsrechte). In beiderlei Sinn können auch in modernen Gesellschaften selbstverwaltete Parafisci „ein im Grundsatz sinnvolles Instrument, um Verlässlichkeit herzustellen“<sup>650</sup> sein.

<sup>647</sup> Hartfiel, 1968, S. 131.

<sup>648</sup> Thiemeyer, 1975, S. 540 und 542.

<sup>649</sup> Vgl. Hesse, 1976, S. 425; Lampert, 1984, S. 44; Ruland, 1975, S. 332.

<sup>650</sup> Wagner, 1998, S. 22.

Gefordert wird daher eine Beschränkung der zu beachtenden Rechtsvorschriften und eine damit einhergehende Vergrößerung des materiellen Spielraums der Sozialversicherungen.<sup>651</sup> Bei solchen Vorschlägen ist indes aus institutionalistischer Sicht auch Vorsicht geboten, da die Sozialversicherungen enorme Volumina bewegen und die Ausgliederung solch wichtiger Politikbereiche die Gefahr beinhaltet, gesamtwirtschaftliche Ziele zu verfehlen. Es können nicht alle Parafisci nach dem Vorbild der Bundesbank völlige Autonomie erhalten.<sup>652</sup> Die institutionalistischen Handlungsempfehlungen gegenüber der Partizipation in der Sozialversicherung sind daher letztlich uneinheitlich und von der Schwerpunktsetzung des jeweiligen Vertreters abhängig.

In einem *Zwischenfazit* zur Frage der Demokratisierung durch Partizipation ist daher festzustellen, daß zwar die beiden Grundgedanken der Partizipation – das Eingehen auf die *mehrdimensionalen sozialen Bedürfnisse* des Menschen sowie die Möglichkeit der *Verfolgung gesellschaftlicher Oberziele* – im Grundsatz den Vorschriften zur Mitbestimmung und zur Selbstverwaltung der Sozialversicherungen zugrunde liegen. Jedoch sieht sich heute die Praxis der Partizipation vehementer *Kritik* sowohl seitens der Institutionisten als auch von Neoklassikern ausgesetzt. Eine institutionalistische ökonomische Theorie der Sozialpolitik tut daher gut daran, hinsichtlich der Frage der Demokratisierung durch Partizipation *zwischen Ideal und Realität zu unterscheiden*. Insbesondere im Zuge des Wandels in modernen Gesellschaften besteht die Gefahr, daß sich die Vorschriften auf Institutionen beziehen, die ihre *prägende Bedeutung* verloren haben.

### 4.3.3 Idealtypische Handlungsempfehlungen einer konstitutiv-gestaltenden Sozialpolitik

Im Gegensatz zur neoklassischen Analyse bejaht der Institutionalismus eine „konstitutiv-gestaltende“<sup>653</sup> Sozialpolitik. Durch die Gestaltung von Institutionen kann und soll der Sozialstaat in modernen Gesellschaften in den sozialen Wandel eingreifen. Damit hat die praktische Sozialpolitik in institutionalistischer Sicht eine gesellschaftliche Funktion, die über das reaktiv-kompensatorische Konzept der Neoklassik hinausweist. Sie reagiert nicht nur auf den sozialen Wandel, sondern sie ist auch seine Voraussetzung.

Aufgrund seiner methodologisch-paradigmatischen Grundposition sowie seines umfassenden Konzeptes praktischer Sozialpolitik lassen sich die idealtypischen Handlungsempfehlungen aus Sicht des Institutionalismus nur schwer auf einige Punkte konzentrieren. Im Bereich der Handlungsempfehlungen *fehlt es dem Institutionalismus an Geschlossenheit und Universalität*, was seiner Position in der Poli-

<sup>651</sup> Vgl. Thiemeyer, 1975, S. 557; Lampert, 1984, S. 59.

<sup>652</sup> Vgl. Tinbergen, 1968, S. 268.

<sup>653</sup> Hof, 1998, S. 30.

tikberatung schadet. An die Stelle des eindimensionalen Homo Oeconomicus tritt ein mehrdimensionales Menschenbild, an die Stelle effizienter Lösungen treten die Fragen gesellschaftlicher Ziele sowie das Theorem pfadabhängiger Entwicklung und an die Stelle des Primats der Marktkonformität tritt das Plädoyer für eine institutionelle Vielgestaltigkeit der Sozialordnung.

Wenn im folgenden versucht wird, einige idealtypische Handlungsempfehlungen des institutionalistischen Paradigmas zu formulieren, so kann dies unter Rückgriff auf den oben erläuterten ‚harten Kern‘ des Paradigmas geschehen:<sup>654</sup>

- Die Vielzahl der menschlichen Bedürfnisse erfordert eine *Vielgestaltigkeit der Sozialordnung*. Damit werden zwar marktwirtschaftliche Allokations- und Distributionsregeln für die Mehrzahl der Güter auch im Institutionalismus präferiert. Der Marktwirtschaft wird jedoch kein Primat zugestanden, insbesondere dann nicht, wenn es sich um Güter handelt, die in den Bereich des sozialen Bedarfs fallen oder wenn die sozialen Kosten der Marktwirtschaft die Produktion an sich fraglich werden lassen.<sup>655</sup> Aus kollektiver Sicht ist die Vielgestaltigkeit der Institutionen schon deshalb schützenswert, da sie der dominierenden marktwirtschaftlichen Ordnung einen Rahmen geben, so daß sich leistungsfähige Marktwirtschaft und soziale Korrektur ergänzen.
- Eine erste Einschränkung erfährt die Marktwirtschaft durch die Implementation von *Schutzgesetzen*, d. h. durch die ordnungspolitische Rahmensetzung der Wettbewerbspolitik sowie durch Arbeits-, Mieter- und Verbraucherschutzgesetze. Grundidee ist hier, daß die Sozialordnung dem Wettbewerb Grenzen setzen muß, damit nicht das Wirken des Wettbewerbsmechanismus unerwünschte Zwänge erzeugt. So werden dem einzelnen Individuum Handlungsoptionen verwehrt, um nicht insgesamt Kinderarbeit oder Selbstausbeutung zur Normalität werden zu lassen. Welche Schutzgesetze jeweils angebracht sind, ist eine Frage der gesellschaftlichen Übereinkunft und wird nicht a priori vorgegeben. Entscheidend für die Beurteilung ist nicht das Ausmaß der Regulierung, sondern die Legitimität des Verfahrens, in dem die gesellschaftliche Entscheidung herbeigeführt wurde.
- Nicht-marktwirtschaftliche Institutionen haben einen *institutionellen Sinn* gewollter Eigenschaften<sup>656</sup> wie etwa der Sicherung der materiellen Freiheit, des Ausgleichs von Lebenslagen oder der bedarfsorientierten Bereitstellung von bestimmten Gütern. Haben sich staatliche oder parafiskalische Institutionen aus Selbsthilfeeinrichtung gebildet, so wurde der subjektiv gemeinte Sinn zunächst kodifiziert und dann legalisiert. Im weiteren Verlauf der pfadabhängigen Entwicklung können sich diese Institutionen bewähren oder aber auch umgestaltet und umgewidmet werden.<sup>657</sup> Eine gleichsam naturgesetzliche Notwendigkeit der

<sup>654</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.1.1.2 „Der ‚harte Kern‘ des institutionalistischen Paradigmas“.

<sup>655</sup> Vgl. Kapp, 1958 und 1976.

<sup>656</sup> Vgl. Weisser, 1956b, S. 990 und 1024 f.

<sup>657</sup> Vgl. Commons, 1931/1988, S. 18–27.

Entwicklung in eine Richtung besteht nicht. Dies schon deshalb, da vom Leben in und mit Institutionen Lernprozesse ausgehen können, die sowohl die Präferenzen der Individuen für die Art der Bereitstellung als auch ihr Verhalten innerhalb der Institution verändern können.

- Zur Sicherung der Reformfähigkeit von Institutionen sowie aufgrund ihres Eigenwerts wird im Institutionalismus die Einrichtung *demokratischer Partizipationsrechte* empfohlen. In der Tradition des Pragmatismus wird Demokratie nicht als Entscheidungsverfahren auf die originär politische Sphäre beschränkt sondern soll auf verschiedenen Ebenen praktiziert werden. Der wirtschaftliche Wert von Mitbestimmungsgesetzen sowie Partizipationsrechten in der Sozialversicherung ist damit nicht entscheidend für ihre Rechtfertigung. Vielmehr gilt dem Institutionalismus aufgrund seines komplexen Menschenbildes Partizipation als Wert an sich.
- Da Institutionen dem *gesellschaftlichen Umgang mit dem Knappheitsproblem* dienen, kann und soll der Staat nach Ablauf eines demokratischen Prozesses – der auch den abwägenden Einbezug von Interessengruppen einschließt – soziale Bedarfe definieren. Veränderungen der Rahmenbedingungen gehen in diese Entscheidung ein, präjudizieren sie jedoch nicht. Beispielsweise folgt aus der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik in Verbindung mit dem Umlageverfahren in der Rentenversicherung zwar ein zunehmender Verteilungskonflikt zwischen den Generationen, nicht jedoch ‚naturgesetzlich‘ ein Kollaps des Systems. Da die Alterssicherung als gesellschaftliches Problem aufgefaßt wird, kann der Staat durch eine Definition sozialer Bedarfe zur Lösung dieser Probleme beitragen.
- Neben der allgemeinen betont der Institutionalismus die *Notwendigkeit einer speziellen Intervention für Problemgruppen und zur Sicherung von Versorgungskriterien*. Hintergrund dafür ist der Zweifel an der Ausgleichsfunktion des Marktmechanismus und die Überzeugung, daß zumindest in kurz- und mittelfristiger Perspektive die Teilmarktstrukturen Versorgungsdefizite hervorbringen können. Will man zur Sicherung der sozialen Bedarfe nicht auf eine marktwirtschaftliche Lösung in langfristiger Perspektive vertrauen, so kann eine Intervention zwingend notwendig sein. Dabei sollen sich monetäre und reale Transfers ergänzen. Beispielsweise werden für Langzeitarbeitslose spezielle Maßnahmen gefordert, die eine komplexe Förderung und Zielgruppenorientierung umfassen. Analog kann es auf dem Wohnungsmarkt geboten sein, zur Sicherung der Wohnungsverversorgung auf Teilmärkten sozialen Wohnungsbau und regionale Infrastrukturinvestitionen zu tätigen. Auch auf dem Kapitalmarkt werden die Teilmarktstrukturen und komplexen Anreizstrukturen akzentuiert. Entsprechend differenziert sollte die Vermögenspolitik ihr Förderinstrumentarium ausgestalten.
- Aus der *Problematisierung sozialer Ungleichheit* folgt für den Institutionalismus die Notwendigkeit des „war against poverty“<sup>658</sup> sowie einer Umverteilung zu La-

<sup>658</sup> Pfiem, 1979, S. 115.

sten der leisure class. Dies bedeutet nicht, daß der Institutionalismus die gesellschaftlichen Funktionen der Einkommensdisparität – im Sinne von Armut als Sanktion bzw. Reichtum als Leitbild – leugnen würde, wohl aber, daß er die gesellschaftlichen Ursachen individueller Armut und individuellen Reichtums hinterfragt. Sofern beide sozialstrukturell bedingt sind, ist eine staatliche Korrektur und komplexe Förderung notwendig, die das Ziel einer Sicherung des relativen, sozio-ökonomischen Existenzminimums sowie der Chancengleichheit im Wettbewerb verfolgt.

#### 4.3.4 Leistungsfähigkeit und Grenzen einer institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik

Die voranstehenden Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, daß eine institutionalistische ökonomische Theorie der Sozialpolitik in mehrfacher Hinsicht höheren Erklärungswert beanspruchen kann, als dies ihre ablehnende Bewertung seitens der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik vermuten läßt. Ein zentraler Aspekt der Leistungsfähigkeit einer institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik liegt darin, daß sie paradigmatisch auf reale, empirische Erfahrungen abstellt und daraus Handlungsempfehlungen ableitet, die dem sozialen und institutionellen Kontext gerecht werden. Damit vermeidet der Institutionalismus, für sehr verschiedenartige Probleme gleich strukturierte Lösungen anzubieten. Statt dessen verweist er auf die *pfadabhängige Reform* gegebener Institutionen, auf *praktikable Übergangsszenarien* sowie auf Verfahren zur *demokratischen Ermittlung des politisch Gewollten*.<sup>659</sup>

Stärker noch als die Neoklassik ist der Institutionalismus von seiner ursprünglichen Intention her *auf die praktische Politikberatung ausgerichtet*. Seit *Commons* und *Mitchell* ist somit nicht nur die methodologische Unzufriedenheit mit dem neoklassischen Paradigma Referenzpunkt des Institutionalismus, sondern das Bemühen um Politikberatung in ökonomischen Krisensituationen (z. B. der Weltwirtschaftskrise) und um pfadabhängige Sozialreform.<sup>660</sup> Er ist in diesem Sinne eine Kunstlehre im weiteren Sinne.

Die im Institutionalismus behandelten Fragestellungen entstammen neben der Wirtschaftspolitik (Wettbewerbs- und Konjunkturpolitik) vor allem auch der praktischen Sozialpolitik. Hier sei nur auf die *Stichworte soziale Ungleichheit, Strukturierung, Diskriminierung, Macht, Abhängigkeit, Interessenkonflikt, Arbeitslosigkeit sowie soziale Sicherheit und Gerechtigkeit* verwiesen, die für institutionalistische Autoren den Problembezug herstellen.<sup>661</sup> Die Richtung der Handlungsempfehlung-

<sup>659</sup> Vgl. *Hayden*, 1994, S. 392–397.

<sup>660</sup> Vgl. auch *Lawson*, 1995, S. 25–29.

<sup>661</sup> Sie stehen damit im Kern gegen die harmonisierende Konzeption der ökonomischen Theorie in der Tradition *Marshall's*, für den „economic conflicts were harmoniously worked out in free markets“. *Landreth*, 1976, S. 314.

gen wird dabei mit *Commons* vom Konzept der materiellen Freiheit durch Institutionen angegeben.<sup>662</sup> Hier besteht ein enger Bezug zur praktischen Sozialpolitik und insbesondere zu den eigentumsartigen Ansprüchen an das System der sozialen Sicherung.<sup>663</sup>

Neben seiner allgemeinen Praxisrelevanz ist für die Analyse moderner Gesellschaften das *evolutionäre Konzept* des Institutionalismus von besonderer Bedeutung. Die Dynamik des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in modernen Gesellschaften dürfte mit dem Institutionalismus eher kompatibel sein als die zunächst einmal komparative Statik der neoklassischen Wohlfahrtstheorie. Indem die Moderne durch Dynamik, ‚weiche‘ Standortfaktoren und komplexe Interdependenzen gekennzeichnet ist, kann hier das neoklassische, deduktive Paradigma eher an Grenzen stoßen, als dies in weniger dynamischen Situationen zu erwarten wäre. Wenn die neoklassische Analyse evolutionäre Aspekte des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren einbezieht, kommt es zu einer Annäherung beider Paradigmen und ihres Erklärungswertes.<sup>664</sup>

Spezielle Praxisrelevanz für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften erhält der Institutionalismus durch seine Grundannahme, daß *staatlicherseits in den Verteilungskonflikten vermittelnd interveniert* werden sollte. Mittels Institutionen kann somit eine Vermittlung zwischen individuellem Handeln und Sozialstruktur erreicht werden.<sup>665</sup> *Demokratie ist dann Teil der Lösung und nicht (nur) des Problems.* Damit entgeht der Institutionalismus der Gefahr des Paradigmenversagens, da er nicht hinter jedem politischen Handeln Machtmißbrauch vermutet. Ganz im Gegenteil plädiert er für die Definition sozialer Bedarfe und für einen institutionellen Wandel, der den bestehenden Interessenkonflikten und den Ebenen der Macht in modernen Gesellschaften gerecht wird.<sup>666</sup> Gerechtigkeit selbst sollte in modernen Gesellschaften als Verfahrensgerechtigkeit und nicht primär als Ergebnisgerechtigkeit angestrebt werden.<sup>667</sup>

<sup>662</sup> Vgl. *Commons*, (1961/1934), S. 673 und 677, wodurch er sich in expliziten Gegensatz zu Veblen stellt. Vgl. auch *Reuter*, 1994, S. 251.

<sup>663</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.2.1 „Sicherheit als Freiheit in der Zeit“.

<sup>664</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.1.2 „Abgrenzungen zu verwandten Ansätzen“. „Social items such as markets, political systems and households must be understood as processes, as reproduced structures of interaction, with chance recognized not as (or not only as) an external happening, the result of an external or exogenous shock, but as an integral part of what the system or object in question is.“ *Lawson*, 1997, S. 171.

<sup>665</sup> Vgl. *Heidenreich*, 1994, S. 41.

<sup>666</sup> Vgl. *Dugger*, 1989, S. 1–4 und pointiert S. 161–164. „Die Berücksichtigung des Zwangs im allgemeinen gehört zu den verschütteten Denklinien in der Wirtschaftswissenschaft, und wird in der Regel politisiert. Doch handelt es sich um einen derart elementaren sozialen Tatbestand, daß eine künftige evolutionäre Ökonomik genau hier einen analytischen Schwerpunkt setzen sollte, um auf diese Weise auch wirtschafts- und gesellschaftspolitisch relevant zu werden.“ *Herrmann-Pillath*, 1996, S. 126.

<sup>667</sup> „It does not argue that ‚everyone can be rich, powerful and famous;‘ it argues that ‚anyone can be‘.“ *Tool*, 1996, S. 113; Hervorhebungen im Original.

Diese Aspekte der Leistungsfähigkeit des institutionalistischen Paradigmas für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften dürfen nicht über die *Grenzen des Erklärungswertes* hinwegtäuschen. Stimmt die obige Situationsanalyse zu exogenen Determinanten und endogenen Strukturproblemen der bundesdeutschen Entwicklung,<sup>668</sup> so ist der Gestaltungsspielraum für sozialreformistische Ansätze in modernen Gesellschaften eingeschränkt. Wo die Exit Option aufgrund der Globalisierung und einem Bedeutungsverlust von Normalitätsstandards erleichtert wird und wo eine vermehrte Rationalisierung von Lebensläufen und Weltauffassungen zu konstatieren ist, da *hat sich das Erfahrungsobjekt von den Grundannahmen des Institutionalismus wegentwickelt*. In diesem Sinne ist die Frage nach den „Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften“<sup>669</sup> skeptisch zu beantworten. Besonders deutlich zeigt sich dies, da sowohl die Vielgestaltigkeit der Wirtschafts- und Sozialordnung als auch Versuche einer nivellierenden Verteilungspolitik und einer indikativen Planung sozialer Bedarfe faktisch zunehmend in den Hintergrund treten. Es ist fraglich und offen, ob die staatliche Politik in der Lage ist, Rahmenbedingungen zu schaffen, die zukünftig wieder einen höheren Erklärungswert der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik erwarten lassen.

#### 4.4 Paradigmatischer Pluralismus versus Erweiterung der Neoklassik

Wenn oben von der fachlichen Heimat und Interdisziplinarität der Sozialpolitiklehre die Rede war, dann bezog sich dies auf die Einordnung der Sozialpolitiklehre in die Gesamtheit der Sozialwissenschaften.<sup>670</sup> Es zeigte sich, daß die Sozialpolitiklehre zwar prinzipiell als Querschnittsdisziplin konzipiert werden kann, daß es jedoch gleichzeitig möglich und sinnvoll ist, den methodischen Akzent auf eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik zu legen.<sup>671</sup>

Von fundamentaler Bedeutung war im weiteren Gang der vorliegenden Untersuchung dann die Gegenüberstellung der beiden Paradigmen innerhalb der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Diese wird im folgenden in einer Systematik zusammengefaßt. Daran schließen sich Überlegungen an, wie die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik erweitert werden kann und sollte, um ihren Erklärungswert gegenüber der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften zu erhöhen.

<sup>668</sup> Vgl. Abschnitt 3.2 „Lageanalyse“.

<sup>669</sup> *Schmale/Schönig*, 1998, S. 3.

<sup>670</sup> Der Begriff der Sozialwissenschaften wird dabei in Abgrenzung zu den Naturwissenschaften als Sammelbezeichnung für jene Wissenschaften herangezogen, die Phänomene des gesellschaftlichen Zusammenlebens der Menschen systematisch untersuchen und theoretisch erfassen. In dieser Definition sind die Wirtschaftswissenschaften ein Teil der Sozialwissenschaften.

<sup>671</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.3 „Fachliche Heimat, Interdisziplinarität und Paradigmen“.



#### 4.4.1 Ansatz des paradigmatischen Pluralismus

In der bisherigen Analyse ist deutlich geworden, daß sowohl das neoklassische als auch das institutionalistische Paradigma in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik spezifische Leistungsfähigkeit und Grenzen aufweisen. Es stellt sich damit die Frage, wie angesichts der Unvereinbarkeit und expliziten Opposition beider Paradigmen überhaupt eine Positionierung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik möglich sein soll. Ein erster Ansatz wäre der paradigmatische Pluralismus in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, der einen fallweisen Rekurs auf das eine oder das andere Paradigma ermöglicht und begrüßt. Im folgenden wird der Ansatz des paradigmatischen Pluralismus in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik vorgestellt und kritisch hinterfragt.

##### 4.4.1.1 Problem und Optionen beidseitigen Paradigmenversagens

Der Begriff des Paradigmas umfaßt, welche Fragen gestellt, welches methodische Vorgehen gewählt und welche Probleme überhaupt als wissenschaftlich im Sinne der Disziplin angesehen werden. Diese Fragen werden vom neoklassischen Paradigma einerseits und vom institutionalistischen Paradigma andererseits aufgrund ihrer inneren Logik *weitgehend diametral beantwortet, ohne jedoch Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben zu können*.<sup>672</sup> In diesem Sinne stehen in der ökonomischen Theorie das individualistisch-neoklassische und das kollektivistisch-institutionalistische Paradigma in einem *dialektischen* Verhältnis zueinander.<sup>673</sup>

Es war das Verdienst *Liefmann-Keils*, die ökonomische Theorie der Sozialpolitik zu Anfang der sechziger Jahre im deutschen Sprachraum vom Ballast der methodisch überholten Deutschen Historischen Schule befreit und die ökonomische Theorie der Sozialpolitik in das Lehrgebäude der ‚modernen‘ neoklassischen Ökonomik eingefügt zu haben. Jedoch geschah die Hinwendung zur neoklassischen Ökonomik um den Preis eines Verlusts an institutionalistischer Tradition, der sich wiederum in den folgenden Jahrzehnten zu einem gravierenden Defizit in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik entwickelte.

Da beide Paradigmen *spezifische Bereiche ihrer Leistungsfähigkeit und Grenzen* aufweisen, liegt ein weiterführendes Vorgehen nicht in der schlichten Kritik des je-

<sup>672</sup> „Jede Methode von begrenztem Aussagegehalt erschöpft sich à la longue. In seinem Anfang ist jedes System ein triumphaler Erfolg; in seinem Niedergang eine hinderliche Plage.“ Kapp, 1958, S. 209.

<sup>673</sup> Vgl. *Bronfenbrenner*, 1971, S. 136 zur Grundidee einer dialektischen Rekonstruktion der ökonomischen Dogmengeschichte. Ein solcher Versuch ist notwendig stark vereinfachend, und steht im Gegensatz sowohl zur einparadigmatischen Situation als auch zur soziologisierenden Interpretation nach *Kuhn*: „A crude Hegelian dialectic of thesis-antithesis-synthesis-struction may fit the principal facts of that history less badly than either of the two rivals that I have mentioned.“



weils anderen Paradigmas, sondern im Hinweis auf dessen spezifische Stärken. Die Antwort auf die Frage, wo die Stärken eines Paradigmas sind, liegt dabei gleichsam in der Frage selbst verborgen. Ein pluralistischer Ansatz muß besser in der Lage sein, die relevanten Probleme zu lösen und er muß selbst eine Entwicklungsfähigkeit in sich tragen.<sup>674</sup> Dazu muß er den Blick nicht nur auf jene Aussagen richten, die innerhalb eines Paradigmas für verteidigungswert gehalten werden, sondern auch auf jene, die innerhalb eines Paradigmas *nicht* gestellt werden.<sup>675</sup> Letztere rechtfertigen die Existenz des anderen Paradigmas.

Akzeptiert man die paradigmatischen Unterschiede sowie die spezifische Leistungsfähigkeit und Grenzen, so eröffnet sich die Perspektive einer gegenseitigen, fruchtbaren Herausforderung beider Paradigmen.<sup>676</sup> Dies ist der Grundgedanke des paradigmatischen Pluralismus. Der Ansatz des paradigmatischen Pluralismus unterstellt eine *grundsätzliche Gleichberechtigung von Neoklassik und Institutionalismus*, d. h. eine *bi-paradigmatische Situation*, die die Möglichkeit zu einer komplementären Befruchtung eröffnet.<sup>677</sup> So dient eine „paradigmatische Analyse ... der interpersonell nachvollziehbaren Sichtung, Klärung und Bewertung eines Theoriebestandes und der Identifizierung seiner Stärken und Schwächen“<sup>678</sup>. Im Vergleich zur monoparadigmatischen Argumentation ist der pluralistische Ansatz eine „complicated and messy affair“<sup>679</sup>.

Erstens kann kaum ein Wissenschaftler gemäß seiner Begabung gleich qualitativ voll einerseits neoklassisch und andererseits institutionalistisch argumentieren. Das Zusammentreffen zweier grundverschiedener Begabungen in einer Forscherpersönlichkeit ist denkbar unwahrscheinlich und fordert eine intensive Zusammenarbeit

<sup>674</sup> Vgl. zum paradigmatischen Wettbewerb *Stanfield*, 1980, S. 284–287 und S. 290 ff.; *Baumberger*, 1980, S. 337–341.

<sup>675</sup> Menschen reagieren auf Probleme, wie sie von ihnen wahrgenommen, interpretiert und definiert werden. Derartige Wahrnehmungen sind auch gesellschaftlich vermittelt. Die entscheidenden Fragen einer paradigmatischen Diskussion sind damit: „Was ist ein gleichermaßen wichtiges, untersuchenswertes und untersuchbares Problem? Wie soll es identifiziert, wissenschaftlich ‚definiert‘ und eingegrenzt werden? Was sind die relevanten Untersuchungsvariablen, wie sollen sie verknüpft und gemessen werden? Wie sollen Befunde interpretiert und welche Schlußfolgerungen sollen gezogen werden?“ *Badura/Gross*, 1976, S. 138. In den Sozialwissenschaften ist von besonderer Bedeutung, daß sich – im Gegensatz zu den Naturwissenschaften – die betrachteten sozialen Phänomene selbst ändern. Indem neue soziale Probleme auftreten und sich alte Fragestellungen erübrigen, verschiebt sich auch die „heuristische Fruchtbarkeit als hervorragendes Merkmal paradigmatischer Qualität“. *Pfriem*, 1979, S. 42; vgl. auch S. 31–38 sowie *Badura/Gross*, S. 136–144; *Lawson*, 1997, S. 40.

<sup>676</sup> Einen solchen Ansatz verfolgt in dogmenhistorischer Perspektive *Landreth*, 1976, S. 6; vgl. auch *Wisman/Rozansky*, 1991, S. 727.

<sup>677</sup> „Since each methodological approach has its benefits as well as costs ... each economist should use the approach which fits his training and temperament and different methodologies should be regarded as complementary rather than mutually exclusive.“ *Landreth*, 1976, S. 314.

<sup>678</sup> *Badura/Gross*, 1976, S. 145.

<sup>679</sup> *Lawson*, 1997, S. 270.

zwischen den Forscherpersönlichkeiten.<sup>680</sup> Nur im Ausnahmefall wird jemand in der Lage sein, den paradigmatischen Pluralismus in seinem eigenen Werk ausgewogen zu verwirklichen.

Hinzu tritt, daß der paradigmatische Pluralismus zwar nicht die Stringenz des monoparadigmatischen Ansatzes vorweisen kann und diese auch nicht vorweisen will, da er davon ausgeht, daß die Stringenz mit der Hinnahme von Defizitbereichen erkaufte werden muß. Ohne diese Stringenz muß er sich jedoch gegen den Vorwurf verteidigen, wissenschaftstheoretisch minderwertig zu sein. Gerade in der Sozialpolitiklehre muß er nachweisen, daß er „nicht Ausdruck wissenschaftlicher Unterentwicklung“<sup>681</sup> ist. Wenn überhaupt in Kategorien ‚entwickelter‘ oder ‚unterentwickelter‘ Wissenschaft gesprochen werden kann, dann ist nach pluralistischer Auffassung die einengende Entscheidung zwischen einem der Paradigmen – gleichgültig welchem – in jedem Fall die schlechtere Wahl.

So sollte „von einer erweiterten Konkurrenz nicht eine revolutionäre Lösung im Sinne des von Kuhn entwickelten Modells des paradigmatischen Wettbewerbs erwartet werden. ... Eine *multiparadigmatische Wissenschaftspraxis* in der Ökonomie mit dem Ziel der *gegenseitigen Kompensation spezifischer Verlust- und Defizitbereiche* ist eine wesentlich fruchtbarere Perspektive. Wir gehen von einem *steten Bedarf nach Verlustausgleich* im paradigmatischen Wettbewerb aus. ... Notwendigerweise muß man sich hier allerdings von der Perspektive der ‚einen‘ Ökonomie distanzieren und eine *plurale Vision der Theorienkonkurrenz* anerkennen. Die wissenschaftstheoretische Literatur der Gegenwart legt eine solche Anerkennung nahe.“<sup>682</sup> Dabei kann die parallele Entwicklung und der Wettbewerb zwischen den Paradigmen der Relevanz sozialpolitischer Politikberatung zugute kommen.<sup>683</sup>

Im folgenden wird durch den Ansatz der Integration durch Trennung beider Paradigmen versucht, einen Rahmen für eine gegenseitige Kompensation der Defizit- und Verlustbereiche zu schaffen.

<sup>680</sup> Vgl. Landreth, 1976, S. 314; Weisser, 1956b, S. 976.

<sup>681</sup> Badura/Gross, 1976, S. 161.

<sup>682</sup> Schellschmidt, 1997, S. 69 und S. 389. Hervorhebungen vom Verfasser.

<sup>683</sup> „Wir haben keinen Anlaß, nur das eine oder das andere als ‚die‘ Aufgabe der Erforschung der wirtschaftlichen und überhaupt der sozialen Gebilde anzusehen. Beides ist fruchtbar. Es dient den Sozialwissenschaften weder zur Zierde noch zur Schande, wenn sie wie die ‚Naturwissenschaften‘ verfahren. Sie haben es zu tun, soweit es fruchtbar ist. Und es ist weder Ausdruck eines besonders vollkommenen Verständnisses für ihren Gegenstand noch das Zeichen ‚unwissenschaftlicher‘ Romantik, wenn sie in einer Sprache der Gleichnisse die Individualität dieser sinnbehafteten sozialen Gebilde und Prozesse anschaulich und damit erlebbar zu machen suchen. Sie haben es zu tun, soweit es fruchtbar ist. Die Kunst der Gesellschaftsgestaltung ist darauf angewiesen, daß ihr von einem dem Ideal der Wahrhaftigkeit verbundenen Forschung *beide* Hilfen gewährt werden. Empfängt sie nur Unterweisung der ersten Art, so pflegt sie in die Versuchung ungeschichtlichen Denkens und des geistigen Ressortpartikularismus zu geraten. Wird ihr nur die zweite Hälfte zuteil, so vermag sie in sich nicht jene Präzision der Programmatik zu entwickeln, zu der die Wissenschaft ihr verhelfen kann.“ Weisser, 1956b, S. 975 f. Hervorhebung im Original; vgl. auch Schellschmidt, 1997, S. 395. Vgl. Abschnitt 2.1.1.2 „Sozialpolitiklehre als Kunstlehre“.

#### 4.4.1.2 Systematisierung durch Trennung beider Paradigmen

Der Ansatz einer Systematisierung durch Trennung beider Paradigmen versucht, anhand einer Systematik die grundlegenden Unterschiede zwischen beiden Paradigmen zu verdeutlichen und die ökonomische Theorie der Sozialpolitik zwischen neoklassischer und nicht-neoklassischer Institutionenökonomik zu verorten. Es soll damit vorgestellt werden, wie *innerhalb* der ökonomischen Theorie ein möglichst umfassender Ansatz konzipiert werden kann.

In der folgenden Tabelle 11 fällt zunächst auf, daß zwischen der *neoklassischen Wohlfahrtsökonomie* und der *Neuen Institutionenökonomik* Gemeinsamkeiten hinsichtlich der deduktiven Methodik, des Menschenbilds und des Erkenntnisinteresses bestehen. Diese drei Aspekte können als der ‚harte Kern‘ des neoklassischen Paradigmas gelten. Der zentrale Unterschied zwischen der neoklassischen Wohlfahrtsökonomie und der neoklassischen Neuen Institutionenökonomik liegt in der Annahme von Informationskosten im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik. Aus ihr leitet sich die Ablehnung des Theorems einer sozialen Wohlfahrtsfunktion sowie allgemein ein anderer Institutionenbegriff ab. Sind in der neoklassischen Wohlfahrtstheorie aufgrund vollständiger Information Institutionen grundsätzlich ineffiziente Restriktionen individuellen Handelns, so können Institutionen im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik aufgrund von Informationskosten des Marktes effizient sein. Es zeigt sich schon hier, daß nicht die neoklassische Wohlfahrtstheorie, sondern vor allem die neoklassische Neue Institutionenökonomik fruchtbare Anknüpfungspunkte für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik bieten kann. Indem letztere Bedingungen für eine effiziente Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit aufzeigt, kann sie für die Sozialpolitik in modernen Gesellschaften wichtige Erkenntnisse liefern.

Das Paradigma der *nicht-neoklassischen Neo-Institutionenökonomik* (Institutionalismus) ist dem neoklassischen Paradigma diametral entgegengesetzt konzipiert und – wie oben bereits ausgeführt – logisch unvereinbar. Sein ‚harter Kern‘ liegt darin, daß Institutionen als Basiseinheiten der Analyse angesehen werden und diese sowohl wandelbar als auch prägend für die Präferenzen der Individuen sind. Aus diesem kollektivistischen Vorgehen leiten sich die Theoreme der pfadabhängigen Entwicklung und kumulativen Verursachung ab.<sup>684</sup> Wie oben ausführlich dargelegt, können institutionalistische Ansätze jene Lücken in der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik schließen, die darauf beruhen, daß die praktische Sozialpolitik mittels kollektiver Institutionen sozialreformerisch tätig ist. In diesem Sinne kommen institutionalistische Ansätze dem Wesen der praktischen Sozialpolitik in wichtigen Aspekten näher als dies die neoklassischen Ansätze zu leisten vermögen.

Da sich beide ökonomischen Paradigmen widersprechen und auch im Widerspruch zueinander entwickelt wurden, ist eine vollständige und gleichrangige Synthese aus beiden logisch nicht möglich. Notwendig ist es daher, einen Akzent in ei-

<sup>684</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.1.1.2 „Der ‚harte Kern‘ des institutionalistischen Paradigmas“.

nem der Paradigmen zu setzen und dieses Paradigma dann zu erweitern. Mit Hinblick auf die Situationsanalyse für moderne Gesellschaften ist es nun sinnvoll, den Akzent in der neoklassischen Neuen Institutionenökonomik zu setzen.<sup>685</sup> In Tabelle 11 wird dies dadurch vermerkt, daß die *ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften als Erweiterung der neoklassischen Neuen Institutionenökonomik* konzipiert wird.

Wie kann nun der paradigmatische Pluralismus in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik konkret anhand eines Vergleichs von Erklärungswert und Defizitbereichen beider Paradigmen ausgestaltet werden? Einen Vorschlag hierzu zeigt Tabelle 12.

Aus der Tabelle ist zunächst abzulesen, daß die neoklassische Wohlfahrtstheorie für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik keine zentralen Aspekte beisteuern kann. Begründet ist dies zum einen in der Annahme vollständiger Information und zum anderen in der Orientierung auf das *Pareto*-Kriterium. Unterstellt man vollständige Information, so existiert keine Unsicherheit, und geht man vom Pareto-Kriterium aus, so ist eine staatliche Umverteilungspolitik per se abzulehnen. Nach diesem Ansatz würde sich die staatliche Produktion auf technisch bedingte öffentliche Güter (atypischer Verlauf der Kostenfunktionen) beschränken.

Die *neoklassische Neue Institutionenökonomie und Neue Politische Ökonomie* können wichtige Beiträge beispielsweise zur Wirkungsanalyse von Transfers, zur Erklärung von Teilmarktbildung, opportunistischen Verhaltens und zur unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit von Partikularinteressen gemäß der Logik des kollektiven Handelns liefern. Im Gegensatz dazu liegen die Schwerpunkte des Erklärungswerts des *institutionalistischen Paradigmas* beispielsweise in der Betonung von situativ-konkreten Versorgungskriterien auf Teilmärkten, in der Untersuchung von Teilmärkten als persistente Dimensionen sozialer Ungleichheit und in der Akzentuierung der Gebersicht bei der Transfergewährung.

Von besonderem Interesse und Anknüpfungspunkt für die weitere Analyse ist darüber hinaus der Hinweis auf die *gemeinsamen Schnittmengen von Neuer Institutionenökonomik und Neo-Institutionalismus*. Jene können darin gesehen werden, daß beide grundsätzlich sozialpolitische Interventionen zur Produktion von sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit akzeptieren, wenn auch in unterschiedlicher Quantität und Qualität. Entscheidend ist für diese Akzeptanz eine faire gesellschaftliche Übereinkunft über das politisch Gewollte, das sich in einem Grundkonsens widerspiegelt, dessen Legitimation wiederum von der Einhaltung von Verfahrensregeln abhängig ist. Ist die Entscheidungsfindung fair, wird also der unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit von Partikularinteressen Rechnung getragen, so können auch Gutsmeritorisierungen und -demeritorisierungen legitim sein. Die Orientierung an Leitbildern und bestehenden Institutionen erklärt im politischen Wettbewerb die pfadabhängige Sozialreform.

---

<sup>685</sup> Vgl. Abschnitt 4.4.2 „Erweiterung der Neoklassik in Richtung des Grundkonsenses der Sozialordnungskonformität“.

Tabelle 11

Ökonomische Theorie der Sozialpolitik zwischen neoklassischer und nicht-neoklassischer Institutionenökonomik			
	neoklassische Wohlfahrtsökonomie	neoklassische Neue Institutionenökonomik	Ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften <i>nicht-neoklassische Neo-Institutionenökonomik</i>
<i>Ökonomische Theorie der Sozialpolitik als Erweiterung der neoklassischen Modellwelt: Grundlegende Aspekte der Paradigmen</i>			
<i>staats-theoretisches Konzept</i>	implizite Annahme eines Gesellschaftsvertrages	explizite Beschränkung auf universalistischen Gesellschaftsvertrag	Erweiterung des Gesellschaftsvertrags um historisch-empirischen Bezug; der Grundkonsens der Sozialordnungskonformität ist wandelbar und entwickelt sich pfadabhängig
<i>Erkenntnistheorie und Methodik</i>	Reduktionismus und Deduktion; Individualismus	methodologischer	Erweiterung des methodologischen Individualismus; Ansatzpunkt sind Individuen in der sozialen Ordnung; daher deduktive und induktive Methoden
<i>Menschenbild</i>	Homo Oeconomicus; individuelle Nutzenmaximierung aufgrund unterschiedlicher Präferenzen; diese werden als exogen gegeben und in diesem Sinne als konstant angesehen		Holismus und Induktion; methodologischer Kollektivismus
			Homo Culturalis mit gleichgerichteten Präferenzen; diese werden kollektiv sozialisiert und sind endogen wandelbar

<i>Ökonomische Theorie der Sozialpolitik als Erweiterung der neoklassischen Modellwelt: Grundlegende Aspekte der Paradigmen</i>			
<i>neoklassische Wohlfahrtsökonomie</i>	<i>neoklassische Neue Institutionenökonomik</i>	<i>Ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften</i>	<i>nicht-neoklassische Neo-Institutionenökonomik</i>
<i>Erkenntnisinteresse</i>	axiomatischer Nachweis von Effizienz und Gleichgewicht; Markt als autonomes, selbstregulierendes System; Neigung zum Marktprinzip	Erweiterung der Effizienz- durch Effektivitätsüberlegungen; Politikberatung auf Grundlage der realen Institutionen und Ziele	beschreibende Abbildung des institutionellen Wandels; sozial-reformerscher Anspruch
<i>Institutionenbegriff</i>	soziale Wohlfahrtsfunktion bei vollständiger Information, daher sind Institutionen ineffiziente Restriktionen individuellen Handelns	Ablehnung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion, da Informationskosten vorliegen; marktendogen entstandene Institutionen sind effiziente Restriktionen individuellen Handelns	Institutionen sind die Basiseinheiten der Analyse, d.h. reziproke Rahmen sozialer Interaktion; sie sind zugleich unter und über der Ebene des Individuums und haben entlastende und befreiende Wirkung
<i>Hauptvertreter im internationalen und speziell im deutschen Schrifttum</i>	Hicks, Kaldor, Little, Marshall, Menger, Böhm-Bawerk, Pareto, Pigou, Scitovsky, Samuelson	Akerlof, Arrow, Axelrod, Becker, Berthold, Breyer, Buchanan, Coase, Demsetz, Eison, Frey, Hayek, Kirchgässner, Knappe, Mueller, North, Pauly, Richter, Schumpeter, Sen, Simon, Wicksell, Williamson	Commons, Dugger, Engelhardt, Galbraith, Kapp, Michell, Myrdal, Piore, Sengenberger, Schulz-Nieswandt, Sombart, Veblen, Weisser

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Tabelle 12

Paradigmatischer Pluralismus durch Vergleich von Erklärungswert und Defizitbereichen beider Paradigmen

neoklassische Wohlfahrts- ökonomie	neoklassische Neue Institutionenökonomik	Ökonomische Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften	nicht-neoklassische Neo- Institutionenökonomik
Erklärungswert der Neuen Institutionenökonomik und Defizitbereiche von neoklassischer Wohlfahrts- und Neo-Institutionalismus			
wohlfahrts- und theoreti- sche Beurteilung eines Transfers ausschließ- lich aus Nehmersicht; aufgrund vollständiger Information kein systematischer Irrtum, daher und aufgrund der Unmöglichkeit in- terpersoneller Nutzenvergleiche wird eine sozialpolitische Inter- vention abgelehnt	Beurteilung eines Transfers primär aus Nehmersicht; Erklärung endogener Teilmarkt- bildung und Marktrigidität durch Informations- und Transaktionskosten; Modellie- rung opportunistischen Verhaltens in Verbindung mit (echter) Unsicherheit, beides kann zu Marktversagen führen und die kollektive Auflösung individueller Kooperationen blockieren; Politikberatung durch alternative Handlungsempfehlungen monetaristischer und keynesianischer Politik; getrennte Modellierung von Koexistenz von Märkten, Kollektivverhandlungen und administrierten Preisen; Betonung unter- schiedlicher Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit von Partikularinteressen in Kern und Rand der Gesellschaft gemäß der Logik des kollektiven Handelns	Gefahr der Vernachlässigung der Nehr- mersicht; Märkte sind Institutionen und werden nicht als Ergebnisse individueller Wahlhandlungen erklärt; prozessuale De- finition von Wohlfahrt und holistisches Konzept erlaubt keine eindeutigen Hand- lungsempfehlungen; umfassende gesell- schaftliche Einbettung postuliert Sozial- politik als Gesellschaftspolitik	
gemeinsame Schnittmengen von Neuer Institutionenökonomik und Neo-Institutionalismus			
vollständige Information sowie die Begrenzung auf technisch be- dingte öffentliche Güter beschrei- ben Sozialpolitik realiter nicht	Grundsätzliche Akzeptanz sozialpolitischer Intervention zur Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit als Ausdruck des politisch Gewollten im Rahmen des gesellschaftlichen Grundkonsenses; Informationskosten liegen vor; Ablehnung des Kon- zepts einer sozialen Wohlfahrtsfunktion, da Politik soziale (Verteilungs-) Konflikte moderiert; Politiker streben nach Machterhalt im Wege der Stimmenmaximierung unter Beachtung von Leitbildern; Gefahr des Politik- wie auch des Marktversagens		
Erklärungswert des Neo-Institutionalismus und Defizitbereiche der neoklassischen Wohlfahrts- und der Neuen Institutionenökonomik			
methodologischer Individualismus und Deduktion bedeuten eine Beschrän- kung auf ein universalistisches Sozialstaatskonzept; Teilmärkte werden als in- terdependent und transitorisch unterstellt; aufgrund der Interdependenz der Ordnungen beschränkt sich die Sozialordnungspolitik auf Marktconformität der sozialstaatlichen Intervention; einseitige Betonung der formalen Freiheit	entscheidend ist die situativ-konkrete Erfüllung von Versorgungskriterien in Teil- märkten; diese sind aufgrund ihrer sozialen Bedingtheit dauerhaft und konstituieren durch 'non competing groups' persistente Dimensionen sozialer Ungleichheit; Beto- nung materieller Freiheit und der Wirkungsanalyse aus Gebersicht; kollektivistische Grundzüge sind legitime Elemente der Sozialreform		

Quelle: Eigene Darstellung.



In modernen Gesellschaften ist ein Bedeutungsgewinn, aber auch eine Neuakzentuierung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik notwendig. Bei ihrer Fortentwicklung wird es darauf ankommen, Gemeinsamkeiten, aber auch Differenzen zwischen den einzelnen Paradigmen explizit zu berücksichtigen. Gelingt dies, so kann gleichzeitig eine Abgrenzung gegenüber der Theorie der Wirtschaftspolitik erfolgen.<sup>686</sup>

#### 4.4.1.3 Kritik am paradigmatischen Pluralismus

Die Kritik am paradigmatischen Pluralismus zielt auf den *Vorwurf des Eklektizismus und der Apologetik*. Die Gefahr liegt nahe, daß sich Vertreter der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik aus dem Baukasten der ökonomischen Theorie immer dort bedienen würden, wo ihnen ein Ansatz zur Rechtfertigung der praktischen Sozialpolitik nützlich sein könnte. Mit den vorstehenden Ausführungen wurde versucht, diesen Einwänden entgegenzutreten, da auf eine Systematik des paradigmatischen Rückgriffs besonderen Wert gelegt wurde.

Gleichwohl wird dies Vorgehen die Protagonisten des einen oder des anderen Paradigmas mit ihrem jeweiligen Anspruch auf Allgemeingültigkeit nicht überzeugen können. In den polarisierten Lagern wird man die Qualität einer ökonomischen Arbeit auch und zunächst daran messen, wie gut sie sich in das eigene Paradigma einfügt.<sup>687</sup> Bereits *Schumpeter* hat bei dieser Frage darauf aufmerksam gemacht, daß Ökonomen „vorgesezte Meinungen über den Wissenschaftsprozeß in uns (tragen), die für die Bereicherung des Wissens und für den wissenschaftlichen Charakter unserer analytischen Bemühungen viel gefährlicher sind, weil sie sich anscheinend unserer Kontrolle entziehen und zwar auf eine Weise, die für Werturteile und Interessenvertretungen nicht zutrifft. ... In der Tat haben einige Autoren bestritten, daß es in der Ökonomie so etwas wie Anhäufungen von ‚fehlerfrei‘ behaupteten Tatsachen und ‚wahren‘ Behauptungen gibt. Aber ebenso klein ist die Minderheit, die den Einfluß des ideologischen Vorurteils ganz und gar leugnen würde. Die Mehrzahl der Ökonomen steht zwischen diesen Extremen. ... Und gerade diese mittlere Position führt uns zu unserem Problem. *Denn Ideologien sind nicht einfach Lügen*, sie sind getreuer Ausdruck dessen, was jemand zu sehen glaubt.“<sup>688</sup> In dem Maße, wie Paradigmen als Ideologien behandelt werden, gerät der Ansatz des paradigmatischen Pluralismus notwendig zwischen die polarisierten Frontstellungen.

<sup>686</sup> Vgl. *Zerche*, 1988, S. 52–56, als grundlegenden Beitrag zum Verhältnis von Theorie der Sozialpolitik zur Theorie der Wirtschaftspolitik.

<sup>687</sup> Vgl. *Beed/Beed*, 1996, S. 1089, die als grundlegende Polarität die Kontroverse zwischen einer naturalistischen (neoklassischen) und einer nicht-naturalistischen (institutionalistischen) Position herausstellen. „Non-naturalistic economics as practised by institutionalists, most behaviorists and Austrian, and smaller majorities of Marxists and Post Keynesians is a great deal fuzzier, softer, messier, and wordier than the formalistic naturalism of neoclassical economics. What is lost in abstract elegance, however, may be made up in real-world relevance and policy orientation through the use of more holistic analysis.“ Zitat S. 1101.

<sup>688</sup> *Schumpeter*, 1958, S. 13 ff; Hervorhebungen im Original.



Es bleibt daher aus Sicht des Verfassers nur der Verweis auf jene *Defizitbereiche*, die mit einer *monoparadigmatischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik* verbunden wären und die zu schließen Ziel des *paradigmatischen Rückgriffs* ist. Auch der paradigmatische Pluralismus ist insofern nur eine Second-Best-Lösung und hat selbst nicht den Anspruch einer allgemeingültigen Theorie. Keinesfalls geht es ihm um eine pauschale Rechtfertigung der praktischen Sozialpolitik, sehr wohl aber um das Bemühen, die Vielfalt der sozialpolitischen Interventionen nicht einem einzigen, eindimensionalen Analyseraster zu unterwerfen.

Als *Zwischenfazit* zum paradigmatischen Pluralismus in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik ist festzuhalten, daß das individualistisch-neoklassische und das kollektivistisch-institutionalistische Paradigma in einem *dialektischen Verhältnis* zueinander stehen. Beide weisen aus Sicht der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik *spezifische Leistungsfähigkeit und Grenzen* auf, so daß umgekehrt keines Anspruch auf *Allgemeingültigkeit* erheben kann. Eine fruchtbare Perspektive kann daher in einer *systematischen Erfassung und gegenseitigen Kompensation spezifischer Verlust- und Defizitbereiche* liegen.

#### 4.4.2 Erweiterung der Neoklassik in Richtung des Grundkonsenses der Sozialordnungskonformität

Es liegt nun ein Raster vor, anhand dessen die Positionierung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik im Sinne einer systematischen Erweiterung der neoklassischen Analyse erfolgen kann. Im Rahmen des paradigmatischen Pluralismus kann grundsätzlich eine gleichberechtigte Systematisierung beider Paradigmen vorgenommen werden.

Was grundsätzlich gilt, erfährt vor dem Hintergrund moderner Gesellschaften eine Modifizierung. *In modernen Gesellschaften können die beiden Paradigmen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik keinen gleich hohen Erklärungswert beanspruchen. Daher wird eine gleichberechtigte Synthese nicht verfolgt.* Statt dessen wird nun versucht, die Defizitbereiche der neoklassischen Analyse durch eine Erweiterung des neoklassischen Paradigmas zu vermindern. Im folgenden werden dabei die Grenzbereiche und Mindermeinungen im Rahmen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik als weiterführend für die Analyse der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften angesehen.

##### 4.4.2.1 Verfahren der paradigmatischen Positionierung

Im einzelnen sprechen folgende Gründe dafür, die ökonomische Theorie der Sozialpolitik *zunächst in der Neoklassik zu positionieren und dann zu erweitern*:

- Ein erster Grund sind die speziellen Bedingungen der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften, wie sie in der *Situationsanalyse* im Rahmen dieser Ar-

beit festgestellt wurden. Demnach sind moderne Gesellschaften durch Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung sowie im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung gekennzeichnet (Globalisierung und Tertiarisierung bzw. Individualisierung und Rationalisierung), die einen zunehmenden Erklärungswert des neoklassischen Paradigmas erwarten lassen. Selbst *Sen* – der als Kritiker an den Verhaltensannahmen des *Homo Oeconomicus* ausgewiesen ist – geht in diesem Sinne davon aus, daß „we live in a world of reasonably well-informed people acting intelligently in pursuit of their self-interest“<sup>689</sup>. Bestrebungen, durch Sozialpolitik eine „leitbildorientierte Formung“ des Menschen zu bewirken, sind in modernen, liberalen Gesellschaften weder politisch gewollt noch praktikabel.<sup>690</sup>

- Eine Erweiterung der neoklassischen Verhaltensannahmen ist methodisch leichter durchzuführen als eine umgekehrte Reduktion des nicht-neoklassischen Paradigmas. Die neoklassische Theorie kommt mit einem *Minimum an Verhaltensannahmen* aus, die ein Fundament für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik bieten und bei deren Erweiterung auf eine breite Literatur zurückgegriffen werden kann.
- Schließlich ist in der ökonomischen Literatur die Dominanz der Neoklassik und ihrer Modifikationen derart eklatant, daß eine Erweiterung der Neoklassik eine höhere *Anschlußfähigkeit an den ökonomischen Forschungsstand* erlaubt als das umgekehrte Vorgehen. Durch solche „Anschlußgeschäfte innerhalb des Marktes“<sup>691</sup> werden zwar ‚nur‘ ausdifferenzierte Nuancen und keine neuen Paradigmen erzeugt. Jedoch ist die Wirtschaftswissenschaft mit guten Gründen über Jahrzehnte hinweg durch die Dominanz der Neoklassik geprägt worden, die – will man nicht das Ideal der kritischen Wissenschaft als Ganzes verwerfen – primär auf einem überlegenen Erklärungswert beruhen muß. Wäre die nicht-neoklassische Neo-Institutionenökonomik eine überlegene Alternative, so wäre sie heute wohl kaum in einer derart schwachen Position.<sup>692</sup>

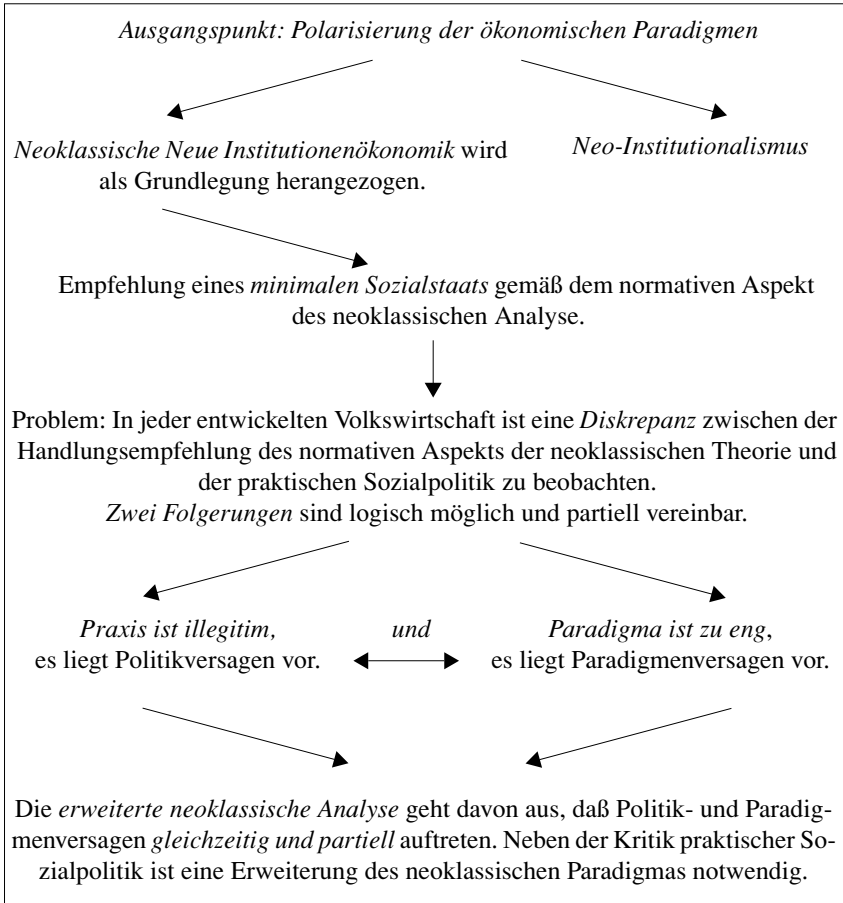
<sup>689</sup> *Sen*, 1987, S. 17f.

<sup>690</sup> Im Sinne der ‚freiheitlichen Sozialisten‘ würde die Politik durch eine „leitbildorientierte Formung zugleich Geisteshaltung und Sozialverhalten des Menschen“ prägen, wie *Schulz-Nieswandt*, 1991 a, S. 102, konstatiert. Fraglich bleibt: Wer würde angesichts von Individualisierung und Rationalisierung jene Politiker wählen, die mit einem solchen Paternalismus und umfassenden Anspruch Gesellschaftspolitik betreiben wollen? Die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften kann sich grundsätzlich nicht auf das freiwillige, affektiv solidarische Handeln verlassen. Akzeptiert man, daß die Vertrauensbeziehungen, die ein Mensch aufbauen kann, nach der Nähe abgestuft sind und daß somit Familie, lokale Gruppe und anonyme Großgruppe durch einen abnehmenden Grad an Vertrauen und einen zunehmenden Grad an Mißtrauen gekennzeichnet sind, so ist in der Großgruppe die Scheu des Menschen vor dem Mitmenschen und seine grundsätzliche Eigennutzorientierung eine anthropologische Konstante. Vgl. *Eibl-Eibesfeld*, 1995, S. 108–112 und S. 79–83.

<sup>691</sup> *Seifert/Priddat*, 1995, S. 41.

<sup>692</sup> Vgl. zur institutionalistischen Selbstkritik etwa *Wisman/Rozansky*, 1991, S. 714; *Gruchy*, 1982, S. 233–237.

Das Verfahren der paradigmatischen Positionierung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik ist in der folgenden Abbildung 4 dargestellt. In ihm wird die neoklassische Neue Institutionenökonomik aus den oben dargelegten Gründen als Grundlegung herangezogen. Geht man den vorgeschlagenen Weg, so stößt man auf einen Widerspruch zwischen den Handlungsempfehlungen des normativen Aspekts der Neoklassik und der praktischen Sozialpolitik. Will man diesen Widerspruch nicht einseitig im Sinne eines Vorwurfs des Politikversagen ‚lösen‘, da man dies mit



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4: Verfahren der Positionierung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik

Rücksicht auf das Erfahrungsobjekt für unzureichend erachtet, so bleibt logisch nur der Ausweg über eine Erweiterung des neoklassischen Paradigmas.

Nochmals sei betont, daß grundsätzlich die paradigmatische Positionierung auch umgekehrt, d. h. aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus durchführbar wäre. Ausgangspunkt wäre dann die Annahme einer grundsätzlichen Legitimität der praktischen Politik, wobei dann die Erweiterung des Neo-Institutionalismus in einer Aufdeckung von Funktionsmängeln durch Ineffizienzen und Fehlanreize bestünde.

Wenn nun im folgenden ausschließlich Aspekte einer erweiterten Lage- und Zielanalyse des neoklassischen Paradigmas aufgezeigt werden, so mag das vor dem Hintergrund des bisherigen Gangs der vorliegenden Untersuchung als ein ‚Rückschritt‘ empfunden werden. Ein Rückschritt vielleicht in dem Sinne, daß am Schluß der Untersuchung idealerweise eine völlig neue ökonomische Theorie der Sozialpolitik hätte stehen sollen. Mit dem Ziel ihrer Entwicklung wurde zunächst die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik in ihrer Leistungsfähigkeit und ihren Grenzen erläutert und dann – aufbauend auf dieser Kritik – der Institutionalismus als alternatives Paradigma vorgestellt.

*Doch die Hoffnung auf eine neue ökonomische Theorie der Sozialpolitik erfüllte sich nicht, da zwar der Institutionalismus wichtige Anknüpfungspunkte zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik beisteuert, insgesamt jedoch kein gleichwertiges Paradigma darstellt.* Statt einer völlig neuen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zeigte sich, daß zwar einige der Defizitbereiche der neoklassischen Analyse von institutionalistischem Gedankengut ausgefüllt werden können, daß aber insgesamt – und vor allem angesichts der Situationsanalyse für moderne Gesellschaften – der Institutionalismus keine gleichwertige Leistungsfähigkeit im Vergleich zur Neoklassik beanspruchen kann. *An diesem Punkt angekommen, führen die Überlegungen zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik nun geradewegs ‚zwischen zwei Stühle‘ und eben nicht ausschließlich unter das schützende Dach des einen oder des anderen Paradigmas.*

Die folgenden Ausführungen werden zeigen, daß die erweiterte Lage- und Zielanalyse – hinsichtlich der Erweiterung des Menschenbildes sowie des Gesellschaftsvertrags – keine Bezüge zum Institutionalismus im engeren Sinne (Neo-Institutionalismus) aufweist. Statt dessen wird bei diesen beiden ersten Aspekten auf institutionalistische Ansätze im weiteren Sinne, d. h. sozialökonomische Ansätze bzw. den erweiterten vertragstheoretischen Ansatz von Rawls recurriert. Diese sind schon von ihrem eigenen Anspruch her als Erweiterungen des neoklassischen Handlungsmodells bzw. des Minimalstaats entwickelt worden. Erst anschließend an die Diskussion dieser beiden Erweiterungen – bei der Sozialordnungskonformität als Leitbild, der Legitimität von Partikularinteressen sowie bei der erweiterten Mittelanalyse – finden sich vielfältige und intensive institutionalistische Bezüge.

## 4.4.2.2 Aspekte einer erweiterten Lage- und Zielanalyse

## 4.4.2.2.1 Menschenbild

Dem Idealtypus des Homo Oeconomicus widerspricht die praktische Sozialpolitik schon deshalb, da sie implizit unterstellt, daß alle Menschen prinzipiell ähnliche, sozial vermittelte Bedürfnisse haben, die aber infolge ungleicher individueller Rahmenbedingungen in unterschiedlichen Entscheidungssituationen umgesetzt werden.<sup>693</sup> Unterstellt man nun, daß gemäß dem Verfahren zur paradigmatischen Positionierung das neoklassische Paradigma erweitert werden muß,<sup>694</sup> so ist zu fragen, wie der Idealtypus Homo Oeconomicus zur Steigerung des Erklärungswertes der Neoklassik und als Grundlegung einer umfassenderen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik erweitert werden kann.

Beim Ansatz einer Erweiterung des Homo Oeconomicus besteht die Gefahr, daß das sozialpolitische Worst-Case-Szenario des Homo Oeconomicus Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Institutionen hervorbringt, in denen sich alle Individuen strikt eigennutzorientiert verhalten können, dürfen und sogar sollen.<sup>695</sup> In letzterem Fall wird implizit ein normativer Individualismus propagiert und die Individuen von anders gelagerten moralischen Ansprüchen völlig entlastet.<sup>696</sup>

Bewährt hat sich der *Homo Oeconomicus* hingegen als ‚Testfigur‘ insofern, als es – etwa aufgrund der Gruppengröße – keinen Anlaß zur Hoffnung auf dauerhaft altruistisches und solidarisches Verhalten gibt.<sup>697</sup> Zur theoretischen Aufdeckung von Ausbeutungsgefahren kann der Homo Oeconomicus dann in der Sozialpolitiklehre daher als „Quasi-Interaktionspartner“, als „Testinstrument für die Stabilität von Interaktionen“ und als Hilfsmittel zur Prüfung der Anreizkompatibilität von Institutionen in modernen Gesellschaften sehr wichtige Erkenntnisse liefern.<sup>698</sup>

<sup>693</sup> „Mit anderen Worten, die Nationalökonomie sieht vor allem die generelle Knappheit materieller Güter und die Problematik einer (einheitlichen) Menschheit, sich in dieser Knappheit bestmöglich einzurichten, während in der Sozialpolitik die spezielle Knappheit (im weiteren Sinn) im Vordergrund steht, von der ein Teil der Menschen betroffen ist.“ *Rothschild*, 1995, S. 16.

<sup>694</sup> Vgl. Abschnitt 4.4.2.1 „Verfahren der paradigmatischen Positionierung“.

<sup>695</sup> Vgl. ausführlich Abschnitt „3.2.1.2.3 Kritik an Maßnahmen zur Trendumkehr“.

<sup>696</sup> Vgl. *Ulrich*, 1997, S. 190. Zu einer feministischen Sichtweise der Problematik vgl. *Mai-er*, 1993, S. 558–566.

<sup>697</sup> Vgl. *Watrin*, 1982, S. 21. Dazu bereits *Widmaier* in den siebziger Jahren pointiert: „Wir sind demgegenüber der Meinung, daß die ökonomische Rationalität in ihrer materiellen Begrenzung in kapitalistischen Gesellschaften nicht nur das Leitmotiv der theoretischen Untersuchungen, der hier vorgestellten ökonomischen Theorie politischer Teilsysteme ist, sondern daß ihr zugleich eine bei breiten Schichten der Bevölkerung dominierende ökonomische Verhaltensweise entspricht, die wir in Anlehnung an lerntheoretische Kategorien *ökonomische Konditionierung* des Bürgers im Wohlfahrtsstaat genannt haben. ... Dies ist zugleich der Stützfehler dafür, ökonomische Theorien der Politik als realistische Beschreibung der Subsysteme des politisch-administrativen Systems heranzuziehen.“ *Widmaier*, 1976, S. 65. Hervorhebungen im Original.

Als eine Reaktion auf die Gefahren und Potentiale des Homo Oeconomicus werden seit Anfang der achtziger Jahre Forderungen nach einer Erweiterung des neoklassischen Menschenbildes zunehmend auch innerhalb der Neoklassik – etwa von *Sen* oder *Frey* – sowie insbesondere seitens der (nur im weiteren Sinne institutionalistischen) Sozialökonomik<sup>699</sup> vorgetragen. Gerade für die ökonomische Theorie kann es nicht befriedigen, wenn mit dem Homo Oeconomicus ein „rational fool“ (*Sen*) zum Referenzpunkt erhoben wird, dessen „serious short-comings“ (*Frey*) noch nicht hinreichend durch Integration auch anderer Sozialwissenschaften überwunden wurden.<sup>700</sup> Es ist also zu fragen, wie Elemente der Atomismus-Kritik in die Grundannahmen des Menschenbildes aufgenommen werden sollten, wenn man andererseits den methodologischen Individualismus nicht insgesamt aufgeben will.<sup>701</sup>

Erste Anhaltspunkte zur Notwendigkeit der Erweiterung des engen Idealtypus des Homo Oeconomicus ergeben sich dort, wo die Individuen Präferenzen für die Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit (oder Moralität) entwickeln oder entwickelt haben. Für die grundsätzliche Möglichkeit solcher *kollektiven Präferenzen* spricht zunächst, daß die betreffenden Entscheidungssituationen sehr komplex sind und daß in komplexen Entscheidungssituationen eine Nachfrage nach Institutionen besteht, die Komplexität reduzieren.<sup>702</sup> Werden diese Institutionen geschaffen, so entstehen *Habits und Frames der individuellen Zweckrationalität*<sup>703</sup>, deren fakultative Integration sinnvoll sein kann, soweit hierdurch die Erklärungs- und Prognosekraft der Betrachtung gesteigert wird. Die Entscheidung, welche Faktoren fakultativ integriert werden sollen, ist dabei von der konkreten Untersuchungsaufgabe abhängig.<sup>704</sup>

<sup>698</sup> *Homann*, 1997, S. 20; vgl. *Homann/Blome-Drees*, 1992, S. 95. Soweit die Individuen nicht durch einen Diskussionsprozeß einen allgemeinverbindlichen und handlungsleitenden sozialstaatlichen Konsens erreichen oder sie ihren besonderen Willen nicht selbst in den allgemeinen Willen transformieren, also Moralität praktizieren, solange wird es auf staatlicher Ebene Steuerungsprobleme geben. Vgl. *Koslowski*, 1983, S. 6; *Schönig*, 1996a, S. 107f.; *Teepe*, 1998, S. 106ff.

<sup>699</sup> Bereits oben wurde auf die Unterschiede zwischen der Sozialökonomik und dem Institutionalismus hingewiesen. Vgl. Abschnitt 4.3.1.2.3 „Sozialökonomik“. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem sozialökonomischen „I & We-Paradigma“ *Etzionis* findet sich in *Teepe*, 1998, S. 194–199.

<sup>700</sup> Vgl. *Teepe*, 1998, S. 103, für beide Zitate sowie den allgemeinen Hintergrund.

<sup>701</sup> Vgl. *Teepe*, 1998, S. 120.

<sup>702</sup> Vgl. *Teepe*, 1998, S. 138ff.

<sup>703</sup> *Lindenberg* geht bei seinem Frame-Konzept davon aus, daß Individuen – aufgrund kognitiver Grenzen – auch dann nur ein Ziel anstreben können, wenn sie mehrere anstreben wollen. Sie werden sich daher auf eines der Ziele konzentrieren, das dann den Frame der Handlungen bildet. Vgl. *Lindenberg*, 1993, S. 11–38; *Blossfeld/Müller*, 1996, S. 392.

<sup>704</sup> „Damit ist deutlich geworden, daß die Integration einer intrinsischen moralischen Motivation sinnvoll sein kann, um beispielsweise Wirkungen institutioneller Arrangements zu analysieren. Damit verbunden ist die Forderung nach einer zurückhaltenden Verwendung moralischer Präferenzen. ... Vielmehr scheint die *Ergänzung der ökonomischen Standardannahmen in fakultativer Weise sinnvoll*, so daß dann moralische Präferenzen einzuführen sind, wenn hier-

Auch kollektive Präferenzen sind *variabel*, so daß wir sie „nicht einfach als ‚gegebene Präferenzen‘ oder ‚Meta-Präferenzen‘ ansehen können, sondern zulassen müssen, daß sie Bildungsvorgänge sind, die sich in Situationen wie über viele Handlungssequenzen hinweg vollziehen können.“<sup>705</sup> Läßt man diese Bildungsvorgänge sozialer Präferenzen zu, dann zeigt sich, daß die Erweiterung des neoklassischen Menschenbildes den „Alternativradikalismus“<sup>706</sup> zwischen neoklassischer und nicht-neoklassischer Theorie aufhebt. An die Stelle einer „überraschungsfreien Trivialität“<sup>707</sup> des Radikalismus tritt ein Kontinuum reziproker Handlungsorientierungen.

*Werte sind internalisierte kollektive Präferenzen.* Daher sehen die Individuen diese Werte als ihre eigenen an und eben nicht als externe Bedingungen und Restriktionen, an die sie sich anzupassen haben. So ist die Internalisierung von Werten integraler Bestandteil des Sozialisationsprozesses und kann auch dann ein regelkonformes Verhalten begründen, wenn es keinerlei externe Sanktionen bei einem Regelverstoß gibt. Als zentralen Begriff seines sozioökonomischen Handlungsmodells hat *Etzioni* daher das „Ich+Wir-Paradigma“ in die Diskussion eingeführt. Es besagt, daß erstens die Individuen allgemein gleichzeitig von zwei Arten von Faktoren beeinflusst werden – ihrem Streben nach Vergnügen und ihrer moralischen Verpflichtung – und daß zweitens gravierende Unterschiede in der speziellen Ausprägung beider Faktoren auf individueller Ebene vorliegen.<sup>708</sup> Das Konzept der „moralischen Internalisierung“ erscheint daher „als einer der Hauptunterschiede zwischen der neoklassischen und der deontologischen Psychologie“<sup>709</sup> und ist gleichzeitig Ansatzpunkt für die Erweiterung der neoklassischen Perspektive. Der psychologisch-sozialökonomische Ansatz geht davon aus, daß durch die Internalisierung Zwänge in Präferenzen verwandelt werden, was insbesondere für die praktische Sozialpolitik von Bedeutung sein kann. Grundlegende Institutionen des Sozialstaats können damit sehr wohl Gegenstand individueller Präferenzen sein, was allerdings in modernen Gesellschaften einschließt, daß dauerhaft unzureichende Zielerreichung und Ineffizienzen die institutionellen Präferenzen selbst beschädigen können.

durch die Erklärungs- und Prognosekraft der Betrachtung gesteigert werden kann und dies hinsichtlich der Beurteilung institutioneller Wirkungen notwendig erscheint.“ *Teepe*, 1998, S. 141 f. und vgl. auch S. 159 f. Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>705</sup> *Seifert/Priddat*, 1995, S. 18; vgl. *Fritz-Aßmus*, 1993, S. 87–90.

<sup>706</sup> *Katterle*, 1991, S. 136; vgl. *Katterle*, 1990, S. 129. Der Alternativradikalismus zeigt sich daran, daß eine Dualität zwischen zwei Modellen des Menschen formuliert wird. Auf der einen Seite das „Modell des intentionalen Handelnden, der mit instrumenteller Rationalität ausgestattet ist“, auf der einen Seite das „Modell des passiven Individuums, das ohne Bewußtsein einfach sozialen Normen folgt und bei Normverletzung durch Sanktionen wieder auf den rechten Weg gebracht wird“. Beide Modelle „haben in der Vergangenheit häufig die Sicht darauf verstellt, daß Normen (oder Kultur) und rationale Handlungswahlen in empirischen Anwendungen zusammengehören und nicht zu trennen sind“ *Blossfeld/Müller*, 1996, S. 384.

<sup>707</sup> *Wiesenthal*, 1987, S. 34.

<sup>708</sup> *Etzioni*, 1994, S. 128 ff.

<sup>709</sup> *Etzioni*, 1994, S. 99.



Primär und zunächst gilt jedoch, daß grundlegende Institutionen der Wirtschafts- und Sozialordnung als „Langfrist-Institutionen“ verhaltensprägende Wirkungen entfalten können.<sup>710</sup> Dies ist dann von Bedeutung, wenn mit *Stigler* und *Becker* drei *Präferenzebenen* unterschieden werden, die Güter unterschiedlich bewerten oder unterschiedliche Güter in ihre Bewertung einbeziehen. Als zu bewertende Güter gelten dann nicht nur Marktgüter, sondern auch Grundgüter sowie Regeln und Normen. *Vanberg* und *Congleton* unterscheiden daher drei Arten von Präferenzen: die H-Präferenzen (für Marktgüter entsprechend der Einzelrationalität), die P-Präferenzen (für Regeln und Normen) und die S-Präferenzen (für das Selbstbild). Zwischen diesen Präferenzarten herrscht keine Hierarchie, d. h. weder die S- noch die P-Präferenzen können als Metapräferenzen interpretiert werden. Die H-Präferenzen bewerten andere Aspekte von Alternativen als die auf Prinzipien gerichteten P- und S-Präferenzen. Sie repräsentieren in diesem Sinne verschiedene Blickwinkel, die das Individuum gleichwohl zu integrieren versucht. Aufgrund des Strebens nach Integrität und des Abbaus kognitiver Dissonanzen besitzen Individuen schließlich auch einen Anreiz zur Änderung ihrer Präferenzen.<sup>711</sup>

In der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik sind darüber hinaus Erweiterungen in Richtung einer *expliziten Integration sozialstrukturell beeinflusster Präferenzen* von besonderer Bedeutung. Solcherlei Versuche bewegen sich im Grenzbereich zwischen ökonomischer und soziologischer Theorie und verweisen damit auf die sozialökonomische Perspektive. Die strukturellen Bedingungen beeinflussen die Wahlhandlungen der Akteure, weil sie die Wahrscheinlichkeiten determinieren, mit denen ein Individuum sein erstrebtes, durch die kollektive Präferenz beeinflusstes Ziel überhaupt erreichen kann.<sup>712</sup> In diesem Sinne sind soziale Ungleichheit und Handlungsmodell – sprich: soziale Ungleichheit und adäquates Menschenbild der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik – eng verknüpft. Unterstellt man, daß Individuen zweckrational handeln und hinsichtlich grundlegender, sozialpolitisch relevanter Ziele (Einkommen, Bildung, Sicherheit, Gesundheit) gleichgerichtete Präferenzen haben, so bedeutet dies, daß die Erweiterung des Menschenbildes zu einer Akzentuierung der strukturellen, situativ-konkreten Handlungsbedingungen führt.<sup>713</sup>

Als ein weiteres Beispiel einer sozialökonomischen Erweiterung des Homo Oeconomicus wird im folgenden das RREEMM-Modell vorgestellt, wonach der Mensch ein „Resourcefull, Restricted, Expecting, Evaluating, Maximizing Man“ ist.<sup>714</sup> Er ist ein Mensch, der vom Homo Oeconomicus die Beachtung der Restrik-

<sup>710</sup> Teepe, 1998, S. 175.

<sup>711</sup> Vgl. *Stigler/Becker*, 1977; *Vanberg/Congleton*, 1992; *Teepe*, 1998, S. 220–225 und S. 233 ff.

<sup>712</sup> Vgl. *Blossfeld/Müller*, 1996, S. 385–390.

<sup>713</sup> Vgl. *Katterle*, 1991, S. 138 ff.

<sup>714</sup> *Lindenberg*, 1985, S. 100 f.; vgl. hier und im folgenden auch *Schönig*, 1996 b, S. 124 ff. und S. 143 ff.



tionen und die Nutzenmaximierung übernommen hat, vom Homo Culturalis hingen die Orientierung an Erwartungen, Normen und Werten.<sup>715</sup> Im RREEMM-Modell wird aus der Ökonomie das „nutzenmaximierende Verhalten“<sup>716</sup> (bei Restriktion und unter Unsicherheit) und aus der Soziologie die Frage nach dem „subjektiven Sinn“<sup>717</sup> (Erwartungen und Bewertungen) einer Handlung übernommen. Der subjektive Sinn verweist darauf, daß das RREEMM-Modell keinen universalen Anspruch oder Charakter hat, sondern situationsabhängig zu konkretisieren ist.<sup>718</sup>

Ausgangspunkt des Modells ist die soziale Situation des Individuums, die Art und Umfang von Alternativen und Opportunitäten definiert. Nur innerhalb dieses Rahmens sind überhaupt Handlungen möglich, sofern das Individuum nicht selbst – „resourceful und finding wie er von seiner Natur her ja auch im Prinzip ist“<sup>719</sup> – aktiv nach Alternativen sucht. Hier ist zu berücksichtigen, daß die Möglichkeiten zur Entdeckung von Alternativen selbst wiederum von der Ausprägung sozialstruktureller Merkmale abhängen. Neben die objektiven Alternativen und Opportunitäten treten die individuell-autonomen und die normativ-affektiven Präferenzen, die überhaupt erst eine Bewertung der Situation ermöglichen. Für diese Bewertung der Situation sind somit nicht allein die objektiven Faktoren ausschlaggebend, sondern darüber hinaus auch individuelle und kollektive Präferenzen in Form von Leitbildern und Zielsystemen.<sup>720</sup>

Damit wird deutlich, daß auch im RREEMM-Modell eine Zweckrationalität individueller Handlungen unterstellt wird, die allerdings je nach individueller Situation zu unterschiedlichen sozialen Handlungen führt. Damit werden die sozialpolitisch entscheidenden Fragen in der Handlungstheorie des Homo Oeconomicus nicht mehr in den Datenkranz der Analyse verwiesen, sondern können explizit in das Modell eingeführt werden.<sup>721</sup>

<sup>715</sup> Selbstverständlich haben beide Disziplinen große Anstrengungen unternommen, um die Modelle zwecks größerer Realitätsnähe einander anzunähern. Vgl. *Becker*, 1982, S. 1–15.

<sup>716</sup> „Es ist allgemein bekannt, daß der ökonomische Ansatz expliziter und extensiver nutzenmaximierendes Verhalten unterstellt, ob es nun um die Nutzen- oder Wohlfahrtsfunktion eines Haushalts, einer Unternehmung, einer Gewerkschaft oder einer Behörde geht.“ *Becker*, 1982, S. 3.

<sup>717</sup> „„Handeln“ soll dabei ein menschliches Verhalten... heißen, daß und insofern als der oder die Handelnden mit ihm einen subjektiven Sinn verbinden.“ *Weber*, 1972, S. 1.

<sup>718</sup> Eine mögliche Darstellungsform wäre das Einflußdiagramm. Vgl. *Oliver/Smith*, 1990.

<sup>719</sup> *Esser*, 1993, S. 247.

<sup>720</sup> „Die Erwartungen und Bewertungen beziehen sich auf die Sicht der Situation aus der Perspektive des Akteurs. Die subjektiven Erwartungen und Bewertungen von Konsequenzen spiegeln die Alltagstheorien und die – immer institutionell – vermittelten grundlegenden Ziele der Menschen wider.“ *Esser*, 1993, S. 247. In der Dualität von objektiven und subjektiven Faktoren zeigt sich auch die Nähe des Modells zur sozialpolitischen Lebenslagen-theorie, deren Vertreter hier von verschiedenen, interdependenten Einzelspielräumen sprechen. *Weisser*, 1959, S. 635; vgl. *Andretta*, 1991, S. 19 und S. 111 und *Nahnsen*, 1992, S. 118–144.

<sup>721</sup> Vgl. *Esser*, 1993, S. 248.

## 4.4.2.2.2 Gesellschaftsvertrag

Die Erweiterung des neoklassischen Menschenbildes eröffnet auch einen Zugang zu einer Erweiterung des staatstheoretischen Konzepts der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Das Konzept des Gesellschaftsvertrags ist nur im weiteren Sinne institutionalistisch, da ja durch Institutionen Gerechtigkeit gesichert werden soll; es ist jedoch nicht dem Neo-Institutionalismus zuzurechnen. Das Konzept kann hinsichtlich des historisch-empirischen Bezugs erweitert werden, indem man zuläßt, daß der Maßstab der Gerechtigkeit und Sicherheit in unterschiedlichen Gesellschaften legitimerweise unterschiedlich interpretiert wird. Während dies seit ihren Anfängen zum Kernbestand kommunitaristischer Auffassungen zählt, hat sich *Rawls* erst im Zuge seiner ‚kommunitaristischen Kehre‘ von dem engen Konzept eines universellen Gesellschaftsvertrags abgewandt.<sup>722</sup>

In seinem neuen Werk ‚Politischer Liberalismus‘ problematisiert auch *Rawls* die in seiner Theorie der Gerechtigkeit entworfene „unrealistische Idee einer wohlgeordneten Gesellschaft“, da diese „die Tatsache einer Vielheit vernünftiger und gleichwohl nicht miteinander zu vereinbarender umfassender Lehren – das Faktum eines vernünftigen Pluralismus –“ unberücksichtigt läßt.<sup>723</sup> Diese Feststellung ist gerade in modernen, pluralistischen Gesellschaften und damit auch für die Theorie der in ihnen verwirklichten Sozialpolitik von Bedeutung.

Was in modernen Gesellschaften als gerecht empfunden wird, sollte nicht als Teil einer einzigen umfassenden Lehre dargestellt oder aus einer solchen Lehre hergeleitet werden. Die Lehre sollte nach Ansicht von *Rawls* vielmehr in dem Sinne „freistehend (freestanding)“ sein, daß sie „eigene intrinsische und normative Ideale“ wie etwa die Reziprozität und Autonomie der Bürger enthält.<sup>724</sup> Diese Ideale definieren nicht eine einzige Gerechtigkeitskonzeption, sondern „eine Familie vernünftiger Gerechtigkeitskonzeptionen, und diese Familie verändert sich im Laufe der Zeit“<sup>725</sup>. Sie verändert sich schon deshalb, da die Gesellschaft als ganzes im Prozeß der Modernisierung kollektiv lernt, d. h. gefestigte Überzeugungen in Form von anerkannten Ideen und Grundsätzen herausbildet.

Die hier skizzierte Wiederentdeckung allgemein anerkannter Grundsätze erlaubt es *Rawls* in einem abschließenden Schritt – und auf induktiv-empirischer Grundlage – doch wieder Elemente eines Konsenses unter den Bürgern zu identifizieren, der dann Grundlage der Verhandlungen im Urzustand ist: „Der Urzustand dient als Darstellungsmittel der öffentlichen Reflexion und Selbstklärung. Er hilft herauszufinden, was wir gegenwärtig für Forderungen der Gerechtigkeit halten, wenn wir die Gesellschaft als ein Generationen übergreifendes System der Kooperation unter

<sup>722</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.1.2 „Vertragstheoretisch-universalistische Position“.

<sup>723</sup> *Rawls*, 1998, S. 12 f.

<sup>724</sup> *Rawls*, 1998, S. 40.

<sup>725</sup> *Rawls*, 1998, S. 51; vgl. auch S. 72.

freien und gleichen Bürgern verstehen und die Sache klar und unverstellt betrachten.“<sup>726</sup> Bedeutsam ist bei dieser Konstruktion, daß für die Verhandlungen spezielle Annahmen getroffen werden (geschlossene, unbefristete Gesellschaft), die so konstruiert sind, daß sich schon spieltheoretisch die Existenz einer kooperativen Lösung erwarten läßt. Entgegen dem ersten Anschein ist damit *Rawls'* Hinwendung zum Kommunitarismus nur unvollkommen, da er die demokratische Gesellschaft nach wie vor scharf gegenüber der Gemeinschaft abgrenzt.<sup>727</sup>

Es ist daher sehr fraglich, ob der *Rawls*sche Ansatz als universaler philosophischer Begründungsversuch für eine konkrete Wirtschafts- und Sozialordnung herangezogen werden kann. Wie *Walzer* und andere betonen, eröffnet die interpretative Annäherung an die Institutionen als Ausdruck der moralischen Grundsätze realer Gesellschaften den Blick auf Prinzipien, die dem Bestehenden innewohnen. Jeder Gesellschaft sind bestimmte moralische Grundsätze selbstverständlich. Diese müssen zwar nicht unbefragt übernommen, können jedoch legitimerweise auch nicht völlig neu entworfen werden.<sup>728</sup>

Sollte sich nun das der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik adäquate Konzept eher auf *Rawls* oder auf *Walzer* beziehen? Die Frage ist – aufgrund *beiderseitiger Defizitbereiche* – der obigen Frage nach der paradigmatischen Positionierung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zwischen Neuer Institutionenökonomik und Neo-Institutionalismus ähnlich. Hier wie dort scheint es indes *sinnvoll, sich eher auf die neoklassische, d. h. Rawls'sche Variante zu beziehen*. Drei Gründe sind dafür ausschlaggebend.

- Während man erstens die Allgemeingültigkeit der deduktiv-reduktionistischen Prinzipien von *Rawls* durch Experimente und Umfragen im Rahmen der empirischen Gerechtigkeitsforschung *überprüfen und falsifizieren kann*, ist dies beim induktiv-holistischen Ansatz *Walzers* insofern nicht möglich, als er keine Voraussetzungen zu möglichen Übereinkünften macht. Ein rein deskriptiver Ansatz ist jedoch kaum als Grundlage für eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik geeignet.
- Zweitens ist *Rawls selbst von seinem metaphysischem Anspruch abgerückt* und konzidiert nun – was besonders für moderne Gesellschaften interessant ist – eine politische Konzeption von Prinzipien im Sinne einer Minimalübereinkunft mit Elementen der Reziprozität und Autonomie. Stimmt die obige Situationsanalyse zunehmender internationaler Verflechtungen und restriktiver Handlungsspielräume staatlicher Sozialpolitik, dann können sich aus international ähnlichen Handlungsbedingungen universell gültige, konsensfähige Prinzipien entwickeln. Die

<sup>726</sup> Vgl. *Rawls*, 1998, S. 76–105, Zitat S. 94, sowie Abschnitt 4.2.1.3.2 „Erkenntniswert für die praktische Sozialpolitik“.

<sup>727</sup> Vgl. *Rawls*, 1998, S. 111–114.

<sup>728</sup> Eine neuere prägnante Gegenüberstellung von *Rawls* und *Walzer* findet sich in *Breuer/Leusch/Mersch*, 1996, S. 109–118 sowie S. 203–213.

methodologische Grundentscheidung, das Konzept des Gesellschaftsvertrages im Sinne eines variablen Grundkonsenses mit historisch-empirischen Bezug zu erweitern und den umgekehrten Weg abzulehnen, ist aus Sicht der Situationsanalyse einer fortschreitenden gesellschaftlichen Modernisierung gerechtfertigt.

- Drittens bedeutet dies, daß das Rawlssche Gedankenexperiment einer vertrags-theoretischen Legitimation des Sozialstaats nicht mehr, aber auch nicht weniger vermag als die *Fundierung eines Mindestmaßes in der staatlichen Produktion von sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit* aufgrund konsensfähiger Prämissen. Dies schließt die Möglichkeit weitergehende Maßnahmen gemäß der historisch-empirischen gesellschaftlichen Präferenzen im Sinne eines reiterativen Universalismus ein.<sup>729</sup> Im gesellschaftlichen Grundkonsens einigt man sich auf Regeln und Institutionen. Werden die Entscheidungsverfahren eingehalten, dann wird ihr Ergebnis akzeptiert.<sup>730</sup>

Selbst in einer Welt mit ausschließlich risikoaversen, eigennützigen Individuen, die *Rawls* ausdrücklich als unrealistisch und fatalistisch zurückweist,<sup>731</sup> ist die Wahrscheinlichkeit hoch, daß man sich unter dem Schleier der Unsicherheit auf Regeln zur Umverteilung und Sicherung einigt „mit dem Ziel, Unsicherheit in bestimmten Risikofällen planmäßig zu mildern oder zu beseitigen, denen die Mitglieder einer Gesellschaft im Laufe des Lebens ausgesetzt sind“<sup>732</sup>. Aufgrund des ‚Schleiers der Unwissenheit‘ würden sich die Individuen im eigenen Interesse ex ante mit einem Sicherungs- und Umverteilungsversprechen ausstatten, da sie nicht wüßten, ob sie bezüglich der Anfangsausstattung, des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs und des Eintritts von allgemeinen Lebensrisiken zu den Verlierern zählen

<sup>729</sup> Bereits oben wurde, in Abschnitt 2.2.1.3 „Kommunitaristische Kritik“, erläutert, daß *Walzer* dem „covering-Law-Universalismus“ eines einzigen Verteilungsmechanismus den „reiterativen Universalismus“ entgegensetzt. Letzteren kennzeichnet „sein partikularer Fokus und seine pluralisierende Tendenz“. Im Zuge der Reiteration erfolgt eine Herausbildung von Differenzen in den Gerechtigkeitsvorstellungen. Nicht diese sind daher universal, sondern der Prozeß ihrer Herausbildung. *Walzer*, 1990, S. 8 und 10; vgl. S. 20f.

<sup>730</sup> „Ausschlaggebend ist daher das Verfahren. Eine einzelne Entscheidung wird später dann akzeptiert, wenn sie entsprechend dem vorab gewählten Verfahren korrekt getroffen wurde. Sie ist inhaltlich nicht im voraus festgelegt.“ *Frey/Kirchgässner*, 1994, S. 30. Beispielsweise wird auf der Ebene des Grundkonsenses nicht danach gefragt, welche Verteilungswirkungen ein Steuersystem hat. Es fragt sich vielmehr, welchen Einfluß Interessengruppen und Bürokraten bei dessen Konzeption genommen haben. Vgl. auch *Schönig*, 1996a, S. 104f. und S. 118.

<sup>731</sup> „Wäre eine einigermaßen gerechte Gesellschaft, deren Macht ihren Zielen unterworfen ist, unmöglich und wären die meisten Menschen amoralisch, wenn nicht unheilbar zynisch und egozentrisch, müßte man mit Kant fragen, welchen Wert es für menschliche Wesen hat, hier auf Erden zu leben. Wir müssen davon ausgehen, daß eine einigermaßen gerechte politische Gesellschaft realisiert werden kann, und dazu müssen Menschen eine moralische Natur haben, natürlich keine vollkommene moralische Natur, aber doch eine, die es ihnen erlaubt, eine vernünftige politische Konzeption des Rechts und Gerechten zu verstehen, ihr zu folgen, sich von ihr motivieren zu lassen und so die von ihren Idealen und Grundsätzen geleitete Gesellschaft mitzutragen.“ *Rawls*, 1998, S. 63f.

<sup>732</sup> *Rolf/Spahn/Wagner*, 1988, S. 14.

werden. In diesem umfassenden, d. h. die soziale Sicherheit einschließenden Sinne ist die Gerechtigkeit „die erste Tugend sozialer Institutionen, so wie die Wahrheit bei Gedankensystemen“.<sup>733</sup>

Eine in diesem umfassenden Sinne gerechte Gesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß sie Institutionen hervorbringt, die ihren Mitgliedern Chancengleichheit im Wettbewerb garantiert und zusätzlich eine Art „Lebenseinkommensversicherung“<sup>734</sup> gewähren. *In welchem Verhältnis z. B. Leistungsprinzip und Umverteilung zueinander stehen werden, hängt dabei von den individuellen sozialen Präferenzen der Individuen ab.* Hohes Nutzenniveau durch Konsum materieller Güter und geringe Risikoaversion erfordern einen minimalen Sozialstaat, hoher Nutzen aus anderen Gütern und hohe Risikoaversion erfordern einen maximalen Sozialstaat. Es scheint nicht vermessen, in diesem weiteren Sinne in dem Konzept von *Rawls* einen wichtigen Baustein zur theoretischen Festigung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft zu sehen.<sup>735</sup>

#### 4.4.2.2.3 Sozialordnungskonformität als Leitbild

Von zentraler Bedeutung für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik ist, daß der gesellschaftliche und politische Rahmen, in den das wirtschaftliche System eingebettet ist, nicht aus der Analyse ausgeblendet werden darf. Der Grundkonsens einer sozialordnungskonformen Politik „beschränkt sich nicht auf den wirtschaftlichen Bereich, sondern er umfaßt die gesamte Gesellschaft. ... Der Grundkonsens stellt in einer Demokratie die einzige Möglichkeit dar, grundsätzliche Aspekte der Gesellschaft zu regeln und entsprechende Institutionen festzulegen.“<sup>736</sup> Das bedeutet auch, daß der Grundkonsens einer sozialordnungskonformen Politik nicht ausschließlich auf den Marktmechanismus vertrauen kann, sondern alternative Entscheidungsverfahren in die Analyse einbeziehen muß.

Nach *Lampert* kann der Begriff der Sozialordnung in einem weiteren und einem engeren Sinn definiert werden. Während die weitere Fassung Sozialordnung als Synonym für Gesellschaftsordnung auffaßt und damit wenig heuristischen Wert hat, ist die Definition von Sozialordnung im engeren Sinn weiterführend. Unter Sozialordnung versteht man dann „die Gesamtheit der Institutionen und Normen zur Regelung der sozialen Stellung von Individuen und Gruppen in der Gesellschaft – soweit sie wirtschaftlich bedingt ist (z. B. durch Einkommen, Vermögen, Beruf) – sowie zur Regelung der wirtschaftlich begründeten sozialen Beziehungen zwischen Gesellschaftsmitgliedern (z. B. Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen). ... Wirtschafts- und Sozialordnung sind auf derselben Ebene angesiedelt, d. h. sie haben

<sup>733</sup> *Rawls*, 1975, S. 19.

<sup>734</sup> *Rolf/Spahn/Wagner*, 1988, S. 19.

<sup>735</sup> Vgl. *Wagner*, 1994, S. 40 und zum Zusammenhang von Grundkonsens und Umverteilung *Frey/Kirchgässner*, 1994, S. 267 und S. 352.

<sup>736</sup> *Frey/Kirchgässner*, 1994, S. 339 ff.

gleiche Wertigkeit. Dies bedeutet – im Gegensatz zur Meinung vieler Wirtschaftswissenschaftler –, daß wirtschaftlichen und sozialen Grundzielen die gleiche Wertigkeit zukommt.“<sup>737</sup> Indem *Wirtschafts- und Sozialordnung als interdependente und gleichwertige Teilordnungen* behandelt werden, hat die praktische Wirtschafts- und Sozialpolitik positive und negative Rückkopplungen zu beachten.<sup>738</sup>

Bei Gleichrangigkeit und Interdependenz von Wirtschafts- und Sozialordnung stehen sich auch die Forderungen nach Wirtschaftsordnungskonformität und Sozialordnungskonformität gleichwertig und interdependent gegenüber. So wie die wirtschaftliche Freiheit auf einem geordneten Markt in der Idee der Sozialen Marktwirtschaft schon dadurch einen sozialen Gehalt hat, daß sie faire Austauschbeziehungen und wirtschaftlichen Wohlstand sichert, so liegt der wirtschaftliche Gehalt der Sozialordnung in den Anreizwirkungen der sozialpolitischen Schutzgesetze und des Transfersystems.<sup>739</sup> Beide Teilordnungen der Gesellschaftsordnung dienen der Bedarfsdeckung, die Wirtschaftsordnung durch Befriedigung der kaufkräftigen Nachfrage, die Sozialordnung durch Deckung sozialer Bedarfe, die nicht am Markt als Nachfrage auftreten können. Beide zusammen dienen der Verwirklichung gesellschaftspolitischer Ziele, da die Marktwirtschaft alleine „eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung einer freien, glücklichen, wohlhabenden, gerechten und geordneten Gesellschaft“<sup>740</sup> ist.<sup>741</sup>

Die Ausblendung oder Unterordnung der Sozialordnung in der neueren Ordnungstheorie kann für eine eigenständige ökonomische Theorie der Sozialpolitik nicht befriedigen. Sie sollte vielmehr die Perspektive insofern erweitern, als aus der Interdependenz von Wirtschafts- und Sozialordnung eine *Gleichrangigkeit wirtschaftlicher und sozialer Ziele* abgeleitet wird. Haben wirtschaftliche und soziale Ziele einen Eigenwert, so folgt, daß weder die Sozialordnung primär an der Wirtschaftsordnungskonformität gemessen werden sollte, so wie umgekehrt auch nicht die Sozialordnungskonformität primärer Maßstab der Wirtschaftsordnung sein kann. Wohl aber würde es zur Vermeidung von Konflikten zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik beitragen, wenn bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen deren sozialpolitische Wirkungen und umgekehrt bei sozialpolitischen Maßnahmen deren

<sup>737</sup> Lampert, 1995 a, S. 65.

<sup>738</sup> Vgl. Rösner, 1999, S. 40f.

<sup>739</sup> Vgl. Müller-Armack, 1956, S. 390 ff.

<sup>740</sup> Röpke, 1957, S. 10.

<sup>741</sup> Angesichts dieser Einschätzungen seitens exponierter Vertreter des Ordoliberalismus mag es erstaunen, daß in der heutigen ordnungstheoretischen Diskussion die Sozialordnung entweder gar nicht, oder aber als Teilordnung der Wirtschaftsordnung aufgefaßt wird. Ein Grund dafür mag darin liegen, daß Eucken in seinen ‚Grundsätzen der Wirtschaftspolitik‘ zwar konstatierte, daß „soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit die großen Anliegen der Zeit (sind)“ und daß er den Kernproblemen der sozialen Frage als „eminenter geschichtlicher Kraft“ auch breiten Raum schenkte. Eucken hat jedoch weder den Begriff der Sozialordnung explizit verwendet noch konnte er überhaupt das geplante Kapitel zur Sozialpolitik in seinen ‚Grundsätzen der Wirtschaftspolitik‘ vollenden. Eucken, 1952, S. 1; vgl. Lampert, 1989, S. 447.

wirtschaftspolitische Wirkungen berücksichtigt würden.<sup>742</sup> Welche Bedeutung kommt nun der Sozialordnungskonformität als Leitbild im Prozeß der demokratischen Zieldefinition zu?

Generell gilt, daß in der praktischen Sozialpolitik *Leitbildern* eine stärkere, eigenständige Rolle zukommt, als dies in der Neuen Politischen Ökonomie unterstellt wird. Für letztere sind Leitbilder Randphänomene,<sup>743</sup> denen aus Sicht stimmenmaximierender Politiker lediglich instrumenteller Charakter zukommt. So ist das politische Leitbild nicht mehr als ein Mittel opportunistischer Politiker zum Zwecke der Erlangung der politischen Macht.<sup>744</sup> Leitbilder haben – so läßt sich die dominierende Verhaltensannahme zusammenfassen – keinen Eigenwert, sondern sind austauschbare Instrumente im Wettbewerb der politischen Unternehmer.

Eine positive Integration von Leitbildern und eine Erweiterung des Ansatzes ist dann möglich, wenn man die Neue Politische Ökonomie nicht „zu einer Alternativtheorie hochstilisiert“<sup>745</sup>. Annahmen wie jene, daß ein (Sozial-)Politiker eigentlich nur Einkommensmaximierung betreibt und nur zufällig nicht in die Privatwirtschaft, sondern in die Politik gegangen ist, sind nicht gerade ein Indikator für einen hohen Erklärungswert der einfachen Public-Choice-Theorie.<sup>746</sup> Denn warum, wenn nicht verursacht durch eigene Leitbilder, sollte dieser Politiker solche Umwege auf sich nehmen? Es scheint erwägenswert, daß (Sozial-)Politiker auch ein gesellschaftspolitisches Leitbild verfolgen. Für die meisten von ihnen ist nach Ansicht des Verfassers die Annahme, daß sie praktische Sozialpolitik als „Nebenzweck“<sup>747</sup> betreiben, eine falsifizierbare Unterstellung. Ein Blick in die Vita realer (Sozial-)Politiker würde dies belegen.

Im deutschen Sprachraum ist es heute vor allem *Engelhardt*, der sich als Ökonom um eine Integration der Leitbilder in die Sozialpolitiklehre bemüht. Er betonte bereits Anfang der siebziger Jahre die Bedeutung des „vor-rationalen Raums mensch-

<sup>742</sup> Vgl. *Lampert*, 1989, S. 452 ff.; vgl. auch *Lampert*, 1998 a, S. 441.

<sup>743</sup> Beispielsweise findet sich in dem für den deutschen Sprachraum einflußreichen Lehrbuch von *Kirsch*, 1997, weder der Begriff ‚Leitbild‘ noch der Begriff ‚Ideologie‘ im Stichwortverzeichnis.

<sup>744</sup> Die Ausnahme von der Regel liegt dann vor, wenn der Politiker selbst, wie andere Wähler und Konsumenten auch, bestimmte Präferenzen für öffentliche Güter hat und diese auch dann Geltung haben, wenn eine andere Partei die Regierung stellt. In diesem Fall werden sich dauerhaft unterschiedliche Parteiprogramme im politischen Wettbewerb halten. Vgl. *Bernholz/Breyer*, 1994, S. 116 f.

<sup>745</sup> „Schumpeter stellte seine Theorie als ‚eine weitere Theorie‘ vor. Das ist richtig; nur wird die *weitere* Theorie leicht zu einer *Alternativtheorie* hochstilisiert.“ *Sartori*, 1992, S. 161 f. Hervorhebungen im Original. Vgl. *Thiemeyer*, 1984, S. 83; als neuere, ausführliche Analyse des Public-Choice-Ansatzes als „Grundorientierung angebotsorientierter Politik“ auch *Pilz*, 1998, S. 133–151.

<sup>746</sup> Die politische Macht erscheint annahmegemäß nur erstrebenswert, da sie es ermöglicht, eine möglichst große Menge privater Güter mit Steuereinnahmen zu erwerben und diese dann gleichmäßig an sich und die Parteimitglieder zu verteilen. Vgl. *Bernholz/Breyer*, 1994, S. 108 f.

<sup>747</sup> *Schmidt*, 1988 a, S. 391.



lichen Handelns, der quasi als ‚Siedlungsraum‘ von Leitbildern und anderen Utopien ... charakterisiert werden kann. ... Leitbilder werden hier als eine Art individueller Utopien aufgefaßt, die in einem genetischen Verhältnis zu Zielsystemen und anderen Arten von Konzeptionen stehen.“<sup>748</sup> In Modifikation zur standardisierten Verhaltensannahme der Neuen Politischen Ökonomie kennzeichnet *Engelhardt* das Politikerverhalten als „unpragmatisches – nicht um jeden Preis kompromißlerisches – Entscheidungsverhalten mit gleichwohl pragmatischen Zügen“<sup>749</sup> und warnt vor voreiligen, erkenntnisthemmenden Generalisierungen in der Forschung. Eine Erweiterung der standardisierten Verhaltensannahme könnte in Richtung auf die Frage vorgenommen werden, ob nicht gerade ‚sozialpolitische Unternehmer‘ multiple Präferenzen im Sinne des HPS-Ansatzes aufweisen.<sup>750</sup> Sie hätten dann nicht nur Präferenzen für Marktgüter, sondern insbesondere auch für Regelsysteme und ihr eigenes Selbstbild. Durch Rückgriff auf die Sinnintentionen der Handelnden könnten sich Erklärungen des Wandels praktischer Sozialpolitik finden lassen. Praktische Sozialpolitik ist ihrem Wesen nach abhängig von weltanschaulichen Ausgangspunkten, aus denen sich später vollständigere Konzeptionen mit schrittweise präzisierten Zielbündeln entwickeln können. So stehen nach Ansicht *Engelhardts* letztlich Utopien – und nicht etwa ein opportunistischer Pragmatismus – am Anfang der praktischen Sozialpolitik.<sup>751</sup>

Dieser Ansatz wird durch einen Rückgriff auf die Theorie des institutionellen Wandels von *North* zusätzlich gestützt. Auch *North* ist der Ansicht, daß eine dynamische Theorie, die sich ausschließlich auf individuell rationale, zweckgerichtete Tätigkeit beschränkt, den größten Teil des säkularen Wandels nicht erklären kann. Umgekehrt bedürfen „Wandel und Stabilität ... einer Theorie der Weltanschauung, welche Abweichungen vom individuellen Rationalitätskalkül der neoklassischen Theorie erklären kann.“<sup>752</sup> Nicht nur die Verschiebung der relativen Preise, sondern auch Veränderungen weltanschaulicher Standpunkte haben demnach die Bewertung einer Situation geprägt und politische Entscheidungen motiviert.<sup>753</sup>

<sup>748</sup> *Engelhardt*, 1973, S. 10f. und S. 55.

<sup>749</sup> *Engelhardt*, 1973, S. 13. Hervorhebungen vom Verfasser. *Engelhardt* verweist später (S. 36) ausführlich auf *Nell-Breuning*.

<sup>750</sup> Vgl. Abschnitt 4.4.2.2.1 „Menschenbild“.

<sup>751</sup> Sie fungieren „tatsächlich als Ausgangspunkte Objektivität erscheinender und Legitimität vermittelnder ‚politischer Konzeptionen‘, aber auch wissenschaftlicher Aussagensysteme und rechtlicher Normierungen“. *Engelhardt*, 1991, S. 18.

<sup>752</sup> *North*, 1988, S. 12. „Die unbefangene Beobachtung bestätigt, daß Schwarzfahrerverhalten überall vorkommt. Aber die unbefangene Beobachtung (wie auch einschlägige Experimente, W. S.) bestätigt ebenso das Vorhandensein unzähliger Fälle, in den es zu Aktionen großer Gruppen kommt, die eine wesentliche Triebkraft für Veränderungen sind – wobei solche Aktionen jedoch mit neoklassischen Mitteln schlichtweg unerklärbar sind. Der Wirtschaftshistoriker, der sein Modell in neoklassischer Manier konstruierte, hat darin einen grundlegenden Widerspruch eingebaut, denn das neoklassische Modell kann einen guten Teil des in der Geschichte zu beobachtenden Wandels auf keine Weise erklären.“ *North*, 1988, S. 11.

<sup>753</sup> Vgl. *North*, 1988, S. 60. Bedeutsam waren in der neueren Sozialgeschichte die Leitbilder im Sinne von sozialreformerischen Vorstellungen. So haben die sozialreformerisch orientierten



## 4.4.2.2.4 Vermittlung zwischen Partikularinteressen

Moderne Gesellschaften sind durch einen Pluralismus der gesellschaftlichen Leitbilder und durch einen Bedeutungsverlust von Normalitätsstandards gekennzeichnet. Es fragt sich, inwieweit hier Politiker zwischen den Partikularinteressen vermitteln können. Sie können dies zunächst, in dem sie auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsenses allgemein akzeptierte Institutionen und Verfahrensregeln vorschlagen.<sup>754</sup> Darüber hinaus haben sie die Aufgabe, bei Detailfragen der praktischen Politik, bei denen Interessenkonflikte vorherrschen, zwischen diesen Interessenkonflikten zu vermitteln und den sich wandelnden sozialen Bedarf zu konkretisieren.<sup>755</sup>

Vor diesem Hintergrund kann *Schumpeters* Konzept des politischen Unternehmers für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik nutzbar gemacht werden. Reduziert man es auf seinen Kern, so treten die unternehmerischen Eigenschaften eines praktischen Sozialpolitikers in den Vordergrund. Das Wesen des Unternehmers wird von *Schumpeter* dadurch beschrieben, daß er auf bestimmte unternehmerische Fähigkeiten abstellt.<sup>756</sup> Ein Unternehmer ist somit nicht zwangsläufig und ausschließlich ein in wirtschaftlichen Führungspositionen tätiger Mensch; es ist vielmehr jedermann ein Unternehmer, der etwas unternimmt. Ein solcher Mensch ist bereit, „in einer Welt voller Unsicherheit für sich und andere Risiken zu gestalten und zu übernehmen. Diese Charakterisierung ‚unternehmerischer‘ Menschen ist nicht auf spezifische gesellschaftliche Bereiche beschränkt. Unternehmer in diesem Sinne übernehmen in allen gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen eine wichtige Funktion“<sup>757</sup>. *Ein sozialpolitischer Unternehmer ist derjenige, der in der praktischen Sozialpolitik zwischen den Partikularinteressen vermittelt, einen Lösungsvorschlag vorbringt und das politische Risiko für das Ergebnis trägt.*

Ein sozialpolitischer Unternehmer übernimmt ein Risiko zunächst dadurch, daß er ein sozialpolitisches Problem (einen sozialen Bedarf) thematisiert, eine Lösung vorschlägt und seinen Namen in der Öffentlichkeit mit der Lösung dieses Problems in Verbindung bringt. Das Risiko eines sozialpolitischen Unternehmers liegt daher erstens in der falschen Auswahl eines Problems und zweitens im Vorschlag einer unzureichenden Lösung. Innovativ ist der sozialpolitische Unternehmer dann, wenn er sozialpolitische Innovationen auf dem Gebiet der Leistungen, der Verfahren oder der Finanzierung praktischer Sozialpolitik durchsetzen kann. Da der sozialpolitische Unternehmer darauf abstellt, gewählt oder wiedergewählt zu werden, bleibt

---

Ökonomen *Schmoller* und *Commons* „zwei beachtliche Take-Off-Phasen sozialstaatlicher Entwicklung – zum einen die Bismarcksche Sozialreform, zum anderen die Sozialgesetzgebung des New Deal – erheblich mitbeeinflußt“. *Schellschmidt*, 1997, S. 395.

<sup>754</sup> Vgl. Abschnitt 4.4.2.2.2 „Gesellschaftsvertrag“.

<sup>755</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.2.2 „Theorie des Wandels sozialer Bedarfe“.

<sup>756</sup> Vgl. *Schumpeter*, 1993, S. 134–142.

<sup>757</sup> *Blome-Drees*, 1993, Sp. 1160.

ihm in modernen Gesellschaften nichts anderes, als sich in die politische Diskussion auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen einzuschalten.<sup>758</sup> Dabei werden Sozialpolitiker zu einer Art Projektmanager, sie werden zu Katalysatoren des Diskurses. Der Sozialpolitiker macht Zielvorgaben, moderiert den Verhandlungsprozeß mit den organisierten und zu organisierenden Interessengruppen und übernimmt schließlich das Risiko für das Ergebnis.

Während des gesamten Verfahrens muß sich der sozialpolitische Unternehmer den vielfältigen Problemen bei der Entscheidungsfindung stellen.<sup>759</sup> Am Ende steht er wieder allein vor dem Wähler, gestärkt oder geschwächt durch jene Akteure, die geschwächt bzw. gestärkt aus jenen Verhandlungen hervorgehen. Er wird dadurch gestärkt, daß mächtige Verbände sich im Sinne *Olsons* als staatstragend definieren, sich an den Verhandlungen beteiligen und das Ergebnis öffentlich zu verteidigen bereit sind.<sup>760</sup> Eine handlungsfähige, gleichwohl aber vom Damoklesschwert des Wählerwillens bedrohte Regierung<sup>761</sup> ist für die Ausgestaltung und den Wandel der Sozialordnung in modernen Gesellschaften unerlässlich.

Auch wenn die sich hier anschließende Kritik seitens der Neuen Politischen Ökonomie keineswegs von der Hand zu weisen ist,<sup>762</sup> so fragt sich jedoch, ob man den vielfältigen Verbänden und korporativen Akteuren in der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik gerecht wird, wenn man ihnen ausschließlich ein mehr oder weniger kurzfristiges Eigeninteresse unterstellt. Gerade eine langfristig stabile Zusammenarbeit staatstragender Verbände ermöglicht es der Politik, auch unpopuläre Entscheidungen unter Mithilfe der Verbände durchzusetzen. Die Reduktion der praktischen Umverteilungspolitik auf den Tausch von Wahlgeschenken gegen kurzfristige Loyalität scheint das Bild der realen Verbändedemokratie eher zu verzerren als zu erhellen. Der staatlichen Alimentierung der Verbände stehen umfangreiche Entlastungsleistungen gegenüber.<sup>763</sup>

Die Akteure der praktischen Sozialpolitik werden zu ihrer Entscheidungsfindung nolens volens auf die Zuarbeit der verschiedensten Verbände angewiesen sein, da diese eine erhebliche Integrations- und Entlastungsleistung vollbringen. Schon lan-

<sup>758</sup> Vgl. *Lomann*, 1989, S. 79.

<sup>759</sup> Im einzelnen sind dies die Verzögerung von Entscheidungen, die Vereinbarung unrealistischer Kompromisse, die Radikalisierung der Verhandlungsteilnehmer und der Versuch, Kosten auf unbeteiligte Dritte abzuwälzen. Vgl. *Lomann*, 1989, S. 86.

<sup>760</sup> „Die Organisation wird daher einen Anreiz haben, bis zu einem gewissen Punkt Opfer für Maßnahmen und Aktivitäten zu bringen, die für die Gesellschaft als Ganze lohnend sind. Die Mitglieder der sehr umfassenden Organisation besitzen so viel von der Gesellschaft, daß sie einen wichtigen Anreiz haben, aktiv darum besorgt zu sein, wie produktiv sie ist; sie ist in der gleichen Position wie ein Gesellschafter in einem Unternehmen, der nur wenige Partner hat.“ *Olson*, 1991, S. 62. Vgl. dazu ausführlich das Verhalten staatstragender Verbände beim Institutionentransfer in die neuen Bundesländer in: *Schönig*, 1996, S. 111–127.

<sup>761</sup> Vgl. *Schumpeter*, 1993, S. 432.

<sup>762</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.2.3 „Kritik an der Praxis der repräsentativen Demokratie.“

<sup>763</sup> Vgl. *Schönig*, 1996, S. 111–127.

ge weist die Verbandsforschung darauf hin, daß nicht von einer linearen, deterministischen Übertragung des Mitgliederwillens via Verbandspolitik in den Bereich der staatlichen Politik ausgegangen werden kann.<sup>764</sup> Vielmehr vermitteln Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Politikerinteressen häufig bis an die Grenze ihrer Integrationsfähigkeit. Denn während der Verband einerseits gegenüber den Mitgliedern seinen Einfluß auf den Staat hervorheben muß, ist er andererseits darauf angewiesen, gegenüber dem Staat glaubwürdig zu machen, daß er umgekehrt auf seine Mitglieder lenkend und integrativ einwirken kann. Wäre Rent Seeking tatsächlich vor allem wohlfahrtsschädlich, so wären Verbandsdemokratien kaum mehr als eine Episode im Aufstieg und Fall der Nationen, aber nicht die entwickelte und stabile Form der Governmentstrukturen, wie sie in den westlichen Industriegesellschaften zu beobachten ist.

Akzeptiert man somit die Notwendigkeit komplexer institutioneller Anpassungsprozesse und Austauschbeziehungen zwischen Staat und intermediären Akteuren, so erscheinen die Kosten des Verbandswesens nicht mehr zwangsläufig als Verschwendung, sondern vielmehr als notwendige Kosten, um den Politikern Informationen und Entscheidungsalternativen an die Hand geben zu können.<sup>765</sup> Hier drängt sich die Analogie der ‚Kosten des Preismechanismus‘ gegenüber den ‚Kosten des politischen Prozesses‘ auf. Dabei ist das Ergebnis des politischen Marktes zu dem des konventionellen Marktes nicht zwangsläufig inferior.<sup>766</sup>

Was wären zudem die realen Alternativen für die Zielformulierung der praktischen Sozialpolitik? Welche Kosten sind tatsächlich verschwendet,<sup>767</sup> wenn es real den komplexen Gerechtigkeitsdimensionen einer demokratischen Gesellschaft nicht gerecht wird, sich auf eine Regelbindung zu verlassen? Der soziale Wandel erfordert vielmehr erstens die Schaffung neuer Eigentumsrechte (etwa im Zuge des technischen Fortschritts, z. B. in der Genetik) und zweitens die Verteilung von Eigentumsrechten zwischen ausscheidenden oder hinzukommenden Personen. Beide Fragen können nicht auf Ebene der Verfassung abschließend geklärt werden.<sup>768</sup> Notwendig ist daher, permanent den sozialen Grundkonsens zu überprüfen und in Fragen der praktischen Politik neuartige Probleme zu lösen.

Aus Sicht einer erweiterten neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik ist daher die pauschale Vermutung, daß die Kosten des Verbandssystems verschwendet seien, zu eng. Ohne diese Erweiterung, d. h. allein mit der grundsätzlichen „Abneigung gegen Politik“<sup>769</sup>, ist keine fruchtbare Sozialpolitikanalyse zu werkstelligen. Schon da es keine Eigentumsrechte ohne den Staat gibt, muß dieser

<sup>764</sup> Vgl. die Beiträge von *Lehmbruch*, *Streeck* und *Schmitter* in: *Lehmbruch/Schmitter*, 1982.

<sup>765</sup> Vgl. *Medema*, 1991, S. 1055 ff.

<sup>766</sup> Vgl. *Barr*, 1992, S. 757.

<sup>767</sup> Vgl. ausführlich: *Baysinger/Tollison*, 1980, S. 22–26.

<sup>768</sup> Vgl. *Medema*, 1991, S. 1057 ff.

<sup>769</sup> *Etzioni*, 1994, S. 442.

definieren, welche Forderungen er akzeptiert und welche nicht.<sup>770</sup> Indem die praktische Sozialpolitik versucht, den real differenzierten und multidimensionalen, sogar inkonsistenten Gerechtigkeitsvorstellungen gerecht zu werden, werden die sozialpolitischen Unternehmer nicht umhin können, Unterschiede in den Gerechtigkeitsvorstellungen transparent zu machen, diese Unterschiede auszutragen und dadurch auf einen sozialpolitischen Konsens hinzuwirken. Erst wenn diese Fragen geklärt sind, liegt eine brauchbare Grundlage für einen Umbau des Sozialstaats vor.<sup>771</sup>

*Verteilungskonflikte sind daher Element praktischer Sozialpolitik und als solche fair auszutragen.*<sup>772</sup> „Es kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß es für Probleme die gesellschaftlich optimale Lösung gibt. Unterschiedliche Individuen haben unterschiedliche Interessen, und im demokratischen Staat haben sie alle (zumindest formal) das gleiche Recht, diese Interessen in den politischen Prozeß einzubringen. Das Ergebnis dieses Prozesses ist, soweit es korrekt zustande gekommen ist, als legitime Entscheidung auch vom Wissenschaftler zu akzeptieren.“<sup>773</sup>

Selbstverständlich sollen damit abschließend nicht die Gefahren opportunistischen Verhaltens stimmenmaximierender Politiker sowie einer zu starken Einflußnahme mächtiger Verbandsinteressen verharmlost werden. *Eine Verharmlosung wäre fahrlässig und inhaltlich unhaltbar*, da die empirischen Belege für das Wirken des Stimmenmaximierungskalküls in der praktischen Sozialpolitik schlagend sind.<sup>774</sup> Es kann daher – dies sei ausdrücklich hervorgehoben – nicht darum gehen, die Evidenz von Fehlentwicklungen und Mißbrauch im System der repräsentativen Demokratie zu leugnen. *Andererseits ist es jedoch auch in der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie wenig sinnvoll, langfristig eine systematische Wählertäuschung zu unterstellen.*<sup>775</sup> Praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften ist in ihrer Offenheit ohne die Vermittlung zwischen Partikularinteressen undenkbar. Sie kann nicht anders, als die organisierten Interessen einzubinden. Daraus folgt auch die Verpflichtung, jenen Interessen, die sich nicht organisieren lassen, durch staatliche Alimentierung und Einbindung zur Geltung zu verhelfen.

<sup>770</sup> „Hence, to label such expenditure ‚waste‘ presumes that rights should not be changed, that the status quo of rights is in some sense ‚natural‘.“ *Medema*, 1991, S. 1052, vgl. auch S. 1052–1061

<sup>771</sup> Vgl. *Mau*, 1997, S. 34.

<sup>772</sup> Vgl. *Kaufmann*, 1997, S. 165.

<sup>773</sup> *Kirchgässner*, 1993, S. 218.

<sup>774</sup> Erinntet sei hier nur an die einschlägigen Arbeiten zur Instrumentalisierung der bundesdeutschen Rentenreformen durch die verschiedenen Bundesregierungen, an die Tendenz zur Abwälzung von Lasten auf folgende Generationen und an die Ergebnisse der sozio-ökonomischen Forschung zu politischen Konjunkturzyklen und der Häufung von Expansionsgesetzen vor Wahlen. Vgl. etwa die einschlägigen Arbeiten von *Alber*, 1989, S. 276 und *Vaubel*, 1989, S. 48.

<sup>775</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.2.5 „Leistungsfähigkeit und Grenzen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“.

In einem *Zwischenfazit* zu den Aspekten einer erweiterten Lage- und Zielanalyse ist festzustellen, daß sich hinsichtlich des *Menschenbildes*, der Frage des *Gesellschaftsvertrags* und der *Sozialordnungskonformität* sowie beim Problem der *Vermittlung zwischen Partikularinteressen* Ansatzpunkte für eine notwendige Erweiterung des neoklassischen Paradigmas bieten. Eine *Erweiterung ist insbesondere notwendig*, um jenseits der engen Verhaltensannahmen und dem Primat der Marktkonformität einen Zugang zu *Fragen der sozialpolitischen Zielformulierung in modernen Gesellschaften* zu erhalten.

#### 4.4.2.3 Aspekte einer erweiterten Mittelanalyse

##### 4.4.2.3.1 Grenzziehungen und Grenzbereiche

Auf der Ebene des Grundkonsenses müssen die Vor- und Nachteile des Preissystems mit den Vor- und Nachteilen anderer Steuerungssysteme verglichen werden.<sup>776</sup> Im Ergebnis erhält man dann Informationen zur ‚angemessenen Reichweite‘ marktwirtschaftlicher und staatlicher Aktivitäten.<sup>777</sup> So kann es politischer Wille sein, hinsichtlich der Versorgung mit ausgewählten Gütern (etwa Gesundheitsgütern) marktwirtschaftliche Allokations- und Distributionsmechanismen ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen. Für welche Güter und in welchem Umfang eine solche Grenzziehung geboten erscheint, kann nicht losgelöst von dem technischen Entwicklungsstand, dem erreichten Wohlstandsniveau und vom Fortschritt des Prozesses der gesellschaftlichen Modernisierung beantwortet werden.

In modernen Gesellschaften sind die *Grenzen dynamisch*, da die sich auflösenden traditionellen Grenzen nicht ersatzlos wegfallen, sondern durch neue Grenzen ersetzt werden. „Je mehr sich eine Gesellschaft ausdifferenziert, je ‚moderner‘ sie wird, um so mehr *Binnengrenzen* bildet sie aus. Das liegt einfach daran, daß solche Unterteilungen gesellschaftliche Differenzierungsprozesse markieren.“<sup>778</sup> Jene moderne Gesellschaft ist zum einen dadurch gekennzeichnet, daß sich neue Grenzen endogen und evolutionär im Prozeß der *funktionalen Differenzierung* ergeben. Zum anderen erfolgen *politische Grenzziehungen* als Ausdruck staatlicher Souveränität. Letztere stellen „die unverzichtbare Voraussetzung jeglicher politischer Gestaltung dar, indem sie deren Geltungsbereich markieren.“<sup>779</sup>

Mit der Vielfalt und Dynamik der Grenzen werden diese selbst zum Politikum und zu Kristallisationspunkten von Verteilungskonflikten.<sup>780</sup> Der politische Um-

<sup>776</sup> Vgl. Frey/Kirchgässner, 1994, S. 139.

<sup>777</sup> „The essential economic problem of the governments's role is to establish its and the market's appropriate range of activities, as determined by the contribution made to social welfare.“ Culyer, 1980, S. 29.

<sup>778</sup> Bredow, 1998, S. 442. Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>779</sup> Bredow, 1998, S. 441.

<sup>780</sup> Vgl. Bredow, 1998, S. 447.

gang, d. h. die Beeinflussung von Grenzen und Übergängen ist daher ein zentraler Aspekt einer erweiterten Mittelanalyse der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Dies wurde bereits oben mit den Begriffen ihrer *Schutzfunktion* einerseits und ihrer *Brückenfunktion* andererseits illustriert.<sup>781</sup>

Im Umgang mit Grenzen und Übergängen – mit der Schutz- und Brückenfunktion – haben sich in der praktischen Sozialpolitik drei Arten von Maßnahmen herausgebildet, die eine Erweiterung der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik erforderlich machen. Diese Maßnahmengruppen sind erstens Schutzgesetze, zweitens zielgruppenorientierte, gebundene Realtransfers und drittens jene Instrumente, die marktwirtschaftliche Allokations- und Distributionsergebnisse explizit zu korrigieren versuchen (Ausgleichsfunktion).<sup>782</sup>

*Schutzgesetze* erfordern eine Erweiterung der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, da sie dem Markt Grenzen setzen, um die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu erhalten und unerwünschte Grenzüberschreitung zu vermeiden. So stellt der Ordoliberaler *Röpke* fest: „Die Wahrheit ist eben, daß derselbe Wettbewerb, den wir zur Regulierung einer freien Wettbewerbsordnung voraussetzen, nach allen Seiten an einen Rand stößt, dessen Überschreitung wir nicht wünschen können. Er bleibt eine moralisch und sozial gefährliche Weise des Verhaltens, die nur in einer gewissen Minimaldosierung und mit Dämpfungen und Moderierungen aller Art verteidigt werden kann.“<sup>783</sup> Daher bedarf es nicht nur eines Wettbewerbsschutzes im engeren Sinne, sondern „dämpfender und moderierender Institutionen“<sup>784</sup> wie sie kennzeichnend für die Soziale Marktwirtschaft sind.<sup>785</sup>

Durch Schutzgesetze wird zwar von der praktischen Sozialpolitik unvermeidlich Zwang ausgeübt, diesem steht jedoch gegenüber, daß auch von der Sachlogik des Marktes Zwänge ausgehen. Zwang steht somit Zwang gegenüber. Im ersten Fall wird derjenige sanktioniert, der gegen Schutzgesetze verstößt, im zweiten Fall wird derjenige aus dem Markt verdrängt, der sich dessen Normen nicht aussetzen kann oder will. Angesichts der Zwangslogik, die der Markt innerhalb seiner Grenzen ausübt, sind Schutzgesetze – etwa zum Verbot von Kinderarbeit oder zum Schutz vor Selbstausbeutung – erforderlich. Letztlich bleibt es eine politische Entscheidung, dem Markt einen Platz hinsichtlich Personengruppen und Gütern zuzuweisen.<sup>786</sup> „The market needs a place, and the market needs to be kept in its place.“<sup>787</sup>

<sup>781</sup> Vgl. Abschnitt 3.4.1 „Sozialpolitische Schutz- und Brückenfunktion“.

<sup>782</sup> Vgl. zu den beiden letzten Gruppen auch *Kleinhenz*, 1997, S. 409.

<sup>783</sup> Zustimmung zitiert nach *Engelhardt*, 1997, S. 625.

<sup>784</sup> *Engelhardt*, 1997, S. 632.

<sup>785</sup> „Als irenische Formel ist Müller-Armacks Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft mit dem Ordo-Gedanken der Freiburger Schule eng verwandt. Sie versteht sich als eine Form der ‚natürlichen Ordnung‘ unter den besonderen Bedingungen der modernen Gesellschaft.“ *Klump*, 1997, S. 147. Vgl. mit aktuellem Bezug *Engelhardt*, 1997, S. 623–640.

<sup>786</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.1.3 „Handlungsblockaden und spieltheoretische Institutionenemergenz“.

Diese Entscheidung über ein Mehr oder Weniger an „*Sachzwangbegrenzungspolitik*“<sup>788</sup> ist immer – in der einen oder anderen Richtung – begründungs- und legitimationsbedürftig.<sup>789</sup>

*Zielgruppenorientierte, gebundene Realtransfers* wurden oben als zweite jener Maßnahmengruppen genannt, die eine Erweiterung der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik erfordern. In der Form von Realtransfers sind sie vor allem im Bereich der *Sozialarbeit* anzutreffen. Praktische Sozialarbeit wird in Form von Beratungs- und Betreuungsleistungen als Realtransfer gewährt und diese realen Transfers sind dem Bezug der monetären Transfers vorgeschaltet. Der Sozialarbeiter vor Ort ist daher nach seinem Selbstverständnis Teil der sozialen Infrastruktur.<sup>790</sup> Kaufmann hat diesen Aspekt treffend mit den Begriffen „ökologischer und pädagogischer Maßnahmen“ umschrieben. Damit ist gemeint, daß für die praktische Wirksamkeit der Sozialhilfe und zur Bekämpfung der verdeckten Armut<sup>791</sup> die formale Einräumung eines Rechtsstatus und die Bereitstellung der Mittel nicht ausreichend ist.<sup>792</sup> Überall dort, wo erst Beratung und Förderung den einzelnen (wieder) in die Lage versetzt, individuell rationale Entscheidungen zu treffen, sind ohne eine Gewährung von Realtransfers die impliziten Voraussetzungen zum Einsatz monetärer Transfers nicht gegeben.

Bei diesem Aspekt handelt es sich in modernen Gesellschaften keineswegs um ein Randproblem der praktischen Sozialpolitik, da moderne Gesellschaften durch zunehmende Marginalisierungsprozesse der neuen Armut gekennzeichnet sind. Damit wird die Gewährung monetärer Transfers gerade im Bereich der Fürsorge voraussetzungsvoller, d. h. sie ist nicht per se der Gewährung eines Realtransfers überlegen. Eine erfolgreiche Gewährung monetärer Transfers hängt von der Existenz von Rahmenbedingungen ab, die nicht immer als gegeben unterstellt werden kön-

<sup>787</sup> Okun, 1975, S. 119. Analog formuliert Schotter, 1990, S. 164: „Further, the *types of goods* we want allocated by the free market may be quite different from the type of goods we want allocated by non-market mechanisms. ... In short, *we must not be doctrinaire in our advocacy of free market solutions* to all our social and economic problems. When appropriate, the market should be used, but when other, non-market institutions seem more reasonable or when markets can be expected to fail, then we must search for, design, and test other allocating mechanisms to replace the market. The search for these mechanisms will be an important item on the research agenda of economists in the years to come.“ Hervorhebungen vom Verfasser.

<sup>788</sup> Ulrich, 1997, S. 162. Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>789</sup> Vgl. Ulrich, 1997, S. 139–148.

<sup>790</sup> Er ist derjenige, der „dem Klienten individuell das an Leistungen erschließt, was das Sozialleistungssystem für ihn bereithält. In diesem Fall heißt Sozialarbeit/Sozialpädagogik Gesetzesausführung, also bloßes Exekutieren dessen, was die Sozialpolitik einmal zuvor zur sozialrechtlichen Gesetzesnorm hatte werden lassen. Dies ist in sehr vielen Fällen der Fall. ... Jedoch leistet Sozialarbeit/Sozialpädagogik schon immer dann ein Mehr als das ledigliche Vermitteln von Sozialleistungen, wenn sie durch persönliche Hilfen Kräfte und Fähigkeiten des Klienten mobilisiert.“ Witterstätter, 1995, S. 188 f.

<sup>791</sup> Vgl. Schönig/Ruiss, 2000.

<sup>792</sup> Vgl. Kaufmann, 1995, S. 203.



nen. Insofern könnte ein Weg zur Erweiterung der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik in einer Analyse der praktischen Sozialarbeit liegen. Lohende Fragen sind hier das Verhältnis von ökonomischer Analyse zum positiven Subsidiaritätsverständnis *Nell-Breunings*<sup>793</sup> sowie zur zunehmenden Bedeutung kommunaler Sozialpolitik vor Ort.<sup>794</sup>

Die Maßnahmengruppe jener *Instrumente, die marktwirtschaftlichen Allokations- und Distributionsergebnisse explizit zu korrigieren versuchen*, wurde bereits oben unter dem Stichwort ‚sozialer Bedarf und Meritorisierung‘ ausführlich diskutiert.<sup>795</sup> Auch mit diesen Instrumenten sollen dem Markt Grenzen gezogen werden, sei es durch unveräußerliche Grundrechte und eine allgemeine Korrektur der Primärverteilung (*Rawls*) oder sei es durch die Aufstellung und Umsetzung spezieller Regeln für einzelne Güter (*Walzer*). Beide Autoren treffen sich in der Feststellung, daß es in einer gerechten Gesellschaft Bereiche der nicht marktlichen Steuerung gibt und geben muß. Da „es Dinge gibt, die für Geld nicht zu haben sind“<sup>796</sup> erfordert deren Berücksichtigung eine Erweiterung der neoklassischen Analyse. Zum Zwecke dieser Erweiterung wurde in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik die Nicht-Markt-Ökonomik mit ihren Feldern „Verbandsökonomik, politische Ökonomik und alle sonstigen Steuerungssysteme“ entwickelt.<sup>797</sup>

#### 4.4.2.3.2 Institutionen als Restriktionen und als Optionen

Wie bereits oben festgestellt, geht die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik von einem restriktiven Institutionenbegriff aus. Demnach sind marktendogen entstandene Institutionen effiziente Restriktionen individuellen Handelns.

<sup>793</sup> Das weite, positive Verständnis von Subsidiarität war für *Nell-Breuning* unbedingt notwendig, um nicht das Subsidiaritätsprinzip insgesamt „gründlich“ mißzuverstehen. Denn „bevor der Mensch anfangen kann, seine eigenen Kräfte zu regeln, muß die Gesellschaft bereits eine Menge von Vorkehrungen und Maßnahmen getroffen haben, ohne die er entweder überhaupt nicht dazu käme, seine Kräfte zu regeln oder doch seine Anstrengungen zu keinerlei Erfolg führen könnten.“ Zitiert nach *Engelhardt*, 1995, S. 7; vgl. auch S. 14 f.; *Engelhardt*, 1992, S. 350 f. und die jeweils dort angegebene, ausführliche Literatur.

<sup>794</sup> Vgl. *Witterstätter*, 1995, S. 177–191.

<sup>795</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.2.2.1 „Sozialer Bedarf und Meritorisierung“.

<sup>796</sup> „Seit dem Niedergang der Tauschwirtschaft, des Naturaltauschs, ist das Geld zwar das allgemeinste und gebräuchlichste Medium, aber die alte *Maxime*, derzufolge es Dinge gibt, die für Geld nicht zu haben sind, ist nicht nur normativ, sondern auch sachlich nach wie vor richtig. Was käuflich sein soll und was nicht, ist etwas, worüber stets und zu allen Zeiten Menschen entscheiden und worüber sie bisher in vielerlei Weisen entschieden haben.“ *Walzer*, 1994, S. 27; vgl. hierzu auch *Okun*, 1975, S. 6–22, der in Übereinstimmung mit *Rawls* ebenfalls darauf hinweist, daß eine große Zahl von Rechten (nicht nur Grundrechten) legitimerweise allen Bürgern universell, gleich und kostenlos allen Bürgern zustehen. Jene in diesem Sinne kostenlose Rechte können als Ausdruck des gesellschaftlichen Konsenses darüber angesehen werden, daß nicht alles gegen Geld gehandelt werden darf. Politische und soziale Grundrechte definieren somit den Bereich der unveräußerbaren Menschenwürde.

<sup>797</sup> *Herder-Dorneich*, 1978, S. 592.



Aus Sicht der obigen Ausführungen liegt es nahe, diesen restriktiven Institutionenbegriff zu hinterfragen und Möglichkeiten seiner Erweiterung aufzuzeigen.

Die Wiederbelebung des Institutionellen in der neoklassischen Ökonomie<sup>798</sup> durch *Coase* und *Williamson* ist eine Erweiterung des neoklassischen Paradigmas hinsichtlich realitätsnäherer Annahmen und der damit verbundenen Möglichkeit der Integration eines erweiterten Spektrums an Phänomenen des realen Wirtschaftslebens. Die unsichtbare Hand löst in der Neuen Institutionenökonomik nicht nur das Allokations- und Distributionsproblem, sondern liefert auch die paradigmatische Begründung für die Vielgestaltigkeit der vertraglichen Beziehungen in der realen Welt.<sup>799</sup> In ihr sind – da in einer Welt mit Informationskosten nur unvollständige Verträge abgeschlossen werden können – Probleme der Vertretung und des opportunistischen Verhaltens allgegenwärtig.<sup>800</sup> Werden in modernen Gesellschaften die sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen zunehmend komplex und Transaktionskosten relevant, so liegt es nahe, einen tendenziell zunehmenden Erklärungswert der Transaktionskostenökonomie zu erwarten.<sup>801</sup>

Ausgehend von dieser positiven Bewertung erhebt sich indes die Forderung nach einer *Erweiterung der neoklassischen Argumentation jenseits der Neuen Institutionenökonomik*. Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik kann und muß den Transaktionskostenansatz zwar berücksichtigen, sollte gleichzeitig jedoch über ihn hinausgehen. Indizien, daß der neoklassische Institutionenbegriff für die Sozialpolitiklehre tatsächlich zu eng ist, können darin gesehen werden, daß auch bei Zugrundelegung der gängigen Verhaltensannahmen des Transaktionskostenansatzes letztlich unklar bleibt, warum etwa Unternehmungen überhaupt Transaktionskostenvorteile gegenüber Marktlösungen in Form bestimmter Verträge und Verhandlungsprozeduren haben sollen. Entsprechende Verträge könnten – rein modelltheoretisch argumentiert – aus individualistischer Sicht gleiches leisten. Sofern keine Transaktionskostenvorteile quantifiziert werden können, um damit die Existenz realer Institutionen empirisch gehaltvoll zu erklären, liegt die Vermutung nahe, daß implizit situative Faktoren unterstellt werden, die sich in einer bestimmten, sozial geprägten, jedoch nicht individualistisch begründbaren Auswahl potentieller Lösungen zu einem Problem äußert.<sup>802</sup>

<sup>798</sup> *Coase*, 1937; *Williamson*, 1975.

<sup>799</sup> Vgl. *Richter*, 1990, S. 580. Daher weisen Institutionalistinnen darauf hin, daß das Konzept der Transaktionskosten als Erklärung von Marktstrukturen letztlich nichts anderes sei als eine „very sophisticated and contemporary version of laissez-faire“. Vgl. *Dugger*, 1990, S. 428.

<sup>800</sup> Vgl. *Williamson*, 1985, S. 68–78.

<sup>801</sup> Auf den hohen Erklärungswert des Transaktionskostenansatzes in modernen Gesellschaften wird in der Literatur häufig verwiesen. Dabei stützt sich diese Behauptung vor allem auf die zunehmende Bedeutung des Humankapitals im wirtschaftlichen Strukturwandel, die eine tendenzielle Abkehr von tayloristischen Produktionskonzepten und eine Hinwendung zu anderen Anreizsystemen nahelegt. Sind diese Tendenzaussagen zutreffend, dann kann tatsächlich in der Neuen Institutionenökonomik ein Ansatz mit überdurchschnittlichen Forschungspotential gesehen werden. Vgl. *Schumann*, 1992, S. 21.

<sup>802</sup> Vgl. *Kubon-Gilke*, 1997, S. 419.

Es sei dahingestellt, ob man die in der Transaktionskostentheorie implizit unterstellten situativen Faktoren als „moralische Kosten“ (*Kubon-Gilke*), als „Sozialkapital“ (*Loury und Coleman*) oder ähnlich benennen will. In jedem Fall zeigt sich die im Neo-Institutionalismus regelmäßig hervorgehobene *Bedeutung situativer und kollektiver Faktoren* für die Funktionsweise des ökonomischen Prozesses.<sup>803</sup> Die Existenz ‚moralischer Kosten‘ und von ‚Sozialkapital‘ bedeutet die Notwendigkeit einer Ausweitung der als eindimensional kritisierten Perspektive.<sup>804</sup>

Gerade die Institutionen des Sozialstaats lassen sich nur unzureichend entscheidungslogisch, d. h. durch den Rekurs auf individuelle Verträge konstruieren. Ein Indiz dafür ist, daß sich *Norths* Versuche zur Rekonstruktion der pfadabhängigen Entwicklung von der Dominanz der Effizienzorientierung weg bewegt haben.<sup>805</sup> Seiner Ansicht nach liegt – wie oben erwähnt – der Schlüssel zur Erklärung von Institutionen in mentalen Modellen, d. h. *Ideologien und Leitbildern*.<sup>806</sup> Mentale Modelle, die mit normativem Gehalt durchsetzt sind, erlauben dem einzelnen, die Welt um sich herum zu interpretieren und sie erlauben es den anderen, sein Verhalten abzuschätzen. Da die Fragen der Funktionsweise von Institutionen Kernfragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind, ist es kein Zufall, daß „die Revitalisierung der Institutionenthematik in der Ökonomie gegenwärtig mit einer Überprüfung der sozialstaatlichen Strukturelemente moderner Gesellschaften einhergeht“<sup>807</sup>.

Worin liegen nun die Ansätze für eine Erweiterung des restriktiven Institutionenbegriffs der neoklassischen Theorie? Sie liegen darin, *Institutionen sowohl als Restriktion als auch als Option* zu begreifen und sich dies für die Konzipierung sozialpolitischer Instrumente nutzbar zu machen. Der Aspekt der Restriktion ist die neoklassische Argumentation, der Aspekt der Option derjenige des Institutionalismus. Bei Institutionen geht es sowohl um das Verhältnis von Individuen zur Institution als auch um soziale Beziehungen, die dem Individuellen vor- und nachgelagert sind.<sup>808</sup>

Sowohl in neoklassischer als auch in institutionalistischer Hinsicht sind diese positiven Wirkungen nicht universell gültig, sondern situativ zu hinterfragen. So besteht aufgrund der ihnen eigenen Rückwärtsbezogenheit der Institutionen die Gefahr der Verkrustung, d. h. des Konflikts der kodifizierten Regeln mit den wechseln-

<sup>803</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.1.1.2 „Der ‚harte Kern‘ des institutionalistischen Paradigmas“.

<sup>804</sup> „Institutionen sind hier im wesentlichen transaktionskostenminimierende Regelungsmechanismen. Im Gefolge dieser eher interpretativen Annäherung findet sich der Institutionenbegriff allein im Rahmen einer im Spannungsgefüge marktlicher und hierarchischer Regelungs- und Organisationsformen angesiedelten Organisationslehre verortet.“ *Schellschmidt*, 1997, S. 37; vgl. auch S. 38 ff sowie *Richter*, 1990, S. 578.

<sup>805</sup> Vgl. *Schellschmidt*, 1997, S. 40.

<sup>806</sup> Vgl. Abschnitt 4.4.2.2.3 „Sozialordnungskonformität als Leitbild“ sowie *North*, 1993, S. 11.

<sup>807</sup> Vgl. *Schellschmidt*, 1997, S. 385–395, Zitat S. 385.

<sup>808</sup> Vgl. *Schellschmidt*, 1997, S. 50.

den instrumentellen Anforderungen. *Die praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften sieht sich beständig in der Gefahr, ‚veraltete‘ sozialstaatliche Institutionen fortzuschreiben und neue soziale Bedarfe zu übersehen.* Auf diese wechselnden Anforderungen sollte auch eine zunächst neoklassisch fundierte Sozialpolitiklehre nicht mit ausschließlich universalistischen Handlungsempfehlungen reagieren. Sie bedarf vielmehr der Erweiterung um jene Aspekte, die einen positiven Zugang zur institutionellen Sozialreform eröffnen.

#### 4.4.2.3.3 Erweiterung der Effizienz- durch Effektivitätsüberlegungen

Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik kann sich nicht auf Effizienzüberlegungen beschränken, sondern wird ihrem Erfahrungsobjekt nur dann gerecht werden können, wenn sie die Effizienz- durch Effektivitätsüberlegungen erweitert. Sowohl Effizienz als auch Effektivität sind Kriterien der Rationalität.<sup>809</sup> Erstere ist das dominierende Kriterium der neoklassischen Analyse, da es den bestmöglichen allokativen Umgang mit knappen Ressourcen beschreibt. Effektivität hingegen bezeichnet den Zielerreichungsgrad einer Maßnahme und kann eher dem Institutionalismus zugeordnet werden. Schon aus dieser Gegenüberstellung wird deutlich, daß eine rein auf Effizienz abstellende Politikberatung dann sinnlos ist, wenn außer Acht gelassen wird, ob und in welchem Maße ein Instrument überhaupt zu Zielerreichung beiträgt.

Die Forderung nach einer Erweiterung der Effizienz- durch Effektivitätsüberlegungen kann damit begründet werden, daß die Sozialpolitiklehre als eine Kunstlehre im erweiterten Sinne auch die Politikberatung und damit die realen Institutionen und politischen Ziele im Blick zu behalten hat.<sup>810</sup> Das Problem der Erweiterung der Effizienz- durch Effektivitätsüberlegungen sei im folgenden anhand der *unterschiedlichen Bewertungsmöglichkeiten eines Transfers* expliziert – ein Problem, das schon *Liefmann-Keil* beschäftigte.<sup>811</sup>

Folgt man in der Entscheidung zwischen der Gewährung eines Realtransfers versus monetärem Transfer der einfachen neoklassischen Theorie, so fällt das Urteil eindeutig aus: Jede *Beschränkung der Konsumentensouveränität* wird negativ bewertet; wohlfahrtstheoretisch ‚neutral‘ ist eine Transfergewährung nur dann, wenn sie nicht die Transformationsrate der Einkommensverwendung tangiert.<sup>812</sup> Eine Ver-

<sup>809</sup> Vgl. hier und im folgenden *Rösner*, 1999, S. 49–56.

<sup>810</sup> Vgl. *Reuter*, 1994 a, S. 11.

<sup>811</sup> „Sach- bzw. Dienstleistungen werden dann gewährt, wenn angenommen wird, daß die betreffenden praktischen Forderungen weniger gut durch Barleistungen, d. h. Sozialeinkommen verwirklicht würden. Sach- und Dienstleistungen werden außerdem dann gewährt, wenn die Befriedigung von Kollektivbedürfnissen sozialpolitisches Anliegen ist.“ *Liefmann-Keil*, 1961, S. 189.

<sup>812</sup> Vgl. *Andel*, 1983, S. 141 und 146f.

letzung der Präferenzen der Transferempfänger wird abgelehnt, da eine oktroyierte Entscheidung „im Regelfall eine nicht optimale Entscheidung aus der Sicht des Individuums“ ist.<sup>813</sup> Denn selbst dann, wenn es den Empfängern de jure freigestellt ist, den Realtransfer abzulehnen, werden sich die Transferempfänger de facto nicht immer eine Ablehnung leisten können.<sup>814</sup> Gerade in modernen Gesellschaften kann der dauerhafte und umfassende Verstoß gegen die Präferenzen der Transferempfänger keine Perspektive der praktischen Sozialpolitik sein. Jede Diskussion um Versorgungskriterien und Meritorisierung bewirkt bei neoklassisch orientierten Autoren nicht mehr als „ein Gähnen“.<sup>815</sup>

Aus sozialpolitischer Sicht sei hingegen Wachsamkeit empfohlen, da sich das Problem unter *Effektivitäts- und Versorgungsaspekten* differenzierter darstellt.<sup>816</sup> Ein Großteil der staatlichen Produktion ist nicht als ‚geborene‘, technologisch bedingte, sondern als ‚gekorene‘, politisch gewünschte, öffentliche Güter aufzufassen.<sup>817</sup> Statt einer Polarität ist vielmehr von einem Kontinuum zwischen privaten und öffentlichen Gütern auszugehen, so daß die Frage nach den Ursachen der Staatstätigkeit im Einzelfall von besonderem Interesse ist.<sup>818</sup> Hier wiederum spielen Versorgungskriterien für Güter und Personengruppen eine zentrale Rolle. Durch dies Interesse an spezifischen Versorgungskriterien und Effektivitätsgesichtspunkten hat die ökonomische Theorie der Sozialpolitik deutliche Differenzen zur Wohlfahrtstheorie und eine ebenso deutliche Nähe zur Neuen Politischen Ökonomie.<sup>819</sup> Für eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik ist es nicht die Frage, ob der Markt versagt, denn er versagt nach den Maßstäben der Wohlfahrtstheorie sehr selten (eben im Falle ‚geborener‘, d. h. technologisch bedingter öffentlicher Güter).<sup>820</sup> Die umfassendere Frage der Versorgungskriterien ist vielmehr, ob die Verteilungs- und Versorgungsergebnisse des Marktprozesses bei einzelnen Gütern für politisch wün-

<sup>813</sup> Schlotter, 1993, S. 65 und S. 67; vgl. auch Petersen, 1989, S. 77.

<sup>814</sup> „Es bleibt ihnen daher nichts anderes übrig, als sich die Bevormundung gefallen zu lassen.“ Schmidt, 1988 a, S. 389.

<sup>815</sup> Tietzel/Müller, 1998, S. 124.

<sup>816</sup> „Verglichen mit einer ungebundenen Zuweisung ist ein Sachtransfer weniger *effizient*, da die gleiche Nutzensteigerung beim Unterstützungsempfänger mit einer Einkommenssubvention in geringerer Höhe erreichbar wäre. Besteht jedoch das Ziel, *eine bestimmte Höhe des Konsums eines bestimmten Gutes* sicherzustellen, so kann dieses Ziel bei einem Sachtransfer mit geringerem finanziellen Aufwand erreicht werden als bei einer ungebundenen Zuweisung. ... Auf der Ebene des Grundkonsenses werden sich die Individuen fragen, ob es ihnen (wie beim Theater) vor allem um die Förderung des Konsums bestimmter Güter geht oder ob eine allgemeine Besserstellung der Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen im Vordergrund steht.“ Frey/Kirchgässner, 1994, S. 291 f., Hervorhebungen im Original.

<sup>817</sup> Thiemeyer, 1984, S. 77; vgl. Schulz-Nieswandt, 1992 und 1992 a.

<sup>818</sup> Vgl. Lepelmeier/Theurl, 1981, S. 555.

<sup>819</sup> Darauf hat bereits Liefmann-Keil, 1961, S. 1–13 in aller Deutlichkeit hingewiesen.

<sup>820</sup> Eine derartige Beschränkung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik würde zusätzlicher Begründung bedürfen. Insofern wird hier dem verbreiteten Vorgehen der angelsächsischen Literatur widersprochen. Vgl. Barr, 1992, S. 747.

schenswert gehalten werden. Dies ist eine empirisch-politische Frage, die nicht a priori von der Ökonomie entschieden werden kann.

Unter instrumentellen Aspekten wird eine Erweiterung der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik durch eine Erweiterung der Effizienz- um Effektivitätsüberlegungen möglich. Dies bedeutet, daß alternative „Ziel-Hypothesen“<sup>821</sup> unterstellt und unterschiedliche Perspektiven – eine *Geber- versus Nehmersicht* – unterschieden werden.<sup>822</sup> Ein erstes Beispiel dafür ist die Frage der Meritorisierung, d. h. „wenn ... spezielle Aufgaben des Staates erfüllt werden sollen und die Verhaltensänderung Ziel des Eingriffs war“<sup>823</sup>, können die autonomen Präferenzen des Individuums nicht mehr alleiniger Maßstab der Erfolgsbewertung sein. Sie können dies um so weniger, als die individuellen Präferenzen durch sozialstrukturelle Bedingungen und normativ-affektive Faktoren wesentlich geprägt werden. Ein zweites Beispiel liegt vor, wenn durch den Transfer ein „güterspezifisches Verteilungsziel“<sup>824</sup> erreicht werden soll. Beispiele dafür gibt die praktische Sozialpolitik in großer Zahl, etwa die Sicherstellung einer minimalen Versorgung (Nahrungsmittel, Gesundheitsgüter, Erziehung und Bildung), die durch den Realtransfer unter Umständen kostengünstiger sichergestellt werden kann, als durch ein höheres Umverteilungsvolumen frei verfügbarer Nominaltransfers.<sup>825</sup> Die Erweiterung um die Gebersicht ist unabdingbar für eine empirisch gehaltvolle Theorie der Sozialpolitik, da ohne die Akzeptanz güterspezifischer Verteilungsziele das Wesen der praktischen Sozialpolitik nicht adäquat abgebildet werden würde.<sup>826</sup>

Nur unter dem normativen Aspekt der Neoklassik ist der Versuch, Versorgungskriterien und Effektivitätsaspekte „im Zwischenfeld staatlicher und marktwirtschaftlicher Bedürfnisbefriedigung“ konzeptionell zu verorten, „störend und unbequem“<sup>827</sup>. Realiter ist die Geschichte der praktischen Sozialpolitik gerade von dieser Dichotomie aus „specific versus general caring“<sup>828</sup> geprägt, d. h. daß bestimmte knappe Güter und Dienste anderen Verteilungsmechanismen unterliegen sollten als denen des Marktes. An die Stelle einer allgemeinen allokativen Effizienz tritt dann

<sup>821</sup> Zerche/Gründger, 1996, S. 76 ff.

<sup>822</sup> Vgl. Mackscheidt/Steinhausen, 1977, S. 151 ff.

<sup>823</sup> Zimmermann/Henke, 1987, S. 217; vgl. auch Andel, 1983, S. 254.

<sup>824</sup> Andel, 1984, S. 642; vgl. auch Barr, 1993, S. 90 f.; Frey/Kirchgässner, 1994, S. 291.

<sup>825</sup> Vgl. Struwe, 1989, S. 130.

<sup>826</sup> „Es dürfte auch eine grundsätzliche Verkennung der in geschichtlichen Prozessen herausgebildeten Aufgaben der Sozialpolitik – und zwar sowohl der staatlichen als auch der mit Sicherheit viel älteren nichtstaatlichen – bedeuten, allein den ‚mündigen‘ Bürger und damit die politische Spielart des ökonomisch ‚souveränen‘ Konsumenten als Empfänger sozialpolitischer Leistungen anzusprechen. ... Schon Karl Pribram hat in diesem Zusammenhang den Gesichtspunkt der ‚Beschränkung der Selbstverantwortlichkeit‘ sowohl für die Konstituierung als auch für die Errichtung eines besonderen Wissensgebietes herausgestellt.“ Engelhardt, 1992, S. 348 ff.; vgl. auch Zerche/Gründger, 1996, S. 77 und Albers, 1977, S. 925.

<sup>827</sup> Mackscheidt, 1984, S. 585.

<sup>828</sup> Culyer, 1980, S. 64.

eine *spezifische distributive Effizienz*. Gerade dann, wenn heute der Sozialstaat von vergleichsweise wenigen Personen (Arbeitnehmer mit überdurchschnittlichen Einkommen) finanziert wird, ist naheliegend, daß jene Gruppen, die sich als ‚Nettozahler‘ sehen – gleichsam als Gegenleistung für ihre Steuerzahlungen – neben allgemeinen Einkommensniveaus auch spezifische Versorgungsziele sichergestellt sehen wollen.<sup>829</sup>

Da in der Politikberatung die Frage nach der Ausgestaltung eines Transfers an den Sozialpolitikwissenschaftler herangetragen wird, muß er sich entscheiden, ob er sich im konkreten Fall die Geber- oder die Nehmersicht zu eigen macht oder aber beide gegeneinander abwägt. Einen einzigen Ansatz zu präferieren, scheint kaum gerechtfertigt. Denn der *Konflikt zwischen Verfahrenseffizienz und Versorgungseffektivität*<sup>830</sup> ist keine Frage, die von der positiven ökonomischen Theorie der Sozialpolitik legitimerweise vorentschieden werden kann. Mittels Transfergewährung wird zwischen den Präferenzen des Transfergebers und jenen des Transfernehmers vermittelt, wobei nicht ausgeschlossen wird, daß die Präferenzen des ersteren jene des letzteren dominieren. Hierfür lassen sich in der nationalen Sozialpolitik wie auch bei internationalen Hilfsprogrammen vielfältige Beispiele finden. Über die Legitimität solcher Situationen zu urteilen, ist nicht Aufgabe einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, soweit sie sich auf eine positive Analyse der praktischen Sozialpolitik beschränkt. Übernimmt der Wissenschaftler die Perspektive der Empfänger, so ist zweifelsohne der monetäre Transfer vorzuziehen, da dieser Transfer die Wohlfahrtsposition der Empfänger verbessert, ohne in die Konsumentenautonomie einzugreifen. Übernimmt der Forscher hingegen die Perspektive der Geber, so wird er auch reale Transfers in Erwägung ziehen, da diese unmittelbar alloкатive und distributive Ziele erreichen können.

Ein Urteil zur Legitimität von Versorgungskriterien hängt auch von der Bewertung des Entscheidungsverfahrens ab, das zu einer Definition von Versorgungskriterien führte. Diese Problematik ist ein Sonderfall des Problems der Verfahrensgerechtigkeit, d. h. der Legitimation durch Verfahren, wie sie für kollektive Entscheidungen in modernen Gesellschaften typisch ist. Es wäre mehr als erstaunlich, wenn in einer offenen Gesellschaft auf die Frage der Staatstätigkeit eine einzige, eindeutige und eindimensionale Antwort gegeben werden könnte.<sup>831</sup>

---

<sup>829</sup> Vgl. Culyer, 1980, S. 75. Dies ist nach Ansicht des Verfassers ein gewichtigeres Argument als die unterstellten Nebenwirkungen von Realtransfers in konjunkturpolitischer Hinsicht. Vgl. Struwe, 1989, S. 130.

<sup>830</sup> Vgl. Mackscheidt/Steinhausen, 1977, S. 151 ff.

<sup>831</sup> Vgl. die ausführlichen Hinweise bei Andel, 1984, S. 637–643 und S. 648; Schmidt, 1988 a, S. 395.

## 4.4.2.3.4 Grundsätzliche versus praxisbezogene Politikberatung

*Grundsätzliche Politikberatung* ist die „Beratung auf der Ebene des Grundkonsenses“<sup>832</sup>. Es könnte in ihrem Sinne weiterführend sein, erstens Grundprobleme der verschiedenen Entscheidungsverfahren und -ebenen zu skizzieren und zweitens die sozialpolitische Praxis über die Existenz zweier konkurrierender Paradigmen und den mit ihnen verbundenen idealtypischen Handlungsempfehlungen zu informieren. Für solcherlei allgemeine, grundsätzliche Beratung auf der Ebene des Grundkonsenses ist indes die Nachfrage begrenzt. Sie ist Wissenschaftlerpersönlichkeiten vorbehalten, die am Zustandbringen und der Aufrechterhaltung von langfristigen gesellschaftlichen Übereinkünften mitwirken.

Der Großteil der sozialpolitischen Beratung ist daher *praxisbezogen*, d. h. mit dem laufenden politischen Prozeß befaßt. Sie vollzieht sich innerhalb dieses Prozesses und ist direkt mit unmittelbaren Problemen als Gegenstand eines spezifischen Auftrags beschäftigt.<sup>833</sup> Die aus der neoklassischen praxisbezogenen Beratung hervorgehenden Forschungsbeiträge basieren indes auf stark vereinfachten Verhaltensannahmen, weisen mitunter einen nachlässigen Umgang mit den methodischen Kriterien des kritischen Rationalismus (Falsifizierbarkeit, Offenlegung eigener Werturteile) auf und verdecken dies mit rhetorischen Argumentationsmustern.<sup>834</sup> Ein Ausweg aus dieser unbefriedigenden Situation könnte darin liegen, „to become less technical and more institutionally oriented“<sup>835</sup>. Wird die institutionelle Orientierung im Rahmen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik verfolgt, dann sind die Funktionsweise, der Sinn und die pfadabhängige Entwicklung der betrachteten Institutionen keine Randnotizen, sondern Grundbestandteile der Situationsanalyse. Instrumente werden dann auch danach beurteilt, welche Übergangsszenarien sie ganz praktisch den Politikern eröffnen. Schließlich wird sich eine solche Beratung an den Umfang ihres Auftrags halten und sich darauf beschränken, systematische Zielkonflikte – etwa in der Abwägung zwischen der Nehmer- und der Gebersicht – aufzuzeigen.<sup>836</sup> Die in der Literatur verbreitete Mahnung „that more work is needed“<sup>837</sup> gilt auch für die Erarbeitung eines grundsätzlichen Konzepts für die praxisbezogene sozialpolitischer Beratung.

In einem *Zwischenfazit* zu den Aspekten einer erweiterten Mittelanalyse ist festzustellen, daß sich die Mittelanalyse im Rahmen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik nicht auf die Empfehlung marktkonformer Instrumente beschränken

<sup>832</sup> Frey/Kirchgässner, 1994, S. 455.

<sup>833</sup> Vgl. Frey/Kirchgässner, 1994, S. 455.

<sup>834</sup> Vgl. die Hinweise bei Hauser, 1997, S. 162 f.; Blaug, 1994, S. 110 f. und Caldwell, 1994, S. 138 und S. 146 ff.

<sup>835</sup> Colander, 1994, S. 38.

<sup>836</sup> Umgekehrt wirft etwa Hauser, 1997, S. 159 dem Sachverständigenrat vor, „Beratung ohne Auftrag zum Abbau des Sozialstaats“ zu betreiben.

<sup>837</sup> Colander, 1994, S. 46; vgl. auch S. 47 f.



kann. Vielmehr haben die Überlegungen gezeigt, daß die praktische Sozialpolitik *zu den alten und neuen Grenzen sozialer Ungleichheit Stellung beziehen muß* und daß dazu auch *Schutzgesetze, Realtransfers und Gutsmeritorisierungen notwendig sein können*. Zum Teil werden durch diese Interventionen erst die *Voraussetzungen für eine Marktfähigkeit* der Transferempfänger geschaffen, zum Teil sind sie *Ausdruck normativer Basiswertungen der Gesellschaft* über die gewünschte Reichweite marktwirtschaftlicher Allokations- und Distributionsmechanismen. Die sich dahinter verbergende Problematik erfordert – als Voraussetzung einer praxisbezogenen Politikberatung – die *Erweiterung der Effizienz- durch Effektivitätsaspekte* sowie die *Berücksichtigung institutioneller Fragestellungen* in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik.

## 4.5 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis zu den Folgerungen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik ist zunächst festzustellen, daß die Diskussion um die disziplinäre Verortung der Sozialpolitiklehre und insbesondere das Für und Wider um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik weiterhin – wenn auch abgeschwächt – im Gange ist. Heute sind die Grundpositionen definiert und durch führende Vertreter und Schulen besetzt. Im Kern geht es bei der Diskussion um die Frage, welchen Erkenntniswert die ökonomische Theorie der Sozialpolitik hinsichtlich der Erfassung des gesamten Spektrums der praktischen Sozialpolitik hat. Diese Überlegungen leiten zu der Feststellung über, daß in modernen Gesellschaften der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik tendenziell eine zunehmende Bedeutung zuerkannt werden kann und daß es Sache des einzelnen Wissenschaftlers ist, die praktische Sozialpolitik unter ökonomischen Aspekten zu untersuchen. Daran schließt sich sogleich die Forderung an, die ökonomische Analyse konzeptionell für interdisziplinäre Aspekte zu öffnen und durch eine Berücksichtigung paradigmatischer Fragestellungen die Diskussion innerhalb der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zu führen.

Unterstützt wird diese Forderung von den Ergebnissen der Untersuchung der Leistungsfähigkeit und der Grenzen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Aus der neoklassischen Analyse lassen sich vielfältige Aspekte der grundsätzlichen Rechtfertigung praktischer Sozialpolitik herleiten. Ansätze der Wohlfahrtstheorie mit und ohne Einbezug von Transaktionskosten sowie die Berücksichtigung spieltheoretischer Überlegungen veranschaulichen Gerechtigkeitskriterien und zeigen die Bedingungen der Institutionenemergenz und Stabilität, die gerade für das System der sozialen Sicherung von besonderer Bedeutung ist. Auch hinsichtlich des wirtschaftlichen Werts der Sozialpolitik hat die neoklassische Theorie ein unbestrittenes Potential, das zudem im Zuge des Wettbewerbs der Wirtschafts- und Sozialordnungen moderner Gesellschaften weiter an Bedeutung gewinnen könnte. Voraussetzung dafür wären allerdings Fortschritte in der Quantifizierung des wirtschaftlichen Werts. Der Hauptakzent der neoklassischen Analyse liegt



indes auf ihrer Kritik an der praktischen Sozialpolitik, die hier in die staatliche Umverteilungspolitik und die staatliche Sicherungspolitik gegliedert wird. In beiden Bereichen kommt die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik unter ihrem normativen Aspekt – dem Primat der Marktkonformität – zu stringenten Handlungsempfehlungen, die aber nicht oder nur unvollkommen in der praktischen Sozialpolitik umgesetzt werden. Diese Diskrepanz zwischen Handlungsempfehlungen und praktischer Sozialpolitik versucht die Neue Politische Ökonomie zu überbrücken, d. h. die Diskrepanz wird letztlich als Politikversagen durch das Wirken stimmenmaximierender Politiker und angeschlossener Verbände interpretiert. Die politischen Handlungsempfehlungen der Neoklassiker gehen daher in Richtung einer Verlängerung der Wahlzyklen sowie Regelbindungen, durch die Entscheidungsspielraum und Machtmißbrauch der Politiker minimiert werden sollen. Neben der unbestrittenen Leistungsfähigkeit der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik werden in der Überbetonung des Politikversagens auch die Grenzen des Erklärungswertes dieses Paradigmas deutlich.

Es wurde daher gefragt, ob es einen nicht-neoklassischen Ansatz in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik gibt, der geeignet ist, sowohl grundsätzliche Aspekte der Kritik an der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik aufzugreifen als auch durch einen anders gelagerten Erklärungswert jene Lücken zu schließen, die eine rein neoklassische Analyse läßt. Als ein solcher Ansatz wurde der amerikanische Institutionalismus ausgewählt und der ‚harte Kern‘ dieses Paradigmas erläutert. Es zeigt sich, daß eine Fülle von Aspekten des amerikanischen Institutionalismus wie etwa die Pfadabhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung, die Theorie des Wandels sozialer Bedarfe oder die Thematisierung sozialer Ungleichheit für die Erklärung der praktischen Sozialpolitik von großem Wert sind. Gleichwohl sind auch hier, besonders angesichts der Situation in modernen Gesellschaften, die Grenzen des Erklärungswertes des institutionalistischen Paradigmas nicht zu verkennen.

Daher fragt sich abschließend, ob und wie die ökonomische Theorie der Sozialpolitik beide diametral unterschiedlich konzipierte Paradigmen weiterentwickeln und integrieren kann. Dazu ist es zunächst denkbar, beide in einem pluralistischen Ansatz gleichberechtigt nebeneinander zu stellen und je nach Fragestellung stärker neoklassisch oder aber institutionalistisch zu argumentieren. Der paradigmatische Rückgriff orientiert sich dann an der gegenseitigen Kompensation der Defizitbereiche beider Paradigmen. Jedoch sind die Gefahren eines derartigen Vorgehens gravierend und der Vorwurf des Eklektizismus nicht unberechtigt.

Erfolgversprechender als der paradigmatische Pluralismus scheint eine Erweiterung der neoklassischen Analyse in Richtung eines Grundkonsenses der Sozialordnungskonformität. Dies wurde im Verfahren der paradigmatischen Positionierung erläutert, das indes keine völlig neue ökonomische Theorie der Sozialpolitik begründet. Denn es zeigte sich, daß die Hoffnungen auf einen umfassenden Einsatz des institutionalistischen Gedankenguts insofern enttäuscht wurden, da der Institu-

tionalismus keine gleichwertige Leistungsfähigkeit im Vergleich zur Neoklassik beanspruchen kann. Diese Überlegungen zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik führen geradewegs in den Grenzbereich zwischen zwei Paradigmen und eben nicht ausschließlich unter das schützende Dach des einen oder des anderen Paradigmas.

Der gewählte Ansatz geht zunächst vom neoklassischen Paradigma aus, das hinsichtlich wesentlicher Aspekte der Lage-, Ziel- und Mittelanalyse erweitert wird. Indem die Ansatzpunkte einer notwendigen Erweiterung benannt werden, können zumindest Grundzüge eines umfassendes Konzepts der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik entworfen werden.

## 5. Thesen zur Perspektive praktischer und theoretischer Sozialpolitik

Im folgenden werden mittels weniger Thesen die zentralen Aussagen der vorliegenden Arbeit zu Aussagen über die Perspektive praktischer und theoretischer Sozialpolitik weiterentwickelt. Die Thesen sind als Diskussionsbeitrag zu verstehen. Sie haben weder den Anspruch auf Vollständigkeit noch können sie als allgemein akzeptiert gelten.

Gleichwohl zeigen die Thesen Grundzüge eines in sich konsistenten Szenarios der praktischen und theoretischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften. Dies bedeutet nicht, daß ein neuer, konzeptioneller ‚großer Wurf‘ einer einzig adäquaten Sozialpolitik in modernen Gesellschaften vorliegt oder zu erwarten ist. Es bedeutet jedoch sehr wohl, daß die international praktizierte Vorgehensweise inkrementaler Reformen deutliche Analogien aufweist. Insofern scheint in der pfadabhängigen Sozialreform „eine gewisse *Universalisierung* in der Anwendung bestimmter Prinzipien und Methoden zu erwarten“<sup>1</sup> zu sein.

*These 1: Die Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung sowie diejenigen im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung führen zu einem verschärften internationalen Wettbewerb der Wirtschafts- und Sozialpolitik.*

Da es sich bei den oben beschriebenen Entwicklungen um exogene, international zu beobachtende Trends handelt, sind Maßnahmen der Trendumkehr nicht praktikabel.<sup>2</sup> Die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik sieht sich daher einem endogenen Anpassungsdruck, d. h. einem internationalen Wettbewerb der erfolgreichen Wirtschafts- und Sozialpolitiken ausgesetzt. Schon heute läßt sich in der internationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussion ein zunehmendes Interesse an national erfolgreichen Konzepten z. B. zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder zur Alterssicherung beobachten. Leitgedanke solcher Vergleiche ist die zunächst nationale, pragmatische Suche nach praktikablen Lösungen. Demgegenüber haben Fragen des Leitbildes sowie der internationalen Koordination ein spürbar geringeres Gewicht. Es lassen sich daher Anzeichen sowohl einer Stärkung als auch einer Schwächung der Idee rationaler Sozialpolitik erkennen. Eine Stärkung liegt dort vor, wo verstärkt Effektivität und Effizienz des Instrumentariums überprüft wird, eine Schwächung ist hingegen dann zu konstatieren, wenn mangels einer Diskus-

---

<sup>1</sup> Rösner, 1999, S. 74, Hervorhebung im Original. Vgl. Abschnitt 3.2.1.1.2 „Sozialordnung“.

<sup>2</sup> Vgl. ausführlich Abschnitt 3.2.1 „Exogene Determinanten der internationalen Entwicklung“.

sion über Leitbilder und Oberziele kein konsistenter Entwurf von Zielsystemen möglich ist.

*These 2: Die Gestaltungsspielräume nationaler Sozialpolitik werden dadurch eingeschränkt, daß der Faktor Kapital weniger als zuvor zur Finanzierung in Anspruch genommen werden kann.*

Die Unternehmen werden unter dem Druck der Kapitalanleger auf eine dauerhaft als zu hoch erachtete Inanspruchnahme mit Abwanderung oder Überwälzung reagieren.<sup>3</sup> Die Option des Widerspruchs ist für sie nur kurz- bis mittelfristig relevant. Selbst wenn eine internationale Kapitalverkehrskontrolle oder eine *Tobin*-Steuer eingeführt werden würde, könnte diese zwar die Attraktivität kurzfristiger Spekulationen auf dem Kapitalmarkt mindern. Eine darüber hinausgehende Investitionslenkung ist jedoch weder ökonomisch effizient noch politisch erwünscht. Politischer Widerstand ist schon deshalb zu erwarten, da ein Teil der Arbeitnehmer selbst Kapital angelegt hat und als Wähler einer Beschneidung von dessen Ertragschancen nicht zustimmen würde.

*These 3: Aufgrund unterschiedlicher Abwanderungskosten von Arbeit und Kapital wird die Widerspruchsoption des Faktors Arbeit geschwächt. Der Faktor Arbeit wird daher langfristig die Finanzierungslast der praktischen Sozialpolitik allein tragen. Von den Arbeitnehmern kommen dabei nur jene in Betracht, die mindestens durchschnittliche Einkommen beziehen. Sie sind zugleich die Medianwähler.*

Da die Abwanderungskosten der Arbeitnehmer hoch sind, haben sie einen ebenso hohen Anreiz, ihre Interessen durch politischen Widerspruch durchzusetzen. Gleichzeitig sind jedoch die politischen Gestaltungsspielräume gegenüber den Kapitaleignern aus den oben genannten Gründen eingeschränkt. Den Arbeitnehmern fehlt somit gleichsam der Verhandlungspartner.<sup>4</sup> Aufgrund ihrer Kombination aus Immobilität und Leistungsfähigkeit sind die mittleren bis höheren Arbeitnehmer-einkommen zentrale Finanzierungsquelle der praktischen Sozialpolitik.<sup>5</sup> Sie sind vergleichsweise immobil und verfügen über die nötige Leistungsfähigkeit zum Tragen der Finanzierungslast.<sup>6</sup> Bedenkt man zudem, daß diese Arbeitnehmer eine über-

---

<sup>3</sup> Diese Vermutung steht im Gegensatz zu Erwartungen mancher Institutionalisten der dritten Generation, d. h. aus den siebziger Jahren, wonach die steigende Kapitalintensität der Produktion auch die Kapitalmobilität reduzieren und daher die Dialogbereitschaft der Unternehmer steigen werde. Vgl. etwa *Gruchy*, 1972, S. 302. Die Hoffnung auf einen Ausbau staatlich-indikativer Planung sowie eines dauerhaften korporativen Arrangements mit dem industriellen Kern der Volkswirtschaft hat sich realiter in ihr Gegenteil verkehrt.

<sup>4</sup> Vgl. *Eger/Weise*, 1998, S. 387 und S. 394. Sie rekonstruieren aus Phasen der Akzentverschiebung zwischen Abwanderungs- und Widerspruchsoption die Ursachen für eine phasenweise, evolutische Entwicklung des Arbeitsrechts.

<sup>5</sup> Vgl. *Berthold/Thode*, 1998, S. 339 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.2.1.3 „Inzidenzanalyse ausgewählter Steuern“. Lediglich in den höchsten Einkommensklassen – etwa bei hochbezahlten, auf internationalen Arbeitsmärkten tätigen Experten oder Sportlern – kann angenommen werden, daß deren Abwanderungsbereitschaft hoch ist und sie sich daher der progressiven Besteuerung entziehen können. Es ist daher nur fol-

durchschnittliche Wahlbeteiligung aufweisen, so erscheinen sie als die Medianwähler, die über die Verwendung des Sozialbudgets entscheiden.<sup>7</sup>

*These 4: Es wird daher in dieser Situation primär von den Präferenzen der Medianwähler, d. h. jener Arbeitnehmer mit mindestens durchschnittlichem Einkommen abhängen, welche Gestalt die zukünftige Sozialpolitik haben wird. Hier ist in qualitativer und quantitativer Hinsicht ein breites Spektrum möglicher Lösungen denkbar.*

Vermutungen oder gar Forderungen nach einer universalen, einzig richtigen Konzeption der Sozialpolitik sind vor dem Hintergrund nach wie vor bestehender Präferenzunterschiede unbegründet. In einer offenen Gesellschaft gibt es auch in der Sozialpolitik keine Königswege und Blaupausen, sondern unterschiedliche Sozialstaatsmodelle und -kulturen.<sup>8</sup> Die Komplexität der Zieldefinition in modernen Gesellschaften bedeutet, daß sie keinesfalls im Zuge einer einfachen Regelbindung zu lösen ist, sondern einen gesellschaftlichen Diskussionsprozeß erfordert. Jedes der Sozialstaatsmodelle wird daran gemessen werden, ob es konsistente und praktikable Modi eines Umgangs mit den sozialpolitischen Problemen in modernen Gesellschaften begründet. Welches Modell gewählt wird, ist dann primär von den sozialen Präferenzen derjenigen abhängig, welche die Finanzierungslast des Sozialstaats tragen.<sup>9</sup> Sie bestimmen, welches Ausmaß an Umverteilung und staatlicher Versicherung auch in Zukunft nachgefragt werden wird<sup>10</sup>, in welchem Umfang Leistungsempfänger sanktioniert werden und in welchem Umfang einige Güterarten (z. B. Bildung oder Gesundheitsversorgung) im Rahmen der Nicht-Marktökonomik erstellt werden sollen. Die Untersuchungen zur Zielanalyse im Rahmen dieser Arbeit legen es nahe, von einem steigenden Bedarf an der Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften auszugehen.<sup>11</sup>

*These 5: Das Erfordernis zukünftiger Umverteilungspolitik könnte dadurch steigen, daß der internationale Wettbewerbsdruck und die Tertiarisierung auf dem Arbeitsmarkt zunehmend spürbar wird. Zumindest für die Bundesrepublik läßt dies eine größere Disparität der Primärverteilung erwarten. Fraglich bleibt, in welchem Ausmaß demgegenüber die Sekundärverteilung tatsächlich nivelliert werden wird.*

Werden hohe, nivellierte Löhne und Normalitätsstandards verteidigt, so könnte dies eine Zunahme von Arbeitslosigkeit – aufgrund steigender Produktivität und

---

gerichtig, daß im Zuge des internationalen Steuerwettbewerbs erste Versuche unternommen werden, hochbezahlte ausländische Experten niedriger als nach dem geltenden Tarif zu besteuern. Krause-Junk nennt als Vorreiter ausgerechnet die skandinavischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden. Vgl. *Krause-Junk*, 1999, S. 7.

<sup>7</sup> Vgl. *Beck/Prinz*, 1998, S. 38.

<sup>8</sup> Vgl. Abschnitte 4.3.2.1 „Pfadabhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung“ und 4.4.2.2.1 „Menschenbild“.

<sup>9</sup> Vgl. *Pilz*, 1998, S. 207–217.

<sup>10</sup> Vgl. pointiert *Berthold/Thode*, 1998, S. 332–341.

<sup>11</sup> Vgl. Abschnitt 3.3.1 „Steigende Nachfrage nach sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit“.

Qualifikationsanforderungen – bewirken. Werden Lohnniveau und -struktur hingegen nicht verteidigt, so droht aufgrund der dualen Struktur des Dienstleistungssektors Armut trotz Erwerbstätigkeit. Da aufgrund der Situationsanalyse nicht zu erwarten ist, daß dauerhaft hohe Arbeitslosenzahlen hingenommen und alimentiert werden können, ist die Entwicklung hin zu einer Hinnahme größerer Lohnspreizung und einer weiteren Auflösung von Normalitätsstandards wahrscheinlich.<sup>12</sup> Die Auflösung der Normalitätsstandards, die unter dem Druck anhaltend hoher Arbeitslosigkeit verstärkt voranschreitet, scheint von den Arbeitnehmern schon heute als neue Realität empfunden zu werden. Insofern vollzieht sich schon heute eine „Reform des Normalarbeitsverhältnisses“<sup>13</sup>. Grundsätzlich kann die zunehmende Lohnspreizung in Richtung einer nivellierten Sekundärverteilung korrigiert werden. Es fragt sich jedoch, in welchem Ausmaß dafür die Arbeitnehmer Einkommen herangezogen werden können und welche Disparität der Sekundärverteilung als akzeptabel erachtet werden wird. Angesichts eines wachsenden Niedrigeinkommenssektors gewinnen Fragen des Lohnabstandsgebotes, der Finanzierungsgrenzen der Umverteilungspolitik sowie der möglicherweise induzierten Migration an Relevanz.

*These 6: In modernen Gesellschaften ist tendenziell eine stärkere Akzentuierung eigenverantwortlicher, privatwirtschaftlicher Absicherung zu erwarten, d. h. eine Kombination von Grundsicherungselementen mit dem Bemühen um Korrektur fehlerhafter Anreizstrukturen.*

Das System der Sozialversicherungen mit seinen Abweichungen von der individuellen Risikoäquivalenz der Beiträge<sup>14</sup> ist dann gefährdet, wenn sein institutioneller Sinn nicht mehr mehrheitlich getragen wird. Auch und gerade die ‚Normalbürger‘ sehen in modernen Gesellschaften ein gravierendes Defizit der praktischen Sozialpolitik darin, „daß sich die staatliche Sozialpolitik wie zu ihren Anfängen auf die im Arbeits- und Wirtschaftsleben Tätigen konzentriert, hart formuliert also *Politik für die Etablierten, für die Normalbürger*, ist“<sup>15</sup>. Vermutlich sind es gerade jene etablierten Normalbürger, die dem Sozialstaat skeptisch gegenüberstehen und selbst einen stärkeren Anteil an Eigenverantwortung einfordern. Gerade bei der originären Zielgruppe der bundesdeutschen Sozialpolitik scheint der Ruf nach einem Umbau des Sozialstaats am lautesten. Sie ist es, die sich für überreguliert hält und sie ist es auch, bei der sich die Grenzen der Sozialpolitik in Form von Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft am deutlichsten ablesen läßt.<sup>16</sup> Ihrem

<sup>12</sup> Alternativ kann auch von einer „neuen Normalität von Beschäftigung“, von einer „Normalität individuell und institutionell stärker differenzierter, flexibler und selbständiger Beschäftigung“ gesprochen werden. Sie könnte nach *Kleinhenz*, 1998, S. 407, von folgenden Merkmalen gekennzeichnet sein: niedrigere Normalarbeitszeit mit flexiblen Einsatz, keine durchgehende Anwesenheit im Betrieb sowie häufigere Phasen befristeter Beschäftigung oder von Selbständigkeit.

<sup>13</sup> *Hoffmann/Walwei*, 1998, S. 424.

<sup>14</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.2.1.4.1 „Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen“.

<sup>15</sup> *Lampert*, 1998 a, S. 433; Hervorhebungen im Original.

<sup>16</sup> Vgl. *Lampert*, 1998 a, S. 448.

Interesse scheinen jene Forderungen zu entsprechen, die auf eine Akzentuierung von Reziprozität, Chancengleichheit und die Stärkung der Brückenfunktion der Sozialpolitik hinauslaufen.<sup>17</sup> Der Begriff der Reziprozität könnte geeignet sein, diese neue Situation in ihren Facetten zu erfassen.<sup>18</sup>

*These 7: Die praktische Sozialpolitik muß eine Antwort auf die Frage finden, welche allgemeinen Lebensrisiken in welchem Umfang staatlich abgesichert werden, wieviel umverteilt wird und wann Sanktionen gegenüber welchen Zielgruppen einsetzen. Der Begriff der aktivierenden Sozialpolitik umfaßt diese Diskussion, die zudem Vorsicht gegenüber einer allzu weitreichenden Bedarfsorientierung nahelegt.*

Die oben angesprochenen ‚Normalbürger‘ werden zum einen soziale Sicherungseinrichtungen grundsätzlich gutheißen und aus dem Gefühl der Empathie, d. h. der Solidarität mit den sozial Schwachen<sup>19</sup> zur Finanzierung der praktischen Sozialpolitik bereit sein. Die ‚Normalbürger‘ sind jedoch nicht unbedingt und voraussetzungslos empathisch. Sie werden im Rahmen einer aktivierenden Sozialpolitik erstens darauf bestehen, daß der Transferempfänger Eigenleistungen einbringt, zweitens nach Anknüpfungspunkten von Bürgerbeteiligung und freien Trägern suchen

<sup>17</sup> „Angesichts der in vielen Ländern wachsenden Finanzierungsprobleme wird der Überprüfung von Anreizstrukturen und einer in dieser Hinsicht wirksameren organisatorischen Gestaltung von Maßnahmen der sozialen Sicherung künftig größere Bedeutung zukommen. In der Tendenz wird sich daraus an der Schnittstelle von Sozialhilfebedürftigkeit und Arbeitsfähigkeit ein verstärkter Druck zur Arbeitsaufnahme ergeben, und mit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen wird künftig ein höheres Maß an persönlicher Verantwortung im Sinne der Gegenüberstellung von Rechten und Pflichten verbunden sein. ...Damit die aus verbesserter Kontrolle resultierenden Ausleseprozesse ihren repressiven Charakter verlieren, wären sie deshalb sinnvollerweise mit Maßnahmen zu verbinden, welche den Betroffenen auch tatsächlich wahrnehmbare Beschäftigungschancen eröffnen.“ *Rösner*, 1999, S. 59–76, Zitat S. 70. Ähnliche Positionen vertritt auch *Hombach*, 1999, S. 42 f. mit Blick auf die Wähler der ‚neuen Mitte‘. Als Replik zu dessen Positionen vgl. *Butterwegge*, 1999, S. 49 f.

<sup>18</sup> Vgl. Abschnitt 3.4.1 „Sozialpolitische Schutz- und Brückenfunktion“. Zum Begriff und Dimensionen der Reziprozität vgl. *Rösner*, 1997, S. 32–39. Er merkt an, daß der Begriff der Reziprozität (oder auch: Gegenseitigkeit) „aus ethnologischer Sicht bestimmte Interaktionsmuster in zwischenmenschlichen Beziehungen (beschreibt), die – nach *Sahlins* – durch ‚generalized‘, ‚balanced‘ und ‚negative reciprocity‘ beschrieben werden.“ (S. 34) Generalisierte Reziprozität liegt demnach etwa in Familien oder unter Freunden vor, wenn nicht auf ein genau ausgeglichenes Verhältnis geachtet wird. Ausgeglichene Reziprozität kennzeichnet demgegenüber normalgeschäftliche, faire Austauschbeziehungen, wie sie etwa im Bereich der Sozialversicherung (bei beitragsäquivalenten Leistungen) näherungsweise vorliegen. Negative Reziprozität wird schließlich gegenüber Fremden praktiziert und zielt auf eine Maximierung des Gewerts ab.

<sup>19</sup> Synonym wird auch der Begriff ‚Sympathie‘ verwendet. Sie war schon für *Smith*, wie *Katterle*, 1991, S. 135, betont „die Bedingung der Möglichkeit von Solidarität, Reziprozität und Loyalität in differenzierten Gesellschaften. Es handelt sich um die Fähigkeit und Bereitschaft, an der Situation anderer Menschen Anteil zu nehmen und Mitgefühl für deren Empfindungen zu entwickeln. Diese Fähigkeit und Bereitschaft wird durch soziales Lernen in zwischenmenschlicher Kommunikation als *reziproke normative Handlungsorientierung* erworben und verinnerlicht.“ Hervorhebungen im Original.

und drittens generell nach ‚Flexicurity‘ streben.<sup>20</sup> Dann nämlich wird soziale Sicherheit weniger über die Schutzfunktion, d. h. über Bestandsschutz und Alimentierung gewährt, sondern eher über die Brückenfunktion, d. h. aktive Qualifizierung und Förderung der Transferempfänger. Dies Plädoyer für eine aktive Sozialpolitik schließt die Warnung vor einer Überbetonung von Bedarfsprüfungen ein. Denn im Fall einer völligen Bedarfsorientierung könnte das Sicherungsniveau der Budgetkonkurrenz mit anderen Etatiteln anheim gestellt werden. Die Bedarfsprüfung ist zudem in der Gefahr, durch Unterschlagung und Herunterrechnen von Einkommen und Vermögen umfassend mißbraucht zu werden. Es ist also Vorsicht gegenüber allumfassenden Entwürfen der Bedarfsorientierung geboten. Erforderlich und wahrscheinlich sind von der Politik daher klare Festlegungen, welche Lebenssituationen wie lange des sozialpolitischen Schutzes bedürfen. Die Bedarfsprüfung kann dann insofern einkommensunabhängig erfolgen, da Tatbestände, wie etwa Kinder im Haushalt oder der Bedarf an Bildungs- und Gesundheitsgütern, allgemein gefördert werden. Tatbestände können Zielgruppen definieren, für die breitere Maßnahmenbündel konzipiert werden.<sup>21</sup>

*These 8: Eine Akzentuierung zielgruppenspezifischer Maßnahmen bedeutet eine Betonung der Gebersicht und damit instrumentell einen Bedeutungsgewinn von Realtransfers gegenüber monetären Transfers.*

Indem die gut verdienenden Arbeitnehmer den Großteil der praktischen Sozialpolitik finanzieren, ist es naheliegend, daß dieser nicht ausschließlich als anonymer, monetärer Umverteilungsstaat konzipiert ist. Vielmehr erhalten Aspekte der Aktivierung, Effektivität, Plastizität und der Gebersicht – damit letztlich Stärken von Realtransfers – einen höheren Stellenwert.<sup>22</sup> Zusätzlich zur allgemeinen Sorge über ein bestimmtes Einkommensniveau spiegeln sie die spezifische Sorge um die Erhaltung von Versorgungsstandards und sozialpolitisch relevanter Infrastruktur.<sup>23</sup> Sie sind naheliegender Ausdruck des Bedürfnisses, für die Finanzierungsbeiträge plastische Erfolge zu sehen, sei es durch die Bereitstellung von Kindergarten- und Ausbildungsplätzen oder durch die Verknüpfung des Leistungsbezugs von Sozialtransfers mit der Inanspruchnahme von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Eine Akzentuierung von Realtransfers und güterspezifischen Versorgungsstandards erfordert eine gesamtwirtschaftliche Bedarfsermittlung.<sup>24</sup>

*These 9: Nimmt, wie vielfach angenommen, in modernen Gesellschaften der Bedarf nach Partizipation und Bürgerengagement zu, so sollte die praktische Sozialpolitik Möglichkeiten zu ihrer institutionellen Verwirklichung bieten.*

<sup>20</sup> Vgl. Evers/Leggewie, 1999, S. 334–340; Schulze-Böing, 1999, S. 361–365, zur jüngsten Diskussion um die aktivierende Sozialpolitik.

<sup>21</sup> Zur Problematik von Legaldefinitionen in modernen Gesellschaften vgl. Behrens, 1997, S. 1061–1066.

<sup>22</sup> Vgl. Pilz, 1998, S. 324.

<sup>23</sup> Vgl. Abschnitt 4.4.2.3.3 „Erweiterung der Effizienz- durch Effektivitätsüberlegungen“.

<sup>24</sup> Vgl. Pilz, 1998, S. 326.



Die Idee der aktivierenden Sozialpolitik baut auf Eigenverantwortlichkeit und Engagement der Bürger auf, sei es als Transferempfänger oder sei es in der Trägerstruktur der Leistungserbringer. Es ist zu erwarten, daß in dem Maße, wie sich postmoderne Wertorientierung durchsetzen, auch ein sozialer Bedarf nach mehr eigener Beteiligung an der Gestaltung des sozialen, beruflichen und politischen Umfeldes entsteht.<sup>25</sup> Eine am Ideal der „gelingenden Modernisierung“<sup>26</sup> orientierte Politik wird für diesen Bedarf institutionelle Optionen bereitzustellen haben. Sie kann zumindest bei den Trägern und Leistungserbringern der praktischen Sozialpolitik jene Vielgestaltigkeit der Wirtschaftsstile aufgreifen und fördern, die ohnehin vorhanden ist. Dies Vorgehen empfiehlt sich bei einzelnen Gütern und insbesondere in der Frühphase der Entdeckung eines neuen sozialen Bedarfs.<sup>27</sup>

*These 10: Die Betonung des Netzgedankens eröffnet der praktischen wie auch der theoretischen Sozialpolitik eine Perspektive für eine Interpretation des Subsidiaritätsprinzips.*

Das Bild des Netzwerks und der Vernetzung wird vielfach für die Beschreibung sehr unterschiedlicher Aspekte moderner Gesellschaften verwendet. Vernetzung als Ausdruck der Globalisierung, vernetzte familiäre Lebensgemeinschaften, Gruppenarbeit als neue betriebliche Organisationsform, Netzwerke der Kooperation von Sozialversicherungen und Leistungserbringern sowie Netzwerke der kommunalen Sozialpolitik seien hier beispielhaft angeführt. Die Fähigkeit und Bereitschaft, sich freiwillig zusammenzuschließen, ist Kennzeichen moderner (Zivil-)Gesellschaften. Modernität und soziales Kapital schließen sich daher keineswegs zwangsläufig aus.<sup>28</sup> Netzwerke sind nicht nur geeignet, Befürchtungen von einem Verfall von Gemeinschaften zu entkräften.<sup>29</sup> Sie können auch auf betrieblicher Ebene die Grundlagen für Beschäftigungssicherungsverträge schaffen, in einzelnen Sicherungsbereichen Selbstverwaltung praktikabel machen oder auf kommunaler Ebene eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Kommune und anderen aufrechterhalten. Die praktische Politik tut gut daran, das Potential von Netzwerken in modernen Gesellschaften auszuloten, ohne vorschnell in alte Offizialisierungsmuster zu verfallen.

<sup>25</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.1.2.2.2 „Weltauffassungen“ sowie Inglehart, 1998.

<sup>26</sup> Huf, 1998, S. 92.

<sup>27</sup> Vgl. Engelhardt, 1998 a, S. 489, zu Hoffnungen, daß sich in der Europäischen Union „westeuropäische Orientierungen der ‚Sozialwirtschaft‘“ auch in der Bundesrepublik durchsetzen.

<sup>28</sup> Ob ab einem bestimmten Grad der Modernisierung dann ein Rückgang des Mobilisierungspotentials festzustellen ist, muß heute noch offen bleiben. Vgl. Weßels, 1997, S. 198–219.

<sup>29</sup> Vgl. Teepe, 1998, S. 112.

## 6. Zusammenfassung

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf einen kurzen Überblick zum Gang der Untersuchung. Eine Hauptthese des einleitenden *ersten Kapitels* war es, daß in der Sozialpolitiklehre – also der theoretischen Beschäftigung mit der praktischen Sozialpolitik – immer dann ein verstärktes Interesse für die Grundlagen des Faches zu beobachten ist, wenn sich in der praktischen Sozialpolitik gravierende Neuerungen vollziehen. Meist folgt somit die Sozialpolitiklehre der praktischen Sozialpolitik, nur selten ist das Gegenteil zu beobachten. Es zählt zu den Eigentümlichkeiten der momentanen Situation des Faches, daß die aktuelle Entwicklung der praktischen Sozialpolitik erhebliche Strukturbrüche aufweist, daß jedoch die Sozialpolitiklehre heute nur sporadisch versucht, zur Diskussion um Umbau, Ausbau oder Abbau des Sozialstaats durch Rekurs auf die Grundfragen des Faches Stellung zu beziehen.

Diese Kritik verkennt nicht die stärkere Beschäftigung mit grundlegenden Fragen, wie sie sich etwa in den Verhandlungen des Sozialpolitischen Ausschusses im Verein für Sozialpolitik beobachten lassen. Entsprechende Beiträge scheinen jedoch eher auf das Interesse einzelner Forscherpersönlichkeiten zurückzugehen und nicht das Fach insgesamt zu prägen. Letzteres ist derart von den Anforderungen der praktischen Sozialpolitik eingenommen, daß kaum Zeit für grundlegende Fragen bleibt. So besteht die Gefahr, daß sich die Sozialpolitiklehre im politischen Tagesgeschäft verschleißt. Es ist daher eine neu aufzugreifende, umfassende Diskussion sowohl über die Grundlagen des Faches, die Lageanalyse als auch die theoretische Fundierung erforderlich. Zu eben jener will die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten.

Bezogen auf die Grundlagen des Faches besteht heute wieder eine Unklarheit gegenüber dem Erfahrungsobjekt. Was will praktische Sozialpolitik allgemein und was sind ihre gegenwärtigen, speziellen Herausforderungen? Nur bei Beantwortung der allgemeinen Fragestellung lassen sich die Besonderheiten der gegenwärtigen Aufgaben erkennen und einordnen.

Als eine Möglichkeit des Rekurses wurde im *zweiten Kapitel* die Definition praktischer Sozialpolitik durch die Sozialpolitiklehre rekapituliert. Dies erforderte zunächst eine Klärung von Grundfragen der Sozialpolitiklehre als Wissenschaft. Jene Grundfragen können hinsichtlich der Sozialpolitik als Kunstlehre und ihrer Beziehung zur Wertfreiheit – analog zu anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen – als weitgehend geklärt gelten. Demnach ist die Sozialpolitik eine Kunstlehre im weiteren Sinne. Sie greift Fragestellungen der praktischen Sozialpolitik auf, richtet jedoch auch eigene Fragen an den Objektbereich. Ein spezielles Problem mit

der Wertfreiheit hat die Sozialpolitiklehre nicht. Sie kann sich als Wissenschaft mit einem wertenden Politikbereich beschäftigen, ohne selbst wertend zu sein.

Wie auch bei anderen Sozialwissenschaften ist die Definition praktischer Sozialpolitik – wie schon der Begriff des Erfahrungsobjektes – erstens mit erkenntnistheoretischen Problemen verbunden; sie steht zweitens vor der Erschwernis, wie der Wandel in der praktischen Sozialpolitik in den wechselnden Definitionen erfaßt werden soll.

Es kann daher nicht überraschen, daß sich im historischen Rückblick eine Vielzahl unterschiedlicher Akzentuierungen bei den Definitionsversuchen praktischer Sozialpolitik feststellen lassen. Ausgehend von der sozialen Frage der Industriearbeiter verlagerte sich der Schwerpunkt zu umfassenderen Definitionen, die auf den gesamten gesellschaftlichen Zusammenhang abstellten. Schließlich erschien nach dem zweiten Weltkrieg die Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Damit indes war ihr Rahmen doch zu weit gesteckt und folgerichtig wurden ab den sechziger Jahren wieder zunehmend engere Definitionen praktischer Sozialpolitik vorgenommen.

Als schlüssig und weiterführend zugleich wurden aus der Vielzahl der Definitionsversuche die Vorschläge von *Amonn*, *Leenen* und *Winterstein* hervorgehoben. Sie wurden auch aufgrund ihrer Bezüge zur ökonomischen Theorie zur Grundlage der weiteren Überlegungen. Demnach kann die praktische Sozialpolitik in einem allgemeinen und einen speziellen Sinne definiert werden. Allgemein verfolgt die praktische Sozialpolitik das Ziel der Förderung des inneren, materiellen Zusammenhangs der Gesellschaft durch die Produktion von sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit, wie mit Bezug auf Vertreter der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik festgestellt wurde.

Sowohl der Begriff soziale Gerechtigkeit als auch derjenige soziale Sicherheit sind in der Literatur intensiv diskutiert worden. Kontroversen um soziale Gerechtigkeit reichen bis an die Anfänge der abendländischen Philosophie zurück und deuten schon damit an, daß es sich hierbei um ein Kernproblem der praktischen Politik schlechthin handelt. Der neueren Sozialphilosophie hat vor allem die Diskussion im Anschluß an *Rawls* 'Gerechtigkeit als Fairneß' wichtige Impulse gebracht. Sie legte einerseits – im Zuge der kommunitaristischen Kritik – die Schwächen dieser Position offen, führte andererseits aber auch zu einer Überprüfung, Konkretisierung und Erweiterung der vertragstheoretischen Position. Als einer der führenden Kritiker der vertragstheoretischen Position wurde *Walzer* hervorgehoben, dessen Konzept der 'distributiven Gerechtigkeit als komplexer Gleichheit' illustriert, daß sich das Gerechtigkeitsproblem nicht eindimensional lösen läßt. In einer Gesellschaft und zwischen verschiedenen Gesellschaften existiert vielmehr eine reale Vielfalt der Distributionsverfahren, die für verschiedene Güter jeweils als gerecht empfunden werden können.

Der Begriff sozialer Sicherheit umfaßt, daß die formale Freiheit, d. h. die prinzipielle Gleichheit des staatsbürgerlichen Status, durch materielle Freiheit, d. h. die

Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Alternativen, ergänzt wird. Praktisch wird das Ziel der sozialen Sicherheit mittels Maßnahmen der sozialen Sicherung verfolgt. Soziale Sicherheit ist anthropologisch ein Grundbedürfnis des Menschen und als solches dem Streben nach Erfolg und Wettbewerb mindestens gleichrangig. So kann nicht der Wettbewerb jeder gegen jeden, sondern vielmehr die Einbettung des Wettbewerbs in Sicherungssysteme als menschliche Universalie angesehen werden, die einer staatlichen Politik sozialer Sicherung grundsätzlich eine hohe Legitimation verleiht. Der Verwirklichung sozialer Sicherheit sind in einer freiheitlichen Grundordnung indes Grenzen gesetzt. Die Gewährleistung materieller Freiheit kann nicht totale Sicherheit für alle bedeuten, sondern erfordert ein Abwägen zwischen formaler und materieller Freiheit.

Ausgehend vom somit beschriebenen allgemeinen Ziel der praktischen Sozialpolitik orientiert sich im speziellen Sinne die traditionelle praktische Sozialpolitik am Arbeitnehmerstatus und an der Nivellierung vertikaler sozialer Ungleichheit. Die Produktion sozialer Gerechtigkeit zielt bei ihr primär auf Ergebnisgerechtigkeit, die Produktion sozialer Sicherheit hingegen primär auf den Erhalt des relativen sozialen Status ab.

Die Beschäftigung mit den Grundfragen rationaler Sozialpolitik umfaßte zum Abschluß dieses Kapitels auch eine Diskussion des Rationalitätsbegriffs und dessen Implikationen für die Sozialpolitiklehre. Dabei zeigte sich, daß sich die ökonomische Betrachtung auf einen formalen Rationalitätsbegriff beschränkt, der jedoch nur einen Teilaspekt der möglichen Rationalitätsbegriffe beschreibt. Die formale Rationalität hat in die Sozialpolitiklehre als Trias von Lage-, Ziel- und Mittelanalyse Eingang gefunden. Anhand dieser Trias wurden im anschließenden Kapitel die besonderen Probleme der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften untersucht.

Das *dritte Kapitel* – die Lageanalyse – ist aus zwei Gründen für den weiteren Gang der Untersuchung grundlegend: Erstens bestimmt die ‚objektive‘ Situation schlicht die Notwendigkeit und den Handlungsrahmen der praktischen Sozialpolitik. Auf die einmal konstatierte Situation beziehen sich später die Bewertung der Paradigmen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik sowie die Handlungsempfehlungen und Thesen zur weiteren Entwicklung. Zweitens kann – langfristig gesehen – eine einmal getroffene, pauschale Lageanalyse auch dort eine eigene Wirkungsmächtigkeit entfalten, wo sie zunächst nicht zutraf. Insofern geht es bei der Situationsanalyse nicht nur um die tatsächliche Entwicklung, sondern auch um das Bild, das man sich von dieser Entwicklung macht und das auf die Situation zurückwirkt.

Beide Gründe führen dazu, daß die Lageanalyse der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften so kontrovers diskutiert wird. Nicht zuletzt scheint es in dieser Frage auch einen unausgesprochenen Generationenkonflikt innerhalb der Sozialpolitiklehre zu geben. Ältere Fachvertreter betonen die Kontinuität sozialer Pro-

bleme, jüngere Wissenschaftler betonen hingegen das Neue in modernen Gesellschaften. Beide Positionen haben ihren wahren Kern, und es erscheint notwendig, beides in einer Lageanalyse gegeneinander abzuwägen.

Ziel des dritten Kapitels war es somit, die besonderen Charakteristika der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften aufzuzeigen. Dabei erwies sich zunächst der Begriff der modernen Gesellschaft als recht diffus, was allerdings nicht dazu verleiten darf, das empirische Phänomen veränderter Rahmenbedingungen der praktischen Sozialpolitik leichthin zu leugnen. Gesellschaften modernisieren sich fortlaufend. Moderne Gesellschaften können als bislang letzte Stufe in der Entwicklung von einfachen, armen und ständisch strukturierten Argrargesellschaften hin zu differenzierten, säkularisierten und wohlhabenden Industriegesellschaften definiert werden. Mit ihrer Ausbildung geht der Bedeutungsverlust traditioneller Handlungsmuster und Normalitätsstandards, eine schwindende Bindung an traditionelle soziale Großgruppen sowie eine Neudefinition nationalstaatlicher Aufgaben einher.

Von dem Modernisierungsprozeß ist die Bundesrepublik insofern besonders betroffen, da sie bis in die sechziger Jahre eine besonders reine Industriegesellschaft war. Eine am Leistungsprinzip orientierte, wachsende und prosperierende Mittelschicht diente als Vorbild für nationale Sozialpolitik, wobei die verbleibenden gesellschaftlichen Konflikte durch Standardlösungen – wie etwa die Normalfamilie und das Normalarbeitsverhältnis – bewältigt wurden. Zudem wurden neue Konfliktlagen im Rahmen korporativer Arrangements verhandelt und neue Standardlösungen – wie etwa die Mitbestimmungsgesetzgebung, Arbeitsförderung oder Absicherung des Pflgerisikos – in die Wirtschafts- und Sozialordnung eingebunden. Diese typische Situation als Kennzeichen des ‚rheinischen Kapitalismus‘ hat sich durch Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialordnung sowie durch Entwicklungen im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung grundlegend gewandelt.

In der Wirtschaftsordnung ist ein Strukturwandel in Richtung Tertiarisierung und Globalisierung zu beobachten, der zu einer Dualisierung des Arbeitsmarktes, einem verschärften Innovationswettbewerb und der Betonung ‚weicher‘ Standortfaktoren führt. Hier hat die Bundesrepublik – z. B. aufgrund ihres Ausbildungsstands und ihrer mittelständisch strukturierten Wirtschaft – grundsätzlich keine schlechte Position im internationalen Wettbewerb, sofern allerdings flexible Beschäftigungsformen zugelassen werden. Dies wiederum wird die Einkommensdisparitäten zwischen primären und sekundären Dienstleistungen noch stärker hervortreten lassen. Entscheidend für den Grad der Globalisierung ist nicht, was in welchem Umfang gehandelt wird und wie dies in der Außenhandelsbilanz ablesbar ist. Entscheidend ist vielmehr, was gehandelt werden könnte und daß eine einmal erreichte Marktposition beständig umkämpft ist. Das Ausmaß des Wettbewerbsdrucks ist daher der zentrale Indikator der Globalisierung.

In der Sozialordnung ist als Reaktion auf die Globalisierung eine Ökonomisierung durch explizite und implizite Konvergenz zu beobachten. Sozialstaatliche

Standards werden zurückgeführt, und die internationale Sozialpolitik ist nicht in der Lage, vergleichbare Standards zu definieren. Nach wie vor ist die praktische Sozialpolitik schon dadurch national geprägt, daß die Politiker ihre Legitimation in nationalen Wahlen erringen müssen. Sie orientieren sich dabei an der Zahlungsbereitschaft des Medianwählers mit durchschnittlichem oder überdurchschnittlichem Erwerbseinkommen. Jene Personen haben sowohl Anreiz als auch Möglichkeit zum Widerspruch. Sie sind die selbstbewußten Nettozahler des Systems, haben aber nicht die Exit Option der Kapitaleigner.

Unter den Entwicklungen im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung wurde hervorgehoben, daß sich die Erwerbsarbeit und die Haushaltsformen individualisieren. Dies stößt – Freiwilligkeit vorausgesetzt – auf breite Akzeptanz in der Bevölkerung. Insbesondere das Normalarbeitsverhältnis und die Normalfamilie differenzieren sich im internationalen Vergleich in allen Ländern aus. Atypische Situationen, etwa Teilzeitarbeit oder kinderlose Ehen, sind nicht nur Durchgangsstadium und äußeren Zwängen geschuldet, sondern sie werden auch dauerhaft und freiwillig praktiziert. Grund dafür ist die zunehmende Rationalisierung der Lebensläufe und Weltauffassungen. Beide erhöhen die Dispositivität der individuellen Situation und erschweren es der praktischen Sozialpolitik, soziale Bedarfe idealtypisch zu definieren.

Die Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialordnung sowie jene im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung wurden als exogene Determinanten bezeichnet, da sie tendenziell in allen entwickelten Industriegesellschaften zu beobachten sind. Diese exogenen Veränderungen führen in den einzelnen Wirtschafts- und Sozialordnungen zu endogenen, jeweils landestypisch unterschiedlich gelagerten Strukturproblemen. Diese endogenen Veränderungen wurden im folgenden für das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland skizziert.

Zunächst ergibt sich ein Bedeutungsverlust nivellierender Verteilungspolitik logisch daraus, daß einerseits die Primäreinkommen und Vermögen polarisieren und daß andererseits die Politik dem nicht entgegenwirken kann oder will. Insofern ist die traditionelle, vertikale Ungleichheit nach wie vor zu konstatieren und eine vertikale Nivellierung zur Sekundärverteilung Ziel der Verteilungspolitik, ohne jedoch im alten Ausmaß weitergeführt werden zu können. Das Fortbestehen der vertikalen sozialen Ungleichheit relativiert die Diagnose einer neuen, horizontalen Ungleichheit.

Jedoch hat auch die Diagnose einer neuen, horizontalen Ungleichheit Gültigkeit. Sie zeigt sich in einem normativen und empirischen Bedeutungsverlust von Normalitätsstandards im Arbeitsverhältnis und bei der Haushaltsform. Unter beiden Aspekten ist der Bedeutungsverlust nicht absolut, da nach wie vor ein Kern ‚normaler‘ Arbeitsverhältnisse und ‚normaler‘ Familien, wie sie etwa mit dem Begriff der Kernbelegschaft bzw. durch Ehepaare mit Kindern bezeichnet werden, existiert. Die oft beschriebene Erosion von Normalitätsstandards bedeutet – im Gegensatz zur

physikalischen Erosion – auch langfristig kein völliges Verschwinden von Normalitätsstandards, sehr wohl jedoch zunächst einen Bedeutungsverlust der Normalität. Bei welchem Mischungsverhältnis die momentanen Trends zu einem Ruhepunkt finden werden, ist spekulativ. Im Prozeß der funktionalen Differenzierung wird der Rand größer, d. h. Normalarbeitsverhältnis und Normalfamilien werden zunehmend hinterfragt und nur noch unter spezifischen Bedingungen praktiziert. Umgekehrt gewinnen atypische Arbeitsverhältnisse und Haushaltsformen als dauerhafte Phänomene an normativer und empirischer Bedeutung. Damit werden auch die mit ihnen verbundenen sozialen Bedarfe für die praktische Sozialpolitik zunehmend relevant.

Für die Zielanalyse der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften ergibt sich daraus, daß ihr allgemeines Integrationsproblem zum Problem der Vermittlung zwischen dem Kern und dem Rand der Gesellschaft wird. Das Ziel der materiellen Integration wird nach dem Zentrum-Peripherie-Modell durch Kombination vertikaler Schichtung mit horizontaler Differenzierung gewonnen. Dabei ist der Kern politisch dominant und auch das Ziel der Sozialbürokratie. Demgegenüber existiert ein wachsender Rand potentiell, aber nicht automatisch prekärer, atypischer Formen, so daß zwischen Kern und Rand politisch vermittelt werden muß. Immer dann, wenn die unterschiedliche Organisationsfähigkeit von Interessen befürchten läßt, daß periphere Gruppen ihre Bedarfe im politischen Prozeß nicht adäquat artikulieren können, ist zu prüfen, ob man durch die Einbindung staatlich alimentierter Wohlfahrtsverbände den ansonsten unterrepräsentierten Interessen zur Geltung verhilft. Umgekehrt betrachtet, ist angesichts der Komplexität der notwendigen Vermittlungsleistung in modernen Gesellschaften die in der Literatur häufig empfohlene einfache Regelbindung problematisch. In modernen Gesellschaften sollte das Ergebnis der Vermittlung offen bleiben.

Auch die Instrumentierung der praktischen Sozialpolitik steht vor gravierenden Problemen. Ein Weg wäre, daß sich die praktische Sozialpolitik auf zwei elementare Funktionen konzentriert, nämlich die Schutz- und die Brückenfunktion, die in ihrer spezifischen Ausprägung soziale Sicherheit als Sicherung des absoluten Status und soziale Gerechtigkeit als Verfahrensgerechtigkeit produzieren. Dabei ist die Schutzfunktion Vorbedingung aller Sozialpolitik, in dem sie den Ansprüchen des Marktes Grenzen setzt. Darüber hinaus setzt die Brückenfunktion einen besonders wichtigen Akzent in modernen Gesellschaften, wie sich am Beispiel der Zielgruppenförderung zeigen läßt. Im heutigen Instrumentarium der bundesdeutschen Sozialpolitik finden sich Beispiele sowohl für die Schutz- als auch für die Brückenfunktion. Gibt es zwischen beiden Funktionen Zielkonflikte, so sollten der Grad der bisherigen Zielerreichung und vermutete Nebenwirkungen in einer Entscheidungsregel berücksichtigt werden.

Im *vierten Kapitel* wurde geprüft, welchen Beitrag die ökonomische Theorie der Sozialpolitik für die Politikberatung der praktischen Sozialpolitik in modernen Gesellschaften leisten kann. Kontrovers ist die Diskussion um die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, deren Rezeption ein vielschichtiges Für und Wider zeigte. Die

Diskussion kreist um die Frage, welchen Erkenntniswert die ökonomische Theorie der Sozialpolitik hinsichtlich der Erfassung des gesamten Spektrums der praktischen Sozialpolitik hat und wo insbesondere die neoklassische Analyse dem Objektbereich nicht mehr gerecht werden kann. Letztlich ist es Sache des einzelnen Wissenschaftlers, die praktische Sozialpolitik unter ökonomischen oder anderen Aspekten zu untersuchen, wobei er allerdings nicht verkennen sollte, daß er in einer engen Perspektive – wie etwa der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik – immer nur einen Teil des Erfahrungsobjektes befriedigend erfassen kann.

Unter den speziellen Bedingungen moderner Gesellschaften, insbesondere bei zunehmenden Risiken einerseits und zunehmend rechenhaften Individuen andererseits, kann der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik tendenziell eine zunehmende Bedeutung zukommen. Dies befreit die ökonomische Theorie der Sozialpolitik jedoch nicht von der grundsätzlichen Notwendigkeit, die ökonomische Analyse konzeptionell für interdisziplinäre Aspekte zu öffnen und dabei paradigmatische Fragestellungen zu berücksichtigen.

Zur Veranschaulichung dieser Problematik wurden im folgenden Leistungsfähigkeit und Grenzen der neoklassischen mit jenen der institutionalistischen Theorie der Sozialpolitik verglichen. Die Gegenüberstellung beider Paradigmen ist der Versuch, die Leistungsfähigkeit der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik durch eine Modifikation der Grundannahmen innerhalb der ökonomischen Theorie zu steigern. Daher wird die Diskussion zwischen konkurrierenden, sich widersprechenden ökonomischen Paradigmen, d. h. innerhalb der Ökonomie geführt. Dabei ist es notwendig, typische Stärken und Schwächen beider Paradigmen unter besonderer Berücksichtigung der Situation in modernen Gesellschaften herauszuarbeiten.

Der Vergleich nimmt seinen Ausgangspunkt in der Untersuchung von Leistungsfähigkeit und der Grenzen der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Zunächst lassen sich aus der neoklassischen Analyse vielfältige Aspekte der grundsätzlichen Rechtfertigung praktischer Sozialpolitik herleiten. Ansätze der Wohlfahrtstheorie sowie die Berücksichtigung spieltheoretischer Überlegungen zeigen die Bedingungen der Institutionenemergenz und Stabilität, die für das System der sozialen Sicherung von besonderer Bedeutung ist. Auch hinsichtlich des wirtschaftlichen Werts hat die neoklassische Theorie ein unbestrittenes Potential. Der Hauptakzent der neoklassischen Analyse liegt indes in ihrer Kritik der praktischen Sozialpolitik, d. h. sowohl der staatlichen Umverteilungspolitik als auch der staatlichen Sicherungspolitik. In beiden Bereichen kommt die neoklassische ökonomische Theorie der Sozialpolitik unter ihrem normativen Aspekt zu Handlungsempfehlungen, die nicht oder nur unvollkommen in der praktischen Sozialpolitik umgesetzt werden. Diese Diskrepanz versucht die Neue Politische Ökonomie als positiver Aspekt der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zu überbrücken.



Die Leistungsfähigkeit der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zeigt sich zunächst an den Aussagen bezüglich der Wirkungen von Schutzgesetzen und der Inzidenz des Steuer- und Transfersystems. Diese Aussagen haben schon deshalb einen besonderen Wert für die Politikberatung, da sie kontraintuitive Ergebnisse von hoher praktischer Relevanz beinhalten. So wirken sich spezielle Schutzgesetze keineswegs zum Wohle aller Personen aus, sondern sie verbessern nur die Position der besonders geschützten Insider des Arbeitsmarkts zu Lasten der arbeitslosen Outsider mit gleichen Merkmalen. In Zeiten von Vollbeschäftigung mögen diese Verteilungseffekte vernachlässigbar sein, in Zeiten verbreiteter Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit sind sie es keineswegs. Auch die Relevanz der neoklassischen Inzidenzanalyse für die rationale Umverteilungspolitik ist unverkennbar, da auch sie – durch die Unterscheidung von Zahllast und Traglast – der Politikberatung kontraintuitive Ergebnisse an die Hand gibt. Je länger der betrachtete Zeithorizont und je leichter die Möglichkeiten zur Abwanderung auf andere Märkte, desto geringer sind demnach die Möglichkeiten staatlicher Politik, die Sekundär- und Realverteilung durch eine Umverteilungspolitik zu beeinflussen. Auch die neoklassische Kritik der staatlichen Sicherungspolitik hat dort ihren höchsten Erkenntniswert, wo sie kontraintuitiv Anreizprobleme und Gefahren des politischen Mißbrauchs der Sozialversicherungen durch stimmenmaximierende Politiker aufdeckt. Ihre daraus entwickelte Kritik beispielsweise an der Praxis der voll umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und deren Instrumentalisierung im Wahlkampf ist ebenso schlüssig wie die Feststellung, daß der Staat bei der sozialen Grundsicherung in einigen Sicherungsbereichen (Unfall- und Arbeitslosenversicherung) komparative Vorteile in der Produktion des Gutes Sicherheit hat.

Grenzen des Erkenntniswerts der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zeigen sich zunächst dort, wo das ihr zugrunde liegende individuelle Kalkül seitens der Unternehmen oder der Arbeitnehmer realiter nicht vorliegt und Handlungsempfehlungen der ‚reinen Lehre‘ daher infolge unintendierter Nebenwirkungen nicht adäquat sein können. Diese Bedenken werden umgekehrt dann an Bedeutung verlieren, wenn in modernen Gesellschaften und unter wachsendem Wettbewerbsdruck – und der Ägide des Shareholder Value – die Unternehmen gar nicht anders können, als sich gewinnmaximierend zu verhalten. Eine weitere Grenze des Erklärungswerts der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zeigt sich dann, wenn aus der Inzidenzanalyse gefolgert wird, daß überhaupt keine Umverteilung möglich wäre. Derart weitreichende Urteile berücksichtigen nicht die durchaus problematischen Verhaltensannahmen und den in der Regel langfristigen Zeithorizont der Aussagen. Sie können zu einem finanz- und steuerpolitischen Nihilismus verleiten und – bei ihrer radikalen und schematischen Anwendung – nur wenig zur Lösung der praktischen Probleme einer zweckmäßigen und gerechten Besteuerung beitragen. Schließlich ist im Gegensatz zur neoklassischen Kritik staatlicher Sicherungspolitik anzumerken, daß das System der sozialen Sicherung nach wie vor und in der vorliegenden Form eine hohe Akzeptanz hat. Die je nach Sozialversicherungszweig unterschiedlichen Abweichungen von marktwirtschaftlichen

Prinzipien bei der Beitragserhebung und bei der Leistungsgewährung werden weiterhin als gerecht und fair empfunden. Wäre dies anders, so könnte wohl kaum die erstaunliche Stabilität des deutschen Systems über einen Zeitraum von mehr als hundert Jahren erklärt werden. Jene Akzeptanz der Sozialversicherungen ist gleichwohl nicht voraussetzungslos, sondern an die Idee der Fairness und an Vorstellungen darüber gebunden, welche Güter, beispielsweise Gesundheitsgüter, nach marktwirtschaftlichen Kriterien verteilt werden sollen und welche nicht.

Grenzen des Erklärungswerts der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik zeigen sich schließlich auch in Bezug auf die Neue Politische Ökonomie und ihren Versuch, die Diskrepanz zwischen dem normativen Aspekt der Neoklassik und der praktischen Sozialpolitik zu überbrücken. Hier werden insofern Grenzen des Erklärungswertes dieses Paradigmas deutlich, als eine langfristige, systematische Wählertäuschung nicht nur empirisch unwahrscheinlich ist, sondern auch die Annahme eines rationalen Wählers in Frage stellen würde. Man sollte seitens des positiven Aspekts der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik nicht generell unterstellen, daß die Ergebnisse demokratischer Entscheidungsprozesse ineffizient sind und langfristig den Interessen der Bürger zuwiderlaufen. Der faktische gesellschaftliche Grundkonsens ist für die Legitimation praktischer Politik zentral. Es ist daher durchaus fraglich, ob das in allen entwickelten Industriestaaten zu beobachtende Auseinanderklaffen von theoretischen Handlungsempfehlungen der Neoklassik und der praktischen Sozialpolitik auf Politikversagen zurückgeführt werden muß. Die Neoklassik vermag die Entstehung, das Ausmaß und die Qualität des Sozialstaats im Verhältnis zum ökonomischen System nicht befriedigend und abschließend zu erklären.

Aufgrund der Grenzen des Erklärungswerts der neoklassischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik wurde nun gefragt, ob es einen nicht-neoklassischen Ansatz in der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik gibt, der geeignet ist, grundsätzliche Aspekte der Kritik an der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik aufzugreifen und jene Lücken zu schließen, die eine rein neoklassische Analyse läßt.

Als ein solcher Ansatz wurde der amerikanische Institutionalismus untersucht. Dieser wurde unter einer Vielzahl von Ansätzen der heterodoxen Ökonomik ausgewählt und in seinem ‚harten Kern‘ erläutert. Es zeigte sich, daß eine Fülle von Aspekten des amerikanischen Institutionalismus, die Pfadabhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung, die Theorie des Wandels sozialer Bedarfe oder die Thematisierung sozialer Ungleichheit, für die Erklärung der praktischen Sozialpolitik – auch in modernen Gesellschaften – von großem Wert sind. Ein Indikator dafür ist, daß zentrale Ansätze des amerikanischen Institutionalismus in der deutschen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik von führenden Vertretern angesprochen werden, allerdings nur selten mit explizitem Bezug auf das alternative Paradigma. Als Beispiele für diese Nähe wurden *Lamperts* Hinweis auf soziale Bedarfe und Sozialordnungskonformität, *Zerche/Gründgers* Unterscheidung von Geber- und Nehmersicht bei der Transfergewährung, *Hausers* und *Husters* ökonomische Analyse

von Armut und Reichtum, *Widmaiers* Theorie politischer Güter und *Engelhardts* Betonung pfadabhängiger Entwicklungen und des institutionellen Sinns der Sozialversicherungen genannt. Solche Versuche und Hinweise sind jedoch in der Literatur verstreut und nicht explizit paradigmatisch eingeordnet.

Problematisch an der heutigen Praxis der Bezugnahme ist, daß die vereinzelte Nennung abweichender Autoren für den kundigen Leser zwar Zeichen setzt, jedoch – gerade von jüngeren Ökonomen – aufgrund mangelnder dogmenhistorischer und methodischer Kenntnisse immer weniger verstanden wird. Die heutige Praxis sporadischer Bezugnahmen überdeckt zudem die internen Differenzen innerhalb der *Economics of Dissent* und öffnet ihrerseits weiten Raum für Mißverständnisse und unzulässige Vereinnahmungsversuche. Es ist daher von zentraler Bedeutung, die Bezugnahmen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik auf den amerikanischen Institutionalismus als solche auszuweisen. Sie werden indes nicht nur aufgrund der internen Differenzen innerhalb des Institutionalismus unvollkommen bleiben. Die Gefahren liegen zudem immanent in dessen Grenzen des Erklärungswertes. Stimmt die obige Lageanalyse zu exogenen Determinanten und endogenen Strukturproblemen der bundesdeutschen Entwicklung, so ist der Gestaltungsspielraum für sozialreformerische Ansätze in modernen Gesellschaften eingeschränkt. Wo die Exit Option aufgrund der Globalisierung und einem Bedeutungsverlust von Normalitätsstandards erleichtert wird und wo eine vermehrte Rationalisierung von Lebensläufen und Weltauffassungen zu konstatieren ist, da hat sich das Erfahrungsobjekt von den Grundannahmen des Institutionalismus wegentwickelt. Dies läßt sich am Bedeutungsverlust indikativer Planung verdeutlichen. Es ist fraglich und offen, ob die staatliche Politik in der Lage ist, Rahmenbedingungen zu schaffen, die zukünftig wieder einen höheren Erklärungswert der institutionalistischen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik erwarten lassen.

Vor dem Hintergrund des paradigmatischen Vergleichs wurde abschließend zu diesem Kapitel gefragt, ob und wie die ökonomische Theorie der Sozialpolitik beide diametral unterschiedlich konzipierten Paradigmen weiterentwickeln und integrieren kann. Dazu ist es zunächst denkbar, beide in einem pluralistischen Ansatz gleichberechtigt nebeneinander zu stellen und je nach Fragestellung stärker neoklassisch oder aber institutionalistisch zu argumentieren. Der paradigmatische Rückgriff orientiert sich dann an den gegenseitigen Stärken und Defizitbereichen. Gleichwohl sind die Gefahren eines derart eklektizistischen Vorgehens gravierend.

Erfolgversprechender als der paradigmatische Pluralismus scheint eine Erweiterung der neoklassischen Analyse in Richtung eines Grundkonsenses der Sozialordnungskonformität. Dies wurde im Verfahren der paradigmatischen Positionierung erläutert, das indes keine völlig neue ökonomische Theorie der Sozialpolitik begründet. Denn es zeigte sich, daß die Hoffnungen auf einen umfassenden Einsatz des institutionalistischen Gedankenguts insofern enttäuscht wurden, da der Institutionalismus keine gleichwertige Leistungsfähigkeit im Vergleich zur Neoklassik beanspruchen kann. Diese Überlegungen zur ökonomischen Theorie der Sozialpolitik

führen geradewegs in den Grenzbereich zwischen zwei Paradigmen und eben nicht ausschließlich unter das schützende Dach des einen oder des anderen Paradigmas.

Die Erweiterung der neoklassischen Analyse führt zu einem Grundkonsens der Sozialordnungskonformität. Die Berücksichtigung zentraler Aspekte einer Erweiterung der neoklassischen Analyse verdeutlicht, was das Spezifikum einer ‚sozialstaatsfreundlichen‘ ökonomischen Theorie der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften sein könnte. Durch eine Erweiterung der Perspektive hinsichtlich der Lage-, Ziel- und Mittelanalyse kann sie anschlußfähig zur Hauptrichtung der ökonomischen Analyse bleiben und gleichzeitig einen positiven Bezug zum Objektbereich herstellen.

Die einzelnen Aspekte der Erweiterung zeigen, daß zunächst – beim Menschenbild und beim Gesellschaftsvertrag – auf sozialökonomische und vertragstheoretische Ansätze zurückgegriffen werden muß, die nur im weiteren Sinne als institutionalistisch gelten können. Erst bei den folgenden Erweiterungen – dem Leitbildaspekt, der Vermittlung zwischen Partikularinteressen sowie insbesondere bei der Mittelanalyse – tritt typisch institutionalistisches Gedankengut hinzu. Die somit verbleibenden, konzeptionell integrierten Rudimente institutionalistischer Argumentation im engeren Sinne können als weiterführende Bereicherung der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik angesehen werden.

Die abschließenden Thesen des *fünften Kapitels* zur Perspektive praktischer und theoretischer Sozialpolitik fassen zusammen, welche Entwicklungen der praktischen Sozialpolitik realistischerweise zu erwarten sind und welche Arbeitsfelder sich daraus für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik ergeben. Trotz eingeschränkter Gestaltungsspielräume in modernen Gesellschaften wäre es zu kurz gegriffen, Sozialpolitik ausschließlich minimal und am Primat der Marktkonformität zu orientieren. Vielmehr ist im Wettbewerb der Wirtschafts- und Sozialordnungen die Gestalt der Sozialordnung davon abhängig, welche sozialen Bedarfe die Hauptfinanziers der praktischen Sozialpolitik, die Bezieher mindestens durchschnittlicher Erwerbseinkommen, zu alimentieren bereit sein werden. Vieles spricht dafür, daß die Brückenfunktion der praktischen Sozialpolitik, im Sinne einer ‚aktivierenden Sozialpolitik‘, gegenüber der Garantie reiner Sicherungsstandards an Bedeutung gewinnt. Im Rahmen der aktivierenden Sozialpolitik wird soziale Sicherheit weniger über die Schutzfunktion, d. h. über Bestandsschutz und Alimentierung gewährt, sondern eher über die Brückenfunktion, d. h. aktive Qualifizierung, Förderung der Transferempfänger und der Trägerstruktur. Das Plädoyer für eine aktive Sozialpolitik schließt die Warnung vor einer Überbetonung von Bedarfsprüfungen ein. Da der soziale Bedarf an sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften eher zunehmen wird, sind schmerzliche Entscheidungen darüber erforderlich, was als sozialer Bedarf in welchem Maße förderungswürdig ist und was nicht. Eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung des sozialen Bedarfs und des Umfangs möglicher Sanktionen werden die Medianwähler spielen.

„Reformieren“ heißt im Wortsinn, einer Sache die alte Form wiederzugeben. In diesem Sinne waren etwa mittelalterlichen Reformbewegungen bestrebt, beispielsweise das Ordensleben zurück zum Vorbild der Ordensgründer und Kirchenväter zu reformieren. Gerade dieser Wortsinn kann hinsichtlich der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften nicht befriedigen, da sich die praktische Sozialpolitik neuen Aufgaben gegenübersehen. Der bundesdeutsche Sozialstaat benötigt insofern einen „Umbau“ und keine „Reform“.

Nun ist das Bedürfnis groß, angesichts der unübersichtlichen Diskussion nach Blaupausen und Königswegen für diesen Umbau zu suchen. Unter dem Eindruck der Globalisierung und dem Ende des Systemwettbewerbs dominiert heute die Blaupause einer Sozialpolitik unter dem Primat der Marktkonformität die Diskussion. Andererseits ist es offenkundig, daß im sozialen Leben keine unabänderlichen Sachzwänge existieren und daß die Beziehungen zwischen Menschen letztlich von ihnen selbst gestaltet werden können.

Die praktische Sozialpolitik und die Sozialpolitiklehre in modernen Gesellschaften sind daher tief von dem Dilemma zwischen faktischen, den alltäglichen Erfahrungen entstammenden Notwendigkeiten einerseits und ihrem grundsätzlichen, letztlich der Aufklärung entstammenden Gestaltungsauftrag andererseits geprägt. Dieses Dilemma reicht auch in die ökonomische Theorie der Sozialpolitik hinein und spiegelt sich dort in der Konkurrenz zwischen dem neoklassischen und dem institutionalistischen Paradigma wider.

## Literaturverzeichnis

- Abelshauser, Werner* (1989): Macht oder ökonomisches Gesetz?, Sozialpolitik und wirtschaftliche Wechsellagen vom Kaiserreich zur Bundesrepublik, in: Vobruba, Georg (Hrsg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Sozialpolitische Schriften, Heft 60, Berlin, S. 13–27.
- Achinger, Hans* (1963): Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart.
- (1979): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a. M.
- Addleson, Mark* (1995): Equilibrium versus Understanding, Towards a Restoration of Economics as Social Theory, London/New York.
- Afheldt, Horst* (1994): Wohlstand für niemand?, Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München.
- Akerlof, George A.* (1970): The Market for ‚Lemons‘, Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, vol. 84, S. 488–500.
- Albeck, Hermann* (1995): Europäische Sozialpolitik: subsidiär, solidarisch, solide!, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft: die Vervollkommenung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik, Festschrift für Heinz Lampert, Berlin, S. 391–408.
- Alber, Jens* (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983, Frankfurt a. M./New York.
- Albers, Willi* (1974): Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer, in: Albers, Willi (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., 75/II, Berlin, S. 69–144.
- (1977): Transferzahlungen an Haushalte, in: Neumark, Fritz (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen, S. 863–957.
- Albert, Hans* (1958): Politische Ökonomie und Sozialpolitik, Probleme der wissenschaftlichen Verwendung ökonomischer Theorien, in: Recht der Arbeit, 11. Jg., 4/1958, S. 130–134.
- (1993, 1957): Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, 12. Aufl., Frankfurt a. M., S. 126–143.
- (1993, 1963): Modell-Platonismus, Der neoklassische Stil des ökonomischen Denkens in kritischer Beleuchtung, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, 12. Aufl., S. 352–380.
- (1993, 1978): Die Einheit der Sozialwissenschaften, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.): Logik der Sozialwissenschaften, 12. Aufl., Frankfurt a. M., S. 53–70.
- Alesina, Alberto/Rodrik, Dani* (1994): Distributive Politics and Economic Growth, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. CIX, May 1994, S. 465–490.

- Alston, Richard M./Vaughan, Michael B.* (1993): Institutionalists: A United Front or Divergent Voices of Dissent?, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXVII, No. 2, June 1993, S. 351–361.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit* (1996): Grenzen der Globalisierung, Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Amin, Samir* (1992): Das Reich des Chaos, Der neue Vormarsch der ersten Welt, Hamburg.
- Amonn, Alfred* (1924): Der Begriff der „Sozialpolitik“, in: *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche*, 48. Jg., München/Leipzig, S. 159–199.
- (1926): Sozialpolitik als Wissenschaft, in: *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche*, 50. Jg., München/Leipzig, S. 417–458.
- (1927): Objekt und Grundbegriffe der theoretischen Nationalökonomie, 2. Aufl., Leipzig/Wien.
- Andel, Norbert* (1975): Verteilungswirkungen der Sozialversicherung am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland, in: *Dreißig, Wilhelmine* (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., 75/III, Berlin, S. 39–82.
- (1983): Finanzwissenschaft, Tübingen.
- (1984): Zum Konzept der meritorischen Güter, in: *Finanzarchiv*, 42. Jg., 3/1984, S. 630–648.
- Andretta, Gabriele* (1991): Zur konzeptionellen Standortbestimmung von Sozialpolitik als Lebenslagenpolitik, *Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik*, Bd. 18, Regensburg.
- Appelbaum, Eileen/Albin, Peter* (1990): Differential Characteristics of Employment Growth in Service Industries, in: *Appelbaum, Eileen, Schettkat, Ronald* (Hrsg.): Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress, New York/London/Westport, S. 36–53.
- Appelbaum, Eileen/Schettkat, Ronald* (1990): The Impacts of Structural and Technological Change: An Overview, in: *Appelbaum, Eileen, Schettkat, Ronald* (Hrsg.): Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress, New York/London/Westport, S. 3–14.
- Arrow, Kenneth F.* (1963): Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, in: *American Economic Review*, Vol. 53, S. 941–973.
- Atkinson, Anthony B.* (1984): The Economics of Inequality, 2. Aufl., Oxford.
- Atkinson, Glen W./Oleson, Ted* (1996): Institutional Inquiry: The Search for Similarities and Differences, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXX, No. 3, September 1996, S. 701–718.
- Axelrod, Robert* (1984): The Evolution of Cooperation, New York.
- Ayres, Clarence E.* (1951): The Co-Ordinates of Institutionalism, in: *The American Economic Review*, 41. Jg., 2/1951, S. 47–55.
- (1952): The Industrial Economy, Its Technological Basis and Institutional Destiny, Cambridge/Mass.
- (1961): Towards a Reasonable Society, The Values of Industrial Civilisation, Austin.

- (1980): Ideological Responsibility, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): *The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought*, New York/London, S. 8–16.
- Bach*, Heinz W. (1996): Arbeitslosigkeit – Eine Schande für eine sozial verfaßte Gesellschaft, Teil II, in: *Soziale Sicherheit*, 45. Jg., 5/1996, S. 178–183.
- Bäcker*, Gerhard (1992): Sozialpolitik zwischen Überforderung und Strukturreformen, in: *WSI Mitteilungen*, 45. Jg., 11/1992, S. 711–721.
- (1993): Moderne Zeiten – alte Sozialpolitik, Sozialer Wandel, Flexibilität und Stabilität von sozialpolitischen Systemen, in: *Soziale Sicherheit*, 42. Jg., 5/1993, S. 140–146.
- (1997): Der Sozialstaat hat eine Zukunft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48–49/97, S. 12–20.
- Backes-Gellner*, Uschi/*Krings*, Achim/*Berkel*, Andrea (1997): Theoretische Grundlagen der Personalökonomie, *WISU-Studienblatt*, April 1997.
- Backhouse*, Roger E. (1994): Introduction: New Directions in Economic Methodology, in: *Backhouse*, Roger E. (Hrsg.): *New Directions in Economic Methodology*, London/New York, S. 1–24.
- (1994a): The Lakatosian Legacy in Economic Methodology, in: *Backhouse*, Roger E. (Hrsg.): *New Directions in Economic Methodology*, London/New York, S. 173–191.
- Baden*, Christian/*Schmid*, Alfons (1998): Arbeitsmarktsegmentation und Informationstechnologien. Zu den Auswirkungen von CIM-Technologien auf Struktur und Funktionsweise von Teilarbeitsmärkten – Zusammengefaßte Ergebnisse eines Forschungsprojekts, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 31. Jg., 1/1998, S. 143–154.
- Badura*, Bernhard/*Gross*, Peter (1976): Sozialpolitische Perspektiven, Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München.
- Baghwati*, Jagdish/*Dehija*, Vieveh H. (1994): Free Trade and the Wages of the Unskilled – Is Marx Striking Again?, in: *Baghwati*, Jagdish, *Kosters*, Marvin H. (Hrsg.): *Trade and Wages, Leveling Wages Down*, Washington, S. 36–75.
- Bahner*, Titus (1998): Institutionenbildung als Grundlage kollektiven Handelns, in: *Wegner*, Gerhard, *Wieland*, Josef (Hrsg.): *Formelle und informelle Institutionen: Genese, Interaktion und Wandel*, Marburg, S. 69–100.
- Bamberger*, Ingolf/*Wrona*, Thomas (1997): Globalisierungsbetroffenheit und Anpassungsstrategien von Klein- und Mittelunternehmen, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 67. Jg., 7/1997, S. 713–735.
- Bank*, Hans-Peter (1975): *Rationale Sozialpolitik, Ein Beitrag zum Begriff der Rationalität*, Berlin.
- Barr*, Nicholas (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX (June 1992), S. 741–803.
- (1993): *The Economics of the Welfare State*, Oxford.
- Bärsch*, Jürgen (1989): *Zur Effizienz genossenschaftlicher Wirtschaftsweisen auf dem Wohnungsmarkt, Ein Institutionenvergleich*, Diss. Hannover.
- Barton*, Stephen E. (1983): Property Rights and Human Rights: Efficiency and Democracy as Criteria for Regulatory Reform, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XVII, 4/1983, S. 915–930.



- Bauer, Frank/Groß, Hermann/Schilling, Gabi* (1996): Arbeitszeit '95, Arbeitszeitstrukturen, Arbeitszeitwünsche und Zeitverwendung der abhängig Beschäftigten in West- und Ostdeutschland, Resultate einer aktuellen Repräsentativbefragung bei abhängig Beschäftigten in West- und Ostdeutschland, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- (1996 a): Zur Geschlechtsspezifität der Arbeitszeitformen, der Arbeitszeitwünsche und der Zeitverwendung bei den abhängig Beschäftigten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29. Jg., 1/1996, S. 409–427.
- Bauer, Frank/Schilling, Gabi* (1993): Zur Reform des bestehenden Normalarbeitsverhältnisses, in: Arbeit, 2. Jg., 3/1993, S. 209–222.
- Baumberger, Jorg* (1980): No Kuhnian Revolutions in Economics, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought, New York/London, S. 322–341.
- Baysinger, Barry/Tollison, Robert D.* (1980): Evaluation the Social Costs of Monopoly and Regulation, in: Atlantic Economic Journal, Vol. 8, 12/1980, S. 22–26.
- Beck, Hanno/Prinz, Aloys* (1998): Fremdlastenarithmetik: Sind die Sozialversicherungen noch zu retten?, in: Arbeit und Sozialpolitik, 5–6/1998, S. 29–39.
- Beck, Ulrich* (1983): Jenseits von Stand und Klasse?, Soziale Ungleichheiten, gesellschaftliche Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Lebensstile, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Sonderband Soziale Welt, Bd. 2, Göttingen, S. 35–74.
- (1986): Risikogesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M.
- Becker, Gary S.* (1982): Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, Tübingen.
- Becker, Irene* (1998): Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte, in: WSI-Mitteilungen, 51. Jg., 11/1998, S. 747–757.
- Becker, Jörg/Salamanca, Daniel* (1997): Globalisierung, elektronische Netze und der Export von Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/1997, S. 31–38.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth* (1988): Von der Pille zum Retortenbaby: Neue Handlungsmöglichkeiten, neue Verhandlungszwänge im Bereich des generativen Verhaltens, in: Lüscher, Kurt, Schultheis, Franz, Wehrspann, Michael (Hrsg.): Die „postmoderne Familie“, Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit, Konstanz, S. 201–215.
- Beckmann, Petra/Kempf, Birgit* (1996): Arbeitszeit und Arbeitszeitwünsche von Frauen in West- und Ostdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29. Jg., 3/1996, S. 388–408.
- Bedau, Klaus-Dietrich* (1993): Die Einkommensverteilung nach Haushaltsgruppen in Deutschland seit Mitte der achtziger Jahre, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 3/4 1993, S. 150–171.
- Beed, Clive/Beed, Clara* (1996): Polarities between Naturalism and Non-naturalism in Contemporary Economics, in: Journal of Economic Issues, Vol. XXX, No. 4, December 1996, S. 1078–1104.
- Behrend, Christoph* (1996): Krieg der Generationen statt Generationenvertrag – ein realistisches Szenario?, in: Sozialer Fortschritt, 45. Jg., 11/1996, S. 264–269.

- Behrens, Cornelia S.* (1991): Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./Berlin/New York.
- Behrens, Johann* (1997): Krankheit/Armut: Individualisierung sichernder Lebenslaufpolitiken, Folgen dynamischer und handlungstheoretischer Untersuchungen für moralischen Ökonomien von Gesellschaften und Sozialstaaten, in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Differenz und Integration, Die Zukunft der modernen Gesellschaften, Frankfurt a. M./New York, S. 1054–1074.
- Behring, Karin/Goldrian, Gerhard* (1991): Evaluierung wohnungspoltischer Instrumente, Aktuelle Probleme des Wohnungsmarktes und Ansatzpunkte für wohnungspolitische Initiativen, Schriften des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 129, Berlin/München.
- Beland, Ulrike* (1995): Einkommensbesteuerung und Erwerbstätigkeit in Familien, Bergisch-Gladbach.
- Berg, Hartmut/Cassel, Dieter* (1981): Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, München.
- Berger, Johannes* (1988): Modernitätsbegriff und Modernitätskritik in der Soziologie, in: Soziale Welt, 39. Jg., 2/1988, S. 224–235.
- Berger, Peter A.* (1987): Klassen und Klassifikation, Zur „neuen Unübersichtlichkeit“ in der soziologischen Ungleichheitsdiskussion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39. Jg., 1/1987, S. 59–85.
- Berié, Hermann* (1993): Europäische Sozialpolitik: Von Messina bis Maastricht, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Integration in Europa I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 221/1, Berlin, S. 31–109.
- (1995): Quo Vadis Europäische Sozialpolitik?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft: die Vervollkommen einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik, Festschrift für Heinz Lampert, Berlin, S. 409–426.
- (1998): Sozialbudget, Anspruch und Wirklichkeit, in: Schöning, Werner, Schmale, Ingrid (Hrsg.): Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Festschrift für Jürgen Zerche zum 60. Geburtstag, Regensburg, S. 143–160.
- Berthold, Norbert* (1988): Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung, in: Rolf, Gabriele, Spahn, P. Bernd, Wagner, Gerd (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung, Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt a. M./New York, S. 339–369.
- (1990): Sozialpolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg., S. 171–185.
- (1991): Ansätze einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, Normative und Positive Aspekte, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 42. Jg., S. 145–178.
- (1993): Sozialunion in Europa, Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Tübingen.
- Berthold, Norbert/Schmid, Cornelia* (1997): Krise der Arbeitsgesellschaft und Privatisierung der Sozialpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/97, S. 3–11.

- Berthold, Norbert/Thode, Eric* (1998): Globalisierung – Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?, in: Knappe, Eckhard, Berthold, Norbert (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Bernhard Külp zum 65. Geburtstag, Heidelberg, S. 319–360.
- Bhagwati, Jagdish N.* (1982): Directly Unproductive, Profit Seeking (DUP) Activities, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 51, S. 988–1002.
- Bicchieri, Christina* (1993): *Rationality and Coordination*, Cambridge.
- Biedenkopf, Kurt* (1972): *Mitbestimmung*, Köln.
- Bielenski, Harald/Kohler, Bärbl/Schreiber-Kittl, Maria* (1994): Befristete Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Empirische Untersuchung über befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985/1990), Eine Untersuchung der Infratest Sozialforschung GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München.
- Billstein, Günter* (1981): Gerechtigkeit als gesellschaftspolitisches Ziel, in: *Sozialer Fortschritt*, 30. Jg., 11/1981, S. 241–249.
- Binnig, Gerd* (1997): *Aus dem Nichts, Über die Kreativität von Natur und Mensch*, 2. Aufl., München/Zürich.
- Blaug, Mark* (1994): Why I am not a Constructivist, Concessions of an Unrepentant Popperian, in: Backhouse, Roger E. (Hrsg.): *New Directions in Economic Methodology*, London/New York, S. 109–136.
- Blome-Drees, Franz* (1993): Unternehmer, in: Enderle, G. (Hrsg.): *Lexikon der Wirtschaftsethik*, Freiburg/Basel/Wien, Sp. 1160–1165.
- Blossfeld, Hans-Peter/Müller, Rolf* (1996): Sozialstrukturanalyse, Rational Choice Theorie und die Rolle der Zeit, Ein Versuch zur dynamischen Integration zweier Theorieperspektiven, in: *Soziale Welt*, 47. Jg., S. 382–410.
- Blümle, Gerold* (1975): *Theorie der Einkommensverteilung, Eine Einführung*, Berlin/Heidelberg/New York.
- (1985): Zum heutigen Stand der Theorie des Sparens, in: Ehrlicher, Werner, Simmert, Diethard B.: *Der volkswirtschaftliche Sparprozeß, Beihefte zu Kredit und Kapital*, Heft 9, Berlin, S. 27–52.
- Bogs, Harald* (1973): *Die Sozialversicherung im Staat und in der Gegenwart, Öffentlich-rechtliche Untersuchungen über die Stellung der Sozialversicherung im Verbändestaat und im Versicherungswesen*, Berlin.
- Böhm, Franz* (1957): Das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb, in: *Ordo*, 4. Jg., 1951, S. 215–250.
- Bohnet, Armin* (1989): *Finanzwissenschaft: Staatliche Verteilungspolitik*, München/Wien.
- Bohnet, Iris/Frey, Bruno S.* (1994): Kooperation, Kommunikation und Kommunitarismus, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 46. Jg., 3/1994, S. 453–463.
- Bonoli, Giuliano* (1997): Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 26/3, S. 351–372.
- Borchert, Jens* (1998): Ausgetretene Pfade?, Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich, Stephan, Ostner, Ilona (Hrsg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a. M./New York, S. 137–176.

- Borghet, Richard van der* (1923): Grundzüge der Sozialpolitik, 2. Aufl., Leipzig.
- Bosch, Gerhard* (1997): Die Auswirkungen der neuen Informationstechnologien auf die Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg., 3/1997, S. 150–159.
- Bossert, Albrecht* (1990): Die Theorie der Gerechtigkeit bei John Rawls, in: Bottke, Wilfried, Rauscher, Anton (Hrsg.): Gerechtigkeit als Aufgabe: interdisziplinäres Gespräch über ein zentrales Problem der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialethik, Festgabe für Heinz Lampert zum 60. Geburtstag von Kollegen, Mitarbeitern und Studierenden, St. Ottilien, S. 75–96.
- Boulding, Kenneth E.* (1980): Notes on the Present State of Neoclassical Economics as a Subset of the Orthodox, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought, New York/London, S. 60–65.
- Bourdieu, Pierre* (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband 2, Göttingen, S. 183–198.
- Bredow, Wilfried v.* (1998): Beiderseitigkeit, Vom Verschwinden und Wiederauftauchen politischer Grenzen, in: Universitas, 53. Jg., Mai 1998, S. 441–453.
- Breuer, Ingeborg/Leusch, Peter/Mersch, Dieter* (1996): Welten im Kopf, Profile der Gegenwartsphilosophie, Band 3, Hamburg.
- Brinkman, Richard* (1995): Economic Growth versus Economic Development: Toward a Conceptual Framework, in: Journal of Economic Issues, Vol. XXIX, No. 4, December 1995, S. 1171–1188.
- Brinkmann, Carl* (1956): Historische Schule, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5, S. 121–126.
- Brock, Dietmar* (1997): Globalisierung und Regionalisierung, in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Differenz und Integration, Die Zukunft der modernen Gesellschaften, Frankfurt a. M./New York, S. 782–792.
- Bronfenbrenner, Martin* (1971): The „Structure of Revolutions“ in Economic Thought, in: History of Political Economy, Vol. 3, S. 136–151.
- Brothwell, John F.* (1994): Unemployment, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, L – Z, Aldershot/Brookfield, S. 357–362.
- Brümmerhoff, Dieter* (1990): Finanzwissenschaft, 5. Auflage, München/Wien.
- Brunner, Otto* (1966): Das ganze Haus und die alteuropäische Ökonomik, in: Oeter, Ferdinand (Hrsg.): Familie und Gesellschaft, Tübingen 1966, S. 23–56.
- Buchanan, James M.* (1976): A Hobbesian Interpretation of the Rawlsian Difference Principle, in: Kyklos, Vol. 29, 1/1976, S. 5–25.
- (1988): The Political Economy of the Welfare State, Stockholm.
- Büchel, Felix* (1993): Die Einkommensstruktur der Perforations-Jobs bei perforierter Langzeitarbeitslosigkeit, Eine Überprüfung der Leistungsfähigkeit mikroökonomischer Arbeitsmarkttheorien in einem peripheren Job-Segment, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26. Jg., 3/1993, S. 336–347.

- Bucher, Hansjörg, Kocks, Martina* (1994): Die privaten Haushalte in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland, Eine Prognose bis zum Jahr 2010, in: Informationen zur Raumentwicklung, 12/1994, S. 853–879.
- Büchtemann, Christoph F.* (1990): „Deregulierung“ des Arbeitsmarktes: Begriffsbestimmung und sozialstaatliche Implikationen, in: Büchtemann, Christoph F., Neumann, Helmut (Hrsg.): Mehr Arbeit durch weniger Recht?, Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin, S. 229–243.
- Büchtemann, Christoph F./Neumann, Helmut* (1990): Mehr Arbeit durch weniger Recht – Eine Einführung, in: Büchtemann, Christoph F., Neumann, Helmut (Hrsg.): Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Grenzen der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin, S. 9–38.
- Buhr, Petra* (1995): Dynamik von Armut, Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen.
- Bulmahn, Thomas* (1997): Reformstau und Verunsicherung, Einstellungen zum Umbau des Sozialsystems, in: Informationsdienst soziale Indikatoren, Ausgabe 18, Juli 1997, S. 6–9.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1996): Statistisches Taschenbuch, Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn.
- Burchardt, Hans-Jürgen* (1997): Die Globalisierungsdebatte: Ahistorisches Ringelreihen und reduktionistische Prophezeiungen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 48. Jg., S. 397–409.
- Burkart, Günter* (1995): Zum Strukturwandel der Familie, Mythen und Fakten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/52, S. 3–15.
- Busch-Geertsema, Volker/Ruhstrat, Ekke-Ulf* (1992): Kein Schattendasein für Langzeitarmer!, Wider die Verharmlosung von Langzeitarmer in Zusammenhang mit der ‚dynamischen Armutsforschung‘, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge, 72. Jg., S. 366–370.
- Büschgen, Hans E.* (1995): Bankmarketing, Düsseldorf.
- Bußmann, Ludwig* (Hrsg.) (1999): Vollbeschäftigung und Tertiarisierung (Drei-Sektoren-Hypothese), Berlin.
- Butterwegge, Christoph* (1996): Nutzen und Nachteile der dynamischen Armutsforschung, Kritische Bemerkungen zu einer neueren Forschungsrichtung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 42. Jg., 2/1996, S. 69–92.
- (1997): Wohlfahrtsstaat im Umbruch, in: Soziale Sicherheit, 46. Jg., 7/1997, S. 254–261.
- (1999): Wohlfahrtsstaat nach dem Regierungswechsel, Soziale Demokratie statt neoliberale Hegemonie, in: Soziale Sicherheit, 48. Jg., 2/1999, S. 45–51.
- Caldwell, Bruce J.* (1994): Two Proposals for the Recovery of Economic Practice, in: Backhouse, Roger E. (Hrsg.): New Directions in Economic Methodology, London/New York, S. 137–153.
- Carnoy, Martin/Castells, Manuel/Benner, Chris* (1997): Labour markets and employment practices in the age of flexibility: A case study of Silicon Valley, in: International Labour Review, Vol. 136, 1/1997, S. 27–48.

- Champlin, Dell* (1995): Understanding Job Quality in an Era of Structural Change: What can Economists Learn from Industrial Relations, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXIX, 3/1995, S. 829–841.
- Chassard, Yves/Quintin, Odile* (1992): Der Sozialschutz in der Europäischen Gemeinschaft: Auf dem Weg zur politischen Konvergenz, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 45. Jg., 1–2/1992, S. 103–122.
- Christiansen, Ursula* (1996): Arbeitslosigkeit in Köln – was bedeutet dies für eine Großstadt?, in: *Sozialer Fortschritt*, 45. Jg., 7–8/1996, S. 168–180.
- Coase, Ronald* (1937): The Nature of the Firm, in: *Economica*, 4/1937, S. 386–405.
- Cohen, Daniel* (1998): Fehldiagnose Globalisierung: die Neuverteilung des Wohlstands nach der dritten industriellen Revolution, Frankfurt a. M./New York.
- Colander, David* (1994): The Art of Economics by the Numbers, in: Backhouse, Roger E. (Hrsg.): *New Directions in Economic Methodology*, London/New York, S. 35–49.
- Coleman, James S.* (1990): *Foundations of Social Theory*, Cambridge (Mass.)/London.
- Commons, John R.* (1931/1988): *Institutional Economics*, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): *Institutional Economics*, Volume I, Aldershot, S. 18–27.
- (1934/1961): *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, 2 Bd., Madison.
- Culyer, Anthony J.* (1980): *The Political Economy of Social Policy*, Oxford.
- Däubler, Wolfgang* (1997): Plädoyer für Politik, in: *Die Mitbestimmung*, 43. Jg., 3/1997, S. 18–21.
- Dauderstädt, Michael* (1995): Überforderte Handelspolitik in der globalen Risikogesellschaft, Reihe Eurokolleg, Bd. 31, Bonn.
- De Grip, Andries/Hoevenberg, Jeroen/Willems, Ed* (1997): Atypical Unemployment in the European Union, in: *International Labour Review*, Vol. 136, 1/1997, S. 49–71.
- Dehlinger, E./Brennecke, R.* (1992): Die Akzeptanz der sozialen Sicherung in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, in: *Das Gesundheitswesen*, 54. Jg., 5/1992, S. 229–243.
- Demmer, Michael* (1994): Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration, Diss. Köln.
- Deutscher Bundestag (1995): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zur Zukunft des Humanvermögens, Fünfter Familienbericht, Drucksache 12/7560, Bonn.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1997): Leiharbeit erhöht Beschäftigungsrisiken, DGB-Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, 7/1997, Düsseldorf.
- Deutschmann, Christoph* (1989): Betriebliche und gesellschaftliche Existenzsicherung in historischer Perspektive in: Vobruba, Georg (Hrsg.): *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Sozialpolitische Schriften, Heft 60, Berlin, S. 33–47.
- Dewey, John* (1949/1916): *Demokratie und Erziehung, Eine Einleitung in die philosophische Pädagogik*, 2. Aufl., Braunschweig/Berlin/Hamburg.
- Dieren, Wouter van* (1995): Mit der Natur rechnen, Der neue Club-of-Rome-Bericht, Basel/Boston/Berlin.

- Dietrich*, Hans (1999): Empirische Befunde zur selbständigen Erwerbstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung scheinselfständiger Erwerbsverhältnisse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 32.Jg., 1/1999, S. 85–101.
- Ditch*, John/*Barnes*, Helen/*Bradshaw*, Jonathan (1996): Eine Synthese nationaler Familienpolitiken 1995, Bericht der Europäischen Beobachtungsstelle für nationale Familienpolitiken, York.
- Doeringer*, Peter B. (1991): Turbulence in the American Economy, New York.
- Doeringer*, Peter B./*Piore*, Michael J. (1971): Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington/Mass.
- Dönhoff*, Marion Gräfin (1997): Wandel der Wahrheit, Wie Nationen sich ihre Geschichte schreiben, in: Die Zeit, 31.10.97.
- Döhrn*, Roland (1996): Deutsche Direktinvestitionen im Ausland: Export von Beschäftigung?, RWI-Konjunkturbrief, Nr. 3, August 1996, Essen.
- Donges*, Jürgen B. (1981): Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik, Berlin/Heidelberg/New York.
- (1992): Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Tübingen.
- u. a. (1996): Sozialunion für Europa?, Frankfurter Institut, Schriftenreihe, Bd. 31, Bad Homburg.
- Döring*, Diether (1995): Anmerkungen zum Gerechtigkeitsbegriff der Sozialpolitik mit besonderer Berücksichtigung liberaler Vorstellungen zur Sozialversicherungspolitik, in: Döring, Diether u. a. (Hrsg.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg, S. 67–113.
- Dörre*, Klaus (1997): Globalisierungsstrategien von Unternehmen – ein Desintegrationsphänomen?, Auswirkungen grenzüberschreitender Unternehmensaktivitäten auf die industriellen Beziehungen, in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Differenz und Integration, Die Zukunft der modernen Gesellschaften, Frankfurt a. M./New York, S. 750–763.
- Dörsam*, Pia (1997): Die Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes aus der Sicht institutionalistischer Arbeitsmarkttheorien, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 117. Jg., S. 55–84.
- Dostal*, Werner (1995): Die Informatisierung der Arbeitswelt – Multitmedia, offene Arbeitsformen und Telearbeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28. Jg., 4/1995, S. 527–543.
- Dugger*, William M. (1989): Corporate Hegemony, New York/Westport/London.
- (1990): Property Rights, Law and John R. Commons, in: Review of Social Economy, 38, S. 41–50.
- (1996): Four Modes of Inequality, in: Dugger, William M. (Hrsg.): Inequality, Radical Institutional Views on Race, Gender, Class, and Nation, Westport/London, S. 20–38.
- Durkheim*, Emile (1961): Die Regeln der soziologischen Methode, Neuwied.
- (1988): Über die Arbeitsteilung: Studie über die Organisation höherer Gesellschaften, 2. Aufl., Frankfurt a. M.
- Eekhoff*, Johann (1987): Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen.
- (1998): Beschäftigung und soziale Sicherung, 2. Aufl., Tübingen.

- Eger, Thomas/Weise, Peter (1998): Die Entstehung des deutschen Arbeitsrechts aus ökonomisch-evolutionärer Perspektive, in: *Arbeit und Recht*, XLVI. Jg., 10/1998, S. 385–394.
- Ehrenberg, Ronald G./Smith, Robert S. (1994): *Modern Labor Market Economics, Theory and Public Policy*, New York.
- Eibl-Eibesfeld, Irenäus (1995): *Wider die Mißtrauensgesellschaft, Streitschrift für eine bessere Zukunft*, München/Zürich.
- Elliot, John E. (1996): Exploitation and Inequality, in: Dugger, William M. (Hrsg.): *Inequality, Radical Institutional Views on Race, Gender, Class, and Nation*, Westport/London, S. 53–63.
- Elsner, Wolfram (1986): *Ökonomische Institutionenanalyse, Paradigmatische Entwicklung der ökonomischen Theorie und der Sinn eines Rückgriffs auf die ökonomische Klassik am Beispiel der Institutionenanalyse*, Berlin.
- (1987): Institutionen und ökonomische Institutionentheorie, Begriffe, Fragestellungen, theoriegeschichtliche Ansätze, in: *WiSt*, 1/1987, S. 5–14.
- (1996): Thorstein Veblen und Adam Smith – explizite und faktische Rückgriffe, in: Penz, Reinhard, Wilkop, Holger (Hrsg.): *Zeit der Institutionen – Thorstein Veblens evolutionäre Ökonomik*, Marburg, S. 299–333.
- (1997): *Theorie kooperativer Strukturpolitik, Modellbildung und Praxiserfahrungen*, Bremer Diskussionspapiere zur Institutionellen und Sozialökonomie, Nr. 22, Bremen.
- Engelhardt, Werner W. (1973): Leitbilder und Zielsysteme in der Politik: Grundsätzliche Aspekte, in: Sanmann, Horst (Hrsg.): *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik*, Berlin, S. 9–60.
- (1991): Einleitung in eine „Entwicklungstheorie“ der Sozialpolitik, Institutionelle und Lebenslage-Analysen als Grundlagen der Sozialpolitik und Sozialpolitiklehre, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.): *Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 205, Berlin, S. 9–122.
- (1992): Einige Grundfragen einer „Sozialpolitik für mündige Bürger“, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 209/3–4, S. 343–355.
- (1992 a): Über Leitbilder in der Sozialpolitik und zur Utopienproblematik in der Sozialpolitiklehre, in: Herder-Dorneich, Philipp, Zerche, Jürgen, Engelhardt, Werner W. (Hrsg.): *Sozialpolitiklehre als Prozeß*, Baden-Baden, S. 55–77.
- (1995): Grundsätzliche und aktuelle Aspekte der Sicherung, Subsidiarität und Sozialpolitik, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): *Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft: die Vervollkommnung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik*, Festschrift für Heinz Lampert, Berlin, S. 3–27.
- (1996): Gustav von Schmollers Verständnis der Sozialpolitik und die Probleme von heute, in: *Sozialer Fortschritt*, 45. Jg., 3/1996, S. 72–79.
- (1996 a): Zur Diskussion der „Economie Sociale“ und des „Communitarismus“ – aus deutscher Sicht, in: Henkel, Heinrich A., Romahn, Hajo (Hrsg.): *Euro und Beschäftigung, Politik oder ökonomisches Gesetz*, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 29, Regensburg, S. 107–133.



- (1997): Konzeptionen und Institutionen jenseits von Angebot und Nachfrage, Zum kulturellen Hintergrund der Marktwirtschaft und dessen Bedeutung im Lichte des Ökonomismusproblems, in: Claussen, Carsten P., Hahn, Oswald, Kraus, Willy (Hrsg.): Umbruch und Wandel, Herausforderungen zur Jahrhundertwende, Festschrift für Carl Zimmerer zum 70. Geburtstag, München/Wien, S. 623–640.
- (1998): Zum Lebenswerk des Sozialwissenschaftlers, Politikers und Pädagogen Professor Dr. Dr. h. c. Gerhard Weisser (1898–1989), in: Henkel, Heinrich A., Neumann, Lothar F., Romahn, Hajo (Hrsg.): Gegen den gesellschaftspolitischen Imperialismus der reinen Ökonomie, Gedächtnisschrift für Gerhard Weisser, Marburg, S. 15–50.
- (1998 a): Bemerkungen zu einer Einführung in die Genossenschaftslehre, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 21. Jg., 4/1998, S. 479–490.
- Engels, Wolfram* (1988): Zur Begründung und zur Utopie des Wohlfahrtsstaates, in: Rolf, Gabriele, Spahn, P. Bernd, Wagner, Gerd (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung, Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt a. M./New York, S. 321–338.
- Erhard, Ludwig/Müller-Armack, Alfred* (1972): Soziale Marktwirtschaft: Ordnung der Zukunft, Manifest '72, Frankfurt a. M.
- Escher, Monika* (1990): Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme Lateinamerika, Eine Untersuchung unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten, Stuttgart/Bern.
- Espenhorst, Jürgen* (1993): Reichtum als gesellschaftliches Leitbild, in: Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.): Reichtum in Deutschland, Der diskrete Charme der sozialen Distanz, Frankfurt a. M./New York, S. 132–153.
- Esping-Andersen, Gæsta* (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- (1994): After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order, Occasional Paper No. 7, World Summit for Social Development, Geneva, November 1994.
- (1998): After the Golden Age?, Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: Esping-Andersen, Gæsta (Hrsg.): Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies, London/Thousand Oaks/New Dehli, S. 1–31.
- (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Lessenich, Stephan, Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a. M./New York, S. 19–56.
- Esser, Hartmut* (1991): Alltagshandeln und Verstehen: Zum Verhältnis von erklärender und verstehender Soziologie am Beispiel von Alfred Schütz, Tübingen.
- (1993): Soziologie, Allgemeine Grundlagen, Frankfurt a. M./New York.
- (1996): Die Definition der Situation, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 48. Jg., 1/1996, S. 1–34.
- Etzioni, Amitai W.* (1994): Jenseits des Egoismus-Prinzips, Stuttgart.
- Eucken, Walter* (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern/Tübingen.
- (1965): Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin u. a.
- Euler, Manfred* (1990): Geldvermögen und Schulden privater Haushalte Ende 1988, Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, in: Wirtschaft und Statistik, 11/1990, S. 798–808.

- (1991): Wertpapiervermögen privater Haushalte am Jahresende 1988, in: *Wirtschaft und Statistik*, 6/1991, S. 410–415.
- Europäische Kommission (1995): *Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der EU*, Brüssel/Luxemburg.
- Evers, Adalbert/Leggewie, Claus (1999): Der ermunternde Staat, Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 50. Jg., 6/1999, S. 331–340.
- Fachinger, Uwe (1994): Lebensstandardsicherung – ein überkommenes Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung?, Zu den Grenzen des Sozialversicherungsstaates, in: Riedmüller, Barbara, Olk, Thomas (Hrsg.): *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Leviathan Sonderheft, 14/1994, S. 81–106.
- Fassmann, Heinz/Meusburger, Peter (1997): *Arbeitsmarktgeographie, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit im räumlichen Kontext*, Stuttgart.
- Ferber, Christian von (1967): *Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft*, Hamburg.
- Fisher, Peter S. (1994): Tax Theory and Policy, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, L – Z, Aldershot/Brookfield, S. 305–309.
- Flecker, Jörg/Schienstock, Gerd (1994): Globalisierung, Konzernstrukturen und Konvergenz der Arbeitsorganisation, in: Beckenbach, Niels, Treeck, Werner van (Hrsg.): *Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit, Soziale Welt, Sonderband Nr. 9*, Göttingen, S. 625–642.
- Flora, Peter/Alber, Jens/Kohl, Jürgen (1977): Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 18. Jg., S. 707–772.
- Forst, Rainer (1994): Kommunitarismus und Liberalismus – Stationen einer Debatte, in: Honneth, Axel (Hrsg.): *Kommunitarismus*, Frankfurt a. M./New York, S. 181–212.
- Franz, Wolfgang (1994): *Arbeitsmarktökonomik*, 2. Aufl., Berlin u. a.
- (1996): Arbeitsmärkte, in: Hagen, Jürgen v., Börsch-Supran, Axel, Welfens, Paul J. J. (Hrsg.): *Springers Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Berlin u. a., S. 135–176.
- Frerich, Johannes (1990): *Sozialpolitik, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., München/Wien.
- Frey, Bruno S. (1982): *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München.
- Frey, Bruno S./Kirchgässner, Gebhard (1994): *Demokratische Wirtschaftspolitik, Theorie und Anwendung*, 2. Aufl., München.
- Friedman, Daniel (1998): On Economic Applications of Evolutionary Game Theory, in: *Journal of Evolutionary Economics*, 8. Jg., S. 15–43.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1996): *Prekäre Beschäftigungsverhältnisse – Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg in die Tagelöhnergengesellschaft, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse*, Bd. 92, Bonn.
- Fritz-Aßmus, Dieter (1993): Zur sozialen Dimension des „economic man“, in: Iwersen, Albrecht, Tuchteld, Egon (Hrsg.): *Sozialpolitik vor neuen Aufgaben*, Horst Sanmann zum 65. Geburtstag, Bern/Stuttgart/Wien, S. 81–91.
- Fuchs, C. J./Lehr, J. (1929): Wohnungsfrage, in: Elster, L., Weber, A. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Staatswissenschaft*, 2. Aufl., Jena, S. 828–871.

- Fuest, Winfried/Kroker, Rolf* (1997): Deutschland – Produktionsstandort mit unübersehbaren Schwächen, in: *Wirtschaftsdienst*, 77. Jg., II/1997, S. 75–78.
- Galler, Heinz P./Ott, Notburga* (1993): *Empirische Haushaltsforschung, Erhebungskonzepte und Analyseansätze angesichts neuer Lebensformen*, Frankfurt a. M./New York.
- Gandenberger, Otto* (1970): Öffentlicher Kredit und Einkommensverteilung, in: *Finanzarchiv*, N. F., Bd. 29, 1970, S. 1–16.
- Gaugler, Eduard* (1988): Das Normalarbeitsverhältnis aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: *Besters, Hans* (Hrsg.): *Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses?*, Baden-Baden, S. 12–27.
- Geck, L. H. Adolf* (1952): Sozialpolitik eine Wirtschaftswissenschaft?, in: *Soziale Welt*, 4. Jg., 1/1952, S. 23–37.
- Geiger, M.* (1985): *Wohnung, Wohnstandort und Mietzins, Grundzüge einer Theorie des Wohnungsmarktes basierend auf Wohnungsmarktanalysen in der Region Bern*, Bern.
- Geißler, Rainer* (1994): Einführung, in: *Geißler, Rainer* (Hrsg.): *Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland*, Stuttgart, S. 1–5.
- (1994 a): Soziale Schichtung und Bildungschancen, in: *Geißler, Rainer* (Hrsg.): *Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland*, Stuttgart, S. 111–159.
- (1996): Kein Abschied von Klasse und Schicht, Ideologische Gefahren der deutschen Sozialstrukturanalyse, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 48. Jg., 2/1996, S. 319–338.
- (1998): Das mehrfache Ende der Klassengesellschaft, Diagnosen sozialstrukturellen Wandels, in: *Friedrichs, Jürgen, Lepsius, M. Rainer, Mayer, Karl U.* (Hrsg.): *Die Diagnosefähigkeit der Soziologie, Sonderheft 38/1998 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Opladen, S. 207–233.
- Genosko, Joachim/Hirte, Georg/Weber, Reinhard* (1999): Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung, in: *Wirtschaftsdienst*, 79. Jg., 1/1999, S. 44–49.
- Gerecke, Uwe* (1995): John Rawls’ Beitrag zu einer Theorie der modernen Gesellschaft, in: *Pies, Ingo, Leschke, Martin* (Hrsg.): *John Rawls’ politischer Liberalismus*, Tübingen, S. 21–47.
- Gerlach, Irene* (1996): *Familie und staatliches Handeln, Ideologie und politische Praxis in Deutschland*, Opladen.
- Gern, Klaus-Jürgen* (1995): *Das Einkommensteuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland*, Kieler Arbeitspapier Nr. 718, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel.
- Giddens, Anthony* (1997): Wieder eine Pionierrolle, Professor Anthony Giddens über die britische Politik nach einem Sieg der Labour-Partei, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 18, 24.4.1997, S. 42–45.
- (1997 a): *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt a. M.
- Giersch, Herbert* (1961): *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, Grundlagen, Wiesbaden.
- Glasauer, H.* (1986): *Sozialpolitische Hoffnungen und die Logik des Marktes, Die Relevanz des Filtering-Modells für den städtischen Wohnungsmarkt*, Diss. Kassel.

- Gough, Ian* (1994): Need, Concept of, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, L – Z, Aldershot/Brookfield, S. 118–126.
- Gouldner, Alvin* (1984): Reziprozität und Autonomie, Frankfurt a. M.
- Gräbe, Sylvia* (1991): Reziprozität und Stress in ‚Support‘Netzwerken, Neue Perspektiven in der familiensoziologischen Netzwerkforschung, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 43. Jg., 2/1991, S. 344–356.
- Granovetter, Mark* (1985): Economic Action and Social Structure, The Problem of Embeddedness, in: *American Journal of Sociology*, H. 91, 3/1985, S. 481–510.
- Gruchy, Allan G.* (1972): *Contemporary Economic Thought, The Contribution of Neo-Institutional Economics*, London/Basingstoke.
- (1980): Neoinstitutionalism and the Economics of Dissent, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): *The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought*, New York/London, S. 23–37.
- (1982): The Current State of Institutional Economics, The Movement’s Limited Impact on the Conventional Science is Ascribed to Disunity, Disinterest in General Theory, in: *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 41, July 1982, S. 225–242.
- Gutowski, Armin/Merklein, Renate* (1985): Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 30. Jg., Tübingen, S. 49–67.
- Habermas, Jürgen* (1973): *Erkenntnis und Interesse*, Frankfurt a. M.
- (1993): *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. 1, Frankfurt a. M.
- Hackmann, Johannes* (1990): Freiheit und Sicherheit in Systemen der sozialen Sicherung, Zu einer Theorie der sozialen Sicherungssysteme, in: Schmidt, Kurt (Hrsg.): *Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung I*, Berlin, S. 41–144.
- Haggerty, Mark/Johnson, Colleen* (1995): The Hidden Barriers of Occupational Segregation, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXIX, No. 1, March 1995, S. 211–222.
- Haller, Heinz* (1956): Sparen, in: Beckerath, Erwin v. u. a.: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart u. a., S. 661–665.
- Haller, Max* (1986): Sozialstruktur und Schichtungshierarchie im Wohlfahrtsstaat, Zur Aktualität des vertikalen Paradigmas der Ungleichheitsforschung, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 15. Jg., 3/1986, S. 167–187.
- Haller, Max/Mach, Bogdan/Zwicky, Heinrich* (1995): Egalitarismus und Antiegalitarismus zwischen gesellschaftlichen Interessen und kulturellen Leitbildern. Ergebnisse eines internationalen Vergleichs in: Müller, Hans-Peter, Wegener, Bernd (Hrsg.): *Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit*, Opladen, S. 221–264.
- Hamel, Hannelore* (1994): Soziale Marktwirtschaft, Anspruch und Realität eines ordnungspolitischen Konzepts, in: Klein, Werner, Paraskewopoulos, Spiridon, Winter, Helmut (Hrsg.): *Soziale Marktwirtschaft: ein Modell für Europa*, Festschrift für Gernot Gutmann zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 109–132.

- Hanesch*, Walter (1993): Zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, Reichtum und ökonomische Ungleichheit in der Verteilungstheorie, in: Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.): Reichtum in Deutschland, Der diskrete Charme der sozialen Distanz, Frankfurt a. M./New York, S. 109–131.
- u. a. (1994): Armut in Deutschland, Hamburg.
- Hansen*, Volker (1996): Sozialstaat vor dem Umbau, Reformansätze aus Sicht der Arbeitgeber, in: Schönig, Werner, L'Hoest, Raphael (Hrsg.): Sozialstaat wohin?, Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung, Darmstadt, S. 121–141.
- Hanusch*, Horst u. a. (1982): Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum Bericht der Transfer-Enquete-Kommission, Bd. 3.1/3.2, Stuttgart 1982.
- Härtel*, Hans-Hagen u. a. (1996): Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden.
- Hartfiel*, Günter (1968): Wirtschaftliche und soziale Rationalität, Untersuchungen zum Menschenbild in Ökonomie und Soziologie, Berlin.
- Hauser*, Richard (1995): Stand und Entwicklungstendenzen der Annäherung der sozialen Sicherung in der Europäischen Union, in: Schmähl, Wilfried, Rische, Herbert (Hrsg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 139–172.
- (1997): Beratung ohne Auftrag zum Abbau des Sozialstaats – zu den sozialpolitischen Reformvorstellungen des Sachverständigenrates, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 42. Jg., Tübingen, S. 159–182.
- Hauser*, Richard/*Becker*, Irene (1996): Zur Entwicklung der personellen Verteilung der Einkommen in West- und Ostdeutschland 1973 bzw. 1990 bis 1994, in: Sozialer Fortschritt, 45. Jg., 12/1996, S. 285–293.
- Hauser*, Richard/*Hübinger*, Werner (1993): Arme unter uns, Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas Armutsuntersuchung, Freiburg.
- Hayden*, F. Gregory (1994): Institutional Theory of Economic Policy, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, A – K, Aldershot/Brookfield, S. 392–397.
- Hayek*, Friedrich A. von (1972): Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen.
- Head*, John G. (1988): On merit wants, Reflections on the evolution, normative status and policy relevance of a controversial public finance concept, in: Finanzarchiv, 46. Jg., 1/1988, S. 1–37.
- Heidenreich*, Regine (1994): Ökonomie und Institutionen, Eine Rekonstruktion des wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Werks von K. W. Kapp, Frankfurt a. M. u. a.
- Heimann*, Eduard (1980, 1929): Soziale Theorie des Kapitalismus, Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt a. M.
- Heine*, Michael/*Herr*, Hansjörg (1998): Keynesianische Wirtschaftspolitik – Mißverständnisse und Ansatzpunkte, in: Heise, Arne (Hrsg.): Renaissance der Makroökonomik, Marburg.
- Heinlein*, Dirk (1996): Bruttojahresverdienste in der Industrie, im Handel, bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe, in: Wirtschaft und Statistik, 9/1996, S. 573–582.

- Heinze, Rolf G.* (1983): Politische Regulierung sozialer Ungleichheit, Zur Verklammerung von Arbeitsmarkt, Verbänden und staatlicher Politik, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband 2, Göttingen, S. 163–180.
- Heise, Arne* (1997): Falsche Akzente in der Standortdebatte, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., II/1997, S. 78–81.
- u. a. (1998): Begutachtung des Wirtschaftsstandorts Deutschland – aus einer anderen Sicht, in: WSI-Mitteilungen, 51. Jg., 6/1998, S. 393–417.
- Heise, Arne/Küchle, Hartmut* (1996): Globalisierung, Sozialkonkurrenz und Europäische Integration, Standortsicherung durch Sozialabbau?, in: WSI-Mitteilungen, 49. Jg., 4/1996, S. 237–244.
- Helm, Robert* (1985): Die Bestimmungsfaktoren der Geldvermögensstruktur in einer Mikrotheorie des Anlageverhaltens, Eine theoretische und empirische Untersuchung, Diss. Frankfurt a. M.
- Hengsbach, Friedhelm* (1997): ‚Globalisierung‘ aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/97, S. 3–12.
- Herder-Dorneich, Philipp* (1965): Analyse der Gesetzlichen Krankenversicherung – Drei Untersuchungen, Berlin.
- (1978): Nicht-Markt-Ökonomik als Theorie der Sozialpolitik, in: Gemper, Bodo B. (Hrsg.): Stabilität im Wandel, Wirtschaft und Politik unter dem evolutionsbedingten Diktat, Festschrift für Bruno Gleitze zum 75. Geburtstage, Berlin, S. 589–598.
- (1992): Vorwort, in: Herder-Dorneich, Philipp, Zerche, Jürgen, Engelhardt, Werner W. (Hrsg.): Sozialpolitiklehre als Prozeß, Baden-Baden, S. 7.
- Herrmann-Pillath, Carsten* (1996): Thorstein Veblens Menschenbild, Theoretische Grundlagen und empirische Relevanz, in: Penz, Reinhard, Wilkop, Holger (Hrsg.): Zeit der Institutionen – Thorstein Veblens evolutorischen Ökonomik, Marburg, S. 83–131.
- Hesse, Gerda M.* (1976): Sorge um die Zukunft der Selbstverwaltung, in: Die Angestelltenversicherung, 23. Jg., 12/1976, S. 425–427.
- Heyde, Ludwig* (1949): Abriß der Sozialpolitik, 9. Aufl., Heidelberg.
- (1956): Sozialpolitik, (II) Allgemeines, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart/Tübingen/Göttingen, S. 539–547.
- (1966): Abriß der Sozialpolitik, 12. Aufl., Heidelberg.
- Hild, Paul* (1995): ABS-Gesellschaften – eine problemorientierte Analyse bisheriger Befunde, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28. Jg., 4/1995, S. 503–515.
- Hillard, Michael/McIntyre, Richard* (1994): Is There a New Institutional Consensus in Labor Economics?, in: Journal of Economic Issues, Vol. XXVIII, No. 2, June 1994, S. 619–629.
- Hilzenbecher, Manfred* (1990): Horizontale und vertikale Verteilungswirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung, in: Konjunkturpolitik, 36. Jg., 2/3, 1990, S. 63–79.
- Hin, Monika* (1992): Arbeitssuche 1991, Ergebnisse des Mikrozensus, in: Wirtschaft und Statistik, 8/1992, S. 512–521.

- Hinrichs*, Karl (1988): Motive und Interessen im Arbeitszeitkonflikt, Eine Analyse der Entwicklung von Normalarbeitszeitstandards, Frankfurt/New York.
- (1992): Zur Zukunft der Arbeitszeitflexibilisierung, Arbeitnehmerpräferenzen, betriebliche Interessen und Beschäftigungswirkungen, in: *Soziale Welt*, 43. Jg., 3/1992, S. 313–330.
- (1996): Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik, Sicherungsprobleme im Wandel, in: *Sozialer Fortschritt*, 45. Jg., 4/1996, S. 102–107.
- Hinterberger*, Friedrich (1994): Für eine differenzierte und konsistente Sozialpolitik, Eine Anmerkung zur Debatte um die negative Einkommensteuer, in: *Wahl, Jürgen: Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion*, Marburg, S. 149–170.
- Hirsch*, Abraham (1980): C.E. Ayres and the Classical Economists: A Comment, in: *Samuels, Warren J. (Hrsg.): The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought*, New York/London, S. 17–22.
- Hirschman*, A. O. (1974): Abwanderung und Widerspruch, Tübingen.
- Hodgson*, Geoffrey M. (1988): *Economics and Institutions, A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Oxford.
- (1994): Institutional Economic Thought in Europe, in: *Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, A – K, Aldershot/Brookfield, S. 374–378.
- Hof*, Bernd (1994): Beschäftigungsschwelle und Wachstum – Was sagt die Empirie?, in: *ifo-Studien*, 40. Jg., S. 127–144.
- Hoffmann*, Edeltraut/*Walwei*, Ulrich (1998): Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell?, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, 3/1998, S. 409–425.
- Hoffmann-Nowotny*, Hans-Joachim (1988): Ehe und Familie in der modernen Gesellschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/88, S. 3–13.
- Höffner*, Joseph (1971, 1956): Was ist Sozialpolitik?, in: *Külpe, Bernhard, Schreiber, Wilfrid (Hrsg.): Soziale Sicherheit*, Köln/Berlin 1971, S. 27–34.
- Hofmann*, Werner (1986): *Einkommenstheorie, Vom Merkantilismus bis zur Gegenwart*, Berlin.
- Höhn*, Charlotte/*Dobritz*, Jürgen (1995): Zwischen Individualisierung und Institutionalisierung – Familiendemographische Trends im vereinten Deutschland, in: *Nauck, Bernhard, Onnen-Isemann, Corinna (Hrsg.): Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung*, Rosemarie Nave-Herz zum 60. Geburtstag gewidmet, Neuwied/Kriftel/Berlin, S. 149–174.
- Hölscher*, Jens (1996): Sozialer Wettbewerb und Stabilisierung von Armut, in: *Penz, Reinhard, Wilkop, Holger (Hrsg.): Zeit der Institutionen – Thorstein Veblens evolutorischen Ökonomik*, Marburg, S. 171–181.
- Homann*, Karl (1997): Individualisierung: Verfall der Moral?, Zum ökonomischen Fundament aller Moral, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21/1997, S. 13–21.
- Homann*, Karl/*Blome-Drees*, Franz (1992): *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen.
- Homann*, Karl/*Kirchner*, Christian (1995): Ordnungsethik, in: *Jahrbuch für neue Politische Ökonomie*, 14. Jg., S. 189–211.



- Homann, Karl/Pies, Ingo* (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: Pies, Ingo, Leschke, Martin (Hrsg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 203–239.
- Hombach, Bodo* (1999): Die Balance von Rechten und Pflichten sichern, Der aktivierende Sozialstaat – das neue Leitbild, in: Soziale Sicherheit, 48. Jg., 2/1999, S. 41–44.
- Hoover, Kevin D.* (1994): Pragmatism, Pragmaticism and Economic Method, in: Backhouse, Roger E. (Hrsg.): New Directions in Economic Methodology, London/New York, S. 286–315.
- Hradil, Stefan* (1987): Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft, Von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus, Opladen.
- (1987a): Die „Neuen Sozialen Ungleichheiten“ – und wie man mit ihnen (nicht) theoretisch zurechtkommt, in: Giessen, Bernhard, Haferkamp, Hans (Hrsg.): Soziologie der sozialen Ungleichheit, Opladen, S. 115–144.
- (1997): Differenz und Integration, Gesellschaftliche Zukunftsentwicklungen als Herausforderungen der Soziologie, in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Differenz und Integration, Die Zukunft der modernen Gesellschaften, Frankfurt a.M./New York, S. 39–53.
- Hübner, Bernhard* (1994): Das Konzept einer „paretianischen Sozialpolitik“, in: Wahl, Jürgen (Hrsg.): Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion, Marburg, S. 97–147.
- Huckemann, Stefan/Suntum, Ulrich van* (1994): Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich, Tabellenband 1980–1993, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Huf, Stefan* (1998): Sozialstaat und Moderne, Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin.
- Huinink, Johannes/Lauterbach, Wolfgang* (1991): Bedingungen des Erwerbsangebots verheirateter Frauen, in: Helberger, Christof u. a. (Hrsg.): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, Analysen auf der Grundlage des sozio-ökonomischen Panels, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 144, Nürnberg, S. 63–90.
- Hunt, E. K.* (1994): Class, Social, in Economics, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, A – K, Aldershot/Brookfield, S. 54–58.
- Huppertz, Paul-Helmut/Wartenberg, Uwe* (1978): Wirkt die Umsatzsteuer verteilungsneutral?, in: Wirtschaftsdienst, 58. Jg., VII/1978, S. 395–399.
- Hurler, Peter* (1984): Regionale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Eine empirische Analyse ihrer Entwicklung, ihrer Erscheinungsformen und ihrer Ursachen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- Berufsforschung, Bd. 84, Nürnberg.
- Huster, Ernst-Ulrich* (1993): Einkommensverteilung und hohe Einkommen in Deutschland, in: Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.): Reichtum in Deutschland, Der diskrete Charme der sozialen Distanz, Frankfurt a.M./New York, S. 22–53.
- (1997): Reichtum in Deutschland, in: Soziale Sicherheit, 46. Jg., 1/1997, S. 1–6.
- Hutchison, Terence W.* (1994): Ends and Means in the Methodology of Economics, in: Backhouse, Roger E. (Hrsg.): New Directions in Economic Methodology, London/New York, S. 27–34.



- Hüther, Michael (1992): Zu den methodischen Grundlagen der Simulation alternativer steuer- und sozialrechtlicher Regelungen für die Bundesrepublik Deutschland: Inzidenzkonzepte und Datenbasen, in: Petersen, Hans-Georg, Hüther, Michael, Müller, Klaus (Hrsg.): Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme, Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./New York, S. 23–40.
- (1992 a): Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen, in: Petersen, Hans-Georg, Hüther, Michael, Müller, Klaus (Hrsg.): Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme, Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./New York, S. 159–186.
- Inglehart, Ronald (1998): Modernisierung und Postmodernisierung, Frankfurt a. M.
- Ipsen, D./Glasauer, H./Lasch, V.(1986): Markt und Raum, Die Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Subventionsformen im städtischen Raum, Frankfurt a. M./New York 1986.
- Jacobs, Herbert (1995): Armut, Zum Verhältnis von gesellschaftlicher Konstituierung und wissenschaftlicher Verwendung des Begriffs, in: Soziale Welt, 46. Jg., 4/1995, S. 403–420.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans (1975, 1933): Die Arbeitslosen von Marienthal, Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt a. M.
- Jennings, Ann L. (1994): Discrimination, Economics to Counter, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, A – K, Aldershot/Brookfield, S. 161–166.
- Jennings, Ann L./Waller, William (1994): Cultural Hermeneutics and Evolutionary Economics, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, A – K, Aldershot/Brookfield, S. 108–115.
- Jerger, Jürgen/Menkhoff, Lukas (1996): Internationale Wettbewerbsfähigkeit im Lichte der Außenhandelstheorie, in: WiSt, 1/1996, S. 21–28.
- Jonas, Hans (1984): Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt a. M.
- Junge, Matthias (1995): Zur Möglichkeit einer empirischen Kritik von Michael Walzers ‚Sphären der Gerechtigkeit‘, in: Müller, Hans-Peter, Wegener, Bernd (Hrsg.): Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen, S. 295–311.
- (1996): Individualisierungsprozesse und der Wandel von Institutionen, Ein Beitrag zur Theorie reflexiver Modernisierung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 48. Jg., 4/1996, S. 728–747.
- Jungnickel, Rolf (1995): Internationalisierung der Wirtschaft – Der empirische Befund, in: Schmähl, Wilfried, Riche, Herbert (Hrsg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 45–77.
- Jungnickel, Rolf/Keller, Dietmar (1997): Standort Deutschland im Abseits?, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., II/1997, S. 81–85.
- Kapp, Karl W. (1939): Economic Regulation and Economic Planing, A Theoretical Classification of Different Types of Economic Control, in: American Economic Review, 24. Jg., S. 760–773.

- (1958): Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen/Zürich.
- (1976): The Nature and Significance of Institutional Economics, in: Kyklos, Vol. 29, 2/1976, S. 209–232.
- Katterle, Siegfried* (1990): Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomie zur Wirtschaftsethik, in: Ulrich, Peter (Hrsg.): Auf der Suche nach einer modernen Wirtschaftsethik, Lernschritte zu einer reflexiven Ökonomie, Bern/Stuttgart, S. 121–144.
- (1991): Methodologischer Individualismus and Beyond, in: Bievert, Bernhard, Held, Martin (Hrsg.): Das Menschenbild der ökonomischen Theorie: zur Natur des Menschen, Frankfurt a. M./New York, S. 132–152.
- (1995): Markt und Regulierung in einer gemischten Wirtschaft, in: Neumann, Lothar F., Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft: in memoriam Theo Thiemeyer, Berlin, S. 115–137.
- Kaufmann, Franz-Xaver* (1970): Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart.
- (1977): Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse und Soziologie, Ein Beitrag zur Pragmatik der Sozialwissenschaften, in: Ferber, Christian von, Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19/1977, Opladen, S. 35–75.
- (1995): Zukunft der Familie im vereinten Deutschland: gesellschaftliche und politische Bedingungen, München.
- (1997): Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt a. M.
- (1997 a): Strukturwandel der Familie, in: Universitas, 52. Jg., 6/1997, S. 514–527.
- (1997 b): Geht es mit der Integrationsfunktion des Sozialstaats zu Ende? in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Differenz und Integration, Die Zukunft der modernen Gesellschaften, Frankfurt a. M./New York, S. 135–153.
- Keller, Berndt* (1997): Einführung in die Arbeitspolitik, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 5. Aufl., München/Wien.
- (1997 a) Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Beschäftigungswirkungen und Bedingungen der Regulierung, in: Sadowski, Dieter, Pull, Kerstin (Hrsg.): Vorschläge jenseits der Lohnpolitik, Optionen für mehr Beschäftigung 2, Frankfurt a. M./New York, S. 227–246.
- Kennedy, Paul* (1993): Preparing for the Twenty-First Century, New York.
- Kern, Horst/Schumann, Michael* (1984): Das Ende der Arbeitsteilung?, Rationalisierung in der industriellen Produktion: Bestandsaufnahme, Trendbestimmung, München.
- Kerr, Clerk* (1977/1954): The Balkanization of Labor Markets, wiederabgedruckt in: Kerr, Clerk (Hrsg.): Labor Markets and Wage Determination, Berkeley u. a.
- Kerschbaumer, Judith/Tiefenbacher, Torsten* (1999): Änderungen im Bereich Scheinselbständigkeit, in: Arbeit und Recht, XLVII. Jg., 4/1999, S. 121–127.
- Kersting, Wolfgang* (1993): John Rawls zur Einführung, Hamburg.
- Kieselbach, Thomas* (1995): Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit beruflichen Umbrüchen, in: WSI-Mitteilungen, 48. Jg., 12/1995, S. 769–776.
- Kirchgässner, Gebhard* (1993): Vom Nutzen der Wirtschaftstheorie für die Wirtschaftspolitik, in: Konjunkturpolitik, 39. Jg., 4/1993, S. 201–225.

- Kirsch*, Guy (1993): *Neue Politische Ökonomie*, 3. Aufl., Düsseldorf.
- (1997): *Neue Politische Ökonomie*, 4. Aufl., Düsseldorf.
- Kitterer*, Wolfgang (1981): *Belastungswirkungen der Umsatzsteuer*, Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft, Unter Mitarbeit von Joachim Fonia, Tübingen.
- (1986): *Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems*, Frankfurt a. M./Bern/New York.
- Klein*, Philip A. (1986): Foreword, in: Toll, Marc R.: *Essays in Normative Economics*, New York, S. IX–XIII.
- (1994): A Reassessment of Institutional-Mainstream Relations, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXVIII, No. 1, March 1994, S. 197–207.
- Klein*, Thomas (1999): Pluralisierung versus Umstrukturierung am Beispiel partnerschaftlicher Lebensformen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 51. Jg., 3/1999, S. 469–490.
- Kleinhenz*, Gerhard (1970): Probleme der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Dogmengeschichtlicher Überblick und Entwurf eines Wissenschaftsprogramms für die Theorie der Sozialpolitik, *Sozialpolitische Schriften*, Heft 23, Berlin.
- (1982): Internationale Sozialpolitik, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart u. a., S. 858–867.
- (1989): Das Elend der Nationalökonomie mit der Sozialpolitik, Ein Versuch, den unfruchtbaren Diskurs über den wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik zu überwinden und der Interdependenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Wohlfahrtsökonomik und in einer „Neuen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“ Rechnung zu tragen, in: *Vöbruba, Georg* (Hrsg.): *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, *Sozialpolitische Schriften*, Heft 60, Berlin, S. 91–107.
- (1997): Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, Eine ordnungspolitische Fundierung der Sozialstaatsreform, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 216, 4+5/1997, S. 392–412.
- (1998): Zum Wandel der Organisationsbedingungen von Arbeit – Eine Einführung, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 3/1998, S. 405–408.
- Klump*, Rainer (1997): Wege zur Sozialen Marktwirtschaft – Die Entwicklung ordnungspolitischer Konzeptionen in Deutschland vor der Währungsreform, in: *Streissler, Erich W.* (Hrsg.): *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XVI*, Berlin, S. 129–160.
- Knappe*, Eckhard (1980): Einkommensumverteilung in der Demokratie, Der Beitrag der ökonomischen Theorie der Demokratie zur Analyse der Verteilungspolitik, Freiburg i. Br.
- Kock*, Klaus (1992): Kontrolle und Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes durch Subunternehmer, in: *Arbeit*, 1. Jg., 3/1992, S. 246–262.
- Köddermann*, Ralf (1996): Sind Löhne und Steuern zu hoch? Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland, in: *IFO Schnelldienst*, 20/1996, S. 6–15.
- Köhler*, Christoph, Priesendorfer, Peter (Hrsg.) (1989): *Betrieblicher Arbeitsmarkt im Umbruch*, Analysen zur Mobilität, Segmentation und Dynamik in einem Großbetrieb, Frankfurt a. M./New York.

- Kohli, Martin* (1986): Gesellschaftszeit und Lebenszeit, Der Lebenslauf im Strukturwandel der Moderne, in: Berger, Johannes (Hrsg.): Die Moderne – Kontinuitäten und Zäsuren, Soziale Welt, Sonderband Nr. 4, Göttingen, S. 183–208.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Beilage zum Bulletin der EG, Luxemburg.
- Kommission Mitbestimmung (1998): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen, Bilanz und Perspektiven, Bericht der Kommission Mitbestimmung, Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung, Gütersloh 1998.
- König, Heinz* (1978): Konsumfunktionen, in: Albers, Willi u. a.: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 4, Stuttgart u. a., S. 513–528.
- Konstanty, Reinhold/Zwingmann, Bruno* (1997): Perspektiven des Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung nach der Arbeitsschutzgesetzgebung, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg., 12/1997, S. 817–828.
- Koslowski, Peter* (1983): Philosophische Kritik des gegenwärtigen Sozialstaats, in: Peter Koslowski (Hrsg.): Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Staatstheorie, politische Ökonomie, Politik, Tübingen 1983, S. 1–23.
- Kraft, Kornelius* (1996): Die Auswirkungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaft, 47. Jg., S. 264–281.
- Krätke, Michael R.* (1997): Globalisierung und Standortkonkurrenz, in: Leviathan, 25. Jg., 2/1997, S. 202–232.
- Krause-Junk, Gerold* (1981): Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik, in: Haller, Heinz (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3, 3. Aufl., Tübingen, S. 257–358.
- (1996): Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg., VII/1996, S. 345–349.
- (1999): Steuerwettbewerb: Auf der Suche nach dem Offensichtlichen, Korreferat zu Theiss Büttner: Nationaler und regionaler Steuerwettbewerb – Probleme und Grenzen, 62. Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Bonn, 29.–30. April 1999, Manuskript.
- Kreckel, Reinhard* (1983): Theorien sozialer Ungleichheit im Übergang, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband Nr. 2, Göttingen, S. 3–12.
- (1983 a): Soziale Ungleichheit und Arbeitsmarktsegmentierung, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband Nr. 2, Göttingen, S. 137–162.
- (1992): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, Frankfurt a. M./New York.
- Krelle, Wilhelm, Schunke, Johann, Siebke, Jürgen* (1968): Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, Mit einer Untersuchung über die Vermögensstruktur der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bände, Tübingen.
- Krieger, Ingrid/Lompe, Klaus* (1997): Zur Lebenslage von Frauen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – ein Ost-West-Vergleich, Interpretation empirischer Ergebnisse und Konsequenzen für die Instrumente des „zweiten“ Arbeitsmarktes, in: Zerche, Jürgen (Hrsg.): Warten auf die Soziale Marktwirtschaft, Ausbau oder Abbau der sozialen Lage in den neuen Bundesländern?, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 31, Regensburg, S. 14–60.

- Kronenwett-Löhrlein*, Eva (1992): Veränderungsprozesse auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt, Das Beispiel der geringfügigen Beschäftigung: Dramatik oder Kontinuität?, in: Arbeit, 1. Jg., 4/1992, S. 408–421.
- Krüger*, Jürgen (1986): Soziale Ungleichheit, Sozialpolitik und Sozialwissenschaft, in: Krüger, Jürgen, Strasser, Hermann (Hrsg.): Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik, Regensburg, S. 13–40.
- (1996): Generationensolidarität oder Altenmacht – Was trägt (künftig) den Generationenvertrag?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 42. Jg., 10/1996, S. 625–656.
- Krugman*, Paul R. (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsession, in: Foreign Affairs, Vol. 73, Nr. 2, S. 28–44.
- (1996): Making Sense of the Competitiveness Debate, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 12, Nr. 3, S. 17–25.
- Krupp*, Hans-Jürgen/*Weeber*, Joachim (1997): Die Zukunft des Sozialstaats von dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, in: Sozialer Fortschritt, 46. Jg., 11/1997, S. 245–256.
- Kubon-Gilke*, Gisela (1997): Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen, Marburg.
- Kuhn*, Britta (1991): Sozialunion in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/91, S. 40–46.
- Kuhn*, Thomas S. (1976): Die Struktur der wissenschaftlichen Revolutionen, 2. Aufl., Frankfurt a. M.
- Kühnlein*, Irene (1997): Weniger Erwerbsarbeit – mehr Eigenarbeit?, Chancen und Potentiale öffentlicher Eigenarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/97, S. 41–46.
- Külp*, Bernhard (1994): Verteilung, Theorie und Politik, Stuttgart/Jena.
- u. a. (1980): Einführung in die Wirtschaftspolitik, Freiburg.
- Kunz*, Harald (1985): Marktsystem und Information, ‚Konstitutionelle Unwissenheit‘ als Quelle von ‚Ordnung‘, Tübingen.
- L’Hoest*, Raphael (1996): Zur Bedeutung der ‚Sozialen Dimension‘ des europäischen Binnenmarktes, in: Schönig, Werner, L’Hoest, Raphael (Hrsg.): Sozialstaat wohin?, Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung, Darmstadt, S. 191–216.
- Lakatos*, Imre (1970): The Methodology of Scientific Research Programms, in: Lakatos, Imre, Musgrave, A. (Hrsg.): Criticism and the Growth of Knowledge, Cambridge/Mass., S. 91–195.
- Lampert*, Heinz (1984): Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: Winterstein, Helmut (Hrsg.): Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaats, Berlin, S. 31–62.
- (1989): „Denken in Ordnungen“ als ungelöste Aufgabe, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 206/4–5, S. 446–456.
- (1990): Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.): Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 193, Berlin, S. 9–71.

- (1990 a): Die Bedeutung der Gerechtigkeit im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg., Tübingen, S. 75–91.
- (1992): Leistungen und Grenzen der „Ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“, in: Herder-Dorneich, Philipp, Zerche, Jürgen, Engelhardt, Werner W. (Hrsg.): Sozialpolitiklehre als Prozeß, Baden-Baden, S. 115–130.
- (1994): Lehrbuch der Sozialpolitik, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York.
- (1995): Voraussetzungen einer Sozialstaatsreform – kritische Anmerkungen zur aktuellen Diskussion um den Umbau des Sozialstaates, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 214/5, S. 513–531.
- (1995 a): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., München/Landsberg.
- (1996): Lehrbuch der Sozialpolitik, 4. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York.
- (1996 a): Priorität für die Familie, Plädoyer für eine rationale Familienpolitik, Berlin.
- (1997): Editorial, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 216/4+5, S. 385–191.
- (1998): Ordnungstheoretische und ordnungspolitische Defizite in der Diskussion um den Umbau des Sozialstaats, in: Schönig, Werner, Schmale, Ingrid (Hrsg.): Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Festschrift für Jürgen Zerche zum 60. Geburtstag, Regensburg, S. 37–52.
- (1998 a): Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Aufl., Berlin u. a.
- Lampert, Heinz/Bossert, Albrecht* (1987): Die Soziale Marktwirtschaft – Eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 32. Jg., Tübingen, S. 109–130.
- Lampert, Heinz/Englberger, Josef/Schüle, Ulrich* (1991): Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Landreth, Harry* (1976): History of Economic Theory, Scope, Method and Content, Boston u. a.
- Larenz, Karl* (1991): Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Berlin u. a.
- Lawson, Tony* (1994): A Realist Theory for Economics, in: Backhouse, Roger E. (Hrsg.): New Directions in Economic Methodology, London/New York, S. 257–285.
- (1995): A Realist Perspective on Contemporary ‚Economic Theory‘, in: Journal of Economic Issues, Vol. XXIX, No. 1, March 1995, S. 1–32.
- (1997): Economics and Reality, London/New York.
- Lee, Frederic S.* (1994): Administered Prices, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, A – K, Aldershot/Brookfield, S. 4–9.
- Leenen, W. R.* (1978): Tausendundeine Definition: Was ist Sozialpolitik?, in: Sozialer Fortschritt, 27. Jg., 1978/1, S. 1–6.
- Lehmann, Karl* (1997): Markt und Ethik, in: Die neue Ordnung, 51. Jg., 2/1997, S. 99–103.
- Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Phillipe C.* (Hrsg.) (1982): Patterns of Coporativist Policy-Making, London.
- Leibfried, Stephan/Leisering, Lutz* (1995): Zeit der Armut, Frankfurt a. M.

- Leidner*, Rüdiger M. (1980): Wohnungspolitik und Wohnungsmarktwirtschaft, Diss. Köln.
- Leisering*, Lutz (1995): Armuts politik und Lebenslauf, Zur politisch-administrativen Relevanz der lebenslauftheoretischen Armutsforschung, in: Hanesch, Walter (Hrsg.): Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen, S. 65–111.
- Lenk*, Hans/*Spinner*, Helmut F. (1989): Rationalitätstypen, Rationalitätskonzepte und Rationalitätstheorien im Überblick, Zur Rationalismuskritik und Neufassung der „Vernunft heute“, in: Stachowiak, Herbert (Hrsg.): Handbuch pragmatischen Denkens, Bd. 3, Allgemeine philosophische Pragmatik, Hamburg, S. 1–31.
- Lepelmeier*, Dirk/*Theurl*, Engelbert (1981): Zur Problematik meritorischer Güter, Anmerkungen zur politischen Dimension öffentlicher Güter, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 10. Jg., 12/1981, S. 553–556.
- Lieb*, Manfred (1997): Arbeitsrecht, 6. Aufl., Heidelberg.
- Liebig*, Stefan/*Wegener*, Bernd (1995): Primäre und sekundäre Gerechtigkeitsideologien, Ein Vergleich von Gerechtigkeitsvorstellungen in Deutschland und den USA, in: Müller, Hans-Peter, Wegener, Bernd (Hrsg.): Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Opladen, S. 265–291.
- Liefmann-Keil*, Elisabeth (1958): Sozialpolitik und Wirtschaftswissenschaft, Zur Wicksell-Biographie von Torsten Gardlund, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 114. Bd., S. 341–349.
- (1961): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin/Göttingen/Heidelberg.
- Lind*, Hans (1993): The Myth of Institutional Method, in: Journal of Economic Issues, Vol. XXVII, No. 1, March 1993, S. 1–17.
- Lindenberg*, Siegwart (1985): An Assessment of the New Political Economy, Its Potential for Social Sciences and for Sociology in Particular, in: Sociological Theory, 3/1985, S. 99–114.
- (1993): Framing, Empirical Evidence, and Applications, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 12. Jg., S. 11–38.
- Lindlar*, Ludger/*Trabold*, Harald (1998): Globalisation, Unemployment and Social Inequality, in: Konjunkturpolitik, 44. Jg., 1/1998, S. 1–30.
- Lomann*, Heiko (1989): Gesellschaftliches Wirtschaften, das Sozialstaatsprinzip und reflexives Recht – Diskussion eines Vorschlages zur Bewältigung der ‚Krise des Sozialstaats‘, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1/1989, 38. Jg., S. 79–97.
- Loo*, Hans von den/*Reijen*, Willem van (1992): Modernisierung, Projekt und Paradox, München.
- Lorenz*, Martin/*Clasen*, Lothar (1996): Viele kleine Bündnisse für Arbeit, in: Bundesarbeitsblatt, 12/1996, S. 5–10.
- Lütge*, Friedrich (1932): Der Begriff Sozialpolitik, Ein neuer Versuch, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 137. Bd., (III. Folge, Bd. 82), S. 481–514.
- Lutz*, Burkart (1987): Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie, Frankfurt a. M./New York.
- Lutz*, Burkart/*Sengenberger*, Werner (1980): Segmentationsanalyse und Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, 33. Jg., 5/1980, S. 291–299.



- Mackenroth*, Gerhard (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Albrecht, Gerhard: Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 4, Berlin, S. 39–76.
- Mackscheidt*, Klaus (1976): Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz, in: Dreißig, Wilhelmine (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., 75/IV, Berlin, S. 59–129.
- (1982): Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, in: Zeitschrift für Sozialwissenschaften, 2/1982, S. 113–134.
- (1984): Meritorische Güter: Musgraves Idee und deren Konsequenzen, in: Das Wirtschaftsstudium, 13. Jg., 12/1984, S. 585–589.
- Mackscheidt*, Klaus/*Beland*, Ulrike (1998): Die Tilgung öffentlicher Schulden, Ihr Volumen, ihre Wirkung, ihre Wünschbarkeit, in: Schönig, Werner, Schmale, Ingrid (Hrsg.): Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Festschrift für Jürgen Zerche zum 60. Geburtstag, Regensburg, S. 161–181.
- Mackscheidt*, Klaus/*Deichmann*, Werner (1982): Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft, Effizienzanalyse allokativer und distributiver Effekte staatlicher Transfers für die Wohnungswirtschaft, Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Bd. 50, Frankfurt a. M., S. 23 f.
- Mackscheidt*, Klaus/*Steinhausen*, Jörg (1977): Finanzpolitik II, Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Tübingen/Düsseldorf.
- Männer*, Leonhard (Hrsg.) (1997): Langfristige Versicherungsverhältnisse, Ökonomie, Technik, Institutionen, Karlsruhe.
- Mahnkopf*, Birgit (1994): Markt, Hierarchie und soziale Beziehungen, Zur Bedeutung reziproker Beziehungsnetzwerke in modernen Marktgesellschaften, in: Beckenbach, Niels, Treeck, Werner van. (Hrsg.): Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit, Soziale Welt, Sonderband Nr. 9, Göttingen, S. 65–84.
- Maier*, Friederike (1993): Homo Oeconomicus – Zur geschlechtsspezifischen Konstruktion der Wirtschaftswissenschaften, in: Prokla, 23. Jg., 4/1993, S. 551–571.
- Maier*, Kurt M. (1983): Der Sparprozeß in der Bundesrepublik Deutschland, Eine empirische Analyse des Sparverhaltens der privaten Haushalte seit 1950, Frankfurt a. M./Berlin/New York.
- Marshall*, Thomas H. (1961): The Welfare State: An Sociological Interpretation, in: Europäisches Archiv für Soziologie, 2/1961, S. 284–300.
- Matzner*, Egon (1982): Der Wohlfahrtsstaat von morgen: Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen, Frankfurt a. M./New York.
- (1995): Der sozioökonomische Kontext, Argumente für eine neue (wirtschafts)politische Denkform, in: Bentele, Karlheinz, Reissert, Bernd, Schettkat, Ronald (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a. M./New York, S. 326–338.
- Mau*, Steffen (1997): Ideologischer Konsens und Dissens im Wohlfahrtsstaat, Zur Binnenvariation von Einstellungen zu sozialer Ungleichheit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, in: Soziale Welt, 48, Jg., 1/1997, S. 17–37.



- Mavromaras, Kostas G./Rudolph, Helmut* (1998): Verteilungseffekte der Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31. Jg., 1/1998, S. 93–107.
- Maydell, Bernd v.* (1997): Die „Krise des Sozialstaats“ in internationaler Perspektive – Denkanstöße für die Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 46. Jg., 1–2/1997, S. 1–3.
- Mayer, Otto G.* (1997): Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97, S. 29–38.
- Mayntz, Renate* (1992): Modernisierung und die Logik von innerorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung, 32. Jg., 1/1992, S. 19–32.
- McCloskey, Donald* (1994): How to do a Rethorical Analysis and Why, in: Backhouse, Roger E. (Hrsg.): New Directions in Economic Methodology, London/New York, S. 319–342.
- Meckl, Reinhard/Rosenberg, Christoph* (1995): Neue Ansätze zur Erklärung internationaler Wettbewerbsfähigkeit, Versuch einer Synthese zwischen volks- und betriebswirtschaftlicher Sichtweise, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115. Jg., S. 211–230.
- Medema, Steven G.* (1991): Another Look at the Problem of Rent Seeking, in: Journal of Economic Issues, Vgl. XXV, No. 4, December 1991, S. 1049–1065.
- Meinhard, Volker* (1997): Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung, in: DIW-Wochenbericht, 40/97, S. 1–12.
- Melody, William H.* (1980): The Marginal Utility of Marginal Analysis in Public Policy Formation, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought, New York/London, S. 366–379.
- Merz, Joachim* (1983): Der Einfluß sozioökonomischer Größen auf die individuelle Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern, Eine Anwendung der diskreten Entscheidungsmodelle Logit und Tobit, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 103. Jg., Heft 1–6, S. 225–253.
- Meyer, Dirk* (1998): Sozialstandards und neue Welthandelsordnung, Eine mikroökonomische Analyse, in: Sozialer Fortschritt, 47. Jg., 5/1998, S. 105–117.
- Meyer, Thomas* (1996): Familienformen im Wandel, in: Geißler, Rainer: Die Sozialstruktur Deutschlands, Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung, 2. Aufl., Bonn.
- Meyer, Ulrich* (1992): Zwei überflüssige Wettbewerbshemmnisse in der privaten Krankenversicherung, Bamberg.
- Mierheim, Horst/Wicke, Lutz* (1978): Die personelle Vermögensverteilung der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Mieth, Wolfram* (1995): Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, Eine Erwiderung, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., II/1995, S. 101–104.
- Mill, John S.* (1848/1900): Principles of Political Economy, New York.
- Miller, David* (1992): Distributive Justice: What the People Think, in: Ethics, 102. Jg., April 1992, S. 555–593.

- Miller*, Edythe S. (1996): Seen through a Glass Darkly: Competing Views of Equality and Inequality in Economic Thought, in: Dugger, William M. (Hrsg.): Inequality, Radical Institutional Views on Race, Gender, Class, and Nation, Westport/London, S. 87–99.
- Mitchell*, Wesley C. (1936): Intelligence and the Guidance of Economic Evolution, in: Mitchell, Wesley C. (Hrsg.): The Backward Art of Spending Money and other Essays, New York/London, S. 103–136.
- (1939): Science and the State of Mind, in: Science, Bd. 90, 6. Januar 1939, S. 1–4.
- Mittelbach*, Hans (1997): Familienpolitik und Lage der Familien in den neuen Bundesländern, in: Zerche, Jürgen (Hrsg.): Warten auf die soziale Marktwirtschaft, Ausbau oder Abbau der sozialen Lage in den neuen Bundesländern?, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 31, Regensburg, S. 61–98.
- Molitor*, Bruno (1972): Was ist Sozialpolitik?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 17. Jahr, S. 184–198.
- (1988): Bemerkungen zur sozialpolitischen Theorie – Philipp Herder-Dorneich zum 60. Geburtstag, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 33. Jg., Tübingen, S. 171–188.
- Molitor*, Bruno (1990): Sozialpolitikgeschichte in theoretischer Sicht, Heinz Lampert zum 60. Geburtstag, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg., Tübingen, S. 149–170.
- Mooslechner*, Peter (1989): Sozialökonomische Strukturen in der privaten Geldvermögensbildung, Gutachten des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien.
- Mückenberger*, Ulrich (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: Zeitschrift für Sozialreform, 31. Jg., 7/1985 und 8/1985, S. 415–434 und 457–475.
- (1990): Zur Rolle des Normalarbeitsverhältnisses bei der sozialstaatlichen Umverteilung von Risiken, in: Büchtemann, Christoph F., Neumann, Helmut (Hrsg.): Mehr Arbeit durch weniger Recht?, Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin, S. 169–192.
- Muhr*, Gerd (1990): Wirtschaftliche und soziale Perspektiven des Binnenmarktes – die Sicht der Gewerkschaften, in: Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.): Die soziale Ordnung des Europäischen Binnenmarktes – Einheit oder Vielfalt?, Köln, S. 189–235.
- Müller*, Hans-Peter (1996): Soziale Gerechtigkeit heute, in: Merkur, Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, 50. Jg., 1/1996, S. 34–46.
- Müller*, Johannes (1993): Dependenz, Dependenztheorie, in: Enderle, Geroges (Hrsg.): Lexikon der Wirtschaftsethik, Freiburg/Basel/Wien, Sp. 197–202.
- Müller*, Klaus/Nagel, Thomas/Petersen, Hans-Georg (1997): Mineralölsteuererhöhung und kompensatorische Einkommensteuersenkung, Simulationsmodell der Verteilungseffekte in einem mikroökonomischen Gruppensimulationsmodell, in: Konjunkturpolitik, 43. Jg., 2/1997, S. 107–139.
- Müller-Armack*, Alfred (1956): Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart/Tübingen/Göttingen, S. 390–392.
- (1974, 1948): Vorschläge zur Verwirklichung der sozialen Marktwirtschaft, in: Müller-Armack, Alfred (Hrsg.): Genealogie der sozialen Marktwirtschaft, Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern/Stuttgart, S. 90–107.

- Müller-Heine*, Karin (1977): Zur Definition der Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 26. Jg., 1977/7–8, S. 171–175.
- Münch*, Richard (1995): Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften, Eine Bestandsaufnahme, in: Berliner Journal für Soziologie, 5. Jg., 1/1995, S. 5–24.
- Murrell*, Peter (1994): Planing, Theory of, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, L – Z, Aldershot/Brookfield, S. 160–166.
- Musgrave*, Richard A. (1969): Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen.
- (1987): Merit goods, in: Eatwell, John, Milgate, Murray, Newman, Peter (Hrsg.): The New Palgrave, A Dictionary of Economics, Volume 3, London/New York/Tokyo, S. 452–453.
- Musgrave*, Richard A./*Musgrave*, Peggy B./*Kullmer*, Lore (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Band, 6. Aufl., Tübingen.
- Myrdal*, Gunnar (1963, 1933): Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft, Hannover.
- Nagel*, Thomas/*Müller*, Klaus (1992): Verteilungseffekte einer allgemeinen Verbrauchssteuer am Beispiel der Umsatzsteuer, in: Petersen, Hans-Georg, Hüther, Michael, Müller, Klaus (Hrsg.): Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme, Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./New York, S. 75–105.
- Nahnsen*, Ingeborg (1971, 1961): Der systematische Ort der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften, in: Külpe, Bernhard, Schreiber, Wilfrid (Hrsg.): Soziale Sicherheit, Köln/Berlin 1971, S. 94–109.
- (1995): Sozialpolitik und soziale Ungleichheit, Deformulierung und Reformulierung, in: Neumann, Lothar F., Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, in memoriam Theo Thieme, Schriften zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft, Bd. 34, Berlin, S. 25–47.
- Nave-Herz*, Rosemarie (1988): Kinderlose Ehen, in: Lüscher, Kurt, Schultheis, Franz, Wehrspann, Michael (Hrsg.): Die „postmoderne Familie“, Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit, Konstanz, S. 193–200.
- (1994): Familie heute, Wandel der Familienstrukturen und Folgen für die Erziehung, Darmstadt.
- (1998): Die These über den „Zerfall der Familie“, in: Friedrichs, Jürgen, Lepsius, M. Rainer, Mayer, Karl U. (Hrsg.): Die Diagnosefähigkeit der Soziologie, Sonderheft 38/1998 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, S. 286–315.
- Nefiodow*, Leo (1990): Der fünfte Kondratieff, Strategien zum Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft, Wiesbaden.
- Nell-Breuning*, Oswald v. (1957): Wirtschaft und Gesellschaft, Freiburg.
- (1963): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 22, S. 346–354.
- (1970): Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln.
- Neyer*, Jürgen/*Seeleib-Kaiser*, Martin (1995): Bringing the Economy Back In, in: Economic Globalization and the Re-Kommodification of the Workforce, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Arbeitspapier Nr. 16/1995, Bremen.

- Neyer, Jürgen/Seeleib-Kaiser, Martin* (1996): Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat, Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 26/96, S. 36–44.
- Nicke, Andreas* (1997): Ökonomie langfristiger Versicherungsverhältnisse, Korreferat zum Beitrag von J.-Matthias Graf von der Schulenburg, in: *Männer, Leonhard* (Hrsg.): *Langfristige Versicherungsverhältnisse, Ökonomie, Technik, Institutionen*, Karlsruhe, S. 37–50.
- Niemeier, Ernst* (1998): Maßlose Gewinnmaximierung zerstört unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, Die schiefe Globalisierungsdiskussion, in: *WSI-Mitteilungen*, 51. Jg., 1/1998, S. 39–54.
- Niskanen, William A.* (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago/New York.
- Noller, Peter* (1996): Globalisierung und die Restrukturierung des städtischen Raumes, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 47. Jg., 8/1996, S. 481–488.
- Nolte, Dirk/Sitte, Ralf* (1995): Ostdeutschland als Dependenzökonomie. Einige Bemerkungen zur Qualität des Wachstums in den neuen Bundesländern, in: *WSI-Mitteilungen*, 48 Jg., 5/1995, S. 300–306.
- North, Douglas C.* (1984): Transaction Costs, Institutions and Economic History, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140, S. 7–17.
- (1988): *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen.
- (1993): Institutions and Credible Commitment, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149, S. 11–23.
- Nullmeier, Frank./Rüb, Friedbert W.* (1993): *Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt a. M./New York.
- Nullmeier, Frank./Rüb, Friedbert W./Blanke, Bernhard* (1992): Sozialpolitische Entscheidungsprozesse als Transformation von Bedürfnissen in relative Verteilungspositionen, in: *Abromeit, Heidrun, Jürgens, Ulrich* (Hrsg.): *Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns*, Berlin, S. 89–116.
- Nullmeier, Frank/Vobruba, Georg* (1995): Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: *Döring, Diether u. a.* (Hrsg.): *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat*, Marburg, S. 11–66.
- Nutter, G. Warren* (1980): Economic Welfare and the Welfare Economics, in: *Samuels, Warren J.* (Hrsg.): *The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought*, New York/London, S. 395–401.
- O. V.* (1993): Verteilungsprobleme in Westdeutschland, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht*, 60. Jg., 37/93, S. 501–507.
- O. V.* (1995): Die Belastung der privaten Haushalte in West- und Ostdeutschland durch direkte und indirekte Steuern, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht*, 62. Jg., 46/95, S. 781–788.
- O. V.* (1996): Mehrwertsteuererhöhung trifft die Haushalte unterschiedlicher Einkommenshöhe annähernd gleichmäßig, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht*, 63. Jg., 38–39/1996, S. 625–631.

- Oberhauser, Alois* (1963): Finanzpolitik und private Vermögensbildung, Wirtschafts- und Finanzwissenschaftliche Forschungen, Bd. 2, Köln/Opladen.
- (1974): Erbschafts- und Vermögensbesteuerung als Mittel zur gleichmäßigen Verteilung des Vermögensbestandes, in: Albers, Willi (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 75/I, Berlin, S. 147–164.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe* (1998): Drei Welten des Wohlfahrtsstaates?, Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung, in: Lessenich, Stephan, Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a. M./New York, S. 109–135.
- Ochs, Christiane* (1997): Mittendrin und trotzdem draußen – geringfügige Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg., 9/1997, S. 640–650.
- Offe, Claus* (1990): Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in: Sachsse, Christoph, Engelhardt, H. Tristram (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit: Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M., S. 179–202.
- Offermann, Volker* (1995): Überbetriebliche Mitbestimmung und Gesellschaftssteuerung, Eine Betrachtung im Lichte der Theorie des kommunikativen Handelns, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 26, Regensburg.
- (1996): Sozialer Wandel und Auswirkungen auf die Sozialpolitik, in: Neue Praxis, 26. Jg., 2/1996, S. 123–136.
- (1996 a): Solidarität nur unter Starken?, Die Verteilungswirkungen der Reformen in der gesetzlichen Kranken- und Arbeitslosenversicherung, in: Schönig, Werner, L'Hoest, Raphael (Hrsg.): Sozialstaat wohin?, Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, S. 56–78.
- (1997): Gespaltene Ungleichheit, Zur Entwicklung der Verteilungsverhältnisse in den neuen Bundesländern, in: Zerche, Jürgen (Hrsg.): Warten auf die soziale Marktwirtschaft, Ausbau oder Abbau der sozialen Lage in den neuen Bundesländern?, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 31, Regensburg, S. 99–121.
- (1997 a): Sozialstaat und Massenarbeitslosigkeit, Tendenzen einer regressiven Modernisierung des Wohlfahrtsstaats, in: Sozialer Fortschritt, 46. Jg., 9–10/1997, S. 204–212.
- Offermanns, Matthias* (1995): Die ‚Gemeinsame Selbstverwaltung‘ in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Eine Betrachtungsmöglichkeit mittels des Netzwerk-Gedankens, in: Sozialer Fortschritt, 44. Jg., 7/1995, S. 166–176.
- Ogburn, William F.* (1969): Die Theorie der kulturellen Phasenverschiebung (lag), in: Duncan, Otis D. (Hrsg.): Kultur und sozialer Wandel, Ausgewählte Schriften von William F. Ogburn, Neuwied/Berlin, S. 134–145.
- Okun, Arthur M.* (1975): Equality and Efficiency, The Big Tradeoff, Washington D. C.
- Oliver, Robert M./Smith, James Q.* (Hrsg.) (1990): Influence Diagrams, Belief Nets and Decision Analysis, Chichester u. a.
- Olson, Mancur* (1991): Aufstieg und Niedergang von Nationen, Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, 2. Aufl., Tübingen.
- Opielka, Michael* (1997): Leitlinien einer sozialpolitischen Reform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/97, S. 21–40.

- Oppolzer, Alfred* (1998): Individuelle Freiheit und kollektive Sicherheit im Arbeitsrecht, Neue Herausforderungen für das Arbeitsrecht, in: *Arbeit und Recht*, Jg. XLVI, 2/1998, S. 45–56.
- Ott, Günter* (1981): Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt a. M./Bern/New York.
- Ottersbach, Markus/Yildiz, Erol* (1997): Der Kommunitarismus: eine Gefahr für das Projekt der pluralistischen Demokratie?, Zur Ausgrenzung ethnischer Minoritäten mit kommunitaristischen Argumenten, in: *Soziale Welt*, 48. Jg., 3/1997, S. 291–312.
- Pagenstecher, Ulrich* (1990): Aufgaben und theoretische Grundlagen wissenschaftlicher Sozialpolitik, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.): *Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 193, Berlin, S. 73–117.
- Paqué, Karl-Heinz* (1998): Structural Unemployment in Europe, A Bird's-Eye View, in: Addison, John T., Welfens, Paul J. J. (Hrsg.): *Labor Markets and Social Security, Wage Costs, Social Security Financing and Labor Market Reforms in Europe*, Berlin u. a., S. 17–43.
- Parkin, Frank* (1983): Strategien sozialer Schließung und Klassenbildung, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): *Soziale Ungleichheiten*, Göttingen, S. 121–135.
- Pauly, Mark V.* (1968): The Economics of Moral Hazard: Comment, in: *American Economic Review*, Vol. 58, S. 531–537.
- Penz, Reinhard* (1996): Thorstein Veblens evolutorische Ökonomik, in: Penz, Reinhard, Wilkop, Holger (Hrsg.): *Zeit der Institutionen – Thorstein Veblens evolutorischen Ökonomik*, Marburg, S. 51–81.
- Perrin, Guy* (1992): Der Beveridge-Plan: Die großen Prinzipien, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 45. Jg., 1–2/1992, S. 43–58.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido* (1994): Is Inequality Harmful for Growth? in: *The American Economic Review*, Vol. 84, S. 600–621.
- Petersen, Hans-Georg* (1988): Wer trägt die Einkommensteuerlast?, Stuttgart u. a.
- (1989): *Sozialökonomik*, Stuttgart/Berlin/Köln.
- (1992): Simulationsmodelle für die Steuer- und Sozialpolitik: Entwicklung und gegenwärtiger Stand, in: Petersen, Hans-Georg (Hrsg.): *Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme, Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M./New York, S. 13–22.
- (1992 a): Ausgabensteuern, Familienlastenausgleichssystem und integrierte Steuer-Transfersysteme: Resümee und Ausblick, in: Petersen, Hans-Georg, Hüther, Michael, Müller, Klaus (Hrsg.): *Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme, Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M./New York, S. 187–193.
- Pfaff, Anita B.* (1998): Einige Ansatzpunkte für die Finanzierung des Gesundheitswesens nach der dritten Stufe der Gesundheitsreform, in: Schöning, Werner, Schmale, Ingrid (Hrsg.): *Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Festschrift für Jürgen Zerche zum 60. Geburtstag*, Regensburg, S. 199–214.
- Pfetsch, Frank R.* (1997): Zerfall oder Verlagerung?, Handlungsspielräume des Nationalstaats, in: *Universitas*, 52. Jg., April 1997, S. 321–335.
- Pfriem, Hanns* (1979): Konkurrierende Arbeitsmarkttheorien, Neoklassische, duale und radikale Ansätze, Frankfurt a. M./New York.

- Piachaud*, David (1992): Wie mißt man Armut?, in: Leibfried, Stephan, Voges, Wolfgang (Hrsg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Sonderheft 32 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, S. 63–87.
- Pickshaus*, Klaus/*Schwemmlé*, Michael (1997): Wächst zusammen, was zusammengehört?, Konvergenzen und Allianzen im Multimedia-Sektor, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg., 3/1997, S. 177–185.
- Pilz*, Frank (1978): Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland, Grundzüge der Sozial- und Gesellschaftspolitik, München/Basel.
- (1998): Der Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland, Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung, Opladen.
- Pioch*, Roswitha/*Vobruba*, Georg (1995): Gerechtigkeitsvorstellungen im Wohlfahrtsstaat, Sekundäranalyse empirischer Untersuchungen zur Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen, in: Döring, Diether u. a. (Hrsg.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg, S. 114–165.
- Piore*, Michael J. (1983): Internationale Arbeitskräftemigration und dualer Arbeitsmarkt, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband Nr. 2, Göttingen, S. 347–367.
- Plander*, Harro (1990): Flucht aus dem Normalarbeitsverhältnis: An den Betriebs- und Personalräten vorbei?, Rechtsgutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, Baden-Baden.
- Popper*, Karl R. (1970): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2, Falsche Propheten, Hegel, Marx und die Folgen, Bern/München.
- Porter*, Michael E. (Hrsg.) (1989): Globaler Wettbewerb, Strategien der neuen Internationalisierung, Wiesbaden.
- Pöschl*, Hannelore (1992): Geringfügige Beschäftigung, Ergebnisse des Mikrozensus, in: Wirtschaft und Statistik, 3/1992, S. 166–170.
- Preller*, Ludwig (1962): Sozialpolitik, Theoretische Ortung, Tübingen/Zürich.
- Pribram*, Karl (1926): Sozialpolitik als theoretische Disziplin, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 55, S. 577–621.
- Priddat*, Birger P. (1992): Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritorischer Güter, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 112, 2/1992, S. 239–259.
- (1996): Sozialpolitik ohne Sozialpolitik?, Kommentar zu Karl Homan und Ingo Pies, in: Pies, Ingo, Leschke, Martin (Hrsg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 2240–247.
- Projektgruppe Betriebspanel (1997): Beschäftigungsentwicklung und -strukturen in den alten und neuen Bundesländern, Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1996, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 30. Jg., 1/1997, S. 47–69.
- Ramstad*, Yngve (1994): Labour Markets, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, L–Z, Aldershot/Brookfield, S. 1–8.
- (1996): Is a Transaction a Transaction?, in: Journal of Economic Issues, Vol. XXX, No. 2, June 1996, S. 413–425.



- Rauscher, Anton* (1991): Sozialpolitische Anstöße aus dem christlichen Raum, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.): Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 205, Berlin, S. 123–149.
- Rawls, John* (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M.
- (1994): Gerechtigkeit als Fairness: politisch und nicht metaphysisch, in: Honneth, Axel (Hrsg.): Kommunitarismus, Frankfurt a. M./New York, S. 36–67.
- (1998): Politischer Liberalismus, Frankfurt a. M.
- Rebitzer, James B.* (1993): Radical Political Economy and the Economics of Labor Markets, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXI, September 1993, S. 1394–1434.
- Recktenwald, Horst C.* (1966): Steuerüberwälzungslehre, Theoretische und empirische Verteilung von Abgaben und Kosten, 2. Aufl., Berlin.
- Reuter, Dieter* (1988): Re-Individualisierung des Arbeitsverhältnisses?, Überlegungen zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung, Arbeitsvertrag, in: Besters, Hans (Hrsg.): Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses?, Baden-Baden, S. 29–48.
- Reuter, Norbert* (1994): Der Institutionalismus, Geschichte und Theorie der evolutischen Ökonomie, Marburg.
- (1994 a): Institutionalismus, Neo-Institutionalismus, Neue Institutionelle Ökonomie und andere ‚Institutionalismen‘, Eine Differenzierung konträrer Konzepte, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 114, 1/1994, S. 5–23.
- Ribhegge, Hermann* (1991): Zur Relevanz der Rawlschen Gerechtigkeitstheorie für die Wirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 40. Jg., 3/1991, S. 239–260.
- (1997): Institutionenökonomische Überlegungen zur Familie, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder), Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Diskussionspapier Nr. 78, Frankfurt (Oder).
- (1998): Sozialpolitische Reformen in demokratischen Systemen, in: Knappe, Eckhard, Berthold, Norbert (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Bernhard Külz zum 65. Geburtstag, Heidelberg, S. 299–318.
- Richter, Rolf* (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 119, 4/1990, S. 571–591.
- (1996): Bridging Old and New Institutional Economics: Gustav Schmoller, the Leader of the Younger German Historic School, Seen with Neoinstitutionalists' Eyes, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 152. Jg., 4/1996, S. 567–592.
- Ricketts, Martin* (1987): Rent Seeking, Entrepreneurship, Subjectivism, and Property Rights, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 143, S. 457–466.
- Riedmüller, Barbara* (1993): Sozialer Wandel und Sozialstaat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 44. Jg., S. 393–403.
- Rieger, Elmar* (1998): Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Lessenich, Stephan, Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a. M./New York, S. 59–89.
- Rifkin, Jeremy* (1995): Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Frankfurt/New York.
- Robinson, Joan* (1962): Economic Philosophy, Harmondsworth.



- Rolf, Gabriele/Spahn, Bernd P./Wagner, Gert* (1988): Wirtschaftstheoretische und sozialpolitische Fundierung staatlicher Versicherungs- und Umverteilungspolitik, in: Rolf, Gabriele, Spahn, Bernd P., Wagner, Gert (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt a. M., S. 13–42.
- Roller, Edeltraud* (1992): Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Röpke, Wilhelm* (1957): Marktwirtschaft ist nicht genug, in: Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.): Hat der Westen eine Idee?, Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg.
- (1963): Jenseits von Angebot und Nachfrage, 3. Aufl., Zürich/Stuttgart.
- Rösner, Hans Jürgen* (1995): Global Competition – Konsequenzen für die Tarifpolitik?, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., XI/1995, S. 475–483.
- (1996): Globaler Wettbewerb und soziale Sicherung der Arbeitnehmer, in: Schönig, Werner, L'Hoest, Raphael (Hrsg.): Sozialstaat wohin?, Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, S. 173–190.
- (1997): Beschäftigungspolitische Implikationen des Globalisierungsphänomens als Herausforderung für den Sozialstaat, in: Hauser, Richard (Hrsg.): Reform des Sozialstaats I, Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen, Berlin, S. 11–43.
- (1997 a): Soziale Marktwirtschaft – ein Konzept für die internationale Ordnungspolitik im Zeitalter der Globalisierung?, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in der Bewährung, Aktuelle Fragen der Politik, Bd. 45, Sankt Augustin, S. 57–70.
- (1997 b): Strukturelle Heterogenität und periphere Dependenz als Wirtschaftsphänomene in den neuen Bundesländern, in: Zerche, Jürgen (Hrsg.): Warten auf die Soziale Marktwirtschaft, Ausbau oder Abbau der sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 31, Regensburg, S. 147–172.
- (1999): Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien, in: Hauser, Richard (Hrsg.): Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Berlin, S. 11–83.
- Rothschild, Kurt W.* (1988): Politische Ökonomie oder ‚Economics‘?, Einige terminologische und normative Betrachtungen, in: Vogt, W. (Hrsg.): Politische Ökonomie heute, Beiträge zur Tagung des Arbeitskreises Politische Ökonomie im Herbst 1987, Regensburg, S. 9–27.
- (1995): Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik, in: Neumann, Lothar F., Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, in memoriam Theo Thiemeyer, Schriften zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft, Bd. 34, Berlin, S. 11–23.
- (1998): Arbeit im Global Village, Einige unfrisierte Gedanken, in: Knappe, Eckard, Berthold, Norbert (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Bernhard Külpe zum 65. Geburtstag, Berlin u. a., S. 194–206.
- Rotwein, Eugene* (1980): Empirism and Economic Method: Several Views Considered, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought, New York/London, S. 109–130.
- Rowley, Charles K.,* (1988): Rent Seeking in Constitutional Perspective, in: Rowley, Charles K., Tollison, Robert D., Tullock, Gordon (Hrsg.): The Political Economy of Rent-Seeking, Boston, S. 447–464.

- Roy, Klaus-Bernhard (1989): Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und die Konsequenzen für den Sozialstaat, in: Sozialer Fortschritt, 38. Jg., 11–12/1989, S. 273–279.
- (1997): Globalisierung der Ökonomie und nationalstaatliche Politik – Europäisierung als tragfähige Perspektive sozialstaatlicher Demokratie, in: Sozialer Fortschritt, 46. Jg., 3/1997, S. 55–63.
- Rudolph, Helmut (1987): Befristete Beschäftigung – ein Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 20. Jg., 3/1987, S. 288–304.
- Ruland, Franz (1975): Wie kann die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltungsorgane weiter verbessert werden?, in: Deutsche Rentenversicherung, 6/1975, S. 331–341.
- Sallandt, Peter (1987): Determinanten des Mietenniveaus auf regional abgegrenzten Wohnungsmärkten, Diss. Münster.
- Samuelson, Paul A. (1948): International Trade and the Equalisation of Prices, in: Economic Journal, Bd. 58, 1948, S. 163–184.
- Sanmann, Horst (1972): Sozialpolitik, in: Ehrlicher, Werner u. a. (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3. Aufl., Göttingen, S. 188–205.
- (1973): Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: Sanmann, Horst (Hrsg.): Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Berlin, S. 61–75.
- Sartori, Giovanni (1992): Demokratietheorie, Darmstadt.
- Schachtschabel, Hans G. (1983): Sozialpolitik, Stuttgart u. a.
- Schäfer, Claus (1995): Soziale Polarisierung bei Einkommen und Vermögen, Zur Entwicklung der Verteilung 1994, in: WSI-Mitteilungen, 48. Jg., 10/1995, S. 605–633.
- (1996): Mit falschen Verteilungs-„Götzen“ zu echten Standortproblemen, Zur Entwicklung der Verteilung in 1995 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen, 49. Jg., 10/1996, S. 597–616.
- Scharf, Günter u. a. (1995): Wege in die Wiederbeschäftigung, Empirische Ergebnisse über eine Reintegrationsmaßnahme für Langzeitarbeitslose, in: WSI-Mitteilungen, 48. Jg., 12/1995, S. 785–791.
- Scharpf, Fritz W. (1990): Structures of Postindustrial Society or Does Mass Unemployment Disappear in the Service and Information Economy, in: Appelbaum, Eileen, Schettkat, Ronald (Hrsg.): Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress, New York/London/Westport, S. 17–35.
- (1993): Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 93/9, Köln.
- (1996): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus, Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 109–140.
- (1997): Wege zu mehr Beschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 48. Jg., 4/1997, S. 203–216.
- Schellhaass, Horst Manfred (1990): Das Arbeitsrecht als Beschäftigungshemmnis?, in: Büchtemann, Christoph F., Neumann, Helmut (Hrsg.): Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Grenzen der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin, S. 87–104.

- Schellschmidt*, Henner (1997): Ökonomische Institutionenanalyse und Sozialpolitik, Gustav Schmolter und John R. Commons als Vertreter einer sozialreformerisch ausgerichteten Institutionenökonomie, Marburg.
- Schenk*, K.-E. (1992): Die neue Institutionenökonomie, Ein Überblick über wichtige Elemente und Probleme der Weiterentwicklung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 112. Jg., 3/1992, S. 337–378.
- Schenk*, Michael/*Dahm*, Hermann/*Sonje*, Deziderio (1997): Die Bedeutung sozialer Netzwerke bei der Diffusion neuer Kommunikationstechniken, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 43. Jg., 2/1991, S. 35–52.
- Schetsche*, Michael (1996): Die Karriere sozialer Probleme, München/Wien.
- Schettkat*, Ronald (1996): Das Beschäftigungsproblem in Industriegesellschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26–1996, S. 25–35.
- Schieren*, Stefan (1997): Gefahr für Demokratie und Wohlstand, Eine Polemik gegen die Politik der Globalisierung, in: Soziale Sicherheit, 46. Jg., 1/1997, S. 7–11.
- Schierenbeck*, Henner (1994): Ertragsorientiertes Bankmanagement, 4. Aufl., Wiesbaden.
- Schilcher*, Rudolf (1966): Sozialpolitik als Wirtschaftspolitik, in: Triebenstein, Olaf (Hrsg.): Sozialökonomie in politischer Verantwortung, Festschrift für Joachim Tiburtius, S. 195–211.
- Schlomann*, Heinrich (1992): Vermögensverteilung und private Altersvorsorge, Frankfurt a. M./New York.
- Schlotter*, Hans-Günther (1993): Vom Untertan zum Souverän, Künftige Aufgaben einer Sozialpolitik mit neuem Menschenbild, in: Iwersen, Albrecht, Tuchtfield, Egon (Hrsg.): Sozialpolitik vor neuen Aufgaben, Horst Sanmann zum 65. Geburtstag, Bern/Stuttgart/Wien, S. 63–79.
- Schmähl*, Winfried (1995): Engere ökonomische und politische Verflechtung als Herausforderung für die nationale Sozialpolitik, in: Schmähl, Winfried, Rische, Herbert (Hrsg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik, Baden-Baden, S. 9–43.
- (1995 a): Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat – Begründungen und quantitative Dimensionen, in: Deutsche Rentenversicherung, 66. Jg., 10–11/1995, S. 601–618.
- (1997): Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung, in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Differenz und Integration, Die Zukunft der modernen Gesellschaften, Frankfurt a. M./New York, S. 1006–1021.
- u. a. (1986): Soziale Sicherung 1975–1985, Verteilungswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./Bern/New York.
- Schmale*, Ingrid/*Schönig*, Werner (1998): Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Zum Beitrag von Sozialpolitik und Genossenschaften, in: Schönig, Werner, Schmale, Ingrid (Hrsg.): Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Festschrift für Jürgen Zerche zum 60. Geburtstag, Regensburg, S. 3–27.
- Schmid*, Alfons u. a. (1992): Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose, Sonderprogramm und Modellvorhaben, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1992, S. 323–332.

- Schmid, Allan A.* (1994): Public Choice, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, L-Z, Aldershot/Brookfield, S. 184–189.
- Schmid, Frank A./Seeger, Frank* (1998): Arbeitnehmermitbestimmung, Allokation von Entscheidungsrechten und Shareholder Value, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 68. Jg., 5/1998, S. 453–473.
- Schmid, Günther* (1990): Institutions Regulating the Labor Market: Support or Impediments for Structural Change?, in: Appelbaum, Eileen, Schettkat, Ronald (Hrsg.): *Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress*, New York/London/Westport, S. 119–143.
- (1994): Ist Vollbeschäftigung noch möglich?, in: Simons, Rolf, Westermann, Klaus (Hrsg.): *Wirtschaftsstandort Deutschland: Wettbewerbsfähigkeit, Zukunftschancen, Verteilungsspielräume*, Köln, S. 65–82.
- (1995): Europas Arbeitsmärkte im Wandel, Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: Bentele, Karlheinz, Reissert, Bernd, Schettkat, Ronald (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*, Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt/New York, S. 250–276.
- Schmid, Hans/Dosky, Doris von* (1990): *Oekonomik des Arbeitsmarktes*, Bd. I, Arbeitsmarkttheorien, Stärken und Schwächen, Bern/Stuttgart.
- Schmidt, Eberhard* (1970): *Die verhinderte Neuordnung 1945–1952*, Frankfurt a. M.
- Schmidt, Ingo* (1997): Deregulierte Finanz- und gespaltene Arbeitsmärkte, in: *WSI-Mitteilungen*, 49. Jg., 11/1997, S. 699–706.
- Schmidt, Karl-Heinz* (1997 a): Gustav Schmoller und die Entwicklung einer sozialpolitischen Schule in Deutschland, in: Streissler, Erich W. (Hrsg.): *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XVI, Die Umsetzung wirtschaftspolitischer Grundkonzeptionen in die kontinentaleuropäische Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts*, I. Teil, Berlin, S. 43–79.
- Schmidt, Kurt* (1988 a): Mehr zur Meritorik, Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 108, S. 383–403.
- Schmidt, Manfred G.* (1988): *Sozialpolitik, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen.
- (1989): Vom wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik – Die Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Vobruba, Georg (Hrsg.): *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Sozialpolitische Schriften*, Heft 60, Berlin, S. 151–169.
- (1998): *Sozialpolitik in Deutschland, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 2. Auflage, Opladen.
- Schneewind, Klaus A.* (1995): Bewußte Kinderlosigkeit: Subjektive Begründungsfaktoren bei jungverheirateten Paaren, in: Nauck, Bernhard, Onnen-Isemann, Corinna (Hrsg.): *Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung*, Rosemarie Nave-Herz zum 60. Geburtstag gewidmet, Neuwied/Kriftel/Berlin, S. 457–472.
- Schneider, Lothar* (1983): *Die Subsidiäre Gesellschaft*, München.
- Schneider, Michael* (1989): *Kleine Geschichte der Gewerkschaften*, Köln.

- Schöffel*, Roland (1993): Vermögen und seine Besteuerung, in: *Wirtschaft und Statistik*, 10/1993, S. 750–758.
- Schönig*, Werner (1995): Wohnungsgenossenschaften in den neuen Bundesländern, Eine Unternehmensform im Zeichen kooperativer Tradition, transformationsgeprägter Gegenwart und zukünftigen Förderungspotentials, *Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik*, Bd. 29, Regensburg.
- (1996): Alimentierung und Entlastungsleistungen von Wirtschaftsverbänden, Anmerkungen zum Erklärungswert der Theorie des Rent Seeking, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 41. Jg., Tübingen 1996, S. 111–127.
- (1996 a): Zur Zukunft der Prinzipien Sozialer Sicherung, in: *Schönig, Werner, L'Hoest, Raphael (Hrsg.): Sozialstaat wohin?, Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung*, Darmstadt, S. 100–118.
- (1996 b): Ersparnisbildung und Vermögensanlage privater Haushalte, Zur Fundierung einer Verhaltenstheorie des Sparens mittels einer Auswertung des sozio-ökonomischen Panels, Frankfurt a. M. u. a.
- Schönig, Werner/L'Hoest, Raphael* (1996): Der geforderte Sozialstaat, Gedanken zu einer Systematik der Umbaudiskussion, in: *Schönig, Werner, L'Hoest, Raphael (Hrsg.): Sozialstaat wohin?, Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung*, Darmstadt, S. 1–9.
- Schönig, Werner/Ruiss, Dirk* (2000): Verdeckte Armut, Forschungsstand in einer Grauzone der Armutsforschung, in: *Sozialer Fortschritt*, 48. Jg., S. 122–124.
- Schotter, Andrew R.* (1981) *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge/Mass.
- (1990): *Free Market Economics: A Critical Appraisal*, 2. Aufl., Cambridge/Mass.
- Schreiber, Wilfrid* (1966): Sozialpolitik, in: *Hax, Karl, Wessels, Theodor (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaften*, 2. Aufl., Bd. II, Volkswirtschaft, Köln und Opladen, S. 270–306.
- (1972, 1961): Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Allekotte, Heinz (Hrsg.): Wilfrid Schreiber, Sozialpolitische Perspektiven*, Köln 1972, S. 23–37.
- (1972, 1963): Zur Frage der Sozialpolitiklehre im Ganzen der Sozialwissenschaften, in: *Allekotte, Heinz (Hrsg.): Wilfrid Schreiber, Sozialpolitische Perspektiven*, Köln 1972, S. 13–22.
- (1992, 1968): Versuch einer ökonomischen Analyse des Systems der sozialen Sicherung, in: *Herder-Dorneich, Philipp, Zerche, Jürgen, Engelhardt, Werner W. (Hrsg.): Sozialpolitiklehre als Prozeß*, Baden-Baden, S. 99–113.
- Schulenburg, J.-Matthias Graf von der* (1993): Marktprozeß und Marktstruktur bei unvollständiger Information, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 113, S. 509–555.
- (1997): Ökonomie langfristiger Versicherungsverhältnisse, in: *Männer, Leonhard (Hrsg.): Langfristige Versicherungsverhältnisse, Ökonomie, Technik, Institutionen*, Karlsruhe, S. 21–36.
- Schüler, Klaus* (1984): Einkommensverteilung nach Haushaltsgruppen, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1962 bis 1983, in: *Wirtschaft und Statistik*, 7/1984, S. 561–575.

- Schüller, Alfred* (1994): Systemwechsel und Systemwandel in Deutschland – Die Soziale Marktwirtschaft an der Wende zu einer grundlegenden Veränderung?, in: Klein, Werner, Paraskewopoulos, Spiridon, Winter, Helmut (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft: ein Modell für Europa, Festschrift für Gernot Gutmann zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 207–231.
- Schulze Böing, Matthias* (1999): Aktivierung und Arbeitsmarkt, Ansatzpunkte für aktive Beschäftigungspolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jg., 6/1999, S. 357–365.
- Schulze Buschhoff, Karin* (1995): Familie und Erwerbsarbeit in der Bundesrepublik, Rückblick, Stand der Forschung und Design einer Lebensformtypologie, WZB-Arbeitspapier, FS III 95–402, Berlin.
- Schulz-Nieswandt, Frank* (1989): Die Nicht-Markt-Steuerung im Gesundheitswesen und ihre verteilungspolitischen Implikationen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 35. Jg., S. 653–666.
- (1989 a): Öffentlicher Sicherstellungsauftrag, meritotischer Handlungsbedarf und Anbieterdominanz im Gesundheitswesen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 35. Jg., S. 291–301.
- (1991): Über das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, Sozialpolitik im System der Sozialwissenschaften, in: Zeitschrift für Sozialreform, 37. Jg., S. 531–548.
- (1991 a): Person und Gemeinschaft als Kategorien einer anthropologischen Grundlegung der Sozialpolitiklehre des freiheitlichen Sozialismus, Bemerkungen zu den Lehren von Eduard Heimann, Adolph Lowe und Ludwig Preller, in: Sozialer Fortschritt, 40. Jg., 4/1991, S. 99–102.
- (1992): Bedarfsorientierte Gesundheitspolitik, Grundfragen einer kritizistischen Lehre meritotischer Wohlfahrtspolitik, Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Bd. 21, Regensburg.
- (1992 a): Sozialökonomik als politische Theorie, Grundzüge des wissenschaftlichen Schaffens von Theo Thiemeyer, in: Zeitschrift für Sozialreform, 38. Jg., S. 625–638.
- (1993): Zur Theorie der Wohlfahrtspolitik, Wirtschaftliche Entwicklungen, Gesellschaftspolitik und Lebenslagenverteilung in nationaler und internationaler Perspektive, Teil 1: Zur Methodologie und erkenntniskritischen Grundlegung, Weiden/Regensburg.
- (1995): Theo Thiemeyer über „public choice“, Rückblick und Fortentwicklungsbedarf, in: Neumann, Lothar F., Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, in memoriam Theo Thiemeyer, Schriften zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft, Bd. 34, Berlin, S. 49–74.
- (1998): Die Entwicklung vom Kritizismus zum Institutionalismus unter besonderer Berücksichtigung des Werks von Siegfried Katterle, in: Elsner, Wolfram, Engelhardt, Werner Wilhelm, Glastetter, Werner (Hrsg.): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung, Sozialökonomie und Gesellschaftsreform heute, Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle, Berlin, S. 93–117.
- Schulz-Nieswandt, Frank/Heidenreich, Regine* (1992): Aspekte einer spezifisch sozialwissenschaftlichen Sozialpolitiklehre und Forschung, in: Sozialer Fortschritt, 41. Jg., 8/1992, S. 188–193.
- Schumpeter, Joseph A.* (1958): Wissenschaft und Ideologie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften, 3. Jg., Tübingen, S. 1–24.
- (1993): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. Aufl. Tübingen/Basel.

- Schüßler*, Rudolf (1991): Unterminiert der Markt seine normative Basis?, in: Bievert, Bernd, Held, Martin (Hrsg.): Das Menschenbild in der ökonomischen Theorie, Zur Natur des Menschen, Frankfurt a. M./New York, S. 94–110.
- Schutz*, Eric (1995): Markets and Power, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXIX, No. 4, December 1995, S. 1149–1170.
- Schütz*, Joachim (1990): Über die Notwendigkeit von Normen in der ökonomischen Theorie, *Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik*, Bd. 14, Regensburg.
- Scott*, Peter (1994): Cumulative Causation, in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, A – K, Aldershot/Brookfield, S. 119–129.
- Seffen*, Achim (1996): Versicherungsfremde Leistungen 1994, in: *IW-Trends*, 23. Jg., 1/1996, S. 39–50.
- Seidel*, Bruno (1956): Sozialpolitik, (I) Geschichte, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Göttingen/Stuttgart/Tübingen, S. 532–539.
- Seifert*, Eberhard K./*Priddat*, Birger P. (1995): Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie, Zur moralischen, institutionellen, evolutischen und ökologischen Dimension des Wirtschaftens, in: Seifert, Eberhard K., Priddat, Birger P. (Hrsg.): *Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie, Zur moralischen, institutionellen, evolutischen und ökologischen Dimension des Wirtschaftens*, Marburg, S. 7–54.
- Sen*, Amartya K. (1987): *On Ethics and Economics*, Oxford u. a.
- (1985): *Commodities and Capabilities*, Amsterdam.
- Sengenberger*, Werner (1987): *Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten, Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich*, Frankfurt a. M./New York.
- (1990): Flexibility in the Labor Market – Internal versus External Adjustments in International Comparison, in: Appelbaum, Eileen, Schettkat, Ronald (Hrsg.): *Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress*, New York/London/Westport, S. 144–162.
- Sesselmeier*, Werner (1997): Negative Einkommensteuer und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung, in: *Sozialer Fortschritt*, 46. Jg., 3/1997, S. 63–68.
- (1997 a): Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf das System der sozialen Sicherung, in: *Sozialer Fortschritt*, 46. Jg., 12/1997, S. 274–278.
- Sesselmeier*, Werner/*Blauermel*, Gregor (1990): *Arbeitsmarkttheorien, Ein Überblick*, Heidelberg.
- (1997): *Arbeitsmarkttheorien, Ein Überblick*, 2. Aufl., Heidelberg.
- Seuferle*, Johannes (1988): *Grundlegung einer Theorie des Sozialstaats, Ein Versuch mit Hilfe analytischer Instrumente aus Ökonomie, Soziologie und Biologie*, Berlin.
- Sherman*, Howard J. (1980): The Sad State of Orthodox Economics, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): *The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought*, New York/London, S. 78–85.
- (1996): A Holistic-Evolutionary View of Racism, Sexism, and Class Inequality, in: Dugger, William M. (Hrsg.): *Inequality, Radical Institutional Views on Race, Gender, Class, and Nation*, Westport/London, S. 39–52.



- Siebert, Horst* (1995): Hundert Punkte für mehr Beschäftigung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 264, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel.
- Smith, Adam* (1949): Theorie der ethischen Gefühle, Frankfurt a.M.
- (1993/1789): Der Wohlstand der Nationen, 6. Aufl., München.
- Smith, L./Rosen, K./Fallis, G.* (1988): Recent Developments in Economic Models of Housing Markets, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXVI, March 1988, S. 29–64.
- Smith, Stephen W.* (1994): *Labour Economics*, London/New York.
- Sohmen, Egon* (1976): *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- Stahl, Konrad* (1985): *Microeconomic Analysis of Housing Markets: Towards a Conceptual Framework*, in: Stahl, Konrad (Hrsg.): *Microeconomic Models of Housing Markets*, Berlin u. a., S. 3–26.
- Stanfield, James R.* (1956): Institutions and the Significance of Relative Prices, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXIX, No. 2, June 1995, S. 459–466.
- (1991): The Dichotomized State, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXV, No. 3, September 1991, S. 765–780.
- Stanfield, James R./Bloom Stanfield, Jaqueline* (1996): Reconstruction the Welfare State in the Aftermath of the Great Capitalist Restoration, in: Dugger, William M. (Hrsg.): *Inequality, Radical Institutional Views on Race, Gender, Class, and Nation*, Westport/London, S. 127–139.
- Stanfield, Ron* (1980): Kuhnian Scientific Revolutions and the Keynesian Revolution, in: Samuels, Warren J. (Hrsg.): *The Methodology of Economic Thought, Critical Papers from the Journal of Economic Thought*, New York/London, S. 284–296.
- Statistisches Bundesamt (1989): Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 7.1, Einkommensteuer, Wiesbaden.
- Stegbauer, Christian* (1995): Die virtuelle Kommunikation und die Realität elektronischer Kommunikation, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 47. Jg., 3/1995, S. 535–549.
- Stierlin, Helm* (1997): Familie und Familientherapie, in: *Universitas*, 52. Jg., 6/1997, S. 528–540.
- Stigler, Georg/Becker, Gary S.* (1977): De Gustibus non est Disputandum, in: *American Economic Review*, 67. Jg., S. 76–90.
- Stolper, Wolfgang F.* (1991): The Theoretical Bases of Economic Policy: the Schumpeterian Perspective, in: *Journal of Evolutionary Economics*, 1. Jg., S. 189–205.
- Stolper, Wolfgang F./Samuelson, Paul A.* (1941–42): Protection and Real Wages, in: *Review of Economic Studies*, Bd. 9, 1941–42, S. 58–73.
- Strasser, Johanno* (1994): ‚Individualisierung‘ – eine Gefährdung der Solidarität?, in: *Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, 2/1994, S. 118–123.
- Straubhaar, Thomas* (1993): Leitbilder der Sozialpolitik, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 38. Jg., S. 155–171.
- (1994): Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft – was ist das?, in: *Wirtschaftsdienst*, 74. Jg., X/1994, S. 534–540.



- Strecken*, Ursula (1989): Vorteilhaftigkeit von Investitionen in den Mietwohnungsbau und Mieterschutzgesetzgebung, Diss. Bonn.
- Streck*, Wolfgang (1995): Politikverflechtung und Entscheidungslücke, Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, Karlheinz, Reissert, Bernd, Schettkat, Ronald (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a. M./New York, S. 101–128.
- (1996): Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft, Standortwettbewerb und Mitbestimmung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 70, Bonn, S. 37–69.
- Strohmeier*, Klaus Peter (1993): Pluralisierung und Polarisierung der Lebensformen in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43.Jg., B 17, S. 11–22.
- (1995): Familienpolitik und familiäre Lebensformen – Ein handlungstheoretischer Bezugsrahmen, in: Nauck, Bernhard, Onnen-Iseman, Corinna (Hrsg.): Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung, Neuwied/Kriftel/Berlin, S. 17–36.
- Struwe*, Jochen (1984): Sozialpolitik als Wachstumsquelle, Plädoyer für eine Neubesinnung über die Chancen der Sozialpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/84, 3. Nov. 1984, S. 27–37.
- (1986): Wem nützt der Staat?, Einige Bemerkungen zur staatlichen Verteilungspolitik, Arbeitspapiere des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Technischen Hochschule Darmstadt, Nr. 46, Darmstadt.
- (1989): Wachstum durch Sozialpolitik, Wie Sozialpolitik Wachstum und Wohlfahrt fördert, Köln.
- Susteck*, Herbert (1995): Das gesellschaftliche Verständnis der Familie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53/1995, S. 16–25.
- Szydlík*, Marc (1999): Erben in der Bundesrepublik Deutschland, Zum Verhältnis von familiärer Solidarität und sozialer Ungleichheit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 51.Jg., 1/1999, S. 80–104.
- Taylor*, Charles (1994): Aneinander vorbei: Die Debatte zwischen Liberalismus und Kommunitarismus, in: Honneth, Axel (Hrsg.): Kommunitarismus, Eine Debatte über die moralischen Grundlagen der modernen Gesellschaften, 2. Aufl., Frankfurt a. M., S. 103–130.
- (1995): Das Unbehagen an der Moderne, 2. Aufl., Frankfurt a. M.
- Teepe*, Ralf (1998): Kommunitarismus und Ökonomische Theorie der Politik, Bedeutung und Ausgestaltung des Menschenbildes aus Sicht der Grundlagen und Bedingungen einer positiven Theorie politischer Institutionen, Lohmar/Köln.
- Teichmann*, Dieter/Meinhardt, Volker (1993): Einflüsse steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen auf die Einkommensverteilung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 3/4 1993, S. 131–149.
- Thiemeyer*, Theo (1975): Soziale „Selbstverwaltung“ unter ökonomischen Aspekten, in: Zeitschrift für Sozialreform, 21.Jg., 9/1975, S. 539–562.

- (1984): Theorie der öffentlichen Güter als ökonom(ist)ische Staatstheorie, in: Oettle, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen, Gisbert Rittig zum 80. Geburtstag, Baden-Baden, S. 73–89.
- (1987): Wieviel ist uns die Gesundheit wert?, in: Soziale Sicherheit, 36. Jg., S. 140–148.
- (1990): Vorwort des Herausgebers, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.): Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Schriften des Verein für Socialpolitik, N.F., Bd. 193, Berlin, S. 5–6.
- Thum, Horst* (1991): Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung, Köln.
- Thurow, Lester C.* (1996): Die Zukunft des Kapitalismus, Düsseldorf/München.
- Tietzel, Manfred/Müller, Christian* (1998): Noch mehr zur Meritorik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 118. Jg., 1/1998, S. 87–127.
- Timmer, Hans G.* (1986): Wettbewerb der Systeme bei der finanziellen Absicherung gesundheitlicher Risiken, in: Henn, Rudolf, Schickinger, Walter F. (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Assekuranz und Wirtschaft, Festschrift für Robert Schwebler, Karlsruhe, S. 541–556.
- Tinbergen, Jan* (1968): Wirtschaftspolitik, Freiburg.
- Tofaute, Hartmut* (1994): Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer auf private Haushaltseinkommen, in: WSI-Mitteilungen, 47. Jg., 19/1994, S. 644–653.
- (1996): Die Belastung der privaten Haushalte mit speziellen Verbrauchsteuern, in: WSI-Mitteilungen, 49. Jg., 10/1996, S. 616–629.
- (1997): Einkommenswirkungen von indirekten Steuern, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 48. Jg., 2/1997, S. 104–116.
- Tool, Marc R.* (1986): The Neoinstitutionalist Perspective in Political Economy, in: Tool, Marc R.: Essays in Normative Economics, New York, S. 3–30.
- (1996): Choose Equality, in: Dugger, William M. (Hrsg.): Inequality, Radical Institutionalist Views on Race, Gender, Class, and Nation, Westport/London, S. 103–126.
- Transfer-Enquete-Kommission* (1981): Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, Stuttgart 1981.
- Trautwein-Kalms, Gudrun* (1997): Informationsgesellschaft und Arbeitswelt: Nur Technik, Markt und Deregulierung, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg., 3/1997, S. 169–177.
- Ullmann-Magallitt, Edna* (1978): The Emergence of Norms, New York.
- Ulrich, Peter* (1997): Integrative Wirtschaftsethik, Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie, Bern/Stuttgart/Wien.
- Vanberg, Viktor J.* (1998): Rationale Wahlhandlung, Regelorientierung und Institutionen, in: Wegner, Gerhard, Wieland, Josef (Hrsg.): Formelle und informelle Institutionen: Genese, Interaktion und Wandel, Marburg, S. 379–422.
- Vanberg, Viktor J./Congleton, Roger D.* (1992): Rationality, Morality and Exit, in: American Political Science Review, 86. Jg., S. 418–431.
- Vaubel, Roland* (1983): Die soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht, in: Siebert, Horst (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart u. a., S. 151–164.

- (1989): Der Mißbrauch der Sozialpolitik in Deutschland: Historischer Überblick und polit-ökonomische Erklärung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 34. Jg., S. 39–64.
- Veblen*, Thorstein B. (1975/1898): Why is Economics not an Evolutionary Science, in: The Quarterly Journal of Economics, 12. Jg., S. 373–397.
- (1997/1899): Theorie der feinen Leute, Eine ökonomische Untersuchung der Institutionen, Frankfurt a. M.
- Vobruba*, Georg (1989): Die Entwicklung des Verhältnisses von Ökonomie und Sozialpolitik, Normen, Interessen und Theorien als Entwicklungsfaktoren, in: Vobruba, Georg (Hrsg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Sozialpolitische Schriften, Heft 60, Berlin, S. 221–238.
- (1990): Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: Vobruba, Georg (Hrsg.): Strukturwandel der Sozialpolitik, Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und Grund-sicherung, Frankfurt a. M., S. 11–80.
- (1990a): Verrechtlichung und Entrechtlichungsprozesse, in: Büchtemann, Christoph F., Neumann, Helmut (Hrsg.): Mehr Arbeit durch weniger Recht?, Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin, S. 163–168.
- (1990b): Wege aus der Flexibilisierungsfalle – Politische Voraussetzungen individueller Zeitsouveränität, in: Büchtemann, Christoph F., Neumann, Helmut (Hrsg.): Mehr Arbeit durch weniger Recht?, Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin, S. 245–259.
- Voit*, Hermann (1992): Haushalts- und Familientypen 1972 und 1990, Ergebnisse des Mikrozensus, in: Wirtschaft und Statistik, 4/1992, S. 223–230.
- (1996): Entwicklung der Privathaushalte bis 2015, Ergebnis der Haushaltsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, 2/1996, S. 90–96.
- Volkert*, Jürgen (1998): Umverteilungsanreize im Sozialstaat, Ökonomische Rationalität, wirtschaftspolitische Realität und Ansatzpunkte einer institutionellen Reform, Vortrag gehalten auf der Offenen Tagung im Rahmen der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1998 in Rostock, Manuskript, Tübingen.
- Vonderach*, Gerd (1980): Die „neuen Selbständigen“, 10 Thesen zur Soziologie eines unvermuteten Phänomens, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 13. Jg., 2/1980, S. 153–169.
- Voss*, Werner (1925): Sozialpolitik als Wissenschaft, Eine Untersuchung über Objekt, Aufgabe und Methoden der Sozialpolitik, Jena.
- Wagner*, Gert (1994): Möglichkeiten des ‚Sozialversicherungsstaates‘ – Prinzipielles und Reformvorschläge an den Beispielen der Gesundheits- und Umweltvorsorge, in: Riedmüller, Barbara, Olk, Thomas (Hrsg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen, S. 37–58.
- (1998): Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge, Ein Versuch, die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen, in: Hauser, Richard (Hrsg.): Reform des Sozialstaats II, Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte, Berlin.
- Wagner*, Joachim (1997): „Globalisierung der deutschen Wirtschaft“ – Viel Lärm um Nichts?, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 36. Jg., 4/1997.

- Walwei*, Ulrich (1996): Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29. Jg., 2/1996, S. 219–227.
- (1997): Befristung von Arbeitsverhältnissen: Mehr Beschäftigung durch weniger Kündigungsschutz, in: Montada, Leo (Hrsg.): Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, Frankfurt a. M./New York, S. 153–177.
- Walzer*, Michael (1990): Zwei Arten des Universalismus, in: *Babylon*, 7/1990, S. 7–25.
- (1992): *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*, Berlin.
- (1994): Sphären der Gerechtigkeit, Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt a. M./New York.
- (1994 a): Die kommunitaristische Kritik am Liberalismus, in: Honneth, Axel (Hrsg.): *Kommunitarismus*, Frankfurt a. M./New York, S. 157–180.
- (1996): *Lokale Kritik – globale Standards: Zwei Formen moralischer Auseinandersetzung*, Hamburg.
- Wank*, Rolf (1992): Die „neue Selbständigkeit“, *DB*, 2/1992, S. 90–93..
- Wartenberg*, Uwe (1979): Die Belastung der privaten Haushalte mit Steuern auf spezielle Güter, in: *Wirtschaftsdienst*, 59. Jg., I/1979, S. 34–39.
- Waters*, William R. (1994): Etzioni, Amitai W., in: Hodgson, Geoffrey M., Samuels, Warren J., Tool, Marc R. (Hrsg.): *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, A – K, Aldershot/Brookfield, S. 205–207.
- Watrin*, Christian (1976): Eine liberale Interpretation der Idee der sozialen Gerechtigkeit, Bemerkungen zum Buch von John Rawls „Eine Theorie der Gerechtigkeit“, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 21. Jg., Tübingen, S. 45–61.
- (1982): Thesen zum Programm der Sozialen Marktwirtschaft, in: Cassel, Dieter, Gutmann, Gernot, Thieme, Hans J. (Hrsg.): *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart, S. 18–25.
- (1994): Ordnungs- und wirtschaftspolitische Grundlagen Sozialer Marktwirtschaft, in: Klein, Werner, Paraskevopoulos, Spiridon, Winter, Helmut (Hrsg.): *Soziale Marktwirtschaft: ein Modell für Europa*, Festschrift für Gernot Gutmann zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 9–29.
- Weber*, Max (1921): *Wissenschaft als Beruf*, 2. Aufl., München und Leipzig.
- Weddigen*, Walter (1930): Sozialpolitik als Wissenschaft, in: *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*, 64. Bd., 3/1930, S. 510–546.
- (1951/52): Die Aufgaben der Sozialpolitik, in: *Soziale Welt*, 3. Jg., 1951/52, S. 156–163.
- (1957): *Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*, Stuttgart.
- (1962): *Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung*, 2 Bd., Berlin.
- Wegener*, Bernd/*Liebig*, Stefan (1993): Eine Grid-Group-Analyse sozialer Gerechtigkeit, Die neuen und die alten Bundesländer im Vergleich, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 45. Jg., 4/1993, S. 668–690.

- Weidig, Inge/Hofer, Peter/Wolff, Heimfrid (1996): Wirkungen technologischer und sozio-ökonomischer Einflüsse auf die Tätigkeitsanforderungen bis zum Jahr 2010, Untersuchung der Prognos AG im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 199, Nürnberg.
- Weiß, Thomas (1996): Wirtschaftssektoren, Starke Wandlung seit 1960, in: Bundesarbeitsblatt, 12/1996, S. 11–18.
- Weisser, Gerhard (1956): Normative Sozialwissenschaft im Dienste der Gestaltung des sozialen Lebens, in: Soziale Welt, 7. Jg., S. 2–26.
- (1956a): Soziale Sicherheit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 6, Göttingen/Stuttgart/Tübingen, S. 396–412.
- (1956b): Wirtschaft, in: Ziegenfuß, Werner (Hrsg.): Handbuch der Soziologie, 2. Bd., Stuttgart.
- (1959): Distribution, (II) Politik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, Göttingen/Stuttgart/Tübingen, S. 635–654.
- (1974): Politik der sozialen Sicherung und Freiheitsschutz – Beitrag zu den Grundfragen der allgemeinen Lehre von der Gesellschaftspolitik, in: Christmann, Alfred u. a. (Hrsg.): Sozialpolitik, Ziele und Wege, Köln, S. 13–39.
- (1978/1954): Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, in: Katterle, Siegfried, Mudra, Wolfgang, Neumann, Lothar F. (Hrsg.): Gerhard Weisser, Beiträge zu Gesellschaftspolitik: Beratende Sozialwissenschaft, soziale Sicherung, Mitbestimmung, Verteilungs- und Vermögenspolitik, Ordnungspolitik, Göttingen 1978, S. 573–601.
- (1978, 1957): Vielgestaltiges soziales Leben, in: Katterle, Siegfried, Mudra, Wolfgang, Neumann, Lothar F. (Hrsg.): Gerhard Weisser, Beiträge zu Gesellschaftspolitik: Beratende Sozialwissenschaft, soziale Sicherung, Mitbestimmung, Verteilungs- und Vermögenspolitik, Ordnungspolitik, Göttingen 1978, S. 137–156.
- Weitzman, Martin L. (1993): Capitalism and Democracy: A Summing Up of the Arguments, in: Bowles, Samuel, Gintis, Herbert, Gustafsson, Bo (Hrsg.): Markets and Democracy: Participation, Accountability and Efficiency, Cambridge, S. 306–315.
- Welsch, Johann (1989): Technologischer Wandel und Arbeitsmarkt, Ausgewählte Ergebnisse der META-Studie des Bundesforschungsministeriums, in: WSI-Mitteilungen, 42. Jg., 9/1989, S. 503–516.
- Welzk, Stefan (1997): Globalisierungshysterie, Standortkampagne und Realität, Die Politik knickt vor der aggressiven Rhetorik von Lobbyisten ein, in: Sozialrecht und Praxis, o.J., 5/1997, S. 284–289.
- Wendt, Siegfried (1971/1959): Bemerkungen über das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, in: Külp, Bernhard, Schreiber, Wilfrid (Hrsg.): Soziale Sicherheit, Köln/Berlin 1971, S. 76–93.
- Weßels, Bernhard (1997): Organizing capacity of societies and modernity, in: Dieth, Jan van (Hrsg.): Private Groups and Public Life, London/New York, S. 198–219.
- Weymann, Ansgar (1989): Handlungsspielräume im Lebenslauf, Ein Essay zur Einführung, in: Weymann, Ansgar (Hrsg.): Handlungsspielräume: Untersuchungen zur Individualisierung und Institutionalisierung von Lebensläufen in der Moderne, Stuttgart 1989, S. 1–39.

- Widmaier*, Hans P. (1976): Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Zur Theorie politischer Güter, Reinbek bei Hamburg.
- (1994): Demokratische Sozialpolitik, in: Wahl, Jürgen (Hrsg.): Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion, Marburg, S. 15–57.
- (1998): Sozialpolitik als rationale Herrschaft – Staatshilfe statt Selbsthilfe, Vom neoklassischen zum dialogischen Paradigma in der Sozialpolitik, in: Elsner, Wolfram, Engelhardt, Werner Wilhelm, Glastetter, Werner (Hrsg.): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung, Sozialökonomie und Gesellschaftsreform heute, Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle, Berlin, S. 355–388.
- Wiese*, Leopold von (1926): Sozialpolitik, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 7, Jena, S. 612–622.
- (1956): Sozialpolitik III, Sozialpolitik als Wissenschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart/Tübingen/Göttingen, S. 547–554.
- Wiesenthal*, Helmut (1986): Rational Choice, Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisitionen eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas, in: Zeitschrift für Soziologie, 16. Jg., 6/1987, S. 434–449.
- Wilber*, Charles K./Harrison, Robert S. (1978): The Methodological Basis of Institutional Economics: Pattern Model, Storytelling and Holism, in: Journal of Economic Issues, 12. Jg., 1/1978, S. 61–89.
- Wilk*, Christoph (1997): Wege aus der Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt, 46. Jg., 12/1997, S. 284–289.
- Wilkop*, Holger/Penz, Reinhard (1996): Einige Bemerkungen zum Thorstein Veblen und zum amerikanischen Institutionalismus, in: Penz, Reinhard, Wilkop, Holger (Hrsg.): Zeit der Institutionen – Thorstein Veblens evolutarischen Ökonomik, Marburg, S. 9–49.
- Williamson*, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications, A Study of the Economies of Internal Organizations, London.
- (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York/London.
- Willke*, Helmut (1989): Zum Problem staatlicher Steuerung im Bereich der Sozialpolitik, in: Vobruba, Georg (Hrsg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Sozialpolitische Schriften, Heft 60, Berlin, S. 111–120.
- Wingen*, Max (1997): Familienpolitik, Stuttgart.
- Winter*, Thomas von (1997): Sozialpolitische Interessen, Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, Baden-Baden.
- Winterstein*, Helmut (1969): Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen, Zur Frage einer stärkeren Betonung von persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung in der westdeutschen Sozialpolitik, unter besonderer Berücksichtigung der Sozialversicherung, Berlin.
- (1972): Private Selbsthilfe oder staatliche Fürsorge als Prinzipien sozialer Sicherung, in: Cassel, Dieter, Gutmann, Gernot, Thieme, Hans J. (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart, S. 378–390.
- (1973): Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sanmann, Horst (Hrsg.): Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Berlin, S. 77–99.

- (1995): Mißverständnisse um die Sozialpolitik, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Die Vervollkommnung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik, Berlin 1995, S. 39–54.
- Wiseman, Jon D./Rozansky, Joseph (1991): The Methodology of Institutionalism Revisited, in: Journal of Economic Issues, Vol. XXV, No. 3, September 1991, S. 709–737.
- Witt, Ulrich (1994): Evolutorische Ökonomik – Umriss eines neuen Forschungsprogramms, in: Seifert, Eberhard K., Priddat, Birger P. (Hrsg.): Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie: Zur moralischen, institutionellen und evolutorischen Dimension des Wirtschaftens, Marburg, S. 153–179.
- Witte, A. D./Sumka, H. J./Erekson, H. (1979): An Estimate of a Structural Hedonic Price Model of the Housing Market, An Applikation of Rosen's Theory of Implicit Markets, in: Econometrica, Vol. 47, No. 5/1979, S. 1151–1171.
- Witterstätter, Kurt (1995): Soziale Sicherung, Einführung für Sozialarbeiter/Sozialpädagogen mit Fallbeispielen, 4. Aufl., Neuwied/Kriftel/Berlin.
- Wölling, Angelika (1987): Zur Frage der Ziel- und Situationsadäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. München.
- Zapf, Wolfgang (1988): Individualisierung und Sicherheit – Einige Anmerkungen aus soziologischer Sicht, in: Rolf, Gabriele, Spahn, P. Bernd, Wagner, Gerd (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung, Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt a. M./New York, S. 371–380.
- (1989): Sozialpolitik in gesellschaftlichen Modernisierungskonzepten, in: Vobruba, Georg (Hrsg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Sozialpolitische Schriften, Heft 60, Berlin, S. 53–64.
- (1995): Entwicklung und Struktur moderner Gesellschaften, in: Korte, Hermann, Schäfers, Bernhard (Hrsg.): Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie, Opladen, S. 181–193.
- Zeitel, Gerhard (1959): Die Steuerlastverteilung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Zerche, Jürgen (1970): Lohnfindung durch Tarifverhandlungen, Neue Ansätze der Collective-Bargaining-Forschung, Tübingen.
- (1971): Aspekte der Entscheidungstheorie und Anwendungsbeispiele in der Sozialpolitik, in: Sanmann, Horst (Hrsg.): Aspekte der Friedensforschung und Entscheidungsprobleme in der Sozialpolitik, Berlin, S. 37–60.
- (1975): Die Sozialpolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: WiSt, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 4. Jg., 9/1975, S. 419–424.
- (1979): Arbeitsökonomik, Berlin/New York.
- (1982): Sozialpolitische Kosten und ihr Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit, in: Besters, Hans (Hrsg.): Internationale Wettbewerbsfähigkeit bei unterschiedlichen Sozialordnungen, USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 103–125.
- (1988): Theorie der Sozialpolitik versus Theorie der Wirtschaftspolitik?, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg., 1/1988, S. 52–56.
- (1991): Vorstellungen und Defizite der Sozialpolitik bei Adam Smith, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.): Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 205, Berlin, S. 151–172.

- (1992): Forschungsansätze der Sozialpolitiklehre in Köln, in: Herder-Dorneich, Philipp, Zerche, Jürgen, Engelhardt, Werner W. (Hrsg.): Sozialpolitiklehre als Prozeß, Baden-Baden, S. 79–97.
- (1993): Gedanken zu einer Theorie der Sozialpolitik, in: Iwersen, Albrecht, Tuchtfeld, Egon (Hrsg.): Sozialpolitik vor neuen Aufgaben, Horst Sanmann zum 65. Geburtstag, Bern/Stuttgart/Wien, S. 43–61.
- Zerche, Jürgen/*Gründger*, Fritz (1996): Sozialpolitik, Einführung in die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, 2. Aufl., Düsseldorf.
- Zerche, Jürgen/*Schmale*, Ingrid (1980): Ansätze der Verteilungspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 9. Jg., 10/1980, S. 463–468.
- Zerche, Jürgen/*Schönig*, Werner (1994): Historische und aktuelle Notwendigkeiten einer sozialen Wohnungspolitik, Ein Beitrag zu mehr Zieladäquanz anhand einer mikroökonomischen Funktionsanalyse des Wohngeldes, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 39. Jg., Tübingen, S. 145–165.
- Zimmermann, Horst/*Henke*, Klaus-Dirk (1987), Finanzwissenschaft, Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft, 5. Aufl., München.
- Zinn, Karl-Georg (1997): Globalisierungslehre ist Mythenbildung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 48. Jg., 4/1997, S. 251–256.
- Zöllner, Wolfgang/*Loritz*, Karl-Georg (1998): Arbeitsrecht, 5. Auflage, München.
- Zwiedineck-Südenhorst, Otto von (1911): Sozialpolitik, Leipzig/Berlin.



## Stichwortverzeichnis

- Abbau 17, 65, 94, 123, 183, 203, 217, 274, 283, 338, 340, 406, 417
- Abfindungen 126
- Abgrenzung 34–35, 68, 126, 127, 175, 180, 191, 214, 240, 290, 296, 302, 307, 308, 365 366, 375
- Abgrenzungsmechanismen 354
  - Abgrenzungsmodell 137
- Abhängigkeit 57, 86, 108, 125, 130, 149, 234, 237, 247, 267, 328–329, 336, 341, 364
- Abhängigkeitsökonomik 204
- Absatzchancen 86
- Absatzmärkte 85
- Absatzrückgänge 242
- Abschreibungsmöglichkeiten 233
- Absicherung 59, 111, 123, 177, 264, 285, 413, 420
- Abstimmungsregeln 92
- Abstraktion 38, 291, 298
- Abwälzung 395
- Abwanderung 82, 86, 121–122, 221, 284, 411, 424
- Abwanderungsdrohung 359
  - Abwanderungskosten 411
- Abwärtsspirale 92, 94, 97
- Abwehrreaktionen 232
- Abzugsmöglichkeiten 114, 233–234, 242, 284
- Adverse Selection 262, 265, 273
- Ahlener Programm 357
- A-Kunden 343
- Akzeptanz 47, 54–55, 59, 110, 149, 163–164, 177, 184, 223, 257–258, 285, 296, 299, 323, 371, 404, 421, 424–425
- Akzeptanzeinbußen 149
  - Akzeptanzprobleme 164
  - Akzeptanzverlust 164, 221
- Alimentierung 393, 395, 415, 427
- Alleinerziehende 149, 152, 154, 156, 172, 179, 347, 349
- Alleinstehende 248, 347
- Allgemeinheitsanspruch 219
- Allokation 192, 210–211, 335
- Alter 54, 90, 138, 141, 150, 153, 172, 182, 246–248, 251, 262, 267, 279, 342
- Altersarmut 264
  - Altersgrenzen 105
  - Altersgruppe 154
  - Altersjahrgang 153
  - Altersrenten 165
  - Altersrückstellungen 268, 279
  - Altersruhestand 99
  - Alterssicherung 148, 266, 283, 363, 410
  - Altersstruktur 71
  - Altersversorgung 141
- Alternative 19, 48, 78, 88, 142, 197, 256, 258, 261, 280, 288, 291, 294, 296, 316, 331, 377, 388, 404, 425
- Alternativtheorie 390
- Alterung 110
- Altruismus 280
- Analogie 50, 78, 105, 159–160, 190, 219, 292, 301, 329–330, 331, 352, 394, 410
- Analysekonzept 330
- Analyseraster 376
- Angebots-Nachfrage-Strukturen 340
- Angestellte 77, 115, 118, 165, 251, 255
- Anomalie 292
- Anonymität 216, 218
- Anpassung 167, 231, 271, 306, 359
- Anpassungsdruck 410
  - Anpassungsfähigkeit 176
  - Anpassungsflexibilität 337–338
  - Anpassungslasten 223
  - Anpassungsleistungen 122
  - Anpassungsmechanismus 345

- Anpassungsreaktion 231, 232, 337
- Anreiz 240, 246, 383, 393, 411, 421
  - Anreizkompatibilität 380
  - Anreizprobleme 284–285, 424
  - Anreizsetzung 109
  - Anreizstrukturen 273, 363, 413–414
  - Anreizsysteme 333, 400
  - Anreizwirkungen 389
- Anschluß 23, 69, 173, 225, 228, 251, 418
  - Anschlußfähigkeit 188, 334, 377
  - Anschlußgeschäfte 377
- Anthropologie 107
- Anti-Diskriminierungsprogramme 338
- Antizyklus 296, 338
- Apologetik 375
- Äquivalenzeinkommen 115
- Äquivalenzprinzip 244, 249, 255, 266, 283, 315–316, 321
- Arbeit 22, 24, 27, 29, 34, 39, 43, 47, 52, 62–63, 68, 72, 77, 81, 89, 97, 99–100, 103–104, 120–121, 123, 125–126, 129–130, 175, 185, 192, 195, 199, 201, 207, 209, 211, 214, 222, 225–226, 228, 230, 232, 234, 244, 251, 253, 272, 281–282, 290–291, 295, 298, 311, 316, 326, 328–329, 337, 344, 348–349, 355–356, 358–359, 410–412, 417
  - Arbeitsbedingungen 131, 232, 294
  - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 127, 348
  - Arbeitseinkommen 235, 256
  - Arbeitsentgelt 141
  - Arbeitsfähigkeit 414
  - Arbeitsförderung 182, 251, 420
  - Arbeitsformen 57, 141
  - Arbeitsfreude 201
  - Arbeitsgesellschaft 99
  - Arbeitsgesetzgebung 125
  - Arbeitsinhalt 130
  - Arbeitskraft 77, 82, 91, 104, 125, 142, 160, 272–273, 333
  - Arbeitskräftepotential 222
  - Arbeitskräfteprofil 338
  - Arbeitsleben 32
  - Arbeitsleistung 233, 274
  - Arbeitsmobilität 81
  - Arbeitsnachfrage 73, 271
  - Arbeitsplatz 75, 97, 105, 118, 138–139, 141, 223, 228, 259, 333–335, 356
  - Arbeitsplatzprofil 338
  - Arbeitsplatzwechsel 143, 182, 336
  - Arbeitsproduktivität 74
  - Arbeitsrecht 232, 282, 345, 411
  - Arbeitsschutz 37, 92, 222, 320, 328
  - Arbeitsschutzgesetze 294, 303, 321, 359
  - Arbeitsschutzmaßnahmen 323
  - Arbeitssteilung 80–81, 83, 97, 144, 160, 166, 190
  - Arbeitsverhältnis 100, 101, 127, 133, 140, 160, 169, 421–422
  - Arbeitsversprechen 270, 339
  - Arbeitsvertrag 127, 273
  - Arbeitswelt 77
  - Arbeitszeit 77, 100, 125–126, 130–132, 140–141, 143, 232
  - Arbeitszeitflexibilisierung 337
  - Arbeitszeitpräferenzen 132
  - Arbeitszeitverkürzung 132
- Arbeiter 22, 29, 77, 165, 198, 294, 315, 349–350
  - Arbeiterausschüsse 357
  - Arbeiterkinder 257
  - Arbeiterpolitik 33
  - Arbeiterschaft 45
- Arbeitgeber 95, 126–128, 131, 133, 136, 139, 142–143, 177, 182, 228, 242, 246, 259, 261, 274, 335–337
  - Arbeitgeberanteil 242
  - Arbeitgeberbeiträge 243
  - Arbeitgeberposition 84
  - Arbeitgeberrolle 127–128
  - Arbeitgeberverbände 123, 229
- Arbeitnehmer 73, 95, 97, 100–101, 125–126, 128, 130, 133–134, 136, 138–139, 141–143, 172, 177, 224, 229, 232, 243–244, 246–247, 259–261, 265, 271, 273–274, 332, 335–337, 405, 411–412, 415, 424
  - Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehung 274
  - Arbeitnehmerbefragung 136
  - Arbeitnehmerbegriff 125–126
  - Arbeitnehmerbeitrag 243–244

- Arbeitnehmereinkommen 411, 413
- Arbeitnehmergruppen 128
- Arbeitnehmerhaushalte 237
- Arbeitnehmerinteresse 143, 145
- Arbeitnehmerstatus 60, 65, 419
- Arbeitnehmerüberlassung 127–128
- Arbeitslosengeld 115, 126, 182, 245–247
- Arbeitslosengeldbezieher 115
- Arbeitslosenhilfe 182, 245
- Arbeitslosenversicherung 126, 165, 245, 247, 268, 280, 283, 285, 424
- Arbeitslosigkeit 43, 75, 78, 82, 100–101, 127, 133, 137–138, 141, 143, 162, 172–173, 178–179, 228, 245, 247–248, 259, 262, 264, 267, 272–274, 284, 294, 300, 303–304, 343, 347, 350, 364, 410, 412, 424
- Arbeitslosigkeitsrisiko 247–248, 260, 267
- Arbeitsmarkt 77, 81–82, 89, 101, 106, 118, 129, 132, 137–139, 143, 160–161, 166, 169, 171, 182, 190, 204, 222–223, 247, 259, 261, 270–274, 282, 284, 294, 326, 332–339, 342, 412
- Arbeitsmarktchancen 338
- Arbeitsmarktentwicklung 100
- Arbeitsmarktflexibilität 129
- Arbeitsmarktgleichgewicht 75
- Arbeitsmarktinstitutionen 101, 332
- Arbeitsmarktordnung 129
- Arbeitsmarktpolitik 125, 160, 339, 345
- Arbeitsmarktprobleme 345
- Arbeitsmarktprozesse 334
- Arbeitsmarktsegmentation 78, 337
- Arbeitsmarktsegmente 334
- Arbeitsmarktsegregation 338
- Arbeitsmarktsituation 332
- Arbeitsmarktstruktur 337, 338
- Arbeitsmarktstrukturierung 332, 335
- Arbeitsmarkttheorie 129, 279, 331–333, 338–339, 345
- Arbitrage 81
- Armuts 29–30, 43, 77, 102, 112, 118–119, 182–183, 225, 299, 316, 329, 346–351, 354, 364, 398, 413, 426
- Armutsfestigkeit 316
- Armutsforschung 350
- Armutslebenslagen 173
- Armutsrisiko 173
- Ars 22
- Assekuranzmodell 324
- Assoziation 28, 178
- Atheismus 292
- Attentismus 255
- Atypische Beschäftigungsverhältnisse 100, 138, 141, 174
- Atypische Haushaltsformen 172
- Aufklärung 69, 144, 217, 428
- Ausbeutung 130, 182, 215, 219, 265, 266, 268, 271, 282
- Ausbeutungsgefahren 380
- Ausbeutungssituation 329
- Ausbeutungsstrategien 219–220, 280, 319
- Ausbildung 67, 77, 99, 105, 111, 148, 420
- Ausbildungsabschluß 349
- Ausbildungsförderung 182, 252
- Ausbildungsfreibetrag 234
- Ausgleich 32, 40, 44–45, 82, 86, 97, 136, 231, 243, 271, 275, 291, 298, 330, 338–339, 341, 362
- Ausgleichsfunktion 110, 341, 363, 397
- Ausgleichsmechanismen 341, 343
- Ausgleichsprozesse 276
- Aushöhlungstendenzen 360
- Aussagensysteme 22, 285, 391
- Außenwirtschaft 85
- Außenwirtschaftslehre 78
- Außenwirtschaftspolitik 61, 96
- Außenwirtschaftsstatistik 85
- Austritt 153
- Austrittsfähigkeit 163
- Austrittsmöglichkeiten 122
- Ausweichstrategien 160, 233
- Auszahlungsmatrix 214, 217, 219
- Bad Jobs 335
- Bankbetriebslehre 343
- Basisinnovation 74, 222
- Basisinstitutionen 217
- Basiswertungen 22–24, 158–159, 173, 207, 276, 287, 319–320, 322, 407
- Baukastenbiographie 106

- Bedarf 18, 22, 39, 45, 50, 52, 57, 61, 71, 123, 155, 161, 184, 186–187, 189–190, 201, 204, 208, 258, 293, 296, 306–307, 315–316, 322, 326, 330, 355, 360, 369, 392, 397, 399, 402, 412, 415–416, 427
- Bedarfsarten 326
- Bedarfsdeckung 389
- Bedarfsermittlung 415
- Bedarfsgerechtigkeit 52
- Bedarfskriterien 129, 133
- Bedarfsorientierung 258, 414–415
- Bedarfsprüfung 221, 252, 258, 415
- Bedürfnis 52, 73, 108, 146, 189, 323, 327, 329, 428
- Bedürfnisbefriedigung 189, 227, 307, 404
- Bedürfnisgerechtigkeit 173, 325
- Bedürfniskategorien 325
- Befähigungsansatz 329
- Befristung 127–128, 133, 138, 140
- Befristungsgrund 127
- Befristungsmöglichkeit 138
- Beharrungstendenzen 170
- Beharrungsvermögen 117
- Beitrag 18, 46, 56, 63, 76, 214, 219–220, 238, 241, 244, 247, 295, 303, 333, 343, 350, 359, 375, 417, 422
- Beitragsäquivalenz 59
- Beitragsbemessung 242–243, 247, 265
- Beitragsbemessungsgrenze 242
- Beitragserhebung 285, 425
- Beitragserhöhung 164
- Beitragsfinanzierung 318
- Beitragsjahre 165
- Beitragsrückerstattung 123, 263–264
- Beitragssatz 162, 165, 242–244, 258
- Beitragszahlungen 244
- Belastungsfunktion 236–237, 238–239, 242
- Belastungskoeffizienten 236–237
- Beratung 128, 138, 182, 296, 355, 398, 406
- Beratungsfunktionen 283
- Beruf 23, 72, 105, 131–132, 139, 147, 179, 248, 351, 388
- Berufsausbildung 335–336
- Berufseinsteiger 136
- Berufserfahrung 247
- Berufsgenossenschaften 265
- Berufskrankheiten 265
- Beschäftigung 21, 65, 134, 138, 143
- Beschäftigungsbedingungen 143
- Beschäftigungseffekte 74, 100, 243
- Beschäftigungsförderungsgesetz 136
- Beschäftigungsformen 101, 130, 132, 136, 139, 162, 273, 420
- Beschäftigungsmodelle 336
- Beschäftigungspolitik 56, 73, 338
- Beschäftigungspotential 138
- Beschäftigungsschwelle 138
- Beschäftigungssicherheit 131–132
- Beschäftigungssicherungsverträge 337, 416
- Beschäftigungssituation 125
- Beschäftigungsverhältnisse 73, 76, 100, 127–129, 131, 135–136, 138, 140–141, 143, 172, 174
- Bestandsmarkt 275, 340
- Bestandsschutz 259, 261, 415, 427
- Bestandsschutzkosten 259
- Bestandsschutzregelungen 260
- Bestandsschutzvorschriften 269, 271
- Betreuungsangebote 132, 179
- Betreuungsaufwand 148
- Betreuungsleistungen 398
- Betrieb 126, 142, 413
- Betriebsgröße 76
- Betriebskosten 241
- Betriebsoptimum 260
- Betriebsprüfer 354
- Betriebsrat 126, 359
- Betriebsstätten 86
- Betriebsvereinbarungen 125, 126
- Betriebsverfassungsgesetz 128, 358–359
- Beweislast 207–208, 281
- Bewertungsmaßstab 205
- Bewertungsmöglichkeiten 402
- Bewertungsvorschriften 240
- Bildung 100, 116, 118, 127, 135, 155, 255, 268, 298, 302, 317, 334, 342, 346, 348–349, 383, 404, 412
- Bildungseinrichtungen 257
- Bildungsexpansion 118

- Bildungsinvestitionen 273
- Bildungsniveau 119
- Bildungspartizipation 117
- Bildungspolitik 31, 227, 328
- Bildungsreformen 117
- Bildungssektor 75
- Bildungsstand 133, 155
- Bindung 67, 107, 110, 131, 160, 172–173, 273, 420
- Bindungsbereitschaft 151
- Bindungsintensität 172
- Bismarck-Modell 315–316
- Bismarcksche Reformgesetze 129, 265, 392
- Bismarcksche Sozialversicherungen 29–30
- Bounded Rationality 213
- Brückenfunktion 133, 175, 177–183, 184, 397, 414–415, 422, 427
- Brückenmaßnahmen 180
- Bruttoeinkommen 227, 234, 244, 254, 258
- Bruttorentenniveau 165
- Bruttosozialprodukt 120
- Budget 253
- Budgetflexibilität 267
- Budgetinzidenz 253, 256
- Budgetkonkurrenz 415
- Budgetmaximierung 173, 278
- Budgetrestriktion 74
- Bundesländer 54, 113, 115, 132, 140, 152–153, 156, 234, 266, 358, 393
- Bundespersonalvertretungsgesetz 357
- Bundesrepublik Deutschland 58, 69, 75, 83, 125, 184, 257, 320, 335, 421
- Bundestag 147–148, 152–157
- Bürger 32, 45, 157, 164, 277, 286, 323, 385, 403–404, 416, 425
- Bürgerbeteiligung 414
- Bürgerrechte 87, 94, 104
- Bürokraten 173, 277–278, 387
- Bürokratie 104, 278
- Bürokratieforschung 280
- Bürokratisierung 103–104
- Caritas-Armutsuntersuchung 347–348
- Chancengerechtigkeit 44
- Chancengleichheit 47, 60, 178, 333, 336, 364, 414
- Chancenlosigkeit 354
- Clubs 108
- Cluster 78–79, 317
- Common Law 294
- Community Preferences 324
- Community Wants 324
- Core-Periphery 336
- Countervailing 119
- Cultural 308–309, 324–327, 330
- Cultural Lag 308–309, 325–326, 327, 330
- Dänemark 99, 317, 412
- Daseinsbewältigung 25
- Dauerhafte Arbeitslosigkeit 272
- Dauerhaftigkeit 159
- DDR 147, 153
- Deckungsbeitrag 247, 343
- Deduktion 27, 290
- Defektion 216
- Definition 20–21, 23, 25–41, 45, 48, 52, 60–61, 64–65, 80–81, 92, 97, 124, 137, 143, 172, 175, 177, 185, 191, 194–195, 201, 214, 217, 226–227, 229–230, 322, 325, 347, 355, 363, 365–366, 388, 405, 417–418
- Definitionsmethode 36, 40
- Definitionsproblematik 137
- Definitionsversuche 21, 26–28, 29, 37, 40, 65, 71, 418
- Definitionsvorschlag 20, 42
- Defizit 367, 413
- Defizitbereiche 291, 369, 376, 379, 386, 369, 408, 426
- Deflation 345
- Deformulierung 31
- Deformulierungsprozeß 201
- Deindustrialisierung 72–73, 77, 336
- De-Kommodifikation 104, 317
- Demeritorisierung 235, 324
- Demographie 137
- Demokratie 25, 55, 86, 92, 110, 164, 208–209, 226, 276–279, 305–307, 363, 365, 388, 393, 395
- Denkblockade 194
- Denkfigur 41, 124, 134

- Denklinien 365
- Denkrichtungen 47
- Dependenz 168, 328–329, 347
  - Dependenztheoretiker 329
  - Dependenztheorie 329–330
- Deprivation 341
  - Deprivationslagen 182
  - Deprivierte 119, 217
- Deregulierung 86, 88, 123, 128–130, 138, 143, 283
- Desintegration 329
  - Desintegrationsprozesse 134
- Destabilisierung 328
- Detailfragen 339, 392
- Detailprobleme 85, 248
- Determinanten 64, 71, 98, 121, 203, 327, 332, 366, 410, 421, 426
- Deutsche Historische Schule 290, 302, 307–308, 311, 367
- Deutsche Einheit 45, 83
- Deutsche Einigung 55, 154, 268, 280
- Deutscher Bundestag 148, 152–156
- Deutscher Gewerkschaftsbund 131, 136
- Deutschland 17, 45, 54, 58, 60–61, 69, 75, 82–83, 87, 99, 117, 120, 124–125, 138, 145–146, 150, 152, 159, 163, 165, 168, 174–175, 177, 184, 191, 194, 236, 257, 280, 282, 289, 297, 300, 304, 307, 309, 311, 313, 317, 320, 326, 335–336, 350–351, 354, 359, 421
- Deutung 332
- Deutungsmuster 84, 88, 111
- DGB 347–348
- Diagnose 98, 421
  - Diagnosefähigkeit 117
- Diagnostik 150, 245
- Dialektik 301
- Dialog 46, 356
  - Dialogbereitschaft 411
  - Dialogik 178
- Dichotomie 404
- Dienstaltersstufen 126
- Dienstleistungen 33, 73–76, 79, 81, 97, 121, 136, 190, 208, 223, 283, 335, 360, 402, 420
  - Dienstleistungsberufe 118
  - Dienstleistungsbeschäftigung 74
  - Dienstleistungsgesellschaft 74
  - Dienstleistungskonsum 75, 132
  - Dienstleistungsmarkt 81–82
  - Dienstleistungsnachfrage 73, 75–76
  - Dienstleistungssektor 72–74, 76, 135, 137–138, 413
  - Dienstleistungsströme 96
  - Dienstleistungstätigkeiten 73
  - Dienstleistungsunternehmen 335
- Differentialinzidenz 245, 247, 248
- Differentialrente 252
- Differenzierung 51–52, 54, 68–69, 71–72, 98, 114, 116–118, 124, 131, 133, 147, 158–159, 161, 172–173, 206, 232–233, 237–238, 240, 244, 251, 267, 292, 332–333, 338, 396, 422
  - Differenzierungsgrad 79
  - Differenzierungsprozesse 160, 396
- Diffusionseffekt 139
- Diktatoren 208, 277, 298
- Dilemma 28, 330, 428
- Direktinvestitionen 83–84
- Diskriminierung 260, 303–304, 313, 338, 341, 364
- Diskurs 40, 61, 111, 184, 188, 192, 289, 297, 299, 305
  - Diskursnische 86
- Disparität 77, 112, 178, 412–413
- Disposition 87, 130, 151, 164, 227
  - Dispositionsspielraum 126, 133, 190
- Dispositivität 106, 421
- Disput 200
- Dissonanzen 383
- Distanz 69, 172
- Distinktionen 29
- Distribution 52
  - Distributionsergebnisse 397, 399
  - Distributionsmechanismen 396, 407
  - Distributionsprinzip 52
  - Distributionsproblem 210, 400
  - Distributionsregeln 362
  - Distributionsphäre 52
  - Distributionsverfahren 51, 418
- Disziplinierung 111, 279
- Diversifizierung 117
- Dogma 64, 303

- Dogmengeschichte 24, 42, 188, 292, 367
- Domäne 94, 167
- Domestizierung 98
- Dominanz 52, 71, 246, 250, 332, 377, 401
  - Dominanzhypothese 170
- Doppelbelastung 141
- Doppelnutzung 112
- DPWV 347–348
- Drei-Sektoren-Hypothese 72
- Drittelparität 357
- Drittmittelfinanzierung 127
- Drittweltisierung 329
- Drohpotential 86
- Dualisierung 77, 89, 118, 336–337, 420
- Dualismus 70
- Dualität 132, 194, 382, 384
- Dumping 97
- Durchschnitt 83, 99, 116, 170
  - Durchschnittsangaben 115
  - Durchschnittsbelastung 258
  - Durchschnittseinkommen 53, 115, 132, 352
  - Durchschnittssteuersatz 234
  - Durchschnittsverdiener 148
  - Durchsetzungsfähigkeit 119, 122–123, 129, 133, 143, 319, 357, 371
- Eckrentner 245–246
- Effektivität 122, 218, 312, 319, 355, 402–407, 410, 415
- Effizienz 69, 94, 210–211, 217–218, 226, 229, 241–242, 256, 260, 262–263, 265, 276, 301, 313, 319, 357, 360, 402, 404–405, 410
  - Effizienzbegriff 291
  - Effizienzkriterien 129
  - Effizienzlohntheorie 272–273
  - Effizienzorientierung 401
  - Effizienzsteigerung 176
- Egoismus 109, 218
- Ehe 110, 144–146, 149–151, 153, 157–158, 172
  - Eheförderung 161
  - Ehegattensplitting 234
  - Ehepaare 102, 152, 156, 159, 421
  - Ehepartner 105, 145, 149, 154
- Ehescheidung 154
- Eheschließung 146, 149, 153, 160, 204
- Eigeninteresse 91, 109, 173, 280, 393
- Eigenkapitalrendite 262
- Eigennutz 323
  - Eigennutzaxiom 280
  - Eigennutzorientierung 377
  - Eigennutzpostulat 195
  - Eigennutzstreben 109, 292
- Eigentum 294
  - Eigentumserwerb 275
  - Eigentumsgarantie 122, 257
  - Eigentumsrecht 311, 355, 394
- Eigenverantwortlichkeit 282, 416
- Eigenverantwortung 123, 413
- Eigenvorsorge 123, 171
- Eingliederung 129
- Eingrenzung 32
- Einkommen 56, 61, 73–75, 114, 116, 119, 122, 138, 148, 155, 158, 161, 170, 187, 189, 201, 223, 226–227, 230, 232–234, 236–239, 241, 244, 248–249, 251, 253, 256, 258, 260, 271, 277, 333, 335, 341–342, 348–349, 352–353, 383, 388, 403, 405, 411, 415
- Einkommensarmut 347
  - Einkommensbegriff 236, 238–239
  - Einkommensdisparität 364, 420
  - Einkommenselastizität 73
  - Einkommensklassen 75, 113–114, 234, 236, 238–239, 244, 251, 297, 353, 411
  - Einkommensmaximierung 390
  - Einkommensniveau 81, 172, 236, 405, 415
  - Einkommensquellen 294
  - Einkommensredistribution 22, 191
  - Einkommensreichtum 352
  - Einkommensteuer 114, 230–235, 239, 241–242, 244, 258, 282, 284, 346
  - Einkommensteuerbelastung 237
  - Einkommensteuersatz 244
  - Einkommensteuerstatistik 114, 233
  - Einkommensverteilung 112, 114–115, 196, 227, 233
- Einkünfte 114
- Einnahmeausfälle 162

- Einpersonenhaushalt 102, 150, 155, 156, 172
- Einverdienerhaushalt 234, 248
- Einzelfallhilfe 351
- Einzelrationalität 383
- Einzelspielräumen 384
- Einzelunternehmer 137
- Einzelunterversorgungslagen 348
- Eklektizismus 375, 408
- Elendsghettos 79
- Eliten 354
- Eltern 144–145, 148, 152, 157, 160, 172
- Emanzipation 98, 110, 307
- Emergenz 220–221, 302, 311
- Empathie 414
- Empirische Evidenz 53
- Empirische Tests 53, 301
- Empirische Untersuchungen 58, 107, 139, 236, 317, 342
- Empirischer Bedeutungsverlust 134, 151
- Endogene Strukturprobleme 112
- Endogenisierung 301
- Engelsches Gesetz 73, 352
- Entdeckungsverfahren 178, 365
- Entdifferenzierung 103, 152
- Entgrenzung 88, 351
- Entkopplungstendenzen 146
- Entlastungseffekt 239
- Entlastungsleistungen 229, 393
- Entlastungswirkung 234
- Entlohnung 227, 232, 297, 333–334
- Ent-Naivisierung 111
- Entscheidung 22, 33, 44–46, 75, 83, 109–110, 148–149, 162, 202, 211, 286, 305, 316, 319, 323, 362, 369, 381, 387, 395, 398, 402–403
  - Entscheidungsalternativen 394
  - Entscheidungsbefugnisse 277
  - Entscheidungsbündel 324
  - Entscheidungsfindung 34, 277, 355, 371, 393
  - Entscheidungsfreiheit 57
  - Entscheidungskriterium 180
  - Entscheidungsoptionen 150
  - Entscheidungsproblem 298
  - Entscheidungsprozeß 209, 277, 285–286, 298, 425
  - Entscheidungsrechte 224
  - Entscheidungsregel 44, 422
  - Entscheidungsrelevanz 163
  - Entscheidungssituation 196, 219, 380–381
  - Entscheidungsspielraum 147, 173, 277, 283, 408
  - Entscheidungsverfahren 279, 286, 291, 323, 355, 360, 363, 387–388, 406
  - Entscheidungsverhalten 216
  - Entscheidungswege 121
- Entstaatlichung 122, 163, 221, 245
- Entstrukturierung 117
- Entwicklung 17, 20–21, 29–30, 33, 56, 65, 67, 69, 71–72, 77, 83–85, 92, 97, 100, 106–108, 111–112, 115, 119, 124, 136–140, 152, 155–156, 165, 167, 198–199, 203, 228, 245, 269, 279, 281–282, 286, 291–292, 298–299, 301, 305, 308–309, 311, 313–314, 316–319, 327, 336, 344, 348, 355–356, 358–359, 362–363, 366, 369, 379, 406, 411, 413, 417, 419–420, 426
  - Entwicklungsbegriff 298
  - Entwicklungschancen 340
  - Entwicklungsfähigkeit 31, 368
  - Entwicklungsgeschichte 144
  - Entwicklungsländer 95, 97, 329
  - Entwicklungslinien 29, 33
  - Entwicklungsmöglichkeiten 192, 329
  - Entwicklungsmuster 318
  - Entwicklungspfad 318
  - Entwicklungsphase 76
  - Entwicklungspotential 135, 195
  - Entwicklungsprozeß 329, 392
  - Entwicklungsstand 107
  - Entwicklungstheorie 26, 198, 309
  - Entwicklungsweg 313
- Entwurzelung 327
- Entzauberung 85, 103
- Enumerationsproblematik 28
- Erbschaften 250
  - Erbschaftssteuer 230, 241
  - Erbschaftssteuerrecht 116
  - Erbschaftswelle 116
- Erfahrungsobjekt 20–21, 23, 26, 44, 185, 199, 366, 379, 402, 417, 423



- Ergebnisgerechtigkeit 60, 65, 179, 365, 419  
 Ergebnissteuerung 178  
 Erkenntnisobjekt 21  
 Erkenntnistheorie 62  
 Erlebnismilieu 117  
 Ernährerehe 159, 161, 173  
 Erosion 70, 72, 162, 172, 358, 421–422  
   – Erosionserscheinungen 221  
   – Erosionstendenzen 70  
 Ersparnis 353  
   – Ersparnisbildung 342  
 Ertrag 55, 46, 343, 356  
   – Ertragschancen 260, 411  
   – Ertragssparen 342  
   – Ertragssteigerung 25  
   – Ertragszuwächse 180  
 Erwartung 57–58, 81, 260, 263, 286, 384, 411  
   – Erwartungsnutzen 48  
 Erwerb 42  
   – Erwerbsarbeit 59, 98–100, 102, 123, 135, 140, 159–160, 169, 317, 421  
   – Erwerbsarbeitszentriertheit 123  
   – Erwerbsbeteiligung 131  
   – Erwerbsbindung 170  
   – Erwerbsbiographie 105, 126  
   – Erwerbseinkommen 174, 182  
   – Erwerbspersonen 138  
   – Erwerbsstatus 54, 59, 123, 173, 244, 254–255, 316, 342  
   – Erwerbssystem 100  
   – Erwerbstätige 73, 77, 90, 99, 133, 143, 171, 247, 253, 255, 283  
   – Erwerbstätigkeit 99–101, 103, 105–106, 131, 159, 203, 220, 413  
 Europa 89, 95, 100, 102, 167, 296, 300, 313  
   – Europäische Gemeinschaft 239  
   – Europäische Kommission 80  
   – Europäische Union 91–92, 96, 102, 235, 314, 416  
   – Europäische Währungsunion 88–89  
   – Europäische Wertestudie 107  
 Evaluation 338  
 Evolutionary Science 292  
 EVS 113, 115–116  
 Existenz 54, 78–79, 119, 142, 151, 169, 198, 209, 211–212, 259, 262, 276, 289, 304, 312, 327, 345, 368, 386, 398, 400–401, 406  
 Existenzbedingungen 189, 201  
   – Existenzminimum 59, 174, 226, 315, 321, 346–348  
   – Existenzsicherung 199  
 Exit Option 86, 122, 179, 256, 335, 359, 366, 421, 426  
 Ex-Post-Beitragserhebung 268  
 Fairness 47, 49, 285, 333, 418, 425  
 Faktor Arbeit 81, 89, 123, 222, 282, 344, 411  
 Faktor Kapital 81, 411  
 Faktorausstattung 78, 256, 353  
 Faktoreinkommen 237  
 Faktoreinsatz 209  
 Faktorpreisausgleich 334  
 Faktorpreise 86, 97  
 Falsifikation 85, 301  
 Falsifizierbarkeit 329, 406  
 Familie 42, 102–103, 105–106, 110, 131–132, 139, 144–154, 157–159, 161–162, 169, 172, 179, 183, 250, 304, 328, 377, 385  
   – Familienangehörige 246, 250  
   – Familienbegriff 145  
   – Familienbindung 170  
   – Familienernährer 124, 159, 161  
   – Familienförderung 110, 145, 158, 161  
   – Familienformen 143, 151, 154  
   – Familienfunktionen 110, 158  
   – Familiengröße 231, 248  
   – Familiengründung 146–148, 158, 163  
   – Familienhaushalte 152  
   – Familienideal 151  
   – Familieninteressen 157  
   – Familienleitbild 144  
   – Familienlohn 161  
   – Familienphase 152–153  
   – Familienpolitik 109, 145, 157–158, 160, 204  
   – Familiensektor 151  
   – Familienstand 59, 248, 260  
   – Familienstatistik 150

- Familienstruktur 124
- Familientyp 248
- Familienverbund 157
- Familienvorstellung 144
- Familienzyklus 103, 153
- Fehlallokation 258
- Fehlanreize 319, 379
- Fehlentwicklungen 329, 395
- Fehlzeiten 136
- Fertigungstiefe 74
- Feudalsystem 144
- Filtering-Theorie 275–276, 340
- Finalziele 42–43, 45
- Finanzierung 59, 171, 240, 242–243, 252–253, 259, 280, 392, 411, 414
  - Finanzierungsbasis 162, 172
  - Finanzierungslast 411–412
  - Finanzierungsprinzipien 176
  - Finanzierungsprobleme 162, 414
  - Finanzierungsquelle 411
  - Finanzierungsverfahren 242
  - Finanzpolitische Transfers 230
  - Finanzpsychologie 231
  - Finanzwissenschaft 226, 231
- Firmenkunden 343
- First-best-Ökonomie 210
- Fixkosten 260, 275
- Flächentarifverträge 337
- Flexibilisierung 100, 125, 127–128, 130–131, 142, 337
- Flexibilität 73, 131, 142, 232, 261, 273, 330
  - Flexibilitätsanforderung 141, 330
  - Flexibilitätserwartungen 149
- Flexicurity 415
- Fluktuation 335
- Forscherpersönlichkeiten 368, 369, 417
- Forschung 75, 100, 138, 217, 231, 304, 308, 314, 342, 369, 391, 395
  - Forschungsansatz 349
  - Forschungsprogramme 26, 27, 300, 308
- Fortschritt 80, 82, 89, 93, 245, 289, 396
  - Fortschrittsszenario 71
- Frame-Konzept 381
- Franchisekonzepte 128
- Frauen 73, 100, 103, 120, 131–133, 135–136, 139, 146–147, 149–150, 153–154, 161, 203, 245, 248, 349
  - Frauenarbeitsplätze 161
  - Frauenerwerbstätigkeit 101, 135, 138
- Free-Rider-Problem 225
- Freiheit 45, 56–57, 59, 104, 143, 177, 209, 293–294, 306, 315, 320–321, 327, 362, 365, 389, 418–419
  - Freiheitsbegriff 294
  - Freiheitsrechte 306
- Freiräume 100, 117, 352
- Freiwillige Kinderlosigkeit 149
- Friedensgrenze 242
- Friedenszeiten 196
- Führungsanspruch 186
- Führungseliten 79
- Führungspersonal 176
- Führungspositionen 392
- Fundamentalismus 107, 204, 217
- Fundamentalkritik 18
- Funktion 67, 70–71, 101, 110, 124, 146, 150, 176, 178, 189, 193, 195, 202, 219, 234, 263, 274, 291, 294, 305, 321, 333, 361, 392
  - Funktionale Spezialisierung 160, 169, 258–259
  - Funktionsausübung 158
  - Funktionserfüllung 69, 110
  - Funktionsfähigkeit 397
  - Funktionsmängel 40, 59, 84, 327, 379
  - Funktionszusammenhang 38
- GATT 97
- Gattungsbegriff 340
- Gebersicht 371, 404, 406, 415
- Gebrauchsgüter 238
- Gebrauchswert 43
- Geburt 144
  - Geburteneinbruch 147
  - Geburtenjahrgänge 154
  - Geburtenkontrolle 148, 150
  - Geburtenrate 144
  - Geburtenrückgang 77, 149, 153, 161–162
- Gefahren 90, 240, 264, 267, 283, 285, 323, 341, 381, 395, 408, 424, 426

- Gefangenendilemma 213–214, 217, 220
- Gegenentwurf 299, 309
- Gegensatz 22, 45, 48, 53, 61, 74–75, 78, 82, 102, 111, 117, 132, 145, 151, 176–177, 181, 195, 207, 209, 214, 228, 236, 240, 264, 274, 278, 287, 289, 298, 303–304, 308–309, 311, 314–315, 326, 331, 351, 353, 356–357, 361, 365, 367–368, 371, 389, 411, 421, 424
- Gegenseitigkeit 215, 216, 414
- Gegenwart 35, 369
- Gegenwartskonsum 217, 237, 266
- Gehaltstarifverträge 228
- Geisteshaltung 377
- Gemeinschaft 38, 42, 50, 87, 98, 107, 109, 144, 189, 217, 239, 386, 416
- Gemeinschaftsbedürfnis 324–325
- Gemeinwesen 30
- Gemeinwohl 31, 277, 292
- Generalisierte Reziprozität 414
- Generalisierung 101, 144, 199, 391
- Generation 90, 154, 163, 186, 280, 296, 411
- Generationenkonflikt 419
  - Generationenvertrag 163
- Gerechtigkeit 18, 29, 39–47, 49–61, 65, 94, 111–112, 117, 166–167, 175, 177–180, 184, 186, 193, 204, 207, 211–213, 219, 225, 230–231, 252, 279, 281, 293, 305, 364–365, 371, 381, 385, 387–389, 412, 418–419, 422, 427
- Gerechtigkeitsansprüche 176
  - Gerechtigkeitsbegriff 43, 44, 50–51, 54
  - Gerechtigkeitsdimensionen 394
  - Gerechtigkeitsempfinden 53
  - Gerechtigkeitsforschung 386
  - Gerechtigkeitskonzeption 42, 46, 49, 53, 54, 199, 385
  - Gerechtigkeitskriterien 407
  - Gerechtigkeitsorientierung 44
  - Gerechtigkeitsprinzipien 48
  - Gerechtigkeitsproblem 178, 418
  - Gerechtigkeitsstest 49
  - Gerechtigkeitsvorstellungen 51, 54–55, 58, 387, 395
- Geringfügigkeitsgrenze 126, 131
- Geringqualifizierte 75, 82, 136
- Geschlecht 54, 102, 144, 172, 244, 246–248, 271, 297, 304, 335, 338
- Geschlechterproblematik 139
- Gesellschaft 23, 25, 30–33, 38, 40, 42–43, 45, 47, 49–53, 55, 57–65, 68–69, 77, 90, 94, 99–100, 104, 106–107, 109–111, 120, 123, 141, 144, 151, 162, 168, 170, 172, 175, 178, 180, 183–184, 190, 194, 196, 199, 204, 206, 215, 224, 228, 230, 268, 282, 286, 297–299, 305–306, 324, 329, 346, 385–389, 393–394, 396–397, 399, 405, 407, 412, 418, 420, 422
- Gesellschaftsgestaltung 369
  - Gesellschaftsgruppen 32
  - Gesellschaftsklasse 30
  - Gesellschaftskrise 84
  - Gesellschaftskritik 351
  - Gesellschaftslehre 31
  - Gesellschaftsmitglieder 47, 388
  - Gesellschaftsordnung 32, 38–39, 47, 51, 72, 329, 388–389
  - Gesellschaftspolitik 30–32, 43, 56, 65, 88, 176, 188, 191, 197–198, 377, 418
  - Gesellschaftsstruktur 32
  - Gesellschaftstheorie 43, 46, 53, 195, 301
  - Gesellschaftsvertrag 379, 385, 392, 396, 427
  - Gesellschaftswandel 99
  - Gesellschaftszwecke 30
- Gestaltung 22, 37, 108, 176, 178, 195–196, 232, 293, 305, 354, 361, 380, 396, 416
- Gestaltungsansprüche 82, 172
  - Gestaltungsauftrag 428
  - Gestaltungskompetenz 85
  - Gestaltungsmöglichkeiten 88, 284
  - Gestaltungsoptionen 26, 109–110, 279, 305, 366
  - Gestaltungsprinzipien 123, 266
  - Gestaltungsspielräume 172, 174, 342, 366, 411, 427
- Gesundheit 72, 135, 138, 251, 348, 383
- Gesundheitsgüter 52, 265, 285, 404, 425
  - Gesundheitsökonomik 52
  - Gesundheitspflege 238

- Gesundheitssektor 227, 245, 313
- Gesundheitsversorgung 90, 279, 412
- Gewerkschaften 95, 228, 232, 235, 273, 357–359
- Ghettobildung 313
- Gilden 334
- Gini-Koeffizient 234, 241
- Gleichbehandlung 282
- Gleichberechtigung 178, 368
- Gleichgewicht 57, 275, 343
  - Gleichgewichtskonzept 291
  - Gleichgewichtslösung 208, 274–275, 301
  - Gleichgewichtspfad 273
  - Gleichgewichtstheorie 291–292
  - Gleichgewichtszustand 272
- Gleichheit 41–42, 44, 50, 52, 57, 178, 217, 418
  - Gleichheitsideal 39
- Globalisierung 80–87, 93–94, 99, 105, 166, 184, 202, 256, 329, 341, 366, 377, 416, 420, 426, 428
  - Globalisierungsbegriff 81
  - Globalisierungsdebatte 84
  - Globalisierungsdiskussion 84
  - Globalisierungsgewinner 329
  - Globalisierungshysterie 85
  - Globalisierungsmöglichkeiten 86
  - Globalisierungsprozesse 87, 89
  - Globalisierungsthese 83, 85–86, 93
- Globalsteuerung 296
- Good Jobs 118, 335
- Governmentsstrukturen 394
- Grenzen 18, 52, 55–57, 75, 89, 100, 103, 110, 132, 139, 172, 176, 195–196, 200–201, 258, 269, 283–284, 287, 297, 332, 362, 364–368, 376, 379, 381, 395–397, 399, 407–408, 413, 419, 422–426
  - Grenzbereich 376, 383, 396, 409, 427
  - Grenzertrag 179–180
  - Grenzfall 209
  - Grenzgebiete 35
  - Grenzkäufe 240
  - Grenzkosten 210, 248
  - Grenznutzen 210
  - Grenzproduktivität 297, 346
  - Grenzsteuerbelastung 234
  - Grenzüberschreitung 397
  - Grenzverletzungen 52
  - Grenzziehung 52–53, 346, 396
- Großgruppen 67–70, 107, 377
- Grundanliegen 57, 195
- Grundannahmen 48, 338, 381, 423, 426
- Grundbedarf 326, 327, 330, 352
- Grundbedürfnisse 36, 52, 56, 95, 238, 419
- Grundgesetz 42, 122, 145, 257
- Grundkonsens 286, 371, 376, 387, 392, 396, 403, 406, 408, 426
- Grundkonzeption 272
- Grundlagenforschung 17
- Grundrechte 41, 47, 329, 399
- Grundsicherung 58, 60, 268, 283, 285, 315–316, 328, 424
  - Grundsicherungselemente 351, 413
  - Grundsicherungsforderungen 351
  - Grundsicherungssystem 221, 316
- Grundsteuer 240–241
- Grundvermögen 115
- Gruppe 31, 50, 61, 90, 98, 151, 169–170, 172, 215, 218, 244, 304, 328–329, 350, 352, 377
  - Gruppenbeziehungen 187, 189, 204
  - Gruppendifferenzierung 316
  - Gruppengröße 216, 220–221, 380
  - Gruppenidentität 218
  - Gruppensimulationsmodelle 237
- Habits 381
- Handelskammer 335
- Handlungsbedingungen 386
- Handlungsblockaden 108, 212–213, 221, 397
- Handlungsfreiheit 178
- Handlungsmodell 311, 379, 383
- Handlungsnebenfolge 59
- Handlungsoptionen 64, 170, 275, 362
- Handlungsrationalität 204, 213
- Handlungsspielräume 18, 57, 88, 105, 110, 229, 347
- Handlungstheorie 384
- Hausfrauenhe 159
- Haushalte 74–76, 102, 105, 115–116, 118, 136, 152–153, 155–156, 173–174,

- 232–233, 235–241, 251–252, 341–343, 352–354
- Haushaltsabgrenzungen 248
- Haushaltsformen 98–99, 102–103, 105, 123, 144, 147, 149–152, 155, 158, 160, 169, 172–174, 179, 184, 330, 421–422
- Haushaltsgründung 203
- Haushaltsnetzwerke 169
- Haushaltsökonomie 75
- Haushaltsproduktion 75
- Haushaltstypen 102, 112, 148, 150, 156, 244, 255
- Haushaltstypologie 238
- Hausvater 144
- Hedonismus 292
- Heirat 350
- Heiratsalter 154
- Heiratshäufigkeit 154
- Heiratsneigung 154
- Heiratsverhalten 153
- Hermeneutik 301–302
- Heterodoxie 289–292, 302
- Hilfeansatz 349, 351
- Hinterbliebenenrente 348
- Hintergrundkriterien 118
- Historische Schule 27, 191, 290, 302, 307–309, 311, 313, 360, 367
- Holistik 301
- Homo Culturalis 384
- Homo Oeconomicus 188, 216, 218, 295, 325, 362, 377, 380–381, 383–384
- Homo Socialis 188, 200
- Humankapital 59, 74, 96, 162, 224, 257, 273, 346
- Humankapitalbildung 223
- Humankapitalinvestitionen 82
- Humankapitalorientierung 332
- Humankapitaltheorie 272, 332
- Humankapitalvermögen 240
- Hypothesen 202, 221, 300, 302–304, 328
- Hypothesensystem 327
- Idealtypen 218, 316–317, 349
- Idealtypische Handlungsempfehlungen 257, 281, 322, 361–362
- Ideengeschichte 92
- Ideologie 29, 50, 188, 218, 375, 390, 401
- Immobilien 234, 241, 256
- Immobilienvermögen 352
- Immobilität 340, 411
- Implementation 362
- Imputationsproblem 297
- Indikator 71, 79, 137, 147, 151, 163, 217–219, 224, 229, 232, 246, 289, 331, 352, 390, 420, 425
- Individualisierung 98–102, 105–106, 109, 111, 117, 125, 184, 377
- Individualisierungschancen 170
- Individualisierungsdruck 101
- Individualisierungsprozeß 111
- Individualismus 290, 380–381
- Induktivität 330
- Industriearbeiter 29–30, 33
- Industriegesellschaft 68, 74, 99, 107, 217, 296, 394, 420–421
- Industriemodell 72, 125
- Industrieproletariat 142
- Industriestaaten 89, 92, 98, 105, 235, 345, 425
- Ineffizienzen 69, 205, 225, 258, 262, 265, 268, 279, 281, 287, 360, 379, 382
- Information 74, 209–212, 262–264, 271, 338, 355, 370–371
- Informationsasymmetrie 48, 264
- Informationsdienstleistungen 74
- Informationsgesellschaft 74
- Informationskosten 212–213, 370, 400
- Informationsmarkt 263
- Informationstechnologie 74, 77, 82
- Initiationsritus 291
- Innovationen 76, 162, 336, 392
- Innovationsbereitschaft 80
- Innovationsfähigkeit 78–80
- Innovationshindernis 162
- Innovationspotentiale 79, 180
- Innovationswettbewerb 78, 80, 93, 223, 420
- Insider 180, 259–260, 282, 424
- Insider-Outsider-Theorie 273
- Institution 17, 34, 49, 58, 67–68, 70, 90–91, 101, 106–107, 109, 111–112, 144, 146, 159, 167, 173, 177, 204, 213–215, 217, 219–221, 263–264, 269, 271–272, 279–280, 286–287, 291,

- 293–295, 301, 304–305, 307–309, 311–312, 319, 321, 325, 330–331, 345–346, 355, 358–363, 365, 370–371, 380–383, 385–388, 392, 399, 401–402, 406
- Institutionalisierung 109, 121, 268
- Institutionalismus 215, 288–292, 294, 297–302, 305–313, 325–326, 330–331, 333, 343–344, 346, 351, 356, 361–366, 379, 402, 408, 425–426
- Institutionalisten 288–289, 293, 299–304, 306, 310–311, 330–331, 340, 346, 355, 360–361, 400, 411
- Institutionenbegriff 370, 399–400
- Institutionenemergenz 108, 213–214, 219, 220, 397, 407, 423
- Institutionenökonomik 269, 288, 301, 307, 311–312, 331, 370–371, 378, 400
- Instrumentalisierung 162, 285, 395, 424
- Instrumentenauswahl 25
- Instrumentengruppen 180–182
- Integration 23, 31, 38, 41, 49, 61, 68, 81, 83, 87, 91–92, 94–95, 107, 162, 175–176, 180, 206–207, 231, 257–258, 268, 271, 314, 359–360, 369, 381, 383, 390, 400, 422
- Integrationsaufgabe 40
- Integrationsleistung 55, 58, 60
- Integrationsproblem 41, 69, 71, 166, 168, 171, 174, 422
- Interdisziplinarität 205, 366
- Interesse 23–24, 47, 49, 51, 65, 78–79, 82, 84, 90, 92, 95, 100, 117, 119–120, 129, 131, 139, 142–143, 167, 169, 173, 195, 216, 228–229, 273, 278–279, 281, 286, 323–324, 326–327, 329–331, 351, 356–358, 360, 371, 387, 395, 403, 410–411, 414, 417, 422, 425
- Interessenkonflikte 168, 176–177, 293–294, 304, 327, 365, 392
- Interessenverbände 90, 120, 229, 283
- Interessenvermittlung 176
- Internalisierung 96, 298, 382
- Internet 83
- Intervention 48, 57, 89, 95, 107, 128, 167, 207–208, 213, 266, 271, 281, 296, 341, 344, 355, 363
- Interventionismus 35
- Invalidität 45, 182, 264
- Inzidenz 230–232, 237, 240–243, 250, 252–253, 255, 283, 424
- Inzidenzanalyse 231, 241, 284, 330, 411, 424
- Irrationalität 93, 107, 217
- Jedermannarbeitsmarkt 127, 335
- Jugendarbeitsschutz 126
- Kaiserreich 87, 145
- Kampfbegriff 58, 84
- Kapital 39, 70, 75, 81–83, 282, 411, 416
- Kapitaldeckungsverfahren 268
- Kapitaleigner 87, 121–122, 224, 265, 356, 421
- Kapitalintensität 78, 411
- Kapitalismus 40, 69, 196, 293, 298, 420
- Kapitalmarkt 81–82, 86, 121, 252, 266–267, 270, 341, 346, 363, 411
- Kapitalmarktstrukturen 96
- Kapitalmarkttheorie 341–342
- Kapitalmobilität 282, 411
- Kapitaltransaktionssteuer 96
- Kapitalverkehrskontrolle 411
- Kathedersozialisten 22, 191
- Katholische Soziallehre 36
- Kaufmannsgehilfenbrief 335
- Kausalmodelle 157
- Kernbelegschaft 82, 131, 136–137, 139, 421
- Kernhaushalte 169
- Keynesianer 344
- Keynesianismus 64, 199, 207, 296, 338, 343–345
- Kinder 102, 112, 119, 132, 144–146, 148, 150, 152, 156, 159, 161–162, 203, 234, 236, 248, 258, 331, 415
- Kinderarbeit 148, 362, 397
- Kinderbetreuung 179
- Kindererziehung 110, 147
- Kinderfeindlichkeit 148
- Kinderförderung 157
- Kindergeld 96, 252
- Kinderkomponente 351

- Kinderkosten 148
- Kinderlosigkeit 148–150, 155, 157
- Kinderwunsch 149, 153
- Kindheit 102, 105, 293
- Klassen 30, 116–117, 145
- Klassengesellschaft 69, 116
- Klasseninteressen 30
- Klassenkonflikt 170
- Klassen-Monopol 304
- Klassenpolitik 176
- Klassiker 98, 302
- Kleinfamilie 102–103
- Kleingruppe 144, 166
- Kleinunternehmer 170
- Knappheit 190, 192, 197, 202, 227, 293–294, 380
- Knappheitsbegriff 294
- Knappheitsproblem 363
- Knappheitsrelationen 227, 271
- Kohärenz 38
- Kohärenzproblem 41
- Kohorteneffekt 154
- Kohortenfertilität 153
- Kollektiv 124, 247, 267, 271, 385
- Kollektivbedürfnisse 324, 402
- Kollektivgut 214, 219
- Kollektivgutilusion 279
- Kollektivierung 327
- Kolonialisierung 51
- Kommodifikation 104
- Kommunismus 39–40
- Kommunitarismus 47, 49, 386
- Kommunitaristische Kritik 49–50, 173, 325, 387
- Kompatibilitätswissen 200
- Kompensation 157, 228, 247, 266, 369, 376, 408
- Kompensationskriterien 211
- Kompensationsleistungen 96
- Komplexe Gleichheit 50
- Konditionierung 380
- Kondratieff-Zyklus 74
- Konflikt 68, 124–125, 174, 176–177, 232, 260, 283, 331, 356–357, 405, 420
- Konfliktfähigkeit 169
- Konfliktpotential 142
- Königsgedanke 22, 191
- Königsweg 412, 428
- Konjunktur 83
- Konjunkturanalyse 295
- Konjunkturpolitik 297, 364
- Konjunkturstabilisierung 224
- Konjunkturverlauf 136
- Konjunkturzyklen 295, 303, 395
- Konsens 50, 55, 65, 93–96, 105, 124, 186, 225, 228, 236, 252, 290, 315, 357, 381, 395
- Konsenskultur 202
- Konsenssuche 51
- Konservatismus 36
- Konstrukt 84, 201, 300, 312
- Konstruktion 144, 250, 265–266, 303, 386
- Konstruktionsprinzipien 253, 316
- Konsum 48, 73, 76, 235–237, 241, 342, 352–353, 388
- Konsumquote 235, 239–240
- Konsumstruktur 235, 239–240, 352
- Konsumtrend 353
- Konsumverzicht 353
- Konsumenten 321, 390, 404
- Konsumentenkredite 174
- Konsumentensouveränität 322, 402, 405
- Kontrahierungszwang 265–266, 274, 282
- Kontraktkurve 211
- Konvergenz 88–89, 92, 94, 97, 207, 318, 332, 336, 343–344, 420
- Konzentration 78–79, 102–103, 187, 198, 204, 241, 253, 258, 289, 315
- Konzertierte Aktion 358–359
- Konzertierungskultur 202
- Kooperation 107–108, 213–217, 219, 359–360, 385, 416
- Kooperationsblockaden 213, 271
- Kooperationsneigung 217
- Kooperationsnormen 217
- Kooperationsstrategie 108, 216
- Kooperationsunwilligkeit 215
- Kooperationswahrscheinlichkeit 216
- Kooperationszwang 142
- Kosten 59, 75, 97, 110, 121–122, 129, 148, 164, 211–212, 218, 222, 247, 251–252, 256, 263–267, 270, 275, 279, 298–299, 312, 319, 356, 359, 362, 394, 401

- Kosteneffizienz 284
- Kostenelemente 148
- Kostenfunktionen 371
- Kräftefeld 169
- Kräfteparallelogramm 143, 228
- Kräftezersplitterung 169
- Krankenversicherung 244–245, 248, 250, 258, 265–266, 268, 279, 282, 285
- Krankheit 182, 245, 247, 264
- Kreislauf 109, 305
- Kriminalität 102
  - Kriminalitätsgefahren 340
- Kritischer Rationalismus 21, 301, 406
- Kryptotypen 317
- Kulturpolitik 61
- Kulturwissenschaften 200, 302
- Kündigung 126, 133, 271, 274, 337
  - Kündigungsdrohung 280
  - Kündigungsschutz 126, 130, 182–183, 259, 261, 270
- Kunstlehre 21–22, 24–26, 63, 65, 187, 190, 192, 197, 206, 369, 417
- Kurzarbeitergeld 181
- Lag 135, 154, 308–309, 325, 327, 330
- Lageanalyse 64, 67–68, 71, 73, 75, 77, 79, 81, 83, 85, 87, 89, 91, 93, 95, 97–99, 101, 103, 105, 107, 109, 111, 113, 115, 117, 119, 121, 123, 125, 127, 129, 131, 133, 135, 137, 139, 141, 143, 145, 147, 149, 151, 153, 155, 157, 159, 161, 163, 165, 366, 417, 419–420, 426
- Langfrist-Institutionen 383
- Längsschnitt 102–103, 173, 244, 253
  - Längsschnittbetrachtung 104, 247
  - Längsschnitteffekte 247
  - Längsschnittphänomen 99, 153
- Langzeitarbeitslose 119, 179, 363
- Langzeitarbeitslosigkeit 100–101, 337, 347, 424
- Langzeitsozialhilfeempfänger 119
- Lean Production 336
- Lebensabschnitt 146, 151
- Lebensart 107–108
- Lebenschancen 98, 106, 117
- Lebenseinkommen 132
- Lebenseinkommensversicherung 47, 212, 219, 388
- Lebensentwurf 110, 146, 151, 173/249
- Lebenserwartung 152, 155, 246
- Lebensformen 56, 70–72, 104, 117, 144, 146, 150, 152, 155, 157, 159, 161, 173, 249, 299
- Lebensgemeinschaften 154, 416
- Lebenslage 32–33, 54, 106, 173, 189, 194, 197, 227, 275, 329, 347, 349–350, 352, 354
  - Lebenslagenansatz 24, 106, 188, 196–197, 205, 347–348
  - Lebenslagenperspektive 197
  - Lebenslagentheorie 227, 384
- Lebensphasen 101, 104–105, 349
- Lebensplan 150, 178
- Lebensqualität 100, 108
- Lebensrisiken 59, 90, 123, 181–182, 215, 262, 264, 267–268, 387, 414
- Lebensstile 117, 150, 170
- Lebenswelten 101
- Lebenswirklichkeit 31
- Lebenszyklus 150, 155, 248
- Leerformel 44
- Legaldefinitionen 415
- Legitimation 41, 47, 56, 88, 91, 94, 97, 112, 124, 164, 167, 178, 277, 286, 371, 387, 405, 421, 425
  - Legitimationskrise 55, 88
  - Legitimationsprobleme 110
  - Legitimationsverlust 220
- Legitimität 51, 55, 258, 322, 325, 362, 379, 405
- Leidbild 353
- Leiharbeit 127, 136, 139
  - Leiharbeitsfirmen 131
- Leistungen 17, 30, 110, 128, 145, 159, 194, 220–221, 223, 238, 249, 251, 255, 258, 266–267, 270, 280, 282, 299, 314, 343, 348, 350, 360, 392, 398, 404, 414
  - Leistungsanreize 233
  - Leistungsansprüche 221, 266, 315
  - Leistungsausschluß 221, 258, 263, 266
  - Leistungsberechtigte 348
  - Leistungsbereiche 251
  - Leistungsdifferenzierung 343



- Leistungsempfänger 246, 328
- Leistungserbringer 279, 416
- Leistungsfähigkeit 77, 97, 194, 202, 223, 235, 244, 265, 283, 287–288, 318, 364, 366–367, 376, 379, 395, 408–409, 411, 423–424, 426
- Leistungsfall 264
- Leistungsgerechtigkeit 52
- Leistungsgesetz 267
- Leistungsgewährung 181, 242–243, 247, 265, 285, 425
- Leistungsindikatoren 224
- Leistungskatalog 88
- Leistungslücken 348
- Leistungsmißbrauch 413
- Leistungsniveau 145, 267
- Leistungsrecht 243
- Leistungssysteme 283, 285
- Leistungsversprechen 270
- Leisure Class 346, 364
- Leitbild 38, 61, 94–95, 108, 111, 122–123, 128, 146–149, 151, 161, 173, 272, 364, 379, 388, 390, 401
- Leitbildfunktion 109
- Leitbildwahl 35
- Leitbildwandel 122
- Lerneffekte 356
- Lernen 216–218, 220, 414
- Lernprozeß 224
- Liberalisierung 82, 86
- Liberalismus 47, 49, 385
- Ligaturen 112
- Lobbyarbeit 229
- Lohn 125, 201, 259, 270, 272–273, 335
  - Lohnabstandsgebot 55, 413
  - Lohnarbeit 161
  - Lohnausgleich 337
  - Lohnbildung 223, 333, 335
  - Lohndifferentiale 334
  - Lohnersatzleistungen 58, 89, 141, 165, 182, 221, 245
  - Lohnfindung 130, 161
  - Lohnforderung 228
  - Lohngruppen 228
  - Lohnhöhe 80, 161, 333, 335
  - Lohnkosten 80
  - Lohnkostendruck 85
  - Lohnnebenkosten 242–243
  - Lohnniveau 82, 282, 413
  - Lohnpolitik 228
  - Lohnquote 115, 227–228
  - Lohnrigiditäten 272
  - Lohnspreizung 413
  - Lohnsteuer 128, 131, 244
  - Lohnstruktur 228
  - Lohnsubventionen 74
  - Lohntheorie 191
- Luxusgut 148
- Macht 17, 32, 39, 43, 57, 59, 61, 79, 91, 95, 111, 157, 159, 193, 204, 207, 228, 239, 262, 277, 292, 304, 309, 311, 339, 353–354, 364–365, 386–387, 390, 393, 405, 419
  - Machterhalt 279
  - Machtkompensation 294
  - Machtkonstellationen 45
  - Machtmißbrauch 365, 408
  - Machtmittel 95
  - Machtrelationen 86
  - Machtungleichgewicht 177, 274
  - Machtverteilung 121–122
- Mainstream 201, 207, 288, 296–297, 299, 300, 302, 307, 311, 313
  - Mainstream Economics 207, 299
- Männer 132, 135, 139, 149, 212, 248
- Marginalisierung 179, 327, 329
- Marginalisierungsprozesse 398
- Marginalismus 304
- Markt 47, 51–52, 59, 77–78, 89, 93–94, 106, 109, 121, 130, 177, 208, 212, 225, 235, 259, 262–263, 266, 268, 281, 287, 294, 297, 305, 309–310, 323, 327, 331, 335, 345, 389, 397, 399, 403
  - Marktausgleich 272, 275
  - Marktaustritt 260
  - Markteintritt 260
  - Marktergebnis 94
  - Markterschließung 84
  - Markterschließungsstrategien 84
  - Marktfähigkeit 407
  - Marktform 240
  - Marktgesellschaft 146, 150, 175, 204
  - Marktgüter 383, 391

- Marktkonformität 207, 213, 258, 267, 281–282, 322, 332, 362, 408, 427–428
- Marktkonformitätspostulat 111, 287
- Marktsättigung 121
- Marktsegment 78, 270
- Marktstruktur 262, 400
- Marktversagen 213, 247, 263–264, 267, 275, 283
- Marktwirtschaft 18, 40, 44–45, 47, 51, 57, 67, 92, 176, 193, 209, 259, 320, 327, 344, 355, 362, 389, 397
- Marxismus 289, 307, 309, 311
- Maslowsche Bedürfnispyramide 73
- Massenarbeitslosigkeit 91, 101, 133, 228
- Massenentlassungen 126
- Massenkaufkraft 70, 74, 85
- Matching 273
- Materialismus 290
- Matrix 335
- Maximierung 48, 53, 163, 210, 221, 231, 284, 414
- Maximierungsannahme 235, 277
- Maximin-Prinzip 47–48, 53
- Mäzenatentum 353
- Medianwähler 279–280, 411, 421, 427
- Medizin 25, 197
- Mehrarbeit 232
- Mehrarbeitszuschläge 126
- Mehrgenerationenfamilien 172
- Mehrheitsprinzip 208
- Mehrkinderfamilien 153
- Mehrwertsteuer 237–239
- Meinung 142
- Meinungsartikulation 141
- Meinungsbildung 209
- Meinungsmarkt 18
- Mengenanpassung 345
- Mengenkunden 343
- Mengenreaktionen 345
- Menschen 32, 38–39, 42–43, 50–51, 56, 77, 86, 93, 99, 104–105, 107, 109, 111, 123, 138, 144, 146, 149, 162, 170, 172–173, 178, 187, 192–197, 200, 217–218, 264, 275, 281, 309, 323, 327, 329, 347, 354, 356, 358, 361, 366, 368, 377, 380, 382, 384, 387, 392, 399, 414, 419, 428
- Menschenbild 187, 194, 216, 292, 362, 380, 383, 391, 396, 412
- Menschenrechte 56, 299
- Menschenwerk 305
- Menschenwürde 42, 194, 399
- Mensch-Mensch-Beziehung 294
- Mentale Modelle 401
- Meritorisierung 235, 320–325, 327, 399, 403
- Mesoebene 171
- Meta-Präferenzen 382–383
- Methodenwahl 24
- Methodik 187, 189–190, 194–195, 290–292, 301, 331, 370
- Methodologie 18, 290
- Miete 238, 241, 270
- Mietschulden 260
- Mietverhältnis 275
- Mietverträge 270
- Mietwohnungsmarkt 274–275
- Mieter 259–261, 271, 275
- Migration 96, 413
- Mikroebene 171, 204, 223
- Mikrozensus 132, 135–136, 143, 154, 156
- Milieus 54, 116
- Minderheit 61, 75, 110, 215, 245, 323, 358, 375
- Mindermeinung 356, 376
- Mindestbeteiligung 215
- Mindesteinkommen 53
- Mindestlöhne 329
- Mindestpreise 190
- Mindestsicherung 258, 267–268, 282
- Mindeststandards 261
- Mindestvorschriften 92, 229
- Minimalisierung 298
- Minimalstaat 379
- Mißbrauch 212, 258, 285, 395
- Mißbrauchsgefahren 59, 267
- Mißbrauchspraktiken 285
- Mitbestimmung 56, 223–224, 227, 320–321, 325, 355–359, 361
- Mitbestimmungsgesetzgebung 355–358, 420
- Mitbestimmungsrechte 224
- Mitbestimmungsregeln 68, 224, 356
- Mitentscheidung 355

- Mitgefühl 414
- Mitglieder 38, 52, 107, 215, 228–229, 337, 393–394
  - Mitgliederbindung 229
  - Mitgliederinteressen 278, 394
  - Mitgliedsbeiträge 229
- Mittelanalyse 25, 64, 66–67, 177, 179, 181, 396–397, 406, 409, 419, 427
- Mittelschicht 118, 123, 348
- Mobilität 81–82, 96, 203, 216, 256, 260
  - Mobilitätskosten 271
  - Mobilitätsvarianten 170
- Modell 47, 71, 119, 162, 169, 203, 298, 303, 315, 318, 326–328, 337, 345, 357, 382, 391, 412
  - Modellbildung 26
  - Modellcharakter 315
  - Modelldenken 289
- Moderne 46, 67–68, 70, 86, 98, 103–104, 111, 120, 144, 159, 166, 175–176, 178, 180, 185, 302, 333, 359–360, 371, 377, 379, 386, 392, 398, 420
- Moderne Gesellschaften 67, 120, 166, 176, 185, 359, 371, 377, 386, 392, 398, 420
- Modernisierung 67, 69–71, 98, 102–103, 105–108, 110–112, 122, 147, 159, 163, 377, 387, 396, 410, 416, 420–421
  - Modernisierungsaufwendungen 275
  - Modernisierungsbegriff 67–68
  - Modernisierungsdiskussion 68
  - Modernisierungsdruck 167
  - Modernisierungspfad 358
  - Modernisierungsphase 107
  - Modernisierungsprozeß 70–71, 86–87, 98, 112, 151, 184, 222, 325–328, 420
  - Modernisierungstheoretiker 104
  - Modernisierungstheorie 112
- Modernität 68, 416
- Möglichkeitenüberschuß 146
- Monogamie 154
- Monopol 265
- Montanmitbestimmung 357–358
- Moral Hazard 221, 247, 249, 262–263, 265–267, 273, 279, 328
- Moralität 48, 381
- Moralphilosophie 43
- Mündige Bürger 286
- Mündigkeit 157
- Müßiggang 351, 353
- Müttererwerbstätigkeit 147
- Mystifizierungen 286
- Mythos 85, 298, 304, 326
- Nachfrage 73, 76, 82, 94, 138, 166–167, 190, 235, 268, 324, 330, 335, 340–342, 345, 381, 389, 406, 412
  - Nachfrageeinbruch 345
  - Nachfrageelastizität 236
  - Nachfragefunktionen 208
- Nachklassengesellschaft 116
- Nachklassentheoretiker 117
- Nachkriegsgeneration 154
- Nachkriegszeit 54, 357
- Nationalgesellschaft 68
- Nationalität 172, 271, 338, 342
  - Nationalökonomie 188, 201, 289–290, 380
  - Nationalstaaten 88, 91, 94–95, 314, 329
  - Nationalstaatsprinzip 68
  - Nationen 56, 87, 150, 224, 394
- Natur 37–38, 41, 111, 199, 384, 387
- Naturwissenschaften 291, 366–369
- Nebenerwerbstätigkeit 105
- Nebenwirkungen 24, 61, 91, 202, 319, 321, 328, 405, 422
- Negative Reziprozität 414
- Negativszenario 70
- Nehmersicht 404, 405, 425
- Neo-Institutionalismus 207, 288, 296, 371, 378–379, 385–386, 401
- Neo-Institutionenökonomik 370, 377
- Neoklassik 208, 218, 287, 289, 291–292, 297–300, 303, 305, 307, 310–313, 331, 333, 341, 346, 355, 361, 364, 366–369, 371, 373, 375–381, 383, 385, 387, 389, 391, 393, 395, 397, 399, 401, 403–405, 409, 425–426
  - Neoklassische Kritik 225, 277, 285, 424
- Nettoäquivalenzeinkommen 112–113, 347
- Nettolohn 75, 227

- Nettorenten 165
- Nettovermögen 241
- Nettoverteilungseffekte 255
- Nettozahler 253, 421
- Netzwerke 80, 109, 111, 118, 169, 328, 337, 416
  - Netzwerkmanagement 76
- Neue Institutionenökonomik 301, 307, 311–312, 331, 370–371, 400
- Neue Politische Ökonomie 44, 90, 277–280, 285, 296, 323, 328, 390–391, 403
- Neuere Armutsforschung 347
- Neuere Reichumsforschung 351
- Neoliberalismus 36
- New Deal 294, 392
- Newtonsche Mechanik 291
- Nichterwerbspersonen 104
- Nichterwerbstätige 237, 253, 255, 258–259
- Nicht-Familiensektor 151
- Nicht-Kooperation 215, 217
- Nicht-Markt-Ökonomik 399, 412
- Nihilismus 285, 424
- Nivellierung 65, 114, 228, 241–242, 257, 320, 419, 421
- Nominallohnpolitik 228
- Nominaltransfers 404
- Non-Affektationsprinzip 267
- Noncompeting Groups 334, 338
- Normalarbeitsverhältnis 101, 124–125, 127–129, 131–134, 138–140, 142–143, 145, 155, 159, 173, 232, 420–422
- Normalarbeitszeit 134, 413
- Normalbiographie 104
- Normalfamilie 68, 102–103, 124, 143–159, 161–162, 173–175, 234, 325, 330, 420–
- Normalitätsstandards 67, 109–110, 123–125, 129–130, 142, 159–161, 163–164, 174, 184, 316, 366, 392, 412–413, 420–421, 426
- Normalitätsunterstellungen 124
- Normativer Bedeutungsverlust 124, 143
- Normen 25, 43, 70, 125, 131, 178, 216, 281, 311, 346, 382–384, 388, 397
- Nullsummenspiel 78, 256
- Nutzen 28, 48, 57, 68, 86, 117, 128, 133, 148, 197, 223, 229, 250, 277, 299, 317, 325, 388
  - Nutzenfunktionen 220
  - Nutzenmaximierung 197, 200, 214, 292, 304, 384
  - Nutzenniveau 48, 388
  - Nutzenrelation 148, 164, 256
  - Nutzungsdisparitäten 251
  - Nutzungsfilter 250–251
  - Nutzungsrechte 275
- Obdachlosigkeit 119, 348
- Oberziele 20, 319–320, 322, 361, 411
- Objektbereich 23, 417
- Obsoleszenz 124, 219
- Offizialisierungsmuster 416
- Ökologie 69
- Ökonomische Theorie 18, 38, 46, 185–204, 206–288, 290, 292–294, 296, 298, 300, 302, 304, 306, 308, 310, 312, 314, 316, 318–320, 322, 324, 326, 328, 330, 332, 334, 336, 338, 340, 342, 344, 346–348, 350, 352, 354–356, 358, 360–362, 364–368, 370–372, 374, 376–382, 384, 386, 388–390, 392, 394, 396, 398–400, 402–404, 406–408, 422–423, 426–428
- Ökonomisierung 87–88, 90–92, 163, 314, 318
- Ökonomismus 187, 195
- Operationalisierung 40–45, 332
- Opportunitätskosten 148, 158, 203
- Ordnung 32, 35, 42, 54, 68, 86, 145, 172, 208, 231, 243, 269, 293, 324, 362, 397
  - Ordnungspolitik 31, 225, 327
- Ordoliberalismus 93, 389
- Organisationsfähigkeit 142, 229, 422
- Organisationsprinzip 107, 144
- Orthodoxie 289–291, 297
- Outsider 129, 177, 180, 260–261, 273, 282, 284, 336, 424
- Outsourcing 76, 79, 335

- Paradigma 207, 280, 288–290, 302, 305, 310, 312–313, 332, 364–365, 367, 370–371, 375–376, 378–380, 409, 425, 428
- Paradigmatischer Pluralismus 366–367, 369, 371, 373, 375, 377, 379, 381, 383, 385, 387, 389, 391, 393, 395, 397, 399, 401, 403, 405
  - Paradigmenentwicklung 288
  - Paradigmenprüfung 288
  - Paradigmenversagen 367, 378
- Parafisci 173, 221, 267, 360–361
- Pareto-Kriterium 188, 199, 210, 371
- Pareto-Optimalität 322
- Parteien 125, 142, 145, 261, 286
  - Parteimitglieder 390
  - Parteiprogramme 390
- Partikularinteressen 371, 379, 392, 395–396, 427
- Partizipation 227–228, 299, 320–321, 325, 354–355, 360–361, 363, 415
  - Partizipationsaspekt 355
  - Partizipationsgebot 299
  - Partizipationsmöglichkeiten 321
  - Partizipationsrechte 360, 363
- Partnerschaft 149–150, 154
- Partnerwechsel 149
- Parzellierung 169
- Paternalismus 377
- Pattern Modelling 302–303, 324–325
- Pensionäre 115, 255
- Peripherie 101, 103, 131, 167–169, 174, 179, 328, 239
- Perpetuierung 328
- Persistenz 303, 346
  - Persistenzverhalten 304
- Personalpolitik 136, 273, 333, 355
- Personalzusatzkosten 225
- Personenmehrheiten 32–33, 61, 104, 279
- Pfadabhängige Ökonomisierung 318
- Pfadabhängigkeit 313–314, 318, 321, 408, 412, 425
- Pflege 108, 153, 199
  - Pflegebedürftigkeit 182, 264
  - Pflegefall 266
  - Pflegeklassen 246
  - Pflegerisiko 246, 420
  - Pflegesätze 246
  - Pflegesektor 73
  - Pflegestufe 266
  - Pflegeversicherung 162, 245–246, 265–266, 282
- Pflichtversicherung 220–221, 265, 268
- Philosophie 42, 308, 418
- Pigousteuer 298
- Planerstellung 355
- Planung 261, 296, 306–307, 366, 411, 426
  - Planungsformen 306
  - Planungshorizonte 323
  - Planungssicherheit 261
- Planwirtschaft 87
- Plausibilitätsvermutungen 222, 231
- Pluralisierung 102, 107, 112, 117–118, 155, 169, 352
- Pluralismus 53, 366–369, 371, 373, 375–377, 379, 381, 383, 385, 387, 389, 391–393, 395, 397, 399, 401, 403, 405, 408, 426
- Polarisierung 79, 112, 114–116, 118, 122, 151, 297, 352–353, 378
- Politikanalyse 286
- Politikberatung 25–26, 63, 79, 187, 189–190, 192, 201, 272, 284–286, 295–296, 308, 345, 364, 369, 402, 405–407, 422, 424
- Politikbereich 37, 418
- Politikempfehlungen 281
- Politiker 22, 44, 58, 61, 90, 119–120, 157, 226, 277–280, 283, 285–286, 377, 390, 392, 395, 408, 421, 424
  - Politikerinteressen 394
- Politikgestaltung 87
- Politikversagen 287, 322, 378, 408, 425
- Politische Ökonomie 119, 225, 276–278, 371, 390, 408, 423, 425
- Politischer Liberalismus 385
- Politologie 186, 205–206, 314
- Portfoliostruktur 341–342
- Post-Keynesianismus 343, 375
- Postmodernisierung 107, 108
- Präferenzen 84, 125, 132–133, 142–143, 196, 210, 217–218, 220, 265–266, 291–292, 323–324, 363, 370, 381–384, 387, 390–391, 403–405, 412

- P-Präferenzen 383
- S-Präferenzen 383
- Präferenzentstehung 291–292
- Präferenzgenese 324, 330
- Präferenzstruktur 218
- Pragmatismus 297, 305, 309, 363, 391
- Praktikabilität 49, 95, 240, 268
- Praktische Sozialpolitik 18, 21, 23, 25–29, 33–36, 38–42, 52, 54–55, 58–62, 64–65, 67–72, 74, 76, 78, 80, 82–84, 86, 88, 90, 92, 94, 96, 98, 100, 102, 104, 106–108, 110, 112, 114, 116, 118, 120, 122, 124, 126, 128, 130, 132, 134, 136, 138, 140, 142, 144, 146, 148, 150, 152, 154, 156–160, 162, 164, 166, 168, 170, 172, 174–180, 182–188, 190, 192, 195, 197–198, 200, 202–203, 210, 212, 216, 219, 223, 261, 264, 279, 281–282, 287, 320, 325, 327–328, 346, 361, 377, 386, 390, 395, 402, 404, 407, 414, 417–419, 422–423, 428
- Prävention 181, 265
- Preise 227, 235, 242, 297, 344, 391
  - Preisbildungsprozeß 294
  - Preisdifferentiale 275–276
  - Preiselastizität 275
  - Preismechanismus 270–271, 279, 340, 394
  - Preisrigiditäten 304
  - Preissetzungsspielräume 284
- Primärbeziehungen 158
- Primärverteilung 61, 119, 225, 227, 233, 242, 333, 412
- Principal-Agent-Problematik 324, 355
- Prinzipien 36, 39, 41, 48, 53, 90, 123, 242–243, 280–281, 283, 285, 291, 299, 306, 383, 386, 425
- Privatautonomie 129
- Privatdienstverträge 128
- Privathaushalte 352
- Privatisierung 73, 285
- Privatkunden 343
- Privatversicherung 123, 212, 242–243, 249
- Problematisierung 363
- Problembewältigung 327
- Problemdefinitionen 326
- Problemerzeugung 328
- Problemgruppen 126, 138, 239, 349, 363
- Problemhorizont 26
- Problemlösungsbereitschaft 327
- Problemlösungsbezug 305
- Problemlösungsfähigkeit 327
- Problemlösungsstrategien 62
- Produktionsfaktoren 122, 227, 256
- Produktionskonzepte 400
- Produktionsstandort Deutschland 194
- Produktivität 73, 77–78, 91, 97, 110, 121, 138, 194, 203, 228, 256, 270, 333, 353, 412
  - Produktivitätsentwicklung 73, 228
  - Produktivitätsfortschritt 75, 228
  - Produktivitätssteigerung 76, 138, 243
  - Produktivkräfte 308
- Profiteure 279
- Profitgier 109
- Prognose 24, 76, 111, 114, 318
  - Prognosefähigkeit 327
  - Prognosekraft 381–382
- Progression 231–232, 320
  - Progressionsverlauf 233
  - Progressionswirkung 234
- Proletarisierung 327
- Protagonisten 186, 192, 201, 207, 375
- Protective Belt 292
- Protektionismus 95, 97
- Pseudo-Verhandlungsfamilie 147
- Public-Choice-Theorie 390
- Pufferfunktion 162
- Puritanismus 293
- Puzzeling 303
- Qualifikation 77, 97, 118, 136, 166, 246–247, 267, 334–335, 338
  - Qualifikationsanforderungen 259, 413
  - Qualifikationsniveau 77, 127, 130
- Qualitative Teilmarktschichtung 340
- Quasi-Interaktionspartner 380
- Quasi-Monopol 304
- Quasitheorien 207
- Querschnittsaufgabe 157
- Querschnittsbetrachtung 99, 102, 104, 153, 247
- Querschnittsdaten 153

- Querschnittsdisziplin 198, 205, 366  
 Quersubventionierung 247, 266
- Radical Economists 309
- Rahmenbedingungen 60, 79, 125, 148,  
 166–167, 184–185, 219, 223–224, 244,  
 261, 325, 335, 342, 363, 398, 420, 426
- Rahmentarifverträge 228
- Randbelegschaft 77, 130–131, 136–137,  
 141
- Randexistenz 145
- Ranking 343
- Rational-Choice-Schule 310, 312
- Rationale Bürger 286
- Rationale Herrschaft 104, 176, 178
- Rationale Sozialpolitik 26, 62–63, 104,  
 112, 164, 168, 189, 193
- Rationales Handeln 63
- Rationalisierung 69, 85, 98–99, 103–107,  
 109–110, 184, 281, 353, 366, 377, 421,  
 426
- Rationalisierungsbegriff 104
  - Rationalisierungsdruck 81, 93, 243
  - Rationalisierungsduldner 77
  - Rationalisierungsgewinner 77
  - Rationalisierungskalkül 277
- Rationalismus 21, 23, 301, 406
- Rationalität 20, 62–63, 66, 86, 104, 163,  
 188, 214–215, 226, 325, 380, 382, 402
- Rationalitätsbegriff 62–64, 66, 419
  - Rationalitätsdefinition 62
  - Rationalitätskalkül 277, 391
  - Rationalitätsprinzip 192
- Raumökonomie 168
- Rawlscher Ansatz 46–49, 51, 53–55, 178,  
 199, 322, 379, 385–388, 399, 418
- Realität 23, 45, 64, 106, 171, 208, 272,  
 317, 345, 361, 413
- Realitätsausschnitt 21
- Realitätsbezug 272, 295
  - Realitätsgehalt 53, 86, 91
  - Realitätsnähe 384
- Realtransfer 245, 250–251, 341, 397–398,  
 402, 405, 407, 415
- Realtypen 316
- Realverteilung 227–228, 284, 424
- Realwissenschaft 22
- Recht 18, 28, 34–35, 42, 47–48, 51, 68,  
 74, 76, 78, 83, 91–92, 97–99, 114, 126,  
 129, 134, 139, 143, 150–151, 155,  
 168–170, 173, 178, 181, 186, 194, 196,  
 201, 212, 226–227, 229, 245, 248, 289,  
 315–317, 321, 336, 352, 395, 420
- Rechtsanspruch 41, 87, 282
  - Rechtsfolgen 204
  - Rechtsparadigma 178
  - Rechtsprechung 88–89, 125, 145
  - Rechtsstaat 41
  - Rechtssubjekt 98
- Rechtfertigung 39, 160, 191, 208–209,  
 222, 243, 268–269, 281, 286, 363,  
 375–376, 407, 423
- Rechtfertigungsdruck 91, 150, 285
- Reduktion 44, 88, 153, 187, 233, 252, 279,  
 283, 377, 393
- Refeudalisierung 118
- Reform 90, 283, 293–294, 304, 307, 309,  
 314, 319, 325–326, 346, 348, 358, 364,  
 428
- Reformdruck 123
  - Reformfähigkeit 293, 363
  - Reformfreudigkeit 357
  - Reformpolitiker 315
  - Reformprogramm 305
- Regel 27, 61, 92, 96, 106, 115, 123,  
 131–132, 134, 142, 177, 181, 219, 224,  
 226, 236, 263–265, 277, 281, 285, 318,  
 326, 344, 348, 353, 355, 365, 390, 424
- Regelbindung 120, 176, 184, 209, 283,  
 394, 412, 422
  - Regelsteuerung 178
  - Regelsystem 104, 178
- Regelungsmodell 125
- Regelungspraxis 283
- Regenerationsfunktion 110
- Regressionseffekt 236–239
- Regulierung 104, 183, 261, 264, 271, 362,  
 397
- Rehabilitation 182, 265
- Rehabilitationsmaßnahmen 246
- Reichtum 118–119, 225, 347, 351–354,  
 364, 426
- Reichtumsbegriff 351–352

- Reichtumsforschung 347, 351, 353–354
- Reichtumsgrenze 352
- Reichtumsmessung 352
- Reichtumsquote 113
- Reinigungskrisen 279
- Reintegration 191
- Rekrutierungsmechanismen 333, 335
- Religion 68
- Religiosität 204
- Rent Seeking 229, 278, 394
- Renten 59, 90, 96, 162, 280
  - Rentenanspruch 126, 279
  - Rentenbezug 246
  - Rentenformel 266
  - Rentenhöhe 285
  - Rentenminderung 148
  - Rentenniveau 245–246
  - Rentenreformen 395
  - Rentensenkung 90
- Rentenversicherung 90, 126, 138, 165, 245, 247, 266–268, 279, 281–282, 285, 363, 424
- Rentiersökonomie 81, 122
- Reproduktion 327
  - Reproduktionsfunktion 110
- Reputation 264, 294
  - Reputationseffekte 216
- Ressortpartikularismus 369
- Restringierte Lebenslagen 105
- Revision 104
- Revolutionärer Sozialismus 36
- Rezession 224, 345
- Reziprozität 109, 385–386, 414
- Rigiditäten 261, 272–273, 344
- Risiko 33, 59, 98, 106, 118, 130, 166, 173, 175, 219–220, 223, 246–247, 260, 263–264, 266–267, 271, 275, 282, 314–315, 318, 331, 348, 353, 355, 392, 423
  - Risikoallokation 273
  - Risikoäquivalenz 246, 413
  - Risikoausgleich 58, 247, 259, 262, 267–268, 271
  - Risikoaversion 48, 342, 388
  - Risikoeintritt 182, 243
  - Risikogesellschaft 58, 98
  - Risikoklassen 244, 265, 267
  - Risikomerkmale 263, 266
  - Risikoversorge 264
  - Risikozuschläge 260
- Rollenverteilung 102, 132
- RREEMM-Modell 383–384
- Rückkopplung 389
  - Rückkoppelungsprozesse 76, 334
- Rückstellungen 267–268, 280
- Rückvergütung 329
- Rückwälzung 232, 237, 242
- Rückzug 147
  - Rückzugsbereich 146
  - Rückzugsort 150
  - Rückzugsraum 146–147
- Sachkapital 74
- Sachleistungen 182, 246, 250–251, 266, 283, 403
  - Sachleistungsprinzip 245, 165
- Sachlogik 397
- Sachverständigenrat 243, 282, 406
- Sachzwangbegrenzungspolitik 398
- Säkularisierung 103, 325
- Sanktionen 382, 414, 427
- Sanktionierung 216, 219
  - Sanktionsmechanismus 216
  - Sanktionsmöglichkeiten 217, 219, 221
  - Sanktionsrisiko 354
- Sättigungsgrenze 240
- Schadenseintritt 246, 262–263
- Schadensersatz 243
- Schadenserwartungswert 262
- Schadenssumme 262
- Schadensverlauf 263
- Schadenswahrscheinlichkeit 262
- Schattenwirtschaft 413
- Scheidung 154, 163, 175
  - Scheidungswahrscheinlichkeit 153
- Scheinselbständige 130, 137, 170
- Scheinselbständigkeit 128, 130, 137, 335
- Schichten 38, 54, 116–118, 145, 148, 155, 380
- Schichtung 54, 117, 170, 173, 422
- Schichtzugehörigkeit 334
- Schicksal 38, 271
  - Schicksalsergebenheit 85



- Schicksalsrad 350
- Schicksalsraum 87
- Schlechte Risiken 282
- Schließung 171, 179, 302, 334
- Schließungstendenzen 118, 179
- Schreiber-Plan 20
- Schulden 116
  - Schuldenaufnahme 252
  - Schuldendienststeuer 252
- Schutz 78, 123, 127, 145, 178, 180, 182–183, 215–216, 260, 268, 299, 304, 307, 327, 397
  - Schutzbedarf 61, 127
  - Schutzbedürftigkeit 126, 128, 130, 170
  - Schutzfunktion 175, 177–183, 397, 415, 427
  - Schutzgesetze 260–261, 284, 362, 389, 397, 407, 424
  - Schutznormen 259
  - Schutzrechte 260
  - Schutzstandards 124, 259
  - Schutzvorschriften 129, 272
  - Schutzzölle 329
  - Schutzzweck 130
- Schwangerschaft 149–150
- Schwarzarbeit 220, 233
- Schwarzfahrerverhalten 391
- Scientific Community 289, 295
- Screening 138, 338
- Second-best-Lösungen 210, 212, 296, 376
- Segmentation 100, 103, 332–334, 338
  - Segmentationsansätze 332, 334
  - Segmentationslinien 129
  - Segmentationsphänomene 337
  - Segmentationspotential 141
  - Segmentationstheorie 332–334, 337
- Segregationen 338
- Sekundärverteilung 114, 227, 412–413, 421
- Selbständige 31, 115, 118, 126, 128, 130, 136–137, 139, 170–171, 220, 234, 236–237, 251, 352
  - Selbständigeneinkommen 352
  - Selbständigenhaushalte 115, 352
- Selbstausschüttung 362, 397
- Selbstbegrenzungslogik 196
- Selbstbehalte 266, 283
- Selbstbestimmung 50
- Selbstbeteiligungen 123, 164, 249, 263
- Selbstbild 383, 391
- Selbsteinschätzung 46
- Selbsthilfe 42, 56, 182, 315
  - Selbsthilfepotential 106, 166, 173
- Selbstinterpretation 46
- Selbstkommentierung 36
- Selbstverantwortlichkeit 32, 404
- Selbstverantwortung 106, 122–123, 178
  - Selbstverantwortungsprinzip 122–123
- Selbstverwaltung 223, 243, 321, 355, 360–361, 416
- Selbstverwirklichung 299
- Selektionskriterium 226
- Senioritätslöhne 270
- Senioritätsprinzip 125, 128, 129, 133, 335
- Shareholder Value 284, 356, 424
- Sicherheit 18, 20, 29, 41–45, 47, 49, 51, 53, 55–61, 65, 96, 99, 104, 112, 123, 146, 166–167, 175, 177, 179–180, 184, 193, 201, 207, 212–213, 219, 221, 223, 230, 252, 264, 267–268, 279, 281–282, 293, 316, 345, 364–365, 370–371, 381, 383, 385, 387–389, 404, 412, 418–419, 422, 424, 427
  - Sicherheitsbedürfnisse 111
  - Sicherheitsstandards 163
- Sicherstellung 178, 404
  - Sicherstellungsauftrag 322
- Sicherung 30–31, 40–41, 48, 53–54, 56–60, 70, 72, 95–97, 99, 110, 119, 123, 125, 141, 157–159, 161–164, 167, 172–173, 176–178, 183, 204, 216, 222–224, 226–227, 251, 259, 280, 282, 285, 315, 318, 320–321, 327, 339, 351, 362–364, 387, 407, 414, 419, 422–424
  - Sicherungsansprüche 161, 267
  - Sicherungsbereiche 285, 424
  - Sicherungsleistungen 170, 221
  - Sicherungslücken 159
  - Sicherungsniveau 58, 70, 283, 317, 318, 415
  - Sicherungspolitik 57, 225, 259, 276, 285, 408, 423–424
  - Sicherungsstandards 143, 158, 163, 180, 221, 245, 427

- Sicherungssysteme 56, 164, 279–280, 282, 316, 419
- Sicherungsversprechen 47, 212
- Siedlungsraum 391
- Singles 150
- Sinnverlust 69
- Situationsanalyse 24, 71–72, 83, 109, 166, 183–184, 296, 321, 371, 376, 379, 386, 413, 419
- Situationsdefinitionen 325
- Skalenerträge 78
- Skandalon 125
- Social Capital 69, 216, 310
- Social Issues 291
- Social Value Theory 291, 299, 306
- SOEP 115–116, 348
- Sogwirkung 296
- Solidarität 68, 107, 109, 111–112, 122–123, 192, 249, 282, 414
  - Solidaritätspotential 163
  - Solidaritätsprinzip 244
- Sonderabschreibung 234
- Sonderausgaben 231, 234
- Sonderinteressengruppen 121
- Sondervergünstigungen 234
- Souveränität 314, 396
- Sozialabbau 89
- Sozialarbeit 38, 61, 398–399
- Sozialarbitrage 96
- Sozialbewußtsein 197
- Sozialbeziehungen 108
- Sozialbudget 120, 206, 222, 230, 253, 412
- Sozialbürokraten 173, 287
- Sozialbürokratie 104, 173, 280, 286, 328, 422
- Sozialcharta 314
- Sozialdemokratie 357
- Sozialdumping 97, 131
- Soziale Bedarfe 173, 176, 184, 325, 328, 347, 402, 421, 425
- Soziale Gerechtigkeit 40–41, 43–45, 49, 52, 55–56, 117, 166, 178, 211–212, 219, 389, 418, 422
- Soziale Marktwirtschaft 18, 40, 44–45, 57, 176, 193, 259, 327, 388–389, 397
- Soziale Sicherheit 41, 56, 58, 96, 177, 201, 219, 364, 388–389, 418–419, 422, 427
- Soziale Sicherung 53–54, 56–57, 178, 223, 282
- Soziale Ungleichheit 116–117, 168, 217, 298, 302, 304, 309, 346, 364, 383
- Sozialgeschichte 391
- Sozialgesetzgebung 259, 392
- Sozialgut 276
- Sozialhilfe 115, 219, 221, 265–266, 268, 282, 320–321, 348, 350–351, 398
  - Sozialhilfeabhängigkeit 347
  - Sozialhilfebedürftigkeit 348, 414
  - Sozialhilfebezug 350
  - Sozialhilfeempfänger 348
  - Sozialhilfestandards 89
- Sozialisation 110, 162
  - Sozialisationsfunktion 110
  - Sozialisationsinstanz 146, 157
  - Sozialisationsprozess 382
- Sozialkapital 401
- Sozialkosten 82, 222, 298
- Soziallehre 36, 161, 198, 298, 358
- Sozialleistungsexport 96
- Sozialleistungsquote 226, 317, 318
- Sozialmedizin 190, 200
- Sozialökonomik 307, 310, 312, 381
- Sozialordnung 17, 40, 55, 71–72, 86–88, 92–93, 97–99, 121, 124, 127–128, 162, 218, 223, 226, 229, 243, 283, 321, 326, 362, 366, 377, 383, 386, 388–389, 410, 420–421, 427
  - Sozialordnungskonformität 371, 376, 379, 388–390, 396, 401, 427
  - Sozialordnungspolitik 40, 223
- Sozialpädagogik 38, 190, 398
- Sozialpartner 94–95
- Sozialphilosophie 178, 186, 418
- Sozialpläne 126–127, 330
- Sozialpolitik 17–72, 74, 76, 78, 80, 82–84, 86–96, 98, 100, 102, 104, 106–112, 114, 116–118, 120, 122, 124, 126, 128, 130, 132, 134, 136, 138, 140, 142–146, 148, 150, 152, 154, 156–160, 162–164, 166–168, 170, 172–368, 370–372, 374–380, 382–386, 388–428

- Sozialpolitikanalyse 394
- Sozialpolitikberatung 201
- Sozialpolitiker 35, 38, 190, 193, 205, 393
- Sozialpolitiklehre 17–27, 29–31, 33, 35–37, 39, 41, 43–46, 49, 52, 63–66, 90, 145, 185–188, 190–192, 194–195, 197–200, 202–206, 212, 219, 224, 226–227, 230, 313, 315, 318, 323, 326–327, 330, 339, 347, 360, 366, 380, 390, 402, 407, 417–419, 428
- Sozialpolitikkonzeptionen 87
- Sozialpolitikverständnis 194
- Sozialpolitikwissenschaftler 17, 22, 27, 145, 194, 186, 203, 405
- Sozialpolitische Anreize 163
- Sozialpolitische Bewertung 141, 157
- Sozialpolitisches Zentrum-Peripherie-Modell 170, 328
- Sozialprodukt 43, 45, 91, 138, 166, 196, 206, 256
- Sozialprotektionismus 93–97
- Sozialpsychologie 190
- Sozialrecht 190, 200
- Sozialreform 294, 308, 320, 326, 357, 364, 371, 392, 402, 410
- Sozialstaat 17, 41, 47–48, 51–52, 54, 59, 67, 87, 94, 107, 112, 129, 163–164, 166, 170, 172, 174, 179, 199, 212, 222, 267, 279, 281–283, 327–328, 361, 388, 405, 413, 428
- Sozialstaatsentwicklung 313, 318, 321, 408, 412
- Sozialstaatskonzeption 199, 314, 317
- Sozialstaatsmodelle 313, 412
- Sozialstaatspostulat 42
- Sozialstaatsprinzipien 286
- Sozialstaatstypen 317
- Sozialstaaten 94, 264, 287, 314, 316–319, 321
- Sozialstruktur 68, 112, 118, 342, 352, 365
- Sozialstrukturanalyse 116–117
- Sozialstrukturentwicklung 116
- Sozialstrukturforschung 117
- Sozialtransfers 227, 231, 252, 257
- Sozialverfassung 134
- Sozialverhalten 377
- Sozialversicherung 37, 56, 59, 90, 101, 131, 212, 220–221, 242–244, 246–247, 249–250, 255, 265, 280, 315, 320, 323, 350, 360–361, 363, 413, 416, 424–425
- Sozialversicherungsbeiträge 242–243, 249
- Sozialversicherungssystem 220, 269
- Sozialversicherungsträger 36, 230, 280
- Sozialverwaltung 173
- Sozialwahlen 321
- Sozialwirtschaft 190, 416
- Sozialwissenschaften 22, 25, 65, 289, 295, 302, 366, 369, 381, 418
- Soziologie 22, 31, 67–69, 186, 189, 202, 205–206, 310, 334, 384
- Sparen 218, 264, 266, 341–342, 352–353
- Sparentscheidung 343
- Sparfähigkeit 164, 341, 352
- Sparförderung 183, 257, 320
- Sparhaushaltstypen 342, 343
- Sparmaßnahmen 55, 89, 249
- Sparmotive 341–342, 353
- Spartheorie 341
- Sparverhalten 341–342, 352–353
- Spekulationen 99, 107, 295
- Spekulationsgewinn 240
- Sphäre 22, 46, 50–54, 174, 363
- Sphärenautonomie 51
- Spielraum 145, 229, 329, 345
- Spieltheorie 108, 214–215, 220–221, 310
- Splitting 161
- Sprachfähigkeit 118
- Sprachegebrauch 169
- Staat 39, 44, 51, 59, 61, 93, 109, 173, 177, 208–209, 225, 227, 230, 235, 248, 268, 281, 285, 294, 305, 308–309, 324, 328, 343, 354, 359, 363, 394–395, 424
- Staatsausgaben 196, 249, 266
- Staatsbürgerversorgung 315
- Staatseinnahmen 230
- Staatsentlastung 88
- Staatsform 305
- Staatsphilosophie 322
- Staatsquote 196, 225
- Staatsschuld 252
- Staatstätigkeit 314, 403, 405
- Staatsversagen 267, 281

- Staatsverschuldung 251–252
- Staatsverständnis 324
- Staatsvertrag 358
- Stabilisierung 174, 221, 327, 345
- Stabilität 67, 99, 208, 220–221, 263, 280, 285, 306, 330, 380, 391, 407, 423, 425
- Standard 51, 202, 296, 317
  - Standardannahmen 381
  - Standardbiographie 68
  - Standarderwerbsbiographie 105
  - Standardisierung 91, 100, 125
  - Standardlösungen 68, 420
  - Standardtheorem 260, 334
- Stände 30
  - Ständeordnung 148
- Standortfaktoren 79–80, 365, 420
- Standortpolitik 354
- Standortvorteil 222
- Standortwettbewerb 83, 282
- Startgerechtigkeit 44
- Status Quo 39, 166, 184, 199, 278, 395
- Staterhalt 278
- Statusgewinn 148
- Statussicherung 58, 129, 179–180
- Statusvariablen 342
- Statuszuweisungen 304, 335
- Steuern 77, 162, 203, 222, 226–227, 230–232, 235, 240, 244, 260, 411
  - Steuerart 236–237, 240
  - Steueraufkommen 235
  - Steuerausweichung 232
  - Steuerbelastung 234, 237, 252
  - Steuereinhaltung 232
  - Steuereinnahmen 235, 390
  - Steuererhebung 257
  - Steuererhöhungen 240
  - Steuerfreibeträge 241
  - Steuerfreiheit 231
  - Steuergerechtigkeit 55
  - Steuergesetze 354
  - Steuerhinterziehung 354, 413
  - Steuerhoheit 256
  - Steuerinzidenzlehre 114
  - Steuerlast 233, 240
  - Steuerpflichtige 114, 232–234, 239
  - Steuerprivilegien 235
  - Steuerstatistik 114, 116, 233
- Steuersystem 231, 237, 239, 242, 387
- Steuervergünstigungen 329
- Steuervermeidung 237, 241
- Steuerwettbewerb 256, 412
- Steuerung 299, 399
  - Steuerungsbedingungen 33
  - Steuerungsmechanismen 132
  - Steuerungsprobleme 159, 381
  - Steuerungssysteme 396, 399
- Stimmenmaximierer 44, 119, 199
- Stimmenmaximierungskalkül 395
- Story Telling 302–303
- Straffälligkeit 354
- Straftaten 354
- Streitkultur 147
- Strukturierung 81, 259, 273, 333–334, 336, 339
  - Strukturierungsmerkmale 351
  - Strukturierungsmuster 309
- Strukturpolitik 61
- Strukturprobleme 64, 72, 95, 112, 123, 158, 161, 164, 366, 426
- Strukturwandel 17, 45, 70, 72–73, 75, 78, 82, 85, 87, 89, 93, 99, 121, 139, 152, 159, 166, 184, 193, 222–223, 329, 400, 420
- Stufentheorie 308
- Subjektstellung 194
- Subordinationsformen 144
- Subsidiarität 123, 399
- Subsidiaritätspotentiale 328
- Subsidiaritätsprinzip 399
- Substitution 208, 232, 240
  - Substitutionsbeziehungen 275
  - Substitutionsmöglichkeiten 237
- Subventionen 203, 280
- Suchtheorie 273
- Suggestivkraft 317
- Supersozialbehörde 258–259
- Superspiel 214
- Symptom 84, 148, 162, 164
- Synthese 207, 296, 300, 310, 376
- System 23, 31, 47–49, 58–59, 62, 64–65, 69–70, 79, 90, 101, 123, 141, 157, 159, 161, 164, 176–178, 195–196, 209, 222–224, 242–243, 251, 257–258, 265, 279–280, 283, 285, 287, 296, 298, 304,

- 307, 315–316, 320, 323, 335–336, 338, 340, 358, 365, 367, 385, 388, 395, 407, 413, 423–425
- Systemcharakter 337
- Systemkonkurrenz 87, 167
- Systemkritik 287
- Systemvertrauen 163–164, 245
- Systemwechsel 90, 162
- Systemwettbewerb 428
- Systematik 203, 326, 366, 370, 375
- Systematisierung 181, 327, 360, 370, 376
- Tabaksteuer 236, 240
- Tagespolitik 339
- Take-Off-Phasen 392
- Tariffdifferenzierung 238–239
- Tarifparteien 101
- Tarifpolitik 359
- Tarifverhandlungen 214
- Tarifverträge 125, 228, 232
- Tauschwirtschaft 399
- Teamarbeit 297, 333
- Technokraten 293
- Technologie 78, 93, 210
- Teilarbeitsmärkte 273, 334, 336–337, 339
- Teilhabe 355–356
- Teilmärkte 130, 269–271, 273, 275–276, 331, 333, 335–336, 339–341, 346
  - Teilmarktaspekt 275, 344
  - Teilmarktbildung 270–271, 340, 371
  - Teilmarktgrenze 52, 180, 336, 346
  - Teilmarktorientierte Sozialpolitik 330
  - Teilmarktorientierung 344
  - Teilmarktstrukturierung 275, 342–343, 346
  - Teilmarkttheorie 276, 332, 334, 343
- Teilordnungen 40, 389
- Teilüberwälzung 232
- Teilzeitarbeit 128, 131–133, 135, 421
- Teilzeitbasis 135, 140
- Teilzeitbeschäftigung 127, 132, 135, 139
- Teilzeitquote 100, 135, 138
- Teilzeittätigkeit 100, 132, 135, 138, 161, 175
- Teilzeitverträge 100
- Telearbeitsplätze 76
- Tertiarisierung 72, 74, 77–78, 125, 131, 377, 412, 420
- Testfigur 380
- Teufelskreis 305
- Theorien 43, 46, 191, 207, 303, 332, 344, 380
  - Theorielosigkeit 47, 288, 339
  - Theorienkonkurrenz 369
  - Theorienpluralismus 18
  - Theoriesurrogate 207
  - Theorieverständnis 300
- Tiefenstruktur 301–302, 305
- Tobin-Steuer 96, 411
- Totalmodell 303
- Tourismusbetriebe 73
- Trade-offs 217
- Tradition 40, 42, 44, 47, 65, 199, 214, 222, 240, 289, 297, 301, 305, 310, 313, 331, 360, 363–364, 367
- Träger 28, 32, 61, 158, 162, 167, 226, 228, 307, 314
  - Trägerschaft 181
  - Trägerstruktur 427
  - Trägervielfalt 258–259, 316
- Transaktionskosten 130, 210, 212, 216, 259, 261–262, 272, 274–275, 311, 355, 400, 407
  - Transaktionskostenökonomie 272–273, 400
  - Transaktionskostenvorteile 400
- Transfers 119, 181, 183, 190, 209, 222, 224, 227, 229–231, 251–255, 258, 278, 280, 283–284, 341, 363, 371, 398, 402, 405, 415
  - Transferempfänger 403, 407, 414–416, 427
  - Transfer-Enquete-Kommission 230–231, 253–255
  - Transfergewährung 231, 257, 371, 402, 405, 425
  - Transfersystem 253, 283, 389, 424
  - Transferwirkungslehre 230
- Transformationsprozess 147, 153
- Transitorität 346
- Trend 33, 73–74, 83, 92, 100, 109–110, 112, 136, 152–155, 160

- Trendumkehr 68, 93, 109–110, 184, 380, 410
- Trias 64, 66–67, 419
- Triebkräfte 308–309, 391
- Trinität 317
- Trittbrettfahrerposition 96, 214–215, 218
- Triumvirat 292, 299
- Trivialität 382
- Tugend 388
  - Tugendhaftigkeit 195
- Tyrannie 52
  
- Überakkumulation 85
- Überbrücker 350
- Überbrückung 182, 348, 350
- Überforderung 59, 158, 240
- Überformung 311
- Übergang 105, 114, 152, 174, 214
  - Übergangsphase 102, 150, 155
  - Übergangsszenarien 364
- Übernahme 130, 189, 193, 201, 271, 322, 326, 353
  - Übernahmegarantien 337
- Übersicherung 161–163
- Übersiedler 266
- Überstunden 132
  - Überstundenabbau 132
- Überwälzung 242, 260, 411
  - Überwälzungsmöglichkeiten 232, 235
- U-Form 237, 236, 239, 242
- Umbau 17, 55, 65, 71, 122–123, 164, 257, 314, 318, 395, 413, 417, 428
- Umlage 241
  - Umlageverfahren 90, 268, 280, 283, 363
- Umsatzsteuer 239–240
- Umschulung 336, 338, 348
  - Umschulungsmaßnahmen 415
- Umverteilung 87, 120–123, 224, 231, 233–235, 241, 248–249, 253, 256, 258, 279, 282, 284, 314–315, 363, 387–388, 412
  - Umverteilungseffekt 225, 240–242, 250
  - Umverteilungskonflikte 85
- Umverteilungspolitik 114, 120, 122, 225–226, 229, 232, 235, 237, 248, 250, 255–258, 284, 297, 371, 393, 412, 423–424
  - Umverteilungsquoten 234
  - Umverteilungsstaat 415
  - Umverteilungsstrategien 257
  - Umverteilungsstrom 245
  - Umverteilungsversprechen 387
  - Umverteilungswirkung 234
- Umwelt 17, 69, 108, 162, 204
  - Umweltaspekte 157
  - Umweltpolitik 229
  - Umweltressourcen 157
  - Umweltschäden 353
  - Umweltstandards 82
- Umzugsketten 340
- Unfallprävention 246, 265
- Unfallversicherung 242, 265, 282
- Ungleichheit 31–32, 41, 44, 60, 65, 79, 94, 116–118, 163, 168–170, 217, 276, 298, 302–305, 307, 309, 316, 320, 328, 330, 334, 338–339, 342, 346–347, 354, 363–364, 371, 383, 407–408, 419, 421, 425
  - Ungleichheitsforschung 117
  - Ungleichheitsrealität 39
- Universalentwürfe 314
- Universalie 56, 419
- Universalisierung 410
- Universalismus 51, 178, 387
- Universalität 53, 361
- Uno-Acto-Prinzip 74, 75
- Unsicherheit 53, 58, 86, 99, 111, 133, 142, 212–213, 216, 263, 270, 285, 295, 371, 384, 387, 392
- Unterbeschäftigung 101, 344
- Unterhaltsleistungen 161
- Unternehmen 73–74, 76–83, 86, 127, 131, 133, 136–137, 142, 163, 166, 224, 229, 235, 247, 265, 267, 274, 284, 304, 335–336, 345, 355–356, 393, 411, 424
  - Unternehmensebene 359
  - Unternehmensgröße 246–247
  - Unternehmensgründer 137
  - Unternehmenshaftpflichtversicherung 242, 246, 265
  - Unternehmensklima 356
  - Unternehmensnetzwerke 96

- Unternehmensverfassung 182
- Unternehmenswert 265, 356
- Unternehmer 142, 170, 339, 390–393, 395
- Unternehmerbegriff 126
- Unterschlagung 258, 415
- Untersicherung 161
- Untersicherungsphänomene 159
- Unterstützungsempfänger 403
- Unterstützungsleistungen 224
- Unterstützungszahlungen 158
- Unterversorgung 348–349
- Urzustand 46–48, 53, 214, 385
- USA 50, 77, 82, 99, 108, 148, 289, 291, 293, 296, 299, 313, 334, 338
- Usancen 278
- Utopie 40, 198, 391
- Utopiefreiheit 192
- Veblen-Effekt 292
- Verantwortung 45, 93, 108, 150, 193, 195, 297, 414
- Verbände 32, 120, 229, 278, 280, 393–394, 408
  - Verbandsdemokratie 394
  - Verbandseinfluß 229
  - Verbandsforschung 394
  - Verbandsführung 229
  - Verbandsinteressen 395
  - Verbandsökonomik 399
  - Verbandspolitik 394
  - Verbandssystem 394
  - Verbandsvertreter 193, 277, 278
  - Verbandswesen 394
- Verbetrieblichung 359
- Verbraucherschutzgesetze 362
- Verbrauchseinschränkungen 240
- Verbrauchssteuern 235–238, 242
  - Verbrauchsteuererhöhungen 240
  - Verbrauchsteuersätze 237
- Verdienst 37, 117, 351, 367
  - Verdienstaufschlag 148
  - Verdienstchancen 335
  - Verdienstmöglichkeiten 139
- Verdikt 17
- Vereinbarkeit 131, 139, 147, 179
- Vereinte Nationen 56, 150
- Verfahren 40, 45, 95, 241, 264, 266, 277–278, 295, 320, 364, 369, 376, 378, 380, 387, 392, 405, 408, 426
  - Verfahrenseffizienz 405
  - Verfahrensgerechtigkeit 177–180, 365, 405, 422
  - Verfahrensregeln 178, 225, 299, 309, 371
- Verfassung 41, 199, 339, 394
  - Verfassungsauftrag 145, 340
  - Verfassungsebene 324
  - Verfassungsklage 358
  - Verfassungsklausel 324
  - Verfassungskollektiv 324
  - Verfassungspräferenzen 324
  - Verfassungsregeln 214
  - Verfassungsstaat 49
- Verfügungsrechte 270, 274, 293, 355–356
- Vergesellschaftung 110
- Verhaltensannahmen 237, 285, 295, 301, 303, 377, 396, 400, 424
- Verhaltenserwartungen 219, 310
- Verhaltensfunktionen 345
- Verhaltenshypothesen 196, 199, 231
- Verhaltenswissenschaft 295
- Verhandlungen 121, 176, 385–386, 393, 417
  - Verhandlungsfamilie 147
  - Verhandlungskosten 261
  - Verhandlungspartner 411
  - Verhandlungsposition 121, 130
  - Verhandlungsprozesse 147, 400
- Verhütung 150
- Verkehrswert 352
- Verlauf 21, 98, 157, 236, 238–239, 290, 295, 362, 371
  - Verlaufsalternative 298
  - Verlaufsmuster 321
- Verlierer 47, 77, 82, 97, 142, 212, 387
- Verlust 69, 104, 117, 137, 143, 163
  - Verlustaspekt 69
  - Verlustausgleich 288, 369
  - Verlustbereiche 369
- Vermassung 327
- Vermieter 259–261, 275
- Vermietung 234
  - Vermietungspraxis 260

- Vermietungsrisiko 261
- Vermittlung 174–176, 179–180, 184, 188–189, 269, 294, 365, 392, 395, 422, 427
- Vermittlungsfunktion 269
- Vermittlungsleistung 59, 422
- Vermittlungsproblem 174
- Vermögen 56–57, 116, 119, 122, 187, 189, 227, 240, 244, 256–258, 341, 352, 370, 388, 415, 421
- Vermögensanlage 241
- Vermögensbegriff 240
- Vermögensbestand 116, 240, 242
- Vermögensbildung 183, 241, 257, 343
- Vermögenseinkommen 170, 354
- Vermögenskonzentration 115–116
- Vermögenspolitik 327, 363
- Vermögensreichtum 352
- Vermögensteuer 240–241, 284
- Vermögensteuerstatistik 115
- Vermögensübertragung 240–241
- Vermögensverlust 224
- Vermögensverteilung 115–116, 118, 178, 227, 252, 257, 351
- Vernetzung 81, 166, 416
- Verschleierung 220
  - Verschleierungstaktiken 286
- Versicherer 262–265, 267–268, 287
- Versicherte 244–245, 249, 258–259, 263–265, 282, 315
  - Versicherteninteressen 243
  - Versichertenpopulationen 248
- Versicherung 212, 219, 247, 262–264, 267–268, 280, 283
  - Versicherungsanbieter 282
  - Versicherungsformen 176
  - Versicherungsgeschäft 247
  - Versicherungsklauseln 259
  - Versicherungskontrakte 270
  - Versicherungsmarkt 219, 263, 268, 270, 279, 284
  - Versicherungspflicht 265–266, 268, 282, 323
  - Versicherungspflichtgrenzen 242, 258
  - Versicherungsprämie 259, 262
  - Versicherungsschutz 263, 267
  - Versicherungsverhältnisse 269–270
  - Versicherungsverträge 212, 225, 268–269
- Versorgung 32, 153, 208, 276, 322, 339, 396, 404
  - Versorgungsaufwand 148
  - Versorgungseffektivität 405
  - Versorgungsergebnisse 312, 403
  - Versorgungskriterien 276, 363, 371, 403, 404
  - Versorgungsniveau 211, 275, 276, 405
  - Versorgungsstandards 257, 415
  - Versorgungsziele 339, 405
- Verteilung 41, 43, 46, 50–51, 54–55, 61, 113, 116, 132, 168, 170, 189, 196–197, 208, 211, 227, 230, 234, 252, 304, 322, 332–334, 338, 342, 394
  - Verteilungsanalyse 230, 236, 253
  - Verteilungsbegriff 227
  - Verteilungsdisparitäten 225
  - Verteilungseffekte 247–248, 321, 424
  - Verteilungsgerechtigkeit 44
  - Verteilungscoalitionen 121
- Verteilungskonflikte 45, 55, 84, 119, 122, 162–163, 166, 210, 229, 256, 293, 328–329, 395
- Verteilungspolitik 32, 112, 114, 117, 119–120, 122, 184, 186, 188, 190, 196, 211, 225–229, 252, 255, 258, 282, 351, 366, 421
  - Verteilungsprinzip 51–53, 176
  - Verteilungsregel 47
  - Verteilungsschiefe 115
  - Verteilungsspielräume 120, 121, 163
- Verteilungswirkungen 231, 242–244, 246–248, 250–252, 255, 259, 262, 284, 387, 413
- Verträge 204, 216, 259–260, 263, 265, 270–271, 273–274, 400–401
- Vertragstheorie 188, 192
- Vertrauen 192, 310, 340, 363, 377, 388
  - Vertrauensbeziehungen 377
  - Vertrauensgüter 270
  - Vertrauensverlust 164
  - Vertrauenswürdigkeit 264, 270
- Vertretung 38, 142, 326, 400
  - Vertretungsdefizit 324



- Verursachung 121, 291, 338, 343, 353, 370
- Verwaltung 193, 221, 243, 277–279, 283, 348
  - Verwaltungsintegration 258
  - Verwaltungskosten 262, 266
- Verwandschaft 290
  - Verwandtschaftsbeziehungen 207
  - Verwandtschaftsgrad 241
  - Verwandtschaftsnetzwerke 163
- Verwertung 160, 274
  - Verwertungsbedingungen 316
  - Verwertungschancen 87, 118, 132
  - Verwertungszwänge 320
- Vielfalt 51, 90, 117, 152, 169, 200, 208, 226, 289, 317, 322, 376, 396, 418
- Vielgestaltigkeit 61, 144, 297, 362, 366, 400, 416
- Vielheit 61, 385
- Vier-Felder-Matrix 318
- Volksentscheidung 324
- Volksganzes 308
- Volkspersönlichkeit 308
- Volkswagen-Woche 337
- Volkswirtschaft 76, 78–80, 83, 210, 223–224, 335, 345, 378, 411
- Volkswohlstand 201
- Vollerwerbstätigkeit 105
- Vollversorgung 265
- Vollzeit 132, 140
  - Vollzeitarbeitsplatz 132
  - Vollzeitarbeitsverhältnisse 140
  - Vollzeitbasis 127
  - Vollzeitbeschäftigung 132, 134
  - Vollzeiterwerbstätigkeit 124, 127, 245
  - Vollzeittätigkeit 132–133, 141
- Vorreiterrolle 76, 155
- Vorteilswegnahme 243
- Vorurteil 338, 375
- Vorwältzung 237, 242
- Wachstum 93, 121, 138, 298, 358
  - Wachstumseffekte 256
  - Wachstumsfaktoren 193, 223
  - Wachstumspotentiale 79
- Wachstumsraten 55, 76, 120–121, 138, 166
- Wachstumsschwäche 121
- Wachstumszentrum 168
- Wage-Drift 229
- Wahlen 323–324, 395, 421
  - Wahlbereitschaft 323
  - Wahlbeteiligung 90, 119, 325, 412
  - Wahlbevölkerung 88, 90–91
  - Wahlbiographie 105
  - Wahlbürger 323
  - Wahlentscheidung 7 90, 325
  - Wahlgeschenke 61, 286, 393
  - Wahlhandlungen 383
  - Wahlkampf 285, 424
  - Wahlmöglichkeit 57, 419
  - Wahlmotive 286
  - Wahlperioden 120, 283
  - Wahlrecht 126
  - Wahlverhalten 90, 323
  - Wahlzyklen 408
- Wähler 193, 390, 393, 411, 414
  - Wählergruppen 90
  - Wählermehrheit 158
  - Wählerschichten 119
  - Wählertäuschung 286, 395, 425
- Wanderungssalden 96
- Wechselkursmechanismus 88
- Weimarer Republik 30, 87
- Weißbuch 314
- Weisser-Kreis 297
- Weisungsgebundenheit 126, 130
- Weisungsrecht 128
- Weiterbeschäftigung 133
- Weltanschauung 64, 198, 300, 351, 357, 391
- Weltauffassungen 98, 104, 106–107, 108, 416, 421, 426
- Weltbank 89
- Weltbeherrschung 86, 103, 302
- Weltbilder 106, 107
- Weltgesamtmarkt 81
- Welthandel 82, 85, 95
- Weltkrieg 22, 31, 44–45, 65, 70, 145, 154, 295, 298–300, 313, 418
- Weltmarkt 78, 83, 94–95

- Weltmarktzens 122
- Weltreligionen 108
- Weltstädte 79
- Welt-Werte-Survey 107
- Weltwirtschaftskrise 364
- Welt-Wohlfahrtspolitik 31
- Werbung 109
- Werte 22, 35, 107–108, 198, 233, 249, 254, 293, 299, 301, 324, 382, 384
  - Werteorientierung 108
  - Wertesystem 172
  - Wertfreiheit 21–22, 26, 65, 192, 199, 417–418
  - Wertlehre 296
  - Wertorientierung 107–108, 416
  - Wertprämissen 22
  - Wertschätzung 118, 146, 150, 295
  - Wertschöpfung 82, 85, 259, 273
  - Wertschöpfungsketten 82
  - Werttheorie 299
  - Werturteile 21–24, 211, 309, 375
  - Werturteilsstreit 21, 28, 201
- Wettbewerb 17, 56, 77–78, 80, 82, 88, 97, 178, 205, 223, 229, 248, 281, 335, 338–339, 362, 368–369, 388, 390, 397, 410, 419–420, 427
  - Wettbewerbsdruck 82, 85, 284, 412
  - Wettbewerbsfähigkeit 78, 80, 224
  - Wettbewerbshemmnis 268
  - Wettbewerbsmechanismus 362
  - Wettbewerbsmodell 334
  - Wettbewerbsordnung 56, 327, 397
  - Wettbewerbstheorie 214
  - Wettbewerbsversagen 96, 97
- Widerspruch 45, 196, 199, 221, 378, 391, 411, 421
  - Widerspruchsoption 411
- Widerstand 89, 118, 128, 411
- Wiederentdeckung 150–151, 269, 334, 385
- Wiederverheiratung 154
- Wiederwahl 328
- Wiener Grenznutzenschule 297
- Willen 62, 145, 249, 286, 324, 381
  - Willensbildung 286
  - Willensentscheidung 353
  - Willensfreiheit 305
- Willkür 33, 37, 93, 204
- Windfall Profits 340
- Wirkungsmächtigkeit 419
- Wir-Paradigma 382
- Wirtschaft 24, 69, 72, 79–81, 84–86, 91, 93, 96, 125, 173, 184, 190, 195, 198, 286, 298, 357, 420
  - Wirtschaftsblöcke 85
  - Wirtschaftsdenken 195
  - Wirtschaftsforschung 238
  - Wirtschaftsführung 355
  - Wirtschaftsgeschehen 301
  - Wirtschaftskrisen 308
  - Wirtschaftsordnung 51, 72, 121, 168, 177, 223, 389, 420
  - Wirtschaftsordnungskonformität 389
  - Wirtschaftspläne 271, 306
  - Wirtschaftsplanung 306
- Wirtschaftspolitik 24, 31, 37, 43, 80, 137, 162, 188–191, 198–200, 202, 224, 293, 296, 364, 375, 389
  - Wirtschaftsregionen 340
  - Wirtschaftsstile 416
  - Wirtschaftssubjekte 85, 210, 213, 218, 295, 345
  - Wirtschaftswissenschaft 191, 205, 269, 291, 294–295, 312, 365, 377
  - Wirtschaftlicher Wert 202, 265
- Wirtschaftlichkeit 210–211
- Wisconsin School 293
- Wissenschaft 18, 20–21, 23–25, 31, 201, 369, 377, 417–418
  - Wissenschaftlerpersönlichkeiten 406
  - Wissenschaftlichkeit 24
  - Wissenschaftsgemeinschaft 291
  - Wissenschaftspraxis 369
  - Wissenschaftsprozeß 375
- Wochenarbeitszeit 337
- Wohlfahrt 43, 210, 299, 308
  - Wohlfahrtseinbußen 93
  - Wohlfahrtsfunktion 64, 119, 208–211, 306, 370, 384
  - Wohlfahrtsökonomie 370
  - Wohlfahrtsposition 112, 115, 201, 213, 405
  - Wohlfahrtsstaat 41, 314, 316–317, 380
  - Wohlfahrtsstandards 53

- Wohlfahrtstheorie 209, 211, 212, 365, 370–371, 403, 407, 423
- Wohlfahrtsverbände 324, 422
- Wohlfahrtswirkungen 294
- Wohlstand 78, 95, 108, 349, 389
  - Wohlstandsentwicklung 354
  - Wohlstandsgefälle 79
  - Wohlstandsgesellschaft 116, 201
  - Wohlstandinseln 79
  - Wohlstandsniveau 396
- Wohnen 241, 275, 341, 352
  - Wohnbedingungen 340
  - Wohngebiete 79, 340–341
  - Wohnort 105
  - Wohnraum 108, 276, 339, 348–349
- Wohnung 271, 275–276, 340
  - Wohnungsangebot 274
  - Wohnungsbau 56, 363
  - Wohnungsbegriff 340
  - Wohnungsbestand 260
  - Wohnungsgüter 274
  - Wohnungskonsum 276
  - Wohnungsleerstand 275
  - Wohnungsmarkt 259–261, 270, 274–276, 339–341, 363
  - Wohnungsnutzung 275, 339
  - Wohnungspolitik 339–341
  - Wohnungsrecht 261
  - Wohnungsteilmärkte 275
  - Wohnungsvergabe 330
  - Wohnungsvermietung 72
  - Wohnungsversorgung 183, 363
- Working Poor 102, 166
- Worst-Case-Szenario 380
- Wortlaut 42
- Wortsinn 428
- Zahllast 231–232, 243, 284, 424
- Zahlungsbereitschaft 262, 421
- Zahlungsfähigkeit 52, 279
- Zeit 28–29, 31, 53, 56, 73, 75–76, 82, 92, 107–108, 142, 153–154, 160, 194, 202–203, 220, 224, 271, 273, 292, 297, 303, 306, 318–319, 344–345, 356, 365, 385, 389, 417
  - Zeithegemonie 143
  - Zeithorizont 224, 275, 284–285, 424
  - Zeitlichkeit 350
  - Zeitraum 99–100, 125, 138, 224, 248, 285, 349, 425
  - Zeitrestriktion 76
  - Zeitsouveränität 143
  - Zeittypen 350
  - Zeitverträge 127
  - Zeitwohlstand 100
- Zentralverwaltungswirtschaft 306
- Zentrum 35, 131, 167–169, 174, 178–179, 299, 328, 330, 349
- Zentrum-Peripherie-Modell 170, 328, 422
- Ziel 22–24, 31–32, 37–39, 41–42, 45, 52, 56–58, 63–65, 67, 77, 85, 93, 118, 137, 141, 145, 150, 166, 175–177, 179, 181, 183–184, 194, 197, 199, 207–208, 211, 217–218, 227–230, 236, 239, 241, 243, 256, 266, 278, 282, 294–295, 297–298, 302–304, 307–308, 313, 315, 319–321, 327, 338, 346–347, 356, 364, 369, 376, 379, 381, 383, 387, 403–404, 418–422
  - Zielanalyse 25, 64, 166–167, 169, 171, 173, 175, 380, 396, 412, 422
  - Zieldefinition 109, 227, 390, 412
  - Zieldimension 184, 301
  - Zielebene 44
  - Zielerreichung 64, 307, 382, 402, 422
  - Zielerreichungsgrad 402
  - Zielfindung 226, 255, 258
  - Zielfindungsprozeß 175, 226, 228
  - Zielformulierung 22, 25, 43, 312, 394, 396
  - Zielfunktion 210
  - Zielkonflikte 174, 180, 184, 406, 422
  - Zielsystem 25, 36, 64, 196, 227–229
  - Zielverfehlungen 205
- Zielgruppen 33, 164, 179, 198, 414–415
  - Zielgruppenförderung 179, 422
  - Zielgruppenorientierung 339, 363
- Zins 270, 341
- Zugang 55, 116, 136, 207, 269, 282, 284, 292, 320, 322, 329–330, 339, 356, 385, 396
  - Zugangsbarrieren 343
  - Zugangsbeschränkungen 81
  - Zugangsmöglichkeiten 341

- Zugriffsmöglichkeiten 227, 256
- Zukunft 31, 57, 154, 196, 206, 216, 283, 306, 326, 412
  - Zukunftsängste 150
  - Zukunftserwartungen 345
  - Zukunftsprognosen 82
- Zumutbarkeitsregelungen 164
- Zusammenhang 26, 28, 33, 42, 58, 61, 65, 70, 73, 108, 126–128, 248, 270, 304, 328, 340–341, 344, 388, 418
- Zusatzabsicherung 315
- Zusatzbedarf 330
- Zustimmung 125, 265, 323
  - Zustimmungsfähigkeit 324
- Zuverdienst 135, 161
- Zuwanderung 138, 162
- Zwang 101, 104–106, 142, 160, 177, 204, 279, 397
  - Zwangsabgaben 225
  - Zwangsabgabenlast 123
  - Zwangscharakter 249
  - Zwangselemente 178
  - Zwangsinstrumente 88, 163
  - Zwangslogik 397
  - Zwangsräumung 182
  - Zwangssituationen 294
  - Zwangssolidarität 249
  - Zwangsversicherung 259
- Zweck 30, 37, 39, 63, 190, 198, 298, 303, 342
  - Zweckbindung 221
  - Zweckbündnisse 109
  - Zweckmäßigkeit 186–187, 308
  - Zweckmäßigkeitsurteile 25
  - Zweckrationalität 381, 384
- Zwei-Kinder-Familien 152
- Zweipersonenhaushalte 155
- Zweitverdienst 138
- Zweitverdienerfamilien 248
- Zyklen 74