Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 177

Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik

Von

Werner Wilhelm Engelhardt, Gerhard Kleinhenz, Eckhard Knappe, Günter Neubauer, Horst Sanmann, Winfried Schmähl, Martin Votteler, Max Wingen

Herausgegeben von Theo Thiemeyer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 177

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 177

Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik

Von

Werner Wilhelm Engelhardt, Gerhard Kleinhenz, Eckhard Knappe, Günter Neubauer, Horst Sanmann, Winfried Schmähl, Martin Votteler, Max Wingen

Herausgegeben von Theo Thiemeyer



Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik /
von Werner Wilhelm Engelhardt ... Hrsg. von Theo Thiemeyer.
– Berlin : Duncker u. Humblot, 1988
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 177)
ISBN 3-428-06451-8
NE: Engelhardt, Werner Wilhelm [Mitverf.]; Thiemeyer, Theo [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Hagedornsatz, Berlin 46
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3-428-06451-8

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort des Herausgebers

Der Ausschuß für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik hat auf seiner Sitzung in Trier im September 1985 beschlossen, sich in Hinsicht auf die Aktualität des Themas der Frage der Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik zu widmen. Auf der Sitzung in Wien am 29. und 30. September 1986 haben die Kollegen *Neubauer, Sanman* und *Schmähl,* deren Beiträge in diesem Band niedergelegt sind, zum Thema referiert. Die Sitzung wurde in ihrem gesellschaftlichen Teil von dem Ausschußmitglied Prof. Dr. Alfred *Klose* organisiert und fand teils in der Bundeswirtschaftskammer, teils in der Wirtschaftsuniversität statt.

Unter der gleichen thematischen Fragestellung stand die Sitzung des Ausschusses in Brüssel. Sie war dem Vortrag und der Erörterung der Referate der Kollegen *Engelhardt, Kleinhenz, Knappe* und *Wingen* gewidmet. Der gesellschaftliche Rahmen war von dem Ausschußmitglied Dr. Hermann *Berié* gestaltet worden, der es auch ermöglichte, daß die Sitzung am 21./22. September 1987 in den Räumen der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel stattfinden konnte.

Den Herren *Klose* und *Berié* sei an dieser Stelle für ihre erfolgreichen Bemühungen noch einmal herzlich gedankt. Der besondere Dank gilt selbstverständlich den Referenten, deren Arbeiten ich einen guten Erfolg wünsche.

Bochum, den 15. Mai 1987 *Theo Thiemeyer*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhalt

Jahrestagung des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Socialpolitik in Wien am 29. und 30. 9. 1986

Regulierung und Deregulierung im Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland

Von *Günter Neubauer,* München 9

Regulierung und Deregulierung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte

Von *Horst Sanmann,* Hamburg 47

Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten –
Ein Beitrag zur Deregulierung in der Altersversicherung

Von *Winfried Schmähl,* Berlin 83

Öffentliche Bindung, Selbstbindung und Deregulierung in der Staatlichen Wohnungspolitik und Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Von *Werner Wilhelm Engelhardt,* Köln 139

Jahrestagung des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Socialpolitik in Brüssel am 21. und 22. 9. 1987

Die Bedeutung einer Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt für die Beziehungen der Tarifparteien

Von *Gerhard Kleinhenz,* Passau 199

Arbeitsmarkttheoretische Aspekte von Deregulierungsmaßnahmen

Von *Eckhard Knappe* 219

Konfliktmilderungen für junge Familien im Arbeitsprozeß durch „Regulierung" oder „Deregulierung"?

Von *Max Wingen* und *Martin Votteler,* Stuttgart 251

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regulierung und Deregulierung im Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland

Von *Günter Neubauer*, München

1. Problemstellung

„Das Gesundheitswesen krankt an zuviel Regulierung"[1] stellt der Sachverständigenrat (SVR) in seinem Gutachten 1985/86 fest. Doch wenig später räumt der SVR allgemein ein: „Regulierungen sind erforderlich, wenn aufgrund besonderer Bedingungen der Wettbewerb nicht zum Zuge kommen kann oder zu einem volkswirtschaftlich nachteiligen Ergebnis führt"[2]. Offensichtlich bedarf es auch nach Meinung des SVR einer Analyse des jeweiligen Wirtschaftsbereiches, um das richtige ‚Maß an Regulierung', den Regulierungsbedarf, ermitteln zu können. Stellt man ein Zuviel an Regulierung fest, so ist immer noch die Frage unbeantwortet, welche Deregulierungsmaßnahmen zu ergreifen sind.

Damit ist auch bereits die Grundstruktur der Problemstellung skizziert. Ausgehend von einer knappen Diskussion des Regulierungsbegriffs versuchen wir, zweckmäßige und inhaltlich tragfähige Begriffe für die weitere Analyse zu gewinnen. Im nächsten Abschnitt wird dann folgende Frage in den Mittelpunkt gestellt: „Gibt es einen Deregulierungsbedarf?" Dabei werden zunächst Überlegungen über die in unserem Gesundheitssystem notwendigen Regulierungen angestellt. Der auf diese Weise ermittelte Regulierungsbedarf wird mit den tatsächlich bestehenden Regulierungen verglichen.

Dem schließt sich die Suche nach möglichen Deregulierungsmaßnahmen an, die wir jeweils mittels einer ökonomischen Wirkungsanalyse untersuchen. Den Abschluß sollen einige Vorschläge zu einer systemverträglichen Deregulierung bilden. Aufgrund der Komplexität des Problemfeldes werden wir uns auf drei Teilgebiete konzentrieren: Auf die Krankenkassen in ihrer Funktion als Finanzierungsträger, auf die Kassenärztlichen Vereinigungen in ihrer Schlüsselfunktion für die Versorgung mit Gesundheitsleistungen und auf die Krankenhäuser als die Leistungserbringer mit dem höchsten Mittelbedarf. Die Arzneimittelversorgung können wir nur mit wenigen Nebenbemerkungen streifen, obwohl gerade dieser Bereich zwischen Markt, staatlicher Regulierung, Regulie-

---

[1] Jahresgutachten 1985/86 des Sachverständigenrates (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache 10/4295 des Deutschen Bundestages, Ziffer 320.

[2] Ebenda, Ziffer 321.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung durch neutrale Aufsichtsbehörden (Bundesgesundheitsamt, Kartellamt) und Regulierung durch die Selbstverwaltung in einem vielfältigen Interessenkonflikt steht. Doch sprengte eine Berücksichtigung des komplexen Arzneimittelmarktes den vorgegebenen Rahmen. Völlig unberücksichtigt bleiben die vielfältigen Vorleistungsmärkte[3] sowie die Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln[4].

Die Zeit gebietet eine strenge Konzentration auf das Wesentliche. Viele Besonderheiten können auch für die einbezogenen Bereiche nicht oder nur am Rande behandelt werden.

2. Zu den Konzepten von Regulierung und Deregulierung

Öffentliche Regulierung ist eine über 100 Jahre alte amerikanische Einrichtung, deren Ziel es ist, private Unternehmen, die in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen — d.h. in Bereichen, in denen Marktversagen vorliegt — tätig sind, zu kontrollieren[5]. Als typische Ursachen für Marktversagen gelten:
— natürliche Monopole
— ruinöser Wettbewerb
— externe Effekte[6].

In Deutschland entschied man sich schon vor langer Zeit dafür, anstelle einer öffentlichen Regulierung privater Unternehmen öffentliche Unternehmen mit gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung zu setzen[7]. Nun liegen für den Gesundheitsbereich die obigen Bedingungen für Marktversagen nicht oder nur begrenzt vor, so daß man an dieser Stelle die Regulierungsdebatte als nicht zutreffend ablehnen könnte.

Es gibt jedoch zumindest drei Gründe, welche eine solche Ablehnung als voreilig erscheinen lassen. Erstens wird der Gesundheitsbereich, zumindest soweit die gesetzliche Krankenversicherung betroffen ist, faktisch als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich behandelt. Diese Tatsache ändert nichts daran, daß unter Gesundheitsökonomen über die Sinnhaftigkeit dieses Faktums

[3] Hierzu vgl. vor allem H. *Lampert*, Verfassung und Struktur der Märkte für Gesundheitsgüter als Problem und Aufgabenbereich der Gesundheitsökonomik, in: G. Gäfgen, H. Lampert (Hrsg.), Betrieb, Markt und Kontrolle im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert-Bosch-Stiftung, Bd. 3, Gerlingen 1982, S. 267ff.

[4] Näheres dazu bei G. *Neubauer*, Gesundheitsberufe vor den Toren der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: L. Männer, G. Sieben (Hrsg.) Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 11, Gerlingen 1987, S. 179ff.

[5] Vgl. auch E. *Kaufer*, Theorie der öffentlichen Regulierung, München 1981, S. V; ferner J. *Müller*, I. *Vogelsang*, Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, S. 21.

[6] Vgl. J. *Müller*, I. *Vogelsang*, a.a.O., S. 35ff.

[7] Ausführlicher dazu bei Th. *Thiemeyer*, Deregulation in the Perspective of the German Gemeinwirtschaftslehre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 139, H. 3, Okt. 1983, S. 408f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höchst unterschiedliche Meinungen herrschen[8]. Zweitens behandelt die Regulierungsdiskussion im weiteren Sinne auch Fragestellungen, die hier von Interesse sein können. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Frage nach dem zweckmäßigsten Kontrollorgan[9]. Die Alternativen Staat, unabhängige Kommission oder Gruppenselbstkontrolle haben auch für unser Gesundheitssystem aktuelle Bedeutung, wenn auch die Akzente anders zu setzen sind. Drittens schließlich wurde der Regulierungsbegriff ausgedehnt und wird teilweise für jedweden staatlichen Eingriff in den privatwirtschaftlichen Bereich verwendet.

Als Arbeitshypothese verwenden wir hier eine eher weite Interpretation des Regulierungsbegriffes. Nicht nur staatliche Eingriffe in den Wettbewerb[10], sondern auch Beschränkungen der Selbstverwaltungen in ihren autonomen Befugnissen werden von uns als Regulierung eingestuft. Deregulierung bedeutet dann mehr als „... die Rückführung oder Abschaffung von Eingriffen in den Wettbewerb"[11], sie beinhaltet auch die Überlassung von mehr Autonomie an Verbände, gleichgültig ob sie auf freiwilliger oder gesetzlicher Mitgliedschaft beruhen. An dieser Stelle sei daran erinnert, daß in vielen Gesellschaften Wohlfahrtsverbänden und Glaubensgemeinschaften ein hoher sozialpolitischer Stellenwert zugeordnet wird. Die Regulierungsdebatte darf, wenn sie sich auf den Gesundheitssektor bezieht, der staatlichen Gestaltung nicht nur marktlichen Wettbewerb als Alternative gegenüberstellen, wenn sie nicht als zu grobschlächtig gelten will.

Wenn wir in diesem Beitrag gleichwohl Wettbewerb als Reformansatz in den Mittelpunkt stellen, dann deshalb, weil Wettbewerb nicht nur als marktlicher Wettbewerb, sondern auch als allgemeines Gestaltungselement nichtmarktlicher Bereiche aufgefaßt wird. Wir wollen bei der Untersuchung dieser Fragen folgende ordnungspolitische Orientierungshilfe, die Thiemeyer formulierte, als Ausgangspunkt verwenden. Sie besagt, daß „(...) bei dem Versuch der Implementation von Marktelementen in ein aufgrund politischer Entscheidungen ausgegliedertes 'Nicht-Markt-System' (...) die Last des Beweises der Systemverträglichkeit und vor allem Sinnadäquanz bei demjenigen, der Wettbewerbselemente implementiert (...)"[12], liegt.

---

[8] Zu gegensätzlichen Standpunkten vgl. F. E. *Münnich*, Mehr Markt, in: Ordnungspolitische Alternativen der Gesundheitspolitik, Bundesarbeitsblatt 12 (Schwerpunktheft), Dez. 1984, S. 6ff. und Th. *Thiemeyer*, Nicht-Markt-Steuerung, ebenda, S. 20ff. Ferner vgl. M. *Pfaff*, Einige Auswirkungen einer Übertragung marktwirtschaftlicher Steuerungs- und Organisationsformen auf die gesetzliche Krankenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, H. 5-6/1986, S. 105ff.

[9] Vgl. auch Th. *Thiemeyer*, Deregulation ..., a.a.O., S. 409f. und J. *Müller*/I. *Vogelsang*, a.a.O., S. 101ff.

[10] Diese enge Fassung verwendet der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1985/86, a.a.O., Z. 321.

[11] Jahresgutachten 1985/86. a.a.O., Z. 321.

[12] Th. *Thiemeyer*, Honorierungsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland, in: C. v. Ferber u.a., Kosten und Effizienz im Gesundheitswesen (Gedenkschrift für Ulrich Geißler), München 1985, S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Folgen wir der Sprachregulierung von Thiemeyer, so existieren zwei unterschiedliche Konzepte zur Deregulierung im Gesundheitswesen: Der Implementationsansatz und der marktttheoretische Ansatz[13]. Der marktttheoretische Ansatz geht vom Idealbild des dynamischen, marktlichen Wettbewerbs aus[14]. Wettbewerb findet nach dieser Konzeption vor allem auf Märkten statt.

Ging man bislang davon aus, daß Wettbewerb vor allem im Bereich der Güterproduktion und der primären Verteilung Steuerungsprinzip sein soll, während im Bereich der sozialen Absicherung marktlicher Wettbewerb mehr hinderlich als förderlich erschien, so wandelte sich, wie das Gutachten des Sachverständigenrates bereits 1983 erkennen ließ[15], diese Haltung grundlegend. Auch die gesetzliche Krankenversicherung, die bisher als eine typische soziale Einrichtung galt und die Aufgabe hatte, die Ergebnisse marktrechtlichen Wettbewerbs wenigstens teilweise zu korrigieren, soll nun, qua Deregulierung, dem Wettbewerb geöffnet werden. Es gilt, wo immer möglich, Märkte zu schaffen. Faktisch müssen wir für die Bundesrepublik freilich feststellen, daß der GKV-Bereich bislang weitgehend durch nicht-marktliche Beziehungen gesteuert wird. Tiefgreifende Änderungen wären demnach erforderlich. Unbeantwortet bleibt die Frage, ob ein marktlich-gesteuertes Gesundheitssystem die ursprünglichen sozialpolitischen Aufgaben noch erfüllen kann.

Der Implementationsansatz hingegen versucht, die Vorteile des Wettbewerbs auch in ‚Nicht-Markt' Bereichen zu nutzen[16]. Freilich werden in diesem Ansatz dem Wettbewerb nicht von vornherein und in jedem Fall nur vorteilhafte Wirkungen zugeschrieben, sondern es wird eine fallweise Prüfung für notwendig erachtet. Dieses vorsichtige Implementieren von Wettbewerbselementen in ein ‚Nicht-Markt'-System gründet sich auf die systemspezifischen Besonderheiten unseres Gesundheitssystems.

Beide Ansätze können gleichwohl, wenn sie nüchtern und pragmatisch durchdacht werden, zu ganz ähnlichen Ergebnissen führen. Zwar wird ein Marktttheoretiker nie mit den Ergebnissen ganz zufrieden sein können, die ein Implementieren von Wettbewerb zeitigt[17], doch gehen beide Ansätze ein gutes Stück Wegs gemeinsam. Allerdings teilen sich spätestens dann die Wege, wenn der Marktttheoretiker marktlichen Wettbewerb überall dort verlangt, wo nicht ureigene staatliche Aufgaben vorliegen, während der Implementationsansatz

---

[13] Vgl. Th. *Thiemeyer*, Das ärztliche Honorar als Preis, in: G. Gäfgen (Hrsg.), Ökonomie des Gesundheitswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 159, Berlin 1986, S. 255ff.

[14] Vgl. Jahresgutachten 1985/86, a.a.O., Z. 308.

[15] Vgl. Jahresgutachten 1983/84 Drucksache 10/669 des Deutschen Bundestages, Ziffer 492-502.

[16] So auch Ph. *Herder-Dorneich*, Gesundheitsökonomik, Stuttgart 1980, S. 116ff.

[17] So etwa P. *Oberender*, Reform des Gesundheitswesens durch Zulassung marktwirtschaftlicher Steuerungselemente, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 31. Jahr (1986), S. 177ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

andere ordnungspolitische Alternativen zwischen Markt und Staat akzeptiert, ja sucht[18]. Wettbewerb ist in diesem Konzept ein Gestaltungsprinzip, das losgelöst von einer konkreten Wirtschaftsordnung zu sehen ist. Wettbewerb kann nicht nur auf Märkten, sondern auch im staatlichen Bereich, zwischen Verbänden, in Unternehmen, ja in nahezu allen sozialen Gruppen zum Gestaltungsprinzip gemacht werden. Marktlicher Wettbewerb stellt insofern eine spezifische Ausprägung von Wettbewerb dar, über die allerdings die Ökonomen bisher am meisten nachgedacht haben.

Deregulierung erhält im Implementationsansatz über den Wettbewerb hinaus eine weitere Bedeutung, die sich wieder an den ursprünglichen Begriff annähert. Deregulierung bedeutet „weniger Staat" aber nicht automatisch „mehr Markt", sondern auch mehr Gestaltungsraum für intermediäre Steuerungsinstitutionen[19]. In unserem Problembereich wäre das die gemeinsame Selbstverwaltung. Die US-amerikanische Diskussion der Deregulierung im Gesundheitsbereich ist stark bipolar im Sinne von „mehr Markt" versus „weniger Staat" geprägt[20], da keine Selbstverwaltung existiert. Eine blinde Imitation dieser Diskussion mißachtet wichtige und durchaus erfolgreiche Einrichtungen und vergibt die Chance, eine spezifische ordnungspolitische Alternative zu nutzen. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich im wesentlichen auf die implementationstheoretische Konzeption der Deregulierung.

3. Regulierungsbedarf im Gesundheitswesen?

Daß es eine gesetzliche Krankenversicherung (GKV) ohne staatliches Wollen und damit ohne gesetzliche Vorschriften nicht gäbe, braucht kaum bewiesen zu werden. Die GKV kann mit Fug und Recht als ein Kind staatlicher Regulierung bezeichnet werden. Zur Diskussion steht jedoch, ob sich nicht im Laufe der mehr als 100 Jahre GKV-Geschichte viele Eingriffe kumuliert haben, die heute, wenn überhaupt jemals, keine Rechtfertigung mehr finden. Will man eine rationale Beurteilung des erforderlichen Regulierungsbedarfes im Gesundheitswesen vornehmen, so ist es unabdingbar, vorab die Hauptziele und die daraus ableitbaren Gestaltungsprinzipien darzulegen. Erst dann kann über das erforderliche Maß an Regulierung geurteilt werden.

---

[18] Vgl. Ph. *Herder-Dorneich*, Problemgeschichte der Gesundheitsökonomik, in: Derselbe u. a. (Hrsg.), Wege zur Gesundheitsökonomie I, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 1, Gerlingen 1981, S. 37ff.

[19] Vgl. auch M. *Pfaff*, a. a. O., S. 105.

[20] Siehe z. B. W. *McClure*, Competition Strategy on Medical Care, in: W. Hamm, G. Neubauer (Hrsg.), Wettbewerb im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Band 7, Gerlingen 1985, S. 281f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1 Ziele der sozialen Krankenversicherung und der Gesundheitsversorgung

Hauptziel der GKV und der Gesundheitsversorgung ist es, all jenen Bürgern, die zeitweilig oder fortwährend nicht aus eigener Kraft die Mittel für eine bedarfsgerechte wirtschaftliche Absicherung ihrer Krankheitsrisiken aufbringen können, letztere zu gewährleisten. Nach unserer Zielfestlegung sind all jene Bürger schutzbedürftig, welche aktuell oder irgendwann im Laufe ihres Lebens mit einiger Wahrscheinlichkeit sich nicht selbst gegen mögliche Krankheitsrisiken ausreichend absichern können. Die Einbeziehung zukünftiger Risiken halten wir hierbei für unabdingbar, soll die GKV nicht Sozialhilfecharakter annehmen[21]. Es kann nicht darum gehen, nur aktuell schutzbedürftige Personen abzusichern, da dies einerseits die Mittelaufbringung gefährdet und andererseits eine längerfristige Gestaltung erschwert.

Bei der Leistungsgewährung gilt das Bedarfsprinzip[22]. Nicht die individuelle Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit der einzelnen Versicherten entscheiden über den Zugang zur medizinischen Versorgung, sondern an deren Stelle treten die kollektive Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit der jeweiligen Krankenkasse. Neben dem Bedarfsprinzip steht das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Die Krankenkassen haben sowohl auf der Einnahmenseite wie auf der Ausgabenseite mit den ihnen anvertrauten Mitteln wirtschaftlich umzugehen.

Als Nebenziel sind zu nennen: Der Selbsthilfe gebührt Vorrang vor staatlicher Hilfe; der Staat seinerseits muß erst Hilfe zur Selbsthilfe geben, bevor er, quasi als letzten Schritt, selbst eine Aufgabe langfristig übernimmt. Unter Selbsthilfe verstehen wir sowohl die kollektive wie individuelle Selbsthilfe, wobei, unter konsequenter Befolgung des Subsidiaritätsprinzips, der individuellen Selbsthilfe Priorität vor der kollektiven Selbsthilfe zukommt[23].

3.2 Gestaltungsprinzipien der GKV

An erster Stelle ist hier wohl das Versicherungsprinzip zu nennen, das freilich einer spezifischen Ausgestaltung bedarf, wenn es der Zielsetzung genügen soll. Im Gegensatz zum individuellen Äquivalenzprinzip, das die private Kranken-

---

[21] Zu verschiedenen Konzeptionen vgl. W. *Bogs* u. a., Soziale Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland — Sozialenquête, Bericht der Sozialenquête-Kommission, Stuttgart u. a. 1966, S. 120ff.

[22] Wir schließen uns damit der Meinung von Th. *Thiemeyer* (Gesundheitsleistungen — Steuerung durch Markt, Staat oder Verbände? in: Sozialer Fortschritt Mai/Juni 1986, S. 98) an, die dieser in einer engagierten Stellungnahme zum Jahresgutachten 1985/86 des SVR darlegt.

[23] Daß das Subsidiaritätsprinzip ein leitendes Prinzip der deutschen Sozialpolitik ist, belegt H.G. *Schlotter*, Die Grenzen des Sozialstaates als normatives Problem, in: Ph. Herder-Dorneich u.a. (Hrsg.), Überwindung der Sozialstaatskrise: ordnungspolitische Ansätze; 1. Auflage, Baden-Baden, 1984 (Soziale Ordnungspolitik Bd. 1), S. 76ff. und H. *Lampert*, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u.a. 1985, S. 329.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

versicherung anwendet, steht das kollektive Äquivalenzprinzip[24], das für die GKV charakteristisch ist.

Das Äquivalenzprinzip stellt, wie das Wort schon nahelegt, in jedweder Ausprägung auf eine Gleichheit von Risikobeitrag und Finanzbeitrag ab. Im Falle der individuellen Kalkulation wird die Äquivalenz pro Versicherten kalkuliert; im Falle einer kollektiven Kalkulation wird die Äquivalenz für die Versicherungsgruppe als Ganzes kalkuliert. Das kollektive Äquivalenzprinzip kann Abweichungen von der individuellen Äquivalenz erzwingen bzw. zulassen und damit Umverteilungsprozesse vornehmen. Prinzipiell unabhängig von dem Gesagten kann das Äquivalenzprinzip auf eine einperiodische oder mehrperiodische Berechnungsgrundlage gestellt werden. Bei der mehrperiodischen Betrachtung gilt, daß die diskontierten erwarteten Schadenssummen den diskontierten erwarteten Beiträgen entsprechen. Hierbei ist es nicht erforderlich, daß die Barwerte von Beitragszahlungen und erwarteten Gesundheitskosten je Zeitperiode sich entsprechen[25]; sie können innerhalb der Gesamtzeit variabel gehalten werden, so daß bei der Beitragsgestaltung die jeweilige ökonomische Lage des versicherten Haushalts berücksichtigt werden kann.

Ein drittes Gestaltungsmoment des Äquivalenzprinzips liegt in der Zahl und Art der einbezogenen Risikofaktoren. Neben dem Alter und Geschlecht können das Einkommen, die Familiengröße, der Beruf, der Wohnort etc. einbezogen werden. Doch werden diese Risikomerkmale stets pro versichertes Individuum betrachtet. Das kollektive Versicherungsprinzip unterscheidet sich also von dem individuellen Versicherungsprinzip nicht durch die Zahl der einbezogenen Risikomerkmale und auch nicht durch die langfristige mehrperiodische Kalkulation, sondern dadurch, daß es den privaten Einzelhaushalt als Versicherungseinheit nimmt und Risikomerkmale zur Kalkulationsgrundlage macht, welche nicht die Gesundheitsrisiken, sondern die Einkommensrisiken des Haushaltes abbilden. Der ökonomische und soziale Lebenszyklus von Haushalten[26] dominiert die Kalkulation der Beiträge, nicht der „gesundheitliche" Lebenszyklus von Individuen.

Das kollektive Versicherungsprinzip läßt eine Leistungsgewährung nach Bedarf zu und erlaubt eine Finanzierung nach Einkommenshöhe, also nach der

---

[24] Diesen Begriff übernehmen wir von L. *Männer*, Der Organisationstyp „Gesetzliche Krankenversicherung", in: G. Neubauer (Hrsg.), Alternativen der Steuerung des Gesundheitswesens, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 13, Gerlingen 1984, S. 179f.

[25] Ausführlicher hierzu vgl. P. *Zweifel*, H. *Hauser*, Grundsätzliche Überlegungen zur Vertragsgestaltung in der Krankenversicherung, Arbeitspapier, vorgelegt anläßlich des 1. Colloquiums Reform der GKV, Murrhardt 28./29. Okt. 1986; ferner R. *Eisen*, Versicherungsprinzip und Solidarausgleich: Ein Gegensatz, ebenda, und L. *Männer*, Äquivalenzprinzip und Solidarausgleich in der GKV, ebenda.

[26] Wir übernehmen die Begriffe von W. *Schmähl* (Lebenseinkommensanalysen — Einige methodische und empirische Fragen im Überblick, in: ders. (Hrsg.). Ansätze der Lebenseinkommensanalyse, Tübingen 1983, S. 46f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ökonomischen Leistungsfähigkeit. Ein großer Teil dessen, was Sozialausgleich genannt wird, ist Charakteristikum des mehrperiodisch angelegten, kollektiven Versicherungsprinzips. Dem Sozialausgleich eindeutig zurechenbare Fälle sind etwa schwerbehinderte Kinder; bei ihnen steht von vornherein fest, daß sie auch langfristig und als Gruppe schlechte Risiken darstellen. Erweitert man das kollektive Versicherungsprinzip um die gesundheitsgefährdenden Risiken, die vor oder bei jeder Geburt auftreten können, so kann auch die obengenannte Risikogruppe in den Schutz einbezogen werden. Freilich ist für eine so umfassende und langfristige Risikoabsicherung staatlicher Zwang erforderlich, da aufgrund der Minderschätzung künftiger Bedürfnisse nur wenige Haushalte sich freiwillig entsprechend absichern würden[27] bzw. konkurrierende Versicherungsangebote, kalkuliert nach dem einperiodischen, individuellen Äquivalenzprinzip, bevorzugen würden.

Der Begriff Solidarausgleich, wie er heute gebraucht wird, stellt auf die interpersonelle, einperiodische Umverteilung ab. Das kollektive Versicherungsprinzip hingegen berücksichtigt die mehrperiodische intertemporale Einkommensumverteilung sowie die ökonomische Stabilität des versicherten Haushaltes.

Ein Risiko eigener Art ist das demographische Risiko zwischen den Generationen, wie es bei einer schrumpfenden Bevölkerung auftritt[28]; dies wird im weiteren aus den Überlegungen ausgeklammert.

Dem kollektiven Versicherungsprinzip steht das Selbstverwaltungsprinzip in der Bedeutung kaum nach. Auch dieses ist ein kollektives Gestaltungsprinzip und besagt, daß die Versicherungskollektive ihre Angelegenheiten in einem gesetzlich festgesetzten Rahmen autonom gestalten können[29]. Die Selbstverwaltung ist Ausdruck staatlicher Hilfe zur Selbsthilfe, wenngleich das Verhältnis zwischen Staat und Selbstverwaltung[30] stets problematisch war und ist. Eine neuere Sichtweise[31] betont unter funktionalen Aspekten das beidseitige Zusammenwirken der Selbstverwaltungen der Finanzierungsträger und der Leistungsersteller in einer gemeinsamen Selbstverwaltung. Die gemeinsame Selbstverwaltung übernimmt die ökonomisch entscheidende Funktion „... der Abstimmung

---

[27] Vgl. auch Ph. *Herder-Dorneich*, Gesundheitsökonomik, a.a.O., S. 7.

[28] Einzelheiten hierzu bei J.-M. *v. d. Schulenburg*, P. *Kleindorfer*, Wie stabil ist der Generationenvertrag? Zum Problem der Gerechtigkeit und Akzeptanz intergenerativer Umverteilung, in: G. Gäfgen (Hrsg.), a.a.O., S. 413ff.

[29] Vgl. auch H. *Lampert*, Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip, in: H. Winterstein (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 133, Berlin 1984, S. 38.

[30] Vgl. R. *Stößner*, Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung, 2. Aufl., Sankt Augustin 1978, S. 26ff. und Th. *Thiemeyer*, Selbstverwaltung im Gesundheitsbereich, in: H. Winterstein (Hrsg.), a.a.O., S. 74ff.

[31] Vgl. dazu die auswertende Zusammenstellung in: G. *Neubauer*, H. *Rebscher*, Gemeinsame Selbstverwaltung, Spardorf 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Bedarf und Leistungsangebot..."[32], wobei sich die Preisbildung zu einem zentralen Instrument herausgebildet hat. Die Aufgabe der Preisvereinbarung und die damit verbundenen Steuerungsfunktionen nehmen die Selbstverwaltungsverbände stellvertretend für ihre Mitglieder wahr[33]. Damit übernehmen sie die Verantwortung für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Versorgung und schaffen so auch die Voraussetzung für eine sinnvolle Anwendung des Sachleistungsprinzips. Die gemeinsame Selbstverwaltung bietet sich als eine ordnungspolitische Alternative zum Staat und zum Markt an; sie hat, wie diese, viele Unvollkommenheiten, aber auch wie diese, spezifische Vorzüge. Der aus unserer Sicht entscheidende Unterschied zum Markt besteht darin, daß einerseits nicht die Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit des einzelnen Haushaltes über den Zugang zur medizinischen Versorgung entscheidet (Vorzug), andererseits die Präferenzen der Vertretenen sich nur verzerrt oder gar nicht in den Verhandlungsergebnissen niederschlagen (Nachteil)[34]. Gegenüber dem Staat weist die gemeinsame Selbstverwaltung ein größeres Maß an Problemnähe, Sachkenntnis und Reaktionselastizität auf (Vorteil), besitzt aber andererseits ein geringeres Durchsetzungsvermögen und trägt weniger gesamtwirtschaftliche Verantwortung (Nachteil).

Eine solche, wie oben kurz skizzierte, gemeinsame Selbstverwaltung halten wir für das zweite konstituierende Gestaltungsprinzip der GKV.

3.3 Regulierungsbedarf in der GKV

Aus der Zielsetzung und den darauf fußenden Gestaltungsprinzipien ergibt sich ein quasi unabweisbarer Bedarf an staatlicher Regulierung, den wir hier skizzieren wollen. Besser wäre es allerdings, anstatt von Regulierung von Rahmengesetzgebung zu sprechen.

Der die GKV begründende, staatliche Eingriff in die individuelle Vertragsfreiheit ist die Vorschrift über die Versicherungspflicht bestimmter Personenkreise. Die Versicherungspflicht verhindert, daß schutzbedürftige Personen keine oder nur unzureichende Vorsorge für den Krankheitsfall treffen. Als Merkmal für die Versicherungspflicht dient zweckmäßigerweise die Einkommenshöhe. Das ursprünglich hierfür angewandte Kriterium der Stellung im Erwerbsleben muß heute als obsolet angesehen werden.

Neben der Versicherungspflicht muß das „kollektive Versicherungsprinzip" gesetzlich verankert sein, da sonst Versicherungen wie Versicherte den langfristigen, das Alter, den Familienstand und das Haushaltseinkommen einschließenden Risikoausgleich nicht verwirklichen. Die Krankenkassen können nämlich

---

[32] Th. *Thiemeyer*, (Gesundheitsleistungen) ..., a. a. O., S. 103.

[33] Ausführlicher dazu bei Th. *Thiemeyer*, ebenda.

[34] Wenn wir die Bewertungsnormen Vorteil/Nachteil hier in Klammern setzen, dann tun wir das, um anzuzeigen, daß die Unterschiede auch anders bewertet werden könnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insgesamt ohne stabile Mitgliedbestände diese Risiken schwerlich ausgleichen, und bei den Versicherten besteht die Gefahr der Minderschätzung künftiger Bedürfnisse. Der Gesetzgeber muß also das Einkommen als Bemessungsgrundlage für die Beiträge und eine beitragsunabhängige Leistungsgewährung vorschreiben, damit die Vorteile des kollektiven Versicherungsprinzips ausgeschöpft werden können. Genau genommen müßte der Staat den einzelnen Kassen sogar feste Mitgliederbestände zuweisen, da nur so der langfristige, auf den Lebens- und Einkommenszyklus bezogene Risikoausgleich möglich ist[35]. Damit verstoßen wir freilich gegen eine zentrale Forderung der Markttheoretiker, so daß wir uns mit dieser Problematik später noch einmal auseinanderzusetzen haben.

Schließlich kommt der Gesetzgeber auch nicht umhin, einen für alle Krankenkassen gleichen Pflichtleistungskatalog vorzuschreiben. Dies ergibt sich konsequenterweise aus der Versicherungspflicht und dem sozialpolitischen Gleichheitsgrundsatz. Offen kann zunächst bleiben, wie hoch dieses Versicherungsniveau liegt.

Auch die Institution der gemeinsamen Selbstverwaltung kommt nicht ohne einige zentrale staatliche Vorgaben aus. So kann eine verbandliche Regelung nur funktionieren, wenn alle Betroffenen einer Organisationspflicht in bestimmten Verbänden unterliegen. Diese Organisationspflicht muß sowohl die Finanzierungsträger, also die Krankenkassen, als auch die wichtigen Leistungsersteller, also die Kassenärzte und die Krankenhäuser, einschließen. Die Organisationspflicht schafft für die Verbände erst die Voraussetzung dafür, umfassende, flächendeckende und bedarfsadäquate Regelungen zugunsten der Pflichtversicherten vereinbaren zu können. Freilich steht es jedem Leistungserbringer frei, sich an der gesetzlichen Gesundheitsversorgung zu beteiligen oder nicht. Die Organisationspflicht trifft also nur solche Anbieter, welche aus freier Entscheidung eine Behandlung von Kassenmitgliedern zusagen. Daß diese Entscheidung aufgrund des Gewichtes der GKV unter nicht geringem ökonomischen Druck getroffen wird, stellt zweifellos eine materielle Beeinträchtigung der Vertragsfreiheit dar.

Die jeweiligen Verbände müssen nicht unbedingt den Rechtscharakter von öffentlich-rechtlichen Körperschaften haben; auch Verbände mit privatrechtlicher Konstruktion können den gestellten Aufgaben gerecht werden. Tatsächlich sind schon derzeit die Ersatzkassen in einem Verband des Privatrechts zusammengeschlossen, ohne daß bisher, im Vergleich zu den RVO-Kassen, eine geringere Handlungsfähigkeit festgestellt werden konnte.

Auf seiten der Leistungsersteller besteht bereits für die Kassenärzte in der jeweiligen Kassenärztlichen Vereinigung (KV) eine allgemeine Organisationspflicht. Die KVen haben eine Sicherstellungsfunktion und eine Gewährlei-

---

[35] L. *Männer* (a.a.O., S. 171) merkt hierzu an: „Je rigoroser die Zwangsmitgliedschaft in der GKV geregelt ist, umso mehr Gefahrenmerkmale können versichert werden, ...".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stungsfunktion wahrzunehmen[36]. Die Sicherstellungsfunktion beinhaltet die Aufgabe einer ausreichenden und zweckmäßigen Versorgung mit kassenärztlichen Leistungen, die Gewährleistung beinhaltet die Kontrolle der Mitglieder daraufhin, daß die gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen eingehalten werden. Beide Funktionen sind erforderlich, wenngleich die Aufgabe der Sicherstellung angesichts der drohenden Ärzteschwemme heute neu überdacht werden muß. Wir kommen später darauf zurück.

Für die Krankenhäuser gibt es bislang keine Organisationspflicht, damit fehlen die rechtlichen Voraussetzungen für eine gemeinsame Selbstverwaltung. Auf seiten der Krankenhäuser besteht kein Verband, der für alle Krankenhäuser, die an der Versorgung von Kassenpatienten teilnehmen, vertragliche Bindungen eingehen könnte. Wenn gleichwohl bisher kein Regulierungsbedarf spürbar wurde, dann deswegen, weil der Staat qua Investitionsfinanzierung und Krankenhausplanung zumindest die Sicherstellungsfunktion übernahm. Eine wettbewerbsfördernde Deregulierung verlangte hier vorab eine Stärkung der Selbstverwaltung durch Regulierung.

Kommen wir zum Schluß noch zur Arzneimittelversorgung von Kassenpatienten. Hier stehen sich Befürworter von mehr Regulierung und Verfechter von mehr Markt besonders konträr gegenüber[37]. Wenig Kritik besteht an der Notwendigkeit, Arzneimittel auf ihre medizinische Sicherheit und Unbedenklichkeit von staatlichen Aufsichtsbehörden überprüfen zu lassen. Wenn es jedoch um Dauer und Art des Patentschutzes geht, spalten sich die Lager oft merkwürdig. Der zentrale Streitpunkt ist jedoch die Frage, wie die Preise für Arzneimittel festgelegt werden sollen. Für eine Selbstverwaltung fehlen bislang die rechtlichen Möglichkeiten. Eine solche Lösung könnte entweder über die Apothekerverbände (Apothekerverein und Apothekerkammer) oder dem Verband der pharmazeutischen Industrie versucht werden. Aufgrund der ähnlichen organisationssoziologischen Struktur eignen sich Apothekerverbände sicherlich besser als Vertragspartner der Krankenkassen als die Pharmaverbände. Dem steht freilich die relative Ohnmacht der Apotheker gegenüber der Pharmaindustrie als Preisbestimmer und gegenüber den Ärzten als Mengenbestimmer hinderlich im Wege.

Direkte Verhandlungen der Krankenkassen mit den Arzneimittelherstellern scheiterten bislang an der Organisationsstruktur der Pharmaindustrie, aber auch am Einspruch des Kartellamtes. Immerhin können wir für den Arzneimittelbereich, zumindest dann, wenn eine Selbstverwaltungslösung angestrebt wird, einen nicht unbedeutenden Regulierungsbedarf feststellen.

---

[36] Vgl. Reichsversicherungsordnung (RVO) § 368 und Abs. 1.

[37] Vgl. G. *Borchert*, Integriertes Konzept, in: Bundesarbeitsblatt (Schwerpunktheft) 12/1984 und P. *Oberender*, Für Marktwirtschaft, ebenda.
Seltsamerweise äußert sich der SVR in seinem Jahresgutachten 1985/86 zur Arzneimittelversorgung überhaupt nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Ansätze zur Deregulierung im Gesundheitswesen

Alle Ansätze zur Deregulierung gehen davon aus, daß bestehende Regulierungen abgebaut werden können. Aus diesem Grunde wollen wir zunächst kurz den Stand der gegebenen Regulierung im Gesundheitsbereich umreißen. Ein zweiter Schritt soll dann aufzeigen, wo vom Staat auf die Selbstverwaltung Kompetenzen übertragen werden können: Ein Deregulierungsansatz im Sinne von weniger Markt, der nicht unbedingt mit mehr Wettbewerb einhergehen muß. In einem dritten Schritt versuchen wir, dem vorne vorgestellen Implementationsansatz folgend, zu prüfen, in welchen Bereichen mehr Wettbewerb durch Deregulierung systemverträglich eingeführt werden kann.

4.1 Stand der Regulierung

Unser Gesundheitssystem als Ganzes und der GKV-Bereich im besonderen sind in einem Netz von Verordnungen, Gesetzen und Verwaltungsvorschriften verstrickt, das nur wenig Freiraum für eigenverantwortliches Handeln der Betroffenen läßt. Nach H. Lampert lassen sich vier Entwicklungstendenzen feststellen, die alle ein Mehr an Regulierung brachten, nämlich:

— „... zunehmende Einengung des Autonomieraumes durch die Verrechtlichung der Sozialpolitik, insbesondere durch steigende Normierung der Sozialversicherung in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ..."[38].

— „Auf die Versicherungsgemeinschaften wurden in steigendem Maße versicherungsfremde Aufgaben und politische Lasten übertragen"[39].

— „... zunehmende finanzpolitische Bevormundung und Intervention durch den Staat ..."[40]. Die parafiskalische Funktion der Krankenversicherung wurde vom Staat vor allem zur eigenen Entlastung und zur Sanierung anderer Sozialversicherungsträger mißbraucht[41].

— „Die mittelbare Staatsaufsicht wurde immer stärker ausgeweitet."[42]

Die Regulierungen obiger Art kumulieren sich im Zeitablauf und werden nur selten substitutiv eingesetzt. Einen optischen Eindruck der wachsenden Regulierung kann die nachstehende Graphik vermitteln, die freilich keine Gewichtung der Qualität der verschiedenen Regulierungen vornimmt.

Die regulierenden Vorschriften für den Gesundheitsbereich im einzelnen zu erörtern, ist an dieser Stelle nicht notwendig. Ein Hinweis mag für viele andere mögliche stehen: Im Laufe der Zeit wurde der § 368 der RVO durch das stete

---

[38] H. *Lampert*, Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip, a. a. O., S. 39.

[39] Ebenda, S. 40.

[40] Ebenda, S. 41.

[41] Zu den Fakten vgl. Jahresgutachten 1985/86 des SVR, Schaubild 31; zur Beurteilung vgl. Th. *Thiemeyer*, Selbstverwaltung, a. a. O., S. 79 ff.

[42] H. *Lampert*, Soziale Selbstverwaltung ..., a. a. O., S. 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Abb. 1: Zahl der Eingriffe des Staates in den Aufgabenbereich der GKV[43]

Hinzufügen von neuen Vorschriften auf nicht weniger als 18 Buchstaben erweitert[44]. Diese wenigen Hinweise lassen ein beträchtliches Deregulierungspotential vermuten, das wir im weiteren untersuchen wollen.

4.2 Deregulierung durch Stärkung der gemeinsamen Selbstverwaltung

Der pragmatische Ansatz hierzu liegt darin, daß der Staat Kompetenzen an Selbstverwaltungsorgane abgibt und so den Handlungsspielraum der Selbstverwaltung erweitert. Es findet somit im wettbewerbstheoretischen Sinne keine Deregulierung statt sondern lediglich eine Verlagerung der Regulierungsebene[45]. Wir befolgen damit den Vorschlag von Joskow und Noll, die nach einem Überblick über die Regulierungsdiskussion feststellen: „Indeed, we advance the general proposition that far too much of the effort of economists has been

[43] Zur Auflistung der berücksichtigten Gesetze und Verordnungen sowie der Quellen siehe Anlage 1; der Präsident des Bundessozialgerichtes H. Reiter nannte anläßlich einer Rede vor dem Verband der Angestellten-Krankenkassen für die Zeit 1970 — Nov. 1986 53 Gesetze und 800 Vorschriften, welche die GKV betreffen.

[44] Vgl. § 368 RVO Buchstaben a-s, in: Die Ersatzkasse, 12, 1986, S. 477.

[45] Zu dem Begriff Regulierungsebene vgl. auch F. *Buttler*, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, Manuskript, Paderborn 1985, S. 35ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

directed toward asking wether there should or should not be regulation, and far too little effort directed how to improve the performance of regulatory policies"[46]. Wir meinen, daß sowohl Regulierung wie Deregulierung von Fall zu Fall sich daran messen lassen müssen, ob eine Verbesserung des Systems, gemessen an der Wirtschaftlichkeit des Leistungsprozesses und an der Bedarfsgerechtigkeit der Leistungsverteilung, erreichbar ist. Ein solch pragmatisches Vorgehen darf zwar Grundaussagen der Theorie nicht mißachten, doch darf auch die Theorie nicht Realitäten negieren.

Wir wollen unseren Ansatz exemplarisch am Krankenhaussektor deutlich machen. Die Krankenhausversorgung wird in der Bundesrepublik durch staatliche Krankenhauspläne derart reguliert, daß aufgrund eines Krankenhausplanes jedem Krankenhaus ein bestimmter Versorgungsauftrag zugeordnet wird[47]. Der Krankenhausplan konkretisiert die Versorgungsnormen, welche der Staat mit Hilfe eines Beratungsgremiums, in dem alle Betroffenen vertreten sind, entwickelt hat. Die Umsetzung des Krankenhausplans geschieht mittels einer staatlichen Investitionsförderung[48]. Die Krankenkassen finanzieren die laufenden Betriebskosten, indem sie pro Pflegetag einen mit dem jeweiligen Krankenhaus auszuhandelnden Pflegesatz bezahlen. Bis zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung konnte der Staat auch die Pflegesätze letztendlich festsetzen.

Staatliche Regulierung ist wohl in keinem Bereich unserer Gesundheitsversorgung tiefgreifender und ausgeprägter als hier. Die Nachteile sind vielerorts bereits beschrieben worden[49]. Als besonders bedeutsam seien hier hervorgehoben: die Abhängigkeit der Krankenhausinvestitionen von der jeweiligen Haushaltslage, die direkte politische Einflußnahme auf die Krankenhausversorgung und die Herabstufung der Krankenhäuser und Krankenkassen zu Erfüllungsgehilfen staatlicher Planung.

Deregulierung durch Stärkung der Selbstverwaltung verlangt in unserem Fall eine Übernahme der bisher vom Staat durchgeführten Aufgaben durch entsprechende Selbstverwaltungsorgane. Der Krankenhausplan müßte von den Krankenkassen und den Krankenhäusern gemeinsam erstellt und seine Verbindlichkeit gegenüber den Betroffenen durchgesetzt werden. Die Finanzierung könnten die Krankenkassen, bei entsprechender Entlastung von versicherungsfremden Aufgaben, ohne Mehrausgaben übernehmen. Eine solche Lösung verlangte jedoch vorab, daß die Krankenhäuser sich in einem Verband organisieren, der mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet ist. Eine allgemeine Organisationspflicht wäre hierfür Voraussetzung. Ein alternativer Gestaltungsvorschlag kann, in Anlehnung an die Tarifverhandlungen auf dem

---

[46] P. L. *Joskow*,R. G. *Noll*, Regulation in Theory and Practice: An Overview, in: G. Fromm, Studies in Public Regulation, MIT Press 1981, S. 35.

[47] Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Zwischenbericht der Kommission Krankenhausfinanzierung der Robert Bosch Stiftung, Materialien und Berichte Nr. 12, Stuttgart 1983.

[48] Grundlage ist das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) von 1972.

[49] Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Zwischenbericht ..., a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsmarkt[50], darin gesehen werden, daß die schon bestehenden Krankenhausgesellschaften für die Krankenhäuser verhandeln, und der Staat dann die Ergebnisse für alle Krankenhäuser, auch für Nichtmitglieder, verbindlich erklärt. Ein ‚Schönheitsfehler' dieser Art Selbstregulierung liegt darin, daß stets der Staat die Verhandlungsergebnisse anerkennen und umsetzen muß.

Worin wären nun die Vorteile einer solchen Deregulierung zu sehen? Als erstes würde eine stärkere Loslösung der Krankenhausplanung vom politischen Geschehen möglich werden, wenngleich, wie im Bereich der GKV allgemein, die Politik wohl nie völlig ausgesperrt werden kann. Die Planung wird von den Gruppen vorgenommen, welche später auch die Umsetzung zu übernehmen haben. Dadurch erfolgt eine sachnähere, realistischere Planung. Zugleich ist eine bedarfsgerechtere Versorgung zu erwarten, da die Verhandlungsführer beider Seiten gegenüber ihren Mitgliedern die Planung vertreten müssen und die einzelnen Krankenhäuser und Krankenkassen wiederum vor ihren Patienten bzw. vor ihren Versicherten bestehen können wollen. Der Gefahr der Nichteinigung kann mit einer Schiedsstellenregelung begegnet werden. Die Umsetzung der Planung erfolgt weitgehend über Verhandlungspreise. Dies erhöht möglicherweise den Druck auf mehr Wirtschaftlichkeit, erweitert aber auch die Reaktionsmöglichkeiten der Krankenhäuser, da sie im Investitionsbereich flexibler und unabhängiger entscheiden können.

Zur Beurteilung der von uns vorgeschlagenen Lösung vermögen die Theorien der Regulierung wenig beizutragen, da in unserem Selbstverwaltungsmodell sich zwei etwa gleich starke Interessenverbände gegenüberstehen. Die Theorien der Regulierung gehen hingegen von einer neutralen Behörde aus, die einer Interessengruppe gegenübersteht[51]. Auch das Verhältnis des Staates zur Selbstverwaltung insgesamt unterscheidet sich von der typischen Regulierung dadurch, daß stets mindestens zwei gegensätzliche Interessenvertretungen auf die staatlichen Entscheidungsträger einwirken. Erst wenn die Interessenvertretungen ihre Gegensätze hintanstellen und gemeinsam auftreten, entstehen ähnliche Situationen, wie sie Gegenstand der positiven Theorie der Regulierung sind. Für die Beurteilung der gemeinsamen Selbstverwaltung sind die Ansätze der collective-bargaining Theorie, der Gruppentheorie und auch der politischen Ökonomie fruchtbarer[52].

Auf eine Gefahr der gemeinsamen Selbstverwaltung, die sich als Regulierungsebene versteht, muß noch hingewiesen werden. Beide Partner können versuchen, ihre Probleme auf Kosten anderer zu lösen; ferner kann ein

---

[50] Vgl. H. *Lampert*, Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst 1986/IV, S. 184f. und derselbe, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u.a. 1985, S. 214ff.

[51] Vgl. P. L. *Joskow*, R. G. *Noll*, a.a.O., S. 35ff.

[52] Einen Überblick geben E. *Knappe*, V. *Laine*, Theoretische und empirische Analyse des Steuerungskapazität des Honorarverhandlungssystems im Gesundheitswesen, Zwischenbericht eines Forschungsprojektes, Trier 1986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bestreben auftreten, immanente Konflikte zu mißachten oder als Störung zu empfinden, anstatt sie offen auszutragen. Am Beispiel des Ärzteüberangebotes sei dies verdeutlicht. Der Angebotsüberhang, der markttechnisch die GKV begünstigen müßte, wird von dieser nicht als Chance, sondern als Gefahr für das System empfunden. Die Krankenkassen versuchen daher vereint mit den KVen, den Staat zu restriktiven Regulierungsmaßnahmen zu bewegen. Es gibt hier eine gemeinsame Nachfrage nach Regulierung durch starke Verbände auf Kosten Nichtorganisierter, nämlich junger Medizinstudienanfänger bzw. Medizinstudenten.

Die gemeinsame Selbstverwaltung empfindet den Angebotsdruck als Gefahr für ihr auf Harmonie ausgerichtetes System. Möglicherweise gibt es auch ein Solidaritätsempfinden zwischen den Verbänden und Verbandsführern derart, daß ein Verband die ökonomische ‚Notlage' des anderen nicht für sich ausnutzt, sondern bei der Krisenbewältigung mithilft. Die externen Kosten solchen Handelns werden gerne unterschätzt. Hier muß der Staat eine starke Hand zeigen, um solchem Begehren Einhalt zu gebieten. Für eine wettbewerblich orientierte Deregulierung hingegen wären andere Wege zu gehen.

4.3 Deregulierung durch Stärkung des Wettbewerbs

Die Forderung nach mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen erstreckt sich in der Regel auf die Krankenkassen, die Kassenärzte und die Krankenhäuser[53]. Wir greifen diese drei Bereiche heraus und überprüfen, welche Möglichkeiten sich für mehr Wettbewerb bieten und welche Wettbewerbsergebnisse zu erwarten sind.

4.3.1 Wettbewerb zwischen den Krankenkassen

4.3.1.1 Wahlfreiheit der Versicherten zwischen den Kassen

Ausgangspunkt dieser Diskussion ist die Forderung nach Aufhebung der Pflichtversicherung bei Beibehaltung der Versicherungspflicht[54]. Faktisch soll damit vor allem den Versicherten der RVO-Kassen, die bislang keine Möglichkeit der Kassenwahl haben, ein Wahlrecht eingeräumt werden. Da aber bereits heute rund 40 % der Pflichtversicherten mindestens einmal im Laufe ihres Lebens eine Wahlchance haben[55], müßte Wettbewerb der Kassen bereits heute beobachtbar sein. Tatsächlich findet ein solcher Wettbewerb auch statt.

---

[53] So auch im Jahresgutachten 1985/86 des SVR, Z. 366ff.

[54] So etwa W. *Hamm*, Für eine Strukturreform der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Medizinisch Pharmazeutische Studiengesellschaft (Hrsg.), Aspekte zur GKV-Strukturreform, Stuttgart, New York 1984, S. 95 und Jahresgutachten 1985/86 des SVR, Z. 369.

[55] Hierzu vgl. K.-D. *Henke*, Zur Rolle des Versicherungsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: W. Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985, S. 71ff.; ferner M. *Pfaff*, a.a.O., S. 115.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wichtige Aktionsparameter sind der allgemeine Service, freiwillige Mehrleistungen, die Beitragssätze und eine bessere Honorierung der Ärzte[56]. Größere Autonomie besitzen die Kassen freilich nur bei den Serviceleistungen. Mehrleistungen und höhere Honorare können unter dem Druck der Kostendämpfungsmaßnahmen kaum eingesetzt werden, und die Beitragssätze sind mehr Ergebnis der Risikostruktur der Versicherten als gezielte Aktionsparameter. Gleichwohl läßt sich feststellen, daß dort, wo konkurrierende Krankenkassen unterschiedliche Beitragssätze erheben, keine eindeutige Drift der Versicherten zu den Kassen mit niedrigeren Beitragssätzen feststellbar ist. Ersatzkassen werden auch dort von Angestellten bevorzugt, wo sie teurer als konkurrierende RVO-Kassen sind[57]. Die Beitragselastizität dieser Versichertengruppe ist offensichtlich gering bzw. die Beitragssatzunterschiede sind nicht merklich genug[58].

4.3.1.2 Mehr Gestaltungsautonomie im Beitrags- und Leistungsrecht

An dieser Stelle setzen nun weitergehende Vorschläge an, die mehr Handlungsspielraum im Leistungs- und Beitragsbereich fordern[59]. Die Beiträge könnten, ähnlich wie in der Privatversicherung, durch Bonus-Malus Systeme[60] oder direkte Kostenbeteiligungen der Patienten[61] stärker variiert werden. Alle diese Instrumente zielen jedoch mehr auf ein stärkeres finanzielles Verantwortungsbewußtsein der Versicherten allgemein denn auf eine Intensivierung des Kassenwettbewerbs ab. Indirekt jedoch kann auf diese Weise die Beitragselastizität der Versicherten erhöht und dadurch zu einer Stärkung des Wettbewerbs beigetragen werden.

---

[56] Vgl. Ph. *Herder-Dorneich*, Wettbewerb und Rationalitätenfallen im System der GKV, in: W. Hamm, G. Neubauer (Hrsg.), Wettbewerb im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 7, Gerlingen 1985, S. 51ff.; ferner D. *Cassel*, Wettbewerbselemente im gegenwärtigen System der sozialen Krankenversicherung, in: Symposium Marktorientiertes Handeln der AOK vom 7.-9. 11. 1985 in Bochum, 1986, S. 30ff.

[57] Vgl. Ph. *Herder-Dorneich*, Wettbewerb ..., a.a.O., S. 52f.

[58] Vgl. auch J. *Neipp*, R. *Zeckhauser*, Persistence in the Choice of Health Plans, Greenwich 1985.

[59] S. W. *Hamm*, Für eine Strukturreform ..., a.a.O., S. 80f. und S. 95f.; P. *Oberender*, Marktsteuerung der Gesundheitsnachfrage, Möglichkeiten und sozialpolitische Grenzen — Vorschläge zur Neuorientierung im Gesundheitswesen, in: F. Geigant, P. Oberender (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer Marktsteuerung im Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 3, Gerlingen 1985, S. 13ff.

[60] Vgl. P. *Zweifel*, O. *Waser*, Bonus-Optionen in der Krankenversicherung, unveröffentl. Manuskript, Zürich 1986.

[61] Vgl. P. *Oberender*, Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, H. 2, 1980, S. 150f.; zur Ausgestaltung siehe E. *Knappe*, W. *Fritz*, Direktbeteiligung im Gesundheitswesen (Hrsg. Forschungsinstitut für die zahnärztliche Versorgung), Köln 1984, S. 19ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Größere finanzielle Anreize können über mehr Flexibilität des Leistungsrechts erreicht werden. Der einfachste Weg wäre, das Pflichtleistungsprogramm der Krankenkassen zu kürzen, um den Wahlleistungsteil als Wettbewerbsparameter attraktiv zu machen. Rechnerisch lassen sich damit die Ausgaben der GKV zwar senken, doch dürften die Gesundheitsausgaben insgesamt eher steigen. Ob dies den Präferenzen der Versicherten entspricht[62] — angesichts der vielfältigen Marktunvollkommenheiten, die in der Mehrzahl den Nachfrager benachteiligen — bleibt höchst ungewiß. Schließlich entsteht bei diesem Ansatz aber auch ein permanenter Konflikt, der in der fortlaufend erforderlichen Abgrenzung des Pflichtleistungskatalogs begründet liegt.

4.3.1.3 Wettbewerb und Solidarausgleich

Ein Preiswettbewerb der Krankenkassen um Versicherte mit niedrigen Beitragssätzen wird in erster Linie ein Wettbewerb um günstige Risiken sein[63]. Das heißt, die Krankenkassen versuchen sich gegenseitig jene Versicherten abzuwerben, die insgesamt gesehen den aktuellen Solidarausgleich finanzieren. Da aber die Gruppe der guten Risiken in der GKV nicht wächst, können die Vorteile der einen Kasse nur den Nachteilen der anderen Kasse entsprechen. Selbst wenn alle Krankenkassen mit gleichen Chancen in den Wettbewerb starten würden, das setzte gleiche Risikostruktur des jeweiligen Versichertenbestandes voraus[64], ist zu vermuten, daß der Wettbewerb zu Lasten der schlechten Risiken geführt wird[65]. Sämtliche Aktionsparameter auf der Leistungs- wie Beitragsseite „bestrafen" aktuelle schlechte Risiken. Daran ändert sich selbst dann nichts, wenn man den schlechten Risiken eine hohe Beitragselastizität unterstellt und annimmt, daß sie jeweils den guten Risiken nachwandern. Die Diskriminierung schlechter Risiken durch Wettbewerb verschwindet erst, wenn es aus der Sicht der Krankenversicherer keine schlechten Risiken mehr gibt, d. h. wenn individuelle, risikoäquivalente Beiträge berechnet werden. Damit wird aber das kollektive Versicherungsprinzip sowie der Solidarausgleich innerhalb der GKV aufgehoben. Die GKV wäre in eine PKV mit Versicherungspflicht verwandelt worden. Dies bedeutete eine qualitative Veränderung, die politisch gewollt werden muß; denn will man nicht die 'schlechten' Risiken finanziell überfordern — betroffen wären vor allem die Rentner sowie Einverdienerhaus-

---

[62] Vgl. Jahresgutachten 1985 des SVR, Z. 366.

[63] Zur Charakterisierung der günstigen Risiken vgl. Anlage 2 und 3 (*Ott*, S. 166 und *Ott*, S. 151).

[64] Zusätzlich wären noch eine Reihe von Kassenbesonderheiten abzubauen, wie z. B. Auffangfunktion der Ortskrankenkassen und die Unternehmenszuschüsse bei den Betriebskrankenkassen. Vgl. auch *Geißler*, U., Wettbewerb in der Gesetzlichen Krankenversicherung? in: K.-D. Henke, U. Reinhardt (Hrsg.), Steuerung im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 4, Gerlingen 1983, S. 309 ff.

[65] Vgl. auch D. *Cassel*, Wettbewerb in der Krankenversicherung, Möglichkeiten und Grenzen, in: Bundesarbeitsblatt (Schwerpunktheft) 12/1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halte mit niedrigem Einkommen und zwei und mehr Kindern —, dann muß der Staat den Sozialausgleich übernehmen[66]. Ob die fällige zusätzliche Belastung des Staatshaushalts in Höhe von 35 bis 45 Mrd. DM[67] politisch durchsetzbar ist, bleibt fraglich.

Doch unabhängig von den Realisierungschancen würde damit die Pflichtversicherung noch anfälliger für staatliche Eingriffe, da der Staat spürbare finanzielle Lasten zu übernehmen hätte. Mittelfristig ist zu erwarten, daß der Staat für die von ihm direkt finanziell abhängigen Gruppen eigene Wege geht. Man denke nur an das Beispiel der USA; dort gibt es staatliche Medicare- und Medicaidprogramme, die stets die Gefahr von Zweiklassenmedizin in sich bergen und letztlich politisch manipulierbar sind. Eine solche marktnahe Lösung kann effizienter sein, vom Verteilungsaspekt her scheint sie eher unterlegen. Gesellschaftspolitisch baut sie soziale Konflikte eher auf als ab; letztere können aber alle anfänglichen ökonomischen Allokationsvorteile schnell kompensieren.

Folgt man den Erklärungen der Politiker, aber auch jenen der Spitzenverbände der GKV, so sind beide nicht gewillt, den Solidarausgleich und damit das kollektive Versicherungsprinzip aufzugeben[68].

Einen Ausweg aus dieser offenen Unverträglichkeit von Wettbewerb und Solidarausgleich bzw. kollektivem Versicherungsprinzip deutete der Sachverständigenrat bereits in seinem Gutachten 1983 an[69]. Über einen Ausgleichsfonds wird, ähnlich wie es derzeit schon für die Krankenversicherung der Rentner gehandhabt wird, der Sozialausgleich über alle Kassen hinweg getätigt. Kassen mit überdurchschnittlich günstigen Risiken müssen netto Beiträge an den Fonds abführen; Kassen mit schlechter Risikostruktur erhalten entsprechende finanzielle Zuweisungen. Dies setzt freilich eine klare Risikokalkulation, ähnlich wie in der PKV, voraus. Die Daten dazu dürften heute verfügbar sein. Beitragsunterschiede, die sich ergeben, nachdem quasi die Risikostruktur künstlich angeglichen wurde, können dann Effizienzvorteilen einzelner Kassen zugerechnet werden. Ob diese dann so hoch sind, daß es zu größeren Versichertenwanderungen kommt, bleibt abzuwarten. Die Ergebnisse eines solchen dynamischen Wettbewerbs können nicht vorhergesagt werden, doch ist Skepsis erlaubt.

---

[66] Darauf läuft der Vorschlag des Sachverständigenrates (Jahresgutachten 1985/86, Z. 376) hinaus.

[67] Diese Summe errechnet sich aus einem derzeitigen Rentnerlastenausgleich von DM 20 Mrd. und einem Familienlastenausgleich von DM 25 Mrd., den jetzt die allgemeine Krankenversicherung übernimmt.

[68] Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1986, Bonn 1986, Tz. 105, S. 33, und W. *Heitzer*, Aktuelle Gesundheits- und Sozialpolitik und deren Instrumente, in: Die Ortskrankenkasse 15/16, 1986, S. 452.

[69] Vgl. Jahresgutachten 1983/84 des SVR, Z. 501.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Drei relativ sicher eintretende Vorteile hätte jedoch die Fondslösung. Zum einen müßte jede Kasse ihren Solidarbeitrag ausweisen; Beitragsunterschiede würden dadurch transparenter und würden besser zu beurteilen sein. Zum zweiten könnte der Umfang und die Struktur der Umverteilung in der GKV ausgewiesen werden. Der Staat geriete stärker in einen Rechtfertigungsdruck gegenüber der GKV, weshalb er etwa Mehrwertsteuer für Medikamente erhebt oder den Kassen versicherungsfremde Leistungen aufbürdet, obwohl die GKV etwa im Rahmen des Familienlastenausgleichs den Staat in starkem Maße entlastet. Drittens schließlich würden einige Inkonsistenzen des Beitragssystems klarer zutage treten. So ist nicht einzusehen, warum ein Haushalt mit zwei Verdienern, deren Einkommen jeweils an der Beitragsbemessungsgrenze liegt, doppelt so hohe Beiträge zu zahlen hat wie ein Haushalt, dessen Haushaltsvorstand alleine das Doppelte der Beitragsbemessungsgrenze verdient, aber nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze belastet wird[70]. Des weiteren ist schwer verständlich, weshalb gerade Gutverdienende, die nicht versicherungspflichtig sind, sich dem Solidarausgleich entziehen können. Ja, vielen bietet sich sogar die Chance, in Zeiten hohen Einkommens die Vorteile der PKV und in Zeiten ungünstigeren Risikos die Vorteile der GKV ausnutzen zu können[71].

Abschließend wollen wir feststellen, daß wir den Vorschlag der Markttheoretiker, die GKV schrittweise in eine PKV mit Versicherungspflicht umzuwandeln und den Solidarausgleich direkt aus dem Staatshaushalt zu finanzieren, eher skeptisch beurteilen. Dies wäre einer Auflösung der GKV gleichzusetzen. Statt dessen bevorzugen wir eine eingeschränkte wettbewerbliche Lösung, die den Solidarausgleich weiterhin beinhaltet.

4.3.2 Mehr Wettbewerb im kassenärztlichen Versorgungsbereich

Der kassenärztliche Versorgungsbereich ist jener Bereich, in dem die gemeinsame Selbstverwaltung am besten funktioniert. Deshalb erscheint es politisch wenig zweckmäßig, gerade hier forciert wettbewerbliche Vorstöße zu unternehmen. Doch haben wir hier nicht die politische Zweckmäßigkeit zu prüfen, sondern zu fragen, ob durch wettbewerbliche Strategien nicht bessere Ergebnisse erzielbar wären. Des weiteren halten wir Wettbewerb bei den Krankenkassen nur dann für sinnvoll und vertretbar, wenn dieser Wettbewerb letztlich auf die Leistungsanbieter durchschlägt.

Im Mittelpunkt der Diskussion[72] stehen die Monopolstellung der Kassenärztlichen Vereinigungen sowie die Suche nach wettbewerblich orientierten Organisationsmodellen. Wir folgen dieser Zweiteilung der Fragestellung.

---

[70] Es handelt sich hierbei um einen freiwillig Versicherten. Näheres dazu bei G. *Ott*, Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt a. M./Bern 1981, S. 202ff.

[71] Hiervon sind insbesondere die Ortskrankenkassen betroffen, vgl. *Geißler*, U., Wettbewerb ..., a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.3.2.1 Deregulierung durch Abbau der Monopolstellung der Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen)

Die KVen sind Pflichtorganisationen für alle Kassenärzte und besitzen für ihr Gebiet das alleinige Recht und die Pflicht, die kassenärztliche Versorgung quantitativ (regional, strukturell) sicherzustellen, die Qualität und Wirtschaftlichkeit der ärztlichen Leistungen zu gewährleisten sowie mit den Krankenkassen die Honorarsumme zu vereinbaren und diese auf die einzelnen Kassenärzte zu verteilen. Nicht der Wettbewerb oder der Staat kontrollieren mithin die kassenärztliche Leistungserstellung, sondern eine standeseigene Kontrollbehörde, die ökonomisch den Charakter eines Kollektivmonopols hat, für das aufgrund der Mitgliedspflicht die Außenseitergefahr auf Dauer gebannt ist.

Die Regulierungsdebatte hat nun darauf aufmerksam gemacht[73], daß Leistungsanbieter Regulierung dann nachfragen, wenn sie den Marktzutritt für neue Anbieter erschweren wollen und dadurch direkt oder indirekt höhere Einkommen erwarten[74]. Ohne Zweifel treffen diese Ziele auf die Entstehungsgeschichte der KVen zu[75]. In Fortsetzung dieses Theorems wurde in den USA die Hypothese empirisch getestet, ob nicht dann, wenn die Mitglieder der Regulierungsbehörde selbst Produzenten sind, also von den Regulierungsergebnissen direkt profitieren, diese für die Verbraucher ungünstiger ausfallen[76]. Die Ergebnisse deuten für die USA an, daß solche anbietergebundenen Selbstregulierungsbehörden stärker zu Lasten der Verbraucher entscheiden als eine neutrale Behörde. Die Konsequenz daraus ist, daß Funktionen der Regulierung möglichst nicht direkt Betroffenen anvertraut werden sollten. Dies war etwa der Fall bei der bedarfsorientierten Kassenarztzulassung. Heute entsteht die Gefahr erneut im Rahmen der kassenärztlichen Bedarfsplanung. Allerdings ist die gemeinsame Selbstverwaltung auf gegenseitige Kontrolle der Partner aufgebaut und unterscheidet sich insofern von den Prämissen der Regulierungstheorien[77].

---

[72] Hierzu F. E. *Münnich*, Mehr Markt, a. a. O., und Jahresgutachten 1985/86 des SVR, Z. 369 sowie die Stellungnahme von Th. *Thiemeyer*, Gesundheitsleistungen — Steuerung durch Markt, Staat oder Verbände?, a. a. O., S. 98; siehe auch G. *Neubauer*, Ärzteschwemme — Sprengsatz oder Reformchance für das Gesundheitswesen, in: Sozialer Fortschritt, H. 5, 1985, S. 97ff.

[73] Vgl. J. *Müller*, I. *Vogelsang*, a. a. O., S. 101ff.

[74] Vgl. R. A. *Posner*, Theories of economic regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, Nr. 2, 1974, S. 335ff.

[75] Vgl. hierzu Ph. *Herder-Dorneich*, Sozialökonomische Entwicklungen im Gesundheitswesen, ihre Auswirkungen auf den ambulanten Sektor und ihre ordnungspolitische Steuerung, in: Bogs, H. u. a. (Hrsg.), Gesundheitspolitik zwischen Staat und Selbstverwaltung, Köln-Lövenich 1982, S. 133-236.

[76] Hierzu siehe C. W. *Paul*, Competition in the Medical Profession; An Application of the Economic Theory of Regulation, in: Southern Economic Journal, Jan. 1984, S. 559ff.; D. W. *McNiel*, J. L. *Swofford*, Competition in the Medical Profession — Comment, in: Southern Economic Journal No. 3, 1985, S. 857ff.; C. W. *Paul*, R. *Goodwin*, Competition in the Medical Profession — Reply, in: Ebenda, S. 867ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegenseitige Kontrolle setzt etwa gleichstarke Partner voraus. Die Krankenkassen haben hier aber mit mindestens zwei gravierenden Nachteilen zu kämpfen. Einmal sind sie stets auf den Rat der ärztlichen Profession angewiesen, wenn es um die Qualität der Leistungen geht. Zum zweiten sind sie oligopolistisch organisiert und befinden sich gegenüber den KVen in einer strukturell schwächeren Verhandlungsposition.

Will man ein Gleichgewicht der Verhandlungsmacht erreichen, so gibt es zwei Wege: Entweder treten die Krankenkassen den KVen wie ein Kartell gegenüber und es kommt zu bilateralen Monopolverhandlungen, oder das Kollektivmonopol der KVen wird in ein Oligopol umgewandelt. Letzteres bedeutet, daß mehreren Ärzteverbänden konkurrierend die Funktion der derzeitigen KVen übertragen wird. Dem Kassenarzt bietet sich dann, ähnlich wie dem Pflichtversicherten, die Chance, sich alternativen Pflichtverbänden anzuschließen[78]. Jeder Pflichtverband übernimmt für seine Mitglieder die Gewährleistungs- und die Verhandlungsfunktion. Der Sicherstellungsauftrag geht auf die Krankenkassen über, was angesichts des Überangebotes an Ärzten wenig problematisch sein dürfte. Die Verhandlungen würden nun nach den Gesetzmäßigkeiten des bilateralen Oligopols ablaufen. Alle Verhandlungspartner stehen unter Wettbewerbsdruck, was bessere Lösungen verspricht. Bei Nichteinigung tritt ein Schiedsgericht als Konfliktlösungsinstanz ein. Da eine solche oligopolistische Lösung für eine stillschweigende oder offene Kartellierung[79] sehr anfällig ist, sollte zusätzlich die Möglichkeit von Individualverträgen zwischen einzelnen Krankenkassen und einzelnen Kassenärzten eingeräumt werden. Damit nähern wir uns dem Vorschlag des SVR[80].

Nach unseren Vorstellungen bleibt die Gewährleistungsfunktion jedoch beim jeweiligen Arztverband. Die Sicherstellungsfunktion übernimmt weiter der zuständige Krankenkassenverband. Lediglich die Verhandlungskompetenz geht substitutiv auf die Verbandsmitglieder über. Die Organisationspflicht der Kassenärzte wie der Krankenkassen bleibt unangetastet[81]. Um den Verbänden die Entwicklung nicht entgleiten zu lassen, sollte vorgesehen werden, daß die Ergebnisse von Individualverhandlungen nur gültig werden, wenn sie nicht höhere Ausgaben zur Folge haben als die Kollektivverträge. Natürlich wird es oft schwer sein, die Ausgabenwirksamkeit einzelner Vereinbarungen zu prognostizieren; in solchen Fällen ist eine Befristigung vorzusehen, nach der eine Evaluation der Wirkungen die Überlegenheit der Individualverträge belegen

---

[77] Darauf weist auch R.A. *Posner*, a.a.O., S. 342 hin.

[78] Diesen Gedanken entwickelte der Verfasser in seinem Aufsatz: Ärzteschwemme — Sprengsatz oder Reformchance für das Gesundheitswesen, a.a.O., S. 100f.

[79] Hier kann etwa an die Bildung eines Krisenkartells gedacht werden, wenn z.B. die Ausgaben zu schnell steigen; auch politischer Druck wäre als Ausgangspunkt denkbar.

[80] Siehe Jahresgutachten 1985/86 des SVR, Z. 369.

[81] Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zum Arbeitsmarkt. Vgl. H. *Lampert*, Möglichkeiten ..., a.a.O., S. 183ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

muß. Von einer solchen Regelung erhoffen wir uns einerseits, daß Phantasie und Witz der vielen potentiellen Verhandlungspartner angeregt und ausgeschöpft werden. Andererseits werden neue Wege für eine dynamische Entwicklung aufgezeigt. Den Individualverhandlungen kommt eine Korrektur- und Kontrollfunktion gegenüber den Verbandsverhandlungen zu, ohne daß sie diese völlig aushöhlen könnten, zumal die einzelnen Verbandsmitglieder ein wesentlich geringeres Gewicht gegenüber ihren Verbänden haben als etwa derzeit einige Landesverbände gegenüber ihrem Bundesverband.

Auf eine weitere Präzisierung des Vorschlags sei hier verzichtet[82]. Doch wollen wir als Ergebnis festhalten, daß eine Flexibilisierung der Selbstverwaltung und eine Intensivierung des Wettbewerbs durch unsere Deregulierungsvorschläge möglich wird, ohne daß u. E. Ziele und Gestaltungsprinzipien der GKV beeinträchtigt werden.

4.3.2.2 Wettbewerbliche Organisationsmodelle

Wird das kassenärztliche Anbietermonopol in der oben beschriebenen Weise beschränkt, so wird Raum für neue Versorgungsformen geschaffen, die eine Dynamisierung der Entwicklung einleiten und Wirtschaftlichkeitsreserven mobilisieren können. Über die Individualverträge können nämlich kleine Experimente durchgeführt werden, die ohne große politische Bedeutung sind, jedoch weitreichende Demonstrations- und Lerneffekte zeitigen können[83].

4.3.2.2.1 Das ‚Preferred Provider Modell'[84]

Die Grundidee dieser Organisationsform ist, daß Krankenkassen mit einzelnen Anbietern besonders preisgünstige Verträge abschließen. Die Anbieter tun dies, weil entweder die Krankenkasse eine starke Marktstellung hat oder einem Anbieter verspricht, ihre Versicherten besonders an ihn zu binden. Den Versicherten wiederum kann dann, wenn sie die preisgünstigen Anbieter aufsuchen, ein Bonus gutgeschrieben werden. Für den Fall, daß sie teurere Anbieter aufsuchen, haben sie die Mehrkosten zu übernehmen. Diese Methode bietet jungen Ärzten eine gute Chance, in den Markt einzutreten. Zugleich üben sie einen gewissen Preisdruck auf alle bereits etablierten Ärzte aus. Das Preferred Provider Modell kann ohne Schwierigkeit mit verschiedenen Honorierungsformen gekoppelt werden.

Für die Bundesrepublik ließe sich schon heute, bei gegebenem Recht, eine solche Entwicklung einleiten, wenn Krankenkassen bereit wären und es

---

[82] Vgl. auch den Aufsatz des Verfassers, Ärzteschwemme, a. a. O., S. 100f.

[83] Solche Effekte sind z. B. im Krankenhaussektor schon feststellbar.

[84] Näheres hierzu bei: W. *McClure*, Competition Strategy on Medical Care, in: W. Hamm, G. Neubauer, a. a. O., S. 284ff. und P. *Boland*, The Role of Preferred Provider Contracting in the Healthcare Market, in: ders. (Hrsg.), The New Healthcare Market, Homewood, Ill. 1985, S. 2ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verstünden, ihre Versicherten auf preisgünstige Ärzte hinzusteuern. Natürlich müßten die Vorteile den Versicherten transparent gemacht und gutgeschrieben werden. Vor allem ist dem Eindruck zu begegnen, daß preisgünstige Ärzte Billigmedizin betreiben. Doch wäre dies Aufgabe einer geschickten Aufklärungskampagne[85]. Die Reaktion der Ärzte läßt sich schwer voraussagen, doch verspricht auch hier der Angebotsüberhang sowie die Einsicht der KV'en, daß Ausgabendämpfung Priorität hat, eine positive Entwicklung.

4.3.2.2.2 Das ‚Health Maintenance Organization' Modell[86]

Die Grundidee dieses Modells, das in den USA häufig anzutreffen ist, liegt darin, daß Krankenversicherungen mit Anbietern Verträge abschließen, die eine Kopfpauschale pro Versicherten vorsehen. Je kostengünstiger die Anbieter behandeln, um so höher ist ihr Überschuß. Die Versicherten sind an die Vertragsärzte gebunden und erhalten vertragsgemäße Sachleistungen. Dieses Modell setzt nach den Prinzipien der PKV kalkulierte Versicherungsprämien voraus, da die Einschränkung der Arztwahl durch die Freiheit der Versicherungswahl kompensiert wird. Das Modell gleicht teilweise organisatorisch den früheren krankenkasseneigenen Ambulatorien, kennt jedoch als entscheidenden Unterschied eine Nutzungspflicht für die Patienten und eine Wahlfreiheit für die Versicherten[87]. Da dieses Modell insgesamt kaum mit dem kollektiven Versicherungsprinzip vereinbar ist, schätzen wir es für die GKV als weniger geeignet ein. Es verlangt nach risikoäquivalenten Beiträgen und macht den Solidarausgleich qua Ausgleichsfonds organisatorisch schwer durchführbar. Nur wenn man dem markttheoretischen Ansatz folgt, kann man dieses Modell für zukunftsweisend halten. HMO's sind, so zeigt die Entwicklung in den USA, gut geeignet, im Privatversicherungsbereich Ausgabensenkungen zu erreichen[88]. Doch gibt es Tendenzen zur Risikoselektion[89], die möglicherweise einen Teil der günstigeren Ausgabenentwicklung erklärt.

---

[85] Es sei hier darauf verwiesen, daß in der Schweiz ein solches Experiment demnächst beginnen soll. Vgl. J. *Sommer*, Neue Versicherungsformen im schweizerischen Krankenversicherungssystem, in: H. Hauser, J.-M. v. d. Schulenburg (Hrsg.), Health Maintenance Organization — Eine Reformkonzeption für die Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 19, Gerlingen 1988, S. 371 ff.

[86] P. *Zweifel*, G. *Pedroni*, Die „Health Maintenance Organization", Die Alternative im Gesundheitswesen? Basel 1981.

[87] Vgl. G. *Neubauer*, Ökonomische Beurteilung integrierter Versorgungsformen im deutschen Krankenversicherungssystem, in: H. Hauser, J.-M. v. d. Schulenburg (Hrsg.), a.a.O., S. 75 ff.

[88] Vgl. R.C. *Buxbaum*, A Physician's View of Health Maintenance Organizations, in: H. Hauser, J.-M. v. d. Schulenburg (Hrsg.), a.a.O., S. 341 ff.

[89] Vgl. auch M. *Pfaff*, a.a.O., S. 117.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.3.3 Mehr Wettbewerb im Krankenhausbereich[90]

4.3.3.1 Krankenhausplanung und Wettbewerb

Mehr Wettbewerb im Krankenhausbereich setzt eine Reduzierung der Planung auf eine Rahmenplanung und eine monistische Finanzierung voraus. Die staatliche Planung, die jedem Krankenhaus einen abgegrenzten Versorgungsauftrag zuweist, wirkt stark wettbewerbshemmend. Nur wenn Planungsfehler entstehen, kommt es quasi durch Staatsversagen zu Wettbewerb zwischen einzelnen Krankenhäusern. Im derzeitigen abgestuften Krankenhausversorgungssystem führt Wettbewerb zu Unwirtschaftlichkeiten, sofern dem Patienten freie Krankenhauswahl zugebilligt wird, und dieser die Kosten nicht spürt, die er verursacht. Bei freier Krankenhauswahl entsteht das Problem, daß viele Patienten, auch wenn dies nicht bedarfsnotwendig ist, Krankenhäuser höherer Versorgungsstufe aufsuchen[91] und von diesen als Fälle mit relativ hohen Deckungsbeiträgen auch gerne angenommen werden. Die staatliche Planung wird von den Patientenströmen quasi ständig unterlaufen.

Da die staatliche Planung mittels der staatlichen Investitionsfinanzierung umgesetzt wird, ist die Krankenhausbetriebsführung eines der wichtigsten betriebswirtschaftlichen Instrumente beraubt: der autonomen Investitionsentscheidung. Auf der anderen Seite drängen die Krankenkassen auf wirtschaftliche Betriebsführung, obwohl die Investitionen, das wichtigste Rationalisierungsinstrument eines Betriebs, staatlich reguliert sind. Die Forderung nach mehr Wettbewerb macht deshalb im Krankenhausbereich nur Sinn, wenn die Krankenhausplanung, gleich wer sie betreibt, auf eine Rahmenplanung reduziert und die Finanzierung über ein monistisches Entgelt abgewickelt wird.

Schließlich hemmt die derzeitige Planungs- und Finanzierungspraxis auch den Markteintritt spürbar. Nur bedarfsnotwendige Häuser erhalten die Investitionskosten vom Staat finanziert; andere Krankenhäuser können zwar Leistungen anbieten, und die Krankenkassen gewähren auch Verträge, doch dürfen die Pflegesätze nicht höher sein als die vergleichbarer, staatlich geförderter Anbieter[92]. Dies verzerrt grob die Wettbewerbsbedingungen, muß doch ein nicht gefördertes Krankenhaus einen Preis akzeptieren, der, im Extremfall, keine Kapitalkosten deckt.

---

[90] In diesem Bereich folgen wir weitgehend der Gedankenführung, wie sie für Verhandlungsmodelle entwickelt wird bei: Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Krankenhausfinanzierung in Selbstverwaltung, Teil I Kommissionsbericht, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 20, Gerlingen 1987, Kap. VI C, S. 188 ff.

[91] Vgl. hierzu unsere empirische Studie: G. *Neubauer*, A. *Sonnenholzner-Roche*, Medizinische Versorgung in der Stadt und auf dem Land, Reihe Gesundheitsökonomie und Sozialrecht, Band 1, Spardorf 1984.

[92] § 17 Abs. 5, KHG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.3.3.2 Das Krankenhausentgeltsystem unter wettbewerblichen Aspekten

Von der Idealforderung einer wettbewerblichen Grenzkostenpreisregel[93] ist das Entgeltverfahren in der Bundesrepublik weit entfernt. Zwar ging man am 1. Januar 1986 von einem reinen Kostenerstattungssystem zu einem halbherzigen prospektiven Vergütungssystem über, das noch immer einige Kostenerstattungselemente beinhaltet[94]. Von Preisen kann deshalb nur bedingt gesprochen werden. Zum einen enthält das Entgelt keine kalkulatorischen Abschreibungen, zum anderen ist kaum ein Bezug zur erbrachten Leistung gegeben. Bezahlt wird ein Pauschalbetrag, der pro Tag und Patient gleich hoch ist, unabhängig davon, welche Leistungen tatsächlich erbracht wurden. Der Tag in der Intensivstation wird genauso hoch vergütet wie der Entlassungstag. Eine Differenzierung der Entgelte findet nur zwischen den Krankenhaustypen statt. So ist es kein Wunder, daß die Kosten- und Leistungsrechnungen der deutschen Krankenhäuser große Zahlenfriedhöfe sind. Daten, die gebraucht würden, sind hingegen nicht verfügbar. Erforderlich sind Informationen über vergleichbare Behandlungsfälle. Der Behandlungsfall bildet die Leistungen eines Krankenhauses noch am besten ab; an ihm sollte das Entgelt anknüpfen. Vergleichbare Fälle sind allen Krankenhäusern mit einem einheitlichen Preis zu vergüten. Die jetzige Praxis, eine Blinddarmbehandlung je nach Krankenhausstufe unterschiedlich zu vergüten, führt zu betriebsinternen Quersubventionen, die niemand mehr genau überblickt. Auch wenn man nicht dem strikten Verbot von Quersubventionen der Deregulierungsprotagonisten folgt[95], ist die derzeitige Regelung nicht nur wettbewerbsfeindlich, sondern sie verschleiert für alle Seiten wichtige ökonomische Informationen. Abgesehen von den Krankenhäusern führt der tagesgleiche, pauschale Pflegesatz auch zwischen den Krankenkassen zu Umverteilungen, die nicht gewollt sind[96].

Die Zulassung von Gewinnen, wie sie vom SVR hervorgehoben wird, halten wir für keine wichtige Voraussetzung für Wettbewerb, da wir es in der Mehrzahl mit gemeinnützigen Anbietern zu tun haben, für die der Gewinn kein dominierendes Betriebsziel darstellt[97]. Wichtiger ist hingegen, daß Verluste von den Krankenhausbetrieben selbst getragen werden müssen. Solange nämlich anfallende Verluste von den Trägern aufgefangen werden, nehmen unwirtschaftliche Häuser an der Versorgung teil, obwohl ihr Angebot nicht wettbewerbsfä-

---

[93] Dazu Th. *Thiemeyer*, Über Gegenstand und Inhalt einer „Ökonomie der öffentlichen Unternehmen", in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, H. 4, 1981, S. 495ff.

[94] § 17 Abs. 1 KHG.

[95] Vgl. J. *Müller*, I. *Vogelsang*, a.a.O., S. 77f. und Th. *Thiemeyer*, Gesundheitsleistungen ..., a.a.O., S. 98f.

[96] So subventionieren lokale städtische Krankenkassen, die viel teuere Krankenhäuser in ihrem Bereich haben, ländliche Krankenkassen. Näheres dazu G. *Neubauer*, A. *Sonnenholzner-Roche*, a.a.O., S. 194ff.

[97] Vgl. auch M. *Pfaff*, a.a.O., S. 118.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hig ist. Kann eine spezifische Gruppe von Spitälern permanent Verluste anderweitig abdecken lassen, wie das bei vielen kommunalen Krankenhäusern der Fall ist, so führt dies zu einer Verdrängung von an sich wettbewerbsfähigen Anbietern. Daraus kann sich bei einer bestimmten Konstellation eine schleichende Verstaatlichung entwickeln. Das Gebot der Eigenwirtschaftlichkeit[98] schätzen wir für den Wettbewerb zwischen den Krankenhäusern als wesentlich wichtiger ein als die Zulassung von Überschüssen.

4.3.3.3 Wettbewerbliche Preissteuerung

Preissteuerung in der GKV ist insoweit möglich, als an die Stelle der Patienten die Krankenkassen treten. Ihre Fähigkeit und Willigkeit zu zahlen bestimmen den Preis. Derzeit handeln die einzelnen Krankenhausträger mit jenen Krankenkassen, deren Patienten dort behandelt werden, den Preis (Pflegesatz) aus. Häufig treten die Krankenkassen als Kollektivmonopson auf und gewinnen so eine gewisse Verhandlungsmacht. Andererseits darf ein Krankenhaus keine unterschiedlichen Preise aushandeln. Dieser regulierende Eingriff, der Preisgleichheit erzwingt, schützt die GKV-Patienten vor einer Selektion nach Kassenart. Eine sozialpolitisch hochrangige Aufgabe wird so erfüllt.

Der Wettbewerb zwischen den Krankenhäusern könnte nun dadurch intensiviert werden, daß ein regionaler Krankenhausverband mit dem entsprechenden regionalen Krankenkassenverband für gleiche Behandlungsfälle gleiche Preise aushandelt. Diese Preise gelten landesweit und sollen bewirken, daß effizient wirtschaftende Anbieter mit Überschüssen belohnt und unwirtschaftliche Anbieter mit Verlusten bestraft werden. Individualverhandlungen werden auf lokaler Ebene zugelassen, doch dürfen die Preise nicht höher sein als die regional bzw. landesweit ausgehandelten. Begründete Ausnahmen sind jedoch zuzulassen, da Krankenhäusern in Randgebieten höhere Kosten entstehen können, die sie nicht zu vertreten haben (z. B. Energie- oder Transportkosten). Verhandeln einzelne Krankenkassen individuell, so kann die Preisunterschiedslosigkeit durch eine Meistbegünstigungsklausel gewährleistet werden[99].

Die Sicherstellung des Angebots erfolgt also über eine überwiegend verbandliche Preissteuerung. Das setzt voraus, daß die Krankenkassen gesundheitspolitische Vorstellungen über eine bedarfsgerechte Versorgung entwickeln[100]. Die derzeitigen Krankenhauspläne müßten deshalb von Krankenkassen und Krankenhäusern gemeinsam aufgestellt werden. Die Umsetzung erfolgte jedoch

---

[98] Vgl. S. *Eichhorn*, Krankenhausbetriebslehre, Band II, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1976, S. 270f.

[99] Die Darstellung weiterer Einzelheiten kann hier nicht erfolgen. Es sei verwiesen auf Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Krankenhausfinanzierung . . .,a. a. O.

[100] Hierzu vgl. z. B. die Vorschläge von R. *Neuhaus*, R. *Paquet*, W. F. *Schräder*, Epidemiologische Transparenz und sozialmedizinischer Diskurs als Instrumente der Mengensteuerung in der gesetzlichen Krankenversicherung am Beispiel der Krankenhausleistungen, in: WSI Mitteilungen, Heft 10, 1985, S. 605ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausschließlich über Preise. Die Krankenkassen können im Falle einer Fallvergütung über die Preise eine relativ differenzierte Feinsteuerung durchführen. Neue Anbieter können in den Markt eintreten, wenn ihnen die Preise ausreichend erscheinen; unwirtschaftliche Anbieter scheiden aus, wenn die Preise langfristig die Durchschnittskosten nicht decken.

Der Staat greift in die Versorgung nicht ein, solange das Zusammenwirken der gemeinsamen Selbstverwaltung befriedigend funktioniert. Dies schafft Druck auf Einigung. Für Konfliktfälle können neutrale Schiedsämter vorgesehen werden.

Zusammenfassend zeigt sich, daß eine sinnvolle Preissteuerung möglich ist, ohne daß die Patienten direkte Zahlungsbeziehungen zu den Krankenhäusern unterhalten. Das Allokationsergebnis hängt jedoch stark davon ab, inwieweit die Kassen und die Krankenhäuser die Interessen der Versicherten und Patienten bei ihren Verhandlungen berücksichtigen[101].

An dieser Stelle gibt es sicherlich viele Möglichkeiten für Einwendungen. Doch vergessen wir nicht, daß der Patient, zumal der Krankenhauspatient, nie ohne Sachwalter auskommt. Es kann also immer nur Näherungslösungen geben. Wir halten die wettbewerbliche Implementationsstrategie im Krankenhaussektor einer marktwirtschaftlichen Strategie bezüglich der Allokationseffizienz für ebenbürtig, in der Verteilungseffizienz jedoch für überlegen.

5. Ausblick

Aus den obigen Ausführungen dürfte klar geworden sein, daß wir eine pragmatische Implementation von Wettbewerbselementen in unserem Gesundheitswesen für möglich und erforderlich halten. Kristallisationspunkt soll dabei die gemeinsame Selbstverwaltung sein. Sie gilt es mit wettbewerblichen Elementen so anzureichern, daß sie flexibel, innovativ und offen den künftigen Anforderungen an unser Gesundheitssystem begegnen kann. Eine Voraussetzung hierfür ist, daß auch die internen Strukturen der Selbstverwaltungen diesen Anforderungen entsprechend ausgestaltet werden. Hier sind noch eine Reihe von regulierenden Eingriffen erforderlich, bevor eine Deregulierung sinnvoll wirken kann[102]. Wir haben in unseren Ausführungen diesen Problembereich ausgeklammert, da er stärker in die Diskussion um die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung hinein reicht als die Deregulierungsdebatte berührt. Der Widerspruch, der für manche Kritiker zwischen Wettbewerb und Selbstverwaltung liegt, läßt sich aus der inhaltlichen Interpretation von Wettbewerb und

---

[101] Häufig wird z. B. bei den Kassen die fehlende Partizipation der Versicherten bei der Meinungsbildung kritisiert, vgl. z. B. E. *Standfest* u. a., Sozialpolitik und Selbstverwaltung, Zur Demokratisierung des Sozialstaats, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung Nr. 35, Köln 1977.

[102] Ausführlicher dazu G. *Neubauer*, Wahlen als Steuerungs- und Kontrollinstrument der gemeinsamen Selbstverwaltung, in: G. *Gäfgen* (Hrsg.), a. a. O., S. 223 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Selbstverwaltung erklären. Natürlich sind marktlicher Wettbewerb und staatsmittelbare Verwaltungsorgane zunächst widersprüchlich. Wir hoffen jedoch, daß es uns gelungen ist, diesen Widerspruch, wenn nicht zu beseitigen, so doch einzuebnen.

Eine wettbewerblich orientierte, konfliktbereite gemeinsame Selbstverwaltung ist u.E. für die heutigen Probleme unseres Gesundheitswesens adäquat gerüstet. Der Staat kann an sie Aufgaben überantworten, ohne sie ganz seinem Zugriff zu entziehen, kann eine soziale Ausgestaltung fordern, ohne den Wettbewerb ausschalten zu müssen. Aus diesem Grunde sehen wir in dieser Richtung Reformmöglichkeiten, die wettbewerbliche Dynamik mit sozialpolitischem Augenmaß vereinbaren und von daher der Konzeption einer sozialen Marktwirtschaft adäquat sind.

Literatur

Bogs, W. u.a., Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland — Sozialenquête, Bericht der Sozialenquête-Kommission, Stuttgart u.a. 1966.

Boland, P., The Role of Preferred Provider Contracting in the Healthcare Market, in: Ders. (Hrsg.), The New Healthcare Market, Homewood, Ill. 1985, S. 2ff.

Borchert, G., Integriertes Konzept, in: Bundesarbeitsblatt, 12, 1984, S. 23ff.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Die gesetzliche Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, für die Jahre 1979/80, 1981, 1983 und 1984 (4 Bände), Bonn.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1986, Bonn 1986.

Buttler, F., Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, Manuskript, Paderborn 1985.

Buxbaum, P.C., A Physician's View of Health Maintenance Organizations, in: H. Hauser, J.-M. v. d. Schulenburg (Hrsg.), Health Maintenance Organization — Eine Reformkonzeption für die Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 19, Gerlingen 1988, S. 341ff.

Cassel, D., Wettbewerb in der Krankenversicherung, Möglichkeiten und Grenzen, in: Bundesarbeitsblatt 12, 1984, S. 29ff.

— Wettbewerbselemente im gegenwärtigen System der sozialen Krankenversicherung, in: Symposium Marktorientiertes Handeln der AOK, Bochum 7.-9. Nov. 1985, 1986, S. 30ff.

Eichhorn, S., Krankenhausbetriebslehre, Band II, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1976.

Eisen, R., Versicherungsprinzip und Solidarausgleich: ein Gegensatz, Arbeitspapier, vorgelegt anläßlich des 1. Colloquiums Reform der GKV, Murrhardt 28./29. Okt. 1986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geißler, U., Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung? in: K.-D. Henke, U. Reinhardt (Hrsg.), Steuerung im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 4, Gerlingen 1983, S. 309ff.

Hamm, W., Für eine Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Medizinisch Pharmazeutische Studiengesellschaft (Hrsg.), Aspekte zur GKV-Strukturreform, Stuttgart, New York, 1984, S. 89ff.

Heitzer, W., Aktuelle Gesundheits- und Sozialpolitik und deren Instrumente, in: Die Ortskrankenkasse, 15-16, 1986, S. 449ff.

Henke, K.-D., Zur Rolle des Versicherungsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: W. Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985, S. 71ff.

Henke, K.-D., *Adam*, H., Die Finanzlage der sozialen Krankenversicherung 1960-1978, Köln-Lövenich 1983.

Herder-Dorneich, Ph., Gesundheitsökonomik, Stuttgart 1980.

— Problemgeschichte der Gesundheitsökonomik, in: Derselbe u.a. (Hrsg.), Wege zur Gesundheitsökonomie I, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 1, Gerlingen 1981, S. 37ff.

— Sozialökonomische Entwicklungen im Gesundheitswesen, ihre Auswirkungen auf den ambulanten Sektor und ihre ordnungspolitische Steuerung, in: Bogs, H. u.a. (Hrsg.), Gesundheitspolitik zwischen Staat und Selbstverwaltung, Köln-Lövenich 1982, S. 133ff.

— Wettbewerb und Rationalitätenfallen im System der GKV, in: W. Hamm, G. Neubauer (Hrsg.), Wettbewerb im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 7, Gerlingen 1985, S. 13ff.

Joskow, P.L., *Noll*, R.G., Regulation in Theory and Practice. An Overview, in: G. Fromm (Hrsg.), Studies in Public Regulation, MIT Press 1981.

Kaufer, E., Theorie der öffentlichen Regulierung, München 1981.

Knappe, E., *Fritz*, W., Direktbeteiligung im Gesundheitswesen (hrsg. v. Forschungsinstitut für die zahnärztliche Versorgung), Köln 1984.

Knappe, E., *Laine*, V., Theoretische und empirische Analyse der Steuerungskapazität des Honorarverhandlungssystems im Gesundheitswesen, Zwischenbericht eines Forschungsprojektes, Trier 1986.

Lampert, H., Verfassung und Struktur der Märkte für Gesundheitsgüter als Problem und Aufgabenbereich der Gesundheitsökonomik, in: G. Gäfgen, H. Lampert (Hrsg.), Betrieb, Markt und Kontrolle im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 3, Gerlingen 1982, S. 267ff.

— Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip, in: H. Winterstein (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 133, Berlin 1984, S. 37ff.

— Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u.a., 1985.

— Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst, 4, 1986, S. 184f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Männer, L., Der Organisationstyp „Gesetzliche Krankenversicherung", in: G. Neubauer (Hrsg.), Alternativen der Steuerung des Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 13, Gerlingen 1984, S. 161 ff.

— Äquivalenzprinzip und Solidarausgleich in der GKV, Arbeitspapier, vorgelegt anläßlich des 1. Colloquiums Reform der GKV, Murrhardt 28./29. Okt. 1986.

McClure, W., Competition Strategy on Medical Care, in: W. Hamm, G. Neubauer (Hrsg.), Wettbewerb im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 7, Gerlingen 1985, S. 271 ff.

McNiel, D.W., *Swofford*, J.L, Competition in the Medical Profession — Comment, in: Southern Economic Journal, No. 3, 1985, S. 857 ff.

Müller, J., *Vogelsang*, I., Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979.

Münnich, F.E., Mehr Markt, in: Ordnungspolitische Alternativen der Gesundheitspolitik, in: Bundesarbeitsblatt 12, 1984, S. 6 ff.

Neipp, J., *Zeckhauser*, R., Persistence in the Choice of Health Plans, Greenwich 1985.

Neubauer, G., *Sonnenholzner-Roche*, A., Medizinische Versorgung in der Stadt und auf dem Land, Band 1 der Reihe Gesundheitsökonomie und Sozialrecht, Spardorf 1984.

Neubauer, G., *Rebscher*, H., Gemeinsame Selbstverwaltung, Spardorf 1984.

Neubauer, G., Ärzteschwemme — Sprengsatz oder Reformchance für das Gesundheitswesen, in: Sozialer Fortschritt, H. 5, 1985, S. 97 ff.

— Wahlen als Steuerungs- und Kontrollinstrument der gemeinsamen Selbstverwaltung, in: G. Gäfgen (Hrsg.), Ökonomie des Gesundheitswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 159, Berlin 1986, S. 223 ff.

— Gesundheitsberufe vor den Toren der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: L. Männer, G. Sieben (Hrsg.), Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 11, Gerlingen 1987, S. 179 ff.

— Ökonomische Beurteilung integrierter Versorgungsformen im deutschen Krankenversicherungssystem, in: H. Hauser, J.-M. v. d. Schulenburg (Hrsg.), Health Maintenance Organization — Eine Reformkonzeption für die Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 19, Gerlingen 1988, S. 75 ff.

Neuhaus, R., *Paquet*, R., *Schräder*, W.F., Epidemiologische Transparenz und sozialmedizinischer Diskurs als Instrumente der Mengensteuerung in der gesetzlichen Krankenversicherung am Beispiel der Krankenhausleistungen, in: WSI Mitteilungen, Heft 10, 1985, S. 605 ff.

Oberender, P., Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, H. 2, 1980, S. 150 ff.

— Für Marktwirtschaft, in: Bundesarbeitsblatt, 12, 1984, S. 25 ff.

— Marktsteuerung der Gesundheitsnachfrage, Möglichkeiten und sozialpolitische Grenzen — Vorschläge zur Neuorientierung im Gesundheitswesen, in: F. Geigant, P. Oberender (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer Marktsteuerung im Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 3, Gerlingen 1985, S. 13 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Reform des Gesundheitswesens durch Zulassung marktwirtschaftlicher Steuerungselemente, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 31. Jahrg., 1986, S. 177ff.

Ott, G., Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt a. M./Bern 1981.

Paul, C. W., Competition in the Medical Profession: An Application of the Economic Theory of Regulation, in: Southern Economic Journal, 1, 1984, S. 559ff.

Paul, C. W., *Goodwin*, R., Competition in the Medical Profession — Reply, in: Southern Economic Journal, No. 3, 1985, S. 867ff.

Pfaff, M., Einige Auswirkungen einer Übertragung marktwirtschaftlicher Steuerungs- und Organisationsformen auf die gesetzliche Krankenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, H. 5-6, 1986, S. 105ff.

Posner, R. A., Theories of economic regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, No. 2, 1974, S. 335ff.

Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Zwischenbericht der Kommission Krankenhausfinanzierung der Robert Bosch Stiftung, Materialien und Berichte Nr. 12, Stuttgart 1983.

— (Hrsg.), Krankenhausfinanzierung in Selbstverwaltung, Teil I Kommissionsbericht, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 20, Gerlingen 1987.

Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1983/84, Zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache 10/669 des Deutschen Bundestages.

— Jahresgutachten 1985/86, Zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache 10/4295 des Deutschen Bundestages.

Sommer, J., Neue Versicherungsformen im schweizerischen Krankenversicherungssystem, in: H. Hauser, J.-M. v. d. Schulenburg (Hrsg.), Health Maintenance Organization — Eine Reformkonzeption für die Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Gesundheitsökonomie der Robert Bosch Stiftung, Bd. 19, Gerlingen 1988, S. 371ff.

Schlotter, H.-G., Die Grenzen des Sozialstaates als normatives Problem, in: Ph. Herder-Dorneich u. a. (Hrsg.), Überwindung der Sozialstaatskrise: ordnungspolitische Ansätze, Soziale Ordnungspolitik, Bd. 1, Baden-Baden 1984, S. 69ff.

Schmähl, W., Lebenseinkommensanalysen — Einige methodische und empirische Fragen im Überblick, in: Ders. (Hrsg.), Ansätze der Lebenseinkommensanalyse, Tübingen 1983.

Schulenburg, J.-M. v. d., *Kleindorfer*, P., Wie stabil ist der Generationenvertrag? Zum Problem der Gerechtigkeit und Akzeptanz intergenerativer Umverteilung, in: G. Gäfgen (Hrsg.), Ökonomie des Gesundheitswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 159, Berlin 1986, S. 413ff.

Standfest, E. u. a., Sozialpolitik und Selbstverwaltung, Zur Demokratisierung des Sozialstaates, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Nr. 35, Köln 1977.

Stößner, R., Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung, 2. Aufl., Sankt Augustin 1978.

Thiemeyer, Th., Über Gegenstand und Inhalt einer „Ökonomie der öffentlichen Unternehmen", in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, H. 4, 1981, S. 495ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Deregulation in the Perspective on the German Gemeinwirtschaftslehre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 139, H. 3, 1983, S. 408f.

— Nicht-Markt-Steuerung, in: Bundesarbeitsblatt, 12, 1984, S. 20ff.

— Selbstverwaltung im Gesundheitsbereich, in: H. Winterstein (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 133, Berlin 1984, S. 63ff.

— Honorierungsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland, in: C.v. Ferber u.a. (Hrsg.), Kosten und Effizienz im Gesundheitswesen, München 1985, S. 35ff.

— Das ärztliche Honorar als Preis, in: G. Gäfgen (Hrsg.), Ökonomie des Gesundheitswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 159, Berlin 1986, S. 255ff.

— Gesundheitsleistungen — Steuerung durch Markt, Staat oder Verbände? in: Sozialer Fortschritt, 5-6, 1986.

Zweifel, P., *Hauser*, H., Grundsätzliche Überlegungen zur Vertragsgestaltung in der Krankenversicherung, Arbeitspapier, vorgelegt anläßlich des 1. Colloquiums Reform der GKV, Murrhardt 28./29. Okt. 1986.

Zweifel, P., *Pedroni*, G., Die „Health Maintenance Organization", Die Alternative im Gesundheitswesen? Basel 1981.

Zweifel, P., *Waser*, O., Bonus-Optionen in der Krankenversicherung, unveröffentlichtes Manuskript, Zürich 1986.

Anlage 1

1970: Gesetz zur Weiterentwicklung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung (Zweites Krankenversicherungsänderungsgesetz) vom 21. 12.1970.

1971: Gesetz über eine Unfallversicherung für Schüler, Studenten sowie Kinder in Kindergärten vom 18. 3. 1971.

1972: Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Pflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz, KHG) vom 29. 6. 1972.
Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte (KVLG) vom 10. 8. 1972.

1973: Bundespflegesatzverordnung (BPflV) vom 25. 4. 1973 (aufgrund § 16 KHG).
Gesetz über die Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12. 12. 1973.
Gesetz zur Verbesserung von Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung (Leistungsverbesserungsgesetz, KLVG) vom 19. 12. 1973).

1974: Urteil des Bundessozialgerichtes vom 24. 1. 1974.
Schwerbehindertengesetz (SchwbG) vom 24. 4. 1974.
Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation vom 7. 8. 1974.

1975: Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter in geschützten Einrichtungen vom 7. 5. 1975.
Gesetz über die Krankenversicherung der Studenten (KVSG) vom 24. 6. 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1976: Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes und des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung vom 18. 8. 1976.
Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts (Krankenversicherungs-Weiterentwicklungsgesetz — KVWG) vom 28. 12. 1976.

1977: Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz — KVKG) vom 27. 6. 1977.
Verordnung über das Verfahren zum Ausgleich der Leistungsaufwendungen in der Krankenversicherung der Rentner (KVdR-Ausgleichsverordnung) vom 20. 12. 1977.

1978: Einundzwanzigstes Gesetz über die Anpassung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie über die Anpassung der Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung und der Altersgelder in der Altershilfe für Landwirte (Einundzwanzigstes Rentenanpassungsgesetz — 21. RAG) vom 25. 7. 1978 (BGBl. I S. 1089).
Gesetz zur Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung für Schwerbehinderte (Fünftes Rentenversicherungs-Änderungsgesetz — 5. RVÄndG) vom 6. 11. 1978 (BGBl. I S. 1710).

1979: Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs vom 25. 6. 1979 (BGBl. I S. 797).
Gesetz über die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personenverkehr vom 9. 7. 1979 (BGBl. I S. 989).
Sechstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (6. BAföGÄndG) vom 16. 7. 1979) (BGBl. I S. 1037).
Fünftes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (5. AFG-ÄndG) vom 23. 7. 1979 (BGBl. I S. 1189).

1980: Zweites Gesetz zur Verbesserung und Ergänzung sozialer Maßnahmen in der Landwirtschaft (2. ASEG) vom 9. 7. 1980 (BGBl. I S. 905).
Sozialgesetzbuch (SGB)-Verwaltungsverfahren- vom 18. 8. 1980 (BGBl. I S. 1469).

1981: Siebentes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 13. 7. 1981 (BGBl. I S. 625).
Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten (Künstlersozialversicherungsgesetz — KSVG) vom 27. 7. 1981 (BGBl. I S. 705).
Gesetz über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1982 vom 1. 12. 1981 (BGBl. I S. 1205).
Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz — AFKG) vom 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1497).
Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz — 2. HStruktG) vom 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1523).
Gesetz zur Ergänzung und Verbesserung der Wirksamkeit kostendämpfender Maßnahmen in der Krankenversicherung (Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz — KVEG) vom 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1578).
Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz) vom 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1568).

1982: Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20. 12. 1982 (BGBl. I S. 1857).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1983: Vierte Verordnung zur Änderung der RV-Beitragseinzugs-Vergütungsverordnung vom 28. 3. 1983 (BGBl. I S. 403).
Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) vom 22. 12. 1983 (BGBl. I S. 1532).

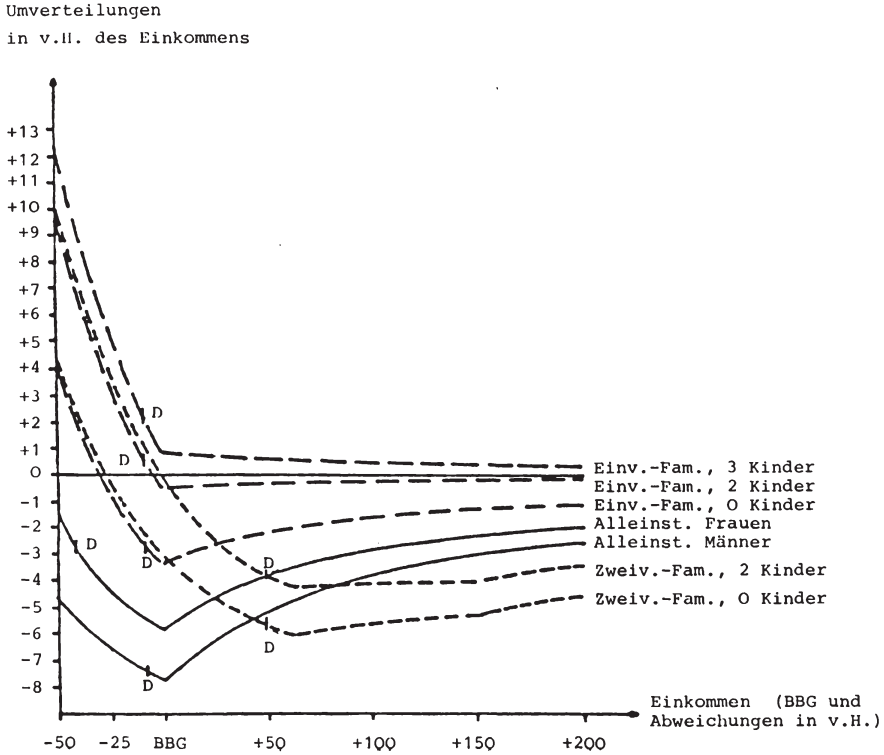
1984: Zweite Verordnung zur Änderung der KVdR-Ausgleichsverordnung vom 2. 1. 1984 (BGBl. I S. 33).
Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand (Vorruhestandsgesetz) vom 13. 4. 1984 (BGBl. I S. 601).
Gesetz über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und der Geldleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung im Jahre 1984 vom 27. 6. 1984 (BGBl. I S. 793).
Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung (Krankenhaus-Neuordnungsgesetz — KHNG — vom 20. 12. 1984 (BGBl.I S. 1716).

Quelle: K.-D. *Henke*, H. *Adam*, Die Finanzlage der sozialen Krankenversicherung 1960-1978, Köln-Lövenich 1983, S. 41-42 und Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Die gesetzliche Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1979/80, 1981, 1983 und 1984 (4 Bände), Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlage 2

Einkommensspezifische Umverteilungen bei ausgewählten Familientypen der Altersgruppe 35 bis unter 45 Jahren (1976)



BBG: Beitragsbemessungsgrenze

D : Durchschnittseinkommen

Quelle: Ott, Günter, Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt a. M., Bern 1981, S. 166.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlage 3

Absolute alters- und familienspezifische Einkommensumverteilungen[a)]
— in DM —

Alter von ... bis unter ... Jahren	Alleinstehende ohne Kinder		Familien mit ... Kindern									
			Einverdiener-Haushalte					Zweiverdiener-Haushalte				
	Männer	Frauen	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4
1976												
15—25	− 837	− 612	− 173	+ 394	+ 961	·	·	−1449	− 675	+ 79	·	·
25—35	−2069	− 703	− 917	− 420	+ 77	+ 574	+1071	−2772	−2100	−1428	− 756	− 84
35—45	−1860	− 452	− 656	− 257	+ 142	+ 541	+ 940	−2312	−1885	−1458	−1031	− 604
45—55	−1151	− 225	+ 255	+ 646	+1037	+1428	+1819	−1376	− 985	− 594	− 203	+ 188
55—65	− 280	+ 246	+1321	+1517	+1908	·	·	− 34	− 114	+ 277	·	·
65—(Rentner)	+ 610	+ 411	+2570	+2602	·	·	·	+1021	+ 979	·	·	·

[a)] Bei durchschnittlichen alters- und geschlechtsspezifischen Einkommen und durchschnittlichem Beitragssatz.

Quelle: Ott, Günter, Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt a. M., Bern 1981, S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regulierung und Deregulierung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte

Von *Horst Sanmann*, Hamburg

I. Regulierung und Deregulierung: Bemerkungen über Intensitätsstufen wirtschaftspolitischer Eingriffe in Märkte

Im Zusammenhang mit staatlicher Wirtschaftspolitik hat der Ausdruck „Regulierung" hauptsächlich, als „regulation", in den Vereinigten Staaten von Amerika seine seit langem festumrissene Bedeutung. Er bezeichnet dort die in den Bereichen „natürlicher" Monopole (oder was man dafür hält) oder „ruinöser" Konkurrenz (oder was man dafür hält) von besonders dafür geschaffenen, „Commissions" genannten, Institutionen betriebene Politik, die darauf abzielt, mittels Beschränkung oder Aufhebung der in Marktwirtschaften sonst allgemein bestehenden Handlungsfreiheiten der Marktparteien, eben mittels „regulierender" Eingriffe in die Märkte, solche Marktverhältnisse zustande zu bringen, die bei Existenz „fairen" Wettbewerbs (was immer das sein mag) vorhanden sein würden[1].

Diese Politik, die in ihren Anfängen bis weit in das 19. Jahrhundert zurückreicht, begegnet seit einer Reihe von Jahren zunehmender Kritik. Zweifel an der Richtigkeit der zugrunde liegenden Diagnosen, besonders bezüglich der Monopolfälle, führen zu Zweifeln an der sachlichen Berechtigung, auch an der Effizienz, der auf der Basis dieser Diagnosen getroffenen Regulierungen. Beides zusammengenommen mündet in die programmatische Forderung nach „Deregulierung" („deregulation"), d.h. nach Aufhebung, mindestens nach Milderung, der regulierenden Maßnahmen. Der Programmatik folgt, jedenfalls im Grundsätzlichen, die praktische Politik.

Etwa zeitgleich mit dieser Entwicklung zum Kurswechsel in der u.s.-amerikanischen Wirtschaftspolitik wächst in einigen europäischen Ländern, darunter in der Bundesrepublik Deutschland, die Kritik an der Grundausrichtung der heimischen Wirtschaftspolitik. Statt „Marktversagen" und der damit begründeten Forderung nach weitreichender wirtschaftspolitischer Aktivität des Staates, die zuvor das beherrschende Thema waren, treten nun „Staatsversagen" und das daraus abgeleitete Verlangen nach weitgehender wirtschaftspoliti-

[1] Entstehung, Entwicklung und ökonomische Problematik dieser Politik beschreibt und analysiert vorzüglich E. *Kaufer*: Theorie der Öffentlichen Regulierung; München 1981. Weiterführend, unter Einbeziehung deutscher Verhältnisse, J. *Kruse*: Ökonomie der Monopolregulierung; Göttingen 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scher Zurückhaltung des Staates mehr und mehr in den Vordergrund der Debatte. Längst hat sich dafür, in der Theorie wie in der praktischen Politik, die zusammenfassende Parole „Deregulierung" eingebürgert, und zwar durchaus in bewußter Übernahme des u.s.-amerikanischen Sprachgebrauchs, jedoch meist ohne dessen inhaltlichen Bezug auf den dort damit gemeinten, immerhin ziemlich eng umgrenzten Sachverhalt. Verwundern kann das nicht, da es analoge Sachverhalte in Europa gar nicht gibt, und ein inhaltlich abweichender Sprachgebrauch würde auch nicht sonderlich problematisch sein, wäre er nur einigermaßen einheitlich. Das aber ist er, jedenfalls im Deutschen, ganz und gar nicht. Vielmehr steht, wie Issing jüngst zutreffend bemerkt hat, „Regulierung ... weitgehend synonym für Interventionen aller Art ..."[2], und entsprechend vieldeutig ist dann auch gewöhnlich von „Deregulierung" die Rede.

Im Bereich der praktischen Politik, wo man ja sprachlich präzise Festlegung oft nicht liebt, wird dies wohl als eher vorteilhaft angesehen werden. Daher mag man in diesem Zusammenhang denn auch dem *Sachverständigenrat* kaum kritisch begegnen, wenn er lapidar „... allgemeine Regulierungen zur Erleichterung des Wettbewerbs von spezifischen Regulierungen, die in den Wettbewerb eingreifen, ..." unterscheidet, dann ebenso lapidar „Deregulierung" als „Rückführung oder Abschaffung von Eingriffen in den Wettbewerb" kennzeichnet und dies schließlich mit „Politik der Marktöffnung" gleichsetzt[3]. Jedenfalls für die theoretische Analyse ist es nun aber sicher fragwürdig, mit zwei inhaltlich verschiedenen Begriffen von Regulierung zu arbeiten, die zusammengenommen auch noch so weit gefaßt sind, daß sie wohl das Gesamtgebiet der (mikroökonomischen) Wirtschaftspolitik abdecken, und dann jenem Regulierungsbegriff, zu dem der Deregulierungsbegriff korrespondieren soll, sämtliche vorkommenden Eingriffe in den Wettbewerb zu subsumieren, unabhängig von deren Art und, insbesondere, deren Stärke. Differenzierter äußert sich da schon Issing, wenn er Deregulierung definiert als „Beseitigung staatlicher Eingriffe oder zumindest Übergang zu anderen, marktkonformen Lenkungsinstrumenten"[4] und also unter Regulierung offenbar nur (!) den Einsatz marktinkonformer Instrumente versteht. Allerdings leidet diese Unterscheidung unter der bekannten Problematik der Marktkonformitätsregel[5]. Doch weist der Ansatz in die richtige Richtung. Offenbar handelt es sich um Eingriffe besonderer Stärke mit besonders nachteiligen Folgen für den (wettbewerblichen) Marktprozeß, um die es — hierzulande — in der (De-)Regulierungsdebatte geht. Vonnöten ist daher

---

[2] O. *Issing*: Staatliche Regulierung: Marktversagen versus Staatsversagen; in: Volksw. Korr. d. Adolf-Weber-Stiftung; 26. Jg., 1987, Nr. 1, S. 1ff., hier S. 1.

[3] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1985/86; Buchausgabe Stuttgart u.a. 1985, Tz. 321.

[4] O. *Issing*: Staatliche Regulierung...; a.a.O., S. 3 (Hervorhebung von mir, H.S.).

[5] Vgl. die Zusammenfassungen der Argumente bei K. *Schiller*: Wirtschaftspolitik; in: HdSw, 12. Bd., 1965, S. 210ff., hier S. 213, und bei R. *Blum*: Marktwirtschaft, soziale; in: HdWW, 5. Bd., 1980, S. 153ff., hier S. 156.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für eine tragfähige Nomenklatur die Zuordnung (nur) bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Kategorie der Regulierung, damit zugleich die andersartige Kategorisierung aller übrigen Maßnahmen, beides nach dem Kriterium der Eingriffsintensität. Eine solche Gliederung hat, schon vor Jahrzehnten, Schiller mit seiner Triade von „Marktbeeinflussung, Marktintervention, Marktregulierung" vorgelegt[6]. Danach beziehen sich Marktbeeinflussungen „auf die allgemeinen Bedingungen des Marktzugangs und -spiels ...", werden durch Marktinterventionen „Größen im Marktmechanismus partiell verändert; dieser kann sich gemäß seinen Spielregeln neu darauf einstellen ...", und sind Marktregulierungen „dadurch charakterisiert, daß sie den Marktmechanismus — an einer wesentlichen Stelle im Funktionszusammenhang — außer Kraft setzen ... Durch Marktregulierungen wird ein ‚künstliches' Gleichgewicht geschaffen, wobei meistens versucht wird, die Reaktionen der vorerst freien Teile des Marktes durch weitere Regulierungen zu unterbinden ..."[7]. Es ist hier nicht der Ort, die Tragfähigkeit dieses Kategorienschemas insgesamt zu diskutieren. Immerhin scheint der dazugehörige Regulierungsbegriff ziemlich genau das Minimum dessen zu treffen, was hierzulande von vielen, wenn nicht von allen Vertretern der Deregulierungsforderung unter Regulierung verstanden wird. Sicher ist dies nicht mehr als ein Minimalkonsens, den nicht wenige als zu eng empfinden, so daß sie den Begriff weiter zu fassen suchen (oder, in vielen Fällen, ihn unreflektiert irgendwie weiter gefaßt verwenden). Aber hierfür fehlt es an einem verläßlichen Abgrenzungskriterium, und eben hierin — worin sonst? — dürfte die Ursache für das begriffliche Durcheinander liegen, das eingangs dieser Überlegungen angesprochen wurde.

Wie dem auch sei, es scheint, als ob wir uns nur mit dem, was eben als Minimalkonsens bezeichnet wurde, auf einigermaßen sicherem Boden bewegen können.

Jedenfalls soll für die Zwecke dieser Abhandlung unter Regulierung die Außerkraftsetzung des Marktmechanismus (an einer wesentlichen Stelle im Funktionszusammenhang) und dementsprechend unter Deregulierung, also Aufhebung der Regulierung, die Wieder-Ingangsetzung des Marktmechanismus verstanden werden.

---

[6] K. *Schiller*: Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft; Jena 1940. Dieses Buch war mir nicht zugänglich. Ich stütze mich statt dessen auf die Wiedergabe in der 25 Jahre später erschienenen „Wirtschaftspolitik" des Autors (s. o. Anm. 5).

[7] K. *Schiller*: Wirtschaftspolitik; a. a. O., hier S. 213.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Erste Etappe: Arbeitsmarktpolitik für ausgewählte Gruppen von Schwerbehinderten

A. Die Anfänge (1919-1922)

Schon während des ersten Weltkrieges hatte es in Deutschland erst vereinzelt, dann immer häufiger fürsorgerische Bemühungen gegeben, schwerbehinderten Menschen, nämlich aus dem Militärdienst entlassenen Kriegsverletzten, durch Berufsberatung, Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung bei der (Wieder-) Eingliederung in das Arbeitsleben zu helfen. Initiatoren und Träger dieser Aktivitäten waren Einzelpersonen, einzelne Kommunen, Verbände, dann hier und da auch Provinzialbehörden, schließlich auch der eine oder andere Einzelstaat gewesen. Koordination dieser vielfältigen „Initiativen von unten" hatte anfangs völlig gefehlt und war später nur locker zustande gekommen. Gleichartigkeit der Maßnahmen und Gleichmäßigkeit des Handelns überall im Reich waren Wunschträume geblieben, zumal Reichstag und Reichsregierung sich auf diesem Sachgebiet so gut wie vollständig passiv verhalten hatten[8].

So fällt der Beginn staatlicher — im Sinne von: reichseinheitlicher und dementsprechend vom Reich getragener — Arbeitsmarktpolitik zugunsten schwerbehinderter Menschen erst in die Nachkriegszeit. Er steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Kriegsende; denn noch in der revolutionären Übergangsperiode zwischen dem Untergang des Kaiserreichs am 9. November 1918 und der Geburt der Weimarer Republik am 11. August 1919 werden Rechtsvorschriften gegeben, die diese Politik konstituieren und sie in wesentlichen Elementen fortwirkend bis auf den heutigen Tag konturieren.

Am Anfang steht die „Verordnung über Beschäftigung Schwerbeschädigter" vom 9. 1. 1919[9], erlassen vom Reichsamt für die wirtschaftliche Demobilmachung.

Im Sinne dieser Verordnung sind Schwerbeschädigte bzw. diesen Gleichgestellte nur ehemalige Soldaten mit einer auf Dienstbeschädigung beruhenden Beeinträchtigung ihrer Erwerbsfähigkeit um mindestens 50 v. H. sowie Personen mit einer durch Dienst- oder Arbeitsunfall hervorgerufenen Einbuße an Erwerbsfähigkeit in gleicher Höhe (§ 3). Die Verordnung hebt also, nach dem Kausalprinzip verfahrend, die höhergradig invaliden Kriegs- und Arbeitsopfer aus der Gesamtheit der Behinderten heraus und macht allein sie zur Zielgruppe einer speziellen Arbeitsmarktpolitik.

Diese Politik besteht in Beschäftigungsgeboten und Kündigungserschwernissen. Alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber haben auf je 100 Beschäftigte, in der Landwirtschaft auf je 50 Beschäftigte, mindestens einen Schwerbeschädig-

[8] Vgl. zu alledem Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen (Hrsg.): 50 Jahre Kriegsopfer- und Schwerbeschädigtenfürsorge. Dokumentation über Entwicklung und Rechtsgrundlagen; o. O. 1969.

[9] RGBl, S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten zu beschäftigen sowie solcherart errechnete Schwerbeschädigtenarbeitsplätze, soweit sie unbesetzt sind, der zuständigen Behörde zur Nachweisung geeigneter Schwerbeschädigter zu melden (§ 1). Über diese Quoten hinausgehend vorhandene, geeignete Arbeitsplätze sollen mit Schwerbeschädigten besetzt werden, „soweit sie nicht bereits von anderen Personen mit entsprechend beschränkter Erwerbsfähigkeit eingenommen werden" (§ 2). Die ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses eines Schwerbeschädigten, auch wenn dieser über die genannten Quoten hinaus oder in nicht beschäftigungspflichtigen Betrieben beschäftigt wird, ist nur zulässig nach Anhörung des Arbeitnehmerausschusses[10] und mit einer Kündigungsfrist von 14 Tagen, sofern nicht vertraglich oder gesetzlich längere Fristen gelten; die zuständige Behörde ist über die Kündigung unverzüglich zu informieren (§ 5). Private Arbeitgeber, die sich der Beschäftigungspflicht schuldhaft entziehen, können mit einer Buße bis zu 10.000,-- Mark je Einzelfall belegt werden (§ 6). Zuständige Behörde ist in der Regel die Kriegsbeschädigtenfürsorge in Gestalt ihrer Hauptfürsorge- und Fürsorgestellen (§§ 1 u. 2), für die Verhängung des Bußgeldes jedoch der örtlich zuständige, für die Schlichtung von arbeitsrechtlichen Streitigkeiten eingerichtete, paritätisch mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzte Schlichtungsausschuß (§ 6)[11].

Die Kündigungsschutzvorschriften werden alsbald durch ein befristetes Kündigungsverbot verschärft. Mit Verordnung vom 1. 2. 1919[12] wird bestimmt, daß Kündigungen nach der beschriebenen Vorschrift frühestens zum 15. 3. 1919 zulässig sind; bereits ergangene Kündigungen zu früheren Zeitpunkten werden für unwirksam erklärt. Weitere Verordnungen vom 11. 3. 1919[13], vom 10. 4. 1919[14] und vom 14. 6. 1919[15] verschieben diesen Stichtag auf den 15. 4. 1919, dann auf den 1. 7. 1919 und schließlich auf den 1. 9. 1919. Die Verordnung vom 11. 8. 1919[16] ersetzt dann, mit rückwirkender Geltung ab 14. 1. 1919, das Kündigungsverbot durch Zustimmungsbedürftigkeit der Kündigung. Gekündigt werden darf, aber die Kündigung wird erst wirksam, wenn die zuständige Behörde ihr zugestimmt hat.

Mit Verordnung vom 24. 9. 1919[17] wird, unter Aufhebung der Differenzierung zwischen Landwirtschaft und übrigen Bereichen, die Quotenregelung verschärft. Nunmehr haben alle öffentlichen und privaten Arbeitnehmer auf 25-

[10] Arbeitnehmerausschüsse waren Vorläufer der Betriebsräte. Vgl. VO über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten v. 23. 12. 1918, RGBl, S. 1456.

[11] Zu den Schlichtungsausschüssen siehe die in Anm. 10 zitierte Verordnung.

[12] RGBl, S. 132.

[13] RGBl, S. 301.

[14] RGBl, S. 389.

[15] RGBl, S. 581.

[16] RGBl, S. 1382.

[17] RGBl, S. 1720.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

50 Beschäftigte mindestens einen, auf je 50 weitere Beschäftigte einen weiteren Schwerbeschädigten zu beschäftigen.

Aus alledem ist unschwer zu erkennen, mit welcher Hektik auf ein plötzlich aufgetretenes, in seinen Dimensionen offensichtlich überbordendes Problem reagiert wurde. Wegen der sehr viel geringeren Anzahl von Schwerbeschädigten vor dem Kriege und wegen der allgemeinen Arbeitskräfteknappheit im Kriege war es für, wenn auch häufig nur eingeschränkt, arbeitsfähige Schwerbeschädigte oft nicht sehr schwierig gewesen, Arbeit zu finden. Nun aber verließen binnen weniger Wochen und Monate Millionen von Männern die geschlagene Armee und die Rüstungsbetriebe und suchten entweder auf ihre früheren Arbeitsplätze zurückzukehren oder strömten als Arbeitsuchende auf die Arbeitsmärkte. Kein Wunder, daß dies besonders zu Lasten der tatsächlich oder vermeintlich weniger leistungsfähigen Arbeitskräfte ging, und das waren neben vielen Frauen, die kriegsbedingt Männerarbeitsplätze eingenommen hatten, eben vor allem die Schwerbeschädigten. So gesehen, wird man der Reichsleitung, vom Rat der Volksbeauftragten über die Kabinette Scheidemann und Bauer bis zum Kabinett Müller, für ihr rasches Reagieren mit neuartigen Instrumenten auf ein neues Problem, und dies inmitten revolutionärer Wirren, Anerkennung nicht versagen dürfen.

Für wie dringlich das Problem gehalten wurde, erhellt sich auch daraus, daß sich seiner alsbald auch die in Weimar tagende Deutsche Nationalversammlung annimmt. Berufen, um dem Reich eine neue Verfassung zu geben, und ermächtigt, bis zu deren Wirksamwerden auch „sonstige dringende Reichsgesetze zu beschließen“[18], löst sie mit dem „Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter“ vom 6. 4. 1920[19] die hier zuvor erörterten Verordnungen ab. Dabei wird der von diesen Verordnungen vorgegebene Ansatz der Politik beibehalten, jedoch wird die bisher eher fragmentarisch geordnete Materie differenzierend und ergänzend ausgestaltet, auch wird ihr einiges grundsätzlich Neue hinzugefügt.

Auch für das Gesetz sind Schwerbeschädigte und diesen Gleichgestellte grundsätzlich nur Kriegs- und Arbeitsopfer mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 50 v. H. oder mehr (§§ 3 u. 17). Immerhin aber werden die Hauptfürsorgestellen ermächtigt, zur Vermeidung von Härten im Einzelfall auch „andere Schwererwerbsbeschränkte“ sowie Kriegsbeschädigte und Unfallverletzte mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von weniger als 50 v. H., aber mindestens 33 1/3 v. H., im Hinblick auf die Erlangung eines Arbeitsplatzes, also nur hinsichtlich der Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber, den Schwerbeschädigten gleichzustellen (§ 7).

Diese Beschäftigungspflicht besteht grundsätzlich in der Verpflichtung der Arbeitgeber, bei der Besetzung von Arbeitsplätzen geeignete Schwerbeschädigte

[18] Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt v. 10. 2. 1919, RGBl, S. 169.

[19] RGBl, S. 458.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anderen Bewerbern vorzuziehen (§ 1). Die Quotenregelung wird beibehalten, die Festsetzung der Quoten aber nicht im Gesetz vorgenommen, sondern dem Reichsarbeitsminister übertragen (§§ 4 u. 5), der alsbald für private Arbeitgeber die bisherige Verpflichtung erneuert, auf 25 - 50 Beschäftigte mindestens einen und auf je 50 weitere Beschäftigte einen weiteren Schwerbeschädigten zu beschäftigen[20], sowie wenig später den öffentlichen Arbeitgebern ab 25 Arbeitsplätzen einen Schwerbeschädigtenarbeitsplatz abfordert und ab 50 Arbeitsplätzen generell eine Beschäftigungsquote von 2 v. H. auferlegt[21]. Die Regelung für die privaten Arbeitgeber wird später etwas verschärft, indem der Schwellenwert von 25 auf 20 gesenkt und ein Überschuß von 20 vollen 50 gleichgerechnet wird[22]. Von der Ermächtigung, die Arbeitgeber zu verpflichten, bestimmte Arten von Arbeitsplätzen ganz den Schwerbeschädigten vorzubehalten (§§ 4 u. 5), macht der Minister keinen Gebrauch.

Die Hauptfürsorgestellen sind nach dem Gesetz nun befugt anzuordnen, daß einzelne, vorzugsweise für Schwerbeschädigte geeignete, Arbeitsplätze für diese Personen freizuhalten sind (§ 5); andererseits können die Hauptfürsorgestellen einzelne Arbeitgeber ganz oder teilweise von den Quotenregelungen ausnehmen (§ 5). Freiwerdende Schwerbeschädigtenarbeitsplätze hat der Arbeitgeber der Hauptfürsorgestelle binnen drei Tagen anzuzeigen; er darf sie erst dann nach Belieben besetzen, wenn ihm die Hauptfürsorgestelle binnen sechs Tagen keinen geeigneten Schwerbeschädigten benannt hat, es sei denn, das Betriebsinteresse erfordere die sofortige Wiederbesetzung (§ 6). Der Arbeitgeber kann, unter gewissen Voraussetzungen, von der Hauptfürsorgestelle zur beschädigtengerechten Herrichtung von Arbeitsplätzen verpflichtet werden (§ 9).

In allen die Schwerbeschädigten betreffenden Angelegenheiten ist der Arbeitgeber gegenüber der Hauptfürsorgestelle auskunftspflichtig (§ 9).

Auch die Arbeitnehmervertretungen haben sich um die Durchführung des Schwerbeschädigtengesetzes zu bemühen; in Betrieben mit 100 oder mehr Beschäftigten haben sie dafür einen Vertrauensmann zu bestellen, der mit dem vom Arbeitgeber zu bestellenden Beauftragten zusammenzuwirken hat (§ 11).

Große Schwierigkeiten bereitete offensichtlich die Gestaltung des Kündigungsschutzes. Hatten die Verordnungen von 1919 zunächst vierzehntägige Kündigungsfrist, das vorgeschaltete Anhörungsrecht des Arbeitnehmerausschusses und die Informationspflicht der Arbeitgeber gegenüber der Hauptfürsorgestelle als Regelnorm enthalten, die freilich sogleich durch die Ausnahmenorm des absoluten Kündigungsverbots befristet unwirksam gemacht worden war, und war dann mit der Ersetzung des Kündigungsverbots durch das Erfordernis behördlicher Zustimmung zur Kündigung erkennbar ein Kompromiß zwischen dem Wunsch nach straffer Regulierung und der Möglichkeit

[20] VO v. 21. 4. 1920, RGBl, S. 591.
[21] VO v. 17. 5. 1920, RGBl, S. 978.
[22] VO v. 21. 7. 1921, RGBl, S. 947.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

flexibler Handhabung angesteuert worden, so kennt nunmehr das Gesetz die Zustimmungsbedürftigkeit nur noch alsauf sechs Monate befristete, dazu mit Ausnahmen versehene Übergangsbestimmung (§ 18) und bescheidet sich für den Regelfall damit, daß lediglich die Einhaltung der, allerdings auf vier Wochen verlängerten, Kündigungsfrist und die Information der zuständigen Behörde gefordert werden, unter Fortfall sogar auch des Anhörungsrechts des Arbeitnehmerausschusses, wobei diese Bestimmung für aushilfs- oder probeweise Beschäftigte während der ersten vier Wochen gar nicht gilt (§ 12). Diese Handhabung der Dinge erweist sich jedoch binnen kurzem offensichtlich als zu locker. Daher wird die Geltungsdauer der Übergangsbestimmung zweimal, insgesamt bis zum 1. 4. 1922, verlängert[23]. Schließlich wird die zu diesem Zeitpunkt in Kraft tretende Regelnorm nur Monate später im Zuge einer umfangreichen Gesetzesnovellierung zugunsten der bisherigen — nur wenig modifizierten — Übergangsbestimmung ganz abgeschafft[24]. Gegenüber den Verordnungen dehnt das Gesetz 1920 die Bußgeldregelung aus; sie gilt jetzt für schuldhafte Verstöße gegen alle Vorschriften des Gesetzes, nicht mehr nur, wie nach den Verordnungen, für solche gegen die Vorschriften über die Beschäftigungspflicht (§ 14). Zuständig dafür bleiben die Schlichtungsausschüsse (§ 14).

Neu ist, daß diese Schlichtungsausschüsse auch bei arbeitsrechtlichen „Streitigkeiten über Verpflichtungen aus diesem Gesetz" zuständig werden und daß die entsprechenden Schiedssprüche durch höhere staatliche Stellen für verbindlich erklärt werden können, was die Möglichkeit der gegenüber dem Arbeitgeber erzwungenen Einstellung von Schwerbeschädigten einschließt; das Gesetz nennt diese Möglichkeit ausdrücklich und gibt dafür detaillierte Verfahrensvorschriften (§ 13).

Neu ist schließlich, daß nunmehr ein Schwerbeschädigter, wenn er „durch sein Verhalten die Durchführung des Gesetzes schuldhaft vereitelt", auf begrenzte Zeit der Vorteile des Gesetzes verlustig gehen kann (§ 15).

Unter Berücksichtigung der erwähnten Änderungen gilt das Gesetz in dieser Erstfassung gut 2 1/2 Jahre. Dann führen die in dieser Zeit gemachten Erfahrungen, aber auch die im Zuge der Normalisierung der allgemeinen politischen Verhältnisse vorgenommenen Veränderungen von Rechtsgrundlagen und Institutionen, auf die sich das Gesetz bezieht, zu einer umfangreichen Gesetzesnovellierung[25].

---

[23] Gesetz, betreffend die Verlängerung der Kündigungsbeschränkung zugunsten Schwerbeschädigter vom 22. 10. 1920, RGBl, S. 1787; VO v. 28. 4. 1921, RGBl, S. 494. Die Verordnung dehnt außerdem die Karenzzeit für aushilfs- oder probeweise Beschäftigte auf sechs Monate aus.

[24] Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung Schwerbeschädigter. Vom 22. 12.1922, RGBl I, S. 972. Für Einzelheiten s.u. Abschnitt II B.

[25] Siehe Anm. 24.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Konsolidierung (1923-1945)

Mit der durch die Novellierung Ende 1922 entstehenden, am 1. 1. 1923 in Kraft tretenden Neufassung des Schwerbeschädigtengesetzes[26] finden die Bemühungen um Schaffung und Gestaltung dieses neuen Politikbereichs „Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte" für die Dauer vieler Jahre ihren fast vollständigen Abschluß. Bis zum Kriegsende 1945 nämlich wird es keine Gesetzesänderung mehr geben, die den arbeitsmarktpolitischen Kern des Gesetzes — Zielgruppenbestimmung, Zielsetzungen, Prinzipien, Instrumentarium — mehr als peripher, wenn überhaupt, betreffen wird[27].

Das Gesetz definiert nunmehr Schwerbeschädigte als „Deutsche, die infolge einer Dienstbeschädigung oder durch Unfall oder beide Ereignisse um wenigstens 50 vom Hundert in ihrer Erwerbsfähigkeit beschränkt sind und ... Anspruch auf eine Pension oder auf eine der Minderung ihrer Erwerbsfähigkeit entsprechende Rente haben" (§ 3), und läßt die Gleichstellung Nichtdeutscher zu (ebd.). Soweit diesen Personenkreisen nicht zugehörig, müssen auch Blinde und können auch andere Personen mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 50 v. H. (Schwererwerbsbeschränkte), außerdem Kriegs- und Unfallbeschädigte mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von weniger als 50, aber mehr als 30 v. H., gleichgestellt werden, sofern sie zur Erlangung eines geeigneten Arbeitsplatzes der Hilfe des Gesetzes bedürfen „und dadurch die Unterbringung der Schwerbeschädigten nicht gefährdet wird" (§ 8).

Die Beschäftigungspflicht folgt weiterhin dem Grundsatz, daß alle Arbeitgeber verpflichtet sind, bei der Besetzung von Arbeitsplätzen geeignete Schwerbeschädigte anderen Bewerbern vorzuziehen. Jedoch wird diese Verpflichtung jetzt eingeschränkt und dadurch wohl realitätsnaher gestaltet; sie gilt nur noch „nach Maßgabe der folgenden Vorschriften" des Gesetzes (§ 1).

An der Quotenregelung wird festgehalten, und zwar wiederum in allgemeiner Form mit Ermächtigungen, sie durch Anordnung oder Verordnung zu konkretisieren. Dabei ist die Reichsregierung dafür zuständig, mit Zustimmung des Reichsrats die Quoten für die öffentlichen Arbeitgeber festzusetzen. Dies wird ergänzt durch die den Länderregierungen eingeräumte Befugnis, in ihrem jeweiligen Hoheitsbereich für öffentliche Arbeitgeber des Landes höhere Quoten zu bestimmen. Für den reichseinheitlich zu regelnden Bereich der Privatwirtschaft obliegt die Quotenbestimmung dem Reichsarbeitsminister, der dann, wenn er mit der Quote über die Marke von 2 v. H. hinausgehen will, dafür der Zustimmung des Reichsrats und des Reichstagsausschusses für soziale Angelegenheiten bedarf. Differenzierung der Quoten nach Berufsgruppen ist im

---

[26] Bekanntmachung der neuen Fassung des Gesetzes über die Beschäftigung Schwerbeschädigter. Vom 12. 1. 1923, RGBl I, S. 57.

[27] Anders dagegen verhält es sich mit manchen — hier nicht weiter interessierenden — institutionellen Regelungen, die von der zwangsweisen Umgestaltung der Arbeitsordnung durch die Nationalsozialisten erfaßt werden sollten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

privatwirtschaftlichen Bereich generell zulässig (§§ 4, 5, 6). Nachdem zunächst die bislang geltenden Vorschriften[28] beibehalten worden waren, wird 1924, unter Verzicht auf die bisherigen Differenzierungen zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern und auf Differenzierungen nach Berufen, reichseinheitlich bestimmt: „Ein Arbeitgeber, der über 20 bis einschließlich 50 Arbeitsplätze verfügt, muß wenigstens einen Schwerbeschädigten, ein Arbeitgeber, der über mehr Arbeitsplätze verfügt, auf je 50 weitere Arbeitsplätze wenigstens einen weiteren Schwerbeschädigten beschäftigen. Ein Überschuß von 20 wird dabei vollen 50 gleichgerechnet."[29] Es ist dies die Festschreibung der bisher schon für die privaten Arbeitgeber getroffenen Regelung und zugleich ihre Übertragung auf die öffentlichen Arbeitgeber.

Ausgeweitet werden die mit der Beschäftigungspflicht zusammenhängenden Kompetenzen der Hauptfürsorgestellen. Sie behalten bzw. erhalten das Recht (§§ 6, 7, 10),

(1) einzelne private Arbeitgeber von der Verpflichtung nach der Quotenregelung ganz oder teilweise auszunehmen,
(2) allgemein oder im Einzelfall bestimmte Arbeitsplätze von der Berechnung der Quoten auszunehmen,
(3) im Einzelfall private Arbeitgeber zu verpflichten, Arbeitsplätze bestimmter Art oder besonderer Eignung für Schwerbeschädigte zu reservieren und sie grundsätzlich bei Freiwerden 10 Tage lang für von der Hauptfürsorgestelle zu benennende Schwerbeschädigte offenzuhalten,
(4) bei privaten Arbeitgebern im Falle der Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht nach Fristsetzung Zwangseinstellungen vorzunehmen,
(5) Arbeitgeber grundsätzlich und auf deren Kosten zur beschädigtengerechten Herrichtung von Arbeitsplätzen und zu ebensolcher Gestaltung des Betriebsablaufs zu verpflichten,
(6) von den Arbeitgebern alle im Interesse der Schwerbeschädigten notwendigen Auskünfte und entsprechenden Einblick in den Betrieb zu verlangen.

Die Arbeitnehmervertretungen in den Betrieben bleiben auf die Bemühung um Durchführung des Gesetzes verpflichtet. Wo wenigstens fünf Schwerbeschädigte beschäftigt sind, müssen von diesen ein Vertrauensmann und vom Arbeitgeber ein Beauftragter für Schwerbeschädigtenangelegenheiten bestellt werden, die im Interesse der Schwerbeschädigten zusammenzuwirken haben und der Hauptfürsorgestelle als Vertrauensleute für diesen Betrieb dienen (§ 12).

Der Kündigungsschutz besteht nunmehr definitiv und als Regelnorm in dem doppelten Erfordernis der Einhaltung einer Kündigungsfrist von mindestens vier Wochen und der Einholung der Zustimmung der Hauptfürsorgestelle (§ 13). Für Schwerbeschädigte, die „ausdrücklich nur zur vorübergehenden Aushilfe, für einen vorübergehenden Zweck oder versuchsweise" eingestellt werden und

[28] Siehe Anm. 12, 13, 14.

[29] So § 1 Abs. 1 der Ausführungsverordnung zum Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter. Vom 13. 2. 1924, RGBl I, S. 73.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei denen diese Einstellung unverzüglich der Hauptfürsorgestelle angezeigt wird, tritt der Kündigungsschutz erst dann ein, wenn sie länger als drei Monate beschäftigt werden, sofern der betreffende Arbeitgeber sonst seine Einstellungspflicht erfüllt hat (§ 17).

Die Bußgeldregelung wird beibehalten mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Schlichtungsausschüsse die Arbeitsgerichte als Entscheidungsinstanz treten (§ 18). Mit der schon erwähnten Ausführungsverordnung[30] wird bestimmt, daß die Bußen von den Gerichten an die Hauptfürsorgestellen abzuführen sind, die sie für Zwecke der Schwerbeschädigtenfürsorge zu verwenden haben (§ 5).

Im übrigen werden die Schlichtungsausschüsse durch Schwerbeschädigtenausschüsse ersetzt, deren je einer bei jeder Hauptfürsorgestelle gebildet wird und die sich jeweils aus dem Leiter oder stellvertretenden Leiter der Haupfürsorgestelle als Vorsitzendem sowie aus zwei schwerkriegsbeschädigten Arbeitnehmern, einem Unfallbeschädigten oder anderen Erwerbsbeschränkten, zwei Arbeitgebern und je einem Vertreter der Gewerbe- oder Bergaufsicht, der Berufsgenossenschaften und der öffentlichen Arbeitsnachweise[31] als Mitgliedern zusammensetzen (§ 22). Die Ausschüsse, in Grundsatzfragen an ihrer Stelle ein ähnlich zusammengesetzter Schwerbeschädigtenausschuß bei der Reichsarbeitsverwaltung, haben zu entscheiden über die befristete Verwirkung der Schwerbeschädigtenrechte (§ 19) und über alle Beschwerden gegen die aufgrund dieses Gesetzes getroffenen Anordnungen und Entscheidungen der Hauptfürsorgestellen, ausgenommen nur Beschwerden gegen Entscheidungen in Kündigungsangelegenheiten eines bei einer Behörde Beschäftigten; diese sind von der jeweiligen obersten Reichs- bzw. Landesbehörde zu entscheiden (§ 21). Sämtliche Beschwerdeentscheidungen und auch die Entscheidungen nach § 19 sind endgültig; justizmäßige Überprüfung des Verwaltungshandelns findet nicht statt.

Es ist nicht einfach, über die Wirksamkeit des Gesetzes, also über Erfolg oder Mißerfolg der auf dieser Grundlage betriebenen Arbeitsmarktpolitik, etwas auszusagen. Das Material darüber ist spärlich, lückenhaft, manchmal methodisch nicht einwandfrei. Gut möglich, vielleicht sogar wahrscheinlich, daß es auch noch bislang verborgenes Material gibt. Jedenfalls reicht es hier nicht zu mehr als einer eher bloß andeutenden Kommentierung der Arbeitsmarktsituation der vom Schwerbeschädigtengesetz erfaßten Personengruppe.

Die betreffenden statistischen Erhebungen sind erst 1927 begonnen worden[32]. Für dieses erste Jahr sind die Ergebnisse noch besonders unvollständig[33]; sie

[30] Siehe Anm. 29.

[31] Öffentliche Arbeitsnachweise waren Vorläufer der Arbeitsämter.

[32] L. *Zimmerle*: Die Unterbringung der Schwerbeschädigten nach dem Stande vom 31. März 1935; in: Reichsarbeitsblatt, Teil II, 1935, S. 293ff., hier S. 294.

[33] Vgl. die Tabelle „Die unter dem Schutz des Gesetzes über Beschäftigung Schwerbeschädigter vom 12. Januar 1923 stehenden Personen nach dem Stande vom 31. Dezember 1927" (Stat. Jb. f. d. Dt. Reich 1928; S. 506) mit den hier in Tabelle 1 aufgeführten Quellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Schwerbeschädigter[a] im Deutschen Reich[b] 1928, 1930—1939**

1	2	3	4	5	6	7
Jahr[c]	Schwerbeschädigte insgesamt	davon Selbständige	davon Arbeitsunfähige	Angebotspotential 2./. (3 + 4)	davon arbeitslos Personen	v. H. von 5
1928	384 858	69 405	35 375	282 078	20 940	7,4
1930	403 670	69 433[d]	40 489	293 748	24 229	8,2
1931	419 962	77 045	45 131	297 786	33 826	11,4
1932	410 044	79 600[e]	46 424[f]	284 020	44 216	15,6
1933	400 890	78 510[g]	47 628[h]	274 752	46 780	17,0
1934	388 437[i]	76 412[e] [i]	49 409[e] [i]	262 616	30 797	11,7
1935	405 576	75 679	54 068	275 829	20 292	7,3
1936	413 730	76 052	56 673	281 005	15 890	5,6
1937	429 536	68 851	69 278	291 407	12 004	4,1
1938	436 168	67 771	67 384	301 013	9 446	3,1
1939	444 303	67 113	66 991	310 199	6 905	2,2

[a] Schwerbeschädigte und Gleichgestellte gemäß Schwerbeschädigtengesetz v. 12. 1. 1923 (RGBl I, S. 57) in der jeweiligen Fassung. Nur bei den Hauptfürsorgestellen registrierte Personen.
[b] Gebietsstand von 1937, jedoch bis einschließlich 1935 ohne Saarland.
[c] 1928 Stand am 31. 12., ab 1930 Stand jeweils am 31. 3.
[d] Ohne Freistaat Sachsen und Grenzmark Posen-Westpreußen.
[e] Ohne Kreishauptmannschaften Chemnitz und Dresden.
[f] Ohne Kreishauptmannschaft Dresden.
[g] Ohne Grenzmark Posen-Westpreußen sowie Kreishauptmanschaften Chemnitz und Dresden.
[h] Ohne Kreishauptmannschaft Dresden-Bautzen.
[i] Ohne Hamburg.

Quellen:
Spalten 2, 3, 4, 6: Stat. Jb. f. d. Dt. R. 1929 (S. 402), 1930 (S. 448), 1931 (S. 424), 1932 (S. 420), 1933 (S. 516), 1934 (S. 524), 1935 (S. 515), 1936 (S. 532), 1937 (S. 568), 1938 (S. 595), 1939/40 (S. 607).
Spalten 5, 7: Eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Beschäftigung und Arbeitslosigkeit[a] im Deutschen Reich[b] 1928, 1930—1939**

1	2	3	4	5	6	7
Jahr[c]	Beschäftigte	Registrierte Arbeitslose	Arbeitslosen-quote[d]	Beschäftigte Männer	Registr. arbeits-lose Männer	Männer-Arbeits-losenquote[e]
	1000	1000	v. H.	1000	1000	v. H.
1928	18736	2385	11,3	11491	1557	13,5
1930	18597	3041	14,1	11442	2447	17,6
1931	14092	4744	25,2	8966	3831	29,9
1932	11974	6034	33,5	7499	4841	39,2
1933	12595	5599	30,8	8021	4509	36,0
1934	15094	2798	15,6	10254	2223	17,8
1935	15767	2402	13,2	10687	2020	15,9
1936	16870	1937	10,3	11575	1609	12,2
1937	17996	1245	6,5	12361	1043	7,8
1938	19433	508	2,5	13419	381	2,8
1939	20603	134	0,6	14076	91	0,6

[a] Ohne Beamte. Vom Statistischen Reichsamt mit unterschiedlichen Abgrenzungen aus Unterlagen der Krankenkassen berechnet.
[b] Gebietsstand von 1937, jedoch erst ab November 1935 mit Saarland.
[c] 1928 Stand am 31. 12., ab 1930 Stand jeweils am 31. 3.
[d] Sp. 3 in v. H. der Summe aus Sp. 2 und Sp. 3.
[e] Sp. 6 in v. H. der Summe aus Sp. 5 und Sp. 6.

Quellen:
Spalten 2 u. 5: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1929 (S. 270), 1931 (S. 300), 1933 (S. 290), 1941/42 (S. 410).
Spalten 3 u. 6: Reichsarbeitsblatt, Teil II, 1928 (S. 238), 1929 (S. 210), 1930 (S. 218), 1932 (S. 178), 1933 (S. 158), 1934 (S. 148), 1936 (S. 194), 1937 (S. 166), 1939 (S. 186).
Spalten 4 u. 7: Eigene Berechnungen.
Teilweiser Wiederabdruck der Zahlen der Spalten 2, 3, 5, 6 bei: Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebiets (Hrsg): Statistisches Handbuch 1928—1944, München 1949, S. 474 u. 484.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden daher im folgenden nicht berücksichtigt. Die letzte, jedenfalls die letzte veröffentlichte, Statistik betrifft dann schon das Jahr 1939.

Die Zahlen sind in Tabelle 1 zusammengestellt. Im Vergleich mit den Werten der Tabelle 2 lassen sie, im Lichte heutiger Erfahrungen, einen erwarteten und einen unerwarteten Sachverhalt erkennen. Erwartet werden mußte, daß die Arbeitslosigkeit unter den Schwerbeschädigten, was die Entwicklungsrichtung angeht, den gleichen Verlauf nimmt wie die allgemeine Arbeitslosigkeit, nämlich abhängig von der allgemeinen Wirtschaftslage bei nachlassender Konjunktur ansteigend und bei zunehmender Konjunktur sinkend. Denn im konjunkturellen Abschwung, zumal von der Stärke wie 1929-1932/33 (Weltwirtschaftskrise!), kommt es unvermeidlich zu vermehrten Betriebsstillegungen und wesentlichen Betriebseinschränkungen und damit zu solchen Kündigungen von Arbeitsverträgen Schwerbeschädigter, denen die Hauptfürsorgestellen von Gesetzes wegen (§§ 15, 16) zustimmen müssen. Außerdem überwiegt in solchen Wirtschaftslagen ganz allgemein die Zahl der Entlassungen die Zahl der Neueinstellungen bei weitem, so daß auch die Quotenregelung an Wirkung verliert. Umgekehrt verhält es sich bei ansteigender Konjunktur. Je mehr die Neueinstellungen die Entlassungen an Zahl übertreffen, desto besser kann die Quotenregelung greifen und desto stärker nimmt die Zahl der Kündigungsbegehren gegenüber Schwerbeschädigten ab. Generell formuliert: Je mehr sich das Angebot an Arbeitskräften verknappt, desto leichter kommen auch die — tatsächlich oder vermeintlich — weniger leistungsfähigen Arbeitskräfte bei Einstellungen und Beschäftigungen zum Zuge.

Ganz unerwartet ist nun aber, daß die Arbeitslosenquote (Tabelle 1, Spalte 7) in fast allen Jahren — nur 1938 und 1939 ausgenommen — mit deutlichem, meist sogar geradezu riesigem Abstand unter der allgemeinen Arbeitslosenquote (Tabelle 2, Spalte 4) liegt[34]. Dabei ist nun allerdings zu beachten, daß die beiden Quoten aus methodischen Gründen nicht unmittelbar miteinander verglichen werden dürfen, weil sich die allgemeine Arbeitslosenquote nur auf Angestellte und Arbeiter bezieht, also die Beamten (einschließlich Berufssoldaten, Reichsarbeitsdienstführer und Kirchenbeamte) rechnerisch nicht in die Basis mit einbezogen sind, während die Arbeitslosenquote der Schwerbeschädigten — entsprechend heutiger statistischer Praxis — sich auf alle drei Kategorien abhängiger Erwerbspersonen, also die Beamten eingeschlossen, bezieht. Es ist folglich entweder (wenn nämlich nur Angestellte und Arbeiter betrachtet werden sollen) die Schwerbeschädigten-Arbeitslosenquote zu niedrig oder (wenn die Beamten in die Betrachtung mit einbezogen werden sollen) die allgemeine Arbeitslosenquote zu hoch ausgewiesen. Der erstgenannte Mangel

[34] Für die beiden Ausnahmen von der Regel teilt die Statistik mit, daß 1938 (1939) von den insgesamt 9446 (6905) arbeitslosen Schwerbeschädigten 3511 (2726) „wegen ihrer Beschädigung" und 2233 (2036) „aus anderen Gründen", zusammengenommen also gut 60 bzw. knapp 70 v. H., „sehr schwer vermittlungsfähig" sind. Stat. Jb. f. d. Dt. Reich 1938 (S. 595), 1939/40 (S. 607).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

läßt sich überhaupt nicht beheben; die Zahl der schwerbeschädigten Beamten ist nicht laufend erhoben worden. Der zweite Mangel kann nur — jedoch immerhin — größenordnungsmäßig behoben werden, freilich nicht mittels der Beschäftigtenstatistik, die ja erst nach der 1927 erfolgten Gründung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung systematisch in Gang kam und noch jahrelang unvollständig war, sondern mit Hilfe der Berufsstatistik, die es für 1925, 1933 und 1939 gibt. Für 1925 weist sie die Beamten nicht gesondert aus, für 1939 beziehen sich die Zahlen (1696,0 Tsd. männliche und 122,2 Tsd. weibliche Beamte) auf einen vergrößerten Gebietsstand; so bleiben die Zahlen für 1933 (1380,1 Tsd. männliche und 128,7 Tsd. weibliche Beamte), die sich auf den Gebietsstand von 1937 (ohne Saarland) beziehen und sich deshalb für unsere Zwecke als am besten geeignet erweisen[35].

Nimmt man nun an, was sicherlich, wenn überhaupt, nicht weit von der Wirklichkeit abweicht, daß es nämlich nicht nur 1933, sondern auch in allen übrigen hier interessierenden Jahren — im Gebiet des „Altreichs" von 1937 — rund 1,5 Mio. Beamte gegeben hat, und zählt man diese Zahl Jahr für Jahr den Beschäftigtenzahlen der Tabelle 2, Spalte 2, hinzu, dann ergeben sich selbstverständlich niedrigere Arbeitslosenquoten, als sie in Tabelle 2, Spalte 4, ausgewiesen sind. Dadurch ändert sich jedoch der eingangs festgestellte Sachverhalt grundsätzlich nicht. Nach wie vor liegen für die Jahre 1928-1937 die Arbeitslosenquoten der Schwerbeschädigten deutlich bis drastisch unter den allgemeinen Arbeitslosenquoten; nur für 1938 und 1939 kehrt sich das Verhältnis um.

Grundsätzlich das gleiche Bild ergibt sich, wenn man der Überlegung Rechnung trägt, daß es sich bei den Schwerbeschädigten, schon wegen des durchweg deutlich über 80 v. H. ausmachenden Anteils der Schwerkriegsbeschädigten, ganz überwiegend um Männer gehandelt haben dürfte, und zum Vergleich nicht die allgemeine Arbeitslosenquote, die Männer und Frau umfaßt, sondern die allgemeine Männer-Arbeitslosenquote heranzieht (Tabelle 2, Spalte 7). Es zeigt sich nämlich, daß diese allgemeine Männer-Arbeitslosenquote fast ausnahmslos deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote liegt[36]. Infolgedessen ist ihr Abstand zur Schwerbeschädigten-Arbeitslosigkeitsquote 1928-1937 sogar noch größer, und auch die jährliche Hinzurechnung von rund 1,4 Mio. männlichen Beamten zu den in Tabelle 2, Spalte 5, nachgewiesenen Beschäftigten ändert den Sachverhalt nur um wenige Prozentpunkte, jedoch nicht grundsätzlich.

Nach alledem ist der Befund eindeutig. Gemessen an der Arbeitslosenquote sind die Schwerbeschädigten erheblich besser durch die Zeit hoher Arbeitslosigkeit von 1928 bis 1937 hindurchgekommen als die Gesamtheit der abhängigen

---

[35] Alle Angaben nach Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebiets (Hrsg.): Statistisches Handbuch von Deutschland 1928-1944; München 1949, S. 32/33.

[36] Klarer Beleg für die schon alte Erkenntnis, daß (in der Privatwirtschaft) die teurere, hier: die männliche, Arbeitskraft im Vergleich zur billigeren, hier: der weiblichen, Arbeitskraft cet. par. das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko trägt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erwerbspersonen. Es ist kaum vorstellbar, daß dieses Ergebnis ohne das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium des Schwerbeschädigtengesetzes hätte erzielt werden können.

C. Wiederbeginn und Fortsetzung (1953-1973)

Das Schwerbeschädigtengesetz 1923, das von den Nationalsozialisten in institutioneller Hinsicht ihrer Ideologie angepaßt worden war, bleibt nach entsprechender Bereinigung im Bereich der späteren Bundesrepublik Deutschland über das Ende des Zweiten Weltkrieges hinaus in Kraft[37]. Mangels einer politischen Zentralgewalt wird es de facto zu Zonen- oder Länderrecht, das von Besatzungsmächten, Zonenverwaltungen und Ländern durchaus unterschiedlich fortgebildet wird[38]. Weil grundlegende Fragen — vor allem die Abgrenzung der zu schützenden Personengruppe, der Umfang der Beschäftigungspflicht und behördliche Zuständigkeiten — lange Zeit umstritten bleiben[39], kommt es erst mit dem Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter vom 16. 6. 1953[40] zur bundesgesetzlichen Neuregelung der Materie, mit der das alte Reichsgesetz abgelöst wird.

Dieses neue Schwerbeschädigtengesetz hält sich sehr eng in den von seinem Vorläufer vorgezeichneten Bahnen. Es setzt die gleichen Ziele, verfolgt die gleichen Prinzipien, enthält bezüglich des Instrumentariums den gleichen Ansatz und bringt in nur wenigen Punkten wirklich Neues, während es sich hauptsächlich darauf konzentriert, Detailregelungen zu präzisieren oder zeitentsprechend zu modifizieren.

Das Kausalprinzip beibehaltend, gilt weiterhin (fast) ausnahmslos der Grundsatz, den Schutz des Gesetzes nur solchen Personen zukommen zu lassen, deren Minderung der Erwerbsfähigkeit um mindestens 50 v. H. auf Gesundheitsschäden beruht, die durch bestimmte, als Selektionskriterien dienende Ereignisse verursacht wurden.

Dementsprechend sind, ganz ähnlich wie früher schon, Schwerbeschädigte im Sinne des Gesetzes die Opfer von Wehrdienst und Krieg (einschließlich damit zusammenhängender Ereignisse wie Gefangenschaft, Internierung, Flucht, Vertreibung, Besetzung) sowie die Opfer von Arbeitsunfall und Berufskrankheit. Hinzu kommen nun die Opfer nationalsozialistischer Verfolgung und Unterdrückung. Dies alles gilt für Deutsche und im Geltungsbereich des Gesetzes ansässige Nichtdeutsche, für nichtdeutsche Kriegs- und Arbeitsopfer

[37] Die Entwicklung im Gebiet der späteren DDR und in dieser selbst bleibt in diesem Beitrag außer Betracht.

[38] D. *Neumann*: Einführung, in: Schwerbehindertengesetz, Bundesversorgungsgesetz; Beck-Texte im Deutschen Taschenbuch Verlag, 5., neubearb. Aufl., München 1979, S. 9 ff., hier S. 12.

[39] Ebenda.

[40] BGBl I, S. 389.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jedoch nur, soweit sie nach deutschem Versorgungs- bzw. Unfallversicherungsrecht Leistungsansprüche haben. Schwerbeschädigte sind schließlich auch — einzige Ausnahme von der Regel des Kausalprinzips — die im Geltungsbereich des Gesetzes wohnenden, aus sonstigen Gründen blinden Deutschen (§ 1).

Den so definierten Schwerbeschädigten sollen gleichgestellt werden — jedoch nur auf Antrag und nur, „wenn sie sich ohne Hilfe dieses Gesetzes einen Arbeitsplatz nicht verschaffen oder erhalten können"— die infolge der gleichen Ursachen Beschädigten mit einer Minderung ihrer Erwerbsfähigkeit um weniger als 50 v. H., aber wenigstens 30 v. H., sowie — unter der zusätzlichen Bedingung, daß „dadurch die Unterbringung der Schwerbeschädigten nicht beeinträchtigt wird" — die infolge anderer Ursachen in ihrer Erwerbsfähigkeit um mindestens 50 v. H. Geminderten. Dabei soll die Gleichstellung regional begrenzt und auf bestimmte Betriebe oder Arbeitsplätze beschränkt werden; außerdem ist sie widerrufbar (§ 2).

Wie früher gibt es eine Beschäftigungspflicht für Arbeitgeber. Sie beginnt jetzt bei Arbeitgebern mit sieben Arbeitsplätzen; hier muß mindestens ein Schwerbeschädigter beschäftigt werden. Für Arbeitgeber mit mehr als sieben Arbeitsplätzen gelten sodann, unbeschadet der eben genannten Mindestverpflichtung, wie früher Quoten, die den Anteil an der Arbeitsplatzzahl angeben, der mindestens mit Schwerbeschädigten zu besetzen ist. Diese Quoten betragen für die öffentlichen Verwaltungen sowie für die privaten Banken, Versicherungen und Bausparkassen 10 v. H., für alle übrigen öffentlichen und privaten Betriebe 8 v. H. Sie können durch die Bundesregierung in Grenzen herauf- oder herabgesetzt, auch weiter differenziert, durch Landesregierungen für die ihrem Geschäftsbereich zuzurechnenden öffentlichen Verwaltungen höher als allgemein geltend festgesetzt, durch die Landesarbeitsämter für private Arbeitgeber im Einzelfall erhöht oder herabgesetzt sowie durch die Aufsichtsbehörden für öffentliche Arbeitgeber im Einzelfall erhöht werden (§ 3).

Für die Ermittlung der Zahl der Pflichtplätze zählen u. a. Stellen, auf denen Personen zur Ausbildung beschäftigt werden, nicht als Arbeitsplätze (§ 5). Umgekehrt werden aber auf solchen Stellen beschäftigte Schwerbeschädigte auf die Pflichtzahl der zu Beschäftigenden angerechnet (§ 6). Unter den zu beschäftigenden Schwerbeschädigten müssen „in angemessenem Umfang" Blinde, sonstige Pflegezulage- bzw. Pflegegeldempfänger und Hirnverletzte oder sonstige Schwerbeschädigte mit mindestens 80 v. H. Minderung der Erwerbsfähigkeit sein; solche Schwerstbeschädigte können in besonderen Fällen auf je zwei Pflichtplätze angerechnet werden (§ 4).

Neu ist die Begünstigung der Witwen von Kriegs- und Arbeitsopfern sowie der Ehefrauen von erwerbsunfähigen Schwerbeschädigten; sie sind im öffentlichen Dienst vor anderen Bewerberinnen bevorzugt einzustellen und können dann unter bestimmten Voraussetzungen auf je einen halben Pflichtplatz für Schwerbeschädigte angerechnet werden. Diese Anrechnungsmöglichkeit gibt es auch für private Arbeitgeber, die solche Frauen beschäftigen (§ 8).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neu ist auch, daß private Arbeitgeber, solange sie ihrer Beschäftigungspflicht nicht genügen, eine Ausgleichsabgabe in Höhe von DM 50,--/Monat je unbesetztem Pflichtplatz zu zahlen haben. Die Mittel fließen zu 80 v. H. den Hauptfürsorgestellen und zu 20 v. H. einem zentralen Ausgleichsfonds zu und sind zweckgebunden; sie dürfen nur für die Arbeits- und Berufsförderung der Schwerbeschädigten, Witwen und Ehefrauen oder zur Wiederherstellung und Erhaltung von deren Arbeitskraft oder sonst für die Schwerbeschädigten- oder Kriegshinterbliebenenfürsorge verwendet werden (§ 9).

Beibehalten wird das Instrument der Zwangseinstellung (§ 10). Beibehalten werden auch die schon vom alten Gesetz her bekannten übrigen Pflichten der Arbeitgeber und des Betriebsrats, die mit der Beschäftigungspflicht zusammenhängen, und die Regelungen bezüglich des Vertrauensmannes und des Arbeitgeberbeauftragten (§§ 12, 13).

Der Kündigungsschutz ist grundsätzlich der gleiche wie zuvor; erforderlich sind die Zustimmung der Hauptfürsorgestelle (§ 14) und die Einhaltung einer Kündigungsfrist von mindestens vier Wochen, die nun aber nicht mehr, wie früher, schon mit dem Tage der Absendung des Antrages, sondern erst mit dem Tage seines Eingangs bei der Hauptfürsorgestelle zu laufen beginnt (§ 15) und die unter bestimmten Voraussetzungen von der Hauptfürsorgestelle verlängert werden kann (§ 17). Für aushilfsweise oder zweckbedingt befristet oder probeweise eingestellte Schwerbeschädigte wird der Kündigungsschutz, wie bisher, erst nach einer Karenzzeit von drei Monaten wirksam (§ 19). Neu ist, daß für die Durchführung des Gesetzes die Hauptfürsorgestellen nicht mehr allein zuständig sind. Abgesehen davon, daß die Zuständigkeit für gesundheitliche Rehabilitation und Prophylaxe sowie für Arbeits- und Berufsförderung der Arbeitsopfer bei den Trägern der Unfallversicherung verbleibt und die Hauptfürsorgestellen diese Zuständigkeit nur noch in den Fällen der übrigen Schwerbeschädigten behalten (§§ 20, 21), gehen eine Reihe im engeren Sinne arbeitsmarktpolitischer Zuständigkeiten auf die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (ab 1969 Bundesanstalt für Arbeit) über, nämlich die Erfassung der beschäftigungspflichtigen Betriebe und Verwaltungen, die Festsetzung der besonderen Einstellungspflicht im Einzelfall, die Berufsberatung und Arbeitsvermittlung der Schwerbeschädigten, die Stellengewinnung für Schwerbeschädigte und der übergebietliche Ausgleich (§ 22).

Die befristete Verwirkung der Vorteile nach dem Schwerbeschädigtengesetz gibt es weiterhin; sie kann jetzt von der Hauptfürsorgestelle ausgesprochen werden (§ 25).

Verstöße privater Arbeitgeber gegen ihre Pflichten nach dem Gesetz sind Ordnungswidrigkeiten, die mit Geldbußen geahndet werden können, die vom Landesarbeitsamt festzusetzen sind (§ 37).

Gegen die Anordnungen und Entscheidungen der zuständigen Fürsorge- und Arbeitsbehörden kann Beschwerde bei Beschwerdeausschüssen eingelegt wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den, deren je einer bei jeder Hauptfürsorgestelle und bei jedem Landesarbeitsamt eingerichtet wird (§ 26). Der weitere Rechtsweg ist gegeben.

Neu, aber ganz und gar unsystematisch und sicher deswegen im Abschnitt „sonstige Vorschriften" des Gesetzes untergebracht, ist der den Schwerbeschädigten zugebilligte Anspruch auf bezahlten zusätzlichen Urlaub von sechs Arbeitstagen jährlich (§ 33).

Bemerkenswert ist, daß das Gesetz dem Land Berlin gestattet, einige andersartige Regelungen, die dort nach Kriegsende entwickelt worden waren, beizubehalten (§ 41). Neben hier nicht interessierenden Verfahrensregeln sind dies andere Beschäftigungsquoten und, als grundsätzliche Besonderheit, eine andere Definition des Begünstigtenkreises. Berlin unterschied nämlich schon lange nicht mehr zwischen gesetzlich begünstigten Schwerbehinderten (Schwerbeschädigten) und gesetzlich allenfalls gleichgestellten Schwerbehinderten (früher: Schwererwerbsbeschränkten), sondern begünstigte unterschiedslos alle Schwerbehinderten, hatte also das Kausalprinzip durch das Finalprinzip ersetzt, und darf nun dabei bleiben.

In den folgenden Jahren wird das Gesetz mehrfach in Einzelpunkten geändert, schließlich 1961 novelliert[41]. Dies hat zu mehreren für unser Thema bedeutsamen Änderungen geführt[42].

Die erste dieser Änderungen liegt in der — zahlenmäßig eher geringfügigen — Erweiterung des Personenkreises der Schwerbeschädigten durch Einbeziehung der zu Schaden gekommenen Bundeswehrsoldaten und Ersatzdienstleistenden sowie der ehemaligen Häftlinge nach dem Häftlingshilfegesetz (§ 1). In den gleichen Zusammenhang gehört die Einbeziehung der Witwen verstorbener Bundeswehr- und Ersatzdienstangehörigen in den Kreis der Frauen, die in den öffentlichen Dienst einzustellen sind und die, bei öffentlichen wie privaten Arbeitgebern, auf je einen halben Pflichtplatz für Schwerbeschädigte angerechnet werden können (§ 8).

Außerdem erwähnenswert ist, daß die Gruppe der Schwerstbehinderten um die Tuberkulösen erweitert wird (§ 4).

Sodann ist von Bedeutung, daß den Hauptfürsorgestellen als neue Aufgabe die „nachgehende Fürsorge am Arbeitsplatz" zugewiesen wird, mit der erreicht werden soll, „daß die Schwerbeschädigten in ihrer sozialen Stellung nicht absinken, nach Möglichkeit ihrem Beruf erhalten bleiben und auf Arbeitsplätzen beschäftigt werden, auf denen sie ihre Kenntnisse und Fähigkeiten voll verwerten können", und daß den Schwerbeschädigten entstandene „Schwierigkeiten bei Ausübung der Beschäftigung beseitigt werden" (§ 21).

---

[41] Gesetz zur Änderung des Schwerbeschädigtengesetzes. Vom 3. 7. 1961, BGBl I, S. 857.

[42] Vgl. die Neufassung des Schwerbeschädigtengesetzes nach dem Wortlaut der Bekanntmachung vom 14. 8. 1961, BGBl I, S. 1233.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die gewichtigsten Änderungen schließlich betreffen die Bestimmungen über die Beschäftigungspflicht, und zwar sowohl die Pflichtquoten als auch die Schwellenwerte. Hier lag denn auch der Hauptgrund für die Gesetzesnovellierung[43].

Schon nach weniger als einem Jahr nach Schaffung des neuen Schwerbeschädigtengesetzes hatte die Bundesregierung von der gesetzlichen Ermächtigung zur Variation und Differenzierung der Quoten Gebrauch gemacht und für 44 Wirtschaftsgruppen und -zweige die Quote auf 5 v. H., für weitere 25 und für Betriebe mit hohem Frauenanteil unter den Beschäftigten auf 6 v. H. herabgesetzt; hinzugekommen waren für Betriebe aus 12 Wirtschaftsgruppen erleichternde Ausnahmebestimmungen von der Regelbestimmung für die Berechnung der Zahl der Pflichtarbeitsplätze, also für die Anwendung der jeweils geltenden Quote[44]. An der getroffenen Branchenauswahl läßt sich unschwer ablesen, daß es hierbei um Erleichterungen für solche Betriebe gegangen war, die wegen der Art ihres Produktionsprozesses besondere Schwierigkeiten hatten, Schwerbeschädigte zu beschäftigen[45]. Aber zugleich war doch auch schon erkannt worden, daß Regierung und Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Schaffung des Gesetzes das zu lösende Problem der Beschäftigung Schwerbeschädigter in seinen quantitativen Dimensionen stark überschätzt hatten; die Zahl der in Arbeit zu bringenden Schwerbeschädigten war um mindestens 150000 zu hoch, die Zahl der vorhandenen Arbeitsplätze, und damit auch der Anteil der Pflichtplätze daran, wesentlich zu niedrig angesetzt worden, so daß sich die im Gesetz festgelegten Quoten alsbald als überhöht erwiesen hatten[46]. Noch nicht einmal zwei Jahre nach Erlaß der genannten Verordnung hatten dann die darin enthaltenen Erleichterungen noch mehr Wirtschaftszweigen und Betrieben gewährt werden können[47]. Die Gesetzesnovellierung 1961 trägt nun den Erfahrungen Rechnung, die mit dieser Entwicklung gewonnen worden waren. Nur für öffentliche Verwaltungen bleibt die Quote der Arbeitsplätze, die mit Schwerbehinderten zu besetzen sind, auf der alten Höhe von 10 v. H. Für die öffentlichen und privaten Betriebe dagegen wird sie von 10 v. H. bzw. 8 v. H. einheitlich auf 6 v. H. herabgesetzt. Zugleich wird der Schwellenwert, mit dem die Beschäftigungspflicht beginnt, von früher einheitlich 7 Arbeitsplätzen auf 10

---

[43] D. *Neumann*: Einführung...; a. a. O., S. 14.

[44] Zweite Verordnung zur Durchführung des Schwerbeschädigtengesetzes. Vom 18. 3. 1954, BGBl I, S. 41.

[45] Z. B. Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, der Eisen- und Stahlproduktion, des Bergbaus, der Seeschiffahrt, der Fischerei.

[46] H. J. *Becker*: Novelle zum Schwerbeschädigtengesetz; in: Bundesarbeitsblatt, 1959, S. 451 ff., hier S. 451.

[47] Verordnung zur Änderung und Ergänzung der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Schwerbeschädigtengesetzes. Vom 27. 12. 1955, BGBl I, S. 892.
Zugleich wurde die Zweite Verordnung neu gefaßt (Bekanntmachung der Neufassung vom 27. 12. 1955, BGBl I, S. 894), so daß nun die Gesamtregelung übersichtlich geordnet vorlag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Schwerbeschädigter[a] in der Bundesrepublik Deutschland[b] 1953—1973**

1	2	3	4	5	6	7
Ende Okt.	Abhängig Erwerbstätige[c]	Arbeitslose Männer	Arbeitslose Frauen	Arbeitslose Insgesamt	Arbeitslosenquote 5 in v. H. von (2 + 5)	Allgemeine Arbeitslosenquote[d]
1953	424 093	44 480	1 973	46 453	9,9	6,6
1954	·	37 115	2 739	39 854	·	5,3
1955	445 921	26 547	2 043	28 590	6,0	3,3
1956	·	21 543	1 970	23 513	·	2,6
1957	494 113	19 092	1 677	20 769	4,0	2,1
1958	·	17 071	1 606	18 677	·	2,0
1959	488 208	14 040	1 205	15 245	2,6	1,1
1960	·	7 646	886	8 532	·	0,7
1961	485 178	6 920	863	7 783	1,6	0,5
1962		5 663	597	6 260		0,5
1963		5 906	616	6 522		0,5
1964		5 565	602	6 167		0,5
1965		4 255	435	4 690		0,4
1966		5 334	446	5 780		0,7
1967	478 343	11 724	1 006	12 730	2,6	1,7
1968	·	7 693	614	8 307	·	0,9
1969	469 121	4 710	472	5 182	1,1	0,5
1970	·	4 045	532	4 577	·	0,5
1971	450 573	5 144	658	5 802	1,3	0,8
1972	·	6 330	804	7 134	·	1,0
1973		6 616	1 016	7 632		1,2

[a] Schwerbeschädigte und Gleichgestellte gemäß Schwerbeschädigtengesetz v. 16. 6. 1953 (BGBl I, S. 389) in der jeweiligen Fassung.
[b] Einschließlich Berlin-West.
[c] Zahl der besetzten Arbeitsplätze, darunter in wohl geringem Umfang auch durch Kriegerwitwen und Ehefrauen Schwerbeschädigter besetzte Plätze.
[d] Arbeitslose in v. H. der abhängigen Erwerbspersonen. Bis 1958 ohne Saarland.

Quellen:
Spalte 2: *Becker,* H. J., Die Beschäftigung Schwerbeschädigter; Stuttgart 1963, S. 22 (1953—1961). Amtliche Nachrichten d. Bundesanstalt f. Arbeit, Nrn. 6/1971 (S. 417), 2/1973 (S. 135).
Spalte 3—5: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen, Novemberhefte (1952—1959). Ders.: Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1975; Bonn 1975, S. 78 (1960—1973).
Spalte 6: Eigene Berechnung.
Spalte 7: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1975, Bonn 1975, S. 75.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsplätzen für öffentliche Verwaltungen und auf 16 Arbeitsplätze für öffentliche und private Betriebe heraufgesetzt (§ 3 der Neufassung)[48].

Legt man zur Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit des Gesetzes, das von 1953 bis 1974 galt, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit unter den Schwerbeschädigten als Maßstab an, dann waren das Gesetz und damit die auf ihm beruhende Arbeitsmarktpolitik ungemein erfolgreich.

Wie Tabelle 3 erkennen läßt, geht die Schwerbeschädigten-Arbeitslosigkeit von ihrem Höchststand 1952 bis zu ihrem Tiefststand 1970 fast Jahr für Jahr zurück, unterbrochen nur durch die Rezessionsphase 1966/68; erst 1971 beginnt sie wieder zu steigen, liegt aber 1973 — dem letzten Jahr, das noch vollständig zum Geltungszeitraum des Gesetzes gehört — noch nur bei gut 10 v. H. des Standes von 1952. Bemerkenswert ist, wie genau die Arbeitslosenzahlen in ihrem Auf und Ab die Entwicklung der an der allgemeinen Arbeitslosenquote ablesbaren Gesamtarbeitslosigkeit widerspiegeln.

Bei einer Restarbeitslosigkeit um 6000 Personen, zeitweise sogar noch deutlich darunter, schon zu Anfang der sechziger Jahre erreicht und ein Jahrzehnt lang fast ohne Unterbrechung gehalten, kann der Hauptzweck des Gesetzes, die Opfer von NS-Zeit, Krieg und damit zusammenhängenden Ereignissen sowie von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten dauerhaft in die Arbeitswelt einzugliedern, als weitestgehend erfüllt gelten. Das läßt den Blick stärker als bisher auf die übrigen Schwerbehinderten fallen, denen das Gesetz nur die bedingte Möglichkeit zur Gleichstellung einräumt. Damit verliert die seit Jahrzehnten entscheidende Frage nach der Ursache der Schwerbehinderung an Gewicht. Zugleich wandeln sich die Anschauungen über die tatsächliche und über die wünschenswerte gesellschaftliche Lage der Behinderten überhaupt.

So wird der Weg frei für gründliches Umdenken, auch des Gesetzgebers, und damit für einen grundlegenden Neuansatz der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte.

III. Zweite Etappe: Arbeitsmarktpolitik für alle Schwerbehinderten

A. Neuansatz und erste Erfahrungen (1974-1985)

Die Abkehr vom Kausalprinzip erfolgt 1974 mit einer umfangreichen Novellierung des Schwerbeschädigtengesetzes[49], das mit dieser Novellierung die Bezeichnung „Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz — SchwbG)“ erhält[50].

---

[48] Siehe Anm. 42.

[49] Gesetz zur Weiterentwicklung des Schwerbeschädigtenrechts. Vom 29. 4. 1974, BGBl I, S. 981.

[50] Vgl. die Bekanntmachung der Neufassung des Schwerbehindertengesetzes. Vom 29. 4. 1974, BGBl I, S. 1005. Die folgenden Ausführungen nach dieser Neufassung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Gesetz definiert lapidar: „Schwerbehinderte im Sinne dieses Gesetzes sind Personen, die körperlich, geistig oder seelisch behindert und infolge ihrer Behinderung in ihrer Erwerbsfähigkeit nicht nur vorübergehend um wenigstens 50 v. H. gemindert sind," und es fügt, nach dieser Gleichstellung aller Schwerbehinderten auch die bisherige Differenzierung zwischen Deutschen und Nichtdeutschen aufhebend, hinzu: „sofern sie rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes wohnen, sich gewöhnlich aufhalten oder eine Beschäftigung als Arbeitnehmer ausüben" (§ 1). Ebenso lapidar werden die für die Gleichstellung mit den Schwerbehinderten in Betracht kommenden Behinderten bezeichnet als „Personen im Sinne des § 1, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Erwerbsfähigkeit nicht nur vorübergehend um weniger als 50 v. H., aber wenigstens 30 v. H. gemindert sind"; sie sollen den Schwerbehinderten gleichgestellt werden, „wenn sie infolge ihrer Behinderung ohne diese Hilfe einen geeigneten Arbeitsplatz nicht erlangen oder nicht behalten können" (§ 2).

Es war zu erwarten und sicher auch beabsichtigt, daß dieser Neuansatz zur Zielgruppenbestimmung die Zielgruppe sowohl nach der Größe wie nach der Struktur stark verändern würde. In der Tat erhöht sich denn auch, wie ein Vergleich zwischen den Tabellen 3 und 4 ergibt, die Anzahl der vom jeweiligen Gesetz erfaßten schwerbehinderten unselbständigen Erwerbspersonen von rund 0,5 Mio. Schwerbeschädigten 1957 (Höchststand unter dem Schwerbeschädigtengesetz) auf rund 1,1 Mio. Schwerbehinderte 1982 (Höchststand unter dem Schwerbehindertengesetz). Zugleich steigt — jedenfalls bei den Arbeitslosen aus diesen Personengruppen — der Anteil der Frauen von weniger als einem Zehntel in den fünfziger und sechziger Jahren auf rund ein Drittel in den achtziger Jahren an[51]. Der Frauenanteil an der Zahl der beschäftigten Schwerbeschädigten bzw. Schwerbehinderten ist nicht bekannt; immerhin paßt in das Bild, daß unter sämtlichen Schwerbehinderten (dazu gehören außer den hier interessierenden unselbständigen Erwerbspersonen auch die selbständigen Erwerbspersonen sowie die Nichterwerbspersonen) im arbeitsmarktpolitisch relevanten Alter von 15 bis 60 Jahren — am 31. 12. 1985 rund 2,0 Mio. Personen — die Frauen ziemlich genau 40 v. H. ausmachen[52]. Schließlich wird sich auch bezüglich der Behinderungsarten ein deutlicher Wandel ergeben haben; denn während unter den Schwerbeschädigten der früheren Jahrzehnte die Kriegsbeschädigten mit den für sie typischen Verletzungsfolgen den überragenden Anteil ausmachten[53], ist jetzt bei rund 80 v. H. der Schwerbehinderten die jeweils am schwersten wiegende Behinderung krankheitsbedingt[54]. Auch diese Angaben beziehen sich

[51] Tabellen 3 und 4.

[52] H. *Seewald*: Schwerbehinderte 1985; in: Wirtschaft und Statistik, H. 9/1986, S. 755ff., hier S. 756.

[53] Am 31. 3. 1931 standen „unter dem Schutz des Schwerbeschädigtengesetzes" 419962 Personen, von denen 365443 = 87 v. H. Kriegsbeschädigte waren (Stat. Jb. f. d. Dt. Reich 1933, S. 290). Am 13. 9. 1950 gab es in der Bundesrepublik 876612 Körperbehinderte mit mindestens 50 v. H. M. d. E.; davon waren 675123 = 77 v. H. Kriegsbeschädigte (Stat. Jb. f. d. Bds.-rep. D. 1955, S. 78).

[54] H. *Seewald*: Schwerbehinderte 1985; a. a. O., S. 757.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf die Schwerbeschädigten bzw. Schwerbehinderten insgesamt, doch darf man angesichts der Stärke dieser Strukturverschiebung wohl zutreffend vermuten, daß sich der Wandel grundsätzlich auch bei den Beschäftigten und bei den Arbeitslosen unter den genannten Personengesamtheiten abgespielt hat.

Bemerkenswerterweise entspricht nun aber diesen gravierenden Veränderungen, die der mit der Gesetzesnovellierung von 1974 vollzogene Neuansatz bei der Bestimmung der Zielgruppe hervorgerufen hat, kein ähnlich radikaler Neuansatz bei der Bestimmung des beschäftigungspolitischen Instrumentariums. Vielmehr bleibt es, jedenfalls im Grundsätzlichen, bei den schon lange bekannten und eingesetzten Instrumenten, die allerdings durchweg präziser, in einigen Fällen auch inhaltlich weitergehend gefaßt werden.

Im Bereich der Beschäftigungspflicht werden die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern aufgehoben und bei nunmehr einheitlichem Schwellenwert für das Einsetzen der Beschäftigungspflicht — 16 Arbeitsplätze — eine einheitliche Pflichtquote — 6 v. H. — bestimmt. Diese kann von der Bundesregierung „nach dem jeweiligen Bedarf an Pflichtplätzen" bis auf 10 v. H. erhöht oder bis auf 4 v. H. herabgesetzt werden mit der Möglichkeit, die Quote für öffentliche Arbeitgeber höher als für private Arbeitgeber festzulegen (§ 4).

Bei der Ermittlung der Zahl der Pflichtplätze sind nunmehr Stellen, auf denen Personen zu ihrer Ausbildung beschäftigt werden, nicht mehr ausgenommen (§ 6). Als „besondere Gruppen" Schwerbehinderter, die sich „in angemessenem Umfang" unter den zu beschäftigenden Schwerbehinderten befinden müssen, gelten jetzt Schwerbehinderte mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit um wenigstens 80 v. H., Schwerbehinderte im Alter von über 55 Jahren und „sonstige nach Art und Schwere ihrer Behinderung besonders betroffene Schwerbehinderte" (§ 5). Für sie gibt es weiterhin die Möglichkeit der Mehrfachanrechnung bei der Besetzung von Pflichtplätzen (§ 7). Die bisherige Begünstigung und die Anrechnungsfähigkeit von Witwen und Ehefrauen von Kriegs- und Arbeitsopfern entfallen; statt dessen werden nun „Inhaber des Bergmannsversorgungsscheines..., auch wenn sie nicht Schwerbehinderte... sind, auf die Pflichtzahl angerechnet." (ebda.) Die Möglichkeit der Zwangseinstellung entfällt.

In die Pflicht zur Entrichtung einer Ausgleichsabgabe für jeden unbesetzten Pflichtplatz werden jetzt die öffentlichen Arbeitgeber einbezogen, die Abgabe wird auf DM 100,--/Monat erhöht (§ 8). Die frühere Regelung, wonach die Abgabe insbesondere dann erlassen werden durfte, wenn der Arbeitgeber trotz eigener Bemühungen seiner Beschäftigungspflicht nicht nachkommen und das Arbeitsamt ihm Schwerbeschädigte auch nicht nachweisen konnte, ist nunmehr gestrichen; so wird im Verhältnis zur Beschäftigungsanreizfunktion der Abgabe ihre Funktion des Ausgleichs der Kostenvorteile aus der Nichtbeschäftigung von Schwerbehinderten stärker betont[55].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Bereich des Kündigungsschutzes gilt nunmehr, daß die Zustimmung der Hauptfürsorgestelle nicht mehr mit, sondern vor dem Aussprechen der Kündigung eingeholt werden muß (§ 12). Die Karenzzeit für das Wirksamwerden des Kündigungsschutzes im Falle von aushilfsweise, zweckbedingt befristet oder probeweise Beschäftigten wird von drei Monaten auf sechs Monate verlängert (§ 17). Neu ist, daß nun auch bei außerordentlicher Kündigung grundsätzlich der gleiche Kündigungsschutz gewährt wird (§ 18).

Mit der erstmaligen Aufnahme von Vorschriften zur Förderung von Werkstätten für Behinderte in das Gesetz wird eine Materie bundeseinheitlicher Regelung unterworfen, die bis dahin unterschiedlicher Ausgestaltung im Landes- und Kommunalrecht unterlag. Das Gesetz definiert solche „beschützenden Werkstätten", wie sie meist genannt werden, als Einrichtungen „zur Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben", die „denjenigen Behinderten, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können, einen Arbeitsplatz oder Gelegenheit zur Ausübung einer geeigneten Tätigkeit" bieten. Die Werkstätten müssen „es den Behinderten ermöglichen, ihre Leistungsfähigkeit zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und ein dem Leistungsvermögen angemessenes Arbeitsentgelt zu erreichen", und sie sollen „allen Behinderten unabhängig von Art oder Schwere der Behinderung offenstehen, sofern sie in der Lage sind, ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen" (§ 52). Das Gesetz begünstigt die Auftragsvergabe an diese Werkstätten (§§ 53, 54), die deswegen und wegen der an sie gestellten fachlichen Anforderungen der formellen Anerkennung durch die Bundesanstalt für Arbeit bedürfen (§ 55). Aus alledem wird deutlich, daß und wie hier der Schritt getan wird von der bloß medizinisch angeratenen Beschäftigungstherapie zur außerdem ökonomisch sinnvollen Beschäftigung, anders ausgedrückt: daß und wie hier im Zwischenbereich zwischen hinreichender Konkurrenzfähigkeit des Schwerbehinderten gegenüber dem Nichtbehinderten auf dem, nun so genannten, „allgemeinen Arbeitsmarkt" einerseits und der völligen Unfähigkeit des Behinderten zu wirtschaftlich nützlicher Leistung andererseits ein „besonderer Arbeitsmarkt" zu schaffen versucht wird, um so die Grenzen hinauszuschieben, die bisher der Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben gezogen waren. Dieser besondere Arbeitsmarkt wird im folgenden nicht weiter betrachtet.

Was den allgemeinen Arbeitsmarkt betrifft, so gilt die Lage der Schwerbehinderten dort vielen Beobachtern als besorgniserregend, und zwar schon von Anfang an, als die Wende von der Schwerbeschädigten- zur Schwerbehindertenpolitik am Arbeitsmarkt vollzogen wurde, bis auf den heutigen Tag, also schon seit mehr als zehn Jahren (Tabelle 4).

[55] Die Kostenvorteile bestehen hauptsächlich in der Ersparnis der Zusatzkosten, die sich aus der Beschäftigung Schwerbehinderter ergeben: Lohnfortzahlung während des Zusatzurlaubs und während behinderungsbedingter Arbeitsausfälle sowie besondere Aufwendungen aus der behindertengerechten Herrichtung des Arbeitsplatzes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter[a] im der Bundesrepublik Deutschland[b] 1974—1985**

1	2	3	4	5	6	7
Ende Okt.	Abhängig Erwerbstätige[c]	Arbeitslose Männer	Arbeitslose Frauen	Arbeitslose Insgesamt	Arbeitslosenquote 5 in v. H. von (2 + 5)	Allgemeine Arbeitslosenquote[d]
1974	[e]	12 531	2 599	15 130	·	3,0
1975	571 501	23 461	5 750	29 211	4,9	4,6
1976	620 436	30 096	9 416	39 512	6,0	4,1
1977	693 017	32 284	8 519	40 803	5,6	4,2
1978	755 574	38 585	10 928	49 513	6,2	3,9
1979	828 432	43 038	19 593	62 931	7,1	3,3
1980	914 722	46 073	23 152	69 225	7,0	3,8
1981	[f]	62 342	31 467	93 809	·	5,9
1982	951 703	78 881	38 014	116 895	10,9	7,9
1983	896 808	91 388	41 905	133 293	12,9	8,7
1984	850 256	94 783	41 257	136 040	13,8	8,6
1985	811 725	90 754	40 462	131 216	13,9	8,6

[a] Schwerbehinderte und Gleichgestellte gemäß Schwerbehindertengesetz v. 29. 4. 1974 (BGBl I, S. 1005). — Bis 30. 4. 1974 nur Schwerbeschädigte und Gleichgestellte nach damaligem Recht (siehe Tab. 3, Anm. a).
[b] Einschließlich Berlin-West.
[c] Nur bei Arbeitgebern mit mehr als 15 Arbeitsplätzen.
[d] Arbeitslose in v. H. der abhängigen Erwerbspersonen (ohne Soldaten).
[e] Statistisch nicht erhoben.
[f] Erhebung statistisch nicht ausgewertet.

Quellen:
Spalte 2: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nrn. 4/1977 (S. 542), 4/1978 (S. 623), 3/1979 (S. 379), 1/1980 (S. 84), 2/1981 (S. 280), 12/1981 (S. 1439), 1/1984 (S. 46), 1/1985 (S. 48), 1/1986 (S. 62), 1/1987 (S. 52).
Spalten 3—5: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Dezembernummern der Jahre 1974—1985.
Spalte 7: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1986; Bonn 1986, S. 71.
Spalte 6: Eigene Berechnung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei beunruhigt nicht so sehr, daß die Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten seither im Trend überhaupt anstieg. Dies gilt ja auch für die allgemeine Arbeitslosenquote, und es gibt, wie bereits dargelegt[56], hinreichende Gründe dafür, daß die Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte es nicht vermag, ihre Zielgruppe ganz und gar aus dem Zusammenhang mit der allgemeinen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung herauszulösen. So mag man es, wenn man will, als geradezu tragisch ansehen, daß der ohnehin schwierige Neuansatz dieser speziellen Arbeitsmarktpolitik zeitlich mit dem ersten Ölpreisschock zusammenfiel, der die Ära der Voll- und Überbeschäftigung beendete, und man mag beklagen, daß damit zugleich eine lange, durch den zweiten Ölpreisschock und gravierende demographische Strukturverschiebungen noch verstärkte Periode der Unterbeschäftigung begann; evident ist jedenfalls, daß beides auf die Arbeitsmarktlage der Schwerbehinderten nicht ohne negative Wirkung bleiben konnte.

Doch gibt es außerdem zwei andere bemerkenswerte Sachverhalte, die damit noch nicht erklärt sind.

Erstens nämlich fällt auf, daß die spürbare Erholung am Arbeitsmarkt, die sich von 1976 bis 1979/80 im Rückgang der allgemeinen Arbeitslosenquote widerspiegelt, in der Entwicklung der Schwerbehinderten-Arbeitslosenquote keine Entsprechung findet. Vielmehr steigt diese Quote ununterbrochen an; der früher typische Zusammenhang zwischen allgemeiner und spezieller Arbeitsmarktentwicklung scheint nicht mehr existent zu sein.

Zweitens ist von — gewiß sehr viel größerer — Bedeutung, daß die Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten seit 1976 ständig und mit beträchtlichem Abstand über der allgemeinen Arbeitslosenquote liegt, typisches Merkmal für das, was seit einiger Zeit „Problemgruppe" genannt wird[57].

Beide Sachverhalte stehen in krassestem Gegensatz zu dem Befund, der für die Zwischenkriegszeit erhoben werden konnte[58]. Dabei war die allgemeine Arbeitsmarktlage damals ganz ungewöhnlich viel schlechter als in der hier interessierenden Zeitspanne von Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre.

Allerdings: Von 1928 bis 1932 fiel die Beschäftigung der Arbeitnehmer um die enorme Zahl von 6,7 Mio. Personen, was das Instrument des Kündigungsschutzes stark ins Spiel brachte, und von 1932 bis 1938 stieg sie um die gewaltige Zahl von 7,4 Mio. Personen wieder an, was dem Instrument der Beschäftigungspflicht kräftige Wirkung verlieh[59]. Im Vergleich dazu halten sich ein halbes Jahrhundert später die Beschäftigungsschwankungen in sehr engen Grenzen; so

[56] Siehe Abschnitt II B.

[57] Vgl. H.-D. *Hardes*: Problemgruppen der Arbeitsmarktpolitik; in: H. Lampert (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik; Stuttgart u. New York 1979, S. 69ff., hier S. 80.

[58] Siehe Tabellen 1 und 2.

[59] Zahlen nach Tabelle 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fiel die Zahl der abhängigen Erwerbstätigen von 1974 auf 1976 (Tiefststand) um 0,7 Mio., stieg dann bis 1980 (Höchststand) um 1,1 Mio., sank daraufhin bis 1983 um 0,9 Mio. und erholte sich bis 1985 um 0,1 Mio.[60]. Folglich konnten auch die beiden genannten Instrumente weniger Wirkung als damals entfalten. Doch kann dies sicher nicht ausreichen, die derzeitge Negativbilanz der Schwerbehinderten-Arbeitsmarktpolitik zu erklären. Vielmehr wird man dafür auch im Bereich dieser Politik selbst nach Ursachen suchen müssen. In Form von Hypothesen seien einige vorgestellt.

Da ist zunächst die schon erwähnte starke Steigerung des Anteils der Frauen an der Zielgruppe[61], die zur Folge hat, daß sich viel öfter als früher die Merkmale zweier Problemgruppen (Schwerbehindert/Frau) in jeweils einer Person kumulieren. Ähnliches gilt wohl für die noch stärkere Steigerung des Anteils krankheitsbedingt Schwerbehinderter an der Zielgruppe; da solche Behinderungen überwiegend in fortgeschrittenem Alter auftreten, dürfte die Kumulation der Merkmale zweier anderer Problemgruppen (Schwerbehindert/Höheres Lebensalter) auch sehr viel häufiger als früher zu finden sein[62]. Ebenfalls wegen der Zunahme krankheitsbedingt Schwerbehinderter in der Zielgruppe wird sich sodann das Gewicht arbeitsmarktpolitisch besonders widriger (z. B. seelischer und geistiger) Behinderungen[63] verstärkt haben. Schließlich ist von beträchtlicher Bedeutung, daß nicht wenige arbeitslose Schwerbehinderte den Schwerbehindertenstatus erst als Arbeitslose erlangten[64].

Wie dem im einzelnen auch sein mag, die bemerkenswert hohe Arbeitslosigkeit unter den Schwerbehinderten wird zum Hauptgrund für die Novellierung des Gesetzes, die Bundestagsopposition und Bundesregierung seit 1984 anstrebten[65]. Sie kommt 1986 zustande[66].

---

[60] Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1986; Bonn 1986, S. 10.

[61] Siehe Anm. 51.

[62] Unter den arbeitslosen Schwerbehinderten Ende September 1983 belief sich der Anteil der 55 Jahre alten und älteren Schwerbehinderten auf mehr als ein Drittel. (Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation; Bundestagsdrucksache 10/1233 v. 04. 04. 1984, Tz. 60).

[63] Vgl. Bericht der Bundesregierung...; a. a. O., Tz. 70.

[64] 1978 waren dies rund ein Fünftel aller arbeitslosen Schwerbehinderten: (N. N.: Zur Entwicklung des Arbeitsmarktes für Schwerbehinderte; in: ANBA, Nr. 1/1979, S. 21 ff., hier S. 21).

[65] „Das Schwerbehindertengesetz muß ... weiterentwickelt werden, um insbesondere einen wirksamen Beitrag zur Schaffung von Ausbildung- und Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte zu leisten". (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schwerbehindertengesetzes; Bundestagsdrucksache 10/1731 v. 10. 7. 1984, S. 1).
Das Schwerbehindertengesetz „bedarf der Anpassung an die veränderten Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, um die Wirksamkeit seines Instrumentariums zu erhalten und zu verbessern... Wichtigstes Ziel ist dabei, die Einstellungs- und Beschäftigungschancen der Schwerbehinderten auf dem Arbeits- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Präzisierungen und Perspektiven (1986 ff.)

Das danach neugefaßte Gesetz[67] ersetzt den überkommenen, neuerdings jedoch als arbeitsmarktpolitisch hinderlich empfundenen, Begriff „Minderung der Erwerbsfähigkeit" durch den Begriff „Grad der Behinderung" und sagt in diesem Zusammenhang: „Behinderung ... ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht. Regelwidrig ist der Zustand, der von dem für das Lebensalter typischen abweicht... Die Auswirkung der Funktionsbeeinträchtigung ist als Grad der Behinderung ... festzustellen" (§ 3). Folglich sind Schwerbehinderte „Personen mit einem Grad der Behinderung von wenigstens 50" (§ 1), denen „Personen mit einem Grad der Behinderung von weniger als 50, aber wenigstens 30" unter den bekannten Voraussetzungen gleichgestellt werden können (§ 2).

Im Zusammenhang mit der Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber werden, befristet bis Ende 1989, Stellen für Auszubildende wieder aus der Zahl der Arbeitsplätze herausgenommen, die der Ermittlung der Beschäftigungspflicht zugrunde zu legen ist (§ 8); mit der gleichen Befristung werden schwerbehinderte Auszubildende auf die Pflichtplätze doppelt angerechnet (§ 10). Überhaupt angerechnet wird jetzt auch der schwerbehinderte Arbeitgeber (§ 9). Die „besonderen Gruppen" von Schwerbehinderten, die sich in angemessenem Umfang unter den beschäftigten Schwerbehinderten befinden müssen und die unter bestimmten Voraussetzungen auf die Pflichtplätze mehrfach angerechnet werden können (§ 10), werden neu bestimmt. Als Gruppe entfallen die Schwerbehinderten mit einem Grad der Behinderung von wenigstens 80 v. H. Es verbleiben somit die Gruppe der älteren Schwerbehinderten — Altersgrenze bisher 55 Jahre, jetzt 50 Jahre — sowie die Gruppe der „nach Art oder Schwere ihrer Behinderung" — jetzt einschränkend: „im Arbeits- und Berufsleben" — besonders betroffenen Schwerbehinderten. Zu diesen zählt das Gesetz jetzt ausdrücklich „insbesondere solche", die behinderungsbedingt „zur Ausübung der Beschäftigung ... einer besonderen Hilfskraft bedürfen" oder nur „mit außergewöhnlichen Aufwendungen für den Arbeitgeber" beschäftigt werden können oder „nur eine wesentlich verminderte Arbeitsleistung erbringen können" oder „keine abgeschlossene Berufsausbildung ... haben" oder schließlich „bei denen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 % allein infolge geistiger oder seelischer Behinderung oder eines Anfallsleidens vorliegt" (§ 6).

Ausbildungsstellenmarkt zu erhöhen." (Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes; Bundestagsdrucksache 10/3138 v. 03. 04. 1985, S. 1).

[66] Erstes Gesetz zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes. Vom 24. 7. 1986, BGBl I, S. 1110.

[67] Bekanntmachung der Neufassung des Schwerbehindertengesetzes. Vom 26. 8. 1986, BGBl I, S. 1421.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Ausgleichsabgabe wird auf DM 150,--/Monat je unbesetztem Pflichtplatz erhöht (§ 11).

Im Bereich des Kündigungsschutzes wird die sechsmonatige Karenzzeit, die bislang nur für aushilfsweise, zweckbedingt befristet oder probeweise Beschäftigte galt, auf die übrigen Schwerbehinderten ausgedehnt (§ 20), so daß nunmehr die Schwerbehinderten bezüglich ihres besonderen Kündigungsschutzes der gleichen Karenzzeit unterliegen wie alle übrigen Arbeitnehmer bezüglich des allgemeinen Kündigungsschutzes[68]. Unter bestimmten Voraussetzungen (finanzielle Abfindung oder ähnliches und Verzicht auf Widerspruch gegen die rechtzeitig mitgeteilte Kündigungsabsicht) ganz aus dem Kündigungsschutz herausgenommen werden Schwerbehinderte, die das 58. Lebensjahr vollendet haben (§ 20).

Stark ausgeweitet werden die Möglichkeiten der Hauptfürsorgestellen und der Arbeitsbehörden, durch „begleitende Hilfe im Arbeits- und Berufsleben" (§ 31) bzw. durch „die besondere Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter" (§ 33) die Beschäftigungssituation der Schwerbehinderten zu verbessern; hier haben sich die Erfahrungen mit mehreren seit 1976 abgewickelten Sonderprogrammen des Bundes und der Länder zur Förderung des Arbeits- und Ausbildungsplatzangebots für Schwerbehinderte niedergeschlagen.

Insgesamt gesehen geht es dem Gesetzgeber also vor allem darum, Fakten zu korrigieren, die von Arbeitgebern als Hinderungsgrund für die Einstellung von Schwerbehinderten angesehen werden (können), und die individuell gestaltbaren Hilfen zur Erlangung und Erhaltung eines Arbeitsplatzes auszubauen, die angesichts des Strukturwandels der Zielgruppe an Bedeutung zweifellos zugenommen haben.

Erfahrungen mit alledem liegen noch nicht vor. Jedoch muß vor großen Hoffnungen gewarnt werden. Arbeitsmarktpolitik überhaupt, nicht nur die spezielle Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte, zielt generell darauf ab, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zusammenzuführen. Das setzt das Vorhandensein von Angebot und Nachfrage voraus, schaffen kann Arbeitsmarktpolitik sie nicht. Infolgedessen muß ihre Wirksamkeit begrenzt bleiben, wenn der Arbeitsmarkt, wie nun schon seit Jahren und wohl noch auf einige Zeit hinaus, sich in einem krassen Ungleichgewicht mit hohem Angebotsüberschuß befindet. Anders ausgedrückt: Auch die bestausgestattete allgemeine wie spezielle Arbeitsmarktpolitik muß in eine wirksame (Voll-)Beschäftigungspolitik eingebettet sein, um sich voll entfalten zu können[69].

---

[68] Vgl. Kündigungsschutzgesetz. Vom 10. 8. 1951 in der Fassung vom 25. 8. 1969, BGBl I, S. 1317.

[69] Vgl. zu diesem Problemkreis generell H. *Lampert*: Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland; in: Ph. Herder-Dorneich (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik; Schr. d. V. f. Soc.-pol., N.F. 127, Berlin 1982, S. 113ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Regulierung, Deregulierung oder was sonst?

Schwerbehinderte gelten, verglichen mit weniger Behinderten und erst recht mit Nichtbehinderten, im Arbeitsleben als mindereinsatzfähig und/oder minderleistungsfähig — und in der Regel sind sie es wohl auch. Das führt zu Wettbewerbsnachteilen, die plastisch in den — tatsächlichen oder vorgeschobenen — Gründen sichtbar werden, die Arbeitgeber für ihre Weigerung oder doch mindestens ihr Zögern vorbringen, Schwerbehinderte als Arbeitnehmer einzustellen und zu beschäftigen[70]. Das beginnt mit dem Mangel an geeigneten Arbeitsplätzen (Beispiele: Baugewerbe, Land- und Forstwirtschaft, generell kleinere Betriebe) und führt über höheres Krankheitsrisiko der Schwerbehinderten und die Notwendigkeit besonderer Ausrüstung der Arbeitsplätze bis hin zur Abneigung der Nichtbehinderten, mit Schwerbehinderten zusammenzuarbeiten (Befürchtung von Mehrarbeit oder, bei Gruppenentlohnung, von Einkommenseinbußen, Scheu vor bestimmten Gruppen von Schwerbehinderten wie z. B. Anfallkranken, geistig oder seelisch Behinderten).

Dies alles läßt sich unter dem Rubrum Kostennachteile subsumieren mit dem Resultat, daß die Schwerbehinderten als Gruppe ein hohes Risiko laufen, aus dem Arbeitsleben hinausgedrängt zu werden, und dieses Risiko erhöht sich noch, wenn und soweit Schwerbehinderte auch noch anderen Risikogruppen angehören[71].

Arbeitsmarktpolitik speziell für Schwerbehinderte zu betreiben, war und ist die Reaktion des Staates auf diese Problemlage, wobei freilich manche staatlichen Maßnahmen im Rahmen dieser Politik zusätzlich kostensteigernd wirken mit der Folge, die Tendenz zur Abdrängung der Schwerbehinderten aus dem Arbeitsleben zu verstärken[72]. Bestimmendes Ziel dieser speziellen Arbeitsmarktpolitik war und ist die möglichst dauerhafte und möglichst gleichwertige Eingliederung in das reguläre Erwerbsleben. Inzwischen hat der Sozialstaat einen subjektiven Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erreichung dieses Ziels festgeschrieben[73].

Ebenfalls von Anbeginn an sind es — im wesentlichen — die gleichen Kategorien von Maßnahmen, mit denen diese Politik arbeitet, nämlich

[70] Vgl. dazu F. *Brandt*: Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine empirische Studie über Beschäftigungschancen und -barrieren für Schwerbehinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt; Saarbrücken 1984 (unter dem Titel „Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Eingliederung von Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt" als Forschungsbericht Nr. 117 veröffentlicht vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn o. J.); S. 165ff.

[71] Ebenda, S. 44ff.

[72] Ebenda, S. 165ff.

[73] „Wer körperlich, geistig oder seelisch behindert ist oder wem eine solche Behinderung droht, hat ein Recht auf die Hilfe, die notwendig ist, um ... ihm einen seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Platz in der Gemeinschaft, insbesondere im Arbeitsleben, zu sichern." (§ 10 Sozialgesetzbuch. Allgemeiner Teil. Vom 11. 12. 1975, BGBl. I, S. 3015).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Maßnahmen der Zielgruppenbestimmung (Definition des Schwerbehinderten im Sinne des Gesetzes, Bestimmung der Gleichstellungsbedingungen, Bestimmung sonstiger Begünstigter, Bestimmung besonders zu fördernder Gruppen von Schwerbehinderten),
(2) Maßnahmen zur Eingliederung ins Arbeitsleben und zur Beschäftigungsförderung (Allgemeines Gebot für Arbeitgeber zur Beschäftigung Schwerbehinderter, besonderes Gebot für Arbeitgeber zur Beschäftigung besonderer Gruppen von Schwerbehinderten, Bestimmung der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber und des Umfangs ihrer Beschäftigungspflicht, behördliche Erzwingung der Einstellung Schwerbehinderter, Auferlegung einer Abgabe bei Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht, Gewährung individuell angepaßter Hilfen zur Arbeits- und Berufsförderung, zur Einstellung und zur Beschäftigung Schwerbehinderter),
(3) Maßnahmen zum Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses (Kündigungsverbot für Arbeitgeber, Bestimmung von Kündigungsfristen für Arbeitgeber, Gebot behördlicher Zustimmung zu Kündigungen durch Arbeitgeber, Bestimmung von Karenzzeiten).
(4) Maßnahmen zur institutionellen Fundierung und Flankierung der Politik (Bestimmung der Träger und der durchführenden Institutionen, Schaffung von Schwerbehindertenvertretungen im Betrieb und Unternehmen bzw. in der Dienststelle und der Behörde, von Arbeitgeberbeauftragten, von Beiräten, von Spruch- und Schiedsinstanzen, Verpflichtung der Arbeitgeber, Betriebs- und Personalräte zur Unterstützung der Politik).

Selbstredend hat es innerhalb der Maßnahmengruppen im Zeitablauf Veränderungen gegeben: Instrumente sind verbessert worden (Beispiel: Kündigungsschutz), Instrumente sind neu hinzugekommen (Beispiel: Ausgleichsabgabe), andere hat man abgeschafft (Beispiel: Zwangseinstellung). Aber nichts ist hinzugekommen oder abgeschafft worden, was dem Rahmen der vier Maßnahmengruppen nicht hätte zugeordnet werden können.

Damit ist der Punkt erreicht, die Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte im Lichte der aktuellen Deregulierungsdebatte zu beurteilen. Was also fällt von dieser Politik überhaupt unter die Kategorie Regulierung im Sinne des hier[74] zugrunde gelegten Schemas? Und was davon könnte der Deregulierung unterworfen werden, ohne das Ziel und den Zielerfüllungsgrad der Politik zu beeinträchtigen?

Die Frage nach dem Gehalt der Politik an Regulierungen ist deswegen nicht ganz einfach zu beantworten, weil es für die Antwort nicht auf den sozusagen formalen Charakter der Instrumente, sondern auf die Modalitäten ihrer Anwendung, eben auf die Maßnahmen, ankommt, weil es nur wenige Instrumente gibt, die auf nur eine einzige Weise angewendet werden können, und weil darunter nur einige sind, bei denen dies dann eine Regulierung darstellt.

---

[74] Siehe Abschnitt I.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Sachzusammenhang dieses Beitrags gibt es nur zwei dieser seltenen Instrumente, nämlich die Zwangseinstellung und das Kündigungsverbot. Sie anzuwenden bedeutet, den Marktmechanismus auszuschalten, also zu regulieren; dem Träger der Politik bleibt keine andere Wahl. Beide Instrumente sind aber aus dem Arsenal der Politik längst verschwunden, brauchen uns daher nicht weiter zu interessieren. Auf den ersten Blick könnte man auch im Falle der Gebote zur Beschäftigung Schwerbehinderter überhaupt bzw. solcher aus besonderen Gruppen an Regulierungen denken. Die Gebote haben jedoch nur programmatisch-deklaratorischen Charakter und konkretisieren sich erst in der Bestimmung der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber und der ihnen mittels vorgegebener Quoten und Berechnungsverfahren auferlegten Pflichtplatzzahlen. Würde nun deren Besetzung mit Schwerbeschädigten unausweichlich erzwungen werden, ließe sich hierbei sicher von Regulierungen reden. So ist es aber nicht, wie die immer wieder zu vernehmenden öffentlichen Appelle von Politikern, man möge doch bitte mehr Schwerbehinderte einstellen, deutlich erkennen lassen. Außerdem hat de facto, freilich contra legem, die Ausgleichsabgabe im Bewußtsein mancher Arbeitgeber die Funktion einer Alternative zur Erfüllung der Beschäftigungspflicht angenommen. Daher wird man in diesem Zusammenhang allenfalls von „regulierungsnahen" Maßnahmen sprechen können, zumal die Freiheit des Arbeitgebers unangetastet ist, arbeitsuchende Schwerbehinderte nicht einzustellen selbst dann, wenn sie vom Arbeitsamt vermittelt sind oder/und er seine Quote noch nicht erfüllt hat.

Anders liegen die Dinge beim Kündigungsschutz in jenen Fällen, in denen die behördliche Zustimmung zur Kündigung verweigert wird und also der Arbeitgeber gezwungenermaßen das Arbeitsverhältnis fortsetzen muß. Hier handelt es sich eindeutig um Regulierungen, und dazu mag man dann auch noch jene Fälle zählen, in denen in Erwartung einer ablehnenden Entscheidung der Behörde deren Zustimmung gar nicht erst beantragt, also die Kündigung gar nicht erst versucht wird.

Alle übrigen Maßnahmen haben mit „Regulierung" nichts zu tun. Entweder fallen sie, wie z. B. die vielfältigen Beratungsaktivitäten der zuständigen Behörden oder wie z. B. die Gewährung von Einstellungs- und Beschäftigungshilfen, eindeutig in die beiden anderen Maßnahmenkategorien „Beeinflussung" bzw. „Intervention" oder auf sie ist, wie z. B. auf die Maßnahmen zur institutionellen Fundierung und Flankierung der Politik, unser Kategorienschema überhaupt nicht anwendbar, weil sie nicht am Markt ansetzen, sich für sie das Problem „Regulierung-Deregulierung" also gar nicht stellt.

Bleibt die Frage nach der Zielkonformität und dem Zielerreichungsgrad von Deregulierung dort, wo bislang reguliert oder doch regulierungsnah operiert wird.

Für sicher kann wohl gelten, daß Deregulierung im Bereich des Kündigungsschutzes nicht nur die Aufhebung des speziellen Kündigungsschutzes überhaupt, seine Reduzierung auf den sonst allgemein geltenden Kündigungsschutz,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedeuten würde, sondern auch, im Durchschnitt, stärkere Gefährdung durch Kündigungen der Schwerbehinderten als der Nichtbehinderten zur Folge hätte. Und es ist nicht zu sehen, daß diese glatte Zielverfehlung durch andere, weniger regulativ wirkende Maßnahmen vermieden werden könnte.

Im Bereich der beschäftigungspolitischen Maßnahmen dagegen ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, daß die regulierungsnahen und also vielleicht auch regulierungsverdächtigen Maßnahmen durch nichtregulierende Maßnahmen ohne Einbuße an erwünschten Wirkungen ersetzt werden könnten. Ohnehin mag man ja an der Sinnhaftigkeit einer Politik zu zweifeln geneigt sein, die scheinbar der Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht so wenig vertraut, daß sie immer häufiger zu Einzelfallsubventionen greifen muß, um den gewünschten Effekt zu erzielen, und so könnte man geneigt sein zu empfehlen, das System ganz auf Subventionsbasis zu stellen und die Politik der Beschäftigungspflicht aufzugeben. Der Einwand hiergegen liegt nicht in erster Linie in Zweifeln an der Leistungsfähigkeit einer solchen Subventionspolitik, sondern in deren Finanzbedarf; schließlich werden derzeit Hunderttausende ohne einen Pfennig direkter zusätzlicher Subventionen allein durch die Beschäftigungspflicht in Arbeit gebracht und (mit zusätzlicher Unterstützung durch den Kündigungsschutz) dort gehalten, und sie alle, nicht nur wie derzeit eine doch relativ kleine Zahl von Problemfällen, wären nach Umstellung des Systems — im Zweifel hoch und auf Dauer — zu subventionieren. Der Gedanke erledigt sich, scheint's, von selbst.

Losgelöst von bestimmten Maßnahmen und Maßnahmengruppen der Schwerbehinderten-Arbeitsmarktpolitik läßt sich noch ein Gedanke denken. Er folgt der Logik der herrschenden Deregulierungsforderungen, greift aber weit über den hier interessierenden Teilbereich von Arbeitsmarktpolitik hinaus. Denken wir ihn zunächst ungeachtet der Chancen seiner Realisierbarkeit, am theoretischen Modell also. Vorstellbar wäre eine sehr weit gehende Deregulierung des Gesamtarbeitsmarktes, die aus diesem seit langem hochgradig organisierten und institutionalisierten Markt einen freien Markt macht. In diese Deregulierung einbezogen wäre die Aufhebung der speziellen Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte. An die Stelle gleicher Löhne für Schwerbehinderte und Nichtbehinderte trotz behinderungsbedingter Arbeitskostenunterschiede zwischen ihnen, wie sie auf dem organisierten und institutionalisierten Arbeitsmarkt durch Gesetz und/oder Tarifvertrag erzwungen werden, würden frei ausgehandelte, nach Maßgabe der individuellen Leistung differenzierte Löhne treten mit mehr oder weniger starken Lohnabschlägen für die Schwerbehinderten. Wenn und soweit dies sozial-(verteilungs-)politisch nicht gewollt ist, wären die Einkommenseinbußen der Schwerbehinderten durch staatliche Transferzahlungen auszugleichen. Man bemerke die Ähnlichkeit dieses Modells mit manchen Vorschlägen zur Sanierung der sozialen Krankenversicherung.

Konsequent, d. h. bis zur Schaffung von vollkommener Konkurrenz auf allen Teilmärkten, zu Ende gedacht, würde dieses Modell sogar reibungslos funktionieren, wie das derartige Modelle so an sich haben. Indessen hat es keine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chance, totaliter realisiert zu werden; welche Utopie hätte dies schon? Und seine bloß ansatzweise Realisierung, die hier und da möglich, wohl hier und da auch wünschenswert, vielleicht sogar notwendig wäre, würde es allenfalls schlecht und recht, keinesfalls aber reibungslos funktionieren lassen. Und mit ziemlich hoher Wahrscheinlichkeit würden die Schwerbehinderten zu jenen gehören, die unter den Funktionsmängeln zu leiden hätten. Will man das nicht riskieren, dann ist geboten, am derzeitigen System der Arbeitmarktpolitik für Schwerbehinderte festzuhalten, gewiß nicht in allen Einzelheiten, wohl aber in seinen Grundzügen, die sich über mehr als ein halbes Jahrhundert hinweg grosso modo bewährt haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten

Ein Beitrag zur Deregulierung in der Alterssicherung?

Von *Winfried Schmähl,* Berlin

Immer wieder war die Gestaltung der Alterssicherung in Deutschland — wie auch in manchen anderen Ländern — ein wichtiges und zum Teil heftig umstrittenes Thema. Angesichts der erkennbaren strukturellen Veränderungen demographischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Art sind Grundsatzfragen des sozialen Sicherungssystems und hierbei besonders auch der Alterssicherung in politischen und wissenschaftlichen Äußerungen zunehmend in den Vordergrund gerückt. Eine dieser Grundsatzfragen betrifft Ausmaß und Art der staatlichen Aktivität im Bereich der Alterssicherung. Die Abkehr von einem am früheren Lohn und eigenen Beiträgen orientierten staatlichen Alterssicherungssystem und die Einführung einheitlicher Renten für alle Staatsbürger wird wieder einmal in Deutschland gefordert. Die Diskussion über eine solche Grundsatzfrage signalisiert, daß man sich in einem Stadium befindet, das grundlegende Weichenstellungen erfordert.

Der hier vorgelegte Beitrag greift diese Frage unter spezifischem Blickwinkel auf: Könnte ein solcher Wechsel des Alterssicherungssystems (und wenn ja, unter welchen Bedingungen) ein Beitrag zur Deregulierung und damit zu geringerer staatlicher Aktivität im Bereich der Alterssicherung sein? Auch wenn damit kein umfassender Vergleich des gegenwärtigen mit einem neu zu schaffenden System der Alterssicherung vorgelegt wird, so wird doch eine Reihe auch für eine Gesamtbeurteilung wichtiger Aspekte zu untersuchen sein.

In Teil A des Beitrags werden einige Grund- und Ausgangsfragen erörtert. Zunächst ist das Instrument der „Staatsbürger-Grundrente" einzuordnen in das Spektrum verschiedener Vorschläge zur Schaffung einer Mindestsicherung im Alter und zugleich von anderen Vorschlägen abzugrenzen (1). Da die Forderung nach Staatsbürger-Grundrenten in Deutschland nicht neu ist, sollen wichtige Stadien der bisherigen politischen Diskussion skizziert werden (2), bevor zwei aktuelle Vorstöße in dieser Richtung (schlagwortartig mit dem Namen von Kurt Biedenkopf und seinem Institut sowie der Partei Die Grünen gekennzeichnet) in ihren Grundzügen vergleichend dargestellt werden (3). Auf diese beiden Konzepte bezieht sich auch die Untersuchung. Nicht unwichtig ist die Frage, welche Form der Alterssicherung *im Vergleich* zu einem System von Staatsbürger-Grundrenten analysiert werden soll, anders ausgedrückt, welches die zum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergleich heranzuziehende relevante Alternative ist (4). Schließlich ist — angesichts der Vieldeutigkeit des Begriffes — zu klären, was im folgenden unter „Deregulierung" verstanden wird (5). Es werden fünf verschiedene Aspekte herausgearbeitet, die für die Thematik von Bedeutung sind. Sie werden dann im einzelnen in Teil B diskutiert. Hierauf baut abschließend der Versuch einer Beurteilung auf (Teil C), der in erster Linie auf ordnungspolitischen Gesichtspunkten basiert.

Teil A: Grundlagen und Fragestellungen

1. Grundformen einkommensmäßiger Mindestsicherung im Alter — zur Einordnung der Staatsbürger-Grundrente

Insbesondere ab Mitte der 80er Jahre sind Vorschläge aufgegriffen bzw. wiederbelebt worden, die darauf gerichtet sind, daß auf alle Fälle (sei es für alle alten Staatsbürger oder für alle in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erfaßten Personen) eine Mindesthöhe an Einkommen im Alter gesichert, einkommensmäßige Armut vermieden wird, und zwar außerhalb der Sozialhilfe. Die Vorschläge unterscheiden sich in Zielsetzungen und Ausformungen. Es werden jedoch zum Teil (weitgehend) identische Begriffe verwendet, was gerade in der öffentlichen politischen Diskussion zu manchen Verwirrungen führt. Begriffe wie Grundrente, Staatsbürgerrente, Aufstockungsrente, Sockelrente, Mindestsicherung, bedarfsorientierte Mindestrente und ähnliche werden zum Teil synonym verwendet. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll und notwendig, Grundtypen einer einkommensmäßigen Mindestsicherung im Alter gegeneinander abzugrenzen. Hierdurch wird zugleich der Untersuchungsbereich des hier vorgelegten Beitrags eingegrenzt.

Im folgenden werden anhand von vier Kriterien beispielhaft verschiedene Grundformen bzw. Vorschläge zur Mindestsicherung im Alter gegeneinander abgegrenzt. Damit soll der als Staatsbürger-Grundrente bezeichnete Ansatz hinsichtlich seiner wichtigsten Eigenschaften im Vergleich zu anderen Instrumenten der Mindesteinkommensabsicherung verdeutlicht werden.

Übereinstimmungen mit und Unterschiede zu anderen Konzepten werden dadurch eher erkennbar.

Zur Unterscheidung werden folgende *Kriterien* verwendet:

— Bedürftigkeitsprüfung (Einkommensüberprüfung),
— Art der Finanzierung,
— Abgrenzung des Personenkreises,
— institutionelle Abwicklung.

Fünf Grundtypen für die Gestaltung der Mindestsicherung durch Einsatz von Transferzahlungen werden nachfolgend unterschieden (vgl. Übersicht 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1: **Grundtypen der Mindestsicherung im Alter**

Art der Mindestsicherung	Bedürftigkeitsprüfung		Finanzierung		Personenkreis		Institutionelle Abwicklung	
	ja	nein	Steuer	Beitrag	alle Staatsbürger	begrenzt (Rentner in der GRV)[a]	innerhalb der GRV[a]	eigene Institutionen
Staatsbürger-Grundrente		☒	×		×			×
Aufstockung von GRV-Renten	×		×			×	×	
Bedarfsorientierte Mindestrenten i. d. GRV[a]	×		×			×	×	
Sozialhilfe	×		×		×			×
Rente nach Mindesteinkommen in der GRV[a]	(×)[b] ←	→		×		×	×	
Mindestversicherungspflicht (Mindestbeitrag)	←	(×)[c] →		×	(×)	(×)	×	

[a] GRV = Gesetzliche Rentenversicherung.
[b] Überprüfung allein im Hinblick auf rentenrechtliche Kriterien (Länge der Versicherungszeit und Höhe des Vomhundertsatzes der persönlichen Bemessungsgrundlage, also der früheren Lohnhöhe).
[c] Bei unzureichendem Erwerbseinkommen u. U. Beitragssubventionierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal ist darin zu sehen, ob die entsprechende Transferzahlung *unabhängig von Vorleistungen* auf der Grundlage der aktuellen Einkommenssituation (also die ohne diese Transferzahlung verfügbaren Einkünfte) erfolgt, oder ob eine *Bedürftigkeitsprüfung* Grundlage für Zahlung und ihre Höhe ist. Das zentrale Merkmal von *Staatsbürger-Grundrenten* ist, daß sie unabhängig von früherem Einkommen oder der Zugehörigkeit zu einem Sicherungssystem allein auf der Tatsache der Staatsbürgerschaft bzw. einer bestimmten Zeitdauer des Wohnens in einem Staat und dem Erreichen einer Altersgrenze (oder sonstiger, diesem gleichgestellter Kriterien, wie z. B. Invalidität) beruhen und im Prinzip in einheitlicher Höhe gezahlt werden. Demgegenüber erfolgt die Mindest-Einkommenssicherung in der Bundesrepublik für all diejenigen, deren Einkünfte eine bestimmte Mindestgrenze nicht erreichen, nach vorheriger Bedürftigkeitsprüfung im Sinne einer Aufstockung des Einkommens auf eine bestimmte Mindesthöhe durch die *Sozialhilfe*. Sie ist gleichfalls prinzipiell auf alle in der Bundesrepublik lebenden Personen ausgerichtet.

Für die insbesondere in jüngerer Zeit vom Berliner Sozialsenator Ulf Fink (CDU), einzelnen Vertretern der FDP und verschiedenen Wissenschaftlern vorgeschlagene *Aufstockung* „unzureichend" hoher Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung *durch den Versicherungsträger* auf einen Mindestbetrag sowie für die von der SPD geforderte „*bedarfsorientierte Mindestrente*" ist — im Gegensatz zur Staatsbürger-Grundrente — eine vorherige Einkommensüberprüfung vorgesehen. Hierbei soll über die Rentenversicherungsträger für eine Gruppe ihrer Versicherten (mit unzureichendem Einkommen) die Auszahlung einer Sozialhilfeleistung erfolgen — gewissermaßen als Auftragsaufgabe —, ohne daß der Versicherte sich als Antragsteller an die Sozialhilfeträger wenden muß, sondern ausschließlich mit der Rentenversicherung zu tun hat. Innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung würde damit für einen bestimmten Personenkreis, allerdings finanziert aus Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften (wie auch jetzt bei der Sozialhilfe), eine nicht vorleistungsbezogene, sondern ausschließlich vom aktuellen Einkommen abhängige Aufstockung von Rentenzahlungen durch den Rentenversicherungsträger selbst erfolgen. Dieser Vorstellung entspricht im Prinzip die in der österreichischen Pensionsversicherung existierende „Ausgleichszulage"[1].

[1] Solche Vorschläge für eine „Sockelung" von Transferzahlungen finden sich in der deutschen Diskussion auch für verschiedene andere Bereiche des Transfersystems, so z. B. im Rahmen der Arbeitslosenversicherung. Hierdurch soll u. a. die Sozialhilfe ausschließlich als letztes „Auffangnetz" für Personen „... in atypischen Lebenslagen und für bestimmte besondere Bedarfssituationen" zuständig werden (Schulte [1986], S. 62). In diesem Sinne z. B. auch *Hauser* (1985), der die „... klare Funktionstrennung zwischen der für den Arbeitsmarkt zuständigen Bundesanstalt für Arbeit und den für atypische Sozialfälle zuständigen Kommunen" (S. 46) betont. Mit diesen Vorschlägen — dies wird oftmals dann deutlich, wenn sie von Vertretern bestimmter Institutionen vorgelegt werden — sind Andersverteilungen von Finanzierungsmitteln verknüpft, die auf Vorstellungen über eine „funktionsgerechte" Aufgabenteilung zwischen öffentlichen Gebietskörper-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da in der deutschen Diskussion eine solche „Aufstockungsrente" zumeist verknüpft ist mit bestimmten „Lockerungen" der Bedingungen, die heute an eine Sozialhilfezahlung geknüpft sind (insbes. hinsichtlich der Art bzw. der Intensität der Einkommensüberprüfung und -anrechnung sowie der Frage, ob bzw. inwieweit ein Regreß besteht), wird dieser Vorschlag nicht nur diskutiert als (zum Teil politisch motivierte) Antwort auf Forderungen nach Staatsbürger-Grundrenten (wie sie von den Grünen, Biedenkopf (CDU), aber auch Bangemann (FDP) und Mischnick (FDP) erhoben werden oder wurden), sondern auch im Vergleich bzw. als Anstoß zu Änderungen im Sozialhilferecht.

Von den bisher erwähnten Vorschlägen unterscheidet sich die existierende — allerdings in jüngerer Zeit in den Hintergrund gerückte — *„Rente nach Mindesteinkommen"* im deutschen Rentenrecht. Hier wird für Versicherte, die nach einer bestimmten Zahl anrechnungsfähiger Versicherungsjahre eine Mindesthöhe der im Durchschnitt erreichten relativen Lohnposition unterschreiten, fiktiv eine „Höherbewertung" auf einen bestimmten Mindestprozentsatz der persönlichen Bemessungsgrundlage vorgenommen. Die Finanzierung erfolgt hierbei — im Gegensatz zu den bisher erwähnten Vorschlägen bzw. Regelungen — nicht aus Mitteln öffentlicher Gebietskörperschaften (vereinfacht aus dem Steueraufkommen), sondern aus dem Beitragsaufkommen, was zumindest aus verteilungspolitischer Sicht eher negativ zu bewerten ist.

Schließlich sei noch auf Vorschläge zur Einführung einer *Mindestversicherungs- bzw. Mindestbeitragspflicht* hingewiesen. Hiernach soll durch die Verpflichtung zu Mindestbeiträgen eine Mindestsicherung aufgebaut werden, um — unter anderem — die Sozialhilfe (zumindest die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) im Alter überflüssig zu machen (vgl. hierzu Schmähl [1987]).

In der deutschen Literatur spielen hierbei zwei unterschiedliche Varianten eine Rolle,
(a) eine ausschließlich auf eine Mindestversicherungs-(beitrags)pflicht ausgerichtete Altersvorsorge sowie
(b) eine Integration der Mindestbeitragspflicht in das gegenwärtige Rentenversicherungssystem, das auch den Erwerb höherer Rentenansprüche ermöglicht.

Vertreter der erstgenannten Variante gehen in erster Linie — wie auch manche Vertreter von Staatsbürger-Grundrenten — von einer Begrenzung der Altersvorsorge auf ein Mindestniveau aus (vgl. z. B. Vaubel [1983], Gutowski und Merklein [1985], Lipp [1985]), u. a. um die „Freiheit der Bürger" nicht „unnötig" einzuschränken (Vaubel [1985], S. 156).

schaften einerseits sowie zwischen diesen und Sozialversicherungsträgern andererseits beruhen (sollten). Mit der Klärung der Aufgabenzuständigkeit ist gleichzeitig eine Klärung der jeweils als maßgebend erachteten verteilungspolitischen Ziele — also was ist z. B. das Sicherungsziel der Rentenversicherung, für welche Fälle und auf welche Personenkreise bezieht es sich — erforderlich. Hierauf kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Zur „Aufstockungsrente" vgl. auch schon die Ausführungen der Transfer-Enquete-Kommission (1981), Tz. 262 (S. 175 f.) sowie *Weyers* und *Oberhauser* (1984), S. 212-219. Kritisch hierzu GVG (1986 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die zweitgenannte Variante wird vor allem von Krupp und einigen seiner (zum Teil ehemaligen) Mitarbeiter vertreten (vgl. u.a. Krupp [1982], Wagner [1986 und 1986 a]). Die Einführung eines Mindestbeitrages oder einer Mindestversicherungsverpflichtung ist hier mit einer Senkung der Beitragsbemessungsgrundlage in der GRV (insbes. für Zwei-Verdiener-Ehepaare) verknüpft. Wenn jedoch kein (ausreichendes) Einkommen in der Erwerbsfähigkeitsphase vorliegt, ist entweder die „Subventionierung" der Beitragszahlungen aus Steuermitteln vorgesehen oder eine entsprechende „Subventionierung" der Rentenzahlungen in der Altersphase (ähnlich der Rente nach Mindesteinkommen). Auch diese zweite Variante einer Mindestversicherungspflicht weist manche Ähnlichkeit zu einer spezifischen Form von Vorschlägen zu Staatsbürger-Grundrenten auf (Näheres dazu weiter unten).

Der Vorschlag, eine (einheitliche) Mindestrente durch Mindestbeiträge zu finanzieren, entspricht dem 1942 von Beveridge veröffentlichten Konzept (flat rate contributions, flat rate pensions); siehe Beveridge (1942)[2].

In diesem Beitrag können nicht die unterschiedlichen Formen einer Mindestsicherung im Alter behandelt werden[3], sondern ich beschränke mich ausschließlich auf Vorschläge zur Einführung einer Staatsbürger-Grundrente (nachfolgend vereinfachend z. T. auch als Staatsbürgerrente bezeichnet). Ihre Realisierung würde für das deutsche Alterssicherungssystem eine fundamentale Änderung in der Art der Alterssicherung und im Typ des Alterssicherungssystems bedeuten.

In Übersicht 1 sind wichtige Merkmale der verschiedenen Typen von Vorschlägen zusammengefaßt. Hieraus wird ersichtlich, daß im Vergleich zum gegenwärtigen System der Mindesteinkommenssicherung durch die Sozialhilfe oder auch zu den vorgeschlagenen Aufstockungsregelungen in der Rentenversicherung der entscheidende Unterschied darin liegt, daß über Staatsbürgerrenten ein Mindesteinkommen ohne Einkommensüberprüfung, also unabhängig von der sonst bestehenden Einkommenssituation und zugleich unabhängig von Vorleistungen, bereitgestellt werden soll. Für manche Verfechter von Staatsbürgerrenten im Alter ist dies zudem nur ein *Einstieg in ein generell steuerfinanziertes Mindesteinkommen für alle Staatsbürger (garantiertes Mindesteinkommen)*: „Mittelfristig wird eine Integration von Steuer- und Transfersystemen angestrebt: Ziel ist ein Einkommen, das allen die Teilhabe an der Gesellschaft sichert, ganz gleich, was und wieviel sie/er im Bereich der Erwerbsarbeit ‚leistet'" (Opielka et al., in: Die Grünen [1985], S. 76).

---

[2] Diese beitragsfinanzierte Sicherung eines Mindesteinkommens sollte sich dabei aber nicht nur auf den Tatbestand „Alter" beziehen. Staatliche Fürsorge, die Bedürftigkeitsprüfung voraussetzt, sollte — wie auch die freiwillige private Vorsorge — nur ergänzende Funktion besitzen.

[3] Einige Aspekte verschiedener Vorschläge werden in jüngst veröffentlichten Arbeiten von *Klanberg* und *Prinz* (1986), *Wagner* (1986) und *Schulte* (1986) behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein solches garantiertes Mindesteinkommen ohne vorherige Einkommensüberprüfung — sei es für alle oder nur für alte Staatsbürger — kann als Element eines „integrierten Steuer-Transfer-Systems" und als spezifische Ausformung der Idee einer „Sozialdividende" (social dividend) im Rahmen der Diskussion um eine negative Einkommensbesteuerung angesehen werden[4].

Nach der Idee der Sozialdividende steht dem Bürger eine bestimmte Mindesttransferzahlung des Staates zu, ohne *vorherige* Einkommensüberprüfung. Zusammen mit den übrigen Einkünften ist sie Grundlage für die Abgabenberechnung.

Im Unterschied dazu ist bei der negativen Einkommensteuer die Höhe des Perioden-(Faktor-)Einkommens Grundlage dafür, ob eine (Transfer-)Zahlung des Staates an den Bürger (zur Aufstockung seines sonst unzureichenden Einkommens) erfolgt, oder ob der Bürger an den Staat zahlt (direkte Abgabe). Auch bei der Sozialhilfe wird überprüft, ob das Periodeneinkommen eine Mindesthöhe erreicht oder nicht. Beim Konzept der Sozialdividende steht die Transferzahlung dem Bürger auf jeden Fall zu, auch wenn — ab einer bestimmten Höhe des Periodeneinkommens — eine Nettozahlung des Bürgers an den Staat, also gewissermaßen eine *nachträgliche* Einkommensüberprüfung erfolgt[5].

In Übersicht 2 wird der Unterschied in der Gestaltung der Transferzahlungen deutlich: Hierbei ist zu beachten, daß es sich — zur Vereinfachung — um Einkünfte *vor Steuer* handelt (also ausschließlich Brutto-Faktor- und Transfereinkünfte eingezeichnet sind, da auf das Volumen der Transferzahlungen abgestellt wird. Unterstellt ist, daß die maximale Höhe der Transferzahlung (Tr_{max}) dem Einkommensbetrag entspricht, der als Mindestbetrag gesellschaftlich für erforderlich gehalten wird (Y_{min}). Während bei der Negativ-Steuer-Variante (wie auch bei der Sozialhilfe) unzureichendes (Faktor-)Einkommen durch Transferzahlungen (*nur*) aufgestockt wird, erhält in der Sozialdividenden-Variante jeder eine gleich hohe Transferzahlung. Folglich ist (ceteris paribus) das Volumen an Transferzahlungen und an (zu ihrer Finanzierung benötigten) Abgaben im zweiten Fall deutlich höher.

Festzuhalten bleibt, daß bei Konzepten eines garantierten Mindesteinkommens (Transfergestaltung vom Typ der Sozialdividende und damit auch der Staatsbürger-Grundrente) gleichfalls eine Art Einkommensüberprüfung er-

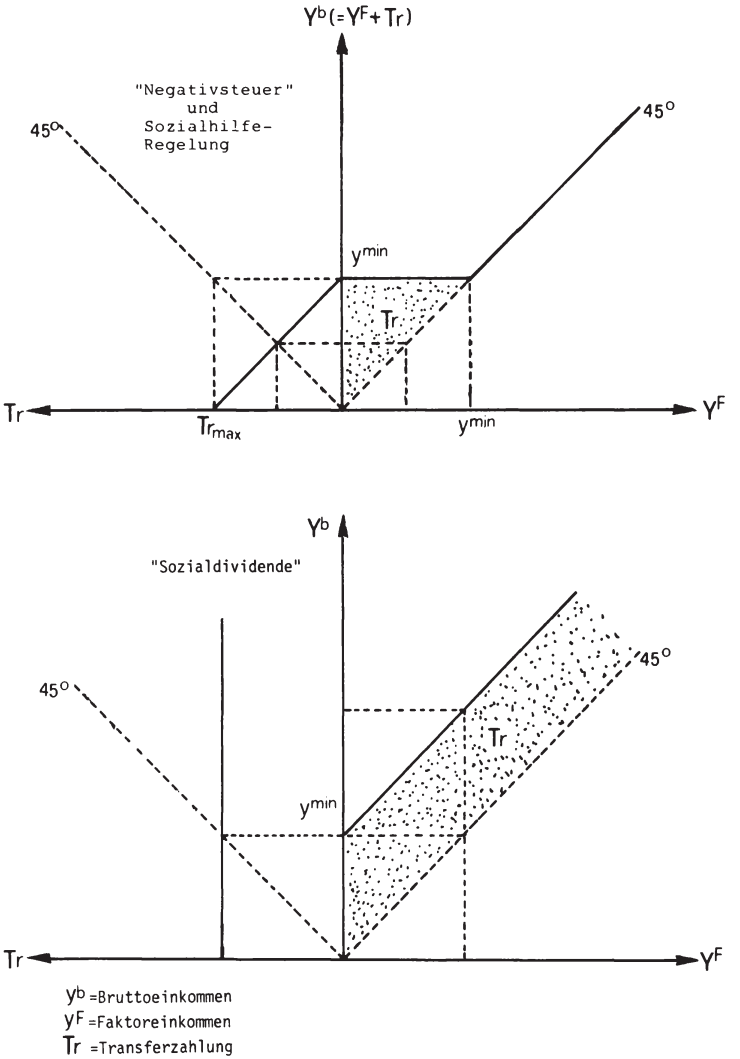
[4] Anstelle umfangreicher Literaturangaben sei ausschließlich verwiesen auf den Handwörterbuchartikel von *Metze* (1982).

[5] Die Übergänge zwischen den beiden Formen sind dann fließend, wenn die Abgabenpflicht so ausgestaltet ist, daß erst ab einer bestimmten Höhe sonstiger Einkünfte — zusammen mit der Sozialdividende — die direkte Abgabenzahlung einsetzt. Das im deutschen Schrifttum zunächst von Wolfram Engels und in jüngster Zeit vom „Kronberger-Kreis" (in dieser Frage wohl maßgebend geprägt durch Engels) vorgeschlagene Konzept einer Staatsbürgersteuer (jetzt Bürgersteuer genannt) nimmt Elemente der Sozialdividende auf (verbunden mit anderen Konzepten, wie der Konsumbesteuerung). Vgl. hierzu *Engels* et al. (1975), *Mitschke* (1985), *Engels* et al. (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 2

Transfergestaltung im Konzept der „Negativsteuer“ und der „Sozialdividende“ (ohne Abgaben)



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

folgt, aber erst *nachträglich* und nicht — wie bei der Sozialhilfe (oder einer Negativ-Besteuerung) — *vor* Gewährung der Transferzahlung, da für die direkten Abgaben die gesamte Einkommenssituation unter Berücksichtigung der Transferzahlungen maßgebend ist.

2. Grundrenten-Vorschläge: Stadien der politischen Diskussion in Deutschland

So wie Vorschläge zur Einführung eines garantierten Mindesteinkommens für alle Staatsbürger nicht neu sind — sie finden sich schon in bekannten utopischen Schriften ab dem 16. Jahrhundert oder auch in naturrechtlich argumentierenden Arbeiten[6] —, so ist auch die Forderung nach Einführung von Staatsbürger-Grundrenten im Alter nicht neu. In vielen Ländern sind sie zum Teil seit langem verwirklicht, insbesondere in skandinavischen Ländern.

In Deutschland ist die Geschichte der staatlichen Alterssicherung immer wieder durchzogen von Vorschlägen zur Einführung von Staatsbürger-Grundrenten als Alternative zu vorleistungsbezogenen Altersrenten oder als eine erste Stufe der staatlichen Alterssicherung, die durch vorleistungsbezogene Alterseinkünfte ergänzt werden sollte. Die Geschichte dieser Diskussion kann hier nicht nachgezeichnet werden; dies muß einer gesonderten Untersuchung vorbehalten bleiben. Nur anhand einiger Stichpunkte sollen die wichtigsten Stadien der politischen Diskussion über diese Fragen in Deutschland erwähnt werden.

Nicht nur die realisierte Konzeption der Sozialversicherung in Deutschland ist mit dem Namen von *Bismarck* verknüpft, sondern auch die Diskussion über Staatsbürger-Grundrenten, denn Bismarcks ursprüngliche Intentionen waren auf eine Staatsbürgerversorgung gerichtet. Dies ist zum Teil in Vergessenheit geraten. Allerdings konnte er sich mit diesen Vorstellungen politisch nicht durchsetzen[7].

Größeres politisches Gewicht erhielt die Forderung nochmals in der Zeit des *Nationalsozialismus*: Für die Zeit nach Beendigung des 2. Weltkrieges wurde ein Umbau des Alterssicherungssystems vorbereitet („Versorgungswerk des deutschen Volkes"). Ausdrücklich wurde auf Bismarcks ursprüngliche Vorstellungen Bezug genommen[8]. Auch hier stand der Gedanke der Versorgung im Zentrum. Als Pendant zur Pflicht zur Arbeit wurde das Recht auf Versorgung im Alter angesehen[9].

In der Diskussion über die Sozialreform der Nachkriegszeit, die sich später verengte auf die Rentenreform, wurden wiederum — und abermals erfolglos —

[6] Zu einem — wenn auch nicht vollständigen — Überblick vgl. *Opielka* und *Vobruba* (1986 a), S. 7-12.

[7] Vgl. u.a. die Darstellung bei *Ritter* (1983) mit weiteren Verweisen.

[8] Ein „noch größerer" als Bismarck würde das verwirklichen, was Bismarck nicht realisieren konnte, heißt es in damaligen Veröffentlichungen.

[9] Siehe hierzu Darstellungen und Quellenangaben bei *Schmähl* (1984), jetzt ausführlich *Recker* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorschläge zur Einführung von Staatsbürgerrenten propagiert[10]. In den 60er Jahren wurden sie von der FDP im Sinne eines Dreistufenplanes wieder aufgegriffen[11]. Neben einheitlichen Staatsbürger-Grundrenten sollte hiernach als zweite Stufe eine beitragsbezogene Versicherung eingeführt werden, die schließlich durch private Vorsorge (dritte Stufe) abgerundet werden sollte.

Nicht nur die akuten Finanzierungsprobleme in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland im Zuge der veränderten wirtschaftlichen Bedingungen, sondern vor allem die durch Strukturwandlungen ökonomischer, demographischer und gesellschaftlicher Art erkennbaren Herausforderungen für die weitere Entwicklung des staatlichen Alterssicherungssystems haben insbesondere in den 80er Jahren zu einem Wiederaufleben dieser Diskussion geführt: Vorschläge für Staatsbürger-Grundrenten wurden aus dem von Kurt Biedenkopf (CDU) gegründeten und von Meinhard Miegel geleiteten Institut (IWG) vorgelegt[12]. In eine ähnliche Richtung gingen kurzzeitig Vorstöße des Bundeswirtschaftsministers Martin Bangemann (FDP)[13]. Daneben propagiert vor allem die Partei Die Grünen ein Staatsbürger-Grundrenten-Konzept[14]. In allen Fällen sind diese Vorschläge als bewußte Abkehr vom jetzigen System der gesetzlichen Rentenversicherung (auch der Beamtenversorgung) konzipiert und als Absage an Möglichkeiten und Wünschbarkeit von Reformen des jetzigen Alterssicherungssystems unter Beibehaltung wichtiger Strukturelemente. Unter anderem durch solche Vorstöße ist die Diskussion über eine Mindestsicherung im Alter neu belebt worden.

Da unstrittig ist, daß angesichts der vielfach erörterten Herausforderungen für das Alterssicherungssystem grundlegende Entscheidungen erforderlich sein werden, signalisiert die Diskussion um Staatsbürger-Grundrenten und um eine (unzutreffenderweise so bezeichnete) „Strukturreform" der gesetzlichen Rentenversicherung die Notwendigkeit von politischen Weichenstellungen für die weitere Entwicklung des Alterssicherungssystems.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf diejenigen aktuellen Konzepte, die sich in ausformulierter Weise einerseits in Arbeiten von Miegel und Wahl und andererseits in Äußerungen und konkretisierenden Ausarbeitungen der Grünen finden. Die Vorstellungen von Bangemann wurden so wenig präzisiert, daß sie einer detaillierten Untersuchung nicht zugänglich sind.

Neben den Diskussionen im „politischen Raum" gab und gibt es manche Äußerungen von Wissenschaftlern zu Gunsten eines Wechsels zu Staatsbürger-

[10] Siehe z. B. *Bauer* et al. (1956).

[11] Vor allem Wolfgang *Mischnick* setzte sich bereits damals immer wieder für einen solchen Vorschlag ein; vgl. *Mischnick* (1963), *Mischnick* (1968). Eine detaillierte — und in mancher Hinsicht frühere Vorstellungen modifizierende — Darstellung ist enthalten in Friedrich-Naumann-Stiftung (1969).

[12] Größere Ausarbeitungen hierzu sind *Miegel* (1983) sowie *Miegel* und *Wahl* (1985).

[13] Inzwischen als „Mißverständnis" bezeichnet (so z. B. in einer Sendung des Zweiten Deutschen Fernsehens am 11. 9. 1986 (Journalisten fragen, Politiker antworten).

[14] Siehe hierzu insbes. Die Grünen (1985) sowie Die Grünen (1985 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundrenten. Zum Teil sind sie verknüpft mit Vorschlägen zu einer stärkeren kapitalmäßigen Fundierung des Alterssicherungssystems.

3. Zwei aktuelle Grundrenten-Vorschläge — eine vergleichende Skizze

In der aktuellen deutschen sozialpolitischen Diskussion werden zwei Grundtypen von Grundrenten-Modellen vertreten. Sie können bezeichnet werden als

zweistufiges (bzw. einstufiges staatliches) Alterssicherungssystem, bestehend aus
— Staatsbürger-Grundrente und
— privater Altersversorgung:
dreistufiges (bzw. zweistufiges staatliches) Alterssicherungssystem, bestehend aus
— Staatsbürger-Grundrente,
— staatlicher Zusatzversicherung sowie
— privater Altersvorsorge.

Das zweistufige System wird vor allem propagiert von Kurt Biedenkopf und seinem Institut (IWG); Miegel und Wahl (1985). Das dreistufige System findet sich als Vorschlag in dem Drei-Stufen-Plan der FDP, der 1985 wieder vom FDP-Parteivorsitzenden und Wirtschaftsminister Martin Bangemann ins Gespräch gebracht und als längerfristig anzustrebende Konzeption innerhalb der FDP wohl vor allem vom Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Mischnick vertreten wird. Auch Biedenkopf und Miegel setzten sich noch 1981 in einer umfangreicheren Studie (Miegel [1981]) für ein dreistufiges System mit staatlicher ergänzender Pflichtversicherung für alle Erwerbstätigen (mit Einkommen innerhalb einer bestimmten Bandbreite) ein. Hauptvertreter eines dreistufigen Systems sind derzeit vor allem Die Grünen, wobei allerdings der dritten Stufe (der privaten Vorsorge) faktisch keine Beachtung geschenkt wird. Auch sind manche Akzente anders gesetzt als in den früheren Vorstellungen der FDP oder des IWG. Hauptsächlich unterscheiden sich die Vorschläge der Grünen hiervon hinsichtlich der Ziele und des Niveaus der Alterssicherung.

Die beiden Typen von Vorschlägen sind vor allem auf der Grundlage von Miegel und Wahl (1985) einerseits und den Grünen (1985 und 1985a) andererseits in Übersicht 3 mit Blick auf verschiedene Vergleichskriterien einander gegenübergestellt. Auf einige Aspekte wird nachfolgend kurz eingegangen, auf andere (wie z. B. die Gestaltung der Überführung vom jetzigen auf das angestrebte neue Alterssicherungssystem) wird an späterer Stelle in diesem Beitrag Bezug genommen.

Abgesehen davon, daß Die Grünen eine staatliche Zusatzrente fordern, sei zunächst kurz die Frage erörtert, wo mit Blick auf die *Staatsbürger-Grundrente* Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Vorstellungen der Grünen und dem Miegel-Wahl-Vorschlag hinsichtlich der *Ausgestaltung* liegen[15].

[15] Auf die Zielsetzungen wird insbesondere in Abschnitt 11 dieses Beitrags eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 3

Staatsbürger-Grundrenten-Konzepte im Vergleich

Vergleichskriterium	Miegel/Wahl	Die Grünen
Allgemeine Charakterisierung des Konzepts	Steuerfinanzierte staatliche Grundrente ergänzt durch private Vorsorge	Steuerfinanzierte staatliche Grundrente, obligatorische staatliche Zusatzversicherung (ergänzende private Vorsorge)
Ausgestaltung der Grundrente		
Personenkreis und Anspruchsvoraussetzung	Alle Staatsbürger 25 Jahre Steuerpflichtigkeit ab 63. Lebensjahr	alle Deutschen und Ausländer mit vergleichbarem Aufenthaltsrecht (bei anderen Ausländern nach Länge des Aufenthalts — Mindestaufenthalt 15 Jahre — gestaffelte Grundrente) ab 60. Lebensjahr
Höhe	40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts aller Arbeitnehmer	1985 mindestens 1000 DM pro Monat ≈ 50 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts aller Arbeitnehmer. Grundrente und Zusatzrente bei 40 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt 75 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts aller Arbeitnehmer (Die Grünen 1985, S. 84); Zusatzrente allein (Die Grünen 1985 a, S. 7 f) für den obigen Fall 45 % der „Bruttolohn- und Gehaltssumme" (wohl des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts)
Differenzierung	Bei späterem Bezug pro Monat um 0,4 % höher (z. B. ab 68. Lebensjahr 64 %)	
Dynamisierung	mit Entwicklung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts	mit „Lohn- und Preisentwicklung" (Die Grünen 1985, S. 77), insgesamt unklar; bei Bruttolohnorientierung der Zielgröße könnte es Bruttolohnanpassung bedeuten, nach anderer Zielformulierung Nettolohnorientierung
Finanzierung	Steuern, vor allem Erhöhung indirekter Steuern	Steuern, z. B. Bruttowertschöpfungssteuer (als Alternative genannt: Beiträge aus dem Volkseinkommen, alle Einkunftsarten, ohne Beitragsbemessungsgrenze; gestaffelte Mehrwertsteuersätze)
Organisation	Selbstverwaltungskörperschaft	
Übergangszeitraum	(etwa) 25 Jahre	nicht spezifiziert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergleichskriterium	Miegel/Wahl	Die Grünen
Übergangs-regelung	in zwei Stufen: I (10 Jahre) Ersatz der Beitrags- durch Steuerfinanzierung; Dynamisierung von über Grundrente hinausreichenden Ansprüchen mit Inflationsrate (sonst Nettolohnentwicklung). Nach 10 Jahren Grundrente für alle. II (15 Jahre) Weitere relative Reduzierung höherer Ansprüche (soweit sie die Grundrente übersteigen)	Stufenweise Einführung. Anhebung der GRV-Renten, Einbeziehung weiterer Gruppen in GRV. Ansprüche aus Renten/Pensionen, die über die entsprechende Grundversorgung (Grund-plus Zusatzrente) hinausgehen, werden „eingefroren" (nominal gleichbleibend)

Die Voraussetzungen für den Bezug der Grundrente sind bei Miegel und Wahl restriktiver, insbes. erfolgen die Zahlungen erst ab dem 63. und nicht ab dem 60. Lebensjahr wie bei den Grünen. Dennoch liegt hierin kein wichtiger Unterschied, ebenso nicht in der Art der Finanzierung; sie soll in beiden Konzepten weitgehend über Anhebung oder Einführung indirekter Abgaben erfolgen[16].

In beiden Vorschlägen wird eine *strikte Individualorientierung* der Alterssicherung abgestrebt, indem die Grundrente jeder Person zustehen soll, unabhängig vom Familienstand oder der Einbindung in einen Haushaltsverbund.

Ein deutlicher Unterschied besteht jedoch hinsichtlich der *Höhe der Grundrente*[17]. Dies wirkt sich auch auf den dafür erforderlichen Finanzbedarf aus, beruht auf z. T. unterschiedlichen Zielen (einschließlich der ordnungspolitischen Konzeption) und führt zu unterschiedlichen Wirkungen. Während Miegel und Wahl von einer Staatsbürgerrente in Höhe von 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts ausgehen, fordern die Grünen eine Grundrente von mindestens 1000,-- DM (1985). Dies entspricht 50 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Im Konzept der Grünen tritt noch die obligatorische Zusatzrente hinzu, über deren Höhe allerdings unterschiedliche Aussagen vorliegen (Näheres hierzu in Abschnitt 7).

---

[16] Die Grünen diskutieren allerdings auch Finanzierungsalternativen, wie z. B. eine auf das gesamte Volkseinkommen ausgedehnte Beitragspflicht ohne Beitragsbemessungsgrenze, aber mit Begrenzung der Leistung nach oben.

[17] Demgegenüber kommen *Klanberg* und *Prinz* (1986), S. 230, zu dem Ergebnis, daß sich die beiden Vorschläge nicht nur hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen, sondern auch hinsichtlich des Leistungsniveaus ähneln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Die „relevante Alternative" zu Staatsbürger-Grundrenten

Wenn Auswirkungen des Übergangs zu einem System mit Staatsbürger-Grundrenten untersucht werden sollen und auf der Basis von Wirkungshypothesen beurteilt werden soll, welche Form der Alterssicherung vorzuziehen ist, so muß geklärt werden, welches die im Vergleich mit Staatsbürger-Grundrenten relevante Alternative ist.

So wie eine Untersuchung über die Einführung von Staatsbürger-Grundrenten zwei inhaltlich zwar verbundene, aber doch deutlich zu unterscheidende Teile besitzt, nämlich die Analyse des Grundrentensystems sowie der Übergangsprobleme von einem bereits bestehenden System zu Grundrenten, so stellt sich auch die Frage nach der relevanten Alternative für diese beiden Teilaspekte unterschiedlich:

Was den *Übergang* von einem System zu einem anderen betrifft, so ist u. a. der Zeitpunkt des Übergangs wichtig, da hierdurch der „Zustand des alten Systems" (weitgehend) festgelegt ist. Die Übergangsprobleme spielen für die Beurteilung der Frage, ob man zu einem Staatsbürger-Grundrentensystem übergehen soll, zwar eine wichtige Rolle, doch wird die Beurteilung selbst zunächst an der Frage ansetzen, wie das Grundrentenkonzept *grundsätzlich* einzuschätzen ist. Für den Vergleich ist jedoch zu konkretisieren, mit welchem System verglichen werden soll. Zunächst mag die Antwort naheliegen, das *bestehende System in seiner jetzt gegebenen Ausgestaltung* sei die zum Vergleich heranzuziehende Alternative.

Allerdings ist in der sozialpolitischen Diskussion der Bundesrepublik unumstritten, daß aufgrund sich abzeichnender demographischer und sonstiger struktureller Veränderungen Maßnahmen auch im Rahmen des bestehenden Alterssicherungssystems erforderlich sein werden. Diese Erkenntnis eines Handlungsbedarfs ist ja mit ein entscheidender Auslöser für die Diskussion über Grundrenten. Wohl weitgehend akzeptiert ist die Auffassung, daß es auf (klare) Weichenstellungen für die weitere Entwicklung ankommt. Insofern wäre die Wahl des gegenwärtig gegebenen Systems mit den derzeit existierenden Ausgestaltungsparametern als Vergleichssituation nicht geeignet. Vielmehr kommt es entscheidend auf die Einschätzung an, wie innerhalb des bestehenden Alterssicherungssystems (ohne einen grundlegenden Systemwechsel) die sich für die Zukunft abzeichnenden Probleme bewältigt werden könnten. Die Befürworter eines Systemwechsels halten das gegenwärtige System für „überholt". Bei den für die Weiterentwicklung des gegenwärtigen Systems derzeit diskutierten Vorschlägen handele es sich um „... Korrekturen an einem System, dessen Grundmauern morsch und überkommen sind" (Opielka [1986], S. 3). Ähnlich äußern sich Miegel und Wahl: „Grundsätzlich stehen zwei Wege zur Verfügung: die ständige Reparatur eines an sich überholten Systems oder das Umsteigen in ein alternatives System... Der Weg ständiger Reparaturen stellt ... ein rentenpolitisches Abenteuer dar, bei dem niemand weiß, was letztlich auf ihn zukommt" (Miegel und Wahl [1985], S. 63)[18].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus Sicht der Befürworter eines Systemwechsels ist folglich die relevante Alternative, *ein ständiges Reparieren am bestehenden System*, „Flickschusterei", mehr oder weniger permanentes Krisenmanagement. Hierfür kann allerdings aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre manches zur Unterstützung angeführt werden[19].

Folgt man dieser pessimistischen Einschätzung — von der sich ja der systemändernde Vorschlag positiv abheben soll — jedoch nicht, sondern vertritt eine mehr optimistischere Zukunftssicht, dann wäre die relevante Alternative eine *Anpassung des bestehenden Alterssicherungssystems an veränderte Bedingungen* auf der Basis eines klaren Konzepts, das langfristig orientiert ist und zu langfristig tragfähigen Lösungen führt, ohne wichtige Strukturelemente des gegenwärtigen Systems aufzugeben[20].

Es spricht einiges dafür, ein solch veränderten Bedingungen „systemkonform" angepaßtes Alterssicherungssystem als relevante Alternative zum Vorschlag der Einführung von Staatsbürger-Grundrenten zu unterstellen, wird eine solche Anpassungsstrategie doch — genauso wie der Systemwechsel — unter bestimmten Gesichtspunkten vielfach für erstrebenswert gehalten. Zudem scheint sich die sozialpolitische Diskussion auf diese beiden grundlegenden Konzeptionen zu konzentrieren, auch wenn für beide jeweils unterschiedliche Ausgestaltungsmodalitäten diskutiert werden.

Im folgenden gehe ich deshalb als Alternative zu Grundrenten-Vorschlägen davon aus, daß das bestehende Alterssicherungssystem auf der Basis einer langfristig orientierten Konzeption durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen an veränderte und sich ändernde Bedingungen angepaßt wird.

---

[18] Ähnlich auch *Gutowski*: „Wir sind bei manchen Dingen wie beim sozialen Rentenversicherungssystem an einem Punkt, in dem der kleine Schritt nicht mehr geht" (*Gutowski* [1985], S. 55).

[19] Vgl. allein für den Zeitraum von 1975 bis 1985 die entsprechenden Ausführungen in *Schmähl* et al. (1986).

[20] Exemplarisch sei verwiesen auf Sozialbeirat (1986) sowie *Schmähl* (1986). Neben der Beibehaltung der Sozialhilfe (mit Einkommensüberprüfung, orientiert am Subsidiaritätsprinzip) ist hinsichtlich der gesetzlichen Rentenversicherung eine Entscheidung über ein auf klarer ordnungspolitischer Konzeption aufbauendes Maßnahmenbündel unterstellt, bei dem der Anstieg der Rentenausgaben gebremst wird durch Einfügung eines ergänzenden Faktors in die Rentenformel, Neugestaltung bisheriger beitragsloser Zeiten und Verlängerung der Erwerbsphase (Verkürzung der Rentenlaufzeit) und die verbleibenden Ausgaben ihrem jeweiligen Aufgabenzweck entsprechend in adäquater Weise aus lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen und Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an der Rentenversicherung finanziert werden (bei klarer Trennung von Ausgaben, die dem Versicherungsprinzip entsprechend gestaltet und über Beiträge zu finanzieren sind und Ausgaben, die der interpersonellen Einkommensverteilung dienen und aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Deregulierung — zum Inhalt des Begriffes im hier behandelten Zusammenhang und zu den Schwerpunkten der Untersuchung

Der Begriff der Regulierung — wie so manch anderer aus der amerikanischen Diskussion importiert, oft wie ein modisches Schlagwort verwendet und hinreichend schillernd — soll hier in einem weiten Sinn als „Eingriff des Staates in den Privatsektor" aufgefaßt werden (so auch Rürup [1985], S. 194). „Regulierungsinstrumente" sind dann rechtliche Regelungen (Vorschriften usw.) und budgetwirksame Aktivitäten („budgetwirksam" zunächst für öffentliche Haushalte). *Deregulierung* bedeutet dann also die Verminderung des Einsatzes bzw. der Wirkungen und der Bedeutung dieser Regulierungsinstrumente. Der Begriff der „Privatisierung" besitzt damit enge Verwandtschaft[21].

Auf die Deregulierungsdiskussion allgemein (die ja oftmals, wie der Regulierungsbegriff selbst, auf das Angebot an Gütern konzentriert wird), ihre Ursprünge sowie ihre Ausdehnung auf immer weitere Bereiche sowie auf die Frage theoretisch hinreichend befriedigender Abgrenzungen soll hier nicht eingegangen werden[22]. Vielmehr seien im folgenden einige thematische Schwerpunkte skizziert, die sich unter einem allgemein verstandenen Begriff der Deregulierung, insbesondere im Sinne einer Minderung staatlicher Regelungen, für die Diskussion im Bereich der Alterssicherung ergeben. Zugleich werden damit die Schwerpunkte der weiteren Untersuchung umrissen.

Aus meiner Sicht spielen vor allem fünf Fragenkreise im Zusammenhang mit der Forderung nach Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten eine Rolle:

(1) *Vereinfachung des Transfersystems*: Minderung der Zahl unterschiedlicher Transferarten, wenn eine armutsvermeidende Grundrente im Alter gezahlt wird; keine Einkommensüberprüfung (wie bei der Sozialhilfe); keine lebenslange Lohnaufzeichnung (wie in der gesetzlichen Rentenversicherung); weniger Bürokratie durch einfachere Regelungen.

(2) *Senkung des Ausmaßes staatlich geregelter Sozialausgaben und damit eines staatlich kontrollierten Teils des Sozialprodukts*, also Senkung öffentlicher

[21] Versteht man ihn — wie z. B. *Blankart* (1986), S. 2 — als „... movement from an arrangement with more government activity to an arrangement with less government activity". Ein Überblick über Ansatzpunkte der Privatisierung in der Diskussion über soziale Sicherung in verschiedenen Ländern der EG findet sich bei *Langendonck* (1986).

[22] Vgl. für einen Überblick u. a. *Thiemeyer* (1986), insbes. S. 97 f. und *Krakowski* (1985), insbes. S. 404. Eine weite Begriffswahl spricht auch aus der Bezeichnung von Regulierung als „... uses of public resources and powers to improve the economic status of economic groups..." (*Stigler* [1971], S. 3). Es steht also die Beeinflussung der Situation, vor allem aber des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten im Zentrum und umfaßt allokative und distributive Gesichtspunkte. Vgl. auch Priest et al. (1980), S. 5: Regulierung verstanden als „... the imposition of rules, by a government, backed by the use of penalties, that are intended specifically to modify the economic behaviour of individuals and firms in the private sector". Für ein engeres, auf spezifische Eingriffe in den Wettbewerb bezogenes Begriffsverständnis siehe u. a. *Krakowski* (1985) und *Neubauer* (in diesem Band), dem Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung folgend.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abgaben und öffentlicher Ausgaben (zumindest relativ zum bestehenden System) durch Senkung des Absicherungsniveaus. (Der betroffene Personenkreis wird dagegen nicht begrenzt, sondern ausgeweitet.)

(3) *Minderung der staatlichen Beeinflussung der Entscheidungen* der *Wirtschaftssubjekte, insbes.* hinsichtlich ihrer *Einkommensverwendung*, so daß die individuellen Präferenzen mehr zum Tragen kommen können. Da nur noch eine Finanzierungsverpflichtung zur Abdeckung eines Mindesteinkommens im Alter besteht, wird insbesondere Wirtschaftssubjekten mit höherem Einkommen größere Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Einkommensverwendung belassen.

Damit ist verbunden, daß einkommensmäßige Absicherung für das Alter weniger durch staatliche Institutionen und Regelungen erfolgt, sondern *mehr privatisiert* wird.

(4) In der Deregulierungsdebatte wurde häufig im Zusammenhang mit monopolistischen Unternehmungen die Frage der internen Subventionierung erörtert. Die Frage der Subventionierung spielt auch hier eine Rolle. Es handelt sich um den „Solidarausgleich", die interpersonelle Einkommensumverteilung im Rahmen des bestehenden Rentensicherungssystems und damit um Abweichungen von einer versicherungsmäßig gestalteten Alterssicherung, bei der eine Äquivalenzbeziehung zwischen Finanzierungsbeitrag einerseits und Rentenleistung andererseits besteht. Deregulierungsstrategien würden zu einer Minderung oder gar Beseitigung des Solidarausgleichs (der interpersonellen Umverteilung) in der Altersversicherung bzw. deren Ausgliederung und Übertragung auf das Steuer-Transfer-System führen und eine *versicherungsmäßige Gestaltung der Altersversicherung ermöglichen.*

(5) Lösung der sozialen Sicherung (hier der Alterssicherung) vom Arbeitsverhältnis und damit vom Arbeitsvertrag. Dies würde ermöglichen, daß die Arbeitskosten durch Abkoppelung der sozialen Sicherung vom Faktor Arbeit gemindert werden könnten. Noch deutlicher wird der hiermit verbundene Aspekt, wenn auch während der Erwerbsfähigkeitsphase ein garantiertes Mindesteinkommen besteht. In diesem Falle würde die Flexibilität für Lohnverhandlungen zumindest hinsichtlich der Lohngestaltung „nach unten" erhöht, brauchte doch dann kein Mindestlohnniveau sichergestellt zu werden, um während der Erwerbsphase einkommensmäßige Armut zu vermeiden. Ein solches Konzept reicht jedoch über die Zusicherung einer Grundrente und den dann nicht mehr für die Alterssicherung „notwendigen" Teil der Arbeitskosten hinaus.

Wenn die Forderung nach einem Wechsel des Alterssicherungssystems unter den obigen fünf Gesichtspunkten erörtert wird, so ist unmittelbar deutlich, daß keine umfassende Würdigung dieser Vorschläge und kein systematisches Abwägen mit Alternativen (insbesondere Änderungen im Rahmen des bestehenden Systems) erfolgt. Deutlich wird hierdurch allerdings auch, daß Deregulierung — wie auch Privatisierung — Instrumente sind, mit denen bestimmte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele verwirklicht werden sollen. Folglich ist zu prüfen, inwieweit die Einschätzung der Befürworter solcher Vorschläge stichhaltig erscheint, der Überprüfung standhält bzw. welche Bedingungen bestehen müßten, damit mit einer entsprechenden Zielverwirklichung gerechnet werden kann. Zu beachten ist jedoch, daß es dabei nicht nur auf die Ziele ankommt, die von den Befürwortern einer Strategie oder einer Maßnahme in den Vordergrund gerückt werden, sondern die Gesamtbeurteilung einer solchen Forderung hat auf der Grundlage des Katalogs insgesamt relevanter wirtschafts- und sozialpolitischer Zielsetzungen zu erfolgen. Die Aufgabenstellung dieses Beitrags ist allerdings beschränkter: Hier geht es in erster Linie um eine Antwort auf die Frage, ob — im oben skizzierten Sinne — ein Beitrag zur „Deregulierung" geleistet wird bzw. ob die mit einer solchen Forderung verbundenen Ziele realisiert werden können bzw. unter welchen Bedingungen dies möglich wäre. Damit sollen zugleich aber auch Bausteine zur Beantwortung der Frage geliefert werden, ob ein solcher Systemwechsel angestrebt werden sollte. Es geht damit also um positive und normative Aspekte.

Teil B: Untersuchung der mit einem Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten angestrebten Deregulierungs-Effekte

In diesem zweiten Teil des Beitrags werden die im vorangegangenen Abschnitt genannten fünf Ansatzpunkte der Deregulierungs-Diskussion im Hinblick auf ihre Realisierungschancen diskutiert, und zwar unter Berücksichtigung der in den beiden Grundrenten-Konzepten enthaltenen Vorgaben.

6. Geringerer Regelungsbedarf, weniger Bürokratie und Verwaltungsvereinfachung?

Die Aussage, daß bei Staatsbürgerrenten — im Gegensatz zur Sozialhilfe — keine Einkommensüberprüfung mehr erforderlich sei, setzt voraus, daß Sozialhilfe für alte Menschen überflüssig wird. Dies erfordert, daß die Grundrente so hoch ist, damit die heutige laufende Hilfe zum Lebensunterhalt — einschließlich der Mehrbedarfszuschläge und einmaligen Zahlungen — überflüssig wird. Dies setzt voraus, daß die Grundrente am oberen Ende der Skala von Sozialhilfezahlungen angesiedelt sein muß. Anderenfalls werden weiterhin auch für alte Menschen derartige monetäre Transferzahlungen erforderlich. Offen ist, ob durch die Grundrente auch die Wohngeldzahlungen abgelöst werden (sollen). Dies hängt wiederum — bei unveränderten Wohngeldregelungen, die ja zu unterschiedlich hohen Zahlungen führen — von der Höhe der Grundrente ab[23].

[23] Für die Sozialhilfeempfänger wird durch den Sozialhilfeträger — vereinfacht ausgedrückt — die Miete übernommen. Ob also tatsächlich die Sozialhilfe — und gegebenenfalls das Wohngeld — durch die Grundrente ersetzt wird (werden), hängt also von der Höhe der Grundrente ab. Vorstellungen darüber sowie ihre Konsequenzen für die Höhe der Sozialausgaben werden im nächsten Abschnitt erörtert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch dies erfordert einen hohen Betrag der Grundrente, soll der Wohngeldbezug (der ja auch Einkommensüberprüfung voraussetzt) entfallen[24].

Abgesehen davon, daß weiterhin laufende Hilfe zum Lebensunterhalt für *jüngere* Personen anfällt (und folglich eine entsprechende personelle und sachliche Ausstattung der Sozialhilfeträger erforderlich bleibt), würden trotz Grundrente Zahlungen der Sozialhilfe auch an alte Menschen erfolgen, und zwar für Hilfe in besonderen Lebenslagen. Auch hierbei ist eine Einkommensüberprüfung erforderlich. Ob und inwieweit folglich ein Personalabbau bei den Sozialhilfeträgern erreicht werden könnte, bleibt noch offen.

Sollte auch die (im Rahmen der Sozialhilfe geleistete) Hilfe in besonderen Lebenslagen durch die Grundrente abgelöst werden, so würde dies eine Differenzierung der Rentenhöhe nach bestimmten weiteren Bedarfsmerkmalen (die nachgewiesen werden müßten) erfordern.

Ungeklärt bleibt auch, ob die Zahl der verschiedenen Arten von Transfers vermindert werden könnte[25]. Insoweit, wie die Grundrente über die Höhe von Kriegsopferrenten, Lastenausgleichsrenten u. ä. hinausgeht, könnten diese entfallen, sofern die damit verknüpften kausalen Begründungen (z. B. Entschädigung) im Sinne einer Finalisierung der Leistungen aufgegeben würden.

Das Argument, daß dann die Rentenversicherungsträger nicht mehr laufend über — die gesamte Erwerbsphase — rentenrelevante Informationen speichern müßten (verbunden mit Rückfragen, Kontenklärung, Auskünften über Versicherungsverläufe und Rentenhöhe), setzt allerdings voraus, daß auch für den Fall der Berufs- und Erwerbsunfähigkeit die einkommensbezogenen, auf früheren Löhnen basierenden Rentenzahlungen durch einheitliche Transferzahlungen abgelöst würden bzw. daß ein allgemeines Mindesteinkommen auch für Personen im Erwerbsalter eingeführt würde. Eine weitere Voraussetzung ist, daß keine ergänzende, zusätzliche staatliche Rentenversicherung geschaffen wird, die entsprechende Informationen benötigt. In den Vorschlägen der Grünen ist aber gerade eine obligatorische Zusatzrentenversicherung mit „beitragsäquivalenten" Renten vorgesehen, was u. a. die laufende Erfassung der Beitragszahlungen voraussetzt.

Damit stellt sich aber die Frage, ob nicht statt vermindertem Regelungsbedarf und weniger Bürokratie Faktoren wirksam werden, die eher eine Vermehrung dieser Art des Regelungsbedarfs erwarten lassen.

---

[24] Nur am Rande sei angemerkt, daß bei Einführung von Aufstockungsbeträgen innerhalb der Rentenversicherung (im Sinne der Ausgleichszulage der österreichischen Pensionsversicherung) entweder die erforderliche Einkommensüberprüfung durch die Rentenversicherungsträger durchgeführt werden müßte oder diese auf die „Amtshilfe" der Sozialhilfeträger angewiesen wären, also die Einkommensüberprüfung bei ihnen bliebe.

[25] Es bleibt zu berücksichtigen, daß z. B. Wohngeld weiterhin an jüngere Transferempfänger zu zahlen wäre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das betrifft die Pläne der Grünen, neben der Grundrente eine staatliche Zusatzversicherung einzuführen, aber auch die Tatsache, daß zusätzliche, vorher nicht durch staatliche Alterssicherungseinrichtungen erfaßte Kreise der Bevölkerung (ein Teil der Selbständigen) einbezogen werden soll. Selbst wenn ausschließlich die staatliche Grundrente vorgesehen ist (Miegel und Wahl), so deuten doch einerseits die in anderen Ländern gemachten Erfahrungen, andererseits die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte (Wunsch nach einer differenzierten, am früheren Lebensstandard anknüpfenden Alterssicherung) darauf hin, daß es nicht bei der ausschließlich auf eine Grundrente reduzierten staatlichen Alterssicherung bleiben dürfte:

So existiert z. B. in Schweden ein Zusatzrentensystem (ATP). Auch in Dänemark — einem der Länder mit der längsten Grundrenten-Tradition — wird über zusätzliche Alterssicherungseinrichtungen diskutiert. In Kanada wurde 1966 ergänzend zu den steuerfinanzierten Grundrenten eine beitragsfinanzierte Pflicht-Sozialversicherung (finanziert aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen, Canada Pension Plan) eingeführt. Und in der Schweiz, deren Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sich immer mehr einem weitgehend einheitlich hohe Renten gewährenden System annähert, ist 1985 eine obligatorische betriebliche Alterssicherung mit einkommensbezogenen Renten eingeführt worden (vgl. Wechsler [1986]). Früher oder später wird offenbar eine ergänzende „zweite Säule" unter staatlicher Regie oder (siehe Schweiz) eine Pflicht-Alterssicherung ergänzend zur Grundrente geschaffen[26].

Infolge des Abgabenbedarfs zur Finanzierung der Grund- und ggf. einer staatlichen Zusatzrente kann zusätzlicher Regelungs- und Kontrollbedarf erwachsen, um die Vermeidung von Abgaben zu mindern (auf die Frage der Abgabewiderstände wird in Abschnitt 11 eingegangen). Wenn die Finanzierung durch eine Bruttowertschöpfungssteuer erfolgen soll — wie in den Vorschlägen z. B. der Grünen vorgesehen —, so handelt es sich um eine neue Steuerbemessungsgrundlage, die u. a. die Erfassung zusätzlicher Größen in den Unternehmungen erfordert[27].

Zusätzliche Regelungen werden vor allem aber erforderlich zur Bewältigung des Überganges vom alten zum neuen System. Zwar werden von den Befürwortern der Grundrenten Überführungsprobleme nicht geleugnet, doch werden sie als recht einfach zu bewältigen dargestellt[28].

---

[26] Wird angestrebt, das Niveau staatlicher Alterssicherung zu reduzieren und dann möglichst niedrig zu halten, um weitgehend eine „Privatisierung" der Altersvorsorge durch Sparen zu erreichen, so wird zusätzliches Interesse an einer Absicherung der privaten Altersvorsorge — wozu insbes. Geldwertsicherung gehört — entstehen. Hieraus könnten auch vermehrt Vorschriften — z. B. hinsichtlich der Vermögensanlagen von Versicherungen — resultieren.

[27] Näheres findet sich hierzu in den Diskussionen über eine „Maschinensteuer" (Wertschöpfungsabgabe) als Ergänzung oder Ablösung bisheriger lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Vgl. u. a. *Schmähl* et al. (1984), S. 71-93.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soweit Übergangsregelungen bisher operationalisiert wurden, lassen sie in recht erheblichem Maße Eingriffe in bisher erworbene Rentenanwartschaften erwarten. So wird in der Regel eine Differenzierung der Rentenanwartschaften nach der Höhe vorgenommen, um dann u.a. die verschiedenen „Teile" der Rentenzahlungen oder Rentenansprüche unterschiedlich zu dynamisieren bzw. gar nominal „einzufrieren" bzw. „individuell festzusetzen". Über einen längeren Zeitraum werden auf jeden Fall zwei Systeme nebeneinander existieren.

Insgesamt ist aus meiner Sicht gegenüber der mit dem Übergang zu einem Grundrentensystem verbundenen Hoffnung auf verminderten Regelungsbedarf, Vereinfachung des Alterssicherungs- und insgesamt des Transfersystems erhebliche Skepsis angebracht. Vieles deutet darauf hin, daß — in besonderem Maße im Überführungszeitraum — zusätzlicher Regelungsbedarf erforderlich würde.

7. Reduzierung von öffentlichen Ausgaben und Abgaben?

Sowohl für die Begründung (Konstanz der Staatsausgabenquote und bessere Bewältigung insbes. demographisch bedingter Probleme — Miegel und Wahl) als auch für die Beurteilung von Grundrenten-Vorschlägen ist der Finanzbedarf bzw. die Höhe öffentlicher Ausgaben von besonderer Bedeutung: Zum einen besitzt für manche die Ausgabenhöhe geradezu eine eigenständige Bedeutung, vor allem in ordnungspolitischer Sicht, zum anderen (und dies in erster Linie) ist sie wichtig als Ausgangsinformation für die Wirkungsanalyse.

Im Hinblick auf die Höhe der öffentlichen Ausgaben und den dafür erforderlichen Finanzbedarf sei wieder unterschieden hinsichtlich:

— Grundrente *nach* Ablösung des alten Systems,
— Grundrente und obligatorischer Zusatzrente (Grüne), gleichfalls *nach* Auslaufen des alten Systems,
— Ausgaben/Finanzbedarf in der *Einführungsphase* des neuen bzw. der Abwicklungsphase des alten Systems.

7.1 Finanzbedarf für die Grundrenten

Anhand eines vereinfachenden Vergleiches mit dem gegenwärtigen System sei verdeutlicht, wie hoch der Finanzbedarf für Grundrenten heute wäre und in

[28] „Für den reibungslosen Übergang vom bestehenden auf das alternative System der Alterssicherung sind etwa 25 Jahre erforderlich. In diesem Zeitraum kann ohne größere Schwierigkeiten die Finanzierung auf neue Grundlagen gestellt, ein großer Teil der bestehenden Rentenansprüche abgewickelt und die weitere Entstehung von Ansprüchen gebremst werden" (*Miegel* und *Wahl* [1985], S. 74). „... jede Mark, die in den Zwangstransfer fließt, (ist) der privaten Vermögensbildung entzogen und umgekehrt. Die Alternative ist: beschleunigte (demographiebedingte) Expansion des Zwangstransfers, und zwar in nicht zu ferner Zukunft auch auf Kosten der privaten Vermögensbildung, oder Begrenzung des Zwangstransfers bei Aufrechterhaltung des bestehenden Vermögensbildungstrends. So einfach ist das Problem!" (*Miegel* [1985], S. 19).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

welchem Maße er stiege, wenn die hierbei üblicherweise verwendeten Vorausberechnungen über die Entwicklung des Alten- oder des Rentnerquotienten zugrundegelegt werden. Die Berechnungen beziehen sich dabei auf Arbeiter und Angestellte sowie (im Interesse einer unmittelbaren Vergleichbarkeit der quantitativen Angaben) auf eine ausschließlich auf Bruttolöhnen basierende Finanzierung. Gegenübergestellt werden also der im gegenwärtigen System erforderliche Beitragssatz und der zur Finanzierung von Grundrenten erforderliche lohnbezogene Abgabensatz. Dabei wird jeweils das Absicherungsniveau — gemessen als Relation der durchschnittlichen Altersruhegelder bzw. der (einheitlichen) Grundrente zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt — im Zeitablauf konstant gehalten und gefragt, welcher Abgabensatz bei veränderten „demographischen Bedingungen" erforderlich wäre.

Bezogen auf das Jahr 1984 hätte die Grundrente nach Miegel und Wahl 777,-- DM monatlich, nach Vorschlägen der Grünen 972,-- DM betragen. Setzt man diese Beträge in Beziehung zur durchschnittlichen Höhe der Altersruhegelder in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (zum 1. 7. 1984, also nach erfolgter Rentenerhöhung), so hätten die Grundrenten rund 75 % (Miegel/Wahl) bzw. 93 % (Grüne) der durchschnittlichen Altersrenten erreicht.

Für die Altersruhegelder in der gesetzlichen Rentenversicherung wäre ein Beitragssatz von rund 22 % erforderlich gewesen, wenn kein Bundeszuschuß gezahlt worden wäre. Die entsprechenden Abgabensätze betragen für die Grundrente nach Miegel/Wahl 16,5 % bzw. 20,5 % (Grüne).

Geht man davon aus, daß sich der Altenquotient (zahlenmäßiges Verhältnis von alten Menschen zu Erwerbsfähigen zwischen dem 20. und 60. Lebensjahr) im Zeitraum bis zum Jahre 2030 etwa verdoppeln wird, so wäre bei unverändertem Absicherungsniveau auch eine Verdoppelung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung auf rund 44 % erforderlich. Die demographischen Veränderungen führen notwendigerweise auch für die Grundrenten — bei unverändertem Absicherungsniveau — zu einer Verdoppelung des lohnbezogenen Abgabensatzes, also auf rund 33 % (Miegel/Wahl) bzw. 41 % (Grüne)[29].

Diese Angaben verdeutlichen, daß ein erheblich steigender Finanzbedarf zur Finanzierung der Grundrenten allein aufgrund der veränderten Altersstruktur zu erwarten wäre. Dies gilt selbst dann, wenn man berücksichtigt, daß die Grundrenten nicht mit der Entwicklung durchschnittlicher Bruttolöhne, sondern mit der von Nettolöhnen angepaßt werden. Hieraus würde nur dann ein schwächer steigender Finanzbedarf resultieren, *wenn* die *direkten* Abgaben relativ stiegen. Allerdings reduziert sich dann der Finanzbedarf — wie Modellberechnungen für die gesetzliche Rentenversicherung zeigen — nur in

[29] Will man unmittelbar mit sonst bekannten Vorausrechnungen über den künftigen Finanzbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung (erforderlicher Beitragssatz) vergleichen, so würde in der gesetzlichen Rentenversicherung ein lohnbezogener Beitragssatz im Jahre 2030 von etwa 36-38 % erforderlich sein, im Grundrentensystem nach *Miegel/Wahl* von etwa 27-28 %, nach den Vorstellungen der Grünen von etwa 34-35 %.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vergleichsweise geringem Maße. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß Befürworter von Grundrenten vor allem einen Anstieg indirekter Abgaben präferieren.

7.2 Finanzbedarf der obligatorischen Zusatzrenten

Die *obligatorische Zusatzrente der Grünen* erhöht den Finanzbedarf noch einmal beträchtlich. Allerdings sind die vorliegenden Informationen über Ausgestaltung und Zielgröße (Absicherungsniveau) recht unklar. So wird an einer Stelle (Die Grünen [1985], S. 84) ein Absicherungsniveau bei „40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren und stets durchschnittlicher Beitragszahlung" von 75 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts genannt, wobei aber allein 50 % durch die Grundrente abgedeckt würden. Die Zusatzrente würde also für diesen Fall die Grundrente um 25 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts aufstocken. An anderer Stelle (Die Grünen [1985 a], S. 7f.) wird für den soeben erwähnten Fall eines Durchschnittsverdieners mit 40 Versicherungsjahren allein für die Zusatzrente ein Absicherungsniveau von „45 Prozent der Bruttolohn- und Gehaltssumme" angegeben (es ist anzunehmen, daß hiermit das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt aller Arbeitnehmer gemeint ist).

45 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts entsprachen 1982 64,7 % des durchschnittlichen Nettoentgelts, 1985 waren es 67,0 %. Wenn dazu noch die Grundrente mit 50 % des Nettoarbeitsentgelts gezahlt würde, erzielte ein „Eckrentner" ein Absicherungsniveau von weit über 100 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts[30]. Wenn andererseits die 45 % des Bruttoentgelts einschließlich der Grundrente gedacht wären, hätte die Zusatzrente nach 40jähriger Versicherungsdauer mit etwa 15 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts nur eine marginale Bedeutung.

Geht man stattdessen von einem Absicherungsniveau für Grundrente und Zusatzrente zusammen von 75 % des durchschnittlichen Nettoentgelts aus (wie an anderer Stelle genannt), wobei 50 % durch die Grundrente und 25 % durch die Zusatzrente abgedeckt werden sollten, so kann man vereinfachend — um wieder einen unmittelbaren Vergleich mit dem gegenwärtigen System herstellen zu können — folgende Rechnung aufmachen:

Wenn heute bei einem Netto-Eckrentenniveau von 65 % (Eckrente bezogen auf das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt) ein lohnbezogener Finanzierungsbeitrag von 22 % (unter Einschluß der durch den Bundeszuschuß finanzierten Rentenausgaben) erforderlich ist, so wäre für ein Zusatz-Absicherungsniveau von 25 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts ein Beitragssatz von rund 8,5 % notwendig. Dieser wäre allerdings *ausschließlich durch Arbeitnehmer aufzubringen.* Er läge damit in der Nähe des Satzes, der heute als Arbeitnehmeranteil in der gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt wird. Unter-

[30] Unterstellt, die Relation zwischen Netto- und Bruttoarbeitsentgelt wäre etwa so hoch wie in den oben genannten Beispieljahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellt man wiederum eine im Zuge der Entwicklung bis zum Jahre 2030 erforderliche Verdoppelung des Abgabensatzes, so würde allein dieser zusätzliche Arbeitnehmer-Finanzierungsbeitrag auf rund 17 % der versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelte steigen. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß sowohl der Beitragstarif als auch die Bemessungsgrundlage nach den Vorstellungen der Grünen nicht identisch mit den gegenwärtigen Regelungen sind (man denke allein an den Freibetrag in Höhe der Grundrente).

Für das gesamte „Rentenpaket" der Grünen wären dann im Gegensatz zu den oben erwähnten 22 % an lohnbezogenen Abgaben im gegenwärtigen System bereits im Ausgangszeitraum ein Abgabensatz von 25,4 % erforderlich[31]. Dies zeigt, daß eine Ausweitung der Sozialausgaben und des Finanzbedarfs erfolgen würde.

Allein diese Finanzierungsüberlegungen — die noch völlig ohne Berücksichtigung der möglichen Reaktionen auf Ausgaben- und Finanzierungsgestaltung abgeleitet wurden — machen deutlich, daß bei Realisierung des Vorschlags der Grünen die zukünftig aus den Strukturänderungen resultierenden Probleme nicht etwa erleichtert, sondern verschärft würden[32].

Bevor auf Konsequenzen der Überführungsphase für die Höhe der Sozialausgaben und den Finanzbedarf eingegangen wird, sei folgendes Zwischenergebnis festgehalten:

Bei isolierter Betrachtung der Systeme führt das von den Grünen vertretene Konzept zu einer deutlichen Ausweitung von Sozialausgaben und Finanzbedarf. Berücksichtigt man allerdings, daß bereits für die Finanzierung der Grundrente ein hohes Abgabeniveau erforderlich wird, so erscheint die Hypothese nicht unplausibel, daß kein finanzieller und auch kein politischer Spielraum für die Realisierung einer Zusatzrente bestehen würde. Damit würde das Konzept der Grünen auf eine Einheitsrente reduziert, was jedoch erklärtermaßen von den Vertretern dieser Partei nicht gewollt wird — zumindest jetzt nicht, denn man spricht von einem Kompromiß zwischen Bedarfs- und

[31] Dieser Satz ergibt sich dann, wenn man statt eines Netto-Rentenniveaus von 65 % (das 22 % an lohnbezogenen Abgaben erfordert) ein Niveau von insgesamt 75 % (Grund- und Zusatzrente) finanzieren will.

[32] Auf einen näheren Vergleich der in Schriften der Grünen genannten Abgabensätze sei hier nicht eingegangen. An anderer Stelle wurde auf verschiedene Unklarheiten hingewiesen; vgl. *Schmähl* (1986), S. 123f. Auch auf die Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in seinem Gutachten für die Grünen, das nach Vorgaben der Grünen erstellt wurde, gehe ich hier nicht näher ein. Das DIW hält ja selbst einige dieser Vorgaben für nicht realistisch (insbes. hinsichtlich der Anrechnung bisheriger Transferzahlungen). Die Finanzbedarfsrechnung des DIW soll den *zusätzlichen* Finanzbedarf angeben, wie er bei Realisierung der Vorschläge der Grünen nach Beendigung der Übergangsphase entstehen würde. — Die Grünen schlagen auch vor, im Rahmen der Zusatzrente drei Kindererziehungsjahre (also zwei mehr als im geltenden Recht) einzuführen sowie die Altersgrenze generell auf 60 Jahre festzulegen und damit das entsprechende Absicherungsniveau ohne „versicherungsmathematische Abschläge" im Vergleich zu einem späteren Rentenbeginn zu realisieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leistungsgesichtspunkten, wenn eine Differenzierung der Rentenhöhe und keine Einheitsrente angestrebt wird[33].

Will man allerdings finanziellen Bewegungsspielraum für die Einführung einer Zusatzrente erlangen, so bliebe vor allem der Weg, das Niveau der Grundrente zu reduzieren. Dies wirft allerdings das Problem auf, daß dann u. U. einkommensmäßige Armut im Alter (wenn man die Sozialhilferegelungen als Untergrenze unterstellt) nicht vermieden werden kann. Dann wären aber für einen Teil der alten Menschen weiterhin ergänzende Sozialhilfezahlungen erforderlich. Ob dies gerade in den Problemfällen durch die Zusatzrente vermieden werden könnte, hinge davon ab, wie die Zusatzrente auch in Fällen des unzureichenden Erwerbseinkommens sichergestellt wird.

Den Intentionen der Grünen entspricht es aber wohl eher, ein möglichst hohes Grundrentenniveau festzulegen, das einkommensmäßige Armut im Alter vermeidet, da sowieso die „Leistungsorientierung", die der Zusatzrente zugrunde liegt, als höchst problematisch angesehen wird. Damit könnte sich — wenn auch im Niveau unterschiedlich — eine ähnliche Situation wie bei dem Vorschlag von Miegel und Wahl ergeben: Aus öffentlichen Mitteln wird ausschließlich eine Grundrente gewährt, und für einen Teil der Bevölkerung treten ergänzende Alterseinkünfte aus privater Vermögensbildung hinzu, abhängig von Sparfähigkeit und der Sparbereitschaft bei einem — nicht zuletzt aus demographischen Gründen — deutlich höheren Abgabenniveau.

Während die Verfechter einer „Strukturreform" der Rentenversicherung ein „ausgewogenes" Konzept durch Reduzierung des Rentenniveaus und höhere Abgabenbelastung (unter Einsatz verschiedener Instrumente) befürworten, handelt es sich bei Vorschlägen des Typs, wie sie von Miegel und Wahl vertreten werden, um eine einseitige Strategie der Reduktion des Rentenniveaus, eher im Sinne einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik" (im Interesse einer Konstanz des Abgabenniveaus). Die Strategie der Grünen ähnelt dagegen eher einer „ausgabenorientierten Einnahmenpolitik", bei der ein durch Struktureffekte sich erhöhendes und durch politische Zielvorgaben zusätzlich erhöhtes Ausgabenniveau über Anpassung der Finanzierungsinstrumente realisiert werden soll.

7.3 Finanzbedarf in der Übergangsphase

In der Überführungsphase tritt ein zusätzlicher Finanzbedarf (gemessen an dem des alten Systems) auf. Er wird zumeist in den Vordergrund gerückt, um die Probleme der Einführung von Staatsbürger-Grundrenten pointiert hervorzuheben.

---

[33] „Das grüne Rentenmodell stellt einen Kompromiß zwischen Vergangenheit und Zukunft dar: zwischen dem universellen Gedanken der Grundrente und dem ‚Leistungs'-Denken der beitragsbezogenen Zusatzrente. Die Ergänzung der Grundrente soll zudem einer Privatisierung der Altersvorsorge vorbeugen" (*Opielka* [1986], S. 4).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der zusätzliche Finanzbedarf für die Alterssicherung, der für die Bürger in der Übergangsphase entsteht, ergibt sich aus zwei Faktoren:

Erstens der *Aufstockung niedriger Einkommen* auf die Höhe der Grundrente, ohne daß in gleichem Umfang bisherige Transferzahlungen wegfallen (man denke allein an den Tatbestand der „verschämten Armut" sowie die Einbeziehung von Personen ohne (anzurechnende) Transfers), und

zweitens der *Abwicklung alter, im vorherigen System erworbener Ansprüche, die über die Höhe der Grundrente hinausgehen*, ohne daß durch die Finanzierung der dann fällig werdenden Ansprüche (in Form von Rentenzahlungen) selbst Ansprüche erworben werden. Eine entsprechende, über die Grundrente hinausgehende Absicherung erfordert dann *zusätzliche* (private) Altersvorsorge.

Der zweitgenannte Aspekt kann — und darauf scheinen Vorstellungen der Grünen hinauszulaufen — dadurch vermieden oder reduziert werden, daß ein Finanzierungsbeitrag zu einer Zusatzversicherung erhoben wird, wobei die zufließenden Einnahmen zunächst noch (bevor Auszahlungen der neuen Zusatzversicherung erforderlich werden) zur Abwicklung alter Ansprüche des bisherigen Systems dienen. Oder es werden alte Ansprüche in das neue System überführt und dann über die Finanzierungsbeiträge zur Zusatzversicherung abgewickelt. Insoweit, wie die Zusatzversicherung äquivalente Leistungen zum bisherigen System (unter Ausschaltung der Grundrente) bereitstellt, würde sich vom Volumen her nichts ändern. Allerdings ist das Zusatzrentensystem der Grünen — worauf in Abschnitt 9. noch eingegangen wird — in starkem Maße von interpersonellen Umverteilungselementen geprägt. Außerdem sollen die über die Grundrente hinausgehenden Ansprüche aus dem alten System „eingefroren", also nicht dynamisiert werden, so daß sie sich im Zeitablauf deutlich reduzieren, und zwar real und auch relativ zum steigenden Einkommensniveau.

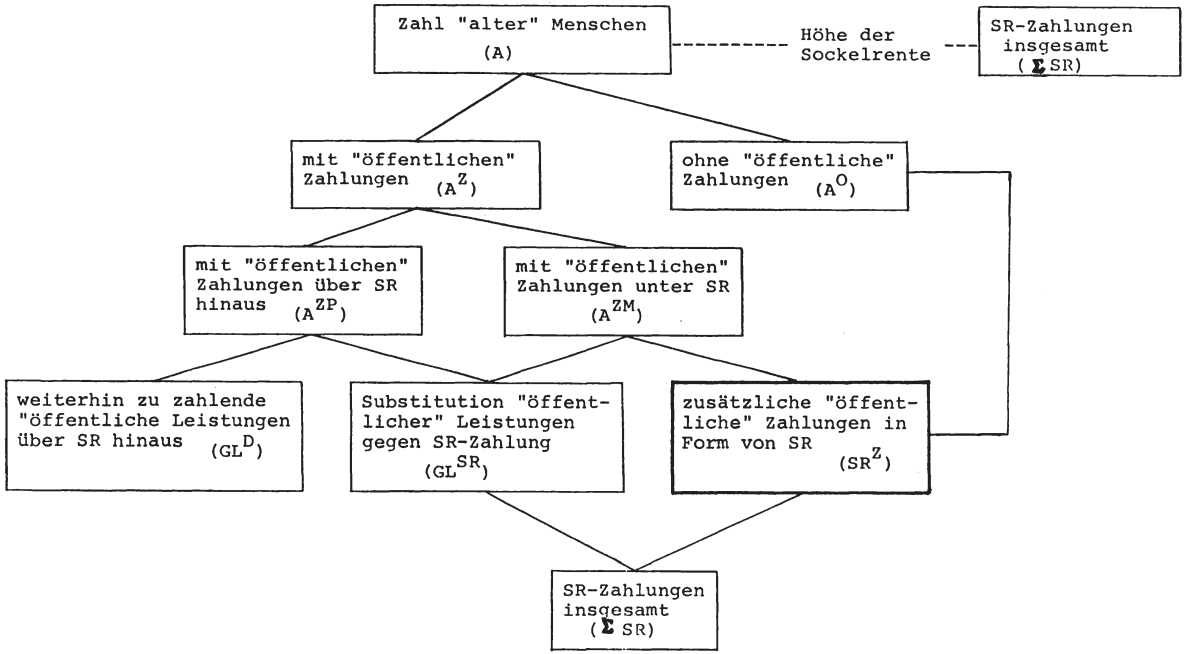
Ähnliche Anspruchsreduktionen sind in den Vorschlägen von Miegel und Wahl enthalten. In beiden Fällen stellt sich die — hier nicht behandelte — Frage, *ob dies rechtlich realisierbar ist* (den politischen Gestaltungswillen muß man ja jeweils unterstellen); vgl. hierzu u.a. Leyendecker (1986).

Wenn — was oben zu begründen versucht wurde — auch im Modell der Grünen keine Zusatzrente eingeführt würde, so stellt sich das Problem der Abwicklung alter Ansprüche durch Finanzierungsbeiträge, die selbst keinen Anspruch auf Alterssicherung (über die Grundrente hinaus) begründen, nach beiden Konzepten in ähnlicher Weise. Die Aufstockung niedriger Einkommen auf die Höhe der Grundrente erfordert dagegen im Grünen-Modell einen höheren Finanzbedarf.

Im Vorschlag von Miegel und Wahl ist nicht eindeutig spezifiziert, wann die Grundrente an alle gezahlt werden soll. Der späteste Zeitpunkt dürfte das Ende der ersten Phase des Übergangszeitraums sein (also nach 10 Jahren).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 4: **Komponenten des zusätzlichen Finanzbedarfs bei Einführung einer Staatsbürger-Grundrente**



SR = Staatsbürger-Grundrente (Sockelrente)

Quelle: Schmähl (1974), S. 132.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der zusätzliche, im Zeitpunkt der Systemumstellung erforderliche Finanzbedarf wird maßgeblich bestimmt durch die auf die Staatsbürger-Grundrente anzurechnenden Transferarten sowie die Höhe der hierfür jeweils bestehenden Ansprüche. Für die Abwicklung des „alten Systems" verbleiben die über die anzurechnenden Transferzahlungen hinausreichenden, weiterhin zu zahlenden Transfers. Übersicht 4 gibt einen vereinfachten Überblick über die mit der Ermittlung des zusätzlichen Finanzbedarfs verbundenen Rechenschritte. Die Genauigkeit dieser Berechnungen hängt auch von der Güte des statistischen Materials ab. Insbesondere sind — zumindest im relevanten Bereich nahe der Höhe der Grundrente — hinreichend fein untergliederte Häufigkeitsverteilungen der einzelnen Transferarten erforderlich.

In einer auf Daten des Jahres 1968 basierenden eigenen Berechnung zur Ermittlung des Aufstockungsbetrages (Schmähl [1974]) wurde ausgegangen von einer Altersgrenze von 65 Jahren sowie einer Höhe der Grundrente von rund 40% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts — also einer an der Sozialhilfe orientierten Höhe. Dies entspricht den Vorgagen bei Miegel und Wahl (1985); diese Autoren legen allerdings eine Altersgrenze von 63 Jahren zugrunde.

Für das Jahr 1968 kam ich auf einen zusätzlichen Finanzbedarf von 6 Milliarden DM (Schmähl [1974], S. 156). Rechnet man diesen Betrag einmal mit dem Anstieg des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts auf das Jahr 1984 hoch, so ergibt sich ein Betrag von rund 16 Milliarden DM für das Jahr 1984. Hierbei ist implizit unterstellt, daß im Prinzip alle Transferarten und relevanten Einkommensbeträge der Empfänger sowie die Grundrente gemäß der Zuwachsrate des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts gestiegen sind.

Orientiert an den obigen Angaben und unter Berücksichtigung der niedrigeren Altersgrenze bei Miegel und Wahl (63 Jahre) dürfte der zusätzliche Finanzbedarf für die Grundrente in Höhe von 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts 1985 bei (mindestens) 20 Milliarden DM gelegen haben (Schmähl, in: DIE ZEIT [1985]). Clausing (1985, S. 485) nennt einen Betrag von rund 19 Milliarden DM.

Miegel und Wahl sehen eine Einführungsphase (Phase I, vgl. Übersicht 3) vor, in der die höheren Ansprüche abgeschmolzen werden sollen. Hierdurch wird aber — entgegen dem Einwand von Miegel (in: DIE ZEIT [1985]) — der *aufzustockende* Betrag und damit der dafür erforderliche Finanzbedarf nicht gemindert, wohl aber die Höhe der alten, noch abzugeltenden Ansprüche.

Nach Vorgaben der Grünen hat das DIW — auf der Basis von Werten von 1982 — den zusätzlichen Finanzbedarf für deren Vorschlag berechnet. Für die Grundrente beläuft er sich — geht man von den vom DIW für angemessen gehaltenen Vorgaben aus — für das Jahr 1982 bei einer Grundrente von rund 48% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts (900,-- DM pro Monat) auf rund 77 Milliarden DM; bei 800,-- DM, was ungefähr 42 % des Netto-Durchschnittsentgelts entsprach, wären es rund 53 Milliarden DM; DIW (1985,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

S. 45 f.). Legt man die Vorgaben der Grünen zugrunde, so waren es 55 Milliarden DM bzw. 31 Milliarden DM. Man beachte für einen Vergleich mit den Modellvorstellungen von Miegel und Wahl, daß bei den Grünen die Altersgrenze für die Grundrente mit 60 Jahren festgesetzt wurde.

Berechnungen über die Entwicklung des Finanzbedarfs im Zeitablauf für diese beiden aktuellen Grundrentenmodelle liegen nicht vor[34].

8. Erweiterung des Entscheidungsspielraums der Wirtschaftssubjekte und mehr Privatisierung der Alterssicherung?

Die Frage, ob die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte durch die Entscheidung für eine solche Systemumstellung besser zur Geltung kommen können, sei hier vor allem im Hinblick auf die Präferenzen hinsichtlich
— der Gestaltung der Alterseinkommen und
— der Einkommensverwendung
kurz erörtert. Auf Arbeitsangebotspräferenzen wird im Zusammenhang mit dem Stichwort „Entkoppelung von Arbeit und Einkommen" in Abschnitt 10 eingegangen.

Im Gegensatz zu manchen Befürwortern der Grundrente halte ich die These für plausibel, daß die Wirtschaftssubjekte für ihr Alter ein Einkommen anstreben, das in enger Beziehung zu dem des Erwerbslebens (zumindest in dessen Spätphase) steht. Dies kann Ergebnis der Wünsche der Wirtschaftssubjekte sein, wie andererseits aber die Präferenzen auch durch bestimmte Erfahrungen und Bedingungen geprägt werden. So besitzt Deutschland eine lange Tradition einkommensbezogener Alterssicherung — im Gegensatz z. B. zu Großbritannien. Aber selbst wenn die Präferenzen im Zeitablauf als änderbar anzusehen sind, so spielt für die Frage der Akzeptanz eines bestimmten Alterssicherungssystems (also dafür, ob ein neu konzipiertes System eher von den Wirtschaftssubjekten akzeptiert und folglich weniger Widerstände auslösen würde) eine wichtige Rolle, inwieweit das Alterssicherungssystem (weitgehend) den Wünschen der Wirtschaftssubjekte entspricht. Dabei ist sicher unumstritten, daß eine weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung eine Vermeidung einkommensmäßiger Armut im Alter durch staatliche Maßnahmen wünscht. Doch sagt dies noch nichts darüber aus, ob damit weitgehend einheitlich hohe staatliche Transferzahlungen im Alter gewünscht werden, wie daraus manchmal vorschnell gefolgert wird.

Eine im November 1985 vom Emnid-Institut durchgeführte repräsentative Befragung (Bundesarbeitgeberverband Chemie [1986]) ergab, daß drei Viertel aller Befragten eine einkommensmäßige soziale Sicherung entsprechend ihrem individuellen Beitrag befürworteten. Nur ein Viertel der Befragten war für gleich

[34] Seit meiner 1974 publizierten Arbeit sind m. W. keine eingehenderen Untersuchungen über die theoretischen und empirischen Probleme einer Überführung eines einkommensbezogenen Alterssicherungssystems in ein Staatsbürger-Grundrentensystem vorgelegt worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hohe Leistungen an alle. Auch die schon erwähnten Erfahrungen, daß in Ländern mit Grundrenten zusätzliche staatliche oder andere obligatorische Sicherungseinrichtungen hinzukommen, macht das Interesse der Bürger an differenzierten Einkommen im Alter deutlich (vgl. hierzu auch Schäfer [1980]). Diesen Wünschen versuchen ja auch Die Grünen durch die Zusatzrenten Rechnung zu tragen. Interessant ist auch die 1985/86 in Großbritannien gemachte Erfahrung, daß in diesem Land mit langer „flat rate"-Tradition die von der konservativen britischen Regierung im Sommer 1985 in einem „Green Paper" angekündigten Pläne zur Abschaffung der (erst vergleichsweise kurze Zeit bestehenden und noch in der Einführungsphase befindlichen) einkommensbezogenen Alterssicherung (SERPS) auf weit verbreiteten und zum Teil sehr intensiven Widerstand stießen, mit der Folge, daß die Regierung von ihrem weitreichenden Vorschlag Abstand nahm. Laut dem im Dezember 1985 dann von der Regierung vorgelegten „White Paper" soll — wenn auch nicht unverändert — an einkommensbezogenen Renten festgehalten werden[35].

Es kann m. E. als plausible Hypothese festgehalten werden, daß für einen großen Teil der Bevölkerung der Übergang zu einheitlichen Staatsbürgerrenten nicht ihren Präferenzen hinsichtlich der Gestaltung der Einkommenssituation im Alter Rechnung tragen würde.

Allerdings werden manche Befürworter der Grundrenten einwenden, daß ja die Wirtschaftssubjekte die erwünschte Differenzierung über private Vorsorge realisieren können. Haben denn die Wirtschaftssubjekte nicht vermehrt Möglichkeiten zu einer den jeweiligen Verwendungswünschen in den verschiedenen Phasen des Lebenszyklus eher entsprechenden Art der Einkommensverwendung, wenn ihr Einkommen in einem Grundrentensystem in geringerem Maße mit Zwangsabgaben für die Alterssicherung belastet wird und ihnen nicht mehr — wie bisher — der Antrieb (und die Notwendigkeit) zu privater Vorsorge durch staatliche „Vollsicherung" abgenommen wird?

Die bisherigen Ausführungen dürften deutlich gezeigt haben, daß für dieses Kernstück der liberal-ordnungstheoretisch orientierten Argumentation die Voraussetzungen (*erhöhte Sparfähigkeit*) kaum oder erst nach langer Übergangszeit gegeben sein könnten. Denn es wird von einer Reduktion der Abgaben ausgegangen, mit der für Jahrzehnte in dem erhofften Maße allenfalls dann gerechnet werden kann, wenn in krasser Weise in bereits bestehende Rentenansprüche eingegriffen würde.

Je nach der Ausgestaltung der Übergangsregelung ist statt mit einer Senkung mit einer Erhöhung der Abgabenbelastung zu rechnen. Dies mindert die Sparfähigkeit für private (freiwillige) Altersvorsorge. Wenn man den Über-

[35] Einer im Februar 1986 veröffentlichten bevölkerungsrepräsentativen Umfrage in den Niederlanden war gleichfalls zu entnehmen, daß eine Mehrheit der Bevölkerung die Einführung eines allgemeinen Grundeinkommens für eine „schlechte Idee" hielt. Auch unter den Befragten mit dem geringsten Einkommen fand sich hierfür keine Mehrheit (Emnid [1986]).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gangszeitraum auf 25 bis 35 Jahre beziffert und unterstellt, eine Systemumstellung solle im Jahre 1990 beginnen, so würde sich diese bis zum Jahr 2015 oder 2025 hinziehen, bevor die (unterstellt im Niveau niedrigeren) Grundrenten ausschließlich als staatliche Alters-Transferzahlungen gezahlt würden. Für die Altersjahrgänge, die relativ bald danach aus dem Erwerbsleben ausscheiden würden, wäre die Sparfähigkeit — selbst unabhängig von demographisch bedingten Belastungserhöhungen — durch Zusatzausgaben im Übergangszeitraum bei gleichzeitiger Abwicklung alter Ansprüche gemindert. Erst für die Jahrgänge, die nach der Jahrtausendwende in das Erwerbsleben eintreten werden, würde das niedrigere Grundrentenniveau zu finanzieren sein. Allerdings würden dann demographisch bedingte höhere Finanzierungsbelastungen auftreten. Von einer gesteigerten Sparfähigkeit im Vergleich zur Situation im heutigen Alterssicherungssystem kann also auch für diese Kohorten nicht ohne weiteres ausgegangen werden.

Neben der Sparfähigkeit ist die *Sparbereitschaft* zu beachten, die — so eine oft vertretene Auffassung — durch soziale Altersvorsorge zumindest deutlich gemindert werde (eines der wichtigsten Sparmotive entfalle). Zunächst: Wenn die Wirtschaftssubjekte — was nach den Ausführungen im vorigen Abschnitt ja nicht unplausibel ist — eine am früheren Einkommen anknüpfende, differenzierte Absicherung wollen *und* wenn diese eine ähnliche Höhe erreichen soll wie gegenwärtig, so müßten sie in entsprechendem Maße vorsorgen. Anders ausgedrückt, die gegenwärtige Regelung würde für einen weiten Kreis der Betroffenen keine Verzerrung ihrer Präferenzen (zumindest in einem größeren Teil des Einkommenszyklus) darstellen, sondern ihnen weitgehend entsprechen.

Doch selbst wenn von einem Interesse an differenzierten, am früheren Einkommen anknüpfenden Alterseinkommen ausgegangen wird, so kann nicht generell eine auch *frühzeitig* genug einsetzende Sparbereitschaft unterstellt werden. Das Phänomen der „Minderschätzung künftiger Bedürfnisse" birgt die Gefahr in sich, daß der Einkommensbedarf im Alter unterschätzt bzw. zu spät bewußt wird, so daß die nun freiwillige Altersvorsorge erst deutlich später einsetzt als sie jetzt über die staatliche Altersvorsorge via Beitragsabführung erzwungen wird (Alterssicherung als meritorisches Gut). Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, daß das Einkommen im Alter den angestrebten Vorstellungen nicht entspricht. Ein weiteres Problem bei der Realisierung der Präferenzen besteht in der adäquaten Einschätzung des Inflationsrisikos und der eigenen Einkommensentwicklung im Lebensablauf. Erfahrungen, die sich (gewissermaßen in Form von Momentaufnahmen) mit Blick auf die Einkommenssituation älterer Kollegen bilden, können trügerisch sein[36]. Gemindert würden diese Gefahren allerdings durch eine weitere Verbreitung dynamischer privater Lebensversicherungsverträge.

[36] Belegt wird dies durch die unterschiedlichen Informationen über den Lohnverlauf im Erwerbsleben, wie sie aus Längsschnittdaten im Vergleich zu Querschnittsinformationen über die Höhe des Lohns in einzelnen Altersklassen abgeleitet werden; vgl. *Schmähl* (1986 c).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt erscheint die Begründung einer Systemumstellung mit dem Argument, daß die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte dann eher oder verstärkt zum Tragen kommen könnten, wenig überzeugend. Sie dürfte vor allem aus einer isolierten Gegenüberstellung von einkommensbezogenem Alterssicherungs- und Grundrenten-System abgeleitet sein, ohne hinreichende Berücksichtigung der lang andauernden Übergangsprozesse, der tatsächlichen Präferenzen der Wirtschaftssubjekte hinsichtlich der einkommensmäßigen Gestaltung ihrer Altersphase und damit ihrer Alterssicherung sowie der bei einer Unterschätzung der aus Minderschätzung künftiger Bedürfnisse resultierenden Folgen.

Die Einschätzung von Miegel (1985, S. 24), daß nach 25 Jahren — also nach Auslaufen der Übergangsperiode — ein Drittel der Bevölkerung nur auf die Grundrente angewiesen wäre[37], ein weiteres Viertel aufgrund von Vermögen die Inanspruchnahme der Grundrente „um Jahre" hinausschieben und sie damit „beträchtlich erhöhen" könnte, während für die restlichen rund 40 % der Bevölkerung die Alterssicherung in „erheblichem Umfange aus anderen Quellen" gespeist würde, ist weder datenmäßig belegt noch angesichts der oben erwähnten Aspekte unmittelbar überzeugend.

Mit den bisher vorgetragenen Überlegungen ist zugleich zum Teil eine Antwort auf die Frage gegeben, ob es durch den Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten zu einer stärkeren Privatisierung der Altersvorsorge käme. Wenn die Wirtschaftssubjekte ähnliche Absicherungsniveaus anstreben wie sie gegenwärtig bestehen, dann wäre dies in dem einstufigen System (Miegel/Wahl) im Prinzip sicherlich der Fall. Inwieweit sie es jedoch tatsächlich realisieren können, ist eine andere Frage[38]. Bei Reduzierung der staatlichen Aktivität ausschließlich auf die Grundrente in Höhe des Sozialhilfeniveaus sind die Wirtschaftssubjekte in höherem Maße auf die private Altersvorsorge angewiesen, soll ihr Lebenshaltungsniveau im Alter nicht allzu kraß von dem der Erwerbsphase abweichen. Doch Privatisierung ist ja kein aus sich heraus begründbares Ziel, sondern ein *Mittel*. Soweit es dazu dienen soll, die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte stärker zum Tragen zu bringen, sind die Zweifel daran oben begründet worden. Auf die damit verbundene Entlastung des Arbeitsvertrages von Aufgaben sozialer Sicherung wird im folgenden Abschnitt 10 eingegangen.

Ob die erhofften Wirkungen im Hinblick auf das *Kapitalmarktangebot* (also Ersparnisbildung) und damit zusätzliche Mittel zur *Investitionsfinanzierung* realistisch sind, braucht hier im einzelnen nicht dargelegt zu werden. Bereits in einer früheren Untersuchung wurde zu zeigen versucht, daß die damit verbunde-

---

[37] Warum das gegenüber heute eine deutliche Verbesserung ist (wie von *Miegel* betont), bleibt offen. Es kann sich doch nur um diejenigen handeln, die heute Sozialhilfeansprüche besitzen, sie aber nicht realisieren.

[38] Auch die Erwartung, über betriebliche Alterssicherung breit gestreut und in differenzierender Weise eine einkommensbezogene Alterssicherung zu erreichen, erscheint angesichts bisheriger Erfahrungen allzu optimistisch. Vgl. zum Überblick *Schmähl* (1986 f).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen Erwartungen nicht nur auf einer Vielzahl zum Teil durchaus strittiger Hypothesen (insbes. über Verhaltensweisen) basieren, sondern daß die Erwartungen über eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis — insbes. unter Berücksichtigung der Übergangsphase — aus meiner Sicht allzu optimistisch sind (Schmähl [1974])[39]. Auch stellt sich die Frage, ob selbst dann, wenn vermehrt private Ersparnis vorliegen würde — was zumindest für den Übergangszeitraum wenig wahrscheinlich ist —, diese auch zu erhöhter Kapitalbildung genutzt und zu einer Steigerung des Wirtschaftswachstums führen würde. Auch zu diesem Fragenkreis existiert eine ausgedehnte wissenschaftliche Diskussion. Da hierzu eigene Arbeiten vorliegen, sei diesen Fragen an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen[40]. Festzuhalten bleibt hier, daß es eine Fülle begründbarer Zweifel an dem Realisierungsgehalt der mit einer solchen Systemumstellung verbundenen Hoffnungen gibt, so daß eine Systemumstellung mit diesen Zielen folglich nicht überzeugend begründbar ist bzw. nicht erwartet werden kann, daß die angestrebten Ziele durch das favorisierte Mittel realisiert werden.

9. Klarere Trennung zwischen interpersoneller und intertemporaler Einkommensumverteilung und Minderung interpersoneller Umverteilung im staatlichen Alterssicherungssystem?

Auch bei diesen Fragen ist wieder zu trennen zwischen Grundrente und Zusatzrente nach Auslaufen des alten Systems sowie den Übergangsregelungen.

Daß die Grundrente in höherem Maße interpersonelle Umverteilung bewirkt als das gegenwärtige Alterssicherungssystem, ist unstrittig und wird ja auch angestrebt. Eine nach Bedarfsgesichtspunkten gestaltete Leistung wird nach Gesichtspunkten der Leistungsfähigkeit finanziert. Dies ist ein Musterbeispiel für die Gestaltung der Alterssicherung nach dem Modell eines Steuer-Transfer-Systems. Wird ausschließlich die Grundrente eingeführt, so wird im Prinzip die intertemporale Umverteilung im Lebensablauf ausschließlich über private Vorsorge erfolgen, interpersonelle und intertemporale Umverteilung wären institutionell getrennt.

Welche Gruppen in welchem Ausmaß Begünstigte oder Belastete im Grundrenten-System sind, hängt von der Art der Finanzierung ab. Die Befürworter von Grundrenten treten insbes. für eine Verstärkung der Finanzierung über

---

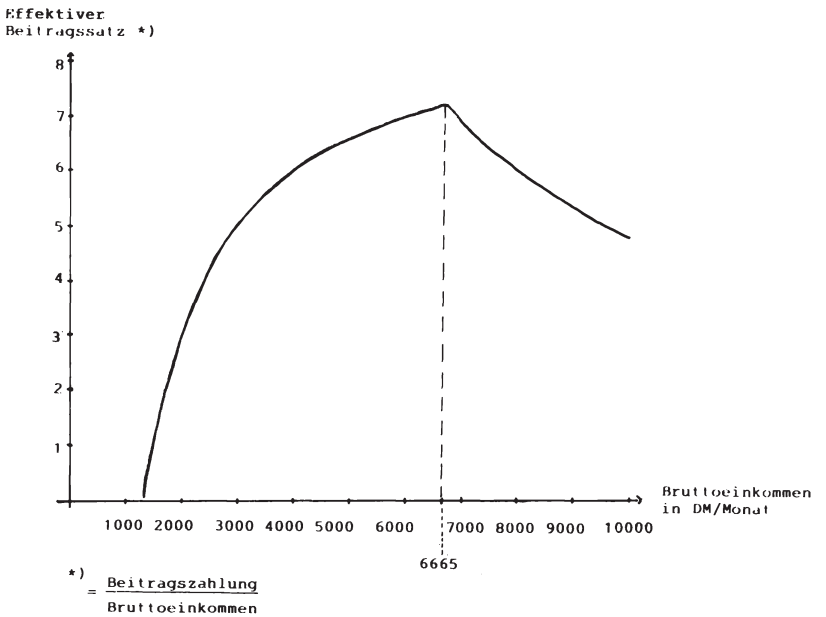
[39] Die Diskussion über Auswirkungen der Sozialversicherung auf die Ersparnisbildung reicht zumindest bis ins 19. Jh. zurück, als über die Einführung der Sozialversicherung diskutiert wurde. Unterschiedliche Positionen — besonders auch unter Berücksichtigung der Überführungsphase — und Diskussion unterschiedlicher Verhaltensannahmen finden sich bei *Schmähl* (1974). Als Zusammenfassung der neueren Forschung sei verwiesen auf *Munnell* (1985) und *Streissler* (1986).

[40] Zur Diskussion über Kapitaldeckungsverfahren im Vergleich zum Umlageverfahren und ihre Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung vgl. *Schmähl* (1980) sowie — als knapp gefaßten Überblick — *Schmähl* (1986 b, letzter Teil).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 5

Beitragsbelastung bei Finanzierung der Zusatzrente der „Grünen"



indirekte Abgaben ein. Der hiermit verbundene regressive Verteilungseffekt mindert den tendenziell progressiven Verteilungseffekt der Grundrenten.

Die von den Grünen vorgeschlagene Zusatzrente wird als „beitragsäquivalent" (Die Grünen [1985], S. 84) bezeichnet[41]. Abgesehen von den drei Kindererziehungsjahren je Kind, die auch aus Beiträgen finanziert werden sollen (ebenda, S. 84), ist unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten insbes. der Beitragstarif zur Finanzierung der Zusatzrente zu erwähnen: Er sieht einen Freibetrag und eine Beitragsbemessungsgrenze vor. Der Freibetrag soll bei einer Grundrente von rund 1 000,-- DM ein Bruttoeinkommen von 1 333,-- DM frei von der Beitragsabführung lassen. Durch den Freibetrag verläuft die Beitragsbelastung (Zahllast) bis zur Beitragsbemessungsgrenze progressiv (indirekte

[41] „Auf die steuerfinanzierte Grundrente soll eine *beitragsfinanzierte Versichertenrente* aufbauen, gesetzlich und obligatorisch, wobei keine Beitragsbemessungsgrenzen nach oben existieren. Es besteht allerdings die Möglichkeit, Höchstbeiträge und auf jeden Fall Höchstrenten einzuführen". Dies wird charakterisiert als ein „... Modell einer steuerfinanzierten Grundrente und darauf aufbauenden Versicherungsrenten, das die Beitragsäquivalenz nur für den Bereich der Grundsicherung aufhebt, dort allerdings vollständig" (*Opielka* et al. [1985], in: Die Grünen [1985], S. 78).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Progression), ab der Beitragsbemessungsgrenze — wie im gegenwärtigen System — dann regressiv, stets bezogen auf das zur Finanzierung herangezogene Bruttoeinkommen (nicht nur das Bruttoarbeitsentgelt) und ausschließlich betrachtet in der Periode der Beitragsabführung.

Übersicht 5 verdeutlicht den Verlauf des effektiven (durchschnittlichen) Beitragssatzes bei einem Beitragssatz von 9 %, einem Freibetrag von 1330,-- DM und einer Beitragsbemessungsgrenze von 6665,-- DM (das Fünffache des Freibetrags; im derzeitigen System betrug sie 1985 5400,-- DM) (Die Grünen [1985], S. 84).

Worauf sich der Zusatz-Rentenanspruch beziehen soll (außer auf die Anzahl der Versicherungsjahre und die Kindererziehungszeiten), ist aus den Vorschlägen nicht klar ersichtlich. Das Absicherungsniveau wird ja anhand von Arbeitsentgelten definiert (wobei — wie oben dargelegt — unklar ist, ob es am Brutto- oder Nettoarbeitsentgelt orientiert sein soll; vgl. nochmals Übersicht 3). Die Beitragserhebung orientiert sich jedoch am Gesamteinkommen (Die Grünen [1985 a], S. 8). Da jedoch die Zusatzrente nicht nur auf die Arbeitnehmer beschränkt sein dürfte, kommt als Bemessungsgrundlage für Beiträge der „Erwerbstätigen" nicht nur das Arbeitsentgelt in Frage. Bevor u. a. diese Fragen nicht geklärt sind, kann auch über das Ausmaß, in dem Beitragsäquivalenz verwirklicht wäre, nur begrenzt etwas gesagt werden. Deutlich dürfte aber sein, daß die Einführung eines Beitrags-Freibetrages zu einer deutlichen Durchbrechung der Beziehung zwischen Leistung (Beitrag) und Gegenleistung (Rente) führt. Anders wäre es nur, würde der Rentenberechnung jeweils eine Einkommensgröße nach Abzug des Freibetrags zugrunde liegen. Dies würde allerdings dazu führen, daß diejenigen mit niedrigerem Einkommen einen besonders niedrigen Zusatzrentenanspruch erwerben könnten. Generell ist ja die Zusatzrente sowieso an die Erwerbstätigkeit gekoppelt (Die Grünen [1985], S. 83).

Nach den bisher vorliegenden Angaben über die Ausgestaltung der Zusatzrente ist damit zu rechnen, daß sie gleichfalls in nicht unbeträchtlichem Maße interpersonell umverteilend wirkt und insofern keine Trennung von interpersoneller Umverteilung (konzentriert auf die Grundrente) und intertemporaler Umverteilung, (verwirklicht durch die Zusatzrente) erfolgt[42].

Besonders tiefgreifende interpersonelle Umverteilungseffekte werden durch die Übergangsvorschriften sowohl nach den Vorschlägen von Miegel und Wahl als auch der Grünen ausgelöst. In beiden Vorschlägen ist eine Differenzierung der bisher erworbenen Ansprüche vorgesehen. Zudem wird bereits hier die Möglichkeit, durch Abgaben eigene Alterseinkommensansprüche zu erwerben, stark begrenzt (Phase I Miegel/Wahl, Abbau der Beitragsfinanzierung, die allein Anspruchserwerb ermöglicht, innerhalb von 10 Jahren; die Übergangs-

[42] Damit dürften hoffentlich Zweifel an meiner Aussage, daß es sich bei der Zusatzrente der Grünen schwerlich um eine beitragsäquivalente Ausgestaltung handelt — wie sie *Wagner* (1986 Fußnote 26) äußert — ausgeräumt sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorschriften bei den Grünen sind in dieser Hinsicht noch nicht operationalisiert).

Die über die Grundrente hinausreichenden Ansprüche werden entweder gar nicht mehr dynamisiert (Grüne) oder schwächer als die Grundrente angehoben (Miegel / Wahl). D. h., die durch frühere Beitragszahlungen erworbenen Ansprüche werden nicht einheitlich, sondern differenziert nach ihrer Höhe „verzinst".

Will man ein System in ein anderes überführen, so ist bei vorherigen durch Beiträge erworbenen Ansprüchen allerdings durchaus eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Gruppen der Bevölkerung angezeigt. Zumindest die folgenden Gruppen sind im Hinblick auf ihre Altersvorsorge zu unterscheiden:

— Rentner (Personen, die bereits Rentenzahlungen erhalten);
— Personen mit schon im alten System erworbenen Ansprüchen, die sich relativ nahe der relevanten Altersgrenze befinden;
— Personen mit (noch geringen) Ansprüchen im Rahmen des alten Systems, die sich in einem frühen Stadium der Erwerbstätigkeitsphase befinden;
— Personen, die zum Zeitpunkt der Systemumstellung noch keine Ansprüche an das alte System erworben haben bzw. noch nicht in die Erwerbsfähigkeitsphase eingetreten sind.

Die Zumutbarkeit veränderter Bedingungen, wie sie durch ein neues Alterssicherungssystem geschaffen werden, und damit auch die Möglichkeit, auf veränderte Bedingungen zu reagieren, steigt von Gruppe zu Gruppe.

Aber auch denjenigen, die bereits Renten erhalten oder relativ dicht vor der Altersgrenze stehen, sollen nach den erwähnten Vorschlägen die alten Ansprüche nicht in dem Maße honoriert werden, wie es nach dem alten System zu erwarten wäre, sondern in einer differenzierten, allein an der Rentenhöhe anknüpfenden Weise. Dabei kann die Situation eintreten, daß jemand, der vergleichsweise geringe Ansprüche im Rahmen des staatlichen Systems besitzt, aber in hohem Maße Altersvorsorge durch privates Sparen betrieben hat, aufgrund der unterschiedlichen Behandlung der zu berücksichtigenden Ansprüche relativ besser gestellt wird als jemand, der ausschließlich (höhere) Ansprüche im Rahmen des staatlichen Systems erworben hat. Verteilungspolitisch wäre dies ein unbefriedigendes Ergebnis.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Finanzierung zunehmend durch indirekte Abgaben erfolgen soll, die tendenziell (zumindest soweit man die Perioden-Einkommensverteilung betrachtet) regressive Verteilungswirkungen besitzt. Auf diesem Wege wird dann zur Finanzierung alter Ansprüche (der Rentenzahlungen) und zur Finanzierung der Grundrenten beigetragen, ohne daß hierdurch ein Rentenanspruch erworben wird.

Das Ausmaß der insgesamt abzuwickelnden alten Ansprüche ist — in anderem Zusammenhang — kürzlich von Heinz Grohmann berechnet worden. Grohmann (1986) errechnete für Ende 1984 bei einer Altersgrenze von 60 Jahren ein „erforderliches Deckungskapital" (kapitalisierte Rentenansprüche) von rd.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5389 Mrd. DM[43], etwa das Vierfache des Volkseinkommens (zum Vergleich: Der gesamte Sachkapitalbestand der deutschen Volkswirtschaft betrug zu diesem Zeitpunkt 5697 Mrd. DM!). Soweit individuelle Ansprüche über die Grundrente hinausreichen, wären sie im Übergangszeitraum abzuwickeln. Welche (kapitalisierte) Summe an Grundrentenansprüchen bestehen würde, ist m.W. noch nicht errechnet worden.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß in der Übergangsphase — orientiert man sich an den bisher hierzu geäußerten Vorstellungen — nicht nur das bisherige Alterssicherungssystem faktisch zu einem Steuer-Transfer-System (primär gekennzeichnet durch interpersonelle Umverteilungsvorgänge) umgestaltet wird, sondern daß auch beträchtliche Eingriffe in bereits erworbene Ansprüche erfolgen und verteilungspolitisch zumindest sehr diskussionsbedürftige Wirkungen zu erwarten wären.

Auf die Frage, inwieweit es bei gegebener Rechtslage (ohne Änderung des Grundgesetzes) möglich ist, derartige Veränderungen vorzunehmen (was ja nicht nur die Abwicklung alter Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern gleichzeitig auch die in der Beamtenversorgung betrifft — um nur die zwei wichtigsten Bereiche zu nennen —, sondern zugleich die Abschaffung der grundgesetzlich abgesicherten beamtenrechtlichen Altersversorgung), kann hier nicht eingegangen werden. Zumindest werden hierzu in der Literatur erhebliche Bedenken geäußert (siehe z.B. Leyendecker [1986]).

Die Vorstellung, durch eine Systemänderung die „interne Subventionierung" und damit den sozialen Ausgleich abzubauen, findet in der Realität keine Bestätigung. Der in dieses allgemeine Transfersystem einbezogene Personenkreis wird ausgeweitet, die im jetzigen sozialen Sicherungssystem existierenden Elemente der Entsprechung von Leistung und Gegenleistung werden beseitigt, statt dessen wird ein rein der interpersonellen Umverteilung dienendes System geschaffen.

10. Entkoppelung von Arbeit, Einkommen und sozialer Sicherung

Auch im Zusammenhang mit weiteren Begründungssträngen berühren sich Argumente zugunsten der beiden hier betrachteten Grundrenten-Konzeptionen. Dies betrifft die Fragen

— Entkoppelung von (Erwerbs-)Arbeit und Einkommen und damit auch sozialer Sicherung,
— Verteilung des Einkommens nach anderen Kriterien als dem der Arbeitsleistung bei immer geringeren Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit („der Gesellschaft geht die Arbeit aus"),

[43] Dieses Ergebnis ist allerdings relativ „empfindlich" gegenüber Änderungen insbesonders der Annahmen für die Lohn- und Zinsentwicklung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Entlastung des Faktors Arbeit und damit auch des Arbeitsvertrages von Kosten der sozialen Sicherung (was sich mit Begründungen für andere Formen der Finanzierung, so z. B. Einführung einer Wertschöpfungsabgabe oder allgemein vermehrtem Einsatz indirekter Abgaben, berührt).

10.1 Zur Begründung

Weit verbreitet ist die These, daß im Zuge der weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Faktor Arbeit in immer geringerem Maße zur Erstellung des Produkts benötigt wird. Dies wird oft mit der Vorstellung von einer „Produktivitätsschere" verbunden:

Bei als gegeben angenommenen Änderungsraten des Wirtschaftswachstums führen (höhere) Produktivitätssteigerungen zu nur schwacher Zunahme der Beschäftigung. Außerdem: Die Koppelung der Kosten für die soziale Sicherung an die Arbeitsentgelte erhöht den Faktorpreis und mindert damit zusätzlich die Beschäftigungsmöglichkeiten der Unselbständigen. Zu all diesen Ausgangs- und (im hier behandelten Zusammenhang) auch Begründungs-Thesen existiert eine Fülle von Literatur. Hier kann nur stichwortartig manches von dort aufgezeigten Zusammenhängen herangezogen werden.

So findet sich z. B. bei Miegel (1985 b) die Aussage: „Eine verläßliche Alterssicherung der Zukunft muß ... von der Beschäftigungsentwicklung möglichst abgekoppelt werden und darf die Kosten menschlicher Arbeit so wenig wie möglich erhöhen. Denn die Bedeutung menschlicher Arbeit wird mit Sicherheit künftig abnehmen". Während bei Miegel und Biedenkopf mehr der Aspekt der Kosten der Arbeit und der Verringerung der Flexibilität für die Gestaltung der Arbeitsverträge eine Rolle spielt, wird bei den Grünen und Autoren, die ihrem Umfeld nahestehen, auf die Notwendigkeit einer anderen „Ethik" verwiesen, daß statt der Pflicht zur Arbeit (Erwerbsarbeit) ein Recht auf Arbeit bestehen müsse, dies aber den Menschen die freie Entscheidung erlauben müsse, *ob* sie arbeiten oder nicht, dies folglich mit einem — unabhängig davon bestehenden — Recht auf Einkommen gekoppelt sein müsse[44]. Die Grundrente im Alter ist in diesem Zusammenhang — wie schon erwähnt — nur ein Einstieg in ein generelles Recht auf ein garantiertes „Mindesteinkommen" auch in der Erwerbsphase. Neben das Recht auf die Entscheidung, ob man arbeitet (im Sinne von Erwerbsarbeit) oder nicht, tritt das zusätzliche Recht auf (auch „arbeitsloses") Einkommen. Es geht hiernach also nicht um Rechte und

[44] Verwiesen sei insbesonders auf Arbeiten in *Opielka* und *Vobruba* (1986), vor allem die Beiträge der beiden Herausgeber. Ähnliche Überlegungen werden auch von anthroposophisch orientierten Autoren vertreten. Siehe z. B. *Brüll* (1986), S. 5: „Ein Anspruch auf Lebensunterhalt für jede und jeden, der, aus welchen Gründen auch immer, keine Erwerbsarbeit hat oder haben will, gibt es bis heute nicht. Hier setzt das Grundeinkommen an." Hingewiesen wird dabei vor allem auf die Formulierung Rudolf *Steiners* (1905/06), S. 35: „Worauf es also ankommt, das ist, daß für die Mitmenschen arbeiten und ein gewisses Einkommen erzielen zwei voneinander ganz getrennte Dinge seien."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pflichten, sondern in erster Linie um Rechte, während in dem gegenwärtigen — z. T. auf dem Versicherungsgedanken basierenden — Alterssicherungssystem aus der Beitragspflicht (wie sie aus der Erwerbsarbeit resultiert) das Recht auf die Rente erwächst. Einerseits wird die Möglichkeit, Erwerbsarbeit zu finden, als zunehmend fragwürdig angesehen, andererseits ist auch die Verpflichtung, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, damit man gesichert ist, nach diesen Vorstellungen aufzuheben[45]. „Grundgehalt als Bürgerrecht" (Negt [1984], S. 216): „*Es wäre ein Schritt von der Zwangsarbeit als bloßem Lebensmittel zur Arbeit als bestimmendem Lebensbedürfnis*" (Negt [1984], S. 217). In diesem Sinne wird — an biblische Worte gemahnend — auch manchmal von einer Entkoppelung von Arbeit und Essen gesprochen (so z. B. Vobruba [1984], S. 195 sowie der Titel des Aufsatzes von Vobruba in Opielka und Vobruba [1986]). Man vergleiche auch den Titel der vielzitierten Arbeit von Andre Gorz „Wege ins Paradies" (Gorz [1983]). Hier wird bewußt mit dem „Leistungsprinzip" gebrochen und bereits die Forderung nach einer Grundrente als „Forderung nach einer neuen Ethik des Sozialstaats" (Opielka [1986]) interpretiert. Es geht nicht nur um materielle Existenzsicherung — diese ist ja bereits heute verwirklicht —, sondern um „... die Forderung nach einem sozialen Grundrecht auf eine materielle Existenzsicherung für jedes Individuum, unabhängig von seinem oder ihrem Beitrag im Erwerbsleben" (Opielka [1986]) und um die Ablösung der individuellen Arbeitsleistung als Kriterium für die Einkommensverteilung durch den „Status der Bürgerschaft" bzw. das „Mensch-sein" (Opielka [1986]).

Auch von „neoliberal" orientierten Autoren wird die Frage aufgeworfen, „ob die überkommene Koppelung von Arbeitsvertrag und sozialer Absicherung heute noch ebenso zeitgemäß ist, wie sie es bei der Grundsteinlegung des sozialen Sicherungssystems durch Bismarck zweifellos gewesen ist" (Fels [1984], S. 11). Hieran knüpft sich einerseits die Forderung nach steuerfinanzierter Grundsicherung oder nach beitragsfinanzierter Mindestsicherung.

So reizvoll und notwendig es auch ist, sich näher mit den Konsequenzen solcher Vorstellungen auseinanderzusetzen, muß im hier behandelten Zusammenhang eine Begrenzung auf wenige Aspekte erfolgen, die für die Ausgangsüberlegung, ob es zur Deregulierung durch ein solches System käme, von Bedeutung sind.

---

[45] So schreibt beispielsweise Oskar *Negt* (1984), S. 215f.: „Um den Blick freizubekommen für *politische Gemeinwesenarbeit* und für sonstige schöpferische Tätigkeiten, halte ich es für denkbar, daß *alle* Bürger einer entfalteten Industriegesellschaft eine Art *Grundgehalt* bekommen, das ihnen eine einigermaßen würdige und angstfreie Existenz sichert ... Da die Chancen der Markteinkommen weiter schrumpfen werden, wäre zu überlegen, ob nicht die *Einkommensansprüche von den Arbeitsleistungen abzutrennen sind* und jeder ein gesellschaftliches Minimaleinkommen erhält, eine Art Grundgehalt als Bürgerrecht". Und weiter (S. 217): „Wie immer man nun über diese Idee des garantierten Sozialeinkommens denken mag, plausibel an ihr scheint mir zu sein, daß sie sowohl dem Gebot der Gerechtigkeit entspricht als auch realistisch ist. Sie klagt etwas ein, was in der bürgerlichen Gesellschaft angelegt ist. Tatsächlich würde in einem solchen Falle die Gesellschaft die Grundsicherung einer angstfreien Existenzweise der Einzelnen übernehmen..."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

10.2 Zum „Leistungsbegriff" in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Konsequenzen einer in weitem Maße verwirklichten Entkoppelung von Erwerbsarbeit, Einkommen und sozialer Sicherung (sowohl von der Finanzierungs- als auch von der Leistungsseite) werfen grundlegende Fragen der Steuerung des Wirtschaftsprozesses auf. Ein Teilbereich betrifft die Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage und damit auch die Frage nach Art und Ausmaß einer „Arbeitspflicht". Bevor diese Frage erörtert wird, seien einige Hinweise zum *Leistungsbegriff in der gesetzlichen Rentenversicherung* gegeben, da dieser für die gesamte Entkopplungsdiskussion und auch die Einschätzung des sozialen Sicherungssystems (zumindest aus Sicht der Grünen) eine wichtige Rolle spielt und wiederum zur Frage der Verknüpfung von Erwerbsarbeit, Einkommen und sozialer Sicherung führt.

Es ist richtig, daß die Beitragsfinanzierung einerseits, der Anspruchserwerb andererseits im gegenwärtigen Rentenversicherungssystem an das Bruttoarbeitsentgelt als zentraler Größe anknüpfen. Dennoch gibt es auch im deutschen Rentenrecht die Zuerkennung von Ansprüchen, ohne daß ihnen Erwerbstätigkeit „gegenübersteht". Aufgrund gesellschaftlicher Entscheidungen werden bestimmte Zeiten — wie z. B. Kriegsdienst und Gefangenschaft, Arbeitslosigkeit und Krankheit oder Ausbildung — als anspruchserhöhend berücksichtigt. Es handelt sich hier in der Regel allerdings stets um „Unterbrechungen" der Erwerbstätigkeit. Darüber hinaus kennt das deutsche Rentenrecht seit 1986 aber auch die Zuerkennung von Kindererziehungszeiten. Auch hier wird eine gesellschaftlich akzeptierte bzw. erwünschte Tätigkeit honoriert.

Darüber hinaus wird diskutiert, ob nicht auch andere Formen von Tätigkeit (als die der bezahlten Erwerbstätigkeit) unter bestimmten Bedingungen zu Rentenansprüchen führen. Ein Beispiel dafür ist die ehrenamtliche oder nachbarschaftliche Pflege von pflegebedürftigen Personen. In all diesen Fällen ist eine „Durchbrechung" eines sehr eng aufgefaßten „Leistungsbegriffs", der ausschließlich Erwerbsarbeit und Arbeitsentgelt zum Kern hat, festzustellen. Die Angriffe gegen das „Leistungsprinzip" in der deutschen Rentenversicherung beziehen sich jedoch auf den engen Begriff. Es dürfte aber unmittelbar erkennbar sein, daß eine Leistungsorientierung der deutschen Rentenversicherung und die Verwirklichung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung durchaus vereinbar ist mit der gesellschaftlichen Anerkennung bestimmter Tätigkeiten im Sinne einer Leistung, der dann als Gegenleistung der Rentenanspruch gegenübersteht.

Nun könnte bei einer solchen „erweiterten Fassung" des Leistungsbegriffs argumentiert werden, daß der Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten insofern fließend wäre, als der Anspruch auf die Staatsbürgerrente die Gegenleistung für jedwede Tätigkeit wäre, die ein Staatsbürger — auch ohne Bezahlung, sei es für andere, sei es ausschließlich für sich selbst — ausführt. Jede Tätigkeit würde eben gesellschaftlich akzeptiert und honoriert (z. B. im Sinne der Selbstverwirklichung). Hier wird allerdings verkannt, daß es nicht nur um die gesellschaftliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Akzeptierung und Anerkennung von Tätigkeiten — bzw. Honorierung in Form eines Rentenanspruchs — geht, sondern auch darum, daß *vermehrte* Tätigkeit zu einem *höheren* Anspruch führt. In diesem Sinne gilt auch bei dem erweiterten Leistungsbegriff, daß je mehr jemand leistet, der Anspruch um so höher wird.

10.3 Zur „Entkoppelung" durch vermehrte indirekte Finanzierung

Ein zweiter hier gleichfalls nur kurz zu erwähnender Aspekt betrifft die in Konzepten der Staatsbürgerrente geforderte zunehmende Verlagerung der Finanzierung zu indirekten Abgaben (wie insbesondere auch durch eine Wertschöpfungsabgabe). Dies stellt — soweit es sich um (bisher lohnbezogene) Zahlungen der Arbeitgeber handelt — auch im gegenwärtigen System eine Lösung vom individuellen Arbeitsentgelt des Beschäftigten und den Leistungen der Versicherten dar. Im Rahmen der Diskussion über einen „Maschinenbeitrag", die vor allem mit Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland (aber auch in anderen Ländern, wie Österreich, den Niederlanden, Frankreich oder Finnland) geführt wird, sind damit verbundene Wirkungen ausführlich diskutiert worden. Hier sei nur erwähnt, daß die angestrebte Entlastung des Faktors Arbeit von Kosten und die relative Mehrbelastung des Faktors Kapital nicht auszuschließende negative Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung, und zwar über verringerte Investitionstätigkeit und Kapitalbildung zur Folge haben kann (vgl. hierzu Schmähl et al. [1984] sowie Schmähl [1987 a]). Wird dadurch der gesamtwirtschaftliche Einkommenszuwachs verlangsamt, so werden — u.a. mit den demographischen Wandlungen verbundene — Umverteilungsprozesse schwerer abzuwickeln und durchzusetzen sein. Hieraus kann später verstärkter Regelungsbedarf erwachsen. Außerdem: Wenn es längerfristig eher zu einer Verknappung (inländischer) Arbeitskräfte kommt (also nicht der These von der „ausgehenden Arbeit" gefolgt wird), so wird durch diese Änderung der Finanzierungsstruktur Arbeit über die relative kostenmäßige Entlastung dieses Produktionsfaktors zusätzlich verknappt. Dies ist nicht nur im Hinblick auf demographische Wandlungen und ihre Konsequenzen für den Arbeitsmarkt, sondern auch angesichts des zunehmenden Anteils sehr alter Menschen und damit wohl auch des Anteils pflegebedürftiger Menschen zu sehen. „Angesichts der mit der Zunahme der Anzahl alter Menschen verbundenen Probleme in den personalintensiven Pflege- und Betreuungsbereichen müssen wahrscheinlich alle Möglichkeiten in Anspruch genommen werden, um Arbeiten durch Kapital zu ersetzen. Die Substitution von Arbeit durch Kapital wird in dieser Situation förderungswürdig, so daß eine Behinderung dieses Prozesses auch nicht positiv einzuschätzen ist" (Krupp [1986], S. 5). Wenn aber dennoch diese Änderung der Finanzierungsstruktur realisiert wird, andererseits die erwähnten Änderungen in der Beschäftigtenstruktur angestrebt bzw. notwendig werden, folgt daraus im Zweifel wiederum zusätzlicher Regelungsbedarf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

10.4 Wirkungen auf die Arbeitsbereitschaft im offiziellen Sektor

Was nun die Arbeitsbereitschaft betrifft, so ist zwischen den möglichen Veränderungen durch Staatsbürgerrenten und der Beurteilung dieser Veränderungen, insbesondere unter Berücksichtigung der verschiedenen Hypothesen über die Entwicklung der „Arbeitsgesellschaft", zu unterscheiden. Konsequenzen für die Arbeitsbereitschaft werden zumeist mit Blick auf die Forderung nach einem garantierten Mindesteinkommen (auch in der Erwerbsphase) diskutiert und unter Berücksichtigung von Erfahrungen, die in den amerikanischen „Transferexperimenten" gemacht wurden. Es wird häufig aber nicht hinreichend beachtet, daß auch Staatsbürger-Grundrenten im Alter Konsequenzen für Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage haben können, da zumeist nur an die Altersgrenze und höchstens den Hinzuverdienst *im Alter* gedacht wird. Finanzierung und Leistungsgestaltung für die Alterssicherung sind aber gleichfalls *in der Erwerbsphase* verhaltensrelevant. Hinsichtlich des Arbeitsangebotsverhaltens ist zu unterscheiden zwischen dem offiziellen Sektor und dem Schattensektor der Volkswirtschaft, wobei keine einfache Substitutionsbeziehung zwischen den beiden Bereichen — auch hinsichtlich des Arbeitsangebots — unterstellt werden kann (vgl. hierzu Schmähl [1986e] sowie Schmähl und Prinz [1988]).

Was den offiziellen Sektor betrifft, so dürfte mit Blick auf die Vorstellungen der Grünen die Annahme recht plausibel sein, daß sowohl Absicherungsniveau als auch erforderliche Abgabenhöhe die Arbeitsbereitschaft mindern. Das *Absicherungsniveau* nach den Plänen der Grünen erfordert im heutigen System, daß ein Durchschnittsverdiener 30 Versicherungsjahre aufweisen müßte, um allein die Grundrente zu erreichen. Für einen verheirateten Alleinverdiener würden die an ein älteres Ehepaar im Alter gezahlten Grundrenten folglich im jetzigen System 60 Versicherungsjahre eines Durchschnittsverdieners voraussetzen. Diese Grundrente eines älteren Ehepaares würde voll dem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt entsprechen[46].

Die Frage, ob es sich unter solchen staatlichen „Versorgungsangeboten" noch lohnt, offiziell überhaupt — oder in beträchtlichem Maße — tätig zu sein, wenn ein Absicherungsniveau erreicht wird, das, zumindest für den Zwei-Personen-Alleinverdiener-Haushalt von bemerkenswerter Höhe ist, wird sich intensiv und im Vergleich zu heute vermehrt stellen.

Auch das *Abgabenniveau* dürfte nicht gerade anreizfördernd sein: Wie erwähnt, erfordert ein hohes Absicherungsniveau auch ein hohes Umverteilungs- und Abgabenniveau, da ja alle Staatsbürger die Grundrente erhalten. Die Einkommensteuer erhält — wie gezeigt — eine nachträgliche Einkommensüber-

[46] Nach den Vorschlägen von *Miegel/Wahl* braucht der Durchschnittsverdiener 25 Jahre im gegenwärtigen System bzw., wenn auch die — nicht erwerbstätige Ehefrau die Grundrente erhält — 50 Versicherungsjahre, um einen Rentenanspruch zu erwerben, der der Grundrente entsprechen würde. Entsprechend längere Versicherungsdauer ist jeweils erforderlich, wenn das Entgelt unter dem Durchschnittsentgelt liegt und umgekehrt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prüfungs- und Korrekturfunktion. Angesichts der Regressiveffekte indirekter Abgaben wird die Verschiebung zwischen direkten und indirekten Abgaben nur begrenzt möglich sein. Nicht unbeachtet sollte auch bleiben, daß — im Gegensatz zu vielfach vertretenen Auffassungen — für die Entscheidung „offizielle Erwerbstätigkeit oder Schattenaktivität" nicht nur direkte Abgaben, sondern auch indirekte Abgaben eine wichtige Rolle spielen.

Noch unter einem anderen Aspekt dürfte mit einer geringeren Akzeptanz der Abgaben in einem Staatsbürger-Grundrenten-System im Vergleich zu einem Alterssicherungssystem, das Versicherungsüberlegungen folgt, zu rechnen sein: Auch wenn es bislang empirisch noch nicht befriedigend belegt ist, so spricht doch vieles dafür, daß Abgaben, denen eine genau definierte Gegenleistung gegenübersteht, eher akzeptiert werden und zu weniger Ausweichreaktionen Anlaß geben, als solche Abgaben, die für allgemeine Umverteilungsaufgaben verwendet werden (vgl. ausführlich dazu Mackscheidt [1985]; die hier vertretene Auffassung teilt z. B. auch Krupp [1986], S. 4). Ausweichreaktionen werden z. T. in verstärkten Aktivitäten im Schattensektor bestehen. Sofern der Schattensektor relativ stärker als der offizielle Sektor wächst und diesen in seinem Wachstum bremst, wird das Einkommenswachstum im offiziellen Sektor (das ja nur zur Finanzierung der Staatsbürger-Grundrenten zur Verfügung steht) gemindert, d. h. auch, daß die Umverteilungsvorgänge erschwert werden, mit der Folge ggf. höheren Regelungsbedarfs.

Die Hoffnung, durch eine Entkoppelung von sozialer Sicherung und Arbeitsvertrag die Beschäftigung im offiziellen Sektor zu steigern[47] und Abwanderungstendenzen in die Schattenwirtschaft zu bremsen, erscheint also unter diesen Aspekten nicht überzeugend begründbar. Schon in einer Untersuchung des Arbeitswissenschaftlichen Instituts der Deutschen Arbeitsfront (o. V. [1939], S. 319 f.) wurde festgestellt[48]: „Es ist ein wesentlicher Unterschied, ob jemand von vornherein Anspruch auf eine Rente in bestimmter Höhe hat oder ob er sich einen entsprechenden Rentenbetrag erst durch eigene Leistung erarbeiten muß. Im einen Fall wird die persönliche Initiative gelähmt, im anderen wird sie gefördert."

Die im Zusammenhang vor allem mit dem garantierten Mindesteinkommen häufiger angeführten amerikanischen „Transferexperimente", bei denen begleitend untersucht wurde, wie Programme zur Armutsbekämpfung auf das Verhalten der Empfänger wirken[49], werden einerseits als Argument dafür

[47] „Die für alle Beteiligten — beschäftigte Arbeitnehmer, Arbeitslose und Arbeitgeber — optimale Lösung wäre die Trennung von Arbeitsvertrag und sozialer Sicherung. Dies gilt auch für den Bereich der Sozialversicherung, denn dort liegen heute die größten Hindernisse für die Weiterentwicklung unserer Arbeitsgesellschaft" (*Engels* et al. [1986 a], S. 29).

[48] Übrigens *bevor* das Institut mit Vorarbeiten zur Gestaltung der Staatsbürgerversorgung für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg beauftragt wurde.

[49] Zum Überblick vgl. *Ferber* und *Hirsch* (1976), *Danziger* et al. (1981), *Almsick* (1981), *Killingsworth* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

herangezogen, daß die Effekte auf das Arbeitsangebot nur gering seien (z. B. Gretschmann [1985], S. 95), andererseits wird generell die Bedeutung dieser Untersuchungen bzw. des zugrunde liegenden Zusammenhangs für die hier diskutierte Frage verneint. „Aufgrund der regionalen und temporalen Begrenzung dieser Experimente sowie wegen ihrer stark armutspolitischen Anlage, die kinderreiche Familien in den Samples überrepräsentierte und somit zwangsläufig zu relativen Ausstiegsraten von Frauen aus dem Arbeitsmarkt führte, sind die Ergebnisse für die weitere und vor allem für die bundesrepublikanische Diskussion kaum verwertbar" (Opielka und Vobruba [1986], S. 10). — Wenn ich dem vom Ergebnis her auch in der Tendenz zustimme, so doch nicht in dem Sinne, daß die das Arbeitsangebot mindernden Effekte weiter in ihrer Bedeutung relativiert würden, sondern eher in entgegengesetzter Weise: Bei den erwähnten Experimenten handelte es sich um von vornherein zeitlich begrenzte Maßnahmen. Mir erscheint zweifelhaft, ob als vorübergehend angesehene Maßnahmen zu gleichen Reaktionen führen wie dauerhafte Veränderungen (vgl. hierzu auch Arrow [1984]). So ist im Zusammenhang mit Reaktionen auf steuerliche Maßnahmen — zeitlich begrenzte Steuererhöhung oder rückzahlbare steuerliche Abschöpfungsmaßnahmen — z. B. ein unterschiedliches Einkommensverwendungsverhalten im Vergleich zu als dauerhaft angesehenen Steuerrechtsänderungen erkennbar geworden. Wenn man dauerhaft damit rechnen kann, daß eine Staatsbürgerrente in bestimmter (relativer) Höhe gezahlt wird, so wird dies auch längerfristig Effekte zur Folge haben. Bei zeitlich begrenzter Zusicherung von bestimmten Transferzahlungen, die nach Auslaufen des Programmes eine Umorientierung notwendig machen, dürfte gerade der Arbeitsangebotseffekt geringer sein. So wird man z. B. nicht nur vorübergehend Teilzeitbeschäftigung an Stelle von Vollzeitbeschäftigung übernehmen oder gar aus dem Erwerbsleben „aussteigen", wenn man absehen kann, daß nach relativ kurzer Zeit dieses Verhalten nicht mehr finanziell durchhaltbar sein wird[50].

Insgesamt betrachtet scheint mir somit die These in mancher Hinsicht plausibel begründbar zu sein, daß die Entkoppelungsstrategie durch erhöhte Abgabenwiderstände, verminderte Arbeitsangebot und (über Änderungen der Finanzierungsstruktur) verminderte Investitionstätigkeit und damit vermindertes Einkommenswachstum im offiziellen Sektor *zusätzlichen Regelungsbedarf* erfordern dürfte zur Aufrechterhaltung der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben insgesamt sowie speziell zur gesellschaftspolitisch akzeptierten Form der Bewältigung von Umverteilungsprozessen, z. B. im Zuge demographischer Veränderungen. Umverteilungsstrategien, wie sie mit Staatsbürger-Grundrenten verbunden sind, sind keine „Nullsummen-Spiele". Der Blick muß über die Verteilungsvorgänge auf die Einkommensentstehung gerichtet werden. Das zur

[50] Eine entgegengesetzte Auffassung formulieren z. B. *Burtless* und *Haveman* (1986), S. 16: „Since the experiments were temporary, they essentially offered a 'sale' on leisure, which participants were forced to take advantage of within a concentrated period. This encouraged greater responsiveness than would have been observed in a permanent program".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Umverteilung verfügbare Produkt kann nicht als gegeben angesehen werden, wie dies häufig bei den primär auf die Verteilungsseite ausgerichteten Argumenten zugunsten von Staatsbürger-Renten erscheint.

Die Verminderung des Arbeitsangebots über geringere Arbeitsbereitschaft wird jedoch von denjenigen begrüßt und als angestrebter Effekt bezeichnet, die von einer Perpetuierung von Arbeitslosigkeit und damit von einem versperrten Zugang zu einem auf Arbeitstätigkeit basierenden Anspruch auf Sozialrenten ausgehen: „Die Methoden der Arbeitsgesellschaft reichen nicht mehr aus, um die Arbeitsgesellschaft zu erhalten" (Dahrendorf [1986]). Die *Beurteilung* der oben beschriebenen Wirkungen hängt also auch von den Erwartungen über die weitere Entwicklung ab.

Teil C: Folgerungen

11. Staatsbürger-Grundrenten und vorleistungsbezogene Rentenversicherung aus ordnungspolitischer Sicht

Die in den vorangegangenen Abschnitten behandelten Aspekte haben — so hoffe ich — deutlich gezeigt, daß die in dieser Hinsicht mit dem Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten verknüpften Hoffnungen zumindest in erheblichem Maße relativiert werden müssen und z. T. als wenig realitätsbezogen angesehen werden können, zumindest während der sich über Jahrzehnte erstreckenden Überführungsphase. Es wurde bereits einleitend deutlich gemacht, daß keine umfassende Behandlung und Wertung dieses systemändernden Vorschlags beabsichtigt ist. Aus diesem Grunde sollen — da die Deregulierungsfrage im Kern ordnungspolitischer Art ist — einige zusammenfassende und abschließende Anmerkungen aus ordnungspolitisch orientierter Perspektive gemacht werden.

Unmittelbar erkennbar ist, daß die ordnungspolitischen Vorstellungen der Grünen sowie von Biedenkopf und Miegel in mancher Hinsicht stark divergieren, auch wenn im Hintergrund von Vorschlägen der Grünen Überlegungen zur Reduzierung staatlicher Aktivität eine Rolle spielen. Gleichzeitig wird die (allerdings wiederum staatliche) Förderung „kleiner sozialer Netze" sowie die „Entstaatlichung" gerade auch im Bereich der sozialen Sicherung propagiert[51]. Dabei ist zu beachten, daß die Grundrente im Alter nach Vorstellung der Grünen nur ein erstes Element eines allgemeinen Grundeinkommens für jeden sein soll. Diese Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Einkommen in allen Phasen des Lebenszyklus' setzt für ein funktionsfähiges Wirtschaftssystem entweder einen „neuen Menschen" mit — im Vergleich zu allen bisherigen

[51] So fordert z. B. *Schmid* (1983), S. 16: „Wenn grüne Programmatik irgendeinen Sinn gibt, dann muß sie gegen beides sein, muß den Motor, der komplementär Expansion und Sozialstaat hervorbringt, anhalten. Sie hat nur eine Chance, wenn sie auf *Entstaatlichung* setzt: soviel Kompetenz wie nur irgend möglich den Leuten zurückgeben."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erfahrungen — veränderten Verhaltensweisen voraus (man ist an Schlagworte der kommunistischen Utopie erinnert, wie „Arbeit aus erkannter Notwendigkeit"), oder — hierfür bieten östliche Volkswirtschaften reichhaltiges Anschauungsmaterial — es werden in erhöhtem Maße regulierende Eingriffe erforderlich: „Es genügt nicht, die Beziehung zwischen Basiseinkommen und Arbeitsbeitrag zu entkoppeln, es müssen gleichzeitig und darüber hinaus die Art und Weise von Produktion und Konsumption fundamental verändert werden" (Gretschmann [1985], S. 96).

Die ordnungspolitischen Vorstellungen neoliberal orientierter Verfechter einer Staatsbürger-Grundrente sind erklärtermaßen fundamental entgegengesetzt orientiert. Allerdings propagieren auch sie in erheblichem Maße eine Entkoppelung von Erwerbsarbeit, Einkommen und sozialer Sicherung, sowohl über die Grundrente als auch über die Veränderung der Finanzierung von Alterseinkünften. Der Vorleistungsbezug der Alterseinkünfte aus dem staatlichen System wird beseitigt; insofern gilt auch nicht mehr, daß sich vermehrte Leistung für den einzelnen einkommensmäßig lohnt (was von den Grünen ja erklärtermaßen beseitigt werden soll, auch wenn man einen vorübergehenden Kompromiß durch die Zusatzrente — allerdings mehr optischer Art — eingeht). Ordnungspolitisches Wollen und erreichbares Resultat müssen also — dieses Beispiel zeigt es — nicht übereinstimmen.

Die von Biedenkopf, Miegel und anderen angestrebte stärkere Bedeutung der Subsidiarität (durch kollektive Maßnahmen ist dort zu helfen, „wo der einzelne sich nicht selbst helfen kann"; Miegel [1985], S. 16), überzeugt auch nicht recht, da ja jeder — unabhängig davon, ob er sich für das Alter hinreichend selber sichern kann — Empfänger der Staatsbürger-Grundrente wird. Wie gezeigt, ist hierfür ein beträchtlich höherer öffentlicher Abgabenbedarf erforderlich, um eine Mindestsicherung vorleistungsunabhängig bereitzustellen, als wenn dies durch Einkommensüberprüfung nur für diejenigen erfolgt, die tatsächlich über kein ausreichendes Einkommen im Alter verfügen. Die Aufbringung öffentlicher Abgaben und ihre Verwendung für Staatsbürgerrenten wirft dann auch die Frage auf, ob diese zusätzlichen Finanzierungsmittel nicht für andere Zwecke in einer wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitisch vorzuziehenden Art verwendet werden könnten. Dies erfordert einen Vergleich mit den verschiedenen relevanten Alternativen staatlicher Tätigkeit.

Außerdem ist daran zu erinnern, daß die Ablösung der Beitragsfinanzierung (die zu Rentenansprüchen führte) durch die Steuerfinanzierung über die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Produkt haben dürfte. Insofern sind auch die vorgelegten Finanzierungsberechnungen statischer Natur, da sie von einem als gegeben angesehenen Gesamtprodukt ausgehen. Selbst wenn man aus ordnungspolitischer Sicht wirtschaftliches Wachstum nicht als Ziel, sondern als Ergebnis der wirtschaftlichen Aktivitäten ansieht, ist für die Aufgabenerfüllung in einem staatlichen Gemeinwesen die Höhe und Entwicklung des Gesamtprodukts von großer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedeutung. Allein die durch Änderungen der Altersstruktur erforderlichen Umverteilungsprozesse (auch bei Staatsbürger-Grundrenten) werden in einer gesellschaftlich akzeptierbaren Weise eher dann zu bewältigen sein, wenn den Wirtschaftssubjekten hinreichend Spielraum für eigene Dispositionen verbleibt und ihr disponierbares Einkommen steigt. Ausweichreaktionen und Verlagerung ökonomischer Aktivität in den Schattenbereich der Volkswirtschaft können demgegenüber zu wirtschafts- und sozialpolitischen, vor allem auch verteilungspolitischen Problemen führen, die den ordnungspolitischen Absichten zuwiderlaufen. Die von den Grünen immer wieder betonte Lösung der sozialen Sicherung von wirtschaftlichem Wachstum erscheint unter den erwähnten Aspekten als Verkennung der Probleme[52].

Auch verkennen Verfechter der gerade ordnungspolitisch stark betonten Alternative „private Vermögensbildung" einerseits, „staatliches Rentenversicherungssystem" andererseits, daß auf eigenen Beitragszahlungen basierende Rentenansprüche individuell Vermögen sind (auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 14 GG Eigentumscharakter besitzen) und für einen Großteil der Wirtschaftssubjekte die Funktion erfüllen, die neoliberale Befürworter von Staatsbürger-Grundrenten gerade der privaten Vermögensbildung zuweisen wollen (inwieweit sie diese Aufgaben in vergleichbarer Weise erfüllen könnte, ist zudem eine durchaus umstrittene Frage).

Ergänzend sei erwähnt, daß in Staatsbürger-Grundrenten-Systemen die Selbstverwaltung keinen Platz mehr hat. Unklar blieb bisher, welche Funktion die Selbstverwaltung in dem von Miegel vorgelegten Konzept haben soll (vgl. Übersicht 3).

Auch unter ordnungspolitischen Aspekten ist zu fragen, ob nicht eine Weiterentwicklung des gegenwärtigen Systems wünschenswert und den systemändernden Konzeptionen überlegen ist. Dies berührt die in Abschnitt 4 gestellte Frage nach der relevanten Alternative zu Grundrenten-Systemen. Gleichermaßen ist zu fragen, ob die mit Grundrenten angestrebten Ziele nicht auch durch andere Instrumente, hier speziell bei einer in das gegenwärtige System eingebetteten Ausgestaltung, erreicht werden können, welche Wirkungen und welche „Kosten" damit im Vergleich zur Grundrenten-Strategie verbunden wären.

Betrachtet man das gegenwärtige System (gesetzliche Rentenversicherung) unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten, so ist festzuhalten, daß es sich um ein „Mischsystem" handelt, eine Mischung aus Versicherungs-System und Steuer-Transfer-System (zur Unterscheidung dieser Systemtypen vgl. Schmähl [1983]). Solche Mischsysteme bergen die Gefahr in sich, daß sie zu einer Politik „ohne ordnungspolitische Skrupel und Grenzen" einladen, wie dies kürzlich Karl Schiller für die „gemischte Wirtschaftsordnung" feststellte (Schiller [1986],

[52] „Die neue Frage, welches Alterssicherungssystem bietet eine ausreichende Sicherung für alle, ohne daß dieses System in seiner Funktionsfähigkeit auf weiteres Wirtschaftswachstum aufbaut, diese Frage wurde in der Reformdebatte gar nicht erst gestellt" (Schreyer, in: Die Grünen [1985], S. 65). Vgl. auch das in Fußnote 41 angeführte Zitat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

S. 5). Für die Weiterentwicklung des gegenwärtigen Systems — soll es im Prinzip erhalten bleiben — ist insbesondere zu entscheiden, ob es mehr in Richtung auf ein Versicherungs-System oder in ein primär der interpersonellen Umverteilung dienendes Steuer-Transfer-Sytem verändert werden soll. Hieraus — im Zusammenwirken mit den konkretisierten (insbesondere verteilungspolitischen) Zielen — ergeben sich wichtige Anhaltspunkte für eine systemkonforme Auswahl von Mitteln.

An anderer Stelle wurde detailliert dargelegt, wie die gesetzliche Rentenversicherung veränderten Bedingungen so angepaßt werden kann, daß zugleich eine Stärkung des Versicherungsgedankens — und damit der Vorleistungsbezogenheit sowie des Prinzips von Leistung und Gegenleistung — und eine klarere Trennung von interpersoneller und intertemporaler Umverteilung erfolgt (Schmähl [1985 a]). Unter anderem ist deutlicher zu unterscheiden zwischen den Instrumenten der (lohnbezogenen) Beitragsfinanzierung und der Steuerfinanzierung. Beiträge als Preis für das in der Versicherung erwerbbare Gut sollten ausschließlich der Finanzierung von Versicherungsaufgaben dienen, während der Sozialversicherung übertragene interpersonelle Umverteilungsaufgaben aus dem allgemeinen Staatshaushalt (insbesondere dem Steueraufkommen) zu finanzieren wären[53]. Dies macht deutlich, daß eine Stärkung des Versicherungsgedankens in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht notwendig zu einer Beseitigung von interpersonellen Umverteilungselementen (dem sog. Solidarausgleich) und auch nicht zu einer stärkeren Privatisierung der Alterssicherung führen muß.

Beitragsfinanzierung dient einkommensbezogenen differenzierten Ansprüchen auf Alterseinkünfte, während in dem Grundrenten-Konzept von Biedenkopf/Miegel die Leistungsbezogenheit ausschließlich auf die private Vorsorge und damit — was von den Autoren auch zugegeben wird — nur auf einen begrenzten Teil der Bevölkerung beschränkt bleibt. Man kann diese Leistungs-Gegenleistungs-Orientierung nach dem Versicherungsgedanken zwar — mit negativem Unterton — als eine Politik zur Verfestigung von „Ungleichheit" bezeichnen, der dann eine Politik zur Schaffung von Gleichheit in einem Grundrentensystem gegenüber stehen würde, wie dies in eher verdeckter Weise Zacher formuliert[54]. Allerdings entspricht eine solche vorleistungsbezogene

---

[53] Dies ermöglicht übrigens auch eine relative Senkung der Beitragsbelastung und damit Minderung der Arbeitskosten, wie sie z. T. von Grundrenten-Befürwortern als erforderlich und durch den Systemwechsel für realisierbar gehalten wird. Siehe zur Wahl der Finanzierungsarten insbes. *Schmähl* (1987 a).

[54] „Die Möglichkeiten, die Sicherungsmechanismen im Hinblick darauf wieder zu entlasten und die Sozialpolitik auf die Herstellung der Gleichheit zu werfen statt auf die Sicherung der Ungleichheit, wurde nie diskutiert. Der Wohlstand wurde selbstverständlich privat. Die Sorge für die Wechselfälle des Lebens aber blieb sozialisiert" (*Zacher* [1984], S. 7). Und an anderer Stelle: „Ist soziale Sicherung auch Sicherung des erlangten Lebensstandards, so ist sie auch eine Sicherung *gegen* die Gleichheit" (S. 5, Hervorhebung von mir, W. *Schmähl*).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„beitragsäquivalent" ausgestaltete Form der Alterssicherung durchaus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Es zeigt sich hier, daß eine marktwirtschaftlich orientierte Gestaltung der Alterssicherung nicht ausschließlich — wie es neoliberal orientierte Verfechter einer Grundrente oder einer Mindestversicherungspflicht betonen — an der *Höhe der Absicherung* erkennbar wird, sondern gerade auch die *Vorleistungsbezogenheit* einer derartigen ordnungspolitischen Konzeption gerecht wird. Allerdings werden dabei verschiedene Aspekte einer solchen ordnungspolitischen Sicht in den Vordergrund gerückt.

Diese Anmerkungen sollen verdeutlichen, daß ein ordnungspolitisches Konzept nicht eindeutig zu *einer* Form der Alterssicherung führt, wie andererseits — dies wurde am Anfang (Abschnitt 2) deutlich — eine bestimmte Form der Alterssicherung (hier die der Staatsbürger-Grundrente) aus unterschiedlichen ordnungspolitischen Entwürfen und Vorstellungen abgeleitet werden kann.

Die Auffassung von Befürwortern einer Staatsbürger-Grundrente, daß für den Bereich der Alterssicherung eine grundlegende Weichenstellung erforderlich sei, wird geteilt. Allerdings teile ich nicht wichtige Ausgangshypothesen für die Forderung nach Grundrenten, so etwa, daß das gegenwärtige System nicht reformierbar sei (wie auch, daß dies gar nicht wünschenswert wäre), oder daß infolge mangelnder Arbeitsmöglichkeiten die Grundlagen des jetzigen Systems gar nicht aufrechtzuerhalten seien. Darüber hinaus zeigte die obige Analyse, daß wichtige Wirkungszusammenhänge anders einzuschätzen sein dürften, als dies offenbar von den Befürwortern der Grundrenten erhofft wird. Dies betrifft u. a. Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, u. U. negative Auswirkungen auf das Einkommenswachstum, manche Verteilungswirkungen und auch Konsequenzen für die Einkommensverwendung, insbesondere die Ersparnisbildung. Neben einer anderen Einschätzung von Ausgangshypothesen sprechen also vor allem erwartbare Wirkungen aus meiner Sicht gegen eine Grundrenten-Strategie. Selbst unter ordnungspolitischem Aspekt — sowohl hinsichtlich der Präferenzen der Wirtschaftssubjekte als auch der Leistungsorientierung des sozialen Sicherungssystems — lassen sich Bedenken gegen eine solche Strategie begründen.

Insgesamt scheint mir deshalb eine auf klaren Zielvorstellungen und Grundprinzipien aufbauende, den Versicherungsgedanken stärkende Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung überlegen zu sein[55]. Hierdurch sollte versucht werden, das geschwundene Vertrauen in das Alterssicherungssystem wieder zurück zu gewinnen, die Akzeptanz zu erhöhen, indem den Versicherten

---

[55] Ohne daß hierauf eingegangen werden konnte, sei zumindest erwähnt, daß manche Berührungspunkte zwischen Befürwortern von Staatsbürger-Grundrenten und Mindestversicherungsmodellen bestehen (hierzu *Schmähl* [1987]). Allerdings sollte — nimmt man den Versicherungsgedanken im Sinne von Leistung und Gegenleistung ernst — die Grenze zwischen *vorleistungsunabhängigen Grundrenten* und *vorleistungsbezogenen Versicherungsleistungen* nicht so verwischt werden, wie dies manchmal in der Literatur zu finden ist; vgl. z. B. die Schlußbemerkungen bei *Wagner* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(und Rentnern) eine klare Perspektive eröffnet wird. Dies erfordert ein längerfristig orientiertes, aufeinander abgestimmtes Maßnahmenbündel, durch das sowohl Finanzierungsverpflichtungen als auch das zu erwartende Absicherungsniveau deutlich werden (zu einem solchen Konzept vgl. u. a. Schmähl [1986 a]). Im Interesse einer dauerhaften Regelung wäre es wünschenswert, wenn ein solches Konzept auf möglichst breitem politischen Fundament aufbauen könnte. Die Chancen dafür sind aus meiner Sicht im Prinzip nicht schlecht, da zumindest die Mehrheitsauffassungen in den Parteien SPD, CDU, CSU und FDP in einer Vielzahl wichtiger Punkte weitgehend übereinstimmen (zur kurzen Begründung vgl. dazu Schmähl [1986a]). Erinnert sei daran, daß auch die Rentenreform von 1957 auf einem weitgehenden Konsens der großen Parteien beruhte (vgl. Hockerts [1980], insbes. S. 428ff.).

Über die üblicherweise unter dem Stichwort der „Strukturreform der Rentenversicherung" diskutierten Themen hinaus werden — hierzu dürfte die Grundrentendiskussion ein wichtiger weiterer Anstoß sein — geänderte Regelungen zur Vermeidung einkommensmäßiger Armut im Alter erforderlich sein. Angesichts veränderten Erwerbsverhaltens wird außerdem die Frage der „Versicherungspflicht für alle" verstärkt zu diskutieren sein. Gleichfalls wird — auch damit ist ein in der Grundrentendiskussion angesprochener Themenkomplex verbunden — allein schon unter dem Aspekt der Akzeptanz und der politischen Durchsetzbarkeit mehr als bisher der Gesichtspunkt eine Rolle spielen, daß Personen, die in unterschiedlich gestalteten Alterssicherungssystemen erfaßt sind, bei veränderten Bedingungen vor allem von einschränkenden Maßnahmen in einer inhaltlich gleichen Weise betroffen werden.

Sollte es jedoch *nicht* gelingen, ein Konzept vorzulegen, das weite Teile der Bevölkerung davon überzeugt, daß eine längerfristig dauerhafte Lösung verwirklicht wird, und in das Alterssicherungssystem nicht ständig aufgrund akuter Finanzierungsprobleme immer neu eingegriffen wird mit der Folge immer weniger durchschaubarer und folglich keine Perspektive eröffnender Regelungen, dann dürften politisch die Chancen derer, die — wenn auch mit recht unterschiedlichen Zielen — eine Systemänderung der Alterssicherung im Sinne der Einführung von Staatsbürger-Grundrenten fordern, erheblich steigen.

Literaturverzeichnis

Almsick (1981): Josef van Almsick, Die negative Einkommensteuer, Berlin 1981.

Arrow (1984): Kenneth J. Arrow, Permanent and Transitory Substitution Effects in Health Insurance Experiments, in: Journal of Labor Economics, Bd. 2 (1984), S. 259-267.

Bauer u. a. (1956): W. Bauer, H. P. Luzuis, J. Mehring, Die elastische Staatsbürger-Grundrente als Grundlage einer echten sozialen Reform, Karlsruhe 1956; teilweise abgedruckt in: Max Richter (Hrsg.), Die Sozialreform — Dokumente und Stellungnahmen (Loseblattsammlung), Bad Godesberg o. J., Band 6 (VII 16).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beveridge (1942): William Beveridge, Social Insurance and Allied Services, London 1942.

Blankart (1986): Charles B. Blankart, Limits of privatization of public services, Technische Universität Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation. Diskussionspapier 103, 1986 (hektographiert).

Brüll (1985): Ramon Brüll, Das Grundeinkommen als Instrument zur Trennung von Arbeit und Einkommen, in: Zeitschrift „Info 3", 12/1986, S. 5-11.

Bundesarbeitgeberverband Chemie (1986): Bundesarbeitgeberverband Chemie (Hrsg.), Informationsbriefe Führungskräfte 1/1986.

Burtless und *Haveman* (1986): Gary Burtless, Robert Haveman, Taxes, Transfers, and Labor Supply: The Evolving Views of U.S. Economists (mimeo.).

Clausing (1985): Peter Clausing, Auswirkungen des Grundrentenmodells von Miegel/Wahl auf die Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 32. Jg. (1985), S. 480-484.

Dahrendorf (1986): Ralf Dahrendorf, Für jeden Bürger ein garantiertes Einkommen, in: DIE ZEIT, Nr. 4. 17. Januar 1986, S. 32.

Danziger et al. (1981): S. Danziger, R. Haveman, R. Plotnick, How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution, in: Journal of Economic Literature, Bd. 19 (1981), S. 975-1028.

Die Grünen (1985): Die Grünen und Seniorenschutzbund „GRAUE PANTHER" (Hrsg.), Grundrente statt Altersarmut, Berlin und Essen 1985.

— (1985 a): Antrag des Abgeordneten Bueb und der Fraktion DIE GRÜNEN, Grundrente statt Altersarmut, Bundestags-Drucksache 10/3496 vom 18. 6. 1985.

DIW (1985): Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Quantitative Analysen für ein alternatives Rentenmodell der Alterssicherung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Gutachten im Auftrag der Fraktion der Grünen im Bundestag. Bearbeiter Oskar de la Chevalerie und Ellen Kirner), Berlin 1985.

DIE ZEIT (1985): Reform oder Revolution — ZEIT-Forum über die Zukunft der sozialen Alterssicherung, in: DIE ZEIT, Nr. 48, 22. November 1985.

Emnid (1986): Emnid Informationen 1/2 1986, S. 38.

Engels et al. (1975): Wolfram Engels, Joachim Mitschke, Bernd Starkloff, Staatsbürgersteuer, 2. Aufl., Wiesbaden 1975.

— (1986): Wolfram Engels u.a. (Kronberger Kreis), Bürgersteuer — Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung e.V., Schriftenreihe Band 11), Bad Homburg v.d.H. 1986.

— (1986 a): Wolfram Engels u.a. (Kronberger Kreis), Mehr Markt im Arbeitsrecht (Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung e.V., Schriftenreihe Band 10), Bad Homburg v.d.H. 1986.

Fels (1984): Gerhard Fels, Zur Einführung, in: ders. et al. (Hrsg.), Soziale Sicherung, Köln 1984, S. 7-11.

Ferber und *Hirsch* (1976): Robert Ferber, Werner Z. Hirsch, Social Experimentation and Economic Policy. A Survey, in: Journal of Economic Literature, Bd. 16 (1978), S. 1379-1414.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzwissenschaftlicher Beirat (1971): Finanzwissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Gutachten zur Neugestaltung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Bonn 1971.

Friedrich-Naumann-Stiftung (1968): Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), Neugestaltung der Alterssicherung, Bonn o.J. (1969).

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft (1986): Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung. GVG — Argumentationsdienst für Grundrente, Köln 1986 (hektographiert).

— (1986 a): Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung. GVG — Argumentationsdienst zur bedarfsorientierten Mindestsicherung, Köln 1986 (hektographiert).

Gorz (1983): André Gorz, Wege ins Paradies, Berlin 1983.

Gretschmann (1985): Klaus Gretschmann, Garantiertes Minimum — Vom Recht auf Arbeit zum Recht auf Einkommen, in: Rudolph Bron (Hrsg.), Erwerb und Eigenarbeit, Frankfurt/Main 1985, S. 85-99.

Grohmann (1986): Heinz Grohmann, Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Deckungskapitals — Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse (Vortrag vor dem Ausschuß für Bevölkerungsökonomie des Vereins für Socialpolitik, 8. 2. 1986), (hektographiert).

Gutowski (1985): Armin Gutowski, Diskussionsbeitrag, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb..., S. 55.

Gutowski und *Merklein* (1985): Armin Gutowski, Renate Merklein, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 30 (1985), S. 49-67.

Hauser (1985): Richard Hauser, Probleme ausgewählter, vom laufenden Einkommen abhängiger Transfers bei hohem und stagnierendem Wirtschaftswachstum, in: Helmut Winterstein (Hrsg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Berlin 1985, S. 9-49.

Hockerts (1980): Hans Günther Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Stuttgart 1980.

Kaltenbach (1985): Helmut Kaltenbach, Revolution oder Reform der gesetzlichen Rentenversicherung? in: Die Angestelltenversicherung 32. Jg. (1985), S. 477-480.

Killingsworth (1984): Mark R. Killingsworth, Labor Supply, Cambridge und New York, 1984.

Klanberg und *Prinz* (1986): Frank Klanberg, Aloys Prinz, Anreizkompatibilität von Transfers im Bereich der sozialen Mindestsicherung, in: Sozialer Fortschritt, 35. Jg. (1986), S. 229-239.

Krakowski (1985): Michael Krakowski, Deregulierung: Grenzen natürlicher Monopole, in: Wirtschaftsdienst 1985, S. 404-413.

Krupp (1982): Hans-Jürgen Krupp, Das Modell der voll eigenständigen sozialen Sicherung der Frau — Probleme und Ergebnisse, in: C. Helberger, G. Rolf (Hrsg.), Die Gleichstellung von Mann und Frau in der Alterssicherung, Frankfurt/Main und New York 1982, S. 173-201.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1986): Hans-Jürgen Krupp, Volkswirtschaftliche Chancen und Grenzen eines Grundrentensystems — Referat auf dem Internationalen Grundrenten-Hearing der Bundestagsfraktion der Grünen am 20. Januar 1986 (hektographiertes Manuskript).

Langendonck (1986): J. van Langendonck, Privatisation et Securité Sociale, Leuven, 1986 (hektographiert).

Leyendecker (1986): Wolfgang Leyendecker, Grundrente — Rentenmodell für die Zukunft?, in: Deutsche Rentenversicherung, 3-4/1986, S. 143-160.

Lipp (1985): Ernst-Moritz Lipp, Gesamtwirtschaftliche Gründe für eine Reform der Rentenversicherung — Die Vorstellungen des Sachverständigenrates, in: Peter Hampe (Hrsg.), Renten 2000, München 1985, S. 69-81.

Mackscheidt (1985): Klaus Mackscheidt, Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung, in: Schmähl (1985), S. 27-54.

Metze (1982): Ingolf Metze, Negative Einkommensteuer, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Band 9, Stuttgart u.a.O. 1982, S. 788-799.

Miegel (1981): Meinhard Miegel, Sicherheit im Alter — Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems — Stuttgart 1981.

— (1985): Meinhard Miegel, Einheitliche Grundsicherung — die gesetzliche Altersversorgung der Zukunft? (Einführungsreferat auf dem Gemeinsamen Symposium des IWG, Bonn und der Wochenzeitung DIE ZEIT, Hamburg 30. 10. 1985, Bonn (hektographiert).

Miegel und *Wahl* (1985): Meinhard Miegel, Stefanie Wahl, Gesetzliche Grundsicherung. Private Vorsorge — der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart 1985.

Mischnick (1963): Wolfgang Mischnick, Sozialer Fortschritt in Freiheit und Selbstverantwortung, Rede auf dem FDP-Bundesparteitag 1963, Arbeitskreis I (hektographiert).

— (1968): Volkswirt-Frage an Wolfgang Mischnick: Gibt es neue Wege für die Altersvorsorge? in: Der Volkswirt, 22. Jg. (1968), Nr. 21.

Mitschke (1985): Joachim Mitschke, Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, Baden-Baden 1985.

Munnell (1985): Alicia Munnell, Social Security, Private Pension and Saving, in: Guy Terny, A. J. Culyer (Hrsg.), Public Finance and Social Policy, Detroit 1985, S. 157-170.

Negt (1984): Oskar Negt, Lebendige Arbeit, enteignete Zeit, Frankfurt/Main 1984.

Neubauer (1986): Günter Neubauer, Regulierung und Deregulierung im Gesundheitswesen, in diesem Band.

Opielka (1986): Michael Opielka, Grundrente — Einstieg in den Umbau des Sozialstaats (Hearing Grundrente statt Altersarmut „Die Grünen im Bundestag", hektographiert).

Opielka und *Vobruba* (1986): Michael Opielka, Georg Vobruba (Hrsg.), Das garantierte Grundeinkommen — Entwicklung und Perspektiven einer Forderung — Frankfurt am Main 1986.

— (1986 a): Michael Opielka, Georg Vobruba, Warum das Grundeinkommen diskutieren?, in: Opielka und Vobruba (1986), S. 5-14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

o. V. (1939): Volkswirtschaftliche Grundprobleme der Altersversorgung, in: Jahrbuch 1939 (I. Band), Arbeitswissenschaftliches Institut der Deutschen Arbeitsfront.

Priest et al. (1980): Margot Priest et. al., On the Definition of Economic Regulation, in: W. T. Stanbury (Hrsg.), Government Regulation: Growth, Scope, Process, Montreal 1980.

Recker (1985): Marie-Luise Recker, Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985.

Ritter (1983): Gerhard A. Ritter, Sozialversicherungen in Deutschland und England, München 1983.

Rosenberg (1985): Peter Rosenberg, Die Freiheit unter den Brücken zu schlafen ... oder? — Grundrente versus Lebensstandardsicherung, in: Sozialer Fortschritt (1985), S. 204-210.

Rürup und *Färber* (1985): Bert Rürup, Gisela Färber, Die wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Perspektive, in: Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden 1985, S. 193-216.

Schäfer (1980): Dieter Schäfer, Lebensstandardprinzip und Steuerpflicht, in: Klaus Schenke, Winfried Schmähl (Hrsg.), Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 455-477.

Schiller (1986): Karl Schiller, Die Grenzen der Wirtschaftspolitik (neu betrachtet), in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 201 (1986), S. 1-11.

Schmähl (1974): Winfried Schmähl, Systemänderung in der Altersvorsorge — Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente. Eine theoretische und empirische Untersuchung ökonomischer Probleme im Übergangszeitraum —, Opladen 1974.

— (1980): Winfried Schmähl, Vermögensansammlung für das Alter im Interesse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele — Begründungen und Realisierungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung —, in: Klaus Schenke, Winfried Schmähl (Hrsg.), Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 379-406.

— (1982): Winfried Schmähl, Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 10 (1982), S. 251-256.

— (1985): Winfried Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und Soziale Sicherung, Tübingen 1985.

— (1985 a): Winfried Schmähl, Zur Bedeutung des Versicherungsgedankens für die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Schmähl (1985), S. 204-234.

— (1986): Winfried Schmähl, Ökonomische Probleme des Übergangs zu einem Grundrentensystem — zu den Vorschlägen der Partei Die Grünen, in: Die Angestelltenversicherung, 33. Jg. (1986), S. 122-127.

— (1986 a): Winfried Schmähl, Strukturreform der Rentenversicherung — Konzept und Wirkungen. Versuch einer Zwischenbilanz, in: Die Angestelltenversicherung, 33. Jg. (1986), S. 162-171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1986 b): Winfried Schmähl, Renten: ein klares Konzept stärkt die Akzeptanz, in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt, Nr. 31, (25. 7. 1986), S. 29.

— (1986 c): Winfried Schmähl, Lohnentwicklung im Lebensablauf — Zur Gestaltung der Alters-Lohn-Profile von Arbeitern in Deutschland. Ergebnisse auf der Grundlage von Längsschnittdaten, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 70. Bd. (1986), S. 180-203.

— (1986 d): Winfried Schmähl, Finanzierung sozialer Sicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 9-10/1986, S. 541-570.

— (1986 e): Winfried Schmähl, Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft — Ein Problemüberblick, in: H. Winterstein (Hrsg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Berlin 1986, S. 137-206.

— (1986 f): Winfried Schmähl, Gesetzliche und betriebliche Alterssicherung für verschiedene Gruppen der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland: Erfahrungen und Zukunftsaufgaben, in: Deutsche Rentenversicherung 11-12/1986, S. 686-701.

— (1987): Winfried Schmähl, Mindestbeiträge für die Alterssicherung — Anmerkungen zu Vorschlägen für eine Mindestversicherungspflicht, Berlin 1987 (mimeo).

— (1987 a): Winfried Schmähl, Alternativen der Rentenfinanzierung — Lohnbezogene Beiträge, Wertschöpfungsabgaben, Steuern, in: Die Angestelltenversicherung, 34. Jg. (1987), S. 75-86.

Schmähl und *Prinz* (1986): Winfried Schmähl, Aloys Prinz, Gibt es positive Wirkungen der Schattenwirtschaft auf das soziale Sicherungssystem?, in: Peter Gross, Peter Friedrich (Hrsg.), Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft?, Baden-Baden 1988, S. 191-218.

Schmähl et al. (1984): Winfried Schmähl, Klaus-Dirk Henke, Horst M. Schellhaaß, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? — Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrags" —, Baden-Baden 1984.

— (1986): Winfried Schmähl u. a., Soziale Sicherung 1975-1985 — Verteilungswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1986.

Schmid (1983): Thomas Schmid, Über die Schwierigkeiten der Grünen, in: Gesellschaft zu leben und zu denken (Hrsg. Hessische Landeszentrale für politische Bildung), Wiesbaden 1983.

Schulte (1986): Bernd Schulte, Sozialhilfe, Grundsicherung — Mindesteinkommen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 131. Jg. (1986), S. 60-63.

Sozialbeirat (1986): Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung. Bundestags-Drucksache 10/5332 vom 16. 4. 1986.

Steiner (1905/06): Rudolf Steiner, Geisteswissenschaft und soziale Frage, in: Gesamtausgabe, Bd. 34, Dornach 1977.

Stigler (1971): George J. Stigler, The theory of economic regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Bd. 2 (1971), S. 3-21.

Streissler (1986): Erich Streissler, Kapitalmarkt und Altersversorgung, (Referat auf dem Jahrestag des Vereins für Socialpolitik, München 1986, hektographiert).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Thiemeyer (1986): Theo Thiemeyer, Gesundheitsleistungen — Steuerung durch Markt, Staat oder Verbände?, in: Sozialer Fortschritt 35. Jg. (1986), S. 97-104.

Transfer-Enquete-Kommission (1981): Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981.

Vaubel (1983): Roland Vaubel, Die soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht, in: Horst Siebert (Hrsg.), Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart u. a. O. 1983, S. 151-178.

Wagner (1986): Gert Wagner, Grundrente oder Mindestvorsorge? — Ein Versuch zur Systematisierung der Diskussion, Arbeitspapier Nr. 194, Sonderforschungsbereich 3.

— (1986 a): Gert Wagner, Strukturreform des Rentensystemes: ein konkreter Vorschlag, in: Wirtschaftsdienst 1986, S. 148-152.

Wechsler (1986): Peter Wechsler, Grundrenten in der Schweiz: die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Internationales Grundrentenhearing der Bundestagsfraktion der Grünen (hektographiert), 1986.

Weyers und *Oberhauser* (1984): Gerd Weyers, Alois Oberhauser, Kumulation bei den Sozialleistungen, Berlin 1984.

Zacher (1984): Hans Zacher, Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, in: Sozialer Fortschritt, 33. Jg. (1984), S. 1-12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Öffentliche Bindung, Selbstbindung und Deregulierung in der Staatlichen Wohnungspolitik und Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Von *Werner Wilhelm Engelhardt*, Köln

I. Einleitendes zu einigen Begriffen und grundlegenden Sachverhalten der Abhandlung

1. Zur Aktualität der Bindungsproblematik

Bindungen betreffen ein Grundproblem jeder Gesellschaft und Wirtschaft, speziell jedoch der Industriegesellschaften und sog. „postindustriellen" Gesellschaften. Nach Robert Hettlage ist die Tatsache unbestritten, „daß die heutigen Gesellschaften, gleich welchen Entwicklungsniveaus, schon wegen ihrer Größendimension, aber auch wegen des rapiden Wandels und der Heterogenität der Interessen sich durchweg mit der Problematik konfrontiert sehen, wie die Schwächung traditionaler Bindungen aufgefangen, alle verfügbaren Energien mobilisiert und zugleich eine größtmögliche Zahl von Bedürfnissen befriedigt werden kann"[1].

Dabei macht es den Kern des Problems aus, ob die folgende Vermutung Dietrich von Oppens über die heute überwiegende distanzierte und doch eng verbundene — und zwar sachlich verbundene — gefügeartige Zusammenarbeit der Menschen im wesentlichen ausreichend ist: „Früher war die Bindung an die Sache eingehüllt in die Bindung an die Gemeinschaft; heute ist es die sachliche Bindung selbst, die trägt"[2]. Bejaher öffentlicher Bindungen haben da ihre Zweifel, während Deregulierer zustimmen, besonders wenn sie auf genügend Selbstbindungen im Sinne von Selbstregulierungen vertrauen zu können meinen.

2. Der Begriff öffentliche Bindung

Nach Gert von Eynern liegt eine „öffentliche Bindung" dann vor, „wenn in einem grundsätzlich marktwirtschaftlichen System die Unternehmen eines Wirtschaftszweiges hoheitlichen Sondervorschriften unterworfen sind, welche die Freiheit ihrer wirtschaftlichen Betätigung in einer gewissen Intensität für

---

[1] Robert *Hettlage*, Genossenschaftstheorie und Partizipationsdiskussion, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Göttingen 1987, S. 1 f.

[2] Dietrich *von Oppen*, Das personale Zeitalter, Stuttgart 1960, S. 105 und 132.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine gewisse Dauer einschränken, und wenn die Einhaltung dieser Vorschriften und ihre Konkretisierung der Kontrolle durch bestimmte Stellen unterliegt". Der Autor macht das Vorliegen solcher Bedingungen — die angeblich den Unternehmen zwingend „einen gemeinwirtschaftlichen Sinn geben" — vom Vorhandensein von insgesamt fünf Merkmalen abhängig:

1. der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wirtschaftszweig;
2. der Einrichtung einer eigenen öffentlichen Kontrollstelle;
3. der Beschränkung auf wirtschaftliche Tatbestände, während andere — z. B. technische — allenfalls am Rande eine Rolle spielen;
4. einer gewissen Intensität und Tiefenwirkung des Einflusses;
5. einer gewissen Dauer der öffentlichen Einwirkung[3].

Nach Ansicht von Eynerns — dessen Beiträgen zur Problematik öffentlicher Bindungen für die neuere Zeit im deutschsprachigen Raum exemplarische Bedeutung zukommen dürfte[4] — deckt sich der Begriff weitgehend mit der freilich unbestimmteren englischen Wortbedeutung von „control", die sowohl eine Ex-ante-Kontrolle bzw. A-priori-Kontrolle als auch die übliche nachträgliche Überwachung im Sinne einer Ex-post-Kontrolle bzw. A-posteriori-Kontrolle einzuschließen vermag und zum modernen „Controlling"-Begriff hinführt[5].

3. Regulierung und Deregulierung

Der Begriff öffentliche Bindung kann aber auch mit dem gegenwärtig sehr häufig benutzten Ausdruck „Regulierung" verglichen werden, der allerdings sehr unterschiedlich gebraucht wird[6]. In den letzten Jahren wird er in der Bundesrepublik Deutschland vielfach im Anschluß an Alfred E. Kahn durch die Kombination von vier Merkmalen umschrieben, nämlich

1. Marktzutrittsbeschränkungen;
2. Preiskontrollen;

---

[3] Gert *von Eynern*, Das öffentlich gebundene Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 4, 1958, S. 3ff. und 57; vgl. auch Werner Wilhelm *Engelhardt*, Zum Verhältnis von öffentlicher Bindung und ständischer Selbstbindung von Unternehmen, speziell von Genossenschaften, in: Theo Thiemeyer u. a. (Hrsg.), Öffentliche Bindung von Unternehmen, Baden-Baden 1983, S. 361ff.

[4] Vgl. dazu Theo *Thiemeyer*, Öffentliche Bindung von Unternehmen, in: Ders. u. a. (Hrsg.), 1983, S. 32ff.

[5] Siehe dazu Karl *Kühne*, Kontrolle öffentlicher Unternehmen in anderen Ländern — ex ante und ex post, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.), Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Band 2, Baden-Baden 1982, S. 93ff.; Heinz-Werner *Schulte*, Controlling in Kreditgenossenschaften, Berlin 1988.

[6] Vgl. z. B. Wolfram *Engels*, Armin *Gutowski* u. a., Mehr Mut zum Markt, Stuttgart 1984, S. 55f.; Friedrich *Buttler*, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: Helmut Winterstein (Hrsg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II, Berlin 1986, S. 12f.; Norbert *Eickhof*, Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen, In: Jb. f. Neue Politische Ökonomie, 5. Bd., 1986, S. 122ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Qualitäts- und Konditionenfestsetzungen;
4. Kontrahierungszwängen[7].

In darauf beruhenden Analysen dürfen die Implikationen des zugrundeliegenden neoklassischen Ansatzes nicht übersehen werden, zu denen die Annahme gehört, „daß etwa regulative Eingriffe die Ergebnisse des Wettbewerbs reproduzieren sollen, daß somit vornehmlich Allokationseffizienz (Preis ist gleich Grenzkosten) ausschlaggebend ist, Gesichtspunkte der Verteilung und anderer Werte hingegen vernachlässigt werden"[8].

Diese der ursprünglichen US-amerikanischen „Public-Utility"-Diskussion von Nationalökonomen und Staatsrechtlern entstammende Fassung findet bei uns inzwischen im weitesten Umfange auch auf Forderungen sozialer Deregulierung und marktadäquater Umweltschutzmaßnahmen Anwendung, wodurch aber nach Theo Thiemeyer der Begriff der Deregulierung „völlig uferlos" wird[9].

Im Unterschied zur klassischen deutschen Gemeinwirtschaftstheorie, auf die der Begriff der öffentlichen Bindung zurückgeht, setzte die Diskussion der Nationalökonomen um die Deregulierung bislang häufig bei der Frage an, ob traditionelle Argumente zugunsten staatlicher Eingriffe — wie z. B. das Vorliegen eines „natürlichen Monopols" in der Energie- und Verkehrswirtschaft oder im Telekommunikationswesen — für die Gegenwart noch das Gewicht haben können wie für die Vergangenheit.

Nunmehr aber ist die Vielfalt der den Interventionsstaat verneinenden Verwendungsweisen des Wortes — allerdings außerhalb bestimmter Bereiche staatlicher Sozialpolitik mit nach wie vor bejahten Kontrollfunktionen[10] — fast unübersehbar und dabei unbestimmt und widersprüchlich geworden. Nach Thiemeyer kann man „allenfalls sagen, daß die meisten Deregulierungsforderungen sich einer allgemeinen Staatskritik und Bürokratiekritik verpflichtet fühlen und daß nahezu jede Kritik an Deregulierungsforderungen von vornherein als Innovationsfeindlichkeit erscheint (obgleich manche Deregulierungskonzeptionen ... zusätzliche staatliche Regulierung oder neue Formen staatlicher Regulierung oder den Aufbau umfangreicher Bürokratien erfordern)"[11].

---

[7] Alfred E. *Kahn*, The Economics of Regulation, 2. Bd., Institutional Issues, New York 1971, S. 1 ff.; Jürgen *Müller* und Ingo *Vogelsang*, Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, S. 45 f.

[8] Egon *Matzner*, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Frankfurt/New York 1982, S. 149.

[9] Theo *Thiemeyer*, Öffentliche Bindung, Deregulierung, Privatisierung, in: Ders. (Hrsg.), Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie, Baden-Baden 1987, S. 97 f. Siehe auch Ders., Gesundheitsleistungen — Steuerung durch Markt, Staat oder Verbände? In: Sozialer Forschritt, 35. Jg., 1986, S. 97 ff.

[10] Z. B. in der Sozialhilfe und Psychiatrie. Vgl. dazu Sylvia *Brander*, Wohnungspolitik als Sozialpolitik, Berlin 1984, S. 52 ff.

[11] Theo *Thiemeyer*, 1987, S. 95 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Selbstbindungen

Unternehmen eines Wirtschaftszweigs und deren Verbände können sich auch durch sog. „Selbstbindungen" auf eine bestimmte Politik festlegen. Auf diese Weise können mehr oder weniger von oben her, durch den Staat erfolgende Regulierungen, die zu öffentlichen — d.h. „öffentlich-rechtlichen, hoheitlichen"[12] — oder aber zu einzelwirtschaftlich-gemeinwirtschaftlichen bzw. gemeinnützigen Zwangsbindungen führen, von unten her ergänzt oder substituiert werden. Derartige Bindungen sind heutzutage als eine Art „private government"[13] immer mehr zu einer sogar oft durch den Staat selbst inspirierten Selbstentlastung desselben geworden. Sie können ebenfalls der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und dann direkte staatliche Interventionen überflüssig machen[14].

Selbstbindungen spielen als ständische Bindungen von teilweise essentiell gemeinwirtschaftlicher Art schon seit dem Mittelalter eine gewisse Rolle. Soweit sie in der Gegenwart auftreten, müssen sie allerdings weder essentiell gemeinwirtschaftlich noch auch nur öffentlich in einem programmatischen frei-gemeinwirtschaftlichen oder frei-gemeinnützigen Sinne sein. Nicht selten implizieren sie vielmehr lediglich satzungsmäßige Festlegungen des Privaten Rechts, ergänzt durch dauerhafte faktische Einbindungen in die Usancen von Gruppen- bzw. Verbandsnormen und einem entsprechenden Gruppenbewußtsein. Sowohl als öffentliche als auch als nichtöffentliche Bindungen spielen sie z.B. in Heilberufen und den diesen Berufen zugeordneten Industrien, Verbänden und Praxen bzw. Gemeinschaftspraxen[15], ebenso aber auch in bestimmten Berufen der dem Handwerk zugeordneten Einzelbetriebe und Genossenschaften[16] eine Rolle.

Auch das erwähnte US-amerikanische Grundkonzept der Regulierung basiert letztlich entweder auf von vornherein bestehenden Selbstbindungen oder aber auf Delegation als öffentlich angesehener Aufgaben an private Unternehmen, die „commissions" bzw. „boards" bilden und lediglich einer Staatsaufsicht unterliegen[17].

---

[12] Vgl. Hans J. *Kleinsteuber*, Öffentliche Bindung, in: Gert von Eynern, Wörterbuch zur Politischen Ökonomie, Opladen 1973, S. 253.

[13] So Franz *Lehner*, Grenzen des Regierens, Königstein/Ts. 1979, S. 178ff. Vgl. aber bereits Albert *Schäffle*, Die Konkurrenz der Organe des Staatslebens; Beiträge zu einer Revision der Grundbegriffe der neueren Staatslehre, in: ZfgSt.; 18. Bd., 1862, S. 578ff. Über „Unsinn" des Losgebundenseins. Zur Gestaltungsfreiheit kraft Privatautonomie und zu deren Grenzen siehe neuerdings z.B. Günter *Püttner*, Mitbestimmung über Verträge und Verfassungsrecht, in: Betriebsberater, H. 17, 1987, S. 1122ff.

[14] So Manfred *Groser*, Selbstregulierung durch Pharmaverbände, in: Jb. für Neue Politische Ökonomie, 5. Bd., 1986, S. 211ff.

[15] Siehe dazu Karl *Oettle*, Möglichkeiten und Grenzen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf Grund ständischer Selbstbindung am Beispiel von Arztpraxen und Apotheken, in: Theo Thiemeyer u.a. (Hrsg.), 1983, S. 399ff.; Manfred *Groser*, 1986.

[16] Vgl. Werner Wilhelm *Engelhardt*, 1983, S. 369ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Regulierung von Wohnungsmärkten

Die in Deutschland bzw. der Bundesrepublik Deutschland jahrzehntelang intensive Regulierung der Wohnungsmärkte und des mit ihnen verbundenen Bau- und Regionalgeschehens kann weithin als Reaktion auf den völligen Mangel an staatlichen Interventionen in der liberalen Epoche der Wohnungswirtschaft im vorigen Jahrhundert betrachtet werden. In ihr unterließ es der Staat — wie Alfred Müller-Armack treffend bemerkt hat — „der ungeheuer expansiven Bautätigkeit jener Zeit bestimmte Daten zu setzen, Richtungen zu weisen beziehungsweise Grenzen zu ziehen, um die Übereinstimmung des Bauens mit der kulturellen Gesamtüberzeugung zu sichern. Es fehlte, kurz gesagt, eine Steuerung des marktwirtschaftlichen Bauens, die die „Sünden des Bauliberalismus" vermeidbar gemacht hätte[18].

Sodann ist der Bereich der Wohnungswirtschaft und Wohnungsversorgung nach der kriegsbedingten Wohnungsnot nach dem Ersten und speziell nach dem Zweiten Weltkriege besonders starken interventionistischen Eingriffen des Staates ausgesetzt worden. Karl-Heinz Peters spricht geradezu von einer „Ära der staatlichen Wohnungspolitik", die in Fortsetzung kriegswirtschaftlicher Anfänge zu Maßnahmen in vier Richtungen führte:

1. Mieterschutz;
2. Mietpreisregelungen;
3. öffentliche Wohnraumbewirtschaftung;
4. öffentliche Förderung des Wohnungsbaues privater Bauherren, privater und gemeinnütziger Wohnungsunternehmen sowie Heimstätten[19].

Erhebliche Reglementierungen des Wohnungsmarktgeschehens durch staatliche Wohnungsbaupolitik bestehen in der Bundesrepublik zweifellos bis heute fort. Diese regulierenden Maßnahmen werden von Jürgen H. B. Heuer als „Setzung von Rahmenbedingungen" des Wohnungsmarktes interpretiert. Der Einfluß des Staates konzentriere sich dabei vornehmlich auf vier Bereiche:[20]

1. Mietrecht;
2. Steuerrecht;
3. Wohnungsbauförderung verschiedener Anbietergruppen, darunter privater Haushalte, freier Wohnungs- und Erwerbsunternehmen, gemeinnütziger Wohnungsunternehmen und Heimstätten;
4. Wohngeld.

---

[17] Gert von *Eynern*, 1958, S. 16ff.; Jürgen *Müller* und Ingo *Vogelsang*, 1979, S. 26.

[18] Alfred *Müller-Armack*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg/Br. 1966, S. 134ff.

[19] Karl-Heinz *Peters*, Wohnungspolitik am Scheidewege, Berlin 1984, S. 58ff. und 162ff.

[20] Jürgen H. B. *Heuer*, Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 2., neubearbeitete Auflage, Frankfurt/M. 1985, S. 57ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Reglementierungen in der Wohnungspolitik unterliegen allerdings seit dem letzten Regierungswechsel in Bonn einer schrittweisen Deregulierungs- und „Entstaatlichungspolitik" nach der Devise: „Ohne Hast, aber beharrlich".[21] Zwar sprechen manche Betrachter lediglich von einer „punktuellen Liberalisierung" und meinen, insgesamt könnten die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen der Gesetzgebung kaum im Sinne einer grundlegenden ordnungspolitischen Neubesinnung verstanden werden, die freilich von bestimmter Seite erstrebt werde[22]. Andere hingegen konstatieren die Vernachlässigung herkömmlich in der Wohnungspolitik beachteter sozialpolitischer Ziele und einen „Rückzug des Staates" aus der Wohnungswirtschaft, der sowohl über die Finanzierungsformen und Wohnrechtsregelungen als auch über den Versuch einer Abschaffung oder doch Einschränkung und Neudefinition des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts (WGG) erfolgen solle[23].

6. Wohnungspolitik und ihr Verhältnis zur Sozial- und Wirtschaftspolitik

Unter „Wohnungspolitik" wird seit den fünfziger Jahren gewöhnlich die Gesamtheit hoheitlicher Maßnahmen verstanden, „die sich auf die wohnliche Unterbringung der Bevölkerung beziehen; dieser Begriff umschließt also die Erhaltung, Bewirtschaftung und die richtige Verteilung des vorhandenen Wohnungsbestandes ebenso wie die Schaffung neuer Wohnungen und die ganze Fülle der damit zusammenhängenden Aufgaben"[24]. Bindungen spielen innerhalb dieser Teilpolitik der Innenpolitik — wie später darzulegen sein wird — sowohl bei den Zielen als auch bei den Mitteln eine sehr große Rolle.

Was die Beziehung der Wohnungspolitik zur Wirtschaftspolitik und zur Sozialpolitik betrifft, so dürfte heute — trotz gravierender Meinungsunterschiede im einzelnen — weithin Einvernehmen darüber bestehen, daß eine solche weithin von oben, d.h. vom Bund, den Ländern und den Gemeinden her

---

[21] Vgl. Michael *Drupp*, Ulrich *Hoppe* und Frank *Schulz*, „Ohne Hast, aber beharrlich", in: WSI-Mitteilungen, 38. Jg., 1985, S. 293ff.

[22] So kürzlich Johannes *Frerich*, Sozialpolitik, München/Wien 1987, S. 574f. Zu den entschiedenen Verfechtern einer Neubesinnung gehören, wie später näher auszuführen sein wird, u.a. die Angehörigen des Kronberger Kreises. Vgl. dazu Wolfram *Engels*, Armin *Gutowski* u.a., 1984, S. 182ff. Von anderer Seite siehe z.B. Johann *Eekhoff*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Ottmar Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des VfS, NF, Bd. 116, Berlin 1981, S. 455ff.; Eugen *Dick*, Zur Theorie des Interventionsstaates: Die Rolle der Mietsozialwohnungen für die Wohnungsversorgung, in: Ottmar Issing (Hrsg.), 1981, S. 481ff.

[23] Zur neueren Literatur und zum Stande der Diskussion siehe Bettina *Wegner*, Zu den ideologischen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips und zur Anwendung des Prinzips auf die Wohnungswirtschaft, in: Werner Wilhelm Engelhardt und Theo Thiemeyer (Hrsg.), Gesellschaft, Wirtschaft, Wohnungswirtschaft. Festschrift für Helmut Jenkis, Berlin 1987, S. 191ff.

[24] So Joachim *Fischer-Dieskau*, Wohnungspolitik, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Bd. 3, 1959, S. 1750.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

operierende Politik staatlicher Träger und Hilfsorgane sowohl ein Bestandteil der Wirtschaftspolitik als auch ein solcher der Sozialpolitik ist oder sein kann[25]. Als Wirtschaftspolitik steht sie u. a. in engem Zusammenhang mit der Raumordnungspolitik; beide Zweige lassen sich auch als „Sektorale Wirtschaftspolitik" begreifen[26]. Als Sozialpolitik hat sie z. B. enge Beziehungen zur Familienpolitik und zur Verbraucherpolitik sowie — dem Trend der Sozialpolitik zur Gesellschaftspolitik folgend — zur Wohn- und Umweltpolitik[27].

Weniger selbstverständlich als die Einbeziehung der prinzipiell von oben her wirkenden Wirtschafts- und Sozialpolitik im Bereich der Wohnungswirtschaft ist die Beachtung betont von unten her aktiver, auf individueller und gemeinsamer Selbsthilfe, informell „schattenwirtschaftlichen" und formell-„mesopolitischen" Aktionen beruhenden Verhaltensweisen, Organisationen und Institutionen. Dabei gibt es solche Aktivitäten mindestens seit Beginn der ersten „sozialen Bewegungen" in Westeuropa, d. h. seit länger als hundert Jahren.[28] Diese von unten her entstehende und sich entfaltende Politik bildet die Basis für die frei-gemeinwirtschaftlichen und frei-gemeinnützigen Selbstbindungen in diesem Bereich, aus denen in Deutschland schließlich seit 1930 die staatlichen Regelungen der Wohnungsgemeinnützigkeit erwachsen sind[29].

7. Die Gemeinnützige Wohnungswirtschaft

Die heutige Gemeinnützige Wohnungswirtschaft ist der organisatorisch-institutionelle und aufgabenmäßig-funktionale Ausdruck der genannten politischen Bestrebungen von unten und oben. Sie stellt die größte unternehmerische Bauherrengruppe in der Bundesrepublik Deutschland dar und umfaßte Ende 1986 1798 Wohnungsunternehmen unterschiedlicher Rechtsform und 8 Heimstätten bzw. Landesentwicklungsgesellschaften. Organisiert sind diese Unter-

---

[25] Vgl. dazu z. B. Ludwig *Preller*, Sozialpolitik, Tübingen/Zürich 1962, S. 83 ff.; Heinz *Lampert*, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo 1985, S. 242 ff.

[26] So Bernhard *Külp*, Norbert *Berthold*, Eckhard *Knappe* u. a., Sektorale Wirtschaftspolitik, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo 1984, S. 97 ff. Allerdings würde eine wirtschaftspolitische Interpretation der Wohnungspolitik als bloße Raumordnungspolitik zu kurz greifen. Über Jahrzehnte hinweg waren das Bauen und in Sonderheit der Wohnungsbau der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung.

[27] Siehe z. B. Max *Wingen*, Familienpolitik, Paderborn 1964, S. 125 ff.; Gerhard *Kleinhenz*, Zur politischen Ökonomie des Konsums, Berlin 1978, S. 192 ff.; Jürgen H. B. *Heuer*, 1985, S. 469 ff.

[28] Vgl. dazu neuerdings etwa Klaus *Gretschmann*, Wirtschaft im Schatten von Markt und Staat, Frankfurt 1983; Klaus *Novy*, Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform, Berlin 1983, s. besond. S. 5 ff.; Sylvia *Brander*, 1984, S. 13 ff. und 59 ff.

[29] Vgl. dazu Helmut *Jenkis*, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung, 2 Bände, Berlin 1985, 1. Bd., S. 17 ff. u. 148 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmen im „Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e. V." in Köln als Spitzenverband, in zehn regionalen Prüfungsverbänden sowie in der Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten.

Bei den Wohnungsunternehmen lassen sich, sieht man einmal von den als Betreuungseinrichtungen fungierenden Heimstätten und Landesentwicklungsgesellschaften ab, zwei große Gruppen unterscheiden:

1. Die eingetragenen Genossenschaften und Vereine;
2. die Wohnungsbaugesellschaften in den Rechtsformen der GmbH und AG, zu denen einige Stiftungen und Körperschaften des Öffentlichen Rechts hinzukommen. Die zahlenmäßig größte Bedeutung von diesen Rechtsformen haben nach wie vor die Genossenschaften. Sie umfaßten zum angegebenen Zeitpunkt 1182 Unternehmen, von denen 1123 als gemeinnützig anerkannt waren[30].

Diese unterschiedlichen Einzelunternehmen stehen — wie es Helmut Jenkis ausdrückt — sämtlich „zwischen Markt und Sozialbindung", wobei auch unter Bindungsaspekten die Genossenschaften besondere Beachtung verdienen. Die sozial gebundene Gemeinnützige Wohnungswirtschaft ist ein ergänzendes Ordnungselement zwischen Markt und Staat. Den staatlich als gemeinnützig anerkannten Unternehmen werden Vorteile der Gebührenbefreiung und der Befreiung von der Körperschafts-, Vermögens- und Gewerbesteuer gewährt. Als Gegenleistungen stehen diesen Vorteilen jedoch, sozusagen als „Nachteile", Bindungen gemäß dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) vom 29. 2. 1940 und der Durchführungsverordnung des WGG (WGGDV), zuletzt der WGGDV vom 24. 11. 1969, gegenüber, so daß von privilegierten und subventionierten Unternehmen nicht die Rede sein kann[31].

8. Bindungen der Wohnungsgemeinnützigkeit

Im Anschluß an Friedrich Lütge, Julius Brecht und Helmut Jenkis lassen sich die folgenden fünf Bindungen als Hauptmerkmale der Wohnungsgemeinnützigkeit von Genossenschaften und Gesellschaften bezeichnen:

1. die Abstellung auf breite Bevölkerungsschichten als „sozialpolitische Bindung". Sie darf aber nicht zu einer Einschränkung der Überlassung der Wohnungen auf bestimmte Personen oder eine bestimmte Anzahl von Personen führen (§ 5 WGG);
2. die „Bauverpflichtung", die im Unterschied zu privaten Bauherren und ebenso privaten Wohnungsbauunternehmen vom gemeinnützigen Unterneh-

[30] Vgl. Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1987/88, Hamburg 1987, S. 116.

[31] Siehe Helmut *Jenkis*, 1985, S. 198 ff.; Derselbe, Die Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Widerstreit der Interessen, Bonn 1987. Vgl. auch Dieter *Krischausky* und Klaus *Mackscheidt*, Wohnungsgemeinnützigkeit, Köln / Berlin / Bonn / München 1984, S. 137 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men die laufende Wahrnehmung von Bauaufgaben im Kleinwohnungsbau erwartet und zwar im eigenen Namen. In diesem Zusammenhang ist auch vom „gemeinnützigen Zweck" die Rede (§ 6 Abs. 1 WGG), der nicht in Abhängigkeit von Unternehmen des Baugewerbes erfüllt werden darf;

3. die Entwicklung sog. „Dauernutzungsverträge", durch die das Mitgliedschafts- und Mietrecht bei den Genossenschaften besonders ausgestaltet wurde. In Analogie dazu wurden später bei den gemeinnützigen Gesellschaften Dauermietverträge geschaffen (§ 7 WGG);
4. die Gewinnbegrenzung durch „Preisbindungen", welche die Überlassung von Wohnungen nur zu „angemessenen", d.h. zu nichtgewinnmaximalen Preisen im Sinne des Kostendeckungsprinzips gewährleisten sollen (§ 7, Abs. 2 WGG);
5. die Zweckbindung der Mittel als „vermögensrechtliche Bindung". Sie begrenzt die Gewinnausschüttung an die Kapitaleigner ausnahmslos auf maximal 4% und sieht im Falle des Ausscheidens eines Mitglieds oder Gesellschafters sowie bei Liquidation des Unternehmens nur die Auszahlung der Nennbeträge vor (§ 9 WGG), zugunsten der Ansammlung eines unteilbaren Stiftungskapitals zur Verwendung für spätere gemeinnützige Zwecke[32].

9. Bindungen bei Genossenschaften

Genossenschaften haben — ähnlich vielen öffentlichen Unternehmen, z.B. verkehrswirtschaftlichen[33] — regelmäßig etwas mit Bindung zu tun. Allerdings geht es dabei nicht notwendig um gemeinwirtschaftliche oder gemeinnützige Bindungen und dies, wie bereits angedeutet wurde, nicht einmal bei allen Wohnungsbaugenossenschaften.

Am stärksten dürften Bindungen der Mitglieder aneinander beim Ausgang von Utopienmuster der „Gemeinschaft" sein, was zu Bindungen um ihrer selbst willen führt[34]. Am schwächsten erscheinen Bindungen bei diesen Einzelwirtschaften bei Präferierung des Transformationstyps der erwerbswirtschaftlichen Genossenschaft, die als „Integriertes Kooperativ" freilich ebenfalls noch spezifische Verbundmerkmale aufweist[35].

---

[32] Vgl. Friedrich *Lütge*, Wohnungswirtschaft, 2. Auflage, Stuttgart 1949, S. 249ff.; Julius *Brecht*, Wohnungsgemeinnützigkeit, in Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, 3. Bd., Stuttgart 1959, S. 1732ff.; Helmut *Jenkis*, 1985, S. 148ff.; siehe auch Uwe Hannig und Albert Hanke (Hrsg.), Gemeinnützigkeitsrecht, Hamburg 1982, S. 15ff.

[33] Siehe dazu Karl *Oettle*, Bindungen als allgemeine betriebswirtschaftliche Erscheinungen — Gegenstands- und Territorialbindungen als Eigenarten öffentlicher Dienstunternehmen, in: Helmut Brede (Hrsg.), Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1988.

[34] So Gerhard *Weisser*, Genossenschaften, Hannover 1968, S. 67ff.

[35] Vgl. dazu Eberhard *Dülfer*, Betriebswirtschaftslehre der Kooperative, Göttingen 1984, S. 95ff. und 169f.; Reinhard *Schultz* und Jürgen *Zerche*, Genossenschaftslehre, Berlin/New York 1983, S. 73ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Anlehnung an Otto von Gierke und Hans-Jürgen Seraphim lassen sich im Ablauf des historischen und neuzeitlichen Genossenschaftswesens:

1. blutsmäßige;
2. ständische;
3. staatliche;
4. einzelwirtschaftliche;
5. klassengerichtete Bindungen bei Genossenschaften im Rechtssinne und solchen im wirtschaftlichen Sinne sowie bei sonstigen genossenschaftsartigen Zusammenschlüssen unterscheiden. Der jeweilige Genossenschaftstyp schließt dabei das Vorhandensein abweichender Varianten nicht aus[36].

In den gegenwärtigen westlichen Industriegesellschaften dominieren Genossenschaften mit einzelwirtschaftlichen Bindungen ihrer einfachen und leitenden Mitglieder und des sonstigen Managements an vorgeordnete Haushalte oder kleine und mittlere Unternehmen. Sie beruhen — wie sich am Beispiel der Wohnungsbaugenossenschaften zeigen läßt — prinzipiell auf gemeinsamer Selbsthilfe der Mitglieder, teilweise verstärkt durch private oder staatliche Fremdhilfe. Solche Bindungsstrukturen stehen im Bereich der Wohnungswirtschaft heute „zwischen bedarfswirtschaftlicher Tradition und wohnungspolitischer Neuorientierung“[37]. In Industrie- und Entwicklungsländern dürften Genossenschaften mit einzelwirtschaftlichen Bindungen in dem Falle verstärkte Bedeutung erlangen können, wenn sowohl das Orientierungsmuster reinen Erwerbsstrebens — das auf individuelle Selbsthilfe vertraut und daran anknüpft — als auch die Sinnstrukturen staatlicher Fremdhilfe und Versorgung versagen oder sich als nicht ausreichend erweisen sollten. Bindungen privater Fremdhilfe auf mehr oder weniger altruistischer Basis, die in der Geschichte des neuzeitlichen Genossenschaftswesens keine geringe Rolle gespielt haben[38], werden demgegenüber wohl immer nur ergänzend relevant sein können.

---

[36] Vgl. dazu Werner Wilhelm *Engelhardt,* Allgemeine Ideengeschichte des Genossenschaftswesens, Darmstadt 1985, S. 90ff.

[37] So Dieter *Krischausky* und Klaus *Mackscheidt,* 1984, S. 70ff. und passim. Speziell zu Wohnungsbaugenossenschaften siehe Michael *Drupp,* Zur sozialpolitischen Instrumentalfunktion von Genossenschaften im Rahmen zielgruppenbezogener Wohnversorgung, in: Werner Wilhelm Engelhardt und Theo Thiemeyer (Hrsg.), 1987, S. 113ff. und besonders 117ff.; Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Wohnen bei Genossenschaften mehr als Wohnen, 2. Aufl., Köln 1988.

[38] Siehe dazu zuletzt Rita *Aldenhoff,* Schulze-Delitzsch. Ein Beitrag zur Geschichte des Liberalismus zwischen Revolution und Reichsgründung, Baden-Baden 1984, S. 164ff.; Werner Wilhelm *Engelhardt,* Zum Verhältnis der Genossenschaftspioniere Friedrich Wilhelm Raiffeisen und Hermann Schulze-Delitzsch, in: ZfgG., 38. Bd., 1988, S. 31ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Der regulierende Interventionsstaat und die Bestrebungen des „Vereins für Socialpolitik" in der Wohnungsfrage

1. Initiativen Gustav von Schmollers in der Wohnungsfrage

Gustav von Schmoller, der Hauptinitiator des Vereins für Socialpolitik von 1872, veröffentlichte fast genau vor hundert Jahren einen damals sehr aktuellen „Mahnruf in der Wohnungsfrage" (Berlin 1886)[39]. Dieser Mahnruf knüpfte an die frühesten Berichte und Gutachten des Vereins auf dem Gebiet der Lebenslage minderbemittelter Schichten und speziell zur „Wohnungsnot der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten" an, was freilich aus der Perspektive „bürgerlicher" Sozialpolitiker und Sozialreformer geschah[40].

In dem Mahnruf von Schmollers heißt es bereits zum Grundbedürfnis Wohnung: „Natürlich ist alle menschliche Gesittung ein unendlich kompliziertes Gesamtprodukt geistiger und materieller Einflüsse; aber unter den materiellen ist keiner wichtiger als die Wohnung". Von Schmoller konstatiert das Vorhandensein einer großen und ständig wachsenden Nachfrage nach Wohnungen, die aber kein entsprechendes Angebot hervorrufe. Er folgert scharf: „Die Phrase vom Egoismus und vom Selbstinteresse der Beteiligten, das stets am besten für jeden zu sorgen wisse, zeigt sich hier — eben als Phrase".

Der Autor fragt sodann, wie künftig Abhilfe zu schaffen sei, bzw. wo die Reform dieser unbefriedigenden Verhältnisse einzusetzen habe. Er denkt an dreierlei Maßnahmenbündel: „Wir müssen zunächst, soweit es irgend geht, erziehend auf die unteren Klassen einwirken, in dem Sinne, daß sie den Wert einer guten Wohnung schätzen lernen". „Wichtiger ist die direkte Tätigkeit gegen die Wohnungsnot, die Herstellung von Organen, die für die Arbeiter und kleinen Leute bauen... Es sind neben der rein spekulativen und privaten Bautätigkeit noch eine Reihe möglicher und sehr wirksamer Organe vorhanden, deren Tätigkeit in Deutschland in erster Linie zu steigern ist. Ich meine

1. die der großen industriellen Unternehmungen, welche teilweise den Hausbau ihrer Beamten und Arbeiter durch Vorschüsse, Prämien und Grundstückszuweisung fördern, teilweise selbst gute und billige Mietwohnungen herstellen,
2. die Baugenossenschaften kleiner Leute und Arbeiter nach englisch-amerikanischem Vorbilde,
3. die Unternehmungen in den Händen der gebildeten und besitzenden Klassen, Stiftungen, gemeinnützigen Aktien-Baugesellschaften usw., welche von Gemeinden oder Privaten ins Leben gerufen werden, eine gute Kapitalanlage

---

[39] Zuerst im Jahrbuch für Gesetzgebung, Bd. XI; hier zitiert nach Gustav *von Schmoller,* Zur Social- und Gewerbepolitik der Gegenwart, Leipzig 1890, S. 342ff.

[40] Die frühesten Veröffentlichungen sind: Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten, 1. Bd., Leipzig 1886; Verhandlungen von 1886, Leipzig 1887. Weitere Veröffentlichungen zur Wohnungsfrage erfolgten u.a. 1901 und 1930. Über die Anfänge der Diskussionen im Verein, die daran beteiligten Personen und deren Einstellung siehe Sylvia *Brander,* a.a.O., S. 20ff. und 154ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darbieten, den Bau und Hausverkauf betreiben, hauptsächlich aber durch ein solides und humanes Vermietungsgeschäft außerordentlich günstig wirken können".

Von Schmoller schließt mit einem Appell, der die weltanschauliche Position dieses monarchistischen Sozialkonservativen — die ähnlich freilich bereits der Wohnungsreformer Victor Aimé Huber vehement vertreten hatte, nun aber zur Grundlage der Vereinsarbeit werden sollte[41] — völlig offenlegt: „Die besitzenden Klassen müssen aus ihrem Schlummer aufgerüttelt werden; sie müssen endlich einsehen, daß, selbst wenn sie große Opfer bringen, dies nur ... eine mäßige, bescheidene Versicherungssumme ist, mit der sie sich schützen gegen die Epidemien und gegen die sozialen Revolutionen, die kommen müssen, wenn wir nicht aufhören, die unteren Klassen in unseren Großstädten durch ihre Wohnverhältnisse zu Barbaren, zu tierischem Dasein herabzudrücken"[42].

2. Adolph Wagners Begründung des Interventionsstaats

Kurze Zeit später, 1887, hat ein anderer führender deutscher „Kathedersozialist" der Zeit, der Finanzwissenschaftler und klassische Gemeinwirtschaftstheoretiker Adolph Wagner, seine wichtige Abhandlung „Finanzwissenschaft und Staatssozialismus" publiziert[43]. In seiner programmatischen Rede „Über die sociale Frage" (Berlin 1872) hatte er praktische Vorschläge zur Sozialpolitik gemacht, u. a. Gewinnbeteiligung der Arbeiter, Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen, nicht zuletzt auch verbesserte Wohnverhältnisse gefordert[44]. Jetzt aber gab er, teilweise Albert Schäffle folgend[45], vor allem eine undogmatische Begründung des kulturellen und sozialen Interventionsstaates. Der Autor nahm dabei gestützt vor allem auf geschichtliche Tendenzen einen Standpunkt ein, der jenseits sowohl ausschließlich gemeinsamer Selbsthilfelösungen sozial Benachteiligter und ebenso jenseits einer ausschließlichen Staatshilfelösung gleichermaßen zwangsgemeinwirtschaftliche als auch freigemeinwirtschaftliche und privatwirtschaftliche Gestaltungen bejaht. Staatshilfen wird dabei freilich eine Schlüsselrolle zugedacht.

„Es sind doch ganz spezifische moderne Faktoren", — schreibt Wagner — „wie sie früher niemals auch nur ähnlich vorhanden waren, welche eben zum

---

[41] Vgl. Franz *Boese*, Geschichte des Vereins für Sozialpolitik 1872-1932, Berlin 1939, S. 6ff.; Dieter *Lindenlaub*, Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik, 2 Teile, Wiesbaden 1967, S. 85ff. und 153ff.; Helmut *Faust*, Geschichte der Genossenschaftsbewegung, 3., überarbeitete und stark erweiterte Auflage, Frankfurt/M. 1977, S. 167ff.

[42] Gustav *von Schmoller*, 1890, S. 342ff. und 370f. Siehe auch Albert *Müßiggang*, Die soziale Frage in der historischen Schule der deutschen Nationalökonomie, Tübingen 1968, S. 150ff. und 245.

[43] In der ZfgSt., 43. Jg., 1887, S. 37ff.

[44] Vgl. dazu Albert *Müßiggang*, 1968, S. 142f.

[45] Siehe dazu Theo *Thiemeyer*, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1971, S. 23ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

‚Staatssozialismus' hinführen." „Die Macht der Dinge und die immanenten Entwicklungsgesetze der letzteren erweisen sich eben als stärker als aller Doktrinarismus" der Rechtsstaatstheoretiker und Vertreter der „freien Konkurrenz". „Die ‚öffentliche Gemeinwirtschaft', die ‚Zwangsgemeinwirtschaft' dehnt sich in der Volkswirtschaft absolut und relativ immer mächtiger aus und zieht immer mehr Gebiete in ihre Sphäre." Dies geschieht freilich nicht, ohne „die ‚öffentlichen' Aufgaben und Tätigkeiten im sachlichen, technischen und auch finanziellen wie im politischen Interesse zwischen dem Staate und wirklichen Selbstverwaltungskörpern höherer und niederer Ordnung passend zu teilen".

„Eine wahrhaft geschichtliche Auffassung wird hier niemals die Aktion oder Reaktion und die ihnen zugrundeliegenden Prinzipien und Potenzen kurzweg richtig oder falsch nennen, sie unbedingt loben oder tadeln... Aber die ‚Staatssozialisten' erkennen andererseits an, daß ... ohne Anbringung von Gegenpotenzen, welche auf einem ganz anderen Regulierungsprinzip" — als dem der freien Konkurrenz oder dem einer marxistisch inspirierten Zentralregulierung — „beruhen, ...die Entwicklung in der einmal eingeschlagenen Richtung schon nach den bisherigen Wahrnehmungen sicher zu immer bedenklicheren Erscheinungen und Zuständen im volkswirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsprozeß und in allen den sozialen, sittlichen, politischen Verhältnissen führen (wird), welche von diesen Zuständen mit abhängen..."

„Der Gegensatz von Arm und Reich wird, wenn nicht größer, so, was ebenso viel bedeutet..., immer mehr gefühlt... Wilde Spekulationen ergreifen immer mehr wirtschaftliche Gebiete... Zum Spielobjekt wird alles, Mobil und Immobil, zu Spielern alle... Der Geriebenste, der Gewissenloseste siegt und den Letzten — beißen die Hunde"[46].

3. Bestrebungen des Munizipalsozialismus

Eine ebenfalls nichtmarxistische Ökonomismuskritik und ähnliche Einstellung zum Interventionsstaat mit ausgeprägten wohnungswirtschaftlichen Forderungen und praxisorientierten Aktionen findet sich in Großbritannien seit den Jahren 1883/ 1884 in Gestalt des sog. „Munizipalsozialismus". Diese teilweise bereits durch den liberalen Spätklassiker John Stuart Mill vorbereitete[47] typisch englische Form des Sozialismus geht entscheidend auf das Programm der „Fabian Society" um das Ehepaar Sidney und Beatrice Webb zurück[48]. Zu den

---

[46] Adolph *Wagner*, 1887, S. 67, 94ff. und 102ff. Zur Kritik der entwicklungsgesetzlichen Implikationen Wagners siehe z. B. Klaus *Mackscheidt* und Jörg *Steinhausen*, Finanzpolitik II. Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Tübingen/Düsseldorf 1977, S. 16ff.

[47] Siehe dazu z. B. Hans *Gehrig*, Die Begründung des Prinzips der Sozialreform, Jena 1914, S. 64ff.; P. *Schwartz*, The New Political Economy of John Stuart Mill, London 1972, S. 150.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kennzeichen der Programme von Munizipalsozialisten gehören dabei Verstaatlichungsforderungen; mehr aber solche der Kommunalisierung mittels Regiebetrieben, überhaupt der Dezentralisierung der Wirtschaft, ausgelöst durch besondere Anreize.

Dazu schreibt Wolfgang R. Krabbe: „Dieser Munizipalsozialismus, den die Fabier durch den Regiebetrieb der Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, der Kanalisation, Friedhöfe, Bäder und Parks, des Transportwesens, der Docks und des Wohnungsbaus, der Sozialunterstützung, des Erziehungswesens und der Kulturanstalten erreichen wollten, sollte durch den Lokalpatriotismus der Bürger, durch den Wettbewerb der Städte untereinander und durch die zweckmäßige Organisation der Lokalverwaltungsbehörden seine besonderen Stimulantien erhalten."[49]

Nach Ansicht des Autors ist die „recht reibungslose" Rezeption des Begriffs Munizipalsozialismus in Deutschland[50] dem Umstand zuzuschreiben, daß sich hier im Rahmen des Vereins für Socialpolitik bereits der „analoge" Begriff des Staatssozialismus durchgesetzt hatte, „mit dem ebenfalls öffentlichen Intervenieren in die Belange von Wirtschaft und Gesellschaft". Auch wenn Krabbe im gleichen Zusammenhange „politisch-ideologische Heterogenität" unter den Vereinsmitgliedern im Unterschied zur Fabian Society einräumt, dürfte freilich diese Rezeptionsthese zu weit gehen. Nur wenige zugleich wissenschaftlich und praktisch tätige deutsche Sozialpolitiker und Wohnungswirtschaftler der Folgezeit, wie etwa der Sozialdemokrat Carl Hugo Lindemann[51], sind fabianistisch geprägt.

4. Richtungen im Verein für Socialpolitik

Die Mitglieder des Vereins für Socialpolitik zerfielen bereits anfangs und nicht erst im zwanzigsten Jahrhundert in unterschiedliche weltanschauliche Richtungen und Flügelbildungen. Gleichwohl dürfte sich eine langfristige Tendenz der Umfunktionierung des Vereins von einer in erster Linie sozialwissenschaftlich-sozialpolitischen zu einer vorherrschend wirtschaftswissenschaftlich-wirtschaftspolitischen Gesellschaft nachweisen lassen, die spätestens dann seit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts offenkundig wurde.

---

[48] Vgl. dazu Klaus *Gretschmann,* Zum Verhältnis von einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Allokation und Distribution in der rationalistischen Gemeinwohlkonzeption der Fabier, in: Arch. f. ö. u. fr. U., Bd. 13, 1981, S. 142ff.; Peter *Wittig,* Der englische Weg zum Sozialismus,Berlin 1982, S. 46ff.

[49] Wolfgang R. *Krabbe,* Munizipalsozialismus und Interventionsstaat, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 30. Jg., 1979, S. 265ff.

[50] Siehe dazu das oben angeführte Schmoller-Zitat über die Baugenossenschaften nach englisch-amerikanischem Vorbild.

[51] Vgl. dazu Werner Wilhelm *Engelhardt,* Professor Dr. Dr. h. c. Hugo Lindemann, ein Kommunal- und Sozialpolitiker sowie ein Kommunal- und Sozialpolitikwissenschaftler der ersten Stunde, in: Z. f. Sozialreform, 34. Jg., 1988 (im Erscheinen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im einzelnen ist zu konstatieren, daß die zunächst durchweg „Kathedersozialisten" genannten Vereinsangehörigen vor und nach der Jahrhundertwende einerseits aus einem konservativ-sozialen, teilweise staatssozialistischen Flügel und andererseits aus den meist jüngeren hinzutretenden liberal-sozialen Mitgliedern bestanden. Von rein weltanschaulichen Unterschieden abgesehen, differierten die Ansichten dieser Gruppierungen — zu denen einerseits z. B. von Schmoller bzw. Wagner, andererseits etwa Lujo Brentano und Karl Bücher gehörten — vor allem in der Frage der Intensität, in der sich der Staat primär oder subsidiär als Motor der sozialen Entwicklung betätigen sollte. „Bevorzugten die einen den direkten Staatsinterventionismus, so wünschten die anderen nur rahmengebende und die Selbsttätigkeit fördernde Maßnahmen des Staates"[52]. Sozialdemokraten beteiligten sich erst nach den Reformismusdiskussionen in ihrer Partei in den neunziger Jahren an den Diskussionen über geeignete reformpolitische Instrumente, wobei sie eher für kommunale als für zentralstaatliche Träger ihres Einsatzes eintraten[53].

Was die Genossenschaften im allgemeinen und die Baugenossenschaften im besonderen betrifft, so hat der Gedanke derartiger gemeinsamer Selbsthilfen und der sie ergänzenden privaten oder staatlichen Fremdhilfen, trotz von Schmollers und einiger anderer Mitglieder Eintreten für sie, im Verein zumindest keine tragende Rolle gespielt. Hingegen hatte die Genossenschaftsidee vor der Vereinsgründung, d. h. in den fünfziger Jahren und teilweise noch im Jahrzehnt vor der Gründung des Zweiten Deutschen Reiches, in der Praxis und teilweise auch in der Wissenschaft in verschiedensten Ausprägungen durchaus Gewicht gehabt, ohne indessen auch damals herrschend zu werden.[54] Erinnert sei hier noch einmal an den Wohnungsreformer und Initiator gemeinnütziger Baugesellschaften und -genossenschaften Victor Aimé Huber, aber auch an die Verdienste von Hermann Schulze-Delitzsch, Friedrich Wilhelm Raiffeisen und vieler anderer. Sie stimmten trotz unterschiedlicher Ansichten über Arten und Anteile erlaubter Fremdhilfen wenigstens im Anliegen, „die Selbstsucht zu mildern und zu regulieren"[55], weitgehend überein.

5. Zur Interpretation von Subsidiarität

Unterschiedliche Positionen zu den Formen staatlicher Interventionen[56] und insbesondere zur Frage der Subsidiarität sind im Verein für Socialpolitik auch

---

[52] So treffend Wolfgang R. *Krabbe*, 1979, S. 267, im Anschluß an Dieter *Lindenlaub*, 1967, S. 31 und 86ff., sowie Marie-Louise *Plessen*, Die Wirksamkeit des Vereins für Socialpolitik von 1872-1890, Berlin 1975, S. 9 und 49ff.

[53] Siehe dazu und zur Entwicklung des Vereins unter Aspekten der Wohnungspolitik als Sozialpolitik Sylvia *Brander*, 1984, S. 20ff., 154ff. und 192f.

[54] In diesem Sinne Albert *Müßiggang*, 1968, S. 174. Etwas anders akzentuiert Sylvia *Brander*, 1984, S. 227ff. und besond. S. 248.

[55] So Raiffeisen, hier zitiert nach Willy *Krebs*, Fr. W. Raiffeisen. Ein Kapitel bäuerlicher Selbsthilfe, 3. Aufl., Neuwied/Rh. 1955, S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seither an der Tagesordnung. Dabei dürfte sich das Pendel der maßgeblichen Meinungsbildung allerdings in jüngster Zeit — wie bereits angedeutet wurde — immer mehr in Richtung einer grundsätzlichen Kritik des vorher trotz unterschiedlicher weltanschaulicher Positionen in bestimmtem Ausmaß durchaus bejahten und noch von Alfred Müller-Armack aus übergeordneten kulturellen und sozialen Gründen präferierten regulierenden Interventionsstaates verändern. Daß sich dies auch an Äußerungen prominenter Vereinsmitglieder zu Fragen der Wohnungswirtschaft belegen läßt, ist später ebenso zu demonstrieren, wie dies oben bezüglich der Positionen von Schmollers und Wagners geschah.

Die neueren Diskussionen spielen sich weithin im Rahmen neueren Verständnisses der Subsidiarität ab, wie es seit der Enzyklika „Quadragesimo anno" von Papst Pius XI. aus dem Jahre 1931 in mehreren Interpretationen verbreitet ist[57]. Die entsprechende Textstelle der Enzyklika läßt zweifellos eine restriktive Auslegung in dem Sinne zu, daß zunächst das Individuum durch individuelle oder gemeinsame Selbsthilfe vorzuleisten hat und der Staat bzw. die Gesamtgesellschaft erst einzugreifen habe, wenn die Kräfte des einzelnen und der genossenschaftsartigen kleineren Gemeinwesen erschöpft seien. Unter Hinweis auf die Einleitung zu Ziffer 79 derEnzyklika nahm jedoch bekanntlich der damalige Papstberater und heutige Nestor der Katholischen Soziallehre, Oswald von Nell-Breuning S. J., eine konkretisierende und zugleich erweiternde Interpretation vor, die hervorhebt, daß in einer modernen Gesellschaft vom Staat viele Vorleistungen erbracht werden müssen, bevor der einzelne überhaupt erst zu eigenverantwortlichem Handeln in der Lage ist[58].

Nicht unähnlich John Stuart Mill wird damit zum einen die Verantwortlichkeit des Staates und der Gesamtgesellschaft für die Bürger hervorgehoben. Zum andern wird aber betont, daß dies nicht die Übernahme jeglicher Entscheidungsverantwortung bedeuten dürfe, wie sie mit der Festsetzung und nachfolgenden Befriedigung sozialer Bedürfnisse verbunden ist[59].

6. Soziale Wohnungsmarktwirtschaft

Die „Soziale Marktwirtschaft" der Bundesrepublik Deutschland wurde seit ihrem Bestehen zweifellos durch Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, dem im

---

[56] Zum Grundsätzlichen vgl. z. B. Egon *Matzner*, 1982, S. 148 ff.

[57] Zum älteren und neueren Verständnis von Subsidiarität überhaupt siehe zuletzt Bettina *Wegner*, 1987, S. 169 ff.

[58] Vgl. Oswald *von Nell-Breuning* S. J., Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Erik Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 220 f.; Werner Wilhelm *Engelhardt*, Selbstverantwortung, Solidarität und andere Sinnstrukturen der industriellen Gesellschaft, in: Philipp Herder-Dorneich (Hrsg.), Dynamische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1981, S. 61 ff.

[59] Vgl. dazu John Stuart *Mill*, Grundsätze der Politischen Ökonomie mit einigen ihrer Anwendungen auf die Sozialphilosophie, 2. Bd., Jena 1921, S. 718 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Laufe der Zeit auch Sozialdemokraten direkt oder nach Vornahme von Ergänzungen zustimmten[60], entscheidend geprägt. Mit Bezug auf die Wohnungswirtschaft zeigen dies noch jüngere Darlegungen von Hans-Karl Schneider und Rolf Kornemann sowie von Kurt H. Biedenkopf und Meinhard Miegel. Allerdings setzten diese Autoren — die diese Positionen inzwischen teilweise aufgegeben haben — bereits neue Akzente, wobei sie sich nicht unwesentlich voneinander unterschieden.

Schneider und Kornemann veröffentlichten vor der letzten Bonner Wende im Jahre 1977 unter dem Titel „Soziale Wohnungsmarktwirtschaft" nach vorausgegangenen Arbeiten einen grundlegenden Beitrag für eine „Neue Ordnung" der Wohnungspolitik. Diese Arbeit ist dadurch gekennzeichnet, daß sie die Sektorpolitik der Wohnungswirtschaft in Anbetracht eines für soziale Erfordernisse „blind" gehaltenen Marktmechanismus weiterhin als integrierenden Teil der Sozialen Marktwirtschaft und des modernen Sozialstaates versteht. Ihre Autoren setzen sich deshalb für die „sozial gerechte", d.h. gleichartige Fälle gleichbehandelnde Sicherstellung der Wohnversorgung sog. „Problemgruppen" — gemeint sind Behinderte, ausländische Arbeitnehmer, kinderreiche Familien, ältere Menschen — entsprechend ihrer besonderen Bedürftigkeit ein. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen insbesondere für sozial tragbare Miet- bzw. Wohnkostenbelastungen und für angemessenen Rechtsschutz solcher Mieter sorgen. Gleichzeitig jedoch und vor allem wird hervorgehoben, daß die „Gesamtwirtschaftspolitik" und nicht etwa die Sozialpolitik das Fundament der Sozialen Marktwirtschaft bilde. Von dieser Positionsbestimmung her wird die Stützung des Konzepts der Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft auf die Prinzipien der Subsidiarität, Solidarität und des Gemeinwohls der Katholischen Soziallehre konsequent abgelehnt[61].

Demgegenüber haben Biedenkopf und Miegel in ihrer 1978 publizierten Arbeit „Wohnungsbau am Wendepunkt" eine größere Nähe zum Konzept der Katholischen Soziallehre beibehalten. Die Autoren plädierten zwar für eine Wiederherstellung voller Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes und setzten sich — über die von Schneider und Kornemann erhobenen Forderungen hinausgehend — nicht nur für die Privatisierung des „sozialen Wohnungsbaus" der vergangenen Jahrzehnte, sondern auch der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften ein. Ihr Hauptargument dabei lautete, daß die Ziele und die Mittel der bisherigen staatlichen Wohnungsbaupolitik nicht länger in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stünden. In der Skizzierung von Grundzügen einer zeitgemäßen Bau- und Wohnungspolitik dürften Biedenkopf und Miegel indessen, wie schon bemerkt wurde, ganz in der Nähe von Nell-Breunings geblieben sein, zumindest in einigen zentralen Punkten. Zur „Harmonisierung"

---

[60] Vgl. z.B. Gerhard *Weisser*, Beiträge zur Gesellschaftspolitik, Göttingen 1978, S. 654ff.

[61] Vgl. Hans-Karl *Schneider* und Rolf *Kornemann*, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977, S. 1ff., 5ff., 25ff., 121ff. und 139ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Aufgaben und Mitteln empfehlen sie, statt den Wohnungen die bedürftigen Bewohner — als Problemgruppe werden hier auch die die Obdachlosen genannt — und deren künftige „Sozialeinkommen" in den Mittelpunkt unmittelbaren staatlichen Handelns zu stellen. Der Staat habe das „Gemeinwohl" zu fördern und zu diesem Zweck die Aufgaben zu übernehmen, die von den einzelnen oder von Gruppen aus eigener Kraft nicht erbracht werden können[62].

7. Rückwendung zur freien Marktwirtschaft?

„Mehr Mut zum Markt" auch in der Wohnungswirtschaft haben die durchweg der heutigen „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Verein für Socialpolitik" angehörenden Mitglieder des „Kronberger Kreises" und als einzelne Autoren z. B. Armin Gutowski und Renate Merklein in zahlreichen Handlungsaufforderungen für die praktische Politik geltend gemacht. Die Autoren verweisen auf das Marktgerechtigkeits- und Minimalstaatsdenken von John Rawls, Friedrich August von Hayek, Robert Nozick und anderen. Sie kritisieren massiv die nicht zuletzt auf die Kathedersozialisten des Vereins zurückgeführten Traditionen des kulturellen und sozialen Interventionsstaats und deren auch die soziale Marktwirtschaft mitprägenden Sozialpolitik- bzw. Soziallehren. An ihrer Stelle treten sie für eine „ökonomische Theorie für den Bereich Arbeit und Soziales" ein[63].

In diesen Darlegungen, in denen allerdings eine direkte Anknüpfung und zentrale Auseinandersetzung mit den kritisierten Kathedersozialisten und den heutigen Vertretern der Wissenschaft von der Sozialpolitik bisher nur in knapper Form erfolgt ist[64], dürften die langjährigen Auseinandersetzungen um Deregulierungen in der Wohnungspolitik und bei Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ihren bisherigen Höhepunkt erreicht haben. Dies gilt zumindest insoweit, als es um Stellungnahmen von wissenschaftlicher Seite geht; auf die Arbeit mehrerer Kommissionen der praktischen Politik und Regierungsinitiativen wird später einzugehen sein. Zum Abschluß dieses Kapitels seien in einigen Abschnitten einige charakteristische Passagen dieser Kritik — die das seit langem faktische Vorhandensein eines „Duumvirat(s) von Organisiertem Kapitalismus und Interventionsstaat"[65], zumindest aber den Interventionismus „als

[62] Vgl. Kurt H. *Biedenkopf* und Meinhard *Miegel*, Wohnungsbau am Wendepunkt, Stuttgart 1978, S. 14, 56, 75 ff., 82 ff. und 92 ff. Eine traditionelle Linie vertritt auch Josef *Brüggemann*, Soziale Regulative in einer Wohnungswirtschaft, in: Werner Wilhelm Engelhardt und Theo Thiemeyer (Hrsg.), 1987, S. 201 ff.

[63] Armin *Gutowski* und Renate *Merklein*, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 30. Jg. 1985, S. 49 ff.

[64] Zur Antikritik siehe Heinz *Lampert* und Albrecht *Bossert*, Die soziale Marktwirtschaft — eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption? in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspol., 32. Jg., 1987, S. 109 ff.

[65] So Hans-Ulrich *Wehler*, Der Aufstieg des Organisierten Kapitalismus und Interventionsstaates in Deutschland, in: Heinrich August Winkler (Hrsg.), Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge, Göttingen 1974, S. 36 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

notwendige Ergänzung marktwirtschaftlicher Allokation“[66] kurzerhand negieren — knapp zusammengefaßt dargestellt und durch einige Antikritik erwidert.

8. Die Wohnungswirtschaft in der Sicht des Kronberger Kreises

Wie es bereits von Schmoller tat, so gehen auch Mitglieder des Kronberger Kreises auf das Wohnen als Grundbedürfnis ein, allerdings vorwiegend kritisch. Sie argumentieren: „Daß die Wohnung ein Grundbedürfnis erfüllt, welches notfalls zu einem niedrigeren als dem Marktpreis befriedigt werden sollte, ist ein Werturteil, das weder bewiesen noch widerlegt werden kann“. Außerdem wird betont, daß dieses Grundbedürfnis im Verhältnis zu anderen Bedürfnissen dieser grundsätzlichen Kategorie nicht widerspruchsfrei erfüllt werden könne.

Ein anderer Argumentationsstrang gilt angeblichen oder tatsächlichen Umverteilungsabsichten. Die Sonderbehandlung, die die Wohnungswirtschaft als Bereich von „Sonderregelungen“ erfahre, werde mit sozialen Argumenten gerechtfertigt, die „im Kern nichts anderes als eine Umverteilungsabsicht“ umhüllen. Auf diese Weise, bzw. darauf gestützt, würden unter anderem der soziale Wohnungsbau, der Mieterschutz, das Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum für Bürozwecke, das Wohngeld für sozial Bedürftige, die in Berlin bislang noch beibehaltene Wohnraumbewirtschaftung, nicht zuletzt schließlich die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen „begründet“.

Der soziale Wohnungsbau, in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Ersten Wohnungsbaugesetz (1. WoBauG) vom 24. 4. 1950 institutionalisiert, sei „eine gigantische Verschwendung öffentlicher Mittel“. Die im Zusammenhang des sozialen Wohnungsbaus eingeführten Regelungen haben die staatliche Objektsubventionierung des Wohnungsbaus und ein ganzes „Zeughaus“ anderer staatlicher Interventionen zur Folge gehabt. Das im zur Zeit geltenden Zweiten Wohnungsbaugesetz (2. WoBauG) enthaltene Ziel, daß Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände den Wohnungsbau vordringlich zu fördern haben, sei gegenwärtig nicht mehr sinnvoll. Auch von den zielungenau wirkenden Instrumenten herkömmlicher staatlicher Wohnungsbaupolitik her sei die bisherige Politik überholt.

Künftiger Schwerpunkt müsse die Wohnungsbestandspolitik sein, für die es keiner staatlichen Subventionen bedürfe. Wenn man Bedürftigen zu Lasten wirtschaftlich Stärkerer helfen wolle, dann erreiche man das höchste Maß an Wirksamkeit und Zielgenauigkeit nicht durch Objektförderung, sondern durch Subjektförderung, d. h. statt durch Wohnungsbausubventionierung eher durch „Wohngeld“ oder besser noch durch frei verfügbare Transferzahlungen. Wohngeldregelungen gibt es in der Bundesrepublik seit dem Ersten Wohngeldgesetz (1. WoGG) vom 1. 4. 1965.

---

[66] Vgl. Karl Georg *Zinn*, Zur Frühgeschichte des „theoretischen Interventionismus“, in: Z. f. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 106, 1986, S. 139ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was das Mietrecht betrifft, so wäre es „unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten" am besten, die seit dem Ende des Ersten Weltkrieges eingeschränkte Vertragsfreiheit im Mietrecht wiederherzustellen. Die zweitbeste Lösung bestünde darin, zumindest für alle neu abzuschließenden Verträge von Vertragsfreiheit auszugehen, außerdem das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum aufzuheben. Die „Liberalisierung" — sprich: Entlassung aus der Mietbindung — sollte auch für den Bestand an Sozialwohnungen gelten, vorausgesetzt, die staatlichen Fördermittel würden zurückgezahlt.

Der soziale Wohnungsbau aber sollte ganz eingestellt werden, selbst soweit er die Förderung von Eigentumsbildung bezwecke. Allerdings sollte den Kommunen ein begrenzter Wohnungsbau dieser Art zugunsten von Obdachlosen und Heimatlosen verbleiben. „Sozialer Wohnungsbau in diesem Sinne ist Aufgabe der Gemeinden". Für dessen Abwicklung sollen künftig anstelle der aufzulösenden Wohnungsämter die Sozialämter zuständig sein.

Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz wird als „noch nie gut begründet" charakterisiert. Es habe sowohl zu Ballungen von Wohnungsvermögen bei den gemeinnützigen Gesellschaften als auch zu Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zu den „freien Wohnungsunternehmen" geführt. Das Gesetz sollte aufgehoben werden; und man sollte den gemeinnützigen Gesellschaften Anreize zur Privatisierung der vorhandenen Wohnungsbestände bieten.

Insgesamt gelte, daß die derzeitige Wohnungspolitik dem Ziel einer breiteren Eigentumsstreuung „diametral entgegen" stehe. Sie begünstige alles in allem die Ballung — d. h. Konzentration — von Wohnungsvermögen und dies auch bei Gemeinden, im Werkswohnungsbau und bei Versicherungsgesellschaften[67].

9. Die Position von Armin Gutowski / Renate Merklein — kritisch gesehen

Die Autoren Armin Gutowski und Renate Merklein werfen in ihrer bereits erwähnten Abhandlung von 1985 „Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung" den Sozialpolitikern insgesamt — „seit es sie gibt" — vor, „weit mehr im Sinn zu haben als nur eine Beseitigung der Unvollkommenheiten am Arbeitsmarkt und eine Absicherung der Lebensrisiken", einschließlich der wohnungswirtschaftlichen.

Wie sie zweifellos zutreffend bemerken, würden stets noch zwei andere Motivationen mitschwingen:
„1. Die Vorstellung, es müßten in Adolph Wagners Worten ‚Mißstände im Gebiet des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung bekämpft werden', wobei das Ziel, das dabei angestrebt werden soll, heute gemeinhin ‚Soziale Gerechtigkeit' genannt wird.
2. Die Vorstellung, der Staat müsse durch Sozialmaßnahmen auch noch sicherstellen, daß speziell der ‚besitzlose Arbeiter', wie Otto von Zwiedineck-

[67] Vgl. Wolfram *Engels*, Armin *Gutowski* u. a., 1984, S. 182-216.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Südenhorst es einmal formulierte, nicht ‚sittlich verkommen' könne." Diese Vorstellung — siehe dazu schon die oben angeführten Darlegungen von Schmollers — sei mittlerweile „zu der Forderung umformuliert worden, der Staat müsse ‚soziale Lebensgüter', etwa eine ‚angemessene Wohnung', niedrige Verkehrstarife und ähnliches garantieren".

Die Autoren bringen in geschickter, aber fragwürdiger Argumentation alle diejenigen, die so oder ähnlich argumentieren, in die Nähe ganzheitlicher Systemkritiker, die nicht nur die „Wirtschaftsfreiheiten", sondern auch die „politischen Freiheiten" und damit die Demokratie gefährden. Über dem Umverteilen würden die Sozialpolitiker angeblich „das Geben völlig (übersehen)"[68], oder sie würden die Mobilitätshemmungen von Arbeitskräften infolge administrierter Mieten und sozialen Wohnungsbaus ignorieren, auch die Einschränkungen der „Freiheit der Einkommensverwendung" durch Wohngeld gering achten, oder — nicht zuletzt — sie würden die Effizienz- und Wohlfahrtsvorteile einer im Sinne Rawls „gerechten", wenn auch kürzerfristig ungleichen Verteilungslösung[69] übersehen bzw. falsch beurteilen, durch die „alle" „und die am wenigsten Begünstigten zumindest auf Dauer am meisten profitieren".[70]

Die hier wieder einmal nahegelegte These von Hayeks vom notwendigen Abdriften in die Unfreiheit — „Knechtschaft" — diktatorischer Regimes, sofern die Prinzipien der reinen marktwirtschaftlichen Lehre nicht endlich wieder befolgt werden, ist jedoch in Anbetracht der erwiesenen Konstanzfähigkeit der hier erörterten wohnungswirtschaftlichen Bestandteile „dualistischer Struktur" bzw. mittlerer oder dritter Ordnungen gänzlich abwegig. Sie ist auch in Anbetracht der durchaus erfolgsorientierten — nicht reinutopischen, vielmehr antitotalitären — konservativ-monarchistischen, christlichdemokratisch-sozialen, liberalsozialen und staatssozialistisch-sozialdemokratischen Gesinnungen aller beteiligten Gruppierungen seit Gründung des Vereins für Socialpolitik im Unterschied zu anderen historischen Situationen und Fällen[71] verfehlt.

Speziell zu Rawls, von Hayeks und Nozicks Gerechtigkeitsverständnis und Minimalstaatsvorstellungen sei betont, daß die formale Chancengerechtigkeit des erstgenannten Autors im Sinne einer Version von Marktgerechtigkeit nicht mit Immanuel Kants ethisch-sittlicher Position übereinstimmt. Brian Barry hebt hervor, daß es entgegen Rawls „liberalistischem Fehlschluß" nicht darauf ankomme, die individuellen Vorteile für sich zu maximieren, sondern gegen die kollektiven Nachteile abzuwägen[72]. Besonders beachtenswert ist auch, daß über

---

[68] So auch Robert *Nozick,* Anarchie, Staat, Utopia, München o.J., S. 157ff.

[69] Vgl. John *Rawls,* Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M. 1979.

[70] Armin *Gutowski* und Renate *Merklein,* 1985, S. 50ff., 55 und 65ff.

[71] Wie sie zu Recht Karl R. *Popper,* Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 2 Bände, Bern 1957/58, auflistet.

[72] Brian *Barry,* Das Wesen der Herleitung: Eine Kritik, in: Otfried Höffe (Hrsg.), Über John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M. 1977, S. 43ff. Vgl. auch Günter *Billstein,* Gerechtigkeit als gesellschaftspolitisches Ziel, in: Sozialer Fortschritt, 30. Jg.,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den langfristigen Verteilungswirkungen die mittel- und kurzfristigen Lebenslage-Effekte der breiten Bevölkerungsschichten nicht gering geachtet werden sollten, schon in Anbetracht der begrenzten Lebensdauer der Menschen nicht. Zu von Hayeks und insbesondere Nozicks[73] Ausführungen sei bemerkt, daß der Minimalstaat häufiger Eigentumsrechte und andere Grundrechte einzelner verletzen dürfte als der Interventionsstaat des im Sinne Wehlers „Organisierten Kapitalismus", so wie er sich in Deutschland seit 1873 herauszubilden begann[74] und in der Bundesrepublik bislang trotz zunehmender Einschränkungen noch besteht.

Aus wirtschaftsliberaler Perspektive sind die Mängel der Wohnungsversorgung grundsätzlich nicht auf ein Versagen des Marktes, sondern letztlich auf Behinderungen des Marktes durch staatliche Eingriffe zurückzuführen. Im Prinzip sei der Markt in der Lage, auftretende Allokations- und Stabilitätsprobleme selbst zu lösen. Wo bestimmte „Ausgangstatsachen"[75] staatliche Mitwirkung eine Zeitlang zu erfordern scheinen, müssen sie später überprüft und wieder beseitigt werden. Demgegenüber kann jedoch mit Sylvia Brander darauf hingewiesen werden, daß sich das Gut Wohnung durch Besonderheiten auszeichnet und von daher wettbewerbspolitische Maßnahmen niemals ausreichend sind. „Insbesondere Heterogenität, Standortgebundenheit, fehlende bzw. beschränkte Substituierbarkeit, hoher Kapitalaufwand und das aus der Dauerhaftigkeit folgende hohe Investitionsrisiko stellen grundsätzliche Probleme für eine rein marktwirtschaftliche Bereitstellung von Wohnraum dar. Daher kann die Herstellung einzelner, für das Funktionieren des Wohnungsmarktes notwendiger Voraussetzungen für eine effiziente Ressourcenallokation und gesellschaftliche Wohlfahrt nicht hinreichend sein. Die Besonderheiten des Wohnungsmarktes erfordern auf Dauer staatliche Interventionen, wenn man die in einer freien Wohnungsmarktwirtschaft angelegten Tendenzen zu suboptimaler Allokation, hohen Preisen und instabiler Produktion nicht hinzunehmen bereit ist"[76].

1981, S. 241 ff.; Hans-Günther *Schlotter,* Intertemporale (intergenerationale) Gerechtigkeit und Chancengerechtigkeit, in: Philipp Herder-Dorneich (Hrsg.), 1981, S. 3 ff.

[73] Vgl. Robert *Nozick,* o. J., S. 141 ff.

[74] Siehe Ulrich *Wehler,* 1974, S. 38 ff.

[75] Zu solchen Ausgangstatsachen siehe z. B. Rolf *Kornemann,* „Ausgangstatsachen" für das Entstehen der Wohnungsgemeinnützigkeit, in: Werner Wilhelm Engelhardt und Theo Thiemeyer (Hrsg.), 1987, S. 125 ff.

[76] Sylvia *Brander,* 1984, S. 132 ff. und besond. S. 150 f. Siehe auch Helmut *Jenkis,* 1985, S. 237 ff.; Karl *Oettle,* Die Wohnung als wirtschaftliches Gut, in: Werner Wilhelm Engelhardt und Theo Thiemeyer (Hrsg.), 1987, S. 235 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Der Bindungsgedanke bei den Zielen, Mitteln und Trägern staatlicher und frei-gemeinnütziger Wohnungspolitik

1. Bindungsintentionen in der hoheitlichen und durch freie Träger betriebenen Wohnungspolitik

Wie in den umfassenderen und übergeordneten Politikzweigen der Wirtschaftspolitik und der Sozialpolitik — sowie in beliebigen weiteren Politiken —, so dürften sich auch in der „hoheitlichen", d. h. staatlichen Wohnungspolitik und in der durch freie Träger „von unten her" betriebenen Wohnungspolitik grundsätzlich immer Bindungsintentionen nachweisen lassen. Es handelt sich um Regulierungsimpulse, die auf Leitbilder, Weltbilder oder andersartige „Utopien" einzelner Personen zurückgehen[77] und die je nach Interventionsform und Interventionsgrad minimale oder beträchtliche Auswirkungen hervorrufen können.

Der Nachweis derartiger Intentionen dürfte im Einzelfall schwierig, im Prinzip jedoch möglich sein und zwar wirtschaftsordnungs- bzw. -systemunabhängig. Bindungsintentionen sind dabei sowohl für die jeweiligen subjektiven Ziele als auch für die institutionalisierten — und insoweit „objektivierten" — Ziele relevant. Eine ins Auge fallende größere Bedeutung haben sie für die Mittel bzw. Instrumente und Einzelmaßnahmen der Wohnungspolitik. Auch für Gliederungen dieses Politikzweigs — etwa für die gegenwärtig in der Bundesrepublik besonders relevante in „Wohnungsbaupolitik" und „Wohnungsbestandspolitik" — dürften sie aussagekräftig sein, wie sofort gezeigt werden soll.

Nach den bisherigen Darlegungen dieser Abhandlung braucht darüber hinaus kaum betont zu werden, daß solche Intentionen gerade unter sozialpolitischen Aspekten — einschließlich solchen der Familienpolitik — besondere Beachtung verdienen. Nach Heinz Lampert ergibt sich die Notwendigkeit einer Wohnungspolitik letztlich daraus, daß „angesichts der hohen Kosten der Herstellung, des Unterhaltes und der Nutzung des für die Lebenssicherung und die Lebensqualität entscheidenden Gutes Wohnung einerseits und der begrenzten Einkommen der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung andererseits ohne politische Eingriffe ein Wohnungsangebot, das qualitativ und quantitativ den Versorgungszielen entspricht, nicht zustandekommt".

Systemunabhängig bestehe das generelle Ziel der Wohnungsbaupolitik „darin, möglichst alle Familien und Alleinstehenden mit Wohnungen zu versorgen, die nach Größe, Qualität, Verkehrslage und Preis eine möglichst weitgehende Befriedigung des Grundbedürfnisses ‚Wohnen' entsprechend den

---

[77] Siehe dazu grundlegend Werner Wilhelm *Engelhardt*, Zum Verhältnis von sozialen Utopien und politischen Konzeptionen, in: Sozialer Fortschritt, 29. Jg., S. 1 ff., 41 ff. und 66 ff. Vgl. auch Robert *Nozick*, o. J., S. 271 ff., dessen Überlegungen zum Utopie-Ansatz hier zugestimmt wird, soweit er sie nicht — S. 302 f. — mit dem Minimalstaats-Postulat verbindet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in einer Gesellschaft geltenden Wohnnormen erlauben"[78]. Zum Bedürfnis Wohnen gehören dabei, versteht man es als ein Grundbedürfnis bzw. Grundanliegen, neben unmittelbaren und mittelbaren Einzelinteressen — deren Befriedigung meritorisierende Hilfen erfordern kann — auch „innere Bindungen" von Einzelpersonen aneinander.[79] Beides kann dabei sowohl für in Ehen als auch in sonstigen „Lebensgemeinschaften" zusammenwohnende Personen zutreffen[80].

Was die Wohnungsbestandspolitik betrifft, so verfolgt diese nach Lampert eine doppelte Zielsetzung, die wiederum auch sozialpolitischen Aspekten Rechnung trägt oder doch tragen sollte. „Sie ist

1. auf die ökonomische Erhaltung, auf die Instandsetzung und die Verteilung des Wohnungsbestandes gerichtet und sie sucht
2. den Mieter vor dem Verlust der Wohnung und vor Preisüberhöhungen zu schützen"[81].

2. Zur Entstehung und Entwicklung der Wohnungspolitik

Staatliche Wohnungspolitik, die über baupolizeiliche Vorschriften hinausreicht, gibt es in Deutschland mindestens seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts[82]. Diese Politik wurde allerdings bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges bei weitestgehender „Abstinenz" des Reiches[83] zunächst vor allem von den Ländern und Gemeinden betrieben. Diese vom Zentralstaat mehr oder weniger unabhängigen Institutionen erließen Wohnungspflege-, Wohnungsfür-

[78] Heinz *Lampert*, 1985, S. 242f. Würde die zitierte Aussage — vermutlich entgegen den Intentionen Lamperts — nicht als explikative, sondern als normative Aussage interpretiert, gäbe es nach dem neueren Stand der Diskussion dieser Grundsatzfrage auch dann Möglichkeiten ihrer Behandlung durch Wissenschaftler. Vgl. dazu zuletzt Ulrich *Pagenstecher*, Verstehen und Erklären in der Nationalökonomie, Nürnberg 1987, S. 60ff.

[79] Vgl. dazu z.B. Gerhard *Weisser*, 1978, S. 109ff.; Amitai *Etzioni*, Die aktive Gesellschaft, Opladen 1975, S. 629ff. und 639ff.; Gerhard *Kleinhenz*, „Qualität der Arbeit" als Ziel der Sozialpolitik, in: Heinz Lampert (Hrsg.), Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD, Berlin 1975, S. 41ff.; Hans Peter *Widmaier*, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek 1976, S. 48ff.; Sylvia *Brander*, 1984, S. 155ff. Gegen meritorische Begründungen wohnungspolitischer Interventionen spricht sich aus Klaus *Mackscheidt*, Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, in: Z. f. Wirtsch. u. Sozialwissenschaften, Bd. 102, 1982, S. 113ff.

[80] Vgl. z.B. Georg *Weippert*, Vollproduktivgenossenschaften als Lebensgemeinschaften, in: ZfgG., Bd. 10, 1960, S. 243ff.; Max *Wingen*, Nichteheliche Lebensgemeinschaften, Osnabrück/Zürich 1984, S. 65ff. u. 80ff.

[81] Heinz *Lampert*, 1985, S. 243.

[82] Siehe dazu und zu den folgenden Darlegungen z.B. Carl Johannes *Fuchs*, Wohnungsfrage und Wohnungswesen, in: HdSt., Ergänzungsbd. z. 4. Aufl., Jena 1929, S. 1118ff.; Ulrich *Blumenroth*, Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung, Münster 1975, S. 38ff. u. 165ff.; Sylvia *Brander*, 1984, S. 70ff.; Karl-Heinz *Peters*, 1984, S. 48ff.

[83] So Ulrich *Blumenroth*, 1975, S. 38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sorge- und Wohnungsförderungsgesetze. Sie normierten darin u. a. qualitative Anforderungen an den Wohnungsbau, führten Anzeigepflichten und Aufsichtsrechte ein und schufen die Grundlagen für die öffentliche Gewährung von Darlehen und Bürgschaften.

Derartige staatliche Regelungen sollten die teilweise wesentlich älteren Anfänge sich selbst bindender frei-gemeinnütziger Bestrebungen und Bewegungen, an denen freilich ebenfalls Kommunen einen wesentlichen Anteil hatten[84], anfangs entweder notdürftig ergänzen oder durch „Ordnungsgesetze" lediglich Tätigkeitsrahmen für diese sozialen Bestrebungen bzw. Bewegungen schaffen. In letzterer Beziehung ist vor allem auf das zunächst Preußische, später Norddeutsche Genossenschaftgesetz von 1867 bzw. 1868 hinzuweisen. Dem durch diese Gesetze geschaffenen Ordnungsrahmen folgte das Reichsgesetz betr. die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (GenG) vom 1. 5. 1889, das trotz zahlreicher Novellierungen in seinen Grundzügen noch heute in Geltung ist[85].

Mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs begann 1914 ein zunächst begrenzter, später recht intensiv in Richtung preisregulierender Vorschriften ausgebauter Mieterschutz. Die in dieser Zeit geschaffenen starken Sozialbindungen wurden in der Bundesrepublik erst durch das am 23. 6. 1960 erlassene Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht entweder abgelöst oder doch erheblich reduziert. Öffentliche Baukredite wurden zunächst, d. h. seit 1889, vor allem durch die Sozialversicherungsträger und seit Mitte der neunziger Jahre auch durch die Preußische Genossenschaftskasse gewährt, wovon besonders Baugenossenschaften profitierten[86]. In den Jahren nach 1919 schaltete sich dann das Reich öfter direkt ein, etwa indem es die Besteuerung von Mieten durch eine „Hauszinssteuer" zugunsten des Wohnungsbaus von Ländern und Gemeinden vorsah und schließlich auch einführte[87].

Einen entscheidenden Schritt zur Institutionalisierung der durch frei-gemeinnützige Wohnungsunternehmen seit langem von unten her betriebenen Wohnungspolitik, d. h. deren Anerkennung durch den Staat, stellte die Gemeinnützigkeitsverordnung (ursprüngliche GV) des Reichspräsidenten zur Sicherung

---

[84] Vgl. vorerst Rudolf *Eberstadt*, Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage, Jena 1919, S. 302ff.; Carl Johannes *Fuchs*, 1929, S. 1129ff.; Helmut *Jenkis*, Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, Hamburg 1973, S. 59ff.

[85] Vgl. Heinz *Paulick*, Das Recht der eingetragenen Genossenschaft, Karlsruhe 1956, S. 26ff.

[86] Zu diesen und anderen Förderungsmaßnahmen siehe Klaus *Kluthe*, Genossenschaften und Staat in Deutschland, Berlin 1985, S. 82 und 84ff.

[87] Vgl. dazu Ludwig *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949, S. 67ff., 235ff., 286ff., 332ff., 384ff. und 482ff.; Peter Christian *Witt*, Inflation, Wohnungszwangswirtschaft und Hauszinssteuer, in: Lutz Niethammer (Hrsg.), Wohnen im Wandel, Wuppertal 1979, S. 385ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Wirtschaft und Finanzen vom 1. 12. 1930 dar.[88] Durch sie wurden die Ende der vierziger Jahre des vorigen Jahrhunderts begonnenen einzelwirtschaftlichen Gemeinnützigkeits- und Gemeinwirtschaftlichkeitsbestrebungen — die den freien Markt nicht zu beseitigen, sondern zu ergänzen versuchten — auf eine festere Grundlage gestellt. Im Jahre 1940 folgte dann mitten im Zweiten Weltkrieg, aber ohne irgendeine Einbeziehung von NS-Ideologie, das bis heute geltende WGG[89], auf das im I. Abschnitt bereits ausführlicher eingegangen wurde und auf das noch zurückzukommen sein wird.

Die staatliche Wohnungspolitik der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik[90] schließlich stützt sich nach Lampert vor allem auf die folgenden sechs Gesetze, die zentrale Bedeutung auch für die Sozialpolitik haben:

1. das Wohnungseigentumsgesetz vom 15. 3. 1951, durch das die Grundlage für den Bau und den Verkauf von Eigentumswohnungen geschaffen wurde;
2. das 1. WoBauG von 1950, welches das Ziel setzte, durch den Bau von zwei Millionen Wohnungen in ausreichender Größe und Ausstattung und zu tragbaren Lasten für die „breiten Schichten des Volkes" zu sorgen;
3. das Wohnungsbauprämiengesetz vom 17. 3. 1952, zuletzt in der Fassung vom 10. 9. 1982, durch das Bausparbeiträge fortan durch Prämien begünstigt wurden;
4. das 2. WoBauG von 1956, jetzt in der Fassung vom 30. 7. 1980, durch welches zwar sichergestellt wurde, daß der Wohnungsbau weiterhin mit Bundes- und Landesmitteln gefördert wird, welches jedoch den Akzent von der im 1. WoBauG dominierenden Bereitstellung öffentlicher Subventionen nunmehr auf die Förderung der Finanzierung des Wohnungsbaus durch Eigen- und Kapitalmarktmittel gelegt hat, deren Beschaffung durch Zins-, Tilgungs- und Aufwendungssubventionen erleichtert wurde;
5. das — oben bereits erwähnte — Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960, das die schrittweise Überführung der Wohnungswirtschaft in eine zwar marktwirtschaftlich strukturierte, mittels Subjektsubventionen aber weiterhin sozial ausgestaltete Ordnung vorsah;
6. schließlich das Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960, das in der 1976 novellierten Form und ergänzt durch das Gesetz über das Baugesetzbuch vom 1. 7. 1987 das Rechtsinstrumentarium der Gemeinden mit dem Ziel erweiterte, die

---

[88] Vgl. Werner *Meier*, Waldemar *Draeger* und Albert *Kennerknecht*, Die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen. Verordnung vom 1. 12. 1930 nebst Ausführungsbestimmungen, Berlin 1931, S. 7ff.

[89] Vgl. dazu Reichsverband des deutschen gemeinnützigen Wohnungswesen e. V. (Hrsg.), Jahrbuch des deutschen gemeinnützigen Wohnungswesens, Berlin 1939; Karl-Heinz *Peters*, 1984, S. 123ff. Das WGG war immer frei von NS-Ideologie. Lediglich die Wohnungsunternehmen und ihre Verbände wurden teilweise „gleichgeschaltet".

[90] Die Entwicklungen in der DDR sollen hier ausgeklammert bleiben; siehe aber Helmut *Jenkis*, 1985, S. 577ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohnungspolitik in die Stadtentwicklungspolitik und die Raumordnungspolitik zu integrieren[91].

3. Ziele der staatlichen Wohnungsbau- und -bestandspolitik

Die Ziele der staatlichen Wohnungsbaupolitik haben, wie neben Lampert z. B. auch Jürgen H. B. Heuer verdeutlicht hat, in diesen und zahlreichen weiteren Gesetzen sowie in Verordnungen und Richtlinien ihren Niederschlag gefunden. Sie legen für die vor allem im 1. und 2. WobauG abgegrenzten drei Teilbereiche des gesamten Wohnungsmarkts

1. öffentlich geförderter Wohnungen;
2. steuerbegünstigter Wohnungen;
3. freifinanzierter Wohnungen

für den Neubau und den Bestand unterschiedlich intensive Interventionsgrade fest, mit abnehmender Tendenz vom öffentlich geförderten zum freifinanzierten Wohnungsbau[92].

Der frei finanzierte Wohnungsbau ist frei von Mietbindungen und unterliegt nur den allgemeinen Mieterschutzbestimmungen. Hingegen gibt es im steuerbegünstigten Wohnungsbau Wohnflächenbegrenzungen. Der öffentlich geförderte sog. „soziale Wohnungsbau", der öffentliche Mittel in Form von Darlehen oder Zuschüssen gewährt und keineswegs allein durch Gemeinnützige Wohnungsunternehmen realisiert wurde bzw. wird, kennt Bindungen weit über Wohnflächenbegrenzungen hinaus.

Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände wollten nach § 1 des 2. WoBauG den Bau von Wohnungen, „die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind", vordringlich fördern. Die Förderung hatte — und hat, da das Gesetz weiterhin gilt — das Ziel, „den Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen. Die Förderung soll eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnungsbedürfnissen ermöglichen und diese namentlich für diejenigen sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind. In ausreichendem Maße sind solche Wohnungen zu fördern, die die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, namentlich für kinderreiche Familien, gewährleisten. Die Förderung des Wohnungsbaues soll überwiegend der Bildung von

---

[91] Heinz *Lampert*, 1985, S. 246. Die Enumeration hätte allerdings das WGG noch einmal ausdrücklich erwähnen sollen. Außerdem fehlen in der Auflistung das Wohngeldgesetz, das Wohnraumkündigungsschutzgesetz sowie das Städtebauförderungsgesetz, das inzwischen in das Baugesetzbuch integriert wurde.

[92] Vgl. zum folgenden Heinz *Lampert*, 1985, S. 246ff.; Jürgen H. B. *Heuer*, Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 2., neubearbeitete Aufl., Frankfurt/M. 1985, S. 192 und 196ff. Siehe auch die instruktive Auflistung der Ziele sozialer Wohnungspolitik bei Sylvia *Brander*, 1984, S. 163ff. und die Ausführungen bei Johannes *Frerich*, 1987, S. 561ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einzeleigentum (Familienheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen) dienen. Zur Schaffung von Einzeleigentum und Dauerwohnbesitz sollen Sparwille und Bereitschaft zur Selbsthilfe angeregt werden" (2. WoBauG, § 1, Abs. 1 u. 2).

Die Ziele der Wohnungsbaubestandspolitik gewinnen nach Erfüllung eines globalen, wenn auch — unter wertenden wie nichtwertenden sozialpolitischen Aspekten — unzureichenden Marktausgleichs gegenwärtig an Bedeutung. Nach Errichtung der Bundesrepublik implizierten Ziele dieser Art zunächst für längere Zeit notgedrungen eine Fortsetzung der vorher begründeten regulierenden Zwangswirtschaft. Wie Lampert zu Recht schreibt, „blieb angesichts des gewaltigen Wohnungsdefizits zunächst keine andere Wahl als die Fortsetzung der Wohnungszwangswirtschaft". Unter anderem bedeutete dies, daß der gesamte Wohnungsaltbestand durch Wohnungsämter erfaßt, durch diese Ämter der Wohnraum zugeteilt und der Mietenstopp des Jahres 1936 aufrechterhalten wurde.

Die im Durchschnitt — wenn auch keinesfalls gruppen- und einzelfallbezogen — bessere Wohnungsversorgung ermöglichte es dann Bundeswohnungsbauminister Paul Lücke im Jahre 1960, ein Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht im Bundestag einzubringen und parlamentarisch durchzusetzen. Das Gesetz sah vor, die Wohnraumbewirtschaftung und Mietenbindung schrittweise aufzuheben (Stichwort „weiße Kreise"), nachdem schon vorher für freifinanzierte Wohnungen Mietbindungen beseitigt und für steuerbegünstigte Wohnungen frei vereinbarte — allerdings an den Herstellungskosten orientierte — Mieten zugelassen worden waren. Die Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus unterlagen jedoch weiterhin, gleichgültig ob sie von Gemeinnützigen oder Freien Wohnungsunternehmen oder durch private Bauherren erstellt wurden, den früher getroffenen Miet- und Belegungsbindungen.

Mit der Einführung des Wohngelds, das bei Erlaß des Gesetzes über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht zunächst in Form von Miet- und Lastenbeihilfen gewährt wurde, ist die bis dahin ausschließlich angewandte Objektförderung durch Kapital- und Zinssubventionen durch Subjektförderung ergänzt worden. Gegenwärtig gilt das 2. WoGG vom 14. 12. 1970 in der Neufassung durch das 5. Gesetz zur Änderung dieses Gesetzes. Ab 1. 1. 1986 ist im Zuge struktureller Verbesserungen des Gesetzes durch Verstärkung der Kinder- und Familienkomponente eine allgemeine Erhöhung des Wohngelds eingetreten[93].

[93] Vgl. im einzelnen Johannes *Frerich,* 1987, S. 122f. und 301ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Mittel der Wohnungsbau- und -bestandspolitik

Stärker noch als bei den Zielen kommt die Bindungsintensität und -kraft der staatlichen Wohnungsbau- und -bestandspolitik bei den Mitteln bzw. Instrumenten zum Ausdruck. Solche „Ziele zweiter Ordnung", die in konkrete Maßnahmen übergehen, wurden vorstehend bereits teilweise mit angesprochen. Beispielsweise war dies der Fall, wenn von zwangswirtschaftlichen Regelungen der Miethöhe, von Objekt- und Individualsubventionen oder auch — in anderer Einteilung — von den Bindungen des freifinanzierten, des steuerbegünstigten und des sozialen Wohnungsbaus die Rede war.

Bei genauerer Analyse ergibt sich, daß sogar beim freifinanzierten Wohnungsbau beträchtliche Bindungen vorliegen können. Sie betreffen hier zwar nicht die Auswahl der Mieter und die Vereinbarung des Mietpreises, wohl aber den zeitlichen Ablauf des Mietverhältnisses, Mieterwechsel und Mietänderungen. Als gesetzliche Vorschriften sind u.a. relevant das BGB, insbesondere §§ 553-556c, das Zweite Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (2. WKSchG) vom 18. 12. 1974 und auch das Gesetz zur Regelung der Miethöhe (MiethöheG).

Insgesamt gesehen sind die in der Wohnungspolitik eingesetzten Mittel besonders zahlreich. Es kommt hinzu, daß sie von den einzelnen Trägern wohnungspolitischer Maßnahmen — auch den von unten her wirkenden freien Trägern — vielfach noch differenziert ausgestaltet werden können und werden. Lampert unterscheidet auch hier Mittel bzw. Instrumente der Wohnungsbaupolitik von solchen der Wohnungsbestandspolitik und in ersterer Hinsicht im einzelnen:

1. Instrumente zur Beeinflussung der Wohnungsqualitäten;
2. Instrumente zur Baulandbeschaffung, Bodenpreis- und Mietpreisverbilligung;
3. Instrumente zur Erleichterung der Wohnungsbaufinanzierung;
4. sonstige Instrumente der Wohnungsbaupolitik[94].

Die Mittel zur Beeinflussung der Qualitäten werden vor allem vom Bund und den Ländern festgesetzt, von den Gemeinden und den Einzelunternehmen hingegen variiert. Zu diesen Instrumenten gehören Mindestwohnnormen hinsichtlich der Licht- und Luftverhältnisse, der sanitären Einrichtungen, der Feuersicherheit usw.; Bebauungspläne zur Qualitätssicherung des Wohnumfeldes; Maßnahmen der Wohnungsaufsicht und baupolizeilichen Kontrolle; Wohnberatungen; der Bau von Musterwohnungen und Demonstrativobjekten; Fördermaßnahmen der Bautechnik und der Forschung auf diesem Gebiet; Förderung von Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten an Altbauten.

[94] Heinz *Lampert*, 1985, S. 252f. Die an sich sinnvolle Gliederung vernachlässigt allerdings die Instrumente zur Beeinflussung der Wohnungsquantitäten, die zumal in Aufbauphasen Vorrang hatten. Brander untergliedert die Instrumente zur Lösung der Wohnungsfrage in Informationen, rechtliche Instrumente, fiskalische Instrumente und Infrastrukturmaßnahmen; vgl. Sylvia *Brander*, 1984, S. 175ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als Instrumente zur Baulandbeschaffung, Bodenpreis- und Mietpreisverbilligung kommen in Betracht: der Ankauf von Boden durch die Gemeinden und die Bereitstellung öffentlichen Baulandes — sei es im Wege des Erbbaurechtes oder durch den Verkauf zu günstigen Preisen für den Erwerber —; rechtzeitige Bodenerschließungsmaßnahmen durch Infrastrukturinvestitionen; Besteuerungsmaßnahmen städtischen Bodens durch Bodenwertzuwachssteuern; Wohnungsbausubventionierungen in Verbindung mit Mietpreisbindungen.

Instrumente zur Erleichterung der Wohnungsbaufinanzierung sind beispielsweise die folgenden: Förderung des Bausparens und anderer Formen des auf die Errichtung und den Erwerb von Wohnungen gerichteten Zwecksparens durch Steuerbegünstigungen oder Prämienvergaben; Förderung von wohnungsbauorientierten Kapitalsammelstellen und insbesondere von Bausparkassen; Übernahme öffentlicher Bürgschaften zur Sicherung der Kreditfinanzierung; Bereitstellung preisgünstiger Hypotheken und anderer Kredite aus öffentlichen Mitteln, Gewährung von Zinszuschüssen und Rückzahlungserleichterungen; Entlastung von Bauherren durch Gebühren- und Körperschaftssteuererlaß, Grunderwerbsteuer- und Grundsteuerermäßigungen, Einräumung von Absetzungsmöglichkeiten der Schuldzinsen bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens und von Abschreibungserleichterungen.

Als sonstige Instrumente führt der Autor an: die rechtliche und steuerrechtliche Behandlung gemeinnütziger und genossenschaftlicher Tätigkeit; die Errichtung staatlicher und kommunaler Wohnungen und deren preisgünstige Vermietung an staatliche und städtische Bedienstete, Maßnahmen zur Baukostensenkung durch Förderung der Bauforschung und des Winterbaus; Subventionierungen von Mieten für sozial Schwache zwecks Schaffung kaufkräftiger Nachfrage; Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte durch Marktforschung; Information und Aufklärung.

Die Instrumente der Wohnungsbestandspolitik, wie Wohnraumbewirtschaftungsmaßnahmen und Mieterschutzbestimmungen, sieht Lampert in hohem Maße vom Stande der erreichten Wohnraumversorgung abhängig an. Er formuliert die folgende Aussage im Sinne einer allgemeinen Hypothese: „In Zeiten großer Wohnungsdefizite gibt es kaum zieladäquate Instrumente außer einer staatlichen Wohnraumbewirtschaftung für bestimmte Bestände, einer straffen Bindung der Mieten und einem aus der Sicht der Wohnungseigentümer rigorosen Mieterschutz. Eine solche Politik pflegt allerdings fast stets in einen circulus vitiosus zu führen: Die Mietreglementierung unterbindet nicht nur eine angemessene Kapitalverzinsung, sondern gefährdet sogar die Instandhaltung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes ... Das bei Einsatz von Bewirtschaftungsmaßnahmen und des Mietstopps geringe Wachstum des Wohnungsbestandes wiederum läßt keine Freigabe der Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt zu. In solchen Situationen hilft nur eine forcierte Wohnungsbaupolitik, wie sie die Bundesrepublik Deutschland mit Erfolg praktiziert hat“[95].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Zur Entstehung und Entwicklung von Zielen, Mitteln und Wirkungen freigemeinnütziger Wohnungspolitik

Zu einer solchen Sozial- und Wirtschaftspolitik von unten her, von der bereits mehrfach die Rede war, sei jetzt einiges nachgetragen. Eine derartige dezentral orientierte Politik ist in Deutschland der staatlichen Politik zeitlich und sachlich-inhaltlich vorausgegangen, d. h. sie hat diese in wesentlichen Zielen und Mitteln ursprünglich initiiert. Dabei bestanden von Anfang an enge Beziehungen zu den Gemeinden als den untersten — gleichfalls dezentralen — Verwaltungseinheiten des Staates, deren Selbstverwaltungen einen Übergang besonders zu den Genossenschaften bildeten.[96]

Lampert hat in diesem Zusammenhange die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen lediglich als „Hilfsorgane",[97] nicht jedoch selbst als Träger von Wohnungspolitik bezeichnet. Auf diese Weise dürfte jedoch deren tatsächliche Rolle ungeachtet ihrer rechtlichen Position kaum ausreichend gekennzeichnet werden, entsprechend übrigens auch diejenige freier, d. h. privater Wohnungsunternehmen und Verbände nicht. Aus diesem Grunde wird trotz Schäffles früher zitierten Einwendungen gegen die Tragweite von Selbstbindungen und private government hier ihre autonome Trägerposition hervorgehoben. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind nicht bloß Hilfsorgane der Wohnungspolitik, mit wenigen Ausnahmen freilich auch nicht „Organe der staatlichen Wohnungspolitik" im Sinne von Instrumenten des Staates. Letzteres trifft primär für die Landesentwicklungsgesellschaften und die Heimstätten zu[98].

Am Anfang der frei-gemeinnützigen Wohnungspolitik standen soziale Bewegungen der Städtebau-, der Boden- und der Wohnungsreform. Gestützt auf die utopischen Entwürfe großer Persönlichkeiten — wie Theodor Fritsch in der Städtebaubewegung, Adolf Damaschke in der Bodenreform und Victor Aimé Huber bei den Wohnungsreformen — suchte man nach konstruktiven Antworten auf die Herausforderungen des Mietskasernenbaus, des Bodenwuchers und des Wohnungselends, und man fand, d. h. überlegte und entwickelte solche

---

[95] Heinz *Lampert*, 1985, S. 253 f. Brander stellt die Hypothese auf, daß in Phasen wirtschaftlichen Aufschwungs und auf einem niedrigen Niveau wirtschaftlicher Entwicklung, wie zu Beginn der Industrialisierung in Deutschland, wirtschaftspolitische und sozialpolitische Überlegungen zur gleichen Politik führen können. Vgl. Sylvia *Brander*, 1984, S. 151 ff.

[96] Vgl. dazu z. B. Ernst Rudolf *Huber*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, Stuttgart 1958, S. 19 ff. Was den Umfang des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch Genossenschaften und Wohltätigkeitsorganisationen betrifft, warnt Sylvia *Brander*, 1984, S. 218 ff., vor seiner Überschätzung; vgl. auch dies., 1984, S. 62 ff. und 193 ff.

[97] Heinz *Lampert*, 1985, S. 254.

[98] Siehe dazu Heinz *Lampert*, Sozialpolitik. Berlin/Heidelberg/New York 1980. S. 355 f.; Heinrich *Jaschinski*, Aufgaben, Probleme und Stellung der Verbände der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, in: Bundesministerium für Wohnungswesen und Städtebau (Hrsg.), Beiträge zu den Grundlagen eines Wohnungswirtschaftsgesetzes, Hamburg 1967, S. 257 f.; Michael *Drupp*, 1987, S. 113 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Antworten. Es kam sehr bald zu Aktionen der Selbsthilfe und privaten Fremdhilfe in Gruppen zusammengeschlossener Personen, die Unternehmen und Verbände gründeten[99] und auf diese Weise im neunzehnten Jahrhundert noch vor der Jahrhundertmitte eine Entwicklung in Gang setzten, die erst in ähnlichen Aktivitäten in den zwanziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts und vor allem in der Gegenwart eine gewisse Entsprechung und Renaissance finden sollten.

Was speziell die Wohnungsreformer betrifft, so kam es bereits ab dem Jahre 1847, in dem der Gründungsaufruf für die erste „Berliner Gemeinnützige Baugesellschaft" erfolgte, zur Formulierung von Zielen und Grundsätzen für den nicht nur sozialen, sondern auf die Dauer sozialgebundenen Wohnungsbau. Diese Ziele und Prinzipien wurden in den Satzungen der Unternehmen, zu denen früh besonders Stiftungen gehörten, institutionalisiert und damit aus subjektiven Bekenntnissen in eine objektivierte Form überführt. Ebenso kam es von Anfang an zur Kreation spezieller Instrumente zur positiven Beeinflussung der Wohnungsqualität, wobei vor allem Mindestnormen hygienisch-gesundheitlicher, aber auch solche nachbarschaftlich-gesellschaftlicher und aesthetischer Art früh eingeführt und fortan eingehalten wurden[100]. In diesem Sinne fortschrittlich erwiesen sich dabei keineswegs allein oder besonders früh gemeinnützige Genossenschaften. Auch die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und anderen Unternehmensformen leisteten im Vergleich zu den privaten bzw. freien Unternehmen Vorbildliches, z. B. bei der Unterbringung kinderreicher Familien[101].

Daß die Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen — bei der sich die Gründungsperioden von der sehr viel späteren Entwicklung zu einem selbständigen Wirtschaftszweig ab 1938 und einer Periode systematischen Wohnungsbaus seit den sechziger Jahren unterscheiden lassen — keineswegs immer konfliktlos verlief, sei nicht verschwiegen. Schon sehr bald kam es im Bereich der Wohnungsbaugenossenschaften zu Spaltungen zwischen den gemeinschaftliches Dauereigentum mit Miet- bzw. Dauerwohnrechten präferierenden Kooperativen und den auf Erwerbsbauten abstellenden Unternehmen. Auch ergaben sich zeitweise heftig ausgetragene Differenzen zwischen den Wohnungsbaugenossenschaften insgesamt und den im Laufe der Zeit durch ihre Bautätigkeit ein immer stärkeres Gewicht erhaltenden Gesellschaften, die Gemeinnützigkeit nicht zugunsten von Mitgliedern, sondern Dritten realisierten[102]. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß die betriebswirtschaftliche Ermitt-

---

[99] Vgl. dazu Näheres bei Klaus *Novy*, 1983, S. 59ff.; Karl-Heinz *Peters*, 1984, S. 26ff.; Helmut *Jenkis*, 1985, S. 17ff.

[100] Vgl. dazu bereits Rudolf *Eberstadt*, 1919, S. 236ff. und 320ff.; Bruno *Schwan*, Wohnungsreform (Reform des Wohnungswesens), in: Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930, S. 836ff.

[101] Siehe z. B. Ulrich *Blumenroth*, 1975, S. 91.

[102] Vgl. z. B. Gerhard *Albrecht*, Baugenossenschaften, in: Handwörterbuch des Woh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung des gemeinnützigen „Erfolgs" nicht geringe Probleme mit sich brachte,die trotz Übernahme der erweiterten genossenschaftlichen Pflichtprüfung in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft[103] bis heute nicht voll zufriedenstellend gelöst werden konnten[104].

Insgesamt läßt sich über das Wirken der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gleichwohl ein positives Resumé ziehen und im Anschluß an Dieter Krischausky und Klaus Mackscheidt feststellen, daß erhebliche Leistungspotentiale und -beiträge dieser Unternehmen auf fünf Ebenen lagen und auch weiterhin zu finden sind:

1. Im Neubau von Wohnungen, wobei „durch die gemeinnützigen Vermögensbindungen und Pflichtaufgaben nicht nur Kapital in den Wohnungsbau gelenkt und dort gebunden werden" konnte, „sondern gleichzeitig auch eine Kapitalanlage gerade auf den Teilmärkten für einkommensschwache Haushalte gesichert" wurde, während „eine ausschließlich marktwirtschaftliche Steuerung Defizite offen lassen würde".
2. Im Wohnungsbestand, der durch eine „im hohen Maße am sozialen Bedarf orientierte Struktur" gekennzeichnet ist, die sich besonders für Dispositionen im Rahmen der kommunalen Sozialpolitik eignet.
3. In der „höheren Subventionseffizienz" des sozialen Wohnungsbaus durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen im Vergleich zu anderweitigen staatlichen Subventionen, die sich „durch die unbeschränkte Wirkungsdauer" der gemeinnützigen Preis- und Vermögensbindungen ergibt.
4. In der „Förderung und Betreuung von Selbsthilfeinitiativen", d.h. von individueller Selbsthilfe und solidarischer Gruppenselbsthilfe im Sinne der oben erwähnten Renaissance von Selbsthilfeaktivitäten in der Gegenwart. Erwähnt sei etwa der individuelle und der gemeinsame Eigenheimbau in manueller Selbsthilfe oder die Renovierung von Althausbestand im Rahmen der „Neuen Selbsthilfebewegung".
5. In der Erstrebung und Erreichung „positiver externer Effekte", die also über die Nutzengewinne konkret anvisierter Zielgruppen hinaus „auch Wohlfahrtszuwächse bei anderen Bevölkerungsgruppen oder gesellschaftlichen Institutionen induzieren"[105].

---

nungswesens, Jena 1930, S. 49ff.; Klaus *Novy*, 1983, S. 107 und 129ff.; Helmut *Jenkis*, 1985, S. 108ff. und 115ff.

[103] Siehe dazu Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Rechnungswesen und Prüfung der Wohnungsunternehmen. Richtlinien, Köln 1988; Helmut *Jenkis*, 1985, 2. Bd., S. 971.

[104] Vgl. dazu u.a. Werner Wilhelm *Engelhardt*, Zu einigen Grundelementen und Konkretisierungsversuchen genossenschaftlich-gemeinwirtschaftlicher Erfolgsermittlung und -würdigung, in: Mario Patera (Hrsg.), Perspektiven der Genossenschaftsrevision, Wien 1986, S. 220ff.; Helmut *Jenkis*, Genossenschaftlicher Förderungsauftrag und Wohnungsgemeinnützigkeit- ein Widerspruch? Hamburg 1986; Alice *Riebandt-Korfmacher*, Genossenschaftliche Prüfungsverbände von Wohnungsunternehmen im Spannungsfeld des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes, in: Werner Wilhelm Engelhardt und Theo Thiemeyer (Hrsg.), 1987, S. 291ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Grundlegendes zu kommunalpolitischen Konzepten der Wohnungspolitik

Was Victor Aimé Huber in Deutschland als früher Anreger und auch bereits als Pionier einer Lösung der Wohnungsfrage durch frei-gemeinnützig orientierte, zunächst auf dem Selbstbindungswege eingeführte Reformen bedeutete, das war Adolf Damaschke hier für die Lösung der eng mit dem Wohnungsproblem zusammenhängenden Bodenfrage. Dabei ist für beide Persönlichkeiten wesentlich, daß sie teils bewußt, teils unbewußt von den britischen Genossenschafts- oder Munizipalerfahrungen profitierten, die den frühen Bestrebungen des Vereins für Socialpolitik entweder vorausgegangen waren oder aber parallel liefen. Ihre Überlegungen mündeten in kommunalpolitische Konzepte mit sowohl sozialpolitischen als auch genossenschaftlichen Einschlägen, ohne dabei allein auf die genossenschaftliche Rechtsform zu setzen.

Die von Karl von Mangold initiierten, letztlich aber auf Huber zurückreichenden Bestrebungen des „Verein Reichswohnungsgesetz" von 1898 — der vor allem unter seinem späteren Namen „Deutscher Verein für Wohnungsreform" bekanntgeworden ist — liefen auf eine Bekämpfung des Mietskasernenbaus durch revidierte Bauordnungen und Bebauungspläne, vor allem aber auf die Befürwortung der Errichtung kleiner Wohnungen durch Gemeinden, Genossenschaften und private Unternehmen hinaus. Man trat dafür ein, mit Hilfe der öffentlichen Hand billiges Bauland zu beschaffen und durch sie auch möglichst viel öffentliche Mittel heranzuziehen[106].

Die zentrale Zielsetzung des von Damaschke geleiteten „Bund(es) Deutscher Bodenreformer" — ebenfalls im Jahre 1898 errichtet — bestand hingegen darin, den Boden wieder unter ein Recht zu stellen, das ähnlich dem mittelalterlichen Deutschen Recht unter tunlichstem Ausschluß von Mißbrauchsmöglichkeiten seinen Gebrauch als Werk- und Wohnstätte fördert und Wertsteigerungen dem Volksganzen nutzbar macht[107]. Zur Verwirklichung dieses Ziels wurden bindungsfördernde staatliche Maßnahmen — wie eine Steuer nach dem gemeinen Wert, eine Wertzuwachssteuer, kommunale Bodenvorratswirtschaft, ein Vorkaufsrecht der Kommunen, Enteignungsrechte derselben, Wiederkaufsrechte, aber auch verbesserte Bauordnungen, Tilgungshypotheken beim Realkreditgeschäft usw. — angeregt.[108] Im Laufe der Zeit und besonders nach Beendigung

---

[105] Dieter *Krischausky* und Klaus *Mackscheidt*, 1984, S. 8ff. Nicht zuletzt dieser Wirkungen wegen werden übrigens gemeinnützige bzw. frei-gemeinnützige Unternehmen oft zugleich und auch heute noch durchaus zu Recht als gemeinwirtschaftliche bzw. freigemeinwirtschaftliche Unternehmen rubriziert. Vgl. Theo *Thiemeyer*, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970, S. 51 und 295.

[106] Vgl. z. B. Karl-Heinz *Peters*, 1984, S. 38ff. und 48ff.

[107] Vgl. Adolf *Damaschke*, Die Bodenreform, 9. Aufl., Jena 1913. Siehe auch Karl Siegfried *Bader*, Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde, Weimar 1962, z. B. S. 9ff., Dieter Schneider (Hrsg.), Selbsthilfe, Staatshilfe, Selbstverwaltung. Ein Streifzug durch Theorie und Praxis der Wohnungspolitik. Herausgegeben zum fünfzigjährigen Bestehen der Nassauischen Heimstätte, Frankfurt/M. 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Ersten Weltkriegs konnten viele dieser Forderungen auch verwirklicht werden.

In spontaner Reaktion auf drückende Wohnungsnot begann eine Anzahl städtischer Gemeinden allerdings schon lange vorher — etwa ab 1866 — Wohnungen in eigener Regie oder durch eigene Unternehmen zu bauen, wobei Freiburg im Breisgau und Ulm den Anfang machten. Sie folgten z. T. niederländischen und vor allem britischen Beispielen, wo seit dem Wirken John Stuart Mills, Henry Georges und später dann der Munizipalsozialisten ähnliche Konzepte entwickelt und sofort in die Tat umgesetzt worden waren.[109] Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände, die noch heute zu den Hauptkapitalgebern insbesondere von gemeinnützigen Gesellschaften und Heimstätten gehört[110], nahm hier ihren Anfang.

Wolfgang R. Krabbe macht im Anschluß an Hugo Lindemann und weitere Autoren darauf aufmerksam, daß mit der im späten neunzehnten Jahrhundert einsetzenden „Kommunalisierung" bei weitem nicht nur wohnungswirtschaftlicher Versorgungsleistungen gleichzeitig sozialpolitische, wirtschaftspolitische und entwicklungspolitische Rücksichten das Verhalten der Stadtverwaltungen zu bestimmen begannen, „bei denen die Spekulation auf zusätzliche Einnahmen nur noch am Rande mitspielte"[111]. Der Anschluß dieser Bestrebungen an den britischen Munizipalsozialismus ist offenkundig. Ernst Forsthoff faßte sie allerdings später im Begriff der „Daseinsvorsorge" zusammen; das heutige Verwaltungsrecht spricht von Aufgaben der „Leistungsverwaltung".

Adelheid von Saldern weist auf Zusammenhänge derartiger Kommunalpolitik mit der Politik einzelner deutscher Länder und derjenigen des Reiches hin. Sie unterscheidet bei den Gemeinden:

1. regulierende und kontrollierende Interventionen mittels Bauordnungen, Bebauungsplänen und Wohnungsinspektionen;
2. distributive Interventionen mittels neuer Steuererhebungsarten oder neuer Steuern, wie der Steuer nach dem gemeinen Wert oder der Wertzuwachssteuer;
3. direkte Förderungsmaßnahmen durch Erwerb von Genossenschafts-Anteilen, GmbH-Anteilen oder Aktien, aber auch Hilfen bei der Errichtung von Kreditanstalten, durch Verkauf von Baugelände usw.

In Preußen wurde bereits mit Erlaß vom 19. 3. 1891 in erster Linie den Gemeinden die Pflicht auferlegt, „mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln

---

[108] Vgl. Ulrich *Blumenroth,* 1975, S. 95ff.

[109] Vgl. Rudolf *Eberstadt,* 1909, S. 305ff.; Adolf *Damaschke,* 1913, S. 78, Carl Johannes *Fuchs,* 1929, S. 1133ff.; Wolfgang R. *Krabbe,* 1979, S. 265ff.

[110] Vgl. Gesamtverbund Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), 1987, S. 120ff.

[111] Wolfgang R. *Krabbe,* 1979, S. 268ff. Zu deutschen Varianten des Munizipalsozialismus siehe besonders Hugo *Lindemann,* Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der Deutschen Städteverwaltung, 2 Bände, Stuttgart 1904.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den bestehenden Wohnungsmißständen entgegenzuarbeiten". Die Autorin zeigt, warum dies hier — und ebenso in anderen deutschen Ländern — keineswegs ausreichend geschah, und sie führt dafür sowohl gesellschaftliche als auch ideologische Gründe an: Das liberale Bürgertum und dessen ebenso eng gefaßte wie orthodox vertretene Selbsthilfeideologie waren einer „Demokratisierung der Kommunalpolitik" nicht wohlgesonnen. Besonders wenig aktiv waren, von einigen Großstädten abgesehen, die Gemeinden beim Bau von Arbeiterwohnungen in eigener Regie. Hingegen seien in England die Stadtverwaltungen gerade auf diesem Gebiet erfolgreich tätig geworden[112].

Die Stadt Köln zählte indessen nach ihrer und Klaus Novys Meinung zu diesen Ausnahmen. Gerade hier aber wurde nach des letzteren politischer Wertung auch „klar, daß jede öffentliche Förderung, beispielsweise durch Überlassung billigen Bodens, nur bei Dauerbindung legitimierbar ist". Seit den Freiburger und Ulmer Erfahrungen — auf die oben hingewiesen wurde — „galt der Grundsatz der Dauerbindung als reformpolitische Selbstverständlichkeit. Zunächst bezog sich die Begründung noch ausschließlich auf die Sicherung des Fürsorgezwecks; später erst wurde sichtbar, daß die verschiedenen institutionellen Varianten der Bindung (Erbbaurecht, Verkaufsrecht, Rückkaufrecht, Gemeinnützigkeitsverpflichtung, öffentliches oder genossenschaftliches Eigentum) auch unterschiedliche Potentiale hinsichtlich der Möglichkeit einer sich selbst finanzierenden Alternative beinhalten."[113]

Von den verschiedenen Typen der Wohnungsbaugenossenschaften entwickelten sich die ganz uneingeschränkt gemeinschaftliches Dauereigentum mit Dauernutzungsverträgen der Mitglieder bejahenden Kooperativen zu Hauptverfechtern von Dauerbindungen. Hingegen waren die letztlich nach besitzindividualistischen Prinzipien arbeitenden Genossenschaften, die früh auf Erwerbsbauten im Bauträgergeschäft abstellten, von Anfang an gegen solche Lösungen. Die Bejahung anderer Prinzipien der Gemeinnützigkeit schloß dies nicht aus.

IV. Sozial- und gesellschaftspolitische Komponenten in der staatlichen und frei-gemeinnützigen Wohnungspolitik

1. Sozialpolitik kann von oben oder von unten her entwickelt werden

Daß Sozialpolitik nicht nur von Staats wegen — von oben also — entwickelt werden kann, ist ein Leitgedanke dieser Abhandlung und wurde deshalb bereits verschiedentlich dargelegt. Vor der Skizzierung der aktuellen wohnungswirtschaftlichen Deregulierungsdiskussionen und -schritte der letzten Jahre ist es jedoch zweckmäßig, die These von der von unten her — durch Einzelpersonen und Gruppen, Unternehmen und Verbände — initiierten und betriebenen

[112] Vgl. Adelheid *von Saldern,* Kommunalpolitik und Arbeiterwohnungsbau im Deutschen Kaiserreich, in: Lutz Niethammer (Hrsg.), 1979, S. 344ff.

[113] Klaus *Novy,* 1983, S. 105ff. und 129ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialpolitik, sie gilt übrigens auch für die Wirtschaftspolitik, auf die Wohnungspolitik bezogen neben der üblichen Ansicht vertieft darzustellen.

Die These ist nicht unbestritten, ja dürfte bislang lediglich eine Minderheitsmeinung sein, obwohl erhebliche Teile der praktischen Sozialpolitik — wie z. B. die betriebliche Sozialpolitik — schon immer aus dem Rahmen staatlicher Trägerschaft herausgefallen sind[114]. In diesem Zusammenhange sei noch einmal Lampert zitiert, der neben anderen Betrieben und Verbänden zwar auch Genossenschaften als „Träger sozialpolitischer Aktivitäten" erwähnt, dabei aber zum Ausdruck bringt, daß es sich um eine abgeleitete Trägerschaftseigenschaft handelt: Die Eigenschaft sei deshalb gegeben, weil die wirtschaftliche und soziale Lage ökonomisch abhängiger und bedrohter Schichten im Rahmen der bestehenden Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung bzw. -ordnung verbessert werden soll[115].

Hingegen ist die grundsätzliche Einbeziehung der Wohnungspolitik in die Sozialpolitik beim gleichen Autor unproblematisch, und sie hat in neuerer Zeit zu Recht mehrfach Zustimmung gefunden. So betont z. B. Gerd Winter, daß Wirtschaftspolitik — wissenschaftlich gesehen — meist eine Angelegenheit der Theorie der Wirtschaftspolitik sei, obwohl sie doch in Anbetracht von „Versorgungsdefiziten" zumindest auch eine Sache der Theorie der Sozialpolitik sein müßte. Er beruft sich in diesem Zusammenhang zunächst zentral auf Lampert, der bei diesen Defiziten ansetze und „nach geeigneten Formen des Ausgleichs" frage. Der Autor fährt dann im Hinblick auf eine Arbeit von Martin Pfaff fort: „Insbesondere die Aufmerksamkeit dieser Theorie für Transferleistungen von und zu verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen könnte fruchtbar gemacht werden und z. B. die viel zu kurz gegriffene Fehlbelegungsproblematik der Wohnungswirtschaftspolitik vertiefen." Winter schätzt, daß 60-80% der bundesrepublikanischen Haushalte die Marktmieten, die sich ohne staatliche Interventionen einstellen würden, nicht zahlen könnten[116].

---

[114] Weshalb sie Gerhard *Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin 1970, S. 81, auch konsequenterweise nicht als Sozialpolitik bezeichnet.

[115] Vgl. Heinz *Lampert*, 1980, S. 117f.; ders., 1985, S. 62. Zu einem ähnlich kritischen Ergebnis wie der Verfasser (W. W. Eng.) es vertritt, siehe Sylvia *Brander*, 1984, S. 60. Hingegen vgl. Michael *Drupp*, 1987, S. 113ff.

[116] Vgl. Gerd *Winter*, Soziale Wohnungspolitik als Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Leviathan, 9. Jg., 1981, S. 87ff.; Martin *Pfaff*, Grundlagen einer integrierten Sozialpolitik, in: Martin Pfaff und Hubert Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 147ff.; ders. (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise, Berlin 1983, mit Beiträgen von Mackscheidt, Ulbrich, Behnken u. a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Versorgungsdefizite und Verteilungswirkungen als Anlässe für sozial- und gesellschaftspolitisch orientierte Wohnungspolitik

Die errechneten Ziffern mögen problematisch sein. Sie machen indessen auf jeden Fall deutlich, warum die Wohnungspolitik seit Entstehen einer marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung immer auch Gegenstand qualitativer und quantitativer sozialpolitischer Überlegungen und Maßnahmen war. So haben — um ein anderes Beispiel zu bringen — neuere empirische Analysen zweifelsfrei ergeben, daß alle Instrumente zur Förderung des Wohnungseigentums negative Verteilungswirkungen haben, daß durch den sozialen Mietwohnungsbau besonders die mittleren Einkommensgruppen begünstigt werden und daß nur das vom Umfang her vergleichsweise bescheidene Wohngeld zugunsten der unteren Einkommensgruppen bzw. Randgruppen wirkt, über deren Abgrenzung, ihren Umfang und die Art der wirksamsten Unterstützung aber politisch wenig Konsens besteht.

Erheblich weiterer sozialpolitischer Handlungsbedarf hat sich ergeben, als bereits die letzten sozial-liberalen Bundesregierungen damit begonnen hatten, Lockerungen der Schutzgesetze des Dauerwohnrechts in Sozialwohnungen und des sozialen Mietrechts mit der Begründung vorzunehmen, sie wirkten investitionshemmend. Zusammen mit dem geplanten Rückgang des sozialen Mietwohnungsbaus und der verstärkten Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Eigentumswohnungen bedeutete dies, daß eine bereits erreichte soziale Absicherung der Mieter wieder zurückgenommen wurde[117].

Von solchen Versorgungsdefiziten und Verteilungswirkungen her hat Sylvia Brander die Wohnungsversorgung grundsätzlich in zweifacher Hinsicht für sozialpolitisch bedeutsam erachtet: Zum einen lasse sich das Wohnungswesen als Gegenstand der Sozialpolitik damit begründen, daß die Wohnung ein Grundbedürfnis darstellt, da sie grundlegende physiologische Schutzbedürfnisse befriedigt, der Erhaltung der Gesundheit, der Arbeitsfähigkeit und des psychisch-sozialen Wohlbefindens dient, die Entfaltung der Persönlichkeit ermöglicht und entscheidend für die Sozialisation der Kinder sei. „Da die Reproduktion eines jeden Mitglieds der Gesellschaft in den allermeisten Dimensionen an die Wohnung gebunden bzw. auf die Wohnung bezogen ist, ist die Wohnung als materielle Umwelt von entscheidender Bedeutung für die Handlungsmöglichkeiten und -orientierungen von Individuen und sozialen Gruppen, insbesondere der Familie."

Zum andern sei die Wohnungspolitik insofern vor allem gesellschaftspolitisch bedeutsam, „als sie durch die Anerkennung bestimmter Bedürfnisse die Voraussetzung für die individuelle Reproduktion schafft und damit die für den Erhalt der Gesellschaft notwendige Stabilisierung in der Reproduktion der sozialen Gruppen ermöglicht, aber zugleich die Entwicklung solcher Bedürfnis-

[117] So argumentiert Sylvia *Brander*, 1984, S. 14, 250 und 256, unter anderem bezogen auf Charlotte *Behnken*, Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik, Berlin 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

se und Wertorientierungen prägt, die gesellschaftlich als wünschenswert definiert werden". Die gesellschaftspolitische Komponente der wohnungsbezogenen Sozialpolitik werde in der Bundesrepublik besonders in der einseitigen staatlichen Eigentumsförderung deutlich, die andere Wohnformen und Bedürfnisse vernachlässige[118].

3. Ideen eines reformpolitischen perpetuum mobile aus den zwanziger Jahren

Klaus Novy hat im Anschluß an Winter zu Recht in Erinnerung gerufen, daß es gegen Ende des Ersten Weltkrieges und danach für die damaligen Sozialpolitiker in Wissenschaft und Praxis durchaus nahelag, auch alternative Wohnformen zu diskutieren und in diesem Zusammenhang z. B. die Idee der Sozialversicherung auf die Sicherung des Wohnrechts zu übertragen. Die Bindungsintentionen der Solidargemeinschaft und einer Art Wohnversicherung wurden nach der Devise zu verallgemeinern gesucht, „die Gesunden für die Kranken, die Jungen für die Alten, die Arbeitenden für die Arbeitslosen, die Wohnungsinhaber für die Wohnungslosen". Der Autor empfiehlt eine Wiederbelebung dieser Ideen in der heutigen Zeit, wobei für ihn besonders — wenn auch wohl nicht ausschließlich — Gründe einer stärker als gegenwärtig sozialgebundenen Wohnungspolitik, verbunden mit spezifischen Genossenschafts- und Finanzierungserwägungen, eine Rolle spielen dürften. Letztlich geht es Novy um die Reaktivierung der Institutionalisierungsidee eines „reformpolitischen perpetuum mobile" aus den zwanziger Jahren und davor, das folgendermaßen gedacht ist: Ständige Finanzierungsmöglichkeiten weiteren Wohnungsbaus sollen dadurch gewährleistet werden, daß Solidarfonds im Sinne dauerhaft gebundenen Sozialkapitals errichtet werden, an denen auch diejenigen beteiligt sind bzw. sein müssen, die schon über eine Wohnung verfügen, sei sie bereits entschuldet oder nicht[119].

In der Tat verdienen es Überlegungen dieser Art — wie sie etwa der Zentrumspolitiker und erste Inhaber eines Lehrstuhls für Sozialpolitik an der Wiso-Fakultät der Universität zu Köln, Benedikt Schmittmann, oder Sozialdemokraten vom Range der Wohnungsreformer Wetterer und Kampffmeyer gleichermaßen anstellten — unter Bindungsaspekten heute neu beachtet zu werden. Schmittmann schrieb in seinem Buch „Reichswohnversicherung" (Stuttgart 1917) unter familienpolitischem Aspekt, daß der Besitzlose befähigt werden müsse, „mit steigendem Kinderreichtum progressiv mehr für die Wohnung aufzuwenden, weil mit jedem Kinde die Anforderungen an die Größe der Wohnung zunehmen, gleichzeitig aber die Kaufkraft des Mietgeldes sinkt". Als einzigen Weg einer praktischen Lösung des Problems sah der Autor die Verbindung gemeinsamer Selbsthilfe der Betroffenen mit staatlicher Fremdhilfe, „durch eine Organisierung der Selbsthilfe unter Mitwirkung des Reiches, um in Gestalt des Versicherungszwanges einen praktischen Weg zur Beschaffung

[118] Sylvia *Brander*, 1984, S. 14f.

[119] Vgl. Klaus *Novy*, 1983, z. B. S. 109, 114ff. und 121.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der notwendigen Geldmittel zu finden". Schmittmann schlug daher einen entsprechenden Ausbau der Invaliden- und der Angestelltenversicherung vor, um die Erwerbung von Anrechten von Versicherten auf eine „Kinderrente" zu ermöglichen, die er übrigens auch unter bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten — wie sie gegenwärtig wieder aktuell geworden sind — befürwortet. Er hielt die Kinderrente geradezu für die wichtigste Rente, „weil sie den Willen stärken soll gegen die absichtliche Verhinderung des Kinderreichtums". Es müsse „zwischen Gesamtheit und Einzelfamilie durch die Wohnversicherung ein wechselseitig dienender Austausch der Kräfte und Leistungen stattfinden, weil viele Kinder für die Nation Reichtum, für die einzelne unbemittelte Familie aber drückende Last bedeuten"[120].

E. Wetterer und Hans Kampffmeyer argumentierten ausschließlich wohnungs- und sozialpolitisch, d. h. nicht zugleich familien- oder gar bevölkerungspolitisch, wenn sie „Pflichtgenossenschaften" empfahlen, „denen alle versicherungspflichtigen Mieter angehören und die nun ebenso pflichtmäßig für die Befriedigung des Wohnbedürfnisses der breiten Massen sorgen sollten, wie auf dem Gebiet der Krankheit, des Unfalles und der Arbeitsunfähigkeit die Träger der Sozialversicherung". Kampffmeyer ging aber dabei noch insofern einen Schritt weiter als Wetterer, als er im Anschluß an Mietersteuer- bzw. Hauszinssteuervorschläge des damals sehr bekannten Berliner Baurats Martin Wagner auch schon die vorhandenen Mietwohnungen grundsätzlich in das Konzept einbezogen sehen wollte, „um einen Ausgleich zwischen den Mieten der zu billigen Friedenspreisen errichteten vorhandenen Wohnungen zu ermöglichen". Der Autor fragte: „Wie soll nun diese Überführung der Mietswohnungen aus der privatwirtschaftlichen in die gemeinwirtschaftliche Verwaltung vor sich gehen?" Und er antwortete im Sinne einer dritten, von unten her aufbauenden politischen Lösung, die für ihn — anders als für Schmittmann — ausschließlich in Betracht kam und den Staat einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände nur bedingt mit einbezog, wie folgt: „Wir brauchen nur den Schritt von der freien Baugenossenschaft zur Pflichtgenossenschaft in ähnlicher Weise zu tun, wie wir im Jahre 1889 an Stelle der freien Krankenkasse die Pflichtkrankenkasse einführten. Wir müssen m. a. W. Selbstverwaltungskörper schaffen, an denen die Wohnungsmieter sich mit soviel Kapital beteiligen, als das dem Mietwert ihrer Wohnungen entspricht"[121].

4. Klaus Novys Plädoyer für eine Renaissance vorstaatlicher Trägerstrukturen

Nach Novy ist für alle diese Vorschläge bezeichnend, daß in ihnen der Versicherungsgedanke mit der Selbstverwaltungs- und der Genossenschaftsidee verbunden wird. Es sei damit eine „vorstaatliche Trägerstruktur" konzipiert

[120] Benedikt *Schmittmann*, Reichswohnversicherung, Stuttgart 1917, S. 32 und 34ff.

[121] Hans *Kampffmeyer*, Wohnungsnot und Heimstättengesetz, Karlsruhe 1919, S. III und 1ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

worden, „die schon damals der Möglichkeit einer Verstaatlichung / Kommunalisierung der Wohnungsversorgung entgegengestellt wurde" — was der Autor für die Gegenwart trotz veränderter Ausgangsbedingungen erneut empfiehlt. „Ob Wetterer sich die Finanzierung des Wohnungsbaues noch im Kapitaldeckungsverfahren (Anlage- und Verzinsungszwang) oder schon im Umlageverfahren (reine Transfers) vorstellte, ist nicht zu erkennen. Im Falle des Umlageverfahrens wäre das oben abstrakt skizzierte alternative Finanzierungsmodell erreicht: Solidargemeinschaft, Vorwärtsfinanzierung unter Ausschaltung aller Kapitalkosten"[122].

Während hier die Nähe dieser parafiskalisch-sozialversicherungsrechtlichen Lösung zum Staat mit Hilfe von Zwangsgenossenschaften nicht zu übersehen ist, hat der Autor an anderer Stelle wiederholt gezeigt, daß er ein betonter Verfechter sozial- und genossenschaftspolitischer Aktivitäten von unten her und zwar im Geiste erneuerter Solidarität Betroffener ist. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhange etwa seine Initiatorrolle und Leitungstätigkeit im 1983 gegründeten „Wohnbund" — praktisch einer Parallelorganisation zum „Deutschen Verein für Wohnungsreform" zur Förderung wohnungspolitischer Initiativen von der Basis her — und mannigfache Aktivitäten im Rahmen der Neuen Selbsthilfebewegung, unter anderem im Westberliner Raum.[123]

Novy ist für eine Renaissance von Dauerbindungen des Wohnungsbaus und Wohnungsbestands, was seiner Ansicht nach aber nicht unbedingt mit Hilfe des bestehenden oder reformierten WGG geschehen müßte. „Dauerbindung aller öffentlich geförderten Wohnungen. Dies war bis 1933 eine kulturelle Selbstverständlichkeit der Wohnungsreformbewegung... Man bedenke nur, welch ein Wohnungsbestand heute für die hier vorgeschlagene alternative Finanzierung zur Verfügung stände, hätte man alle öffentlichen Förderungsmittel seit 1945 einem dauerhaft gebundenen und im Sinne der wohnungswirtschaftlichen Selbstverwaltung und Selbstfinanzierung geführten Sektor zufließen lassen. Der soziale Wohnungsbau würde sich längst wesentlich selbst finanzieren, statt freigewordene oder freigekaufte Quelle von Spekulationseinkommen zu sein. Ob sich der heute bei privaten Trägern vorhandene Bestand von Sozialwohnungen noch dauerhaft binden läßt; müßte geprüft werden... In den Händen der gemeinnützigen Genossenschaften und Kapitalgesellschaften ist ein großer Bestand gebundener Wohnungen...[124] An den ursprünglichen Zielen gemes-

---

[122] Klaus *Novy*, 1983, S. 110f.

[123] Vgl. z. B. Klaus *Novy*, Mut zu neuen Wohnleitbildern ist gefordert — Rede auf dem Internationalen Wohnbund-Kongreß in Münster 1985, in: Frankfurter Rundschau vom 6. 1. 1986. Siehe auch Michael *Arndt* und Holger *Rogall*, Wohnungsbaugenossenschaften, Dissertation Berlin 1986; Dies., Berliner Wohnungsbaugenossenschaften, Berlin 1987; Bettina *Wegner*, 1987, S. 191ff.

[124] Allerdings laufen seit 1987 bei den durch die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen von 1950-1965 erbauten 1730700 Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau bis zum Jahre 2000 die Bindungen aus; das betrifft 71% aller ihrer Sozialmietwohnungen. Vgl. Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Erste Stellungnahme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen, müßte dieser Bestand genau jenes Potential bilden, das die neue Finanzierungsweise zur Voraussetzung hat. Doch ein Heranziehen dieses Bestandes heute machte zahlreiche Reformen erforderlich".

Der Autor spricht zu Recht davon, daß statt der Realisierung solcher Überlegungen seit längerem eine „Gegenreform" zur ursprünglichen Wohnungsreform im Gange sei, und er faßt seine kritisch wertenden Ausführungen vor allem zur staatlichen Wohnungspolitik wie folgt zusammen:

1. „Der durch Wohnungspolitik erfolgte Umverteilungsprozeß geht zu Lasten der unteren Schichten. Früher lief die negative Umverteilung ‚nach oben innerhalb der Unterschichten'[125], heute fördert man von der Mitte aufwärts".
2. „Alle Förderungsmittel sind in ihrem Reform- und Wirkungspotential auf ihre eigene Aufhebung hin angelegt. Nicht die dauernde Sicherung des sozialpolitischen Zweckes und schon gar nicht der Aufbau einer sich selbst tragenden Reformalternative ist der Zweck des Mitteleinsatzes, sondern die Wiederherstellung der privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung...".
3. „Es wird zunehmend ‚freies' Eigentum gefördert, obwohl es sich immer weniger leisten können und es keineswegs sicherer als gebundenes (z. B. genossenschaftliches) ist, wie vielen Kleineigentümern jetzt angesichts der ‚Zinsbombe' und der Arbeitslosigkeit klar wird. Umgekehrt wird die Bildung von gebundenem Eigentum regelrecht erschwert, wie es sich auch im ständigen Rückgang des Genossenschaftswohnungsanteils zeigt. Für die Bildung genossenschaftlichen Eigentums sind die Sonderabschreibungen und Bausparmittel (bisher) nicht nutzbar".
4. „Die Weise der staatlichen Förderung ist nicht auf Verbilligung angelegt; sie verhindert vor allem mögliche Senkungen der Kapitalkosten (Übergang von der Kapital- zur Ertragssubvention, Wohngeld, Zinsbestimmungen in der sogenannten Kostenmiete)".
5. „Solidarität und Selbstverwaltung werden erschwert oder unmöglich gemacht (kein innergenossenschaftlicher Mietausgleich möglich, Praxis der Fehlbelegung, keine verpflichtenden Normen über die Einrichtung von Mieterausschüssen im sozialen Wohnungsbau)". Novy schließt: „Der Rückschritt des Fortschritts könnte nicht deutlicher sein. Es ist, als ob es die Wohnungsreformbewegung nie gegeben hätte"[126].

---

zum Gutachten der Unabhängigen Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, Materialien 14, Köln 1985; S. 37.

[125] Lutz *Niethammer*, Ein langer Marsch durch die Institutionen, in: Ders. (Hrsg.), 1979, S. 371.

[126] Klaus *Novy*, 1983, S. 123 ff. Vgl. auch Ders., Günther *Uhlig* u. v. a., Stadtbauwelt 75 und Stadtbauwelt 77, in: Bauwelt, 73. und 74. Jgg., 1982 und 1983. Zur kritischen Auseinandersetzung mit Novy vgl. z. B. Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Von der Utopie einer Sozialisierung der Wohnungsbaugenossenschaften, Köln 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Die Berücksichtigung sozialpolitischer Funktionen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen durch Dieter Krischausky und Klaus Mackscheidt

Auch Krischausky und Mackscheidt plädieren im Rahmen ihrer früher skizzierten Analyse von Leistungspotentialen der Wohnungsgemeinnützigkeit jenseits sowohl von Marktversagen als auch von Staatsversagen dezidiert für ein komplementäres und zugleich korrigierendes Ordnungselement zwischen Markt und Staat. Sie beziehen dabei betont „sozialen Bedarf" als konstitutives Merkmal der Gemeinnützigkeit in diesem Bereich ein und sprechen von einer „sozialpolitischen Funktion" der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. „Denn einerseits garantiert das gemeinnützige Wohnungswesen sicherere Mietverhältnisse als der erwerbswirtschaftliche Wohnungssektor, andererseits sind die Zielgruppen insbesondere die sozialpolitisch unterstützungswürdigen Gruppen, deren Lebenslage zur absoluten oder relativen Verbesserung ansteht".

Die Autoren argumentieren einerseits ohne Bezug auf den Versicherungsgedanken, andererseits ohne Scheu vor einer freiwilligen Zusammenarbeit dieser Unternehmen mit den Kommunen. Letztere wird in der Frage der sozialpolitisch unterstützungswürdigen Zielgruppen — im einzelnen der Sozialhilfeempfänger, der Ausländer, der deutschen Aussiedler und kinderreicher Familien — uneingeschränkt bejaht. Die zugegebenermaßen gegenwärtig unbefriedigende „soziale Zielgenauigkeit" gemeinnütziger Unternehmensaktivitäten — wie sie nicht zuletzt durch die Fehlbelegungen unterstrichen wird — könne durch eine veränderte gesetzliche Regelung des WGG, d.h. eine Reform dieses Gesetzes, kaum wesentlich verbessert werden. Hingegen wird der freiwilligen Zusammenarbeit gemeinnütziger Unternehmen mit den Kommunen auf der Basis „vertraglicher Belegungsvereinbarungen", d.h. letztlich von Selbstbindungen, gemäß einem in Bremen bereits seit längerem praktizierten Modell große praktische Relevanz eingeräumt. In diesem Falle übernehmen die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen „entsprechend ihrem Anteil am Sozialwohnungsbestand eine bestimmte Quote Wohnungsnotfälle", wobei „die Verteilung auf die einzelnen Bestände aber durch die Unternehmen in eigener Regie erfolgt".

Andere wichtige Vorschläge von Krischausky und Mackscheidt gehen auf die nicht seltenen Folgeprobleme sozialer Desintegration bestimmter Einzelmieter und Mietergruppen im Sinne sozialer Segregation und Ghettoisierung ein, die nach einer Korrektur durch Folgeinterventionen verlangen. Im Rahmen von Maßnahmen einer „sozialorientierten Bestandspolitik" wird in diesem Zusammenhang für verbesserte Mieterberatung und Mieterbetreuung plädiert. Vor allem wird auch für die direkte Mitwirkung der Mieter eingetreten und zwar keineswegs nur bei Wohnungsbaugenossenschaften, sondern auch bei gemeinnützigen Kapitalgesellschaften, wobei wiederum auch auf Modellversuche — diesmal in Hamburg — verwiesen wird. „Die dauerhafte Zweckbindung des Wohnraums kann dabei in Verbindung mit dem gemeinnützigen Dauermietrecht die Voraussetzung schaffen, stabile Nachbarschaftsbeziehungen zwischen den Mietern entstehen zu lassen und Anreize zur Teilnahme und Mitwirkung an

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geschehnissen und Entscheidungsprozessen im Wohnquartier zu liefern. Formen der Mieterbeteiligung können dann von der Bildung von Interessengemeinschaften über institutionalisierte Anhörungen und Mieteraussprachen bis zur direkten Mietermitwirkung — beispielsweise im Wohnumfeld — reichen".

Zur sozial orientierten Bestandspolitik zählen die Autoren aber auch eher gesellschaftspolitisch orientierte „Sozialinvestitionen" zur Verbesserung des Wohnumfelds und zwecks Erweiterung des früheren Angebots positiver externer Effekte durch Infrastrukturmaßnahmen. „Positive externe Effekte einer solchen gemeinnützigen Bestandspolitik können in Form verbesserter Sozialisationsbedingungen von Kindern und Jugendlichen, einer erhöhten sozialen Interaktionsfähigkeit, einer stabilen Integration in soziale Bezugssysteme und einer verringerten Delinquenzanfälligkeit auf alle Lebenszusammenhänge der Bewohner ausstrahlen"[127].

6. Jürgen H. B. Heuer: Von der Wohnungspolitik zur Wohnpolitik

Selbst Heuer hat in seinem primär wirtschaftspolitische Aspekte der Wohnungspolitik akzentuierenden „Lehrbuch der Wohnungswirtschaft" deren weitere sozialpolitische und zumal gesellschaftspolitische Relevanz und die Akzeptanz auch von Bindungen unterstrichen. Nachdem die Schaffung und Gewährleistung eines quantitativ hinreichenden Wohnungsbestandes — im Sinne der Gewährleistung eines allgemeinen Versorgungsgrades — kein Aktionsparameter der Wohnungspolitik mehr sein könne, sei die Aufgabe verblieben, „sozialnormativ nicht vertretbare Disparitäten in der Wohnversorgung einzelner sozialer Gruppen abzubauen". Heuer denkt dabei insbesondere an ältere Menschen, kinderreiche Familien, alleinstehende Personen mit Kindern, Schwerbehinderte, ausländische Arbeitnehmer, zurückkehrende Auslandsdeutsche und an Obdachlose.

Zugunsten dieser Gruppen blieben „direkte Interventionen" zur Herstellung entsprechender Wohnstandards erforderlich. Dabei seien zwecks Schaffung qualitativ wünschenswerter Wohnverhältnisse auch „zielgruppenbezogene Neubaumaßnahmen" weiterhin nicht auszuschließen. Ein zentrales Problem stelle nach wie vor die Frage der Belastbarkeit der Einkommen durch Wohnkosten dar. Oder mit anderen Worten: Die Wohnungsfrage bleibe wenigstens zum Teil eine Einkommensfrage[128]. Im einzelnen tritt Heuer zur Erfüllung der verbliebe-

---

[127] Dieter *Krischausky* und Klaus *Mackscheidt*, 1984, S. 6ff., 80ff., 101ff. und 121ff. Siehe auch Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Bürgernahe Sozialpolitik — Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Frankfurt/New York 1979. Zu Robert Owens Vorleistungen auf diesem Gebiet vgl. z. B. Markus *Elsässer*, Soziale Intentionen und Reformen des Robert Owen in der Frühzeit der Insutrialisierung, Berlin 1984, S. 123ff.

[128] Helmut *Brede*, Bernhard *Kohaupt* und Hans-Joachim *Kujath*, Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung, Frankfurt/M. 1975, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen Versorgungsziele mehr für eine „aktive Verteilungspolitik im Bestand" als für eine quantitativ und qualitativ ausgerichtete Neubaupolitik ein. Eine solche Politik könne ihre Ansätze „besser aufgrund konkreter Problemlagen an kommunalen Wohnungsmärkten als aufgrund zentraler Zeit- und Instrumentenvorgaben definieren".

Im übrigen gerate heutige Wohnungspolitik zwangsläufig stärker als frühere in Berührung mit anderen Politikbereichen, da die Erfüllung institutionell gesetzter „struktureller Ziele" den möglichen Erfüllungsgrad anderer Politikbereiche mit beeinflusse. Als strukturelle Ziele gelten dem Autor die Förderung des privaten Wohnungseigentums, ebenso aber auch die Stadtentwicklung und Raumordnung sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen. Das Ziel der Förderung privaten Wohneigentums wird von Heuer der Aufgabenstellung der Vermögenspolitik subsumiert und damit in die Nähe sozial- und gesellschaftspolitischer Ziele gerückt. Die Förderung der Eigentumsbildung durch wohnungs- und vermögenspolitische Maßnahmen entspreche „den Bedürfnissen der Bevölkerung und dem gesamtwirtschaftlichen Interesse".

Der Bezug auch dieses Autors zu einer sich von unten her entwickelnden oder verstärkenden Sozial- und Gesellschaftspolitik tritt besonders in seinen Ausführungen über neuere Ansätze wohnsoziologischer Forschung hervor. Zur Frage einer Wohnungspolitik als staatlicher Daueraufgabe, d. h. zu einigen Zukunftsperspektiven dieses Politikzweigs, heißt es hier: „Wohnungspolitik wird sich zur Wohnpolitik, also zur Politik, die Organisationschancen für den individuellen Lebensvollzug sichern hilft, wandeln müssen, wenn sie in Zukunft ihre Bedeutung als eigenständiger Politikbereich behalten will. Wohnungspolitik ist unter diesen Aspekten Teilpolitik der Wohnpolitik, ebenso wie Städtebau-, Regional- oder Freizeitpolitik".

Heuer fährt fort: „Die gestalterischen Chancen dieses Ansatzes sind den angeführten Politikbereichen bisher nicht hinreichend bewußt gewesen, sie handelten (insbesondere die Wohnungspolitik) mehr als reaktive Politik. Erkennbaren Defiziten wurde gegengesteuert mit dem Ziel der Sicherung kultureller Existenzminima. Das aktive, gestalterische Potential war weitgehend verdrängt, obwohl mit der Definition angestrebter Versorgungsziele bereits ein stark gestaltendes Element verbunden ist. Wohnungspolitik, die sich wohnpolitisch versteht, muß sich ihrer Vernetzung bewußt werden. Sie hat zunächst ihre Wirkungen auf die Organisationschancen der Individuen abzuklären und ihr Regelungspotential entsprechend der politisch angestrebten Form der Aufgabenteilung zwischen gesellschaftlicher und individueller Ebene einzusetzen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist die Diskussion um das sog. Drei-Generationen-Wohnen".

Wohnpolitik habe sich dieser Abwägung zu stellen, wobei sich die konkrete Aufgabe ergebe, „den skizzierten Prozeß in seinen räumlichen, planerischen und baulichen Konsequenzen zu beurteilen und regulativ zu begleiten". Folgerichtig geht Heuer daher auch näher auf das Wohnen in seinem erweiterten räumlich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sozialen Bezug, auf Ziele und Instrumente räumlicher Planungen und auf Zusammenhänge zwischen bebauter Umwelt und sozialem Handeln ein. Freilich hebt der Autor zu Recht auch eine Grenze von unten her ansetzender Politik überhaupt hervor: „Ebenso wenig, wie geleugnet werden kann, daß in der gesellschaftlichen Funktionsteilung auch Überorganisation und Überregulierung vorhanden sind, ist auf der anderen Seite Funktionsverlagerung nach unten immer die Patentlösung“[129].

V. Die Diskussionen um Belegungsbindungen und um eine Reform oder Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes

1. Schwerpunkte der Regulierungs- und Deregulierungsbestrebungen

Kehren wir endgültig und zentral zum Bindungs- bzw. Regulierungs- und Deregulierungsthema zurück: Die aktuellen Deregulierungsdiskussionen der achtziger Jahre bezogen auf die Gemeinnützige Wohnungswirtschaft brachten zwei Hauptvorschlagsrichtungen hervor, deren erste bei ihrer Verwirklichung sogar eine Bindungs- bzw. Interventionsintensivierung zur Folge haben würde:

1. „Belegungsbindungen“ gemeinnütziger Wohnungsunternehmen durch Kommunen bzw. an Aufgaben der Gemeinden;
2. Reform oder gar Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG).

Freilich gab es bereits vor den achtziger Jahren zahlreiche Anläufe zu einer mehr oder weniger tiefgreifenden Reform des seit 1940 im wesentlichen unverändert geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, auf die hier nicht eingegangen werden soll[130]. Ebenso kann selbstverständlich die Diskussion um die steuerrechtliche Allgemeine Gemeinnützigkeit, die früher in der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 16. 12. 1941 und jetzt in der Abgabenordnung (AO) vom 1. 1. 1977 geregelt wurde[131], hier unbeachtet bleiben.

---

[129] Jürgen H. B. *Heuer*, 1985, S. 192ff., 238ff., 461ff. und 497ff.

[130] Vgl. dazu u. a. Hans *Hämmerlein*, Die kleine WGG-Reform — Zur Durchführungs-VO v. 21.11. 1969, in: Der langfristige Kredit, 21. Jgg., 1970, S. 115ff.; Bundesministerium für Wohnungswesen und Städtebau (Hrsg.), 1970, passim; Helmut W. *Jenkis*, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Kritik und Reformvorschlägen — eine Replik —, Frankfurt/M. 1980, Ders., 1986, S. 14ff.; Rolf *Kornemann*, Der Wohnungs- und Städtebau in den Regierungserklärungen, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 40. Jgg., 1987, S. 358ff.

[131] Sie wird oft auch als „kleine“ Gemeinnützigkeit von der „großen“ Wohnungsgemeinnützigkeit abgehoben. Vgl. dazu Jürgen *Rader*, ABC der Gemeinnützigkeit, Herne/Berlin 1981; Helmut *Jenkis*, 1985, S. 158ff.; Werner Wilhelm *Engelhardt*, Gemeinwirtschaftliche Genossenschaften als typologisches wirtschafts-, sozial- und rechtswissenschaftliches Problem, in: Z. f. d. gesamte Genossenschaftsw., Bd. 34, 1984, S. 185ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Zum Pro und Contra gesetzlicher Belegungsbindungen

Die neuere Diskussion[132] setzte mit ersten Überlegungen zu dem neuen Stichwort „Belegungsbindung" im Jahre 1981 ein. In einer Pressekonferenz der vom damaligen Bundesbauminister Dieter Haack einberufenen Sachverständigenkommission zur Wohnungspolitik wurde der Vorschlag gemacht, eine Wohnungs-Versorgungsreserve zu schaffen. Zu diesem Zweck sollten die vor 1948 durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen gebauten Wohnungen auch dann zugunsten bestimmter Zielgruppen gebunden werden, wenn sie nicht mit öffentlichen Mitteln gebaut waren oder Bindungen nach Rückzahlung der Mittel ausgelaufen waren.

Diese Überlegungen wurden dann zuerst in einer Gesetzesinitiative der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, etwas später in einem WGG-Referentenentwurf des Bundesbauministeriums konkretisiert. Danach sollten gemeinnützige Wohnungsunternehmen ihre Wohnungen mit Vorrang an Wohnungssuchende zu vermieten haben, die einen „Wohnberechtigungsschein" gemäß § 5 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) vom 24. 8. 1965 in Verbindung mit § 25 des 2. WoBauG besitzen. Gemeint waren damit Personenkreise mit geringem Einkommen, das zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt. Außer einer entsprechenden Änderung des „Betreuten Personenkreises", wie § 5 WGG sie umschreibt, sah der Referentenentwurf auch vor, den „gemeinnützigen Zweck" von § 6 Abs. 1 WGG neu zu definieren. Gemeinnützigen Unternehmen sollte nunmehr auferlegt sein, bevorzugt zur Wohnraumversorgung insbesondere kinderreicher Familien, alleinstehender Elternteile mit Kindern, alter Menschen sowie Schwerbehinderter beizutragen.

Insbesondere der Referentenentwurf bezweckte offensichtlich eine Verdeutlichung der „sozialen Funktion" der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft im Sinne hoheitlicher Vorgaben einer von oben her handelnden instrumentalen Sozialpolitik[133]. Dem widerspricht nicht, daß für Wohnungsunternehmen, die in den Rechtsformen der eingetragenen Genossenschaft oder des Vereins organisiert sind, lediglich abgeschwächte Zuordnungen vorgesehen wurden. Auf diese Weise sollte zweifellos dem gemeinsamen Selbsthilfecharakter der Wohnungsbaugenossenschaften im rechtlichen oder wirtschaftlichen Sinne im gewissen Umfange Rechnung getragen werden.

In seinem „Gutachten zu verfassungsrechtlichen Problemen im Bereich des Gemeinnützigkeitsrechts im Wohnungswesen im Hinblick auf Wohnungsbau-

---

[132] Vgl. zu allen folgenden Darlegungen Helmut W. *Jenkis*, Reform oder Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes? In: Z. f. öffentl. u. gemeinwirtsch. Unternehmen, Bd. 9, 1986, S. 14ff. und 155ff.

[133] Vgl. dazu die Begründung des Referentenentwurfs, abgedruckt in: Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts — Gutachten und Materialien —, Köln 1982, S. 78ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genossenschaften" hat der Rechtswissenschaftler Bernhard Grossfeld die gleichwohl vorliegende Einbeziehung der Genossenschaften in den Referentenentwurf massiv kritisiert, indem er eine Beschränkung der Zahl potentieller Genossenschaftsmitglieder auf dem Wege der beabsichtigten Neuregelung unterstellt. Er argumentiert folgendermaßen: „In die gemeinnützige Wohnungsgenossenschaft kann und wird nur eintreten, wer von der Genossenschaft mittels Wohnungsversorgung gefördert werden darf. Da der Gesetzesentwurf den Kreis der Förderungswürdigen auf Inhaber von Wohnberechtigungsscheinen, insbesondere der privilegierten Zielgruppe, eingrenzt, tritt für die übrigen Beitrittswilligen eine Mitgliedersperre ein." Seine rechtliche Schlußfolgerung lautet: „Damit wird in die positive Vereinigungsfreiheit der gemeinnützigen Wohnungsgenossenschaften eingegriffen."[134]

Die Gemeinnützige Wohnungswirtschaft betrachtete den Entwurf in einer Stellungnahme zutreffend als einen — wie Jenkis zusammenfassend formuliert — „Schritt in die falsche Richtung". Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen würden ja seit Jahrzehnten freiwillig den sozialen Bedürfnissen der Wohnungssuchenden Rechnung tragen, da „Gesetzesinitiativen zu mehr Staat und zusätzlicher Bürokratie führen würden, ohne daß die Zahl der frei werdenden und erneut zu belegenden Wohnungen gesteigert werden könnte". In Gegenvorschlägen des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen boten die Unternehmen der Regierung anstelle hoheitlicher Belegungsbindungen freiwillige Kooperationsverträge mit den Kommunen an, d. h. Selbstbindungen in der Richtung, wie sie im Anschluß an das Bremer Modell auch von Krischausky und Mackscheidt befürwortet werden[135].

3. Vorschläge der Bund-Länder-Kommission

Wichtiger noch als diese ersten Diskussionen und Gesetzgebungsinitiativen zur Belegungsbindung — die freilich bereits eine Reform des WGG einschließen — sollten im weiteren Verlauf der politischen Auseinandersetzungen Überlegungen und Vorschläge dreier Kommissionen werden, auf die nunmehr kurz einzugehen sein wird:

1. der noch von Dieter Haack eingesetzten sog. „Bund-Länder-Kommission" von1982/83;
2. der sog. „kleinen WGG-Kommission" von Länderministern des Baufinanzierungsausschusses;

---

[134] Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), 1982, S. 56f. Siehe auch Bernhard *Grossfeld* und Heinrich *Menkhaus*, das Drama „Gemeinnützigkeit", in: Z. f. d. gesamte Genossenschaftsw., Bd.32, 1982, S. 163ff.

[135] Vgl. Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), 1982, S. 91ff. und 97ff. Zur Kritik bisheriger Wahrnehmung des zielgruppenbezogenen Versorgungsauftrags durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen siehe Gerd *Winter* und Witha *Winter von Gregory*, Die Zuteilung von Sozialwohnungen, Düsseldorf 1983, S. 12ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. der sog. „Unabhängigen Kommission" von 1983/85, auch „Stoltenberg-Kommission" genannt.
   In allen drei Kommissionen interessierten jeweils auch Fragen der Belegungsbindungen. Wie die inzwischen veröffentlichten Schlußberichte deutlich machen, ging es aber immer um weit mehr, nämlich um eine Gesamtreform oder gar um die Abschaffung des WGG.

Im maschinenschriftlichen Schlußbericht der Bund-Länder-Kommission vom 14. 10. 1983 finden sich allerdings noch keine Formulierungshilfen für ein neues WGG, dafür jedoch Darlegungen über die wohnungs- und sozialpolitische Bedeutung der gemeinnützigen Unternehmen, einschließlich ihrer Bindungen. Über vorhandene und auslaufende Bindungen der Unternehmen wurde u.a. erklärt, daß — Stand 1983 — 2,4 Millionen von ihnen gebaute und verwaltete Wohnungen öffentlich gefördert wurden und insofern den Preis- und Belegungsbindungen des WoBindG unterworfen sind. Daneben unterliegen bzw. unterlagen 280000 nicht preisgebundene, nach 1948 errichtete Wohnungen gemeinnützigkeitsrechtlichen Bindungen an die „Kostenmiete", jedoch keiner Belegungsbindung. Ferner waren bzw. sind rd. 640000 vor 1948 errichtete Altbauwohnungen nach dem WGG zu einem „angemessenen Preis" zu vermieten, d.h. auch für diese Wohnungen bestehen Preisregulierungen. Sämtliche nicht preisgebundenen Wohnungen der Gemeinnützigen — insgesamt ca. 920000 — können unbeschränkt auch an einkommensstärkere Haushalte vermietet werden; allerdings auch sie nur unter Wahrung gemeinnütziger Prinzipien. In zunehmendem Umfang werden aber mit dem planmäßigen Auslaufen von Bindungen im sozialen Wohnungsbau — siehe dazu Fußnote 124 — Sozialwohnungen frei. Zu Beginn des kommenden Jahrzehnts werden schon mehr als die Hälfte aller Wohnungen im Eigentum gemeinnütziger Wohnungsunternehmen — 1980 insgesamt 3,33 Millionen — nicht mehr den Belegungsbindungen unterworfen sein, wie sie für den Sozialwohnungsbestand eingeführt worden waren.

Der nicht zuletzt unter sozialpolitischen Aspekten naheliegende Schluß ist: „Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft kann aber nur dann die Aufgabe, als Versorgungsreserve zu dienen, erfüllen, wenn die Bestände dieser Unternehmen etwa in der jetzigen Größenordnung erhalten bleiben. Denn bei einer Mieterfluktuation von jährlich nur 6% ist die Anzahl der im konkreten Fall für Problemgruppen zur Verfügung stehenden Wohnungen nur dann ausreichend, wenn mindestens die jetzigen Bestände zur Verfügung stehen. Die Kommission ist aufgrund dieser Situation einhellig der Auffassung, daß aus wohnungspolitischer Sicht am Prinzip der Gemeinnützigkeit festgehalten werden soll, daß aber der soziale Auftrag dieser Unternehmen eindeutiger als bisher definiert werden muß."[136]

---

[136] Vgl. Bund-Länder-Kommission, Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, Bonn 1983, S. 3 und 14f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In zahlreichen Einzelvorschlägen der Kommission unternahmen es ihre Mitglieder, dieses definitorische Anliegen zu verwirklichen. An bindungsträchtigen Themen der Wohnungs- und Sozialpolitik wurden u. a. die folgenden behandelt: der betreute Personenkreis — und in diesem Zusammenhange erneut die Belegungsbindung —, der Geschäftskreis, die Mietpreisbildung, der Gemeinnützigkeitsbericht, die Bedürfnisfrage, die Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebes, die Gewinnabführungsverträge, die Ahndung von Verstößen gegen das WGG, die Organe staatlicher Wohnungspolitik sowie einige Sonderprobleme der Genossenschaften. Obwohl die gemachten Vorschläge zum Teil erheblich über den bisherigen Stand der Gemeinnützigkeitsdiskussionen hinausführen, soll darauf hier im einzelnen ebensowenig eingegangen werden wie auf die Hervorhebung einer angeblichen Steuerpräferenz der Gemeinnützigen, die zu einer Wettbewerbsverzerrung geführt habe.

In einer Stellungnahme des Gesamtverbandes wird diese nunmehr auch von dieser Seite ins Spiel gebrachte These unter Bezug auf die den angeblichen Bevorzugungen gegenüberstehenden zahlreichen Bindungen zurückgewiesen[137]. Die im Zusammenhang von Vorschlägen zum betreuten Personenkreis und zur allerdings „eigenverantwortlichen" Verpflichtung der Genossenschaften wieder vorgebrachte Belegungsbindung — letztere sollen nach dem jetzigen Stand der Diskussion freilich nur an solche Personen vermieten müssen, „die bereit sind, in die Genossenschaft einzutreten"[138] — wird vom Gesamtverband wiederum abgelehnt. Der Gesamtverbandstag des Verbandes empfahl in diesem Zusammenhang, jede beabsichtigte Änderung des WGG „sorgfältig daraufhin zu überprüfen, ob sie mehr Staat oder mehr Selbstverantwortung erzeugt. Mehr Selbstverantwortung ja, mehr Staat nein. Der Gesamtverbandstag warnt daher vor kurzsichtigen und unüberlegten Entscheidungen, die die Wohnungsgemeinnützigkeit zerstören und damit die sozialen Komponenten in einer Wohnungsmarktwirtschaft nachhaltig aushöhlen."

4. Gesetzesinitiativen der Kleinen WGG-Kommission

Die Kleine WGG-Kommission von Länderministern bzw. -senatoren des Baufinanzierungsausschusses[139] hat nach Beratungen in Würzburg und München mehrere Gesetzesvorschläge vorgelegt. Die Vorschläge galten zunächst einem lediglich zu novellierenden WGG, schließlich jedoch einem neuen, d. h.

---

[137] Vgl. Klare Stellungnahme, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 37. Jgg., 1984, S. 521. Siehe auch Dieter *Krischausky* und Klaus *Mackscheidt*, 1984, S. 2, 16 f. und 137 ff.; Helmut *Jenkis*, 1985, S. 198 ff.; Ders., 1987.

[138] So Hartmut *Dyong*, Betreuter Personenkreis und Mietpreisbildung. Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 37. Jgg., 1984, S. 7.

[139] Oft ist auch von einer Arbeitsgemeinschaft der Bauminister die Rede, abgekürzt „Argebau".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. WGG[140]. Naturgemäß enthalten die Entwürfe zahlreiche bindungsrelevante neue Normierungsvorschläge, auf deren nähere Behandlung jedoch verzichtet werden muß. Lediglich der vorgeschlagene neue § 3 eines 2. WGG, betreffend die „Versorgung des begünstigten Personenkreises", soll hier herausgestellt werden. Dieser Paragraph befaßt sich wiederum mit der Frage der Belegungsbindung, an der uneingeschränkt festgehalten wird.

§ 3 Abs. 3-5 der Entwürfe München I und II haben folgenden Wortlaut:
„(3) Soweit nach den örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen ein öffentliches Interesse dafür besteht, kann die Gemeinde von den Wohnungsunternehmen verlangen, daß sie ihre in der Gemeinde befindlichen Wohnungen an diejenigen Wohnungssuchenden im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 (Bei der Vermietung von Wohnungen hat das Wohnungsunternehmen vorrangig Angehörige der Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen, die ihren Wohnbedarf zu für sie tragbaren Bedingungen am Markt nicht decken können; hierzu zählen insbesondere Personen, deren Gesamteinkommen innerhalb der Grenzen des Sozialen Wohnungsbau liegt. W.W. Eng.) vermieten, die die Gemeinde ihnen benennt. Hat die Gemeinde ein Verlangen im Sinne des Satzes 1 (Überlassung von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes geeignet sind. W. W. Eng.), so hat das Wohnungsunternehmen der Gemeinde rechtzeitig mitzuteilen, daß eine Wohnung bezugsfertig oder frei wird; es hat dabei den voraussichtlichen Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit oder des Freiwerdens sowie Lage, Größe, Ausstattung und Miete der Wohnung mitzuteilen. Das Wohnungsunternehmen kann die Vermietung der Wohnung an den von der Gemeinde benannten Wohnungssuchenden ablehnen, wenn
a) es die Wohnung einem von ihm selbst ausgewählten Wohnungssuchenden im Sinne von Absatz 1 Satz 2 mit vergleichbarer Dringlichkeit vermieten oder
b) die besonderen Belange einer Genossenschaft oder eines Vereins oder die besonderen Versorgungsaufgaben eines Wohnungsunternehmens, das an einen Arbeitgeber oder an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts gebunden ist, der Vermietung an den benannten Wohnungssuchenden entgegenstehen oder
c) es Grund zu der Annahme hat, daß der benannte Wohnungssuchende den Hausfrieden nachhaltig gefährden oder andere wichtige Verpflichtungen aus dem Mietvertrag nicht erfüllen und insbesondere die zulässige Miete nicht zahlen wird, es sei denn, daß die Zahlung der Miete auf andere Weise gewährleistet ist.
(4) Die Gemeinde und das Wohnungsunternehmen können von Absatz 3 abweichende Vereinbarungen treffen.

---

[140] Vgl. dazu die zwei Dokumentationen: Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen — Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG), und: Zweites Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen — Zweites Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (2. WGG) —, in: Der langfristige Kredit, 35. Jgg., 1984, S. 484ff., 522ff., 545ff., 587ff. und 661ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(5) Das Wohnungsunternehmen hat auf Verlangen der Gemeinde mit ihr darüber zu beraten, wie Wohnungsversorgungsprobleme unter Berücksichtigung der Belange des einzelnen Wohnungsunternehmens angemessen gelöst werden können."[141]

In Gegenvorschlägen des Gesamtverbandes zu dieser erneut und nunmehr sehr detailliert ausgearbeiteten Belegungsbindung werden den Gemeinden lediglich Vorschlags- und Beratungsrechte eingeräumt. Sollte diese Zurücknahme nicht möglich sein, müßten die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen das Recht haben, wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage ihrerseits auf die Gemeinnützigkeit zu verzichten. Während die beiden Münchner Entwürfe davon ausgehen, daß die Gemeinde künftig „verlangen" kann, die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen an bestimmte Personenkreise zu vermieten, konzediert der Gesamtverband in einem internen Papier lediglich gemeinsame „Beratungen", wobei auch die Belange der Unternehmen zu berücksichtigen sind.

Der Vorstand und der Verbandsausschuß des Gesamtverbandes lehnten über diese Stellungnahme hinausgehend den Entwurf des 2. WGG der kleinen Kommission auch als Ganzes einstimmig ab. Mit Bezug auf die Belegungsbindung wurde dabei öffentlich unter anderem folgendes verlautbart: „Die Einführung der öffentlichen Belegungsbindung und der Entzug der Bauträgerfunktion[142] wären ein Entzug der Geschäftsgrundlage, unter der die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen erfolgt ist. Die beabsichtigten Gesetzesänderungen müssen deshalb die Möglichkeit eröffnen, auf den Status ‚Gemeinnütziges Wohnungsunternehmen' ohne Abgeltung zu verzichten."[143]

5. Das Verdikt für Abschaffung des WGG durch die Unabhängige Kommission

Die schärfste Position bezüglich des geltenden WGG, nämlich ein entschiedenes Plädoyer für seine völlige Abschaffung durch den Gesetzgeber — wie sie auch der Kronberger Kreis gefordert hatte — und nicht partiell durch einzelne Unternehmen selbst infolge erzwungenen Verzichts, verfocht die sog. „Unabhängige Kommission". Die Hinzufügung des Terminus „sogenannt" dürfte in ihrem Falle schon deshalb gerechtfertigt sein, weil der Kommission weder ein

---

[141] Vgl. der langfristige Kredit, 1984, S. 587f.

[142] Der Begriff „Bauträgerfunktion" bzw. „Bauträgergeschäft" umfaßt den Bau von Eigentumswohnungen und Eigenheimen, den Bau von Kleinsiedlerstellen und die bautechnische sowie finanzielle Betreuung von Wohnbauten für Dritte. Dieser Funktion bzw. diesem Geschäft, das entweder verboten oder doch der vollen Steuerpflicht unterworfen werden soll, widmen sich vor allem die „Erwerbsgenossenschaften", nicht hingegen die „Vermietungsgenossenschaften" unter den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Zur Kritik der Entzugspläne siehe vor allem Walter *Leisner*, Wohnungsgemeinnützigkeit, Bauträgergeschäft, Verfassungsrecht, Köln 1987.

[143] Vgl. Helmut W. *Jenkis*, 1986, S. 22f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vertreter der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft noch ein solcher der Sozialpolitik aus anderen Teilen der Gesellschaft oder aus der Wissenschaft angehört hat.

Nach dem veröffentlichten Gutachten der Kommission hatte sie den Auftrag, vor allem zu der folgenden Frage Stellung zu nehmen: „ ... ob die derzeitigen gesetzlichen Aufgaben, die von der Bund-Länder-Kommission für Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht vorgesehenen Aufgaben und die tatsächliche Geschäftsentwicklung der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, unter den gegenwärtigen und künftig zu erwartenden Verhältnissen besondere steuerliche Vergünstigungen für diese Unternehmen rechtfertigen. Dabei sind neben steuersystematischen und steuerpolitischen unter anderem auch allgemein wirtschaftspolitische — insbesondere wettbewerbspolitische - Gesichtspunkte zu berücksichtigen."

Entsprechend diesem Auftrag nimmt in dem Gutachten die Nachprüfung der Rechtfertigungsgründe bisheriger unternehmensbezogener Steuerbefreiungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sowohl unter rechtlichen als auch unter wirtschaftspolitischen Aspekten einen besonders breiten Raum ein, wobei die Steuerbefreiung der Wohnungsbaugenossenschaften ohne Bauträgergeschäft herausgehoben behandelt wird. Die Untersuchung wird eingeleitet mit Abschnitten über das Gemeinnützige Wohnungswesen im Überblick, über das Recht und die Praxis der Wohnungsgemeinnützigkeit — mit Ausführungen über die Baupflicht, den zulässigen Geschäftskreis, die Preisbindung, Vermögensbildung, den Abnehmerkreis, die Aufsicht und die Entziehung der Anerkennung — und über die Marktlage in der Wohnungswirtschaft. Sie gipfelt in der klaren Forderung der Entlassung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aus der Gemeinnützigkeit und ihrer Überführung in die Steuerpflicht, wobei jedoch die Wohnungsbaugenossenschaften unter bestimmten Bedingungen weiterhin davon ausgenommen bleiben sollen.[144]

An dieser Stelle soll nicht auf die steuer- und wettbewerbspolitischen Hauptangriffspunkte des Gutachtens eingegangen werden, zumal zur steuerlichen Ausnahmesituation der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bereits mehrmals kurz Stellung genommen wurde.[145] Es seien vielmehr lediglich einige Argumente hervorgehoben und diskutiert, welche die Bindungen für Sozialwohnungen und die Besonderheiten von Wohnungsbaugenossenschaften betreffen. Bezüglich des ersten Punktes kommt die Stoltenberg-Kommission bei der

---

[144] Vgl. Bundesminister der Finanzen (Hrsg.), Gutachten der Unabhängigen Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, Bonn 1985, besond. S. 8, 77 ff., 82 ff., 105 ff. und 117 ff.

[145] Hingegen sei der erneute Hinweis auf die zentrale ordnungspolitische Stoßrichtung des Gutachtens erlaubt. *Novy* hatte zu den ja schon seit längerem im Gange befindlichen Bestrebungen bereits 1984 zutreffend erklärt: „Mein Eindruck ist, daß es ordnungspolitisch um das Ganze geht"; vgl. Klaus *Novy*, Eine Zukunft für gemeinnützige Träger, in: 74 Arch, 1984, S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Analyse der Marktlage zu der Ansicht, daß das Auslaufen der Sozialbindungen nicht überbewertet werden sollte, da unter den heutigen Marktbedingungen Preissteigerungen nicht überall möglich sein dürften. Was die Wohnungsversorgung der Problemgruppen betrifft, wird zwischen „einkommensschwachen" und „sozialschwachen" Haushalten unterschieden, wobei die letzteren als gesellschaftlich nichtintegrierbare und nichtmietvertragsfähige Haushalte gelten.

Die von der Bund-Länder-Kommission noch präferenzierte Belegungs-Bindung wird von der Stoltenberg-Kommission konsequenterweise abgelehnt. Dies ist in der Tat deshalb eine konsequente Position, weil die Kommission ja für die Abschaffung des WGG eintritt, weshalb sie wohl notgedrungen das kommunalpolitische Instrument der Belegungs-Bindung endgültig fallen lassen muß. In diesem Zusammenhang beruft man sich auf eine eigene Interpretation des Gemeinwohls: Es diene „nicht dem Gemeinwohl, nicht dem Interesse der Allgemeinheit, nicht ‚dem Wohle der Allgemeinheit' i. S. des Art. 14 Abs. 2 GG, wenn Menschen, die sich in keine Gemeinschaft einfügen und zu gemeinsamer Verantwortung nicht fähig oder bereit sind, die nicht selten die gemieteten Wohnungen verwahrlosen lassen oder ruinieren, den Mietern, die entsprechend den Vorstellungen des Gemeinnützigkeitsgedankens und des Genossenschaftsgedankens zusammenleben, zwangsweise assoziiert werden. Solche Assoziierung wäre keine soziale Tat, sondern eine erhebliche soziale Fehlleistung zu Lasten eines bestimmten Kreises der Bevölkerung."

Bezüglich der Wohnungsbaugenossenschaften vertritt das Gutachten, wie bereits angedeutet wurde, in Anlehnung an die nach dem Zweiten Weltkriege zunächst dominierende Genossenschaftstheorie[146] die bemerkenswerte Ansicht, daß diesen Kooperativen in der Steuerfrage auch bei Wegfall der Steuerbefreiung aus Gemeinnützigkeitsgründen ein Sonderstatus gebühre. Dies jedenfalls dann und solange es sich um „reine Selbsthilfeeinrichtungen" ihrer Mitglieder handele, die „sozusagen eine wirtschaftliche Hilfsfunktion" für diese wahrnehmen und damit Bedeutung für ein dauerhaft gesichertes und günstiges Wohnen derselben besitzen.

In einer ersten, aber ausführlichen und gründlichen Stellungnahme zum Gutachten der Stoltenberg-Kommission hat der Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen bereits 1985 praktisch zu allen angesprochenen Fragen und Lösungsvorschlägen — beginnend mit der „historischen Dimension" der Frei-Gemeinnützigkeit, über die Erfüllung des Gemeinwohlzwecks, die Bindungswirkungen des WGG und andere externe Effekte, bis hin zum gemeinnützigen Preis und natürlich den Steuerbefreiungen — Positionen bezogen. Und auch seither haben der Gesamtverband, sein Vorstandsvorsitzender und Direktor Jürgen Steinert, nicht zuletzt auch Helmut W. Jenkis keine sich

---

[146] Vgl. z. B. Hans *Ritschl*, Die Besteuerung der Genossenschaften. Gutachten, Neuwied 1954; Gerhard *Weisser*, 1968, S. 101 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bietende Gelegenheit vorübergehen lassen, auf die unzutreffenden Unterstellungen, ungerechtfertigten Erwartungen und anderen Mängel dieses Gutachtens aufmerksam zu machen[147].

Der Gesamtverband weist in seiner Stellungnahme unter anderem darauf hin, daß entgegen den Annahmen der Gutachter, beim Auslaufen der Sozialbindungen in beträchtlich vielen Fällen eben doch Mietpreissteigerungen erwartet werden müssen. Vor allem aber komme hinzu, daß die nunmehr bindungsfreien Wohnungen auch zu begehrten Objekten für Umwandlungsspekulanten würden — ein Trend, der sich beim Fortbestehen des WGG einwandfrei vermeiden lasse. In diesem Falle würden nämlich an die Stelle der Bindungen des 2. WoBauG und des WoBindG die speziellen Bindungen des WGG treten, insbesondere das dort festgeschriebene Preisrecht. „Das bedeutet, daß zwar hinsichtlich der Vergabe der Wohnungen innerhalb der gemeinnützigen Selbstverantwortung eine größere Flexibilität gegeben ist, hinsichtlich der Mietgestaltung jedoch nicht". Beim Wegfall des WGG sehe die Situation jedoch ganz anders aus. Das gemeinnützige Verhalten werde nunmehr durch steuerliche Zwänge limitiert. Die Mieten sind frei kalkulierbar, was bedeute, daß sie sich an den Marktmieten orientieren können.

Das Argument, daß die derzeitige Situation am Mietwohnungsmarkt höhere Mieten nicht zulasse, „verkennt die Tatsache, das es ‚den' Markt in der Bundesrepublik nicht gibt. Unter den vielen Teilmärkten, aus denen sich ‚der' Wohnungsmarkt zusammensetzt, bilden die hier zur Diskussion stehenden Mietsozialwohnungen eine Spezies besonderer Art. Die wesentlichen Charakteristika, auf die es hier ankommt, sind solide Darlehnsfinanzierung, niedrige Mieten zwischen 3 und 5 DM, gute Innenstadtlage bzw. Stadtrandlage, relativ geringe Verdichtung, gewachsene, intakte Infrastruktur, gute Verkehrsanbindung, intakte Sozialstruktur der Bewohner. Diese Wohnungen lassen Mieterhöhungen zu, sie sind nicht vergleichbar mit den Sozialwohnungen der 70er Jahre, die z. Zt. die Leerstandsdiskussion prägen. Darauf deutet auch hin, daß sie zu den begehrtesten Objekten für Umwandlungsspekulanten gehören"[148].

Anläßlich des Öffentlichen Gesamtverbandstages der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Ende November 1987 hat der Vorstandsvorsitzende Steinert zu dieser Frage hingegen differenzierend wie folgt Stellung genommen: Es könne

---

[147] Es ist nicht beabsichtigt, an dieser Stelle die Entgegnungen sämtlich aufzuarbeiten. Vgl. aber vor allem Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), 1985; Ders. (Hrsg.), Der lange Weg, Köln 1986; Ders. (Hrsg.), Wohnen bei Genossenschaften mehr als Wohnen, 2. Aufl., Köln 1988; Helmut W. *Jenkis*, 1986; Ders. 1987; Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hrsg.), Wohnungsgemeinnützigkeit morgen. Dokumentation des Symposiums zur Novellierung des WGG vom 19./20. März 1987 in Bonn, Bonn 1987; Jürgen *Steinert*, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in der sozialen Marktwissenschaft, in: Werner Wilhelm Engelhardt und Theo Thiemeyer (Hrsg.), 1987, S. 270ff.

[148] Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), 1985, S. 37f. Zu Auswirkungen für den Großraum Hannover vgl. Helmut W. *Jenkis*, 1986, S. 163f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht bestritten werden, daß bei einer Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes die Voraussetzungen für Mieterhöhungen im nichtpreisgebundenen Wohnungsbestand der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft geschaffen werden. Es handele sich zur Zeit um 977000 Wohnungen. Inwieweit davon Gebrauch gemacht werde, sei abhängig von den unterschiedlichen Interessen der Eigentümer, aber auch der Marktlage der Unternehmen. Daß es zu Mieterhöhungen kommen könne, dürfe im Interesse der Redlichkeit nicht geleugnet werden. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und ihre Verbände seien immer dafür eingetreten, daß die Kostendeckung endlich wieder hergestellt werden müsse. „Wenn wir den Handlungsspielraum dafür bekommen, ob mit oder ohne WGG, dann werden und müssen wir ihn, um weiteren Substanzverzehr zu vermeiden, auch nutzen“[149].

6. Zur aktuellen Diskussion um Abschaffung oder Beibehaltung des WGG

Trotz des Gutachtens der Unabhängigen Kommission hat bis Oktober 1987 fast alles darauf hingedeutet, daß das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz grundsätzlich beibehalten, wenn auch durch eine Novelle modernisiert werden sollte. Die Empfehlungen eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags, der aus Anlaß des Skandals um die „Neue Heimat“ eingesetzt worden war, signalisierten sogar eine Allparteienkoalition für die Beibehaltung und Novellierung des WGG. Der zuständige Bundesbauminister, Dr. Oscar Schneider, hatte schon am Rande des erwähnten Symposions zur Novellierung des WGG, sodann anläßlich eines wohnungswirtschaftlichen Spitzengesprächs über „Die Aufgaben der 11. Legislaturperiode“ am 23. 6. 1987 ausgeführt, daß für die Bundesregierung sowohl das Wohngeld als auch die Wohnungsgemeinnützigkeit „unverzichtbare und nicht ersetzbare soziale Regulative einer marktwirtschaftlich orientierten Wohnungspolitik“ seien. Die Reform des WGG werde das wichtigste wohnungspolitische Gesetzgebungsverfahren der neuen Legislaturperiode sein[150]. Um so mehr wurde es geradezu als „Paukenschlag“ empfunden, als der im Oktober vorgelegte Referentenentwurf des Bundesfinanzministers die ersatzlose Streichung des WGG und die weitgehende Aufhebung der Steuerpräferenz der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zum 1. 1. 1990 vorsah — natürlich vorbehaltlich der Verabschiedung dieses „Steuerreformgesetzes 1980“ durch den Bundestag und der Zustimmung durch den Bundesrat[151].

---

[149] Vgl. Abgesang? (1) „Historischer“ Gesamtverbandstag 1987, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 41. Jgg., 1988, S. 4.

[150] Vgl. Dr. Oscar *Schneider*, MdB, Die Aufgaben der 11. Legislaturperiode, Ansprache anläßlich des wohnungswirtschaftlichen Spitzengesprächs am 23. 6. 1987 (Vervielfältigung).

[151] Vgl. Der Paukenschlag! In: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 40. Jgg., 1987, S. 579.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In dem Steuerreformgesetz-Entwurf des Bundesfinanzministers Dr. Gerhard Stoltenberg wird lapidar postuliert: „Die Steuerfreiheit gemeinnütziger Wohnungs- und Siedlungsunternehmen wird auf Genossenschaften, deren Tätigkeit auf die Vermietung begrenzt ist, eingeschränkt; die Steuerfreiheit der Unternehmen, die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind, wird aufgehoben. Mehreinnahmen 100 Mill. DM". Mit dieser Gesetzesänderung würden zum genannten Zeitpunkt aber nicht nur die bisherigen Steuerbefreiungen für zahlreiche gemeinnützige Wohnungsunternehmen — mit Ausnahme derjenigen für reine „Vermietungsgenossenschaften", deren bedingte Befreiung in Analogie zu den land- und forstwirtschaftlichen Nutzungs- und Verwertungsgenossenschaften sich künftig allein nach § 5 Nr. 10 KStG richten würde —, entfallen, sondern mit sämtlichen Vorschriften des WGG auch die darin verankerten zentralen sozialen Bindungen. Weit über die aktuellen Steuerrechtsänderungen hinaus käme es über Eingriffe in die Vermögenssubstanz gemeinnütziger Wohnungsunternehmen und Veränderungen der Wettbewerbspositionen zu gravierenden neuen ordnungspolitischen Weichenstellungen.

Vorstand und Verbandsausschuß des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen haben zu den beabsichtigten Gesetzesänderungen unverzüglich erklärt, daß von den rd. 3,4 Millionen Miet- und Genossenschaftswohnungen der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft für über 8 Millionen Bewohner der Bundesrepublik zunächst 2,4 Millionen Wohnungen aus den Bindungen des Gesetzes entlassen würden. Der Vorschlag aber, für die verbleibenden rd. 1 Million Genossenschaftswohnungen die Steuerbefreiung auf neuer Gesetzesgrundlage weiter gelten zu lassen, sofern es sich um reine Vermietungsgenossenschaften handele, sei für die Gemeinnützige Wohnungswirtschaft aus verbandsstrukturellen und wettbewerblichen Gründen nicht akzeptabel. „Diese Beschänkung übersieht, daß der Bau von Wohnungen und insonderheit von Eigentumsmaßnahmen zur Versorgung der Mitglieder historisch und aktuell unzertrennlich zum Geschäftskreis der Wohnungsbaugenossenschaften im Rahmen des genossenschaftlichen Förderungsauftrages gehört". Weitere Kritik der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und ihr nahestehender Wissenschaftler, die bis in die letzten Wochen angedauert hat — die vorliegende Ausarbeitung berücksichtigt die Diskussion bis zum 30. 4. 1988 einschließlich — betraf u. a. die für unrealistisch gehaltenen Erwartungen von Steuermehreinnahmen, die unzulässige Form der Nachversteuerung und den damit verbundenen Eingriff in die Vermögenssubstanz gemeinnütziger Unternehmen, deren verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung und künstlich erzeugte Wettbewerbsnachteile[152].

---

[152] Vgl. dazu u. a. Der Paukenschlag, 1987, S. 579; Abgesang, 1988, S. 2ff. und 12ff.; Massive Kritik, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 41. Jgg., S. 107ff.; Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Stellungnahme zum Referentenentwurf des Steuerreformgesetzes 1990 zur Aufhebung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen, Köln 1988; Walter *Leisner*, Steuerliche Behandlung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen beim Übergang von Steuerbefreiung zu Steuerpflicht bei Aufhebung der Wohnungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hilfe wurde der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft inzwischen sowohl durch die Beratung eines SPD-Antrags im Deutschen Bundestag, inoffizielle Stellungnahmen verschiedener Länderregierungen — darunter derjenigen Baden-Württembergs und Bayerns[153] — vor allem aber seitens der in diesen Regierungen zuständigen Bauminister und -senatoren zuteil. Letztere artikulierten in Konferenzen vom 17. 12. 1987 und 17. 3. 1988 einstimmig ganz erhebliche „sozialpolitische Bedenken" gegen die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit und setzten sich in Anknüpfung an ihre oben besprochenen Gesetzesinitiativen in der Kleinen WGG-Kommission erneut für eine Reform des WGG ein. In ihrer Stellungnahme vom März dieses Jahres betonten sie die Wahrscheinlichkeit von Mieterhöhungen bei Aufhebung des Gesetzes, der keineswegs zwingend eine Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen gegenüberstehe. „Die Wohnungen der Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen galten bisher immer als ein unaufgebbares Element der Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft. Es ist nicht erkennbar, auf welchem anderen Weg das wohnungspolitische Anliegen gelöst werden kann, die Marktzugangsprobleme bestimmter Gruppen von Wohnungsuchenden zu erleichtern. Wohngeld und Sozialer Wohnungsbau reichen dafür nach allgemeiner Überzeugung nicht aus, der Soziale Wohnungsbau um so weniger, als nach planmäßiger oder vorzeitiger Tilgung der öffentlichen Baudarlehen — mehr und mehr Sozialmietwohnungen aus den Sozialbindungen laufen, andererseits aber die Förderungsmittel für den Neubau von Sozialmietwohnungen sinken, so daß in den Verdichtungsgebieten die Knappheit an preisgünstigen Mietwohnungen für Einkommenschwache immer fühlbarer und die Schlange der Sozialwohnungsuchenden immer länger wird"[154].

7. Persönliche Wertung: Öffentliche Bindungen durch ein WGG sind weiter nötig!

Wie sich die Länder am Ende zum Steuerreformgesetz 1990 im ganzen und zu dessen das WGG betreffenden Einzelheiten entscheiden, ist zur Stunde offen und dürfte endgültig nicht vor Juli 1988 feststehen. Erfahrungsgemäß entscheiden sie sich verfassungsgemäß nach ihren spezifischen Länderinteressen, die von parteipolitischen Vorgaben der Bundespolitik unabhängig sein können. Sollte sich aber schließlich doch die bezüglich sozialpolitischer Anliegen harte Linie

---

gemeinnützigkeit (Gutachten), Köln 1988; Helmut *Jenkis*, Die Aufhebung der Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen — eine finanzpolitische Camouflage, in: Z. f. d. gemeinnütz. Wohnungswesen in Bayern, 78. Jgg., 1988, S. 13ff.; Ders., Verzerren die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen den Wettbewerb?, ebd., S. 125ff.

[153] Vgl. Plenarprotokoll 11/68 des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht v. 10. 3. 1988, S. 4627ff.; Süddeutsche Zeitung v. 31. 3. 1988, S. 32, Die Welt v. 26. 4. 1988 u. a.

[154] Vgl. Ministerkonferenz der ARGEBAU, 74. Sitzung am 17. März 1988 in Bonn (Vervielfältigung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der sog. „Unabhängigen" Kommission bzw. Stoltenberg-Kommission durchsetzen — wofür freilich im Augenblick wenig spricht — so hätte zweifellos eine wichtige Tradition des Vereins für Socialpolitik in der „Wohnungsfrage", die bis 1930 auch in zentralen Tagungen zu diesem Gegenstand ihren Ausdruck fand, ihr Ende gefunden. Sie würde — genauer gesagt — von entsprechend eingestellten politischen Kräften und ihren Helfern im Wissenschaftsbereich ziemlich abrupt zu Ende gebracht worden sein, ohne daß die sozialpolitischen Dauererfordernisse der Wohnungspolitik, über die die Vertreter der praktischen und der wissenschaftlichen Sozialpolitik heute weitgehend übereinstimmen, ausreichend bedacht worden wären. Da sich die Erfordernisse nach dem Urteil der Sozialpolitiker niemals zur Gänze lösen und damit überholen bzw. ausschalten lassen — allen grundsätzlich zu konzidierenden Überprüfungszwängen früherer Programme zum Trotz — sollten elegante Taktiken steuerlicher Flurbereinigung und ordnungspolitische Deregulierungsstrategien nicht überbewertet werden[155].

Auf den Anfang dieser Abhandlung zurückkommend darf festgestellt werden, daß vermutlich in allen modernen Industriegesellschaften die allein durch den Marktmechanismus vermittelten sachlichen Bindungen — von denen eingangs im Anschluß an Dietrich von Oppen die Rede war — nicht ausreichend sein werden, um die notwendige Festigkeit ihrer Strukturen herzustellen und zu erhalten. Nach der persönlichen Wertung des Verfassers — für die er abseits einer „normativen Wissenschaft" freilich keine allgemeine Verbindlichkeit in Anspruch nehmen möchte und kann[156] — bedarf es zusätzlicher Bindungen, die beispielsweise im Bereich der Wohnungswirtschaft nicht zuletzt aus sozialpolitischen Erwägungen erforderlich sein dürften. In Wiederaufnahme von Gedanken Alfred Müller-Armacks hat in diesem Zusammenhang Jürgen Steinert ausgeführt, daß die Wohnungsversorgung auch in Zukunft für die Mehrheit der Bevölkerung allein nach den Spielregeln des Marktes niemals zu gewährleisten ist. Marktwirtschaft sei ein „Orientierungsmittel, welches geradezu auf eine übergeordnete Regelung der sozialen Grundverhältnisse angewiesen ist"[157]. Und Klaus Novy hat entschieden für eine „Zukunft gemeinnütziger Träger" im Wohnungswesen mit Hilfe eines freilich grundlegend erneuerten WGG plädiert, auch um Tendenzen einer gänzlich ins Belieben gestellten Selbstbindung von

---

[155] Dies ist jedenfalls der lediglich einer subjektiven Primärwertung entspringende Standpunkt des Verfassers. Sollte das WGG abgeschafft werden, so hätten sich die früher zitierten Befüchtungen Adolph Wagners über das zukünftige Ausufern der Spekulation bei mobilen und immobilen Gütern wieder einmal bestätigt, nicht hingegen die Befürchtungen seiner damaligen und heutigen Gegner über die Zukunft des Interventionsstaates (die wohl weniger wirkungsvoll durch „Entwicklungsgesetze" vorausbestimmt waren — entgegen vielen absichtsvollen Unterstellungen — wie die Annahmen und Postulate seiner Gegenspieler von marktwirtschaftlicher Harmonie und ungebundener Konkurrenz).

[156] Vgl. dazu Ulrich *Pagenstecher,* 1987, S. 61f.

[157] Jürgen *Steinert,* Unsere Geschichte ist nicht zu ende, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 40. Jgg., 1987, S. 165.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmen entgegenzuwirken. Denn es gelte: „Entgegen mancher Mythen über den ‚autonomen Sektor' und Genossenschaften als ‚informellen Sektor' ist die Ökonomie der Solidarität" — um die es sich ja handelt — „außerordentlich regulierungsbedürftig"[158/159].

[158] Klaus *Novy*, 1984, S. 24. Zur damit für den gemeinnützigen Wohnungsbereich bejahten Instrumentalthese siehe grundsätzlich Theo *Thiemeyer*, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek 1975, S. 28; Michael *Drupp*, 1987, S. 113ff.

[159] Nachbemerkung vom 8. 7. 1988: Inzwischen ist das WGG tatsächlich durch Mehrheitsentscheid des Deutschen Bundestages und der Länder bei Konstatierung einiger Übergangsregelungen zum 1. 1. 1990 abgeschafft worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Bedeutung einer Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt für die Beziehungen der Tarifparteien

Von *Gerhard Kleinhenz*, Passau

1. Einleitung: Die Rahmenbedingungen der Diskussion über Flexibilisierung am Arbeitsmarkt

Die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt wird in der gegenwärtigen nationalökonomischen Diskussion verbreitet als ein entscheidender Beitrag zur Überwindung der Arbeitsmarktprobleme angesehen[1]. Ausgangspunkt dieser Handlungsempfehlung ist ein Bündel von diagnostischen Überlegungen, nach denen das Arbeitsmarktungleichgewicht (in erheblichem Maße auch) durch institutionelle Rigiditäten und unzureichende Anpassung der gesetzlich oder tarifvertraglich normierten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen an die veränderte Marktlage zu erklären ist[2].

Die Flexibilisierung am Arbeitsmarkt ist ein wichtiger Bestandteil der neoklassisch-monetaristischen Konzeption einer Angebotspolitik im Gegensatz zur keynesianischen Beschäftigungspolitik in der konjunkturpolitischen Diskussion der Gegenwart. Vor dem Hintergrund dieser nicht mehr nur „theoretischen", sondern deutlich ideologisch aufgeladenen Kontroverse war das Thema „Flexibilisierung" von Anfang (der gegenwärtigen Diskussion seit etwa 1970) an eher eine Belastung für die Beziehung der Tarifparteien und die Kompromißfähigkeit in der Tarifpolitik[3].

Der nach schwerem Arbeitskampf in der Schlichtung 1984 erzielte Kompromiß („Leber-Modell") und die Fortsetzung dieses ersten Schrittes zu flexiblen und differenzierten Regelungen der Arbeitszeit durch die Tarifparteien (gesamtwirtschaftlich bedeutender Bereiche) in der Tarifrunde 1987 sprechen jedoch

[1] Vgl. nur die Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (etwa seit November 1977, Göttingen 1978 ff.) und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (etwa ab dem Jahresgutachten 1980/81, Stuttgart/Mainz 1980 ff.). — Vgl. auch Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe an den Generalsekretär der OECD: Arbeitsmarktflexibilität. Paris 1986.

[2] Vgl. auch Eckhard *Knappe:* Arbeitsmarkttheoretische Aspekte von Deregulierungsmaßnahmen. In diesem Band, S. 219 ff. und die dort angegebene Literatur.

[3] Hinzu kamen die parteipolitische „Besetzung" dieses Themas im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel und der angestrebten Neuorientierung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie schließlich die Wahl der Flexibilisierung als Gegenposition der Arbeitgeberverbände in der tarifpolitischen Auseinandersetzung um die gewerkschaftliche Forderung nach Einführung der 35-Stunden-Woche 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerade angesichts der ungünstigen Umstände des Einstiegs in die Flexibilisierung dafür, daß Flexibilisierung für die Tarifparteien grundsätzlich kompromißfähig und zur Erfüllung von Anliegen beider Tarifparteien geeignet ist. Die Vermutung, daß es sich bei der Flexibilisierung nicht nur um eine modische Erscheinung, sondern um ein auf längere Sicht bedeutsames Feld der Tarifpolitik handeln könnte, läßt sich durch die folgenden (skizzenhaften) Hinweise vorläufig begründen.

— Bei den Arbeitnehmern haben sich aufgrund von Änderungen der Präferenzen und der Beschäftigtenstruktur (insbesondere durch die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit) stärker differenzierte Einstellungen zur Arbeit ergeben, denen bislang nicht durch eine entsprechend flexible und differenzierte Gestaltung der Bedingungen der Einzelarbeitsverträge Rechnung getragen wird.

— Für die Arbeitgeber ergibt sich mit zunehmender Kapitalintensität der Produktion (und verkürzter Arbeitszeit) ein immer stärkeres Interesse an einer Ausdehnung der Anlagennutzungszeit, unabhängig von der durchschnittlichen individuellen Arbeitszeit („Entkoppelung" von Betriebszeit und Normalarbeitszeit). Flexible Arbeitszeiten könnten entscheidend dazu beitragen, daß kurzfristig (bei entsprechenden Absatzmöglichkeiten für eine Mehrproduktion) oder mittel- und langfristig (bei geringerem Kapitaleinsatz je Arbeitsplatz) die Kapitalkosten gesenkt werden können.
Daneben erfordern der technische Wandel und die veränderten Marktbedingungen auch eine verstärkte Bereitschaft der Arbeitnehmer zur ständigen Anpassung ihrer Qualifikationen und zu zunehmend eigenverantwortlich-kreativer Leistungsbereitschaft, deren Gewinnung und Pflege u.a. durch Arbeitsbedingungen, die den individuellen Bedürfnissen nach Möglichkeit Rechnung tragen, beim Personalmanagement in den Unternehmen einen immer höheren Stellenwert erlangen.

— Für die Gewerkschaften begründet die Vermutung, daß das „Normalarbeitsverhältnis" in Zukunft an Repräsentanz verlieren könnte[4], die Anwendung differenzierter Strategien im Zusammenhang mit dem Anliegen der Sicherung eines ausreichenden Organisationsgrades sowie entsprechender Verhandlungsmacht und Streikfähigkeit. Dies wird auch schon in der bisherigen gewerkschaftlichen Diskussion der Organisationspolitik[5] deutlich, insbesondere in bezug auf die sogenannten „neuen Arbeitnehmergruppen", wie Angestellte, Frauen, technische Intelligenz, Jugendliche oder Arbeitnehmer mit „alternativen Lebensplänen".

---

[4] Vgl. Gerhard *Bosch*: Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft? In: WSI-Mitteilungen. 39. Jg. (1986), S. 163ff.

[5] Vgl. nur Michael *Kittner* (Hrsg.): Gewerkschaftsjahrbuch 1984ff., Köln 1984ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Zur Konkretisierung der Fragestellung

2.1 Flexibilisierung als Aufgabe der Tarifparteien

In den folgenden Überlegungen soll kein weiterer Beitrag zu der kaum mehr übersehbaren Diskussion um die beschäftigungspolitische Bedeutung einer Flexibilisierung am Arbeitsmarkt geleistet werden. Auf die Darstellungen der vielfältigen Ansatzpunkte, Möglichkeiten und Grenzen der Flexibilisierung kann hier verwiesen werden[6]. Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht vielmehr die (eher „wohlfahrts-" und „arbeitsökonomische") Frage nach den möglichen Auswirkungen einer Flexibilisierung von Arbeitsbedingungen auf das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften und auf die Tarifpolitik.

2.2 Die Auswahl relevanter Aspekte der Flexibilisierung

Aus dem Katalog der Flexibilisierungsvorschläge werden zunächst diejenigen nicht berücksichtigt, die eine Deregulierung in bezug auf die Tarifautonomie selbst und die kollektive Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen beinhalten[7]. Gegenstand dieses Beitrages sind vor allem die Möglichkeiten einer Flexibilisierung bei den Tarifnormen selbst. Die durch die Tarifparteien festgelegten „kollektiven" Mindestnormen für die Einzelarbeitsverträge können grundsätzlich noch flexible Gestaltungsspielräume enthalten

— durch Spannen für eine begrenzte Flexibilität und Differenzierung zwischen Höchst- und Mindestwerten bei einer bestimmten Tarifnorm („eindimensional") oder auch
— durch die Möglichkeit der Kombination verschiedener Tarifnormen („mehrdimensional").

---

[6] Vgl. nur Friedrich *Buttler*: Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen. In: H. Winterstein (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II. Berlin 1986, S. 9ff. — Eduard *Gaugler*; Hans-Günter *Krüsselberg*: Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Band 13, Wirtschaftspolitische Kolloquien der Adolf-Weber-Stiftung, Berlin 1986 — Heinz *Lampert*: Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse. In: Wirtschaftsdienst, Wirtschaftspolitische Monatsschrift, 66. Jg. (1986), S. 179ff.

[7] Auf die Forderung nach stärkerer Differenzierung der Löhne für Regionen soll hier nicht näher eingegangen werden, da (soweit die Verhandlungen nicht — wie bei Druck — bundesweit einheitlich erfolgen) für die Differenzierung der Löhne nach Branchen die tarifpolitische Gesamthandlungskompetenz fehlt. Darüber hinaus scheint dem Verfasser auch die These nicht hinreichend begründet, in der Bundesrepublik bestünden zu wenig differenzierte, also einheitliche Entlohnungsbedingungen. Die Vereinheitlichung der jährlichen Anpassungsraten der Löhne in den Tarifbereichen hat durchaus noch nicht Einheitstarife geschaffen und die gesamten Arbeitskosten weisen noch erhebliche regionale Differenzierungen auf. Vgl. Josef *Englberger*: Die Lohnstruktur im industriellen Sektor der Bundesrepublik Deutschland seit 1970. In: Beitrag Nr. 45 der Arbeitspapiere zur Strukturanalyse der DFG Forschergruppe der Universität Augsburg. Augsburg 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den ersten tarifpolitischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung von 1984 und 1987 handelt es sich um „eindimensionale Flexibilität". Flexibilität beinhaltet dabei sowohl den Aspekt der Variabilität der Tarifnorm für die Wochenarbeitszeit für einen Arbeitnehmer im Zeitverlauf als auch den Aspekt der „Differenzierung" im Sinne einer Variabilität der tariflichen Wochenarbeitszeit verschiedener Arbeitnehmergruppen bzw. einzelner Arbeitnehmer einer Gruppe innerhalb eines Betriebes und zwischen verschiedenen Betrieben (aufgrund der jeweiligen Betriebsvereinbarung über die konkrete Ausfüllung des tarifvertraglichen Spielraums)[8].

Diese beiden Aspekte der Flexibilität und Differenzierung bei einer Tarifnorm sind für die Tarifparteien und die Tarifpolitik einmal nicht an sich völlig neu[9] und zudem aus verschiedenen Gründen (auf seiten beider Tarifparteien) nur relativ begrenzt verwendbar.

Dies kann extremtypisch am Beispiel von Lohn- und Gehaltstarifverhandlungen erläutert werden, bei denen die Tarifvereinbarung auf eine Spanne des Lohn- und Gehaltszuwachses (z. B. 2,5-3,5 %) abstellen würde, die dann in Vereinbarungen zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat entsprechend der wirtschaftlichen Situation auszufüllen wäre. Ein solches Vorgehen könnte auf Arbeitgeberseite sowohl Zustimmung finden von den leistungsfähigeren Unternehmen, die dann anstelle von übertariflichen Leistungen in der Betriebsvereinbarung einen Abschluß an der oberen Grenze zugestehen könnten, sowie von den weniger leistungsfähigen Unternehmen, die auf die Einsicht ihres Betriebsrates für eine Festlegung nahe der unteren Grenze hoffen könnten. Auf Gewerkschaftsseite würde ein solches tarifpolitisches Vorgehen letztlich auf die gewerkschaftliche Zielvorstellung einer „betriebsnahen Tarifpolitik" innerhalb einer auf der tarifpolitischen Ebene kollektiv festgelegten Spanne hinauslaufen und (monopolistischer Preisdifferenzierung entsprechend) als Abschöpfung der Lohn-gap (Spanne zwischen Tarif- und Effektivlohnniveau) bzw. als Abschwächung der Lohndrift (Differenz zwischen Änderungsraten von Tarif- und Effektivlohn) wirken. Für die Arbeitnehmer selbst könnte ein solches Vorgehen aus der Abwägung der Interessen an Lohnzuwachs und Arbeitsplatzsicherheit eine gute Aussicht auf Akzeptanz haben.

Die verstärkte Anwendung einer solchen Flexibilisierung der Tarifnormen beinhaltet im gegebenen zweistufigen System kollektiver Arbeitsbeziehungen aber einmal die Gefahr der Verlagerung von Verteilungskonflikten in die Ebene betrieblicher Mitbestimmung, die vom Grundsatz vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat bestimmt wird. Die im Ergebnis einer solchen Entwicklung (in Grenzen) mögliche, betriebsspezifisch differenzierte Gestaltung von Tarifnormen („betriebsnahe Tarifpolitik") kann zudem die gesamtgesellschaftliche Funktion der Tarifverträge beeinträchtigen, für die Unternehmen (eines Tarifbereiches) gleiche (oder doch wenigstens gleichwertige) Kalkulationsgrundlagen für den Input des Faktors Arbeit und damit gleichmäßige Wettbewerbsbedingungen für den Produkt-, Leistungs- und Preiswettbewerb herzustellen.

---

[8] Vgl. G. *Buttler*, K. *Oettle*, H. *Winterstein* (Hrsg.): Flexible Arbeitszeit gegen starre Sozialsysteme (Beiträge aus der Arbeitsgemeinschaft soziale Ordnungspolitik). Baden-Baden 1986.

[9] Z. B. in Form eines Freizeitausgleichs bei Mehrarbeit oder in der Differenzierung nach Qualifikation, Alter, Schichtarbeit, Belastungen etc.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigentlich neue Herausforderungen an die Tarifpolitik stellen sich mit der Flexibilisierung in bezug auf verschiedene Dimensionen der Arbeitsbedingungen („mehrdimensionale Flexibilisierung"). Dieser Beitrag dient in erster Linie dem Versuch, diese neuartige Komplexität einer mehrdimensionalen Flexibilisierung darzustellen und Möglichkeiten für ihre Bewältigung in der Tarifpolitik aufzuzeigen.

2.3 Ausrichtung auf die tatsächlichen Tarifbeziehungen

Ein Versuch der Bestimmung möglicher Auswirkungen der Flexibilisierung auf die Beziehungen der Tarifparteien bedarf zunächst einer Klärung des Erkenntnisinteresses und der Ausgangsbedingungen. Mit der Ausrichtung auf die tatsächliche Praxis der Tarifbeziehungen soll zunächst nach Möglichkeit eine ideologische Belastung der Fragestellung vermieden werden, die sich aus dem Bezug auf die widerstreitenden „Leitbilder" ergeben würde, nach denen das Verhältnis der Tarifparteien als „Klassenkampf" oder als „Sozialpartnerschaft" zu beschreiben, zu verstehen oder zu gestalten sei[10]. Unter diesem Gesichtspunkt kann auch davon abstrahiert werden, daß sich das Verhältnis der Tarifparteien in der Bundesrepublik in der Gegenwart möglicherweise noch in einem Zustand erhöhter Spannung aufgrund des auch als „Wirtschaftsbürgerkrieg" bezeichneten Arbeitskampfes von 1984 befindet[11].

Diese Überlegungen sind auch nicht als Beitrag zur Theorie des Kollektiv-Bargaining[12] gedacht, da in diesen Modellen auf der Annahme ökonomisch rationalen Verhaltens unter vollkommener Information (bzw. gegebener Erwartungswerte) durch die Flexibilisierung a priori keine anderen Lösungen zu erwarten sind. An die Stelle von Forderungen, Angeboten und Einigungen in bezug auf einen bestimmten Wert bzw. eine Änderungsrate für den Wert einer bestimmten Arbeitsbedingung treten entsprechende Forderungen, Angebote und Verhandlungslösungen in bezug auf obere und untere Grenzwerte, Durch-

[10] Vgl. nur Gerhard *Kleinhenz*: Sozialpartnerschaft, Modell der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen. In: Klaus Weigelt (Hrsg.): Werte, Leitbilder, Tugenden. Mainz 1985, S. 459ff.

[11] Zu einem solchen besonderen Spannungszustand könnte auch beitragen, daß teilweise in der Nationalökonomie im Zuge der Renaissance der Neoklassik dem „Kartell" der Tarifparteien und insbesondere den Gewerkschaften ein Großteil der Verantwortung für die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme zugesprochen und ein entsprechender Problemlösungsdruck aufgebürdet wird. Vgl. nur Armin *Gutowski*/Renate *Merklein:* Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung. In: Hamburger Jahrbuch, Band 30 (1985), S. 49ff. — Rüdiger *Soltwedel:* Mehr Markt am Arbeitsmarkt, München/Wien 1984 — Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Kronberger Kreis): Mehr Markt im Arbeitsrecht. Bad Homburg 1986 — Roland *Vaubel*: Sieben Thesen zum Arbeitsverbot für Inländer. In: Weißbuch „Arbeitszeitverkürzung". Bonn 1983, S. 94ff.

[12] Vgl. B. *Külp*, W. *Schreiber* (Hrsg.): Arbeitsökonomik. Köln 1972. Jürgen *Zerche*: Arbeitsökonomik. Berlin, New York 1979 — Ken *Binmore*, Partha *Dasgupta*: The Economics of Bargaining. Oxford, New York 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schnittswerte mit bestimmten Schwankungsbreiten oder bewertete Wahlmöglichkeiten. Die Theorie der kollektiven Lohnverhandlungen bietet jedoch auch Ansatzpunkte für die Ableitung von Auswirkungen einer Flexibilisierung in den psychischen, sozialen und politischen Komponenten, die im Rahmen der Verhandlungsmodelle die „Streikbereitschaft" der Gewerkschaften und die „Konzessionsbereitschaft" der Arbeitgeber oder die Grenzen für die Wahl bestimmter Strategien und für den Abbruch von Verhandlungen bestimmen[13].

3. Die Ausgangsbedingungen für eine Flexibilisierung in der Tarifpolitik

3.1 Das System kollektiver Arbeitsbeziehungen und die tatsächlichen Tarifbeziehungen

Die psychischen, sozialen und politischen Determinanten des Verhältnisses zwischen den Verhandlungsparteien der Tarifpolitik sind in starkem Maße von den rechtlichen Rahmenbedingungen, den Zielen und der Organisationsstruktur der Arbeitsmarktparteien, den allgemeinpolitischen Rahmenbedingungen und dem Verhältnis des Staates zu den Tarifparteien sowie den historischen Erfahrungen in der Tarifpolitik abhängig. Diese konkreten historischen Bedingungen der Tarifbeziehungen sind in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung in der Bundesrepublik, vor allem im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern mit den etablierten Disziplinen der „Labo(u)r Relations" und „Industrial Relations"[14], weitgehend vernachlässigt[15]. Daher kann hier zwar der rechtliche Rahmen als bekannt vorausgesetzt werden, die Ausgangsbedingungen im System der kollektiven Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik[16] bedürfen jedoch zumindest einer kurzen Beschreibung.

---

[13] Vgl. nur Fußnote 12 und Richard E. *Walton*, Robert B. *Mc Kensie*: A Behavioral Theory of Labor Negotiations. New York u.a. 1965.

[14] Vgl. nur Gordon F. *Bloom*, Herbert R. *Northrup*: Economics of Labor Relations. 8. Aufl., Homewood/Ill. 1977 — Lloyd G. *Reynolds*: Labor Economics and Labor Relations. 7. Aufl. Englewood Cliffs. 1978.

[15] Vgl. als Ausnahmen G. *Endruweit*, E. *Gaugler*, W.H. *Staehle*, B. *Wilpert* (Hrsg.): Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Berlin, New York 1985 — Wilhelm *Adamy*, Johannes Steffen: Handbuch der Arbeitsbeziehungen (Bd. 25 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung). Bonn 1985 — Walter *Müller-Jentsch*: Soziologie der industriellen Beziehungen. Frankfurt/M., New York 1986.

[16] Vgl. zum folgenden nur Gerhard *Kleinhenz*: Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen. In: Heinz Lampert (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik. I.d.R. „Wirtschaftswissenschaftliches Seminar". Stuttgart, New York 1979. S. 8ff. *Ders.*: Überbetriebliche Ebenen im System der Arbeitsbeziehungen. In: G. Endruweit, E. Gaugler, W.H. Staehle, B. Wilpert (Hrsg.) Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Berlin/New York 1985. S. 187-199. — Horst *Sanmann*: Sozialpartner. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Bd. 7. Stuttgart u.a. 1977, S. 52ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Für die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik ist die Institutionalisierung des Arbeitsmarktes aufgrund der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie konstitutiv. Das System der kollektiven Organisation der Arbeitsbeziehungen ist zweistufig („duales System") in Form der auf vertrauensvolle Zusammenarbeit angelegten betrieblichen (und überbetrieblichen) Mitbestimmung (Meso-Ebene) und der Tarifautonomie (Makro-Ebene). Die Tarifbeziehungen sind dabei tatsächlich noch sehr weitgehend dezentral nach fachlichen, räumlichen, betrieblichen und persönlichen Geltungsbereichen gegliedert, so daß trotz erkennbarer Zentralisierungstendenzen eine Vielfalt von unterschiedlich gestalteten Beziehungsnetzen, Verhandlungsfeldern und Tarifvereinbarungen bestehen.

— Im Rahmen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der Tarifvertragsparteien werden die Tarifbeziehungen (sowohl in der Theorie der Kollektivverhandlungen wie in der Rechtsprechung) von einem grundlegenden Interessengegensatz bestimmt. Daher wird auch der Arbeitskampf als („letztes") Mittel zur Herbeiführung eines Kompromisses durch die Tarifparteien selbst (z. B. anstelle einer staatlichen Zwangsschlichtung) trotz der mit einem Arbeitskampf verbundenen Schäden für die Konfliktparteien und für Dritte in Kauf genommen.

— Das gemeinsame Interesse der Tarifparteien an der Tarifautonomie, an der Herbeiführung einer kollektivvertraglichen Regelung der Arbeitsbedingungen, die Friedens- und Einwirkungspflicht aus einer geschlossenen Vereinbarung sowie andere gemeinsame (oder doch wenigstens in Grenzen komplementär/substitutive) Interessen (z. B. ein Produktions- oder Beschäftigungsinteresse) können den grundlegenden Interessengegensatz im Verteilungsaspekt nicht aufheben, sondern höchstens zeitlich überlagern.

— Obwohl traditionsgemäß von den Gewerkschaften stärker als von den Arbeitgeberverbänden der Interessengegensatz in der Tarifpolitik betont wird, kann man — entgegen einer verbreiteten öffentlichen Meinung — davon ausgehen, daß die Tarifbeziehungen von den Parteien generell nicht als Feld einer „klassenkämpferischen" Auseinandersetzung angesehen werden, sondern faktisch als Instrument einer weitgehend rationalen gesellschaftlichen Konfliktregelung gelten können. Die tatsächliche Kooperation und Partnerschaft der Tarifparteien bei der Festlegung kollektiver Mindestnormen für die Arbeitsbedingungen wird noch dadurch verstärkt, daß Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Bundesrepublik als „Ordnungsfaktoren" in die soziale Selbstverwaltung, in die politische Willensbildung und Beratung sowie in die öffentliche Interessenrepräsentanz eingebunden sind.

Im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik und auch im internationalen Vergleich kann das Gesamtsystem der kollektiven Arbeitsbeziehungen als relativ funktionsfähiges System von Institutionen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regelungen angesehen werden, das den Ausgleich von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen mit relativ geringen Reibungsverlusten bewältigt[17].

3.2 Konformität der Flexibilisierung mit allgemeinen tarifpolitischen Anliegen und Zielen der Tarifparteien

Die grundsätzliche Bedeutung und die Auswirkungen der Flexibilisierung auf die Beziehungen der Tarifparteien sind im Rahmen der dargestellten Ausgangsbedingungen der Tarifbeziehungen und einer weitgehend rationalen Konfliktaustragung in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie davon abhängig, ob die Flexibilisierung mit allgemeinen tarifpolitischen Anliegen und Zielen der Tarifparteien vereinbar ist. Dabei kann für die in dieser Weise nicht festgelegten Ziele teilweise von der wissenschaftlichen Literatur und teilweise von begründeten Vermutungen aufgrund der Tarifpolitik in der Vergangenheit ausgegangen werden[18].

Für die Arbeitgeberverbände als Träger der Forderung nach Flexibilisierung in der Gegenwart sind offensichtlich über die oben angesprochene Kapitalkostensenkung und Mitarbeitermotivation hinaus allgemeine Ziele der Tarifpolitik, Organisationsziele und ordnungspolitische Grundanliegen (ideologisch-politischer Werthintergrund) für die Bestrebungen um Flexibilisierung relevant. Konzentriert man sich hier auf den unmittelbar tarifpolitischen Bereich, dann können für die Arbeitgeber die folgenden Ziele der Tarifpolitik angenommen werden:

— Die kollektive Handlungskompetenz der Arbeitgeberverbände (als „Gesamtarbeitgeber") ist auf das Ziel ausgerichtet, Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen für den Einsatz des Faktors Arbeit für die Unternehmen eines Tarifbereiches zu sichern und dabei (als Nebenbedingung) den gesamtgesellschaftlichen Funktionen des „Unternehmers" Rechnung zu tragen, nämlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beizutragen und die Kosten unter Druck zu halten[19].

---

[17] Ein im internationalen Vergleich gebräuchliches, wenn auch nicht gerade befriedigendes Maß für solche Reibungsverluste sind die Ausfalltage für Arbeitskämpfe, bei denen die Bundesrepublik im internationalen Vergleich (bis in die Gegenwart) relativ gut abschneidet.

[18] Ein Anhaltspunkt waren hierbei ca. 25 Leitfadengespräche mit Geschäftsführern von Arbeitgeberverbänden und Vorständen von Gewerkschaften im Rahmen eines etwas anders ausgerichteten, noch nicht abgeschlossenen Forschungsvorhabens.

[19] Im Druck auf die Kosten sah Götz *Briefs* den entscheidenden Beitrag des Unternehmers zum Gemeinwohl. Um Mißverständnisse auszuschließen, sei darauf hingewiesen, daß die Annahme einer solchen gesamtgesellschaftlichen Unternehmerfunktion nicht mit einem individuellen Streben jedes einzelnen Unternehmers nach Erfüllung dieser Funktion gleichzusetzen ist. Bei „funktionsfähigem Wettbewerb" auf den Gütermärkten kann aber aus dem individuellen „Gewinnstreben" (i. w. S.) als „Nebenprodukt" die Erfüllung auch dieser gesamtgesellschaftlichen Funktion durch die Unternehmer als Gesamtheit vermutet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die Organisationsziele dürften sich der ökonomischen Theorie der Verbände entsprechend vor allem in der Sicherung einer ausreichenden Mitgliederbasis und der Loyalität der Mitglieder sehen lassen. Dazu scheinen am ehesten tarifpolitische Strategien geeignet, die in den kollektiv normierten Arbeitsbedingungen einen ausreichenden Handlungsspielraum für das Unternehmen gewährleisten, der als Leistungsanreiz nutzbar ist und einen gewissen Anpassungsspielraum[20] für die Arbeitskosten und die Belastung der jeweiligen betrieblichen Leistungsfähigkeit aus dem Tarifvertrag bei den Mitgliedern bzw. bei potentiellen Mitgliedern zuläßt.

Unter Berücksichtigung dieses Zielsystems wird schon deutlich, daß für die Arbeitgeber die Bedeutung der Flexibilisierung von Tarifnormen geringer sein dürfte als die Bedeutung einer (ein- oder mehrdimensionalen) Differenzierung von Tarifnormen[21]. Die Ausrichtung auf die Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen am Arbeitsmarkt verlangt jedoch auch für die Arbeitgeberseite schon nach Grenzen für eine solche Differenzierung. Dies wird auch in Stellungnahmen vor allem tarifpolitischer Praktiker der Arbeitgeberseite deutlich, in denen entsprechende Vorschläge aus der Flexibilisierungsdiskussion, die auf eine Öffnung der Tarifnormen abzielen, eher Ablehnung finden[22].

Für die Gewerkschaften scheint die bisherige Zurückhaltung gegenüber der Flexibilisierung weniger durch ordnungspolitische Vorstellungen als durch den oben schon angesprochenen konkreten Zusammenhang der Einführung von Flexibilisierungsforderungen und durch die Gefahr ihrer inhaltlichen Ausdehnung auf die Institution der Tarifautonomie und auf sozialpolitische Regulierungen begründet zu sein[23]. Offensichtlich besteht zudem ein Zielkonflikt zwischen der Forderung nach Flexibilisierung und solchen gewerkschaftlichen Grundanliegen, die aus dem historischen Entstehungszusammenhang bis in die Gegenwart das gewerkschaftliche Selbstverständnis (die Gewerkschafts-„Ideologie") entscheidend prägen: Die Solidarität der als Proletarier gleichen und nur durch Solidarität starken Schwachen. Daher dürfte aus Sicht der Gewerkschaften generell der Spielraum für Differenzierungen der Tarifnormen nur sehr begrenzt sein.

— Als kollektiven Vertretern der Arbeitnehmerinteressen kann den Gewerkschaften zunächst das Ziel unterstellt werden, die Arbeitsbedingungen zu

[20] Obwohl die Arbeitgeber in der Verhandlung von einer bestimmten Kostenbelastung ausgehen, sind für den einzelnen Betrieb noch (durchaus nicht-vertragswidrige) verschiedene Strategien zur Verringerung der Kostenbelastung gegeben.

[21] Die Bezeichnung der gesamten Strategie als Flexibilisierung erscheint insofern etwas irreführend.

[22] Vgl. Wolfgang *Ohm*: Perspektiven der Tarifautonomie. In: Die Betriebswirtschaft, 47. Jg. (1987), S. 131ff. und Gerhard *Kleinhenz*: Perspektiven der Tarifautonomie. Stellungnahme zum Artikel von W. Ohm in: Die Betriebswirtschaft, 47. Jg. (1987), S. 503ff.

[23] Vgl. nur die Beiträge zum Schwerpunktthema „Deregulierung" in: Die Mitbestimmung. 33. Jg. (10/1987), S. 585ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verbessern (von der Verhinderung der Ausbeutung bis zur Humanisierung der Arbeit) und eine „gerechte" Entlohnung der Arbeitsleistung durchzusetzen. Soweit in diesen beiden inhaltlichen Zielbereichen jeweils die horizontale Gleichheit bzw. Differenzierung („Gerechtigkeit") betroffen waren, wurde in den weniger unter öffentlicher Anteilnahme erfolgenden Tarifverhandlungen über Lohnrahmentarifverträge offenbar ein optimales System der Nivellierung/Differenzierung von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen entwickelt[24].

— Als Kollektivorganisation der Arbeitnehmer haben die Gewerkschaften neben der Festlegung von Mindestnormen für die Arbeitsbedingungen das Ziel, einen Wettbewerb der Arbeitnehmer zur Unterbietung dieser Normen zu verhindern. Die Verfolgung dieser Ziele wird nach der Rechtsprechung durch die (positive und negative) Koalitionsfreiheit und das damit letztlich auch anerkannte Recht auf Streik (kollektive Zurückhaltung des Arbeitsangebots) gewährleistet und in bezug auf gültige Tarifnormen auch durch die Arbeitsgerichtsbarkeit gesichert. Die Bedeutung dieses Ziels im gesamten Zielsystem der Gewerkschaften ist in starkem Maße von der jeweiligen Marktlage abhängig.

— Als Organisationsziel der Gewerkschaften scheint bislang weniger das von der ökonomischen Theorie der Verbände her vermutete Ziel der Mitgliedergewinnung und der Sicherung eines ausreichenden Organisationsgrades vorrangig als vielmehr die Entwicklung einer „schlagkräftigen Organisation" auf der Grundlage einer bislang weitgehend unproblematischen Mitgliedschafts- und Organisierungsbasis. Im Rahmen dieser Organisationsziele spielt die Durchführung von Tarifauseinandersetzungen, insbesondere der Arbeitskampf als Instrument der Solidarisierung die Rolle eines Instrumentalzieles. Die Gewährung selektiver Anreize (z. B. ein Rechtsschutz) für die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft wird erst in der jüngeren Vergangenheit (wieder) als Instrumentalziel für die Sicherung und Ausweitung der Mitgliederbasis diskutiert.

Zusammenfassend erscheint für die Gewerkschaften ein gewisser Grad von Flexibilität (Differenzierung) der Tarifnormen ebenso als akzeptabel, wie die bisherige im weitesten Sinne leistungsbezogene Differenzierung der Tarifnormen. Die sicher für die Gewerkschaften deutlich engere Begrenzung einer solchen Entwicklung der Tarifpolitik dürfte sich da ergeben, wo Gleichheitsvorstellungen so stark betroffen sind, daß eine Entsolidarisierung befürchtet werden müßte. Dies könnte bei Flexibilisierung infolge der mangelnden Transparenz der „Gleichheit" und bei Differenzierung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen gerade bei fehlender Intransparenz der Fall sein. Die Vorstellungen von „Gleichheit" und „Solidarität" erfordern jedoch weder —

[24] Als „optimal" wird hier der gegebene Grad der Nivellierung/Differenzierung nur in bezug auf die Interessenlage und Konsensfähigkeit der Tarifparteien bezeichnet („geoffenbarter" Konsens oder Kompromiß bei divergierenden Zielen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie oft dargestellt — bei den Gewerkschaften noch bei den Arbeitnehmern selbst eine „Gleichmacherei" in bezug auf die Tarifnormen, sondern lassen durchaus eine leistungsbezogene „faire" Differenzierung zu, wenn nur Gleichwertigkeit der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen gewährleistet ist.

Versucht man hier schon einmal die Zielvorstellung der Tarifvertragsparteien wie „Folien" übereinanderzulegen, dann dürfte es im Rahmen der tatsächlichen Tarifbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland einen zwar begrenzten, aber durchaus bedeutsamen konsensfähigen Bereich für Flexibilisierung und Differenzierung der Tarifnormen geben, von dem bisher erst ein ganz geringer Bruchteil verwirklicht ist.

Darüber hinaus läßt sich vor allem aufgrund der jeweiligen Organisationsziele der Tarifvertragsparteien sogar die These formulieren, daß Flexibilisierung und Differenzierung als gemeinsam akzeptierte Strategien der Tarifpolitik die Verhandlungsprozesse erleichtern und Konfliktelemente entschärfen könnten. Diese Vermutung beruht auf der Vorstellung, daß beide Seiten auf der tarifpolitischen Makroebene ihre Funktionen auf dieser Ebene erfüllen können, ohne sich bis auf eine einzige, ausschließliche Konfliktlösung („Punktlösung") verständigen zu müssen. Beide Parteien können die Konkretisierung der von ihnen auf der Makroebene abgesteckten, zulässigen Wahlmöglichkeiten für die Mindestarbeitsbedingungen entsprechend den jeweiligen Interessen der Belegschaft und den jeweiligen Belangen des Betriebes (auf der Meso-Ebene) den noch mehr „sachnahen"[25] Betriebsräten[26] und Betriebsleitungen überlassen. Schließlich beinhaltet die Einigung auf Wahlmöglichkeiten für jede Partei auch die Aussicht auf eine größere Zahl von Anpassungsmöglichkeiten und mit deren Ausschöpfung letztlich auch Chancen auf verminderte Kostenbelastungen und bessere Befriedigung der Interessen einzelner Arbeitnehmer.

4. Tarifvertragliche Umsetzung der Flexibilisierung in bezug auf verschiedene Arbeitsbedingungen

Flexibilität und Differenzierung von Tarifnormen sind grundsätzlich für alle Arbeitsbedingungen (Belastungen und Belohnungen) möglich, die auch sonst der tarifvertraglichen Gestaltung zugänglich sind. Unter Berücksichtigung der Vielfalt (allein) der (praktisch relevant erscheinenden) Möglichkeiten einer „mehrdimensionalen" Flexibilisierung, wie sie z. B. in der Betriebswirtschaftslehre als „Cafeteria-Systeme" der Arbeitsvertragsgestaltung erörtert werden, wird deutlich, daß mit Flexibilisierung von Tarifnormen eine vielfältige und umfangreiche Aufgabe umrissen ist, die kaum auf absehbare Zeit in der Tarifpolitik zu bewältigen sein wird. Ebenso wird hier eine Auswahl erforder-

[25] Vgl. nur Gerhard *Müller*: Arbeitskampf und Arbeitskampfrecht. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 1985.

[26] Als problematisch kann sich hierbei die unzureichende Implementation des Betriebsverfassungsgesetzes in kleinen und mittleren Betrieben erweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich, um die Möglichkeiten und Schwierigkeiten einer tarifvertraglichen Umsetzung von „mehrdimensionalen" Flexibilisierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Ausgewählt wurden drei Beispiele einer Flexibilisierung, bei der durch Verknüpfung von Tarifnormen für bestimmte Arbeitsbedingungen[27] und mehrdimensionale Differenzierung unterschiedlichen individuellen Arbeitnehmerpräferenzen einerseits und betrieblichen Bedingungen andererseits entsprochen werden könnte. Die ausgewählten Beispiele dürften auch aus der Sicht der Tarifparteien in der Bundesrepublik auf absehbare Zeit durchaus eine gewisse Wahrscheinlichkeit für praktische Umsetzung in der Tarifpolitik haben.

In allen Fällen werden die Überlegungen auf zukünftige Tarifentscheidungen bezogen, für die davon ausgegangen werden soll, daß der bisher erreichte Stand der tarifvertraglichen Normierung für die einzelnen Arbeitsbedingungen und in bezug auf die Gesamtheit dieser Arbeitsbedingungen nicht zur Disposition stehe[28]. Das gegebene Niveau der Tarifbedingungen („sozialer Besitzstand") soll als einheitlicher Mindeststandard bei einer zukünftigen Flexibilisierung der Tarifnormen für diese Arbeitsbedingungen (als „gesellschaftlich allgemein akzeptierter sozialer Mindeststandard") gelten.

Die Aufgabe der Tarifparteien bei der Suche nach einer konsensfähigen Lösung läge in einer Festlegung gleichwertiger Bündel von unterschiedlichen Arbeitsbedingungen[29] (oberhalb der bisherigen Mindeststandards). Die Tarifparteien würden sich dabei zunächst auf die kollektive Festlegung eines (konstanten oder variablen) Wert-(„Preis-") oder Austausch-Verhältnisses („trade-off") zwischen (ausgewählten) paarweise verknüpften Arbeitsbedingungen verständigen. Im Einzelarbeitsvertrag könnte dann eine den individuellen Präferenzen und betrieblichen Bedingungen entsprechende Lösung unter diesen kollektiv bestimmten „Wertgleichen Wahlmöglichkeiten" (WW) (oder mit einer mindestens in einer Bedingung günstigeren Effektiv-Regelung) gewählt werden.

---

[27] Die Arbeitsbedingungen werden dabei, wie die meisten Güter in der Nutzenstiftung, als komplementär/substitutiv angenommen.

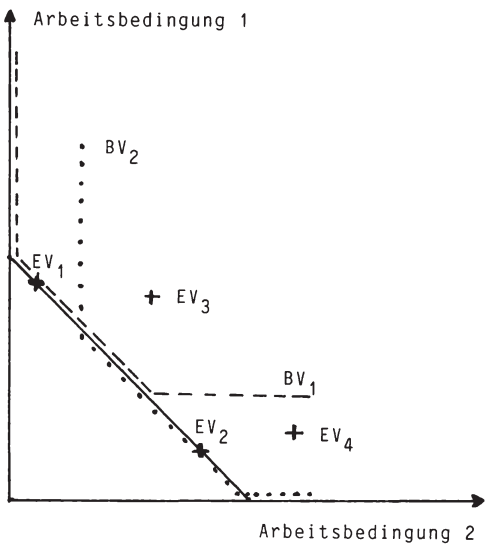
[28] Damit soll hier keine unantastbare Norm aufgestellt, sondern nur eine Annahme gemacht werden, die verhindern soll, daß das Nachdenken über die Möglichkeiten tarifpolitischer Flexibilisierung (schon im Vorfeld) abgebrochen wird. Die Tarifparteien haben in der jüngeren Vergangenheit ja durchaus (entgegen der verbreiteten Vorstellung von der „Lohnstarrheit") gezeigt, daß sie unter besonderen Umständen auch eine reale Verschlechterung erreichter Positionen zulassen, so daß die hier gewählte Annahme auch keine Vermutung über die prinzipiell offenen zukünftigen Wertentscheidungen der Tarifparteien beinhaltet.

[29] Eine ähnliche Aufgabe stellt sich — bisher auch ungelöst — in der Raumordnungspolitik bei der Sicherung oder Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse" in den Regionen. In der staatlichen Sozialpolitik könnte sich auf dem erreichten Niveau der Absicherung der Lebenslagen eine gleichartige Aufgabe stellen, wenn gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die gesellschaftlich (mehrheitlich) akzeptierten Mindeststandards als erfüllt angesehen werden und darüber hinaus individuelle Wahlmöglichkeiten eröffnet werden sollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 1

Wertgleiche Wahlmöglichkeiten als Tarifbudgetgerade



Zur Veranschaulichung (nicht unbedingt zur praktischen Lösung) dieser Aufgabe können Instrumente aus der mikroökonomischen Theorie der Wahlhandlungen herangezogen und hier cum grano salis angewendet werden. Die kollektiv normierten „Wertgleichen Wahlmöglichkeiten" (WW) sollen hier zur Vereinfachung durch ein konstantes Wertverhältnis gekennzeichnet sein[30] und somit den durch ein gegebenes Einkommen und ein gegebenes Preisverhältnis bestimmten Budgetgeraden (der Haushaltstheorie) entsprechen („Tarif-Budgetgerade"). Unterschiedliche Niveaus des kompromißfähigen Verhandlungsergebnisses würden sich dann im Abstand der „Tarif-Budgetgeraden" (TB) vom Ursprung (bzw. vom Ausgangspunkt der Verhandlung) niederschlagen[31]. In Betriebsvereinbarungen (BV) könnten Einschränkungen der gesamten tariflich

[30] Es wären aber auch variable Trade-off-Bedingungen denkbar, mit zum Ursprung konvexem (entsprechend den Indifferenzkurven) oder konkavem Verlauf (entsprechend einer Produktionsmöglichkeitenkurve). In jedem Fall handelt es sich um eine als Kompromiß durch den Kollektivvertrag festgelegte Beziehung, die nicht zu verwechseln ist mit einer aus individuellen Präferenzen abgeleiteten kollektiven Präferenzfunktion.

[31] Die Analogie zur Theorie des Haushalts würde hier allerdings enden, da die im Einzelarbeitsvertrag gewählte Kombination auf (oder rechts von) der kollektiv festgelegten WW-Kurve (hier = TB) sowohl von den individuellen Arbeitnehmerinteressen als auch den betrieblichen Erfordernissen abhängen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

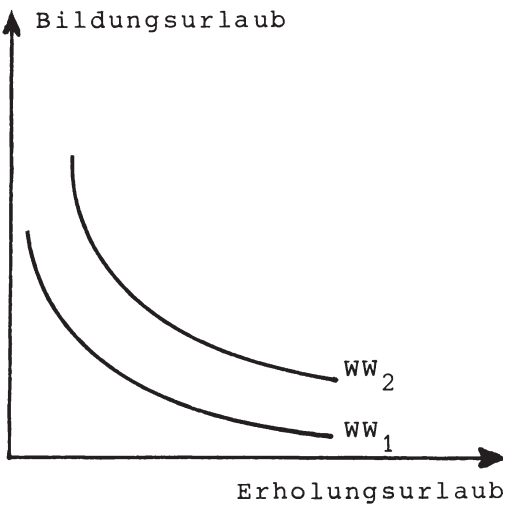
zulässigen Wahlmöglichkeiten auf Teilabschnitte der Tarifbudgetgeraden vorgenommen werden. Die Einzelarbeitsverträge (EV) könnten auf bzw. (nach dem Günstigkeitsprinzip) rechts von der Tarifbudgetgeraden liegen (siehe Abb. 1).

Beispiel 1: Flexibilisierung durch den tarifvertraglichen Anspruch auf eine Wahlmöglichkeit zwischen frei verwendbaren Urlaubstagen („Erholungsurlaub") und Urlaub zur beruflichen Fortbildung („Bildungsurlaub")

Ausgehend von dem jeweiligen Mindeststandard eines (z. B. gesundheitlich begründeten) tariflichen Anspruchs auf frei verfügbare Urlaubstage („Erholungsurlaub") sollen die zukünftigen tariflichen Urlaubsansprüche in einem bestimmten Tarifbereich Wertgleiche Wahlmöglichkeiten (WW) zwischen „Erholungsurlaub und Bildungsurlaub" enthalten. In der angenommenen vereinfachten aber vermutlich praktizierbaren Form würden die Kurven Wertgleicher Wahlmöglichkeiten durch die „Tarifbudgetgeraden" TB_1 , TB_2 , TB_3 wiedergegeben (siehe Abb. 2 a und b), in denen die Bewertung der beiden Möglichkeiten in einem festen (Preis-)Verhältnis[32] zum Ausdruck kommt: im Tarifbereich A würden zwei Tage Bildungsurlaub einem Tag Erholungsurlaub entsprechen[33], im Tarifbereich B wird von einer gleichen Bewertung der beiden Alternativen ausgegangen.

---

[32] Ein grundsätzlich analoges, aber variables Wertschätzungsverhältnis könnte mit den Kurven „Wertgleicher Wahlmöglichkeiten" (WW_1, WW_2) dargestellt werden.



Dabei führt die abnehmende Grenzrate der Substitution — wie immer die Lage der WW-Kurve angenommen wird — dazu, daß die „Alternativkosten" einer Wahlentscheidung zum jeweiligen Randbereich hin besonders groß sind.

[33] Mit der Begründung, daß Bildungsurlaub nicht nur dem Arbeitnehmer, sondern gleichmäßig auch dem Arbeitgeber Nutzen bringe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 2a

Urlaubsanspruch im Tarifbereich A

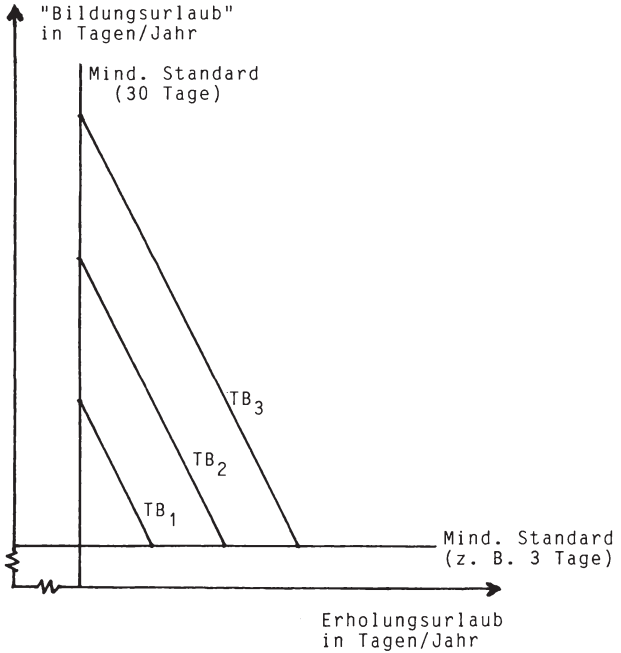
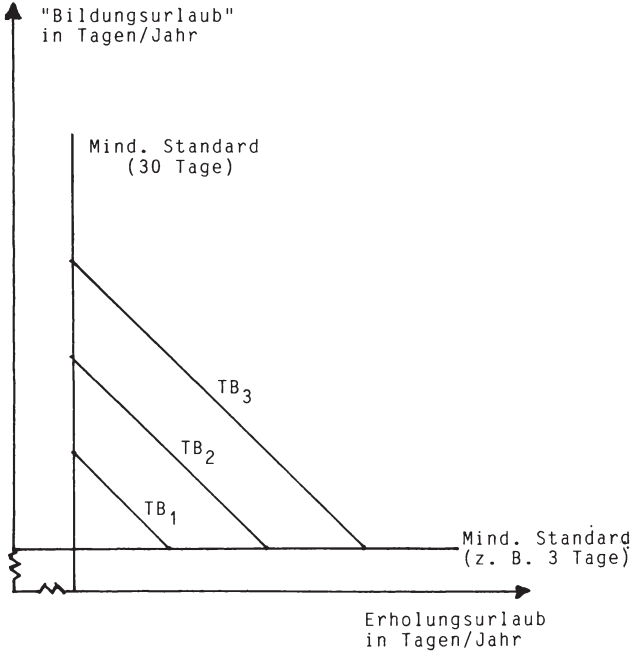


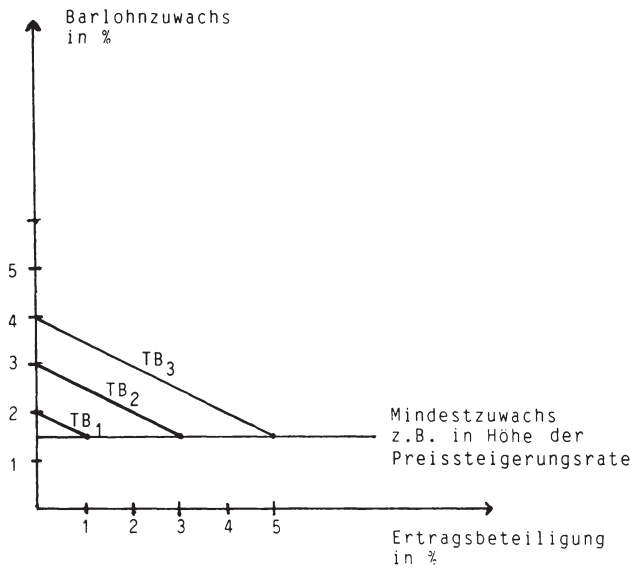
Abb. 2b

Urlaubsanspruch im Tarifbereich B



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 3



Beispiel 2: Flexibilisierung durch den tarifvertraglichen Anspruch auf eine Wahlmöglichkeit zwischen kontraktbestimmtem Barlohnzuwachs und ertragsabhängigen Lohnzuwächsen („Ertragsbeteiligung").

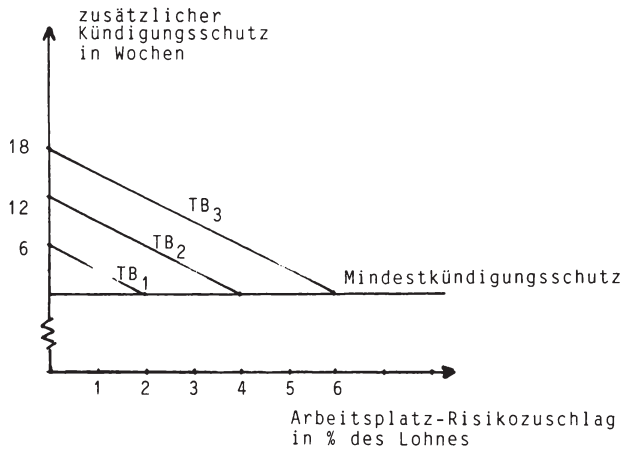
Dem Vorschlag einer stärker ertragsabhängigen Entlohnung zur Verstärkung der Identifikation des einzelnen Arbeitnehmers mit dem Unternehmenserfolg könnte durch eine Aufteilung der tarifvertraglich vereinbarten Lohnzuwächse auf einen prozentualen Zuwachs zum bisherigen Bruttolohn und eine prozentuale Beteiligung am Ertrag entsprochen werden, für die als Bezugsgröße der Anteil des Arbeitnehmers am Ertrag verwendbar wäre, der dem Anteil seines Bruttolohns an der Lohnsumme des Betriebes entspricht. Dabei könnte generell ein Mindestzuwachs des Barlohns in Höhe der zu erwartenden Preissteigerungsrate festgelegt werden. Oberhalb des „Inflationsausgleichs" würden die tarifvertraglich festgelegten Kurven „Wertgleicher Wahlmöglichkeiten" (WW) in der angenommenen Form ein konstantes Wertschätzungsverhältnis zum Ausdruck bringen, das (bei unterschiedlich möglicher Lage in verschiedenen Tarifbereichen) eine grundsätzliche Höherschätzung des Barlohnzuwachses gegenüber der mit Risiko behafteten Ertragsbeteiligung beinhaltet (siehe Abb. 3).

Beispiel 3: Flexibilisierung durch eine tariflich abgesicherte Wahlmöglichkeit zwischen höherem Kündigungsschutz und Arbeitsplatzrisikozuschlag

Eine vielfach diskutierte Möglichkeit der Flexibilisierung betrifft den Kündigungsschutz. Gerade aufgrund der Erfahrungen aus der gegenwärtigen Arbeits-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 4



marktkrise dürfte Flexibilisierung des Kündigungsschutzes für die Bundesrepublik aber eine relativ geringe Anwendungswahrscheinlichkeit haben, weil auch die angeblich nicht an weiterem Kündigungsschutz interessierten Arbeitnehmer jüngeren und mittleren Alters von der Arbeitslosigkeit betroffen und belastet werden. In der Tarifpolitik ist eine tarifvertraglich abgesicherte Wahlmöglichkeit in bezug auf höheren Kündigungsschutz oder den Verzicht auf solchen Schutz zugunsten eines Barlohnzuschlags, der als „Arbeitsplatzrisiko"-Zuschlag interpretiert werden kann, vorstellbar. Diese Wahlmöglichkeit oberhalb des gesetzlichen oder eines tarifvertraglich als Mindeststandard vereinbarten, allgemeinen Kündigungsschutzes[34] kann wiederum durch die (willkürlich angenommenen) Tarifbudgetgeraden TB_1, TB_2, TB_3 als Kurven „Wertgleicher Wahl" (WW) mit einem konstanten Wertverhältnis (ein variables Wertverhältnis erscheint hier praktisch nicht relevant) dargestellt werden (siehe Abb. 4).

Schließlich könnte als Endziel einer Entwicklung der Flexibilisierung in den Tarifnormen eine Verknüpfung der bisher dargestellten paarweisen „Wertgleichen Wahlmöglichkeiten" (WW) in einem „Baukastensystem" tarifvertraglich normierter Wahlmöglichkeiten für die Mindestarbeitsbedingungen erreicht werden. Ein solches Tarifsystem, das zusätzliche (selbst wieder normierbare) Wahlmöglichkeiten in bezug auf die Auswahl der Bausteine für verschiedene Arbeits- und Entlohnungsbedingungen enthalten würde („Menü-Tarifsystem"), mag gegenwärtig noch als Utopie erscheinen, die höchstens „am Horizont" unserer Zukunftsperspektiven realisierbar sein wird. Alle Schritte zur Erfüllung

[34] Sonderregelungen für bestimmte Arbeitnehmergruppen wären entsprechend zu berücksichtigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer solchen Vorstellung aber können (m. E.) als Fortschritt auf dem Wege einer bestmöglichen Vertretung von Interessen der Arbeitnehmer und damit einer Humanisierung der Arbeitswelt verstanden werden.

5. Implementationsprobleme einer Flexibilisierung in der Tarifpolitik

In allen dargestellten Beispielen stellt die konkrete Aushandlung der jeweils willkürlich angenommenen Kurven „Wertgleicher Wahlmöglichkeiten" (WW) eine hochgradig komplexe Aufgabe dar. Über die Schwierigkeit hinaus, solche WW-Kurven auf Gewerkschaftsseite möglichst repräsentativ für die Arbeitnehmer eines Tarifbereichs und auf Arbeitgeberseite unter dem Gesichtspunkt möglichst gleichmäßiger Kostenbelastung für die Betriebe zu entwickeln, ergibt sich das Problem der Kompromißfindung. Dennoch erscheinen mir diese Probleme für solche (jeweils praktikabel vereinfachte) Lösungen zur tarifvertraglichen Verankerung flexibler kollektiver Arbeitsbedingungen nicht unüberwindbar.

Flexibilisierung der Tarifpolitik ist nicht nur — wie dargestellt — ein theoretisch leicht gefordertes, aber schwierig zu vollziehendes Geschäft. Absehbar ist auch, daß eine größere Flexibilität der Tarifnormen für die Tarifparteien selbst, vor allem aber für die Arbeitnehmer, nicht nur Chancen für mehr Wahlfreiheit und selbstbestimmtes Handeln, sondern auch neue (oder die Verstärkung alter) Gefahren beinhaltet.

Für die Arbeitnehmer können diese Gefahren zusammenfassend am einfachsten dadurch gekennzeichnet werden, daß — wenn auch abgeschwächt — Auswirkungen zu erwarten wären, die von einem freien nicht-„institutionalisierten" Arbeitsmarkt bekannt sind. Im einzelnen scheinen mir die folgenden Probleme hervorhebenswert:

— Die Transparenz der geltenden Normen und der Informationsstand des einzelnen Arbeitnehmers über geltende kollektive Arbeitsbedingungen werden vermutlich aufgrund der Differenzierungs- und Flexibilisierungsmöglichkeiten in Zukunft auch bei „mündigen Arbeitnehmern" noch weniger selbstverständlich gegeben und ausreichend oder durch Bildung und Beratung herstellbar sein als bisher.
— Die mit vermehrten Wahlmöglichkeiten verbundene Intransparenz der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für den einzelnen kann das Vertrauen in die Gleichwertigkeit und Fairneß dieser Bedingungen gefährden und auch eine Entsolidarisierung der Arbeitnehmer bewirken.
— Der Verlust dieses Vertrauens könnte zu einer Zunahme innerbetrieblicher Konflikte und auch zu einer (weiteren) Zunahme von Arbeitsgerichtsstreitigkeiten führen.

Flexibilisierung in der Tarifpolitik verlangt im Rahmen der Gestaltungsprinzipien und Ziele der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Bundesrepublik dann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

offenbar auch eine komplementäre Berücksichtigung der aufgezeigten Gefahren. Diese könnte durch ein subsidiär angelegtes, abgestuftes System von Handlungskompetenz und Verantwortung erfolgen: im Betrieb durch die einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitgeber (eine „neue Partnerschaft"), in gemeinsamen Einrichtungen der Kollektivorganisationen oder (notfalls) in staatlichen Einrichtungen (z. B. Arbeitnehmerkammern). Auf den Ebenen des Einzelarbeitsvertrags (Mikroebene) und der Tarifparteien (Meso-/Makro-Ebene) wird die Umsetzung einer Flexibilisierung m. E. auch in zunehmendem Maße der Herausbildung und Stabilisierung eines wechselseitigen Vertrauens („Vertrauen als Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität"[35]) auf faire Wahrnehmung tariflich zulässiger Spielräume bedürfen, wenn ein zunehmender Beratungs-, Kontroll- und Entscheidungsdruck auf staatliche Instanzen (z. B. Aufsicht, Arbeitnehmerkammern, Arbeitsgerichte) vermieden werden soll.

[35] Niklas *Luhmann*: Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. Stuttgart 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsmarkttheoretische Aspekte von Deregulierungsmaßnahmen*

Von *Eckhard Knappe*, Trier

Zusammenfassung

Das Problem der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ist vor allem ein Problem des globalen Mangels an Arbeitsplätzen, weniger eine Frage zu wenig flexibler Strukturanpassungen auf dem Arbeitsmarkt. Dennoch stehen Flexibilitäts- und Deregulierungsdebatten im Mittelpunkt der politischen Diskussion.

Die Lohn- und Preisentwicklung läßt den Produktivitätsfortschritt vor allem den beschäftigten Arbeitnehmern zugute kommen, nicht den Arbeitslosen durch eine hinreichende Vermehrung der Arbeitsplätze. Daß das möglich wäre, zeigen theoretische Überlegungen wie auch das Beispiel der USA.

Starrheiten in der Lohnstruktur, mangelnde Mobilität, Kündigungsschutz und Sozialpläne verursachen primär soziale Probleme (die sie zum Teil gerade lösen sollten) und sind erst sekundär Ursache struktureller, unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Der Kampf gegen ein Absinken in der Lohnhierarchie kann allerdings als eine wesentliche Ursache für die Starrheit des Reallohnniveaus angesehen werden.

Zwangsweise Arbeitszeitverkürzungen sind als beschäftigungspolitisches Instrument weitgehend ungeeignet, flexible Arbeitszeitregelungen werden beschäftigungspolitisch überschätzt. Ihr Vorteil liegt vor allem in einer höheren Wohlfahrt für die Arbeitnehmer.

1. Zum Begriff und zur Begründung von Regulierungen

Seit dem Anstieg des Arbeitslosigkeitsniveaus Mitte der 70er Jahre hat sich verständlicherweise die Diskussion um die Ursachen, vor allem aber um wirksame wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen erheblich verschärft. Ein

* Bei den Mitgliedern des Sozialpolitischen Ausschusses bedanke ich mich für eine mehr als 3stündige Diskussionsbereitschaft und eine Fülle von Anregungen. Dipl. Volkswirt Ingo Rendenbach und Dipl. Volkswirt Alexander Rosar, Mitarbeiter im Zentrum für Arbeit und Soziales, Universität Trier, danke ich für zahlreiche kritische Hinweise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

großer Teil der Debatte kreist — genährt vor allem durch die unterschiedlichen Arbeitsmarktentwicklungen in den USA und in Europa — um die Frage des ordnungspolitischen Gesamtrahmens für den Arbeitsmarkt. Während anscheinend in den USA hohe Flexibilität und Mobilität auf den Arbeitsmärkten seit Mitte der 70er Jahre ein wahres „Beschäftigungswunder" entfachten, konnten in Europa — auch in der Bundesrepublik Deutschland — grundsätzliche Veränderungen wirtschaftlicher Rahmendaten (Übergang zu flexiblen Wechselkursen, terms of trade-Verschlechterung, stabilitätspolitischer Kurs, Arbeitsangebotsausweitung) nicht ohne hohe Arbeitslosigkeit aufgefangen werden[1]. Wesentliche Ursachen für diese mangelhafte Anpassungsfähigkeit werden in wettbewerbsbeschränkenden, die Marktdynamik hemmenden Regulierungen auf Güter- und Faktormärkten gesehen.

Obwohl die Arbeitsmärkte (Faktormärkte) aufs Engste mit den Gütermärkten verzahnt sind und daher ein großer Teil der Anpassungsprobleme ihren Ursprung in der Entwicklung und den Bedingungen (einschließlich der dortigen Regulierungen) der Gütermärkte hat, sollen hier nur *Regulierungen der Arbeitsmärkte* betrachtet werden. Als Regulierungen sind in einem sehr weiten Sinne alle gestaltenden Eingriffe des Staates (einschließlich der von ihm mit hoheitlichen Rechten ausgestatteten Tarifpartner) in die individuelle Vertrags- und Koalitionsfreiheit anzusehen[2]. Faktisch relevant werden sie, wenn sie das Zustandekommen und/oder den Inhalt von Arbeitsverträgen beeinflussen. Diese ökonomische Relevanz ergibt sich vor allem dann, wenn sie sich auf Preis- (Lohn-), Mengen- und qualitative Aspekte der Arbeitskontrakte auswirken. Im einzelnen geht es vor allem um gesetzliche und/oder tarifliche Regulierungen

— der Arbeitskosten (Löhne und Personalkosten),
— der Arbeitszeit,
— der Umsetzungsmöglichkeiten von Arbeitnehmern (Arbeitnehmerschutzvorschriften),
— die die berufliche, regionale und sektorale Mobilität beeinflussen[3].

---

[1] Vgl. *Buttler*, F.: Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 152/II, hrsg. v. Buttler, F. u.a., Berlin 1986, S. 9-52, S. 9ff., S. 25.

[2] Vgl. die ausführliche Definition bei *Buttler:* Regulierung ..., S. 11. Vgl. auch *Bußmann*, L.: Flexibilisierung als Mittel der Arbeitsmarktpolitik? Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Heft 46, Nordrhein-Westfalen in der Krise — Krise in Nordrhein-Westfalen, Berlin/München 1985. Vgl. speziell zum Tarifvertragswesen *Wolf*, K.: Das Tarifvertragswesen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, 68/69, 5/6/1979.

[3] Vgl. ähnlich *Lampert*, H.: Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst 1986/IV, S. 179-186, S. 179, vgl. vor allem die Literaturübersicht zu den unterschiedlichen Deregulierungsforderungen S. 180f. Einen ausführlichen Überblick über verschiedene Arten der Arbeitsmarktflexibilisierung bieten z. B. *Gaugler*, E.; *Krüsselberg*, H.-G.: Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, (Wirtschaftspolitische Kolloquien der Adolf-Weber-Stiftung, 13), Berlin 1986. Vgl.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da hoheitliche Regelungen *die* individuelle Vertragsgestaltung beschränken, stellen sie *unmittelbar* eine Einschränkung des außerökonomischen Zieles *individuelle Freiheit* dar, sind also in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung prinzipiell *begründungspflichtig*[4]. Begründungsrichtungen laufen vor allem auf den Nachweis einer Allokationsverbesserung und/oder auf Gerechtigkeitsnormen (abweichend vom Äquivalenzprinzip) hinaus.

Eine Allokationsverbesserung könnten all diejenigen Regulierungen mit sich bringen, die Marktversagen heilen bzw. Marktmängel mildern[5].

— *Mangelhafte Konsumentensouveränität* und *externe Effekte* auf der Angebots- wie Nachfrageseite verfälschen Marktgleichgewichte und die Anpassungsrichtung auf Märkten. Das erste Argument (mangelhafte Konsumentensouveränität) wird z. B. angeführt zur Begründung der (staatlichen) *Arbeitsvermittlung*, das zweite (externe Effekte) z. B. für die Begründung von *Sozialplänen*. Externe Nachteile der Arbeit als Folge von Betriebsschließungen, Standortwechseln, Änderungen der Produktionsbedingungen u. v. a. m. sollen durch Sozialpläne internalisiert werden.

— Tendenzen zur Bildung „*natürlicher*" Monopole führen zu suboptimalen Marktergebnissen. Marktmängel dieser Art spielen auf dem Arbeitsmarkt jedoch eine eher untergeordnete Rolle.

— Ein bedeutender, auf den Arbeitsmärkten kaum betrachteter Marktmangel ist die Neigung zu *zyklischen Ungleichgewichtsprozessen* (Cobweb-Prozesse). Bereits eine pauschale Prüfung läßt vermuten, daß gerade Arbeitsmärkte für diese Art von Marktmängeln anfällig sind. Die wesentlichen Ursachen für das Zustandekommen solcher zirkulären Ungleichgewichtsprozesse sind:

(1) ein kurzfristig unelastisches Angebot. Vor allem als Folge langer Ausbildungszeiten kann das Angebot bei *steigender* Nachfrage kurzfristig nicht ausgeweitet werden. Mangelt es an Beschäftigungsmöglichkeiten, kann es — infolge der existentiellen Bedeutung der Arbeit — häufig auch bei sinkender Nachfrage nicht zurückgenommen werden. Marktungleichgewichte lösen daher hohe Preisänderungen aus.

---

auch *Watrin*, Chr.: Sozialpolitische Hemmnisse für die betriebliche Flexibilität, in: Fels, G. u. a. (Hrsg.): Soziale Sicherung, Köln 1984, S. 114-139.

[4] So muß die Freiheitsbeschränkung zur Erlangung eines hohen gesellschaftlichen Gutes erforderlich und dieses darf nicht ohne bzw. durch eine geringere Freiheitsbeschränkung zu erlangen sein.
Die gegenteilige Ansicht, eine Änderung des Status quo wäre zu begründen, da sie zumeist mit hohen Änderungskosten verbunden ist, vertritt z. B. *Thiemeyer*, Th.: Honorierungsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ferber, C. v. u. a. (Hrsg.): Kosten und Effizienz im Gesundheitswesen, München 1985, S. 55.

[5] Es ist eine ganz andere Frage, ob im staatlichen Entscheidungsprozeß überhaupt eine Politik zur Korrektur von Marktmängeln betrieben werden kann. Die Ergebnisse der Neuen Politischen Ökonomie lassen das höchst zweifelhaft erscheinen. Vgl. *Eickhof*, N.: Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen, Vortragsmanuskript für die Jahrestagung für Neue Politische Ökonomie, 26./27. 9. 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) Arbeitskräfte messen die Verdienstchancen in einem (beruflichen, regionalen, sektoralen) Arbeitsmarktsegment an den Löhnen der vergangenen Periode. Unter derartigen Bedingungen (1 und 2) kommt es in der Regel zu instabilen Gleichgewichten[6].

— Der zentrale Grund für Eingriffe des Staates speziell auf den Arbeitsmärkten besteht jedoch in einer Korrektur marktwirtschaftlicher Verteilungsprinzipien, d.h. in einer *Korrektur des Äquivalenzprinzips durch konkurrierende Verteilungsnormen*, die sich vor allem aus den Grundgedanken der Bedarfsgerechtigkeit, der Solidarität, aber auch aus paternalistischen Vorstellungen herleiten. Marktwirtschaftliche, wettbewerbliche Steuerung ist zwar mit einer weiten Auslegung des Äquivalenzprinzips vereinbar (z.B. lebenslange Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung)[7], eine grundsätzliche Abkehr vom Äquivalenzprinzip beeinträchtigt jedoch in jedem Fall die Effizienz des Marktprozesses. Verteilungspolitisch motivierte Regulierungen sind daher nicht nur daraufhin zu prüfen, ob sie die intendierte (materielle oder immaterielle) Begünstigung einer Zielgruppe auch tatsächlich erreichen und die Lasten auch tatsächlich von den („negativen") Zielgruppen getragen werden. Es ist ebenfalls zu prüfen, ob die Maßnahmen bei gegebenem sozialpolitischen Anspruch die Allokation so wenig wie möglich stören[8].

Schließlich haben sozialpolitisch motivierte Maßnahmen (Schutzbestimmungen) u.U. auch positive Partialeffekte nicht verteilungspolitischer Art. Sie schaffen häufig für Arbeitnehmer (wie auch für Unternehmer) mehr Sicherheit und sichern den sozialen Frieden. Die Effizienzlohntheorien heben gerade den produktivitätssteigenden Effekt sicherer hoher Löhne hervor[9].

---

[6] Vgl. z.B. zur Frage inwiefern in konkreten Marktsektoren Cobweb-Prozesse auftreten: *Külp*, B. u.a.: Sektorale Wirtschaftspolitik, Berlin u.a. 1984, S. 99ff.

[7] Indem häufig nur das Äquivalenzprinzip in seiner kurzfristigen Ausprägung (unmittelbarer Tausch von Leistung und Gegenleistung) betrachtet wird, wird der Konflikt zwischen Markteffizienz und Solidarprinzipien häufig stark überzeichnet. Vgl. z.B. den Entwurf einer weitgehend auf Wahlfreiheit basierenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik von *Rehn*, G.: Die Gesellschaft der freien Wahl, in: Külp, B.; Stützel, W. (Hrsg.): Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 317-351.

[8] Vgl. *Olson*, M.: Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen 1985. Olson sieht in einer gesellschaftlich bedingten Durchbrechung dieses Prinzips einen der Hauptmängel der Wirtschaftspolitik.

[9] Vgl. z.B. *Watrin*: Sozialpolitische Hemmnisse ..., S. 114-139; vgl. *Berthold*, N.; *Klöckers*, H.-J.: Der Beitrag der Effizienzlohntheorie zur Erklärung von Lohnstarrheiten: Ein „adverse selection"-Ansatz, Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, 1986. Vgl. *Lampert*, H.: Wettbewerbsintensivierung in der gesetzlichen Krankenversicherung und Solidarausgleich, in: Sozialer Fortschritt, 1987/3, S. 54-59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Lohnstarrheiten und Arbeitslosigkeit: das „Reallohnniveau" und der globale Mangel an Arbeitsplätzen

Es ist nahezu modern geworden[10], die hohe Arbeitslosigkeit, die in der Bundesrepublik Deutschland 1973/74 und 1981/83 treppenförmig auf ein hohes Niveau stieg und sich seitdem hartnäckig hält, vor allem als Folge von „Verkrustungen" auf dem Arbeitsmarkt zu interpretieren.

Diese „Verkrustungen" äußern sich in einem starren Reallohnniveau, genauer gesagt in einem inflexiblen gesamtwirtschaftlichen Niveau der *realen Arbeitskosten*[11]. Die gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zu rasch steigenden realen Arbeitskosten verursachen u.a. einen gesamtwirtschaftlichen Fehlbestand an Arbeitsplätzen[12]. Trotz aller Ungenauigkeiten in den gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenzahlen und der Zahl der offenen Stellen ist die Arbeitslosigkeit in der BRD offensichtlich ganz überwiegend auf ein solches, gesamtwirtschaftliches Arbeitsmarktungleichgewicht zurückzuführen. Der größte Teil der Arbeitslosigkeit äußert sich in einem globalen Fehlbestand an Arbeitsplätzen. Darauf deutet die hohe Differenz zwischen dem Bestand an Arbeitslosen (August 1987 — 2.165 Mio.) und offenen Stellen (August 1987 — 0.177 Mio.) hin. Arbeitslosigkeit, die auf Verzögerungen im Umsetzungsprozeß von Arbeitslosen auf *vorhandene* (nicht besetzte) Arbeitsplätze zurückzuführen wäre, spielt in der Bundesrepublik eine untergeordnete Rolle. Der globale Fehlbestand an besetzbaren Arbeitsplätzen, der sich 1980/82 vorübergehend in einem hohen Anteil *technisch vorhandener*, aber nicht *rentabel besetzbarer* Arbeitsplätze zeigte, äußert sich seit 1983 verstärkt in einem Mangel an Arbeitsplätzen, die auch im technischen Sinne fehlen. Ein Indiz hierfür ist der Kapazitätsauslastungsgrad, der 1980-82 deutlich niedriger lag als z.B. 1986-87[13]. Das ist von Bedeutung für die Beschäftigungspolitik, die zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im technischen Sinne deutlich stärkere Rentabilitätsanreize setzen muß (als wenn es lediglich um die Neubesetzung vorhandener, offener Stellen ginge).

Ausgelöst wurde diese Entwicklung durch eine Kumulation zahlreicher, ungleichsgewichtsauslösender und -verstärkender Faktoren. Die Verschlechterung der „terms of trade" und der Zahlungsbilanz nach 1973 und nochmals nach

---

[10] Vgl. *Bombach*, G.: Lohnniveau, Lohnstrukturen und Beschäftigung, in: List-Forum, 13/1985/86, Heft 5, S. 287-307, S. 291.

[11] Mit steigendem Anteil der Lohnnebenkosten nimmt die Bedeutung der reinen Lohnkosten immer mehr ab. Vgl. z.B. *Salowsky*, H.: Personalzusatzkosten in westlichen Industrieländern, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, 40/41, 1/2/1977 und *Eckert*, H.: Die Personalzusatzkosten in der Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, 46, 7/1977.

[12] Verringerung der Überstunden, Zunahme der Kurzarbeit und der Teilzeitbeschäftigung wären parallele Konsequenzen.

[13] Vgl. BMWI: Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland, 9/1987, Tabelle 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1978 (vor allem durch die beiden „Ölkrisen"), der Übergang zu flexiblen Wechselkursen nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, der Umschwung des stabilitätspolitischen Kurses in der Geldpolitik und der Haushaltspolitik (die nach 1975 und nach 1981 das Ziel der Haushaltskonsolidierung verfolgte)[14] engten den beschäftigungsneutralen Spielraum für den Arbeitskostenanstieg ein. Der Anstieg des Arbeitsangebotes seit 1975 hätte zudem selbst bei beschäftigungsneutraler Entwicklung der Arbeitskosten zu gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit geführt. Das hätte, bei sonst gleicher Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten, nur vermieden werden können, wenn ein Teil des (die Arbeitsproduktivität steigernden) technischen Fortschritts statt für eine Erhöhung der Arbeitskosten für eine *Mehrbeschäftigung* genutzt worden wäre. Dies war nach dem ersten Beschäftigungseinbruch 1974/75 ab 1977 und nach dem zweiten Beschäftigungseinbruch 1980-1983 ab 1984 auch der Fall, gemessen an der Arbeitsangebotsentwicklung hatte die Ausweitung der Arbeitsplätze allerdings einen viel zu geringen Umfang, um die Zunahme der Erwerbspersonen ohne Anstieg der Arbeitslosigkeit aufzufangen[15].

In diesem, und *nur* in diesem Sinne, kann man die mangelnde Flexibilität der Arbeitskosten für das dauerhaft hohe Arbeitslosigkeitsniveau „*verantwortlich*" machen[16]. Implizit werden mit dieser Verantwortungszuweisung die Entwicklung der terms of trade, der Zahlungs-(Leistungs-)bilanz, des Geldmarktes und des Preisniveaus (möglicherweise auch der Kapitalkosten) als *Daten* für den Arbeitsmarkt angesehen. Folgerichtige Konsequenz wäre die Forderung, daß die *gesamte* zur Erhaltung des Beschäftigungsniveaus erforderliche Anpassungslast auf die Arbeitskostenentwicklung zu entfallen habe. Das käme einer „kostenniveauneutralen" Arbeitskostenentwicklung gleich. Betrachtet man auch die Arbeits*angebots*entwicklung als *Datum*, dann weist man den Arbeitskosten auch die „Verantwortung" für die Beschäftigungssteigerungen zu, die bei steigendem Arbeitsangebot zur Erhaltung der Vollbeschäftigung erforderlich sind. Sind die Personalzusatzkosten — wie es in der Bundesrepublik der Fall ist — überwiegend *prozentual* an die Lohnkosten gekoppelt, dann konzentriert sich der genannte Anpassungsbedarf allein auf die *Lohn*kostenentwicklung.

[14] Vgl. z. B. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 44/29. 10. 1987, S. 7.

[15] Vgl. für eine ähnliche Erklärung für das Entstehen der Arbeitslosigkeit in der BRD auch Albeck, H.: Marktwirtschaftliche Lösungen von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 26. Jg./5/1987.

[16] Für Schwankungen im Niveau der Arbeitslosigkeit, wie wir sie seit 1974 beobachten, kann dagegen unseres Erachtens eine schrittweise Substitution von Arbeit durch Kapital nicht verantwortlich gemacht werden. Der langfristige Anstieg der Lohnkosten/Kapitalkosten-Relation scheint eher einen gleichmäßigen Trend zu immer kapitalintensiveren Produktionen zu erklären. Vgl. auch *Schmidt*, K.-D.: Arbeitsmarkt und Bildungspolitik, Tübingen 1984, S. 96f. Das DIW glaubt sogar, das Fehlen eines von den relativen Arbeits-Kapitalkosten ausgehenden Einflusses festgestellt zu haben. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Abschwächung der Wachstumsimpulse, Berlin 1981, S. 104.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus der *keynesianischen Beschäftigungstheorie*, aber auch aus der *Neuen Makroökonomischen Theorie* (makroökonomische Ungleichgewichtstheorie) ergeben sich Zweifel, ob eine flexible Anpassung der Lohnentwicklung an die gesamtwirtschaftlichen Daten auch im oben skizzierten Sinne Arbeitslosigkeit verhindern kann[17].

Liegt *keynesianische Arbeitslosigkeit* vor, die durch einen güterwirtschaftlichen Angebotsüberhang (zu herrschenden Preisen) verursacht ist, dann würde nach der keynesianischen Theorie eine Senkung der nominalen Lohnsätze (eine Dämpfung des Lohnanstiegs) tendenziell den Angebotsüberhang auf den Gütermärkten noch verstärken. Das Preisniveau würde zusätzlich unter Druck gesetzt (die Inflationsrate gebremst). Die notwendige Senkung des *Real*lohnes ließe sich über eine Nominallohnzurückhaltung nicht erreichen.

Zwar ist es durchaus möglich, daß z. B. durch Investitionseinbrüche, Leistungsbilanzverschlechterungen, eine Konsolidierung von Staatshaushaltsdefiziten, ein Umschwenken der Geldpolitik auf Stabilitätskurs u. a. ein primärer Nachfrageausfall und dadurch keynesianische Arbeitslosigkeit verursacht wird. Ein *dauerhaftes Verharren* in diesem Zustand wäre jedoch unwahrscheinlich, da bei flexibler Lohnanpassung eine nach unten gerichtete Spirale aus Verringerung der Lohnsteigerungsraten und Inflationsraten spätestens bei erreichter Preisniveaustabilität zum Stillstand käme, da dann zumindest die Geldpolitik vom kontraktiven Kurs abgehen würde.

Die *Neue Makroökonomische Ungleichgewichtstheorie* weist nach, daß *Arbeitsmarkträumung* je nach gesamtwirtschaftlicher Ausgangssituation ein bestimmtes Nominallohnniveau erfordert. Mithin kann eine *Senkung* der Nominallöhne sogar das *Quasi-Gleichgewicht* auf dem Arbeitsmarkt gefährden bzw. eine bestehende Arbeitslosigkeit *erhöhen*. „Arbeitsmarkträumung" darf jedoch *keinesfalls* mit gesamtwirtschaftlicher Vollbeschäftigung gleichgesetzt werden. Eine Arbeitsmarkt*räumung* bei „zu hohem Reallohn" [vgl. $(1/P)_1$ in Abbildung 1] bedeutet zwar, daß das *faktische* Arbeitsangebot auch *tatsächlich* beschäftigt ist, allerdings ist dabei das Beschäftigungs*niveau* deutlich geringer als beim Vollbeschäftigungsgleichgewicht im walrasianischen Sinne. Dieser Beschäftigungs- und Arbeitsangebotsrückgang wird nur deswegen „*hingenommen*", weil Mehrarbeit und damit Mehreinkommen für die Arbeitnehmer nutzlos sind, wenn mangelndes Güterangebot eine nutzenstiftende Verwendung des zusätzlichen Einkommens unmöglich macht. Die Arbeitnehmer haben also z. B. durchaus Veranlassung, sich durch Preis*über*bietungen auf den Gütermärkten

---

[17] Vgl. *Roppel*, U.: Welche Ursachen hat die Arbeitslosigkeit, in: Wehling, H.-G. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart 1978, S. 205-213, S. 211. Vgl. *Külp*, B.: Zu wenig Nachfrage oder zu hohe Reallöhne? Keynesianer und „Klassiker" in Auseinandersetzung über die Ursachen der Arbeitslosigkeit, in: Wehling, H.-G. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit, Stuttgart 1984, S. 10-14. Vgl. *Külp*, B.: Ein graphisches Modell zur modernen Ungleichgewichtstheorie, in: WISU 1/2/1987, S. 47ff., S. 105ff. Vgl. *Berthold*, N.: Lohninflexibilitäten und Arbeitsmarktungleichgewichte, Habilitationsschrift. Freiburg 1986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

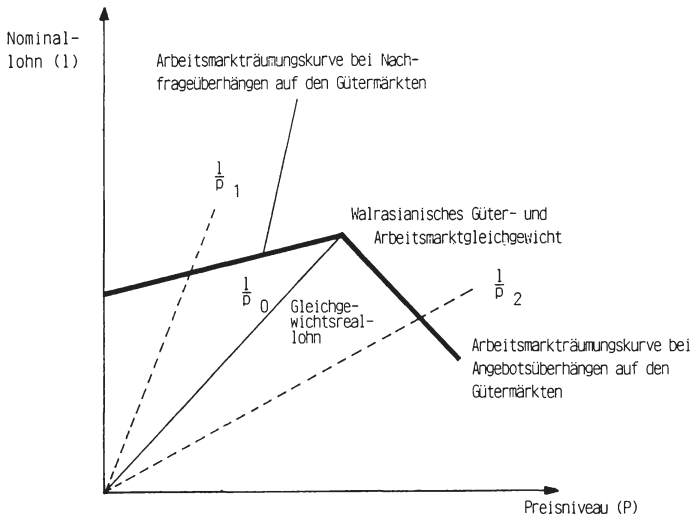


Abb. 1

das fehlende Güterangebot zu verschaffen [was tendenziell den Reallohn Richtung Vollbeschäftigung bei $(l/p)_2$ senken würde].

Auch bei zu *niedrigem* Reallohn $(l/p)_2$ und gleichzeitig geringerem *Nominal*lohn (was ein entsprechend höheres Preisniveau voraussetzt) kann es zur Arbeitsmarkträumung kommen. Der Grund liegt darin, daß Unternehmungen bei Angebotsüberhängen auf den Gütermärkten ihre Produktion und damit ihren Arbeitseinsatz auf das Niveau der zu geringen Güternachfrage zurücknehmen müssen. Geht aber aufgrund des geringeren Nominallohnes auch das Arbeitsangebot zurück, kann dennoch Markträumung erreicht werden. Auch hier werden jedoch die Unternehmungen Anlaß haben, durch Preisunterbietungen ihren Absatz zu fördern, womit sie aber gleichzeitig den Reallohn Richtung Vollbeschäftigung erhöhen.

Auch die Ungleichgewichtstheorie besitzt damit ebenso wie die keynesianische Theorie nur Erklärungskraft für die *kurze Periode*. Arbeitsmarkträumung bei zu hohem Reallohn bedeutet Rationierung der Haushalte auf den Gütermärkten (Nachfrageüberhänge), bei zu geringem Reallohn Rationierung der *Unternehmen* auf den Gütermärkten. Die Gütermarktungleichgewichte werden mittelfristig Preisanpassungen hervorrufen und weder von Haushalten noch von Unternehmungen auf Dauer reaktionslos hingenommen. Das theoretisch überzeugendste Argument gegen die Ungleichgewichtstheorie ist also, daß sie unterstellt (bzw. unterstellen muß), daß Transaktionen, die beide Marktparteien besser stellen, nicht durchgeführt werden. Dies ist offensichtlich nur dann sinnvoll, wenn *zusätzliche* Annahmen über die Informiertheit der Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

subjekte getroffen werden. Auch eine der zentralen Annahmen der Ungleichgewichtstheorie (der von Malinvaud geprägten Richtung), die Abhängigkeit des Arbeitsangebotes von der Höhe des *Nominal*lohnes, deutet auf eine kurzfristige Betrachtung hin.

Theoretische Einwände gegen die Wirksamkeit einer flexiblen Nominallohnanpassung für die Erreichung bzw. die Erhaltung einer gesamtwirtschaftlichen Vollbeschäftigungssituation ergeben sich daher auf mittlere Sicht unseres Erachtens nicht.

Die US-amerikanische Arbeitsmarktentwicklung ist durch eine stetige Aufwärtsentwicklung der Erwerbstätigkeit gekennzeichnet (seit 1960 ein Zuwachs von mehr als 40 Mio., seit 1970 von mehr als 20 Mio. Arbeitsplätzen), während in Europa, speziell in der Bundesrepublik, die Erwerbstätigkeit seit Mitte der 60er Jahre langsam von 1981-83 sogar massiv (um 1 Mio.) zurückgegangen ist[18].

Eine generelle Erklärung hierfür könnte darin gesehen werden, daß der Produktivitätszuwachs der Arbeit in den USA vor allem für die Schaffung *neuer* Arbeitsplätze verwandt wird, während in der Bundesrepublik Deutschland der Fortschritt der Arbeitsproduktivität zur Arbeitszeitverkürzung, vor allem aber für einen Anstieg der direkten (Lohn) wie indirekten (Lohnnebenkosten) Arbeitsentgelte genutzt wird. Die wesentlichen Unterschiede liegen sowohl auf der Lohn- wie auf der Preisseite: Stärkerer Lohndruck der Gewerkschaften gepaart mit stärkerer Stabilitätswirksamkeit der Haushalts- und Geldpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, größere Rücksichtnahme der US-Gewerkschaften auf Beschäftigungsziele im Verein mit einer expansiven Haushalts- und Geldpolitik in den USA.

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den USA konzentriert sich vor allem auf eine Ausweitung in den Dienstleistungssektoren (1973-83 zusätzlich 3,4 Mio. bei Banken, Versicherungen und Dienstleistungen für Unternehmungen, 3,2 Mio. im Einzelhandel, 2,6 Mio. im Gesundheitswesen, 2,5 Mio. im Gaststättengewerbe)[19]. In derselben Zeit (1973-83) ging die Zahl der Erwerbstätigen in der BRD von 26,85 Mio. auf 25,27 Mio. zurück.

Versucht man diese Tatbestände mit Hilfe der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie zu interpretieren, so würden sich die langfristigen Arbeitsmarktabläufe in den USA und der BRD trendmäßig durch eine unterschiedliche *Verwendung* des Anstiegs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität unterscheiden (vgl. Abbildung 2). Selbst wenn man unterstellt, daß sich das System aus Grenz- und Durchschnittsproduktivitätskurve der Arbeit im Zeitablauf infolge des

[18] Die OECD-Labour Statistics 1963-86, Paris 1983, weisen für die BRD von 1973-1983 sogar eine Abnahme der Beschäftigten von 26,4 Mio. auf 24,6 Mio. aus. Das war deutlich mehr als in Großbritannien (24,7 Mio. — 23,5 Mio.). Eine massive Zunahme ergab sich in den USA (78,7 Mio. 1970 — 105 Mio. 1984) und Japan (50,9 Mio., 1970 — 57,7 Mio. 1985).

[19] Vgl. *Bombach*: Lohnniveau ..., S. 293.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

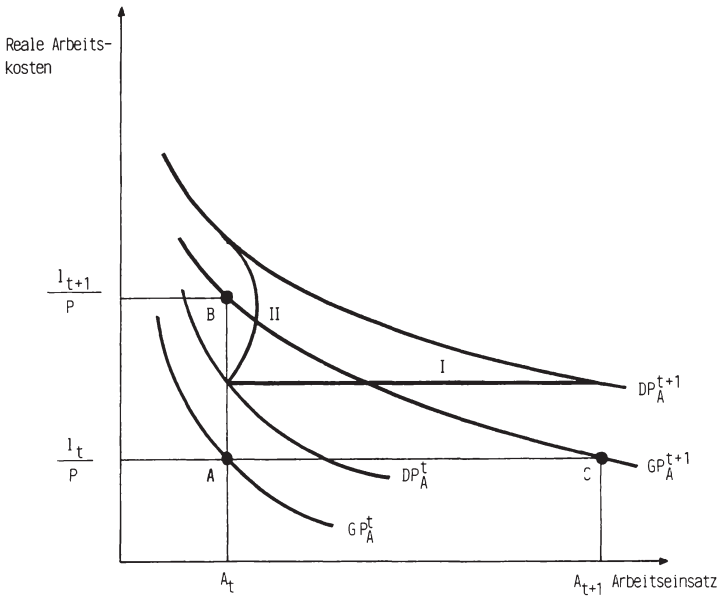


Abb. 2

technischen Fortschritts um einen „*gegebenen*" Betrag nach oben verschiebt, so kann dennoch die Wirtschaftsentwicklung auf ganz verschiedenen Anpassungspfaden ablaufen. Zentrale Steuerungsgröße ist dabei die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Preis-Lohn-Verhältnisses[20].

Diese Unterschiede im Anpassungspfad (BRD von A nach B; USA von A nach C) würden z. B. den relativ geringeren Anstieg der *Reallöhne* in den USA erklären. Das würde auch erklären, warum der *empirisch gemessene* Anstieg der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität in den USA (1974-81 deutlich unter + 1 % jährlich) vergleichsweise gering ausfällt (BRD: 1974-81 + 4,3 % jährlich)[21].

Selbst bei *gleicher Art und Geschwindigkeit des technischen Fortschritts* müßte der *gemessene* Zuwachs der Arbeitsproduktivität in den USA (Pfad I) notwendigerweise geringer sein als in der Bundesrepublik Deutschland (Pfad II), da der

[20] Selbstverständlich ist auch die Kurvenverschiebung ihrerseits von der Entwicklung des Preis-Lohn-Verhältnisses abhängig, da die Verwendung des technischen Fortschritts für mehr oder weniger „Arbeitsrationalisierung" ebenfalls von der Preis-Lohn-Relation beeinflußt wird.

[21] Vgl. *Sengenberger*, W.: Mangelnde Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt als Ursache der Arbeitslosigkeit?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Löhne, Arbeitsbedingungen und Beschäftigung, 1986, S. 37-59, S. 52ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

größte Teil der Produktivitätszuwächse zur Schaffung von Arbeitsplätzen mit vergleichsweise geringem (arbeitsplatzspezifischem) Produktivitätsniveau verwandt wird. Damit wäre auch eine Erklärung möglich, warum (nicht nur, aber) vor allem am unteren Ende der jeweiligen Produktivitätsskala neue Arbeitsplätze entstehen[22]. Schließlich wird auch deutlich, daß eine Orientierung des Lohnanstiegs am empirisch *meßbaren* Produktivitätszuwachs[23] eine bereits rückläufige Beschäftigung vom Lohnsektor her bestätigen kann, da der *gemessene* Produktivitätseffekt u. U. bereits einen Produktivitätsschub aus einem Beschäftigungsabbau beinhaltet.

Es ist letztlich eine normative Frage, ob der Bundesrepublik Deutschland der amerikanische gesamtwirtschaftliche Weg empfohlen werden sollte. Das USA-Beispiel zeigt aber offensichtlich, daß Arbeitslose und eine steigende Zahl von Erwerbspersonen durch eine andere *Verwendung* des Produktivitätsfortschritts neue Arbeitsplätze erhalten können. Der Nachteil eines Verzichts der *beschäftigten* Arbeitnehmer auf einen Reallohnanstieg in voller Höhe des Produktivitätszuwachses würde u. a. dadurch gemildert, daß ihre Belastungen durch den Unterhalt der Arbeitslosen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung, zur Rentenversicherung wegen vorgezogenen Rentenalters etc.) sinken würden. Andererseits müßte auch der Versuch, Arbeitslosigkeit durch eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung zu überwinden, wenn dieser Weg erfolgreich sein soll, den beschäftigten Arbeitnehmern einen Verzicht auf Einkommenssteigerungen auferlegen. Mittelfristig sprechen unseres Erachtens keine gesamtwirtschaftlichen Argumente gegen die beschäftigungspolitische Wirksamkeit einer Annäherung an den amerikanischen Weg[24].

Wenn demnach dieser Weg vor allem durch institutionelle und politische Hemmnisse verbaut ist, entsteht die Frage, ob und wie diese Hindernisse zu überwinden sind. Da die realen Arbeitskosten Ergebnis eines gesamtwirtschaftlichen Markt- und Kreislaufprozesses sind, gibt es keine *direkte* Beeinflussungsmöglichkeit. Es werden daher zahlreiche, gesamtwirtschaftlich *indirekt* wirksame Arbeitsmarktmaßnahmen genannt.

---

[22] Vgl. *Bombach*: Lohnniveau ..., S. 293. Vgl. *Gundlach*, E.: *Schmidt*, K.-D.: Das amerikanische Beschäftigungswunder: Was sich daraus lernen läßt, Kieler Diskussionsbeiträge 109, Kiel 1985.

[23] Das stellt zudem teilweise eine Doppelverteilung des Produktivitätswachstums an die Arbeitnehmer dar. Sofern diese nämlich bereits auf Arbeitsplätze mit höherer Produktivität und Bezahlung gewechselt sind, haben sie bereits einen Teil des Produktivitätsfortschritts als Lohnerhöhung erhalten. Wird in Tariflohnerhöhungen *nochmals* der volle Anstieg der Arbeitsproduktivität durchgesetzt, wird der beschäftigungsneutrale Lohnerhöhungsspielraum tendenziell überschritten. Vgl. auch *Franke*, S. F.: Reallohn, Mobilität und Beschäftigung in: Wirtschaftsdienst 1986, S. 245-251.

[24] Es muß jedoch auch hier beachtet werden, daß langfristig die über die Lohnentwicklung verursachte Verknappung der „einsetzbaren Arbeit" einen Einfluß auf den technischen Fortschritt selbst hat. Der Rationalisierungsdruck wird durch einen Übergang zu US-amerikanischer Entwicklung geringer, was vor allem Investitionen in arbeitssparenden technischen Fortschritt weniger rentabel macht.

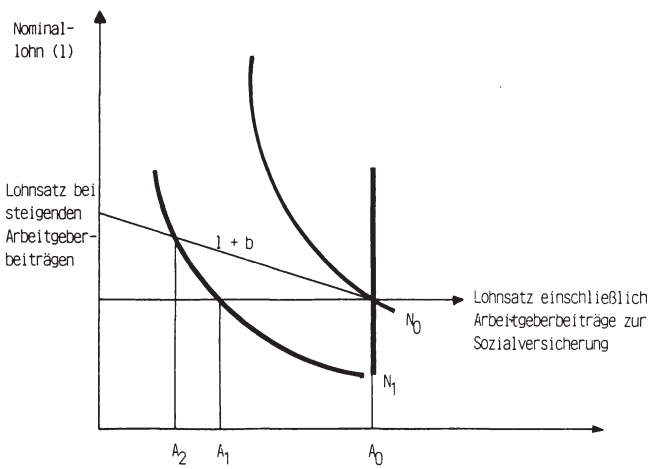
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Ein Weg, der heute bereits ansatzweise sichtbar wird, läge in der konsequenten *Rücküberweisung der Verantwortung* für die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktsituation an die Tarifpartner. Das bedeutete einen Rückzug des Staates auf die Haushaltspolitik und die Vorgabe ordnungspolitischer Rahmendaten sowie der Notenbank auf das langfristige Stabilitätsziel. Vorgeschlagen wurde auch eine Beteiligung der Gewerkschaften an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung[25] bzw. an den Kosten der Arbeitslosigkeit, die weit über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung hinausgehen (Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung der Arbeitslosen, Steuermindereinnahmen und Beitragsausfälle der Sozialversicherung etc.).

Ein Beitrag zur Erreichung von mehr gesamtwirtschaftlicher Arbeitskostenflexibilität läge auch in einer stärkeren Entlastung von (gesetzlichen) Lohnnebenkosten (vor allem von Beiträgen zur Sozialversicherung). Deren Anpassungsflexibilität könnte ebenfalls gesteigert werden. Zwar scheinen die Sozialversicherungsbeiträge als Prozentsatz der Grundlohnsumme weitgehend flexibel zu sein, doch werden bei steigendem Druck auf dem Arbeitsmarkt mit dem Ausgabenanstieg der Renten- und Arbeitslosenversicherung häufig deren Beitrags*prozentsätze* schubweise erhöht[26]. Würden die

[25] Vgl. *Berthold*, N.; *Külp*, B.: Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherungen auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, Berlin 1987, S. 83ff.

[26] Das läßt sich in der folgenden Abbildung 3 klarmachen: Bei rückläufiger Arbeitsnachfrage (N_0 nach N_1) und unverändertem Arbeitsangebot (A_0) entsteht Arbeitslosigkeit (A_0-A_1). Werden daraufhin die Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung erhöht (entlang der 1 + b Kurve), dann nimmt die Arbeitslosigkeit stärker zu [A_0-A_2].



Bei einem Rückgang der Arbeitsnachfrage von N_0 auf N_1 sinkt die Beschäftigung statt um A_0 auf A_1 auf A_2.

Abb. 3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beitragssätze langfristig konstant gehalten, wäre das ein Schritt zu mehr Flexibilität der Lohnnebenkosten.

(2) Die Lohneinkommen könnten stärker in einen „Grundlohnbestandteil" mit Fixeinkommenscharakter und in eine flexibel auf die Arbeitsmarktentwicklung reagierende Teilkomponente zerlegt werden[27]. Diese flexible Teilkomponente könnte vorzugsweise eine Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer sein. Es ist ohnehin nur aus politischen Gründen erklärlich, warum die Diskussion um eine (investive) Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland seit den 50er Jahren versandete und in den USA nie in vergleichbarer Weise aufgegriffen wurde. Prüft man investive Gewinnbeteiligungen anhand ökonomischer Kriterien, so erscheinen sie nach wie vor als eine Art Ideallösung für die langfristige Arbeitsmarktpolitik[28]. Sie führen zu mehr Arbeits„kosten"flexibilität. Sie tragen zu gleichmäßigerer Vermögensverteilung bei und sind eines der wenigen effizienten Instrumente, um die Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer zu verändern. Sie stärken die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen und damit ihre Investitionskraft. Sie verbessern die Mitbestimmungschancen der Arbeitnehmer und setzen produktivitätssteigernde Anreize. Selbst wenn ihre beschäftigungssteigernden Wirkungen ausbleiben, wäre der Produktivitätseffekt — im Gegensatz zum Inflationsschub häufig geforderter Staatsausgabenprogramme — positiv zu bewerten[29].

(3) Bei dezentralen Tarifverhandlungen ist die Einhaltung eines vollbeschäftigungskonformen Lohn*niveau*anstiegs aus der Sicht der *einzelnen* Tarifpartner ein „Gut" mit „hohem Öffentlichkeitsgrad". Zahlreiche Vorschläge sind gemacht worden, um bei dezentralen Verhandlungen die Zuständigkeit für die Lohn*hierarchie* zu erhalten, die negativen Folgen der Verhandlungskonkurrenz für die *gesamtwirtschaftliche* Lohn*niveau*entwicklung aber zu vermeiden. Ein Ansatz wäre das japanische System der gleichzeitigen Lohnverhandlungen[30]. Erinnert sei aber auch an den Vorschlag von W. Krelle, die in dezentralen Lohnverhandlungen ermittelten Ergebnisse nach Beendigung der Lohnrunde um den Prozentsatz abzuwerten, um den der

---

[27] Vgl. *Weitzmann*, M.L.: The Case for a Share Economy, Challenge 11/12/1984, S. 34ff. Vgl. auch das in Japan vorherrschende Bonus-System, das sich flexibel an Änderungen der wirtschaftlichen Entwicklung anpaßt.

[28] Vgl. bereits *Külp*, B.: Verteilungspolitik, in: Werner, J./Külp, B.: Wachstumspolitik, Verteilungspolitik, Stuttgart 1971. Neuerdings auch: *Siebert*, H.: Vollbeschäftigung durch Gewinnbeteiligung, in: Wirtschaftsdienst XI/1986, S. 555-559.

[29] Das von *Föhl* vorgebrachte Gegenargument: „Einseitige Begünstigung derjenigen Arbeitnehmer, die das Glück haben, in einem gut verdienendem Betrieb zu arbeiten" scheint uns dagegen von geringem Gewicht zu sein. Auf die gleiche Weise könnte man auch gegen andere Lohnunterschiede argumentieren, da manche Arbeitnehmer „das Glück haben", eine bessere Ausbildung erhalten zu haben, in Branchen mit hoher Arbeitsproduktivität zu arbeiten u.ä. Vgl. *Föhl*, C.: Pläne zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, in: Der Bürger im Staat 20, 1970, S. 207-214, S. 212.

[30] Vgl. *Bombach*: Lohnniveau..., S. 305.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lohn*niveau*anstieg den vollbeschäftigungsneutralen Lohnspielraum übersteigt[31].

Unsere Ausführungen konzentrieren sich auf *Arbeitsmarkt*probleme und damit auf *arbeitsmarkt*politische Ansätze zur Überwindung der Arbeitslosigkeit. Damit soll nicht gesagt werden, daß es keine anderen Ansatzpunkte zum Abbau der Arbeitslosigkeit gibt. Erweitert man die Blickrichtung über den Arbeitsmarkt hinaus, dann erscheint vor allem über eine Erhöhung der Investitionsquote die Arbeitslosigkeit überwindbar zu sein:

(a) Erstens war der Einbruch der Investitionsquote nach 1973 eine zumindest sekundär verstärkende Ursache der steigenden Arbeitslosigkeit. Seitdem verharrt die Investitionsquote auf niedrigem Niveau.

(b) Zweitens müssen heute neue Arbeitsplätze im technischen Sinne neu geschaffen werden, wenn die Arbeitslosigkeit überwunden werden soll. Auch das setzt höhere Investitionen voraus.

(c) Drittens schließlich haben Investitionen einen *positiven Doppeleffekt* auf die Arbeitsmarktsituation. Sie sind Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Ein Anstieg der Investitionsquote würde den Preisspielraum erhöhen, den Reallohnanstieg bremsen und die Rentabilität der Unternehmen verbessern. Gleichzeitig bringen Investitionen einen Produktivitätsschub mit sich, der den beschäftigungsneutralen Lohnerhöhungsspielraum ausweiten würde.

Gelänge eine nachhaltige Anhebung der Investitionsquote, so wäre das eine Art „Königsweg" aus der Unterbeschäftigung. Fraglich ist jedoch, ob z. B. staatliche Investitionsförderprogramme die *gesamtwirtschaftliche* Investitionsquote *nachhaltig* anheben können und ob vom Lohnsektor der entstehende Lohnerhöhungsspielraum nicht rasch aufgezehrt würde.

3. Lohnstarrheiten und Arbeitslosigkeit: die Lohnstrukturproblematik

3.1 Lohnflexibilität und Arbeitskräftemobilität

Obwohl der Vergleich von Arbeitslosenzahl und der Zahl offener Stellen (selbst bei vorsichtiger Interpretation der Statistiken) erkennen läßt, daß das Problem der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland vor allem ein *gesamtwirtschaftliches Niveau*-Problem, das Problem eines *gesamtwirtschaftlichen Fehlbestandes an Arbeitsplätzen* darstellt, konzentriert sich der größte Teil der Regulierungs-/Deregulierungsdebatte auf die „Starrheit der Lohn*struktur*", auf mangelnde Mobilität der Arbeitskräfte und Behinderungen der Anpassungsflexibilität der Unternehmungen auf dem Arbeitsmarkt, beschäftigungspolitisch also eher auf einen „Nebenkriegsschauplatz"[32].

---

[31] Vgl. z. B. *Külp*, B.: Zur Problematik der Tarifautonomie, in: Hamburger Jahrbuch, 17/1972, S. 199-222, S. 216ff.

[32] Vgl. *Lampert*: Möglichkeiten und Grenzen ..., S. 179-186, S. 181.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine marktwirtschaftliche Steuerung nach den Präferenzen der Konsumenten sowie Wirtschaftswachstum und Wohlstandszunahme in einer eng in den Welthandel integrierten Volkswirtschaft sind ohne ständige Strukturanpassungen nicht denkbar. „Motoren" dieses Strukturwandels sind vor allem der Nachfragewandel und der technische Fortschritt (Produkt- und Prozeßinnovationen) sowohl im Inland als auch im Ausland. Die Verschiebungen der Nachfrage- und Angebotsverhältnisse auf den Gütermärkten haben ihr Pendant in abgeleiteten Veränderungen in den Angebots-Nachfrageverhältnissen auf den (zwar nicht homogenen, aber) interdependenten Arbeitsmärkten. Eingebürgert hat sich eine *gedankliche* Untergliederung des Arbeitsmarktes in sektorale, regionale und qualifikatorische Teilarbeitsmärkte.

Würde der Strukturwandel der Arbeitsmärkte analog zu dem der Gütermärkte gesteuert, käme vor allem den *relativen Lohnsätzen* die zentrale Lenkungsfunktion zu. Wird dagegen die Lohnhierarchie durch institutionelle Anpassungsbarrieren zementiert, dann müssen die relativen *Güter*preise die Lenkungsfunktion der relativen Faktorpreise mitübernehmen, oder der Anpassungsbedarf muß durch Mengenreaktionen abgewickelt werden.

Faktormobilität würde — wie auch auf Gütermärkten — die Flexibilität der relativen Preise (tendenziell) ersetzen, durch zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen wird jedoch einerseits der Mobilitätsdruck für die Arbeitnehmer gemindert, andererseits werden die Umsetzungsmöglichkeiten der Unternehmen erschwert und verteuert (Kündigungsschutz, Sozialplankosten etc.).

Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt wird vor allem ausgelöst durch Verschiebungen der aus den Gütermarktverhältnissen abgeleiteten Arbeitsnachfrage. Verbesserte Absatzchancen auf dem Gütermarkt (Preiserhöhungen) und steigende Produktivität der Arbeitnehmer auf den Arbeitsplätzen weiten die Arbeitsnachfrage aus. Verschiebungen des Arbeitsangebots ergeben sich vor allem bei steigenden Einkommen, demographischen Prozessen und Präferenzveränderungen der Erwerbspersonen.

Unterstellt man als Ziel der Unternehmungen „Gewinnmaximierung", dann werden sie danach streben, die Grenzeinnahmen aus den mit dem Arbeitseinsatz erzeugten und verkauften Gütern mit den Grenzausgaben für den Arbeitseinsatz auszugleichen. Ist das *einzelne* Unternehmen sowohl als Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt als auch als Anbieter auf den Gütermärkten „einer unter vielen", dann fallen die Grenzausgaben zusammen mit den Arbeitskosten pro Stunde (pro Arbeitnehmer), die Grenzeinnahmen sind dann das mit dem Güterpreis bewertete physische Arbeitsgrenzprodukt. Güterpreis und Grenzausgaben für Arbeit ergeben sich aus der Gesamtnachfrage und dem Gesamtangebot des jeweiligen Güter- bzw. Arbeitsmarktes.

Geht die Arbeitsnachfrage auf Teilmarkt A zurück und steigt sie auf Teilmarkt B an, dann ergeben sich (vorübergehend) partielle Ungleichgewichte (vgl. Abbildung 4), die durch Lohndifferenzierung (l_B/l_A) bei konstanter Beschäftigung[33] ausgeglichen werden können, falls die Löhne flexibel reagieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Je nach Höhe der Transaktionskosten und der Mobilität der Arbeitnehmer werden die Lohndifferenzen *Wanderungen* induzieren. Ist die Mobilität groß, werden die kurzfristigen Lohndifferenzen durch Arbeitskräfte-Wanderungen eingeebnet.

Die *Höhe* der tatsächlichen Lohndifferenzen im *Zeitpunkt* hängt davon ab, wie lange diese Anpassungsprozesse (Arbeitskräftewanderung) den Ungleichgewichtsprozessen (Arbeitsnachfrageverschiebungen) *nachhinken*. Ein bestimmtes Niveau *dauerhafter* Mobilitätskosten bewirkt, ähnlich wie ein „Zoll auf internationalen Märkten", eine Lohndifferenzierung zwischen Marktsegmenten, die auch auf Dauer nicht durch Faktormobilität ausgeglichen wird.

Sieht man von Wanderungskosten ab, dann ist der jeweilige *Umsetzungsbedarf* ausgelöst durch eine bestimmte Nachfrageverschiebung gegeben durch (A) in Abbildung 4.

Dieser Umsetzungsbedarf ist zunächst *unabhängig* von der Frage, ob die Lohnstruktur sich Angebots-/Nachfrageverschiebungen flexibel anpaßt oder nicht. Allerdings sind die *Art* der Arbeitskräfte-Wanderung und die damit einhergehende Arbeitslosigkeit gänzlich verschieden. Die These, daß eine *starre Lohnstruktur* den *Strukturwandel* behindert[34], übersieht, daß Strukturwandel eher Mobilität der Arbeitnehmer als Flexibilität der Löhne voraussetzt, und sie verwechselt einen *einmaligen* Anstoß (z. B. eine einmalige Nachfrageverschiebung auf den Gütermärkten) mit einer *dauerhaften* Wirksamkeit strukturverschiebender Auslösefaktoren. Ein einmaliger Schock wird bei fester Lohnstruktur unmittelbar zu Arbeitslosigkeit in dem schrumpfenden Segment führen. Wachstum in anderen Segmenten wird dann mit schrittweiser Wanderung der Arbeitskräfte möglich. Bei flexibler Lohnstruktur wird nur *zunächst* die Schrumpfung verhindert, sie läuft allmählich durch die Abwanderung von Arbeitskräften in „Hochlohn"sektoren ab. Welcher Wanderungsprozeß länger dauert, ist unklar. Bei *kontinuierlichem* Wanderungsbedarf stellt sich dagegen nur die Frage, ob bei flexibler oder starrer Lohnstruktur der Anpassungsprozeß weiter hinterherhinkt. Selbst wenn man annehmen könnte, daß dieses „Nachhinken" bei einer starren Lohnstruktur sich mit einem größeren Abstand vollzieht, könnte das nur die These stützen, bei „gleichmäßigem Strukturwandel ist das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit (und das Niveau der offenen Stellen) auf Dauer höher". Ein *Anstieg* der Arbeitslosigkeit wäre damit nur dann zu erklären, wenn der Abstand zwischen Nachfrageverschiebung und Arbeitskräfteumsetzung größer würde. Das aber würde eine *Abnahme* der Mobilität oder eine *Zunahme* in der Geschwindigkeit des Nachfragewandels voraussetzen.

---

[33] Das gilt genau genommen nur, wenn *kurzfristig* das Arbeitsangebot auf *einem* Markt „lohn"unabhängig ist.

[34] Vgl. *Welsch*, J.: Gewerkschaften und Strukturwandel, Köln 1982, S. 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

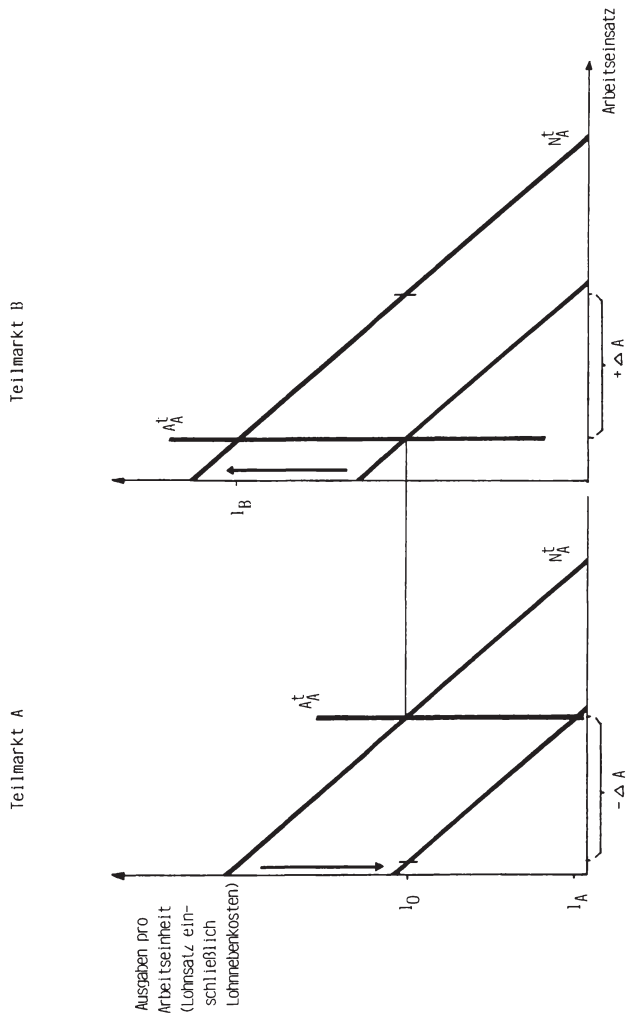


Abb. 4

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch die These von der *globalen Konstanz der Lohnstruktur*[35] bedeutet lediglich, daß sich das *Mischungsverhältnis* der beiden o. g. Anpassungsprozesse im Strukturwandel kaum geändert hat. Schließlich sagt die *Bandbreite* der Lohndifferenzen nichts über die Flexibilität der Lohnstruktur aus. Selbst wenn größere Lohndifferenzen zu beobachten sind, können diese dennoch institutionell völlig starr und gegenüber jedem Angebots-Nachfragewandel inflexibel sein[36]. Die empirischen Ergebnisse der Lohnstrukturforschung sollten daher zunächst theoretisch mit Sorgfalt interpretiert werden[37].

Wird eine Anpassung der Lohnstruktur durch institutionelle Hemmnisse gänzlich verhindert (l_0 bliebe in Abb. 4 in beiden Sektoren konstant), dann entsteht unfreiwillige Arbeitslosigkeit in Höhe von ΔA), zugleich entstehen offene Stellen im selben Umfang. Der langfristige Umsetzungsbedarf ist derselbe. Ob dadurch die Wanderungswilligkeit der entlassenen Arbeitnehmer ($-\Delta A$) in die offenen Stellen ($+\Delta A$) größer ist als die, die durch Lohndifferenzen (l_A/l_B) induziert wird, ist unklar, allerdings werden die umgesetzten Personen *andere* sein. Sind auch auf den Teilmärkten die Arbeitskräfte nicht homogen in bezug auf ihre persönlichen Produktivitätsmerkmale, dann werden bei Lohndifferenzierung vor allem die Arbeitnehmer mit überdurchschnittlicher Produktivität, geringen Wanderungskosten, guter Verwertbarkeit ihrer Eigenschaften im Teilmarkt B (hohes generelles Humankapital) sich „freiwillig" zur Wanderung bereitfinden. Es entsteht *friktionelle* Arbeitslosigkeit (wie sie die Suchtheorie erklärt). Bei starren Lohnrelationen sind es vor allem die unterdurchschnittlich produktiven Arbeitnehmer, die ohne Prüfung ihrer Wiedereinsetzbarkeit und ihrer Wanderungskosten entlassen werden. Es entsteht *unfreiwillige* Arbeitslosigkeit mit höheren personellen Wanderungsnachteilen. Das macht es dann wiederum erforderlich, gerade diese Personenkreise (z. B. durch Kündigungsregelungen) besser zu schützen. Bei strukturellem Wandel als Dauererscheinung ist die Frage der Lohnflexibilität eher eine sozialpolitische Frage (Wer trägt die Umsetzungslasten, in welchem Umfang treten Umsetzungsbelastungen auf?) als ein Problem des Arbeitslosigkeitsniveaus. Dies wäre bei *starrer* Lohnstruktur nur dann höher, wenn der Zeitbedarf für die Arbeitskräftewanderung *größer* wäre und/oder ein größerer Prozentsatz der umzusetzenden Arbeitnehmer sich als Arbeitslose registrieren ließe. Eine weitere Gefahr für das *Niveau* der Arbeitslosigkeit ginge von einer starren Lohnstruktur auch dann aus, wenn dadurch das *gesamtwirtschaftliche Lohnniveau* übermäßig angehoben würde. Diese Gefahr entstünde vor allem dann, wenn die Starrheit der Lohnstruktur aus einer Verteidigung der erreichten Position in der Lohn*hierar-*

---

[35] Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Berlin 1983, S. 134.

[36] Vgl. *Friderichs*, H.: Lohnstrukturdifferenzierung — ein Rezept zur Lösung des Beschäftigungsproblems?, in: Wirtschaftsdienst, 1985/VIII, S. 426-432.

[37] Vgl. *Mieth*, W.: Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen, in: Herder-Dorneich, Ph. (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1982, S. 171 ff. S. 174.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chie resultieren würde. Würde z. B. auch in notleidenden Branchen ein Spitzenplatz in der Lohnhierarchie auf Dauer verteidigt (Beispiel „Stahlindustrie"), wären auch florierende Branchen zu zusätzlichen Lohnerhöhungen gezwungen. Die Starrheit der Lohnstruktur wäre auf diese Weise zu einem eigenständigen, zusätzlich das gesamtwirtschaftliche *Lohnniveau* erhöhenden Einflußfaktor und trüge damit zu einem *globalen* Arbeitsplatzmangel bei. Dies wäre dann als ein spezieller Bestimmungsgrund in Kapitel 2 zu behandeln und soll hier nicht weiter verfolgt werden.

Ist die Geschwindigkeit der „Auslösefaktoren" gegeben[38], dann ist a priori nicht zu sagen, ob bei starren oder flexiblen Lohnrelationen die Umsetzungsgeschwindigkeit höher ist. Möglicherweise ist bei starrer Lohnstruktur bereits der drohende Arbeitsplatzverlust in Teilarbeitsmarkt A verbunden mit sicheren Arbeitsplätzen in Teilarbeitsmarkt B genauso wanderungsstimulierend wie alternativ Lohndifferenzen bei flexibler Lohnstruktur. Der *Umfang* und die *persönlichen Lasten unfreiwilliger* Arbeitslosigkeit, aber auch der Anteil derer, die sich registrieren lassen, dürften jedoch bei starren Lohndifferenzen größer sein[39,40].

Es sind vor allem die *andere Art* und die mit *unfreiwilliger* Arbeitslosigkeit verbundene Umstrukturierung bei *starren* Lohnrelationen, die zu hohen persönlichen Lasten der Arbeitslosen führen und die ergänzende sozialpolitische Maßnahmen (Mobilitätshilfen, Umschulungsmaßnahmen, staatliche Arbeitsvermittlung etc.) auf den Plan rufen. Bei flexibler Lohnstruktur wären diese Maßnahmen weit weniger dringlich, Mobilitätserleichterungen wären lediglich erforderlich, um „extreme" *Lohndifferenzen* zu verhindern, wenn besonders hohe Barrieren für die Arbeitskräfte-Wanderung bestehen. Selbst bei *extremer Arbeitsimmobilität* würden jedoch die Lohndifferenzierungen begrenzt, wenn sie ihrerseits *Kapital*wanderungen (die in Abbildung 4 als Rückverschiebung der Nachfragekurven darzustellen wären) lohnend machen.

Eine rentabilitätsinduzierte Kapitalwanderung, ausgelöst durch Lohndifferenzen, wird dagegen bei starrer Lohnstruktur gestört, solange unfreiwillig Arbeitslose in die bei unveränderten Lohndifferenzen offenen Stellen wandern (müssen). Starrheit der Lohnstruktur erhöht daher u. a. auch die Notwendigkeit

---

[38] Streng genommen sind die Gütermarktsituationen wie auch die Wettbewerbslage eines Unternehmens auf dem Gütermarkt keinesfalls von der Situation auf dem Arbeitsmarkt unabhängig. Unternehmen kalkulieren ihr „Absatzverhalten" und ihr Beschäftigungsverhalten in der Regel *uno actu*.

[39] Vgl. hierzu z. B. *Külp*, B.; *Knappe*, E. u. a.: Verteilungstheorie, 2. Auflage, Stuttgart, New York 1981, S. 102ff. Vgl. auch *Siebert*, H.; *Mohr*, E.: Nachfrage nach Arbeit und Beschäftigung, in: WISU 5/86 VWL 85, S. 245-250. *Görgens*, E.: Lohnstruktur, Mobilität und Beschäftigung, in: WISU 12/86 VWL 169, S. 611-616. Vgl. *Külp*, B.: Die Theorie der Lohnstruktur (I), in: WISU 4/75 VWL 37, S. 161-164. *Külp*, B.: Die Theorie der Lohnstruktur (II), in: WISU 4/76 VWL 40, S. 164-171.

[40] Vgl. *Gundlach*, E.: Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Die Weltwirtschaft, 1986 Heft 1, S. 74-88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

regionalpolitischer Maßnahmen, die ja ihrerseits u.a. auf eine Erhöhung der Kapitalrentabilität abzielen.

Eine weitere unterschiedliche Beurteilung ergibt sich je nach Art des Umsetzungsmechanismus auch in bezug auf das Arbeitslosengeld. Sind Lohndifferenzierungen der Auslöser für „freiwillige" Arbeitskräfte-Wanderungen, so wird die Umsetzung durch Arbeitslosengeld erleichtert. Allerdings wird die Dauer der Suche nach höher bezahlten Arbeitsplätzen ausgedehnt, weil die Opportunitätskosten der Suche sinken, die friktionelle Arbeitslosigkeit nimmt zu. Der Grund ist dann jedoch ein höheres Anspruchsniveau der Wanderungswilligen, was sich in der Regel auch in einem größeren Sucherfolg niederschlägt.

Anders ist es bei starrer Lohnstruktur. Den unfreiwillig Entlassenen wird zum Teil das Verbleiben in ihrer Arbeitslosenrolle erleichtert mit der Folge eher sinkender Vermittlungschancen.

Sicher ist, daß in der Bundesrepublik Deutschland der Strukturwandel in einer Zwischenform, d.h. bei begrenzter Lohnstrukturflexibilität, aber keineswegs starrer Lohnstruktur abgewickelt wird. *Weder* sind die Tariflöhne, die ja nur für *organisierte* Arbeitgeber und Arbeitnehmer Mindestlöhne darstellen, gänzlich abgekoppelt vom Angebots-Nachfrage-Verhältnis des Arbeitsmarktsegments, für das sie gelten, *noch* gilt das für die Effektivverdienste. Auch die heute beobachtbare sektorale, regionale und qualifikatorische Streubreite ist ja historisch entstanden[41]. Die erstaunliche Starrheit der sektoralen Lohnhierarchie, das Aufholen unterer Lohngruppen trotz weit überproportionaler Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, deuten allerdings an, daß *institutionell* bedingt Lohnrelationen auch gegen Marktlagen verteidigt bzw. durchgesetzt werden[42]. Der Tendenz nach wird dann „Schutz vor Lohndruck" gegen „Erhöhung des Arbeitslosigkeitsrisikos" getauscht. Inwieweit das wünschenswert ist, ist letztlich eine normative Frage.

Preistheoretisch kann das „Nichtnachgeben" in den Lohnforderungen der Gewerkschaften als „Verknappung des Arbeitsangebots" angesehen werden, als ein „Kartell der Arbeitnehmer". Diese kartellbedingte „Verknappung" erfordert Angebotszurückhaltung bei allen Kartellmitgliedern (z.B. zwangsweise Arbeitszeitverkürzung) oder „Zwangsausschluß" eines Anbieterteils vom Markt (Arbeitslose). Die Vorschläge von H. Haussmann und H. Giersch, die den Arbeitslosen das Recht zu Einzelverträgen unter Tarif ermöglichen würden, laufen preistheoretisch auf eine individuelle Lohndifferenzierung hinaus. Sie werden heute häufig „negativ beurteilt", als „Balkanisierung der Tariflandschaft" durch betriebsnähere Tarifverträge[43]. Eine ähnliche Art von Lohndiffe-

---

[41] Vgl. *Sadowski*, D.: Beschäftigungspolitik aus der Sicht der Unternehmen. Vortrag gehalten auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1987, Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, erscheint demnächst.

[42] Auch hier geht es natürlich weniger um Löhne als um Arbeitskosten. Vgl. *Friderichs*, H.: Lohnstrukturdifferenzierung ... S. 426-432.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

renzierung mit umgekehrtem Vorzeichen wurde jedoch als „Eindringen in die Differentialgewinne der Unternehmungen" ehemals als verteilungspolitisch effizientes Instrument der Tarifgestaltung betrachtet. Würde man heute fordern, die Löhne sollten *betriebsnah* je nach Gewinnlage der Unternehmen nach unten verringert werden, handelte es sich sogar um eine identische Forderung nach Lohndifferenzierung.

3.2 Starre Lohnstruktur, Kündigungsschutz und Sozialpläne

Implizit wurde bisher unterstellt, daß die Nachfrage- (Angebots-) verschiebungen in den Teilsegmenten des Arbeitsmarktes *unvorhersehbar* sind. Mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit *kalkulierbare Schwankungen* beispielsweise der Güterpreise führen zu kalkulierbaren Schwankungen in der gewinnmaximalen kurzfristigen Arbeitsnachfrage. Für die *kurzfristigen Wechsel* würden sich bei starren Löhnen weder ständige Entlassungen und Neueinstellungen lohnen (Entlassungs- und Neueinstellungskosten) noch ständige massive Lohnanpassungen.

Die Kontrakttheorie[44] erklärt, daß es für Arbeitgeber und Arbeitnehmer günstiger ist, gegen solche *regelmäßigen* Schwankungen (implizite) „Versicherungskontrakte" gegen Lohn- und Beschäftigungsschwankungen abzuschließen (vgl. Abbildung 5). *Weder* ist es vorteilhaft, die Löhne periodisch zwischen (l_1) und (l_2) schwanken zu lassen — ein fester mittlerer Lohnsatz (l_0) eventuell verringert um die „Risikoprämie" des Arbeitgebers nutzt beiden Seiten —, *noch* ist es lohnend, bei (l_0) eine (A_2) bzw. (A_1) entsprechende „hire-and-fire"-Politik zu betreiben. Ein kontrakttheoretisches Gleichgewicht bei (l_0) und (A_0) wäre bei *periodischen* Nachfrageschwankungen optimal.

Würden in einer solchen Situation durch *institutionelle Lohnstarrheiten* die Löhne jeweils auf (l_0) fixiert, wäre dies ohne Auswirkungen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß *administrative* Lohnsätze außer per Zufall kontrakttheoretische Gleichgewichtslöhne treffen. Langfristig stellen kontrakttheoretische Überlegungen *keine* Begründung für eine grundsätzliche Modifikation der an Abbildung 4 illustrierten Probleme dar.

Das langfristige kontrakttheoretische Lohn-Beschäftigungsgleichgewicht (l_0 / A_0) kann durch die Existenz einer Arbeitslosenversicherung gestört werden. Wird nämlich den Arbeitslosen ein Lohnäquivalent (z. B. Arbeitslosengeld) von beispielsweise ($l_{AL} > l_2$) angeboten, dann werden die Arbeitnehmer rationalerweise einen dauerhaften Lohn *oberhalb* von (l_0) fordern. Bei völlig regelmäßigen

---

[43] Vgl. *Wagner*, J.: Mangelnde Faktormobilität — eine Ursache der Arbeitslosigkeit? in: Wirtschaftsdienst 1985/VI, S. 297-303. Die Lohndifferenzierung von l_t nach l_{t-1} wird als „Balkanisierung der Tariflandschaft", von l_{t-1} nach l_t als „Umverteilung zugunsten der Arbeitnehmer durch Eindringen in die Differentialgewinne" bezeichnet.

[44] Vgl. *Stiglitz*, J.E.: Theories of Wage Ridigity, National Bureau of Economic Research, Working Paper No 1442, Princeton, N.J., September 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

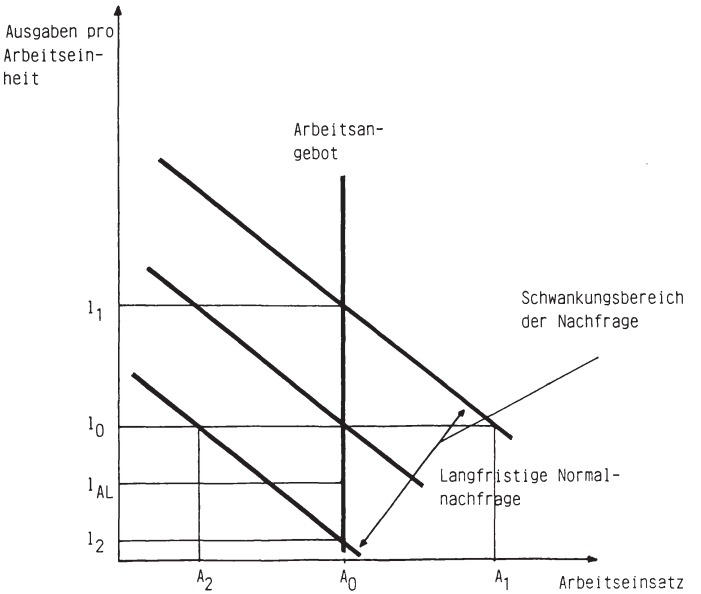


Abb. 5

Nachfrageschwankungen und ohne Risikoprämie für die Arbeitgeber wäre das z. B. $[(l_1 + l_{AL})/2]$. Die auf Dauer akzeptierte Beschäftigung läge unter A. Es wäre dann die Existenz der Arbeitslosenversicherung, die aufgrund kontrakttheoretischer Überlegungen *unfreiwillige* Arbeitslosigkeit verursachen würde[45].

Kündigungsschutz, Sozialpläne bei Entlassungen etc. erhöhen die Kosten bei Verringerung des Arbeitseinsatzes[46]. Sie gelten andererseits auf *Dauer* und über eine Vielzahl von Nachfrageschwankungen hinweg. In Kombination mit starren Löhnen zwingen sie dem Arbeitgeber ein kontrakttheoretisches Kalkül auf.

[45] Denselben Effekt wie das Arbeitslosengeld (63 %, Arbeitslosenhilfe 56 %) hätte die Sozialhilfe, die vor allem einen solchen Einfluß bei unteren Lohngruppen ausüben könnte. Die Sozialhilfe als „absolute", vom Arbeitseinkommen unabhängige Transfers mit starker Familienkomponente erreicht z. B. bei einem 4-Personenhaushalt normalerweise das Einkommensniveau unterer Lohngruppen im öffentlichen Dienst und in der Industrie (alle Leistungsarten zusammen ca. 1.800 DM/monatlich).

[46] Vgl. z. B. *Schellhaaß*, H.-M.: Chancen und Gefahren von Sozialplänen, in: Wirtschaftsdienst 1984/VI, S. 287-290; *Vogel*, O.: Schädliche Sozialpläne, in: Fels, G. et al. (Hrsg.): Soziale Sicherung, Köln 1984, S. 159-163; *Zimmerer*, C.: Belastungen der Betriebe durch Sozialplanabfindungen, in: Fels, G. et al. (Hrsg.): Soziale Sicherung, Köln 1984, S. 140-163; *Hesse*, J: Abfindungsregelungen und vorzeitige Pensionierungen in Sozialplänen, in: PERSONAL, Mensch und Arbeit, Heft 6/1983; iwd, 12. März 1987, Nr. 11: Sozialplan — Der Belastungsfaktor, S. 6-7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechnet das Unternehmen mit *regelmäßigen* Nachfrageschwankungen, starren Löhnen und prohibitiv teuren kurzfristigen Entlassungen, dann wird es ebenfalls den über *mehrere* Perioden optimalen Arbeitseinsatz planen. Bei Nachfrageschwankungen und einem auf (l_0) fixierten Lohn wäre das in Abbildung 5 ebenfalls A_0[47]. Die Beschäftigung geht zwar zurück (von A_1 auf A_0), es entsteht aber keine *unfreiwillige* Arbeitslosigkeit, und auf Dauer ist die Beschäftigung auch nicht geringer als bei einer ständigen kurzfristigen Anpassung des Arbeitseinsatzes an Nachfrageschwankungen. Die Kontrakttheorie geht jedoch von *freiwilligen* Kontrakten aus, in denen dem Arbeitgeber in der Regel eine Risikoprämie in Form eines Abschlages von (l_0) zugestanden werden muß.

Institutionelle Regelungen berücksichtigen nicht unterschiedliche Sicherheitspräferenzen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Außerdem besteht die Gefahr, daß das Sicherheitsäquivalent der Arbeitgeber systematisch *unterschätzt*, der *institutionelle* Kontraktlohn daher zu hoch (über A_0) festgelegt wird. Letzteres könnte allerdings unfreiwillige Arbeitslosigkeit erklären.

Berücksichtigt man jedoch, daß Nachfragerückgänge immer zu einem Teil *überraschend* und unvorhersehbar sein werden, dann wird selbst ein kontrakttheoretisch „richtiger" Festlohn verbunden mit Kündigungsschutz und Sozialplänen die Unternehmen veranlassen, nur diejenigen Arbeitnehmer auf Dauer und daher „kündigungsgeschützt" zu beschäftigen, die mit *Sicherheit nur* von regelmäßigen Nachfrageschwankungen betroffen werden. Darüber hinaus werden die Unternehmen versuchen, eine *Schwankungsreserve* zu „halten", die weder hohen Kündigungsschutz genießt noch hohe Kündigungsverluste (z. B. wegen abzuschreibender Humankapitalinvestitionen) mit sich bringt.

Eine Zunahme der Freisetzungskosten, sei es durch einen erhöhten Verlust an „abzuschreibendem" Humankapital, sei es durch Kündigungsschutz, Sozialpläne oder ähnliches, verstärkt daher „*Dualisierungstendenzen*".

Betrachtet man kontrakttheoretische Überlegungen und Dualisierungstendenzen im Zusammenhang, dann werden folgende Anpassungsalternativen des Arbeitseinsatzes an Nachfrageschwankungen erkennbar:

(1) „Vorhalten" einer Dauerbelegschaft für den voraussichtlich maximalen Arbeitsbedarf (A_1 in Abbildung 5),
(2) Kontrakttheoretisch optimale Dauerbelegschaft (A_0) und
   (a) Tragen der Verluste aus vorübergehendem „Horten" (A_0-A_2) und vorübergehendem Arbeitskräftedefizit (A_1-A_0),
   (b) Deckung des „Spitzenbedarfs" (A_1-A_0) aus einer leicht kündbaren „Reserve" durch vorübergehende Einstellungen (befristete Arbeitsverträge, Leiharbeit u. a.),

[47] Vgl. Siebert/*Mohr*: Nachfrage nach Arbeit ..., S. 247.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Minimierung der Dauerbelegschaft auf den *sicheren* Mindestbedarf (A_2) und Deckung des gesamten Schwankungsbedarfs aus vorübergehend eingestellten, leicht kündbaren Arbeitnehmern.

Welche Strategie die kostengünstigste ist, hängt von vielen Einflußfaktoren ab. Je höher die Kündigungskosten bei Stammbelegschaftsmitgliedern, je geringer die Kündigungskosten bei vorübergehenden Arbeitsverträgen und je weniger dringlich der Spitzenbedarf (z. B. keine Vertragsstrafen bei verspäteter Güterlieferung etc.), um so günstiger wird Alternative 3.

Arbeitnehmer mit besonders strengem Kündigungsschutz (ältere Arbeitnehmer, Schwerbehinderte) finden nur Beschäftigung im stabilen Kern der Stammbelegschaft, der auch in außergewöhnlichen Krisen gehalten werden kann. Großunternehmen sind sich des dauerhaften Bedarfs eines bestimmten Belegschaftsanteils sicher, sie beschäftigen daher auch einen höheren Anteil älterer und schwerbehinderter Arbeitnehmer. Besonders strenger Kündigungsschutz reduziert das Arbeitsplatzangebot für derartige Gruppen. Der strengere Schutz begünstigt besonders geschützte Arbeitnehmer (deren Arbeitsplatzzahl durch den Kündigungsschutz kleiner wird) zu Lasten derjenigen, die sich um Einstellung bemühen müssen.

Es ist daher kein Wunder, daß Ältere und Schwerbehinderte zwar selten entlassen werden, dafür aber geringere Vermittlungschancen haben, wenn sie arbeitslos (z. B. durch Unternehmenszusammenbrüche) werden. Branchen und Unternehmen, die *trendmäßig* schrumpfen, haben daher auch einen besonders hohen Prozentanteil von Arbeitskräften mit strengem Versicherungsschutz[48].

1978 wurde z. B. 7,4 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vom Arbeitgeber gekündigt (ohne Öffentlichen Dienst), dagegen nur 1,8 % der Schwerbehinderten. Auch in Betrieben mit Betriebsrat wurden nur 36 % aller Kündigungen ausgesprochen, obwohl dort 60 % aller Arbeitnehmer beschäftigt sind. Beides könnte als „Erfolg" des „Kündigungsschutzes i. w. S." interpretiert werden. Das bedeutet nicht unbedingt, daß „Kündigungsschutz" auch vor Freisetzung schützt. So waren bei Schwerbehinderten Freisetzungen über Aufhebungsverträge (19,3 %) deutlich häufiger als der Durchschnitt (7,1 %)[49].

Schließlich verändern starre Lohnstrukturen, verbunden mit Kündigungsschutz und Sozialplänen, auch global die *Art* des Strukturwandels. Arbeitsmarktumsetzungen können

(1) innerhalb eines Unternehmens auf internen Arbeitsmärkten geschehen (besondere Kündigungs- und Sozialplankosten entstehen dann nicht)[50],

[48] Vgl. *Frick*, B.: Betriebsräte, betriebliche Personalpolitik und Schwerbehindertenbeschäftigung: Eine Literaturübersicht, unveröffentlichtes Manuskript, Trier 1986, S. 13.

[49] Vgl. *Falke*, J. u. a.: Kündigungsschutzrecht: Untersuchungen der Praxis, in: Bundesarbeitsblatt 5/1981, S. 18-22.

[50] In der Regel sind allerdings solche internen Umsetzungen (vor allem als Folge von Rationalisierungsprozessen) dennoch für Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit Kosten verbunden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) mit Umsetzung von Unternehmen zu Unternehmen verbunden sein (diese Art ist in voller Höhe vom Kündigungsschutz betroffen),
(3) durch Auflösung ganzer Unternehmen geschehen.

Da Alternative (2) durch Kündigungsschutz bei starren Löhnen erheblich verteuert wird[51], werden Unternehmen bei geplantem Verlauf der Unternehmensentwicklung Alternative (1) favorisieren. Kündigungsschutz trägt damit zur Unternehmens*konzentration* und zur Verbreiterung der *internen* Arbeitsmärkte[52] bei. Ungeplante Beschäftigungseinbrüche belasten dagegen Unternehmen mit teuren, nur gegen Zusatzkosten freisetzbaren Arbeitsüberkapazitäten. Die Gefahr, daß unvorhersehbare Nachfragerückgänge gleich zu Alternative (3) führen, wächst, wenn der Kündigungsschutz strenger wird. Firmenzusammenbrüche kleiner bis mittlerer Firmen müßten zunehmen, was letztlich diese nicht zu verhindernde Freisetzungsart besonders geschützter Personenkreise fördert[53].

4. Starre Arbeitszeiten, Arbeitszeitverkürzungen, flexible Arbeitszeiten

Die Diskussion um eine flexiblere Gestaltung der (täglichen, wöchentlichen und jährlichen) Arbeitszeiten ist mehr noch als die Frage des Lohnes und des Arbeitnehmerschutzes ins Zentrum der Deregulierungsdebatte gerückt. Von Arbeitgeberseite werden die Kostensenkungsaspekte flexiblerer Beschäftigungsanpassungen, einer verlängerten Kapitalnutzungsdauer und steigender Arbeitsproduktivität in den Vordergrund gestellt. Folglich geht es den Arbeitgebern um *variable* Wochenarbeitszeiten (37 - 40 Stundenwochen, weniger Beschränkungen der Nacht-, Schicht- und Feiertagsarbeit, Erweiterung der Leiharbeit, Aufwertung von Teilzeitarbeitsverträgen etc.)[54]. Ziel der Gewerkschaften ist eher mehr Einheitlichkeit und Standardisierung bei gleichzeitiger Verkürzung (der Wochenarbeitszeit). Sie stellen den Arbeits*umverteilungs*effekt in den Vordergrund[55].

Wie jede *einheitliche* Regulierung haben institutionell festgelegte Arbeitszeiten bei differenzierten Arbeitszeitwünschen partielle Wohlfahrtsverluste zur Folge. Partielle Vorteile liegen z. B. in einer Senkung der Informationskosten u. a.. Geht man zusätzlich davon aus, daß Beschäftigungs*anpassungen* über Arbeitszeitvariationen bei konstanter Beschäftigtenzahl aufgrund ökonomischer Faktoren (vom Betrieb investiertes Humankapital), aber auch aufgrund

---

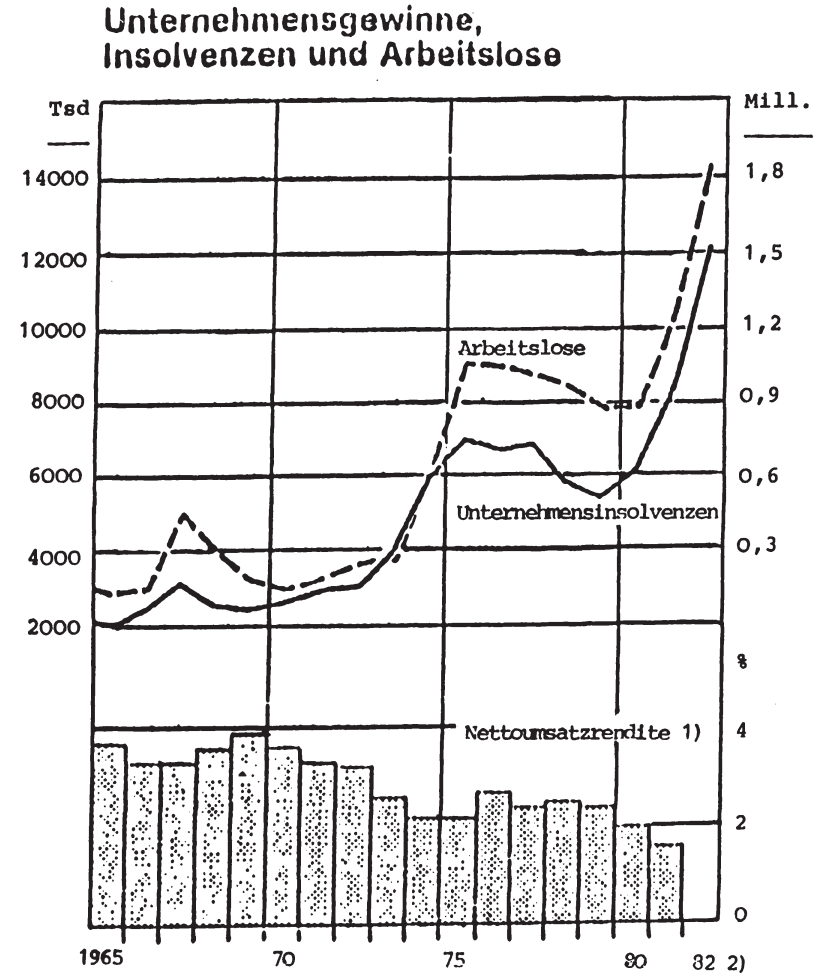
[51] Der abnehmende Trend *zwischen*betrieblicher Umsetzungen könnte daher ein Indiz für größere Lohnstarrheit wie auch sinkenden Umsetzungsbedarf durch verlangsamten Strukturwandel und/oder vermehrte interne Umsetzung sein. Vgl. *Schmidt*: Arbeitsmarkt ..., S. 15ff.

[52] Vgl. zur theoretischen Konzeption interner Arbeitsmärkte z. B. *Singer*, O.: Lohnarbeit und Arbeitsmarkt, Frankfurt a. M. u. a. 1986, S. 289ff.

[53] Verstärkt wird diese Tendenz noch durch den Kündigungsschutz bei Verkauf des Unternehmens mit der Absicht der Sanierung. Diese wird durch die Verpflichtung zur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übernahme aller Beschäftigungsverhältnisse erheblich erschwert: Vgl. z. B. *Watrin*: Sozialpolitische Hemmnisse ..., S. 1228 f. Die Kurven der jährlichen Insolventen und der Arbeitslosenzahlen laufen weitgehend synchron.



Schaubild

[54] Vgl. die ausführliche Behandlung bei *Buttler*: Regulierung ..., S. 16 ff. und die dort zitierten Beiträge.

[55] *Winkler-Büttner*, D.: Arbeitszeitflexibilisierungen aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Buttler/Oettle/Winterstein (Hrsg.): Flexible Arbeitszeit gegen starre Sozialsysteme, Baden-Baden 1986, S. 111.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Regulierungen (Kündigungsschutz, Sozialplan etc.) weitaus kostengünstiger sind als über Anpassungen der Personalstärke, dann sind starre Regelungen gleichbedeutend mit Kostenerhöhungen, weil sie die notwendigen Anpassungsprozesse für die Unternehmungen verteuern.

Ein Teil der Produktionskosten ist weniger von der Zahl der Arbeitsstunden als von der Beschäftigtenzahl abhängig. Beispiele sind die Kosten der Arbeitsplatzausstattung, Gebäudegröße u.v.a.m.. Kostensenkungen ließen sich bei konstantem Arbeitseinsatz durch Verringerung der Arbeitnehmerzahl und Erhöhung der Arbeitszeit erzielen, falls nicht Produktivitätsverringerungen bei längerer Arbeitszeit dem entgegenstehen. Entspricht das nicht den Wünschen der Arbeitnehmer, werden sie durch ihr Angebotsverhalten Lohnzuschläge für unerwünschte Mehrarbeit durchzusetzen versuchen. Vor allem bei hoher Arbeitslosigkeit wäre jedoch eine Tendenz zur Arbeitszeit*verlängerung* wahrscheinlich, auch wenn das den Arbeitnehmerwünschen widerspricht. Umgekehrt können jedoch auch die Arbeitszeitwünsche der Arbeitnehmer oberhalb der durch Tarifverträge, Arbeitszeitverordnungen und betriebliche Arbeitszeitregelungen festgelegten Grenze liegen. Dann besitzt der Arbeitnehmer eine gewisse Anpassungsflexibilität durch das Angebot von Überstunden, aber auch durch ein zweites Beschäftigungsverhältnis und Nebentätigkeiten[56].

Das Unteilbarkeitsproblem ist bei Beschäftigungsanpassungen über die Arbeitnehmer*zahl* größer als über Arbeits*zeit*variationen. Das würde die Kosten vor allem in Kleinbetrieben und in zahlenmäßig kleinen Betriebsabteilungen und Arbeitsfunktionen erhöhen, wenn die Arbeitszeit starr festgelegt wäre[57].

Die Festlegung der Arbeitszeit ist allerdings für den Betrieb weder nach oben noch nach unten eine starre Grenze. Nach unten kann z.B. über Kurzarbeit, nach oben bei Zahlung von Überstundenzuschlägen abgewichen werden. Grenzausgaben für Arbeit weisen daher einen Sprung an der Stelle auf, an der die Belegschaft mit der (täglichen) Regelarbeitszeit beschäftigt ist.

Mittelfristig wird ein Unternehmen versuchen, seine Belegschaftsstärke so auszurichten, daß mit der Regelarbeitszeit gearbeitet werden kann (vgl. Abbildung 6).

Eine zu geringe Belegschaftsstärke mit permanenten Überstunden (z.B. A_1 x $Std._1$ bei $Std._1 > Std._0$) wäre gewinnungünstig ebenso wie eine größere

---

[56] Vgl. *Schwarze*, J.; *Helberger*, Chr.: Nebenerwerbstätigkeit: Ein Indikator für Arbeitsmarktflexibilität und Schattenwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst 1987/II, S. 83-90. In der Bundesrepublik Deutschland üben nahezu 5 Millionen Erwerbspersonen eine Nebentätigkeit aus. Die Nebentätigkeitsquote liegt speziell bei Arbeitslosen bei 17%.

[57] Auf solche regulierungsbedingten Schwellenwerte und Diskontinuitäten im Kostenverlauf hat u.a. Watrin hingewiesen, z.B. bei einem Anwachsen der Belegschaft über 20 Arbeitnehmer. Dann sind zwei weitere Betriebsratsmitglieder erforderlich, bei Betriebsänderungen ist ein Sozialplan aufzustellen u.v.a.m. Vgl. *Watrin*: Sozialpolitische Hemmnisse ..., S. 121.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

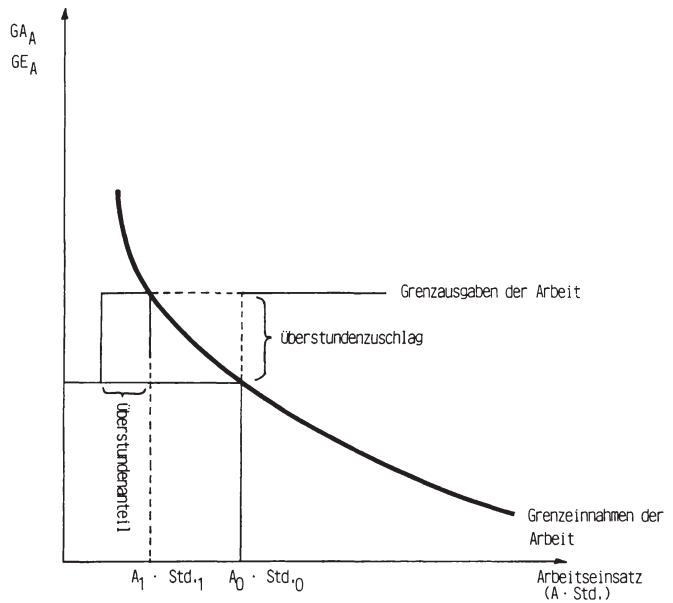


Abb. 6

Belegschaftsstärke mit dauerhafter „Kurzarbeit", da in diesem Fall die Kapitalnutzungsdauer am Arbeitsplatz geringer wäre[58].

Mehr Arbeitszeitflexibilität könnte die Beschäftigung dann erhöhen, wenn der Sprung der Grenzausgaben bei Überschreitung der vertraglich festgelegten Regelarbeitszeit zugunsten eines gleitenden Anstiegs der Grenzausgaben entfiele und eine flexiblere vertragliche Arbeitszeitgestaltung die Arbeitsproduktivität erhöhen würde (Verschiebung der Grenzeinnahmenkurve nach oben).

Auf einem anderen Weg erhofft man sich durch eine generelle, einheitliche, institutionell vorgegebene *Verkürzung* der Wochenarbeitszeit eine Zunahme der Beschäftigtenzahl. Ein einfacher *Austausch* zwischen Arbeitnehmerzahl und Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer soll dies bewirken. Das setzt aber u.a. Konstanz der Gesamtarbeitsnachfrage (in Stunden) voraus und keinerlei Austauschkosten. Da es sich um eine vorgeschriebene Umstellung *ohne* entsprechend ökonomische Anreize in diese Richtung handelt, wird ein Großteil des Austausches einfach deshalb unterbleiben, weil er Kosten verursacht. Das wäre nur dann ohne Rückwirkungen auf die Gesamtnachfrage nach Arbeit, wenn dies als Teilverwendung des Produktivitätsanstiegs betrachtet würde, die sonstigen Arbeitskosten also entsprechend weniger steigen würden. Es ist jedoch

[58] Vgl. *Siebert/Mohr*: Nachfrage nach Arbeit ..., S. 249.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Gegenteil zu erwarten, daß sich die Beschäftigten Arbeitnehmer nicht mit einem Lohnsatzanstieg in Höhe des Produktivitätszuwachses zufrieden geben werden, da ihr Einkommen dann im Umfang der Arbeitszeitverkürzung zurückgehen würde. Schon gar nicht werden sie eine Unterschreitung des Produktivitätsanstiegs akzeptieren. Erhalten sie gar zum Ausgleich der Arbeitszeitverkürzung einen *zusätzlichen* Lohnaufschlag, geht die Gesamtarbeitsnachfrage arbeitskostenbedingt zurück. Ob dann der Arbeitskosteneffekt oder der Austauscheffekt überwiegt, ist eine offene Frage. Trotz geringerer Arbeitszeit könnte die Zahl der Arbeitslosen durchaus ansteigen.

Zahlreiche nicht kalkulierbare Sekundärwirkungen machen den Gesamteffekt einer generellen, zwangsweisen Arbeitszeitverkürzung außerdem unsicher:

— Die Arbeitsstundenproduktivität könnte steigen, wenn mehr Arbeitnehmer kürzere Zeit arbeiten — ein gleichzeitig positiver wie negativer Arbeitsnachfrageeffekt.

— Die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung könnte sich ebenfalls verändern, ohne klar prognostizierbare Tendenz.

— Starke Einflüsse gehen auf die Investitionsgüternachfrage (sinkend und damit langfristig die Produktivität verringernd), die Konsumgüternachfrage (steigend wegen zunehmender Freizeit) und den Exportüberschuß (sinkend wegen Einbußen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) aus[59].

Ein kostenneutraler Austausch zwischen Arbeitszeit und Arbeitnehmerzahl ist keinesfalls zu erwarten. Daher ist selbst bei einer (unwahrscheinlichen) Arbeitszeitverkürzung *ohne* Lohnausgleich nicht sicher mit einer Zunahme der Arbeitnehmerzahl zu rechnen.

Während also bei einer Arbeitszeitflexibilisierung der Beschäftigungserfolg vor allem von möglichen Produktivitätssteigerungen (und Senkungen der Anpassungskosten) abhängig ist, ist eine Arbeitszeitverkürzung (aufgrund der zu erwartenden Kostensteigerungen beim Lohnausgleich) eher schädlich.

Als unmittelbares Instrument der Beschäftigungspolitik sind beide eher negativ zu beurteilen. Sinnvoller erscheint eine langfristige Betrachtung der Arbeitszeitfrage vor dem Hintergrund ihrer Auswirkungen auf die Chancengleichheit und ihrer Wohlfahrtswirkungen[60]. In dieser Hinsicht spricht vieles für mehr Arbeitszeitflexibilität.

---

[59] Vgl. *Knappe*, E.: Arbeitszeitverkürzung — ein geeignetes Mittel zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, in: WISU 8 Jg., 1979, S. 25-31: *Knappe*, E.: Arbeitslosigkeit und Arbeitszeitverkürzung im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, in: WISU 7. Jg., 1978, S. 589-592.

[60] Vgl. *Schlotter*, H.-G.: Individuelle und soziale Ziele der Arbeitszeitgestaltung, in: Buttler/Oettle/Winterstein (Hrsg.): Flexible Arbeitszeit gegen starre Sozialsysteme, Baden-Baden 1986, S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literaturverzeichnis

Albeck, H.: Marktwirtschaftliche Lösungen von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 26. Jg./5/1987.

Berthold, N.: Lohninflexibilitäten und Arbeitsmarktungleichgewichte, Habilitationsschrift, Freiburg 1986.

Berthold, N.; *Klöckers*, H.-J.: Der Beitrag der Effizienzlohntheorie zur Erklärung von Lohnstarrheiten: Ein „adverse selection"-Ansatz, Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, 1986.

Berthold, N.; *Külp*, B.: Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherungen auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, Berlin 1987.

Bombach, G.: Lohnniveau, Lohnstrukturen und Beschäftigung, in: List-Forum, 13/1985/86, Heft 5, S. 287-307.

Bußmann, L.: Flexibilisierung als Mittel der Arbeitsmarktpolitik? Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Heft 46, Nordrhein-Westfalen in der Krise — Krise in Nordrhein-Westfalen, Berlin-München 1985.

Buttler, F.: Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 152/II, hrsg. v. Buttler, F. u.a., Berlin 1986.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Abschwächung der Wachstumsimpulse, Berlin 1981.

— Auswirkungen des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt, Berlin 1983.

Eckert, H.: Die Personalzusatzkosten in der Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, 46, 7/1977.

Eickhof, N.: Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 5, 1986, S. 122-134.

Falke, J. u.a.: Kündigungsschutzrecht: Untersuchungen der Praxis, in: Bundesarbeitsblatt 5/1981, S. 18-22.

Föhl, C.: Pläne zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, in: Der Bürger im Staat 20, 1970, S. 207-214.

Franke, S.F.: Reallohn, Mobilität und Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst 1986, S. 245-251.

Frick, B.: Betriebsräte, betriebliche Personalpolitik und Schwerbehindertenbeschäftigung: Eine Literaturübersicht, unveröffentliches Manuskript, Trier 1986.

Friderichs H.: Lohnstrukturdifferenzierung — Ein Rezept zur Lösung des Beschäftigungsproblems?, in: Wirtschaftsdienst 1985/VIII, S. 426-432.

Gaugler E.; *Krüsselberg*, H.-G.: Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, (Wirtschaftspolitische Kolloquien der Adolf-Weber-Stiftung, 13), Berlin 1986.

Görgens, E.: Lohnstruktur, Mobilität und Beschäftigung, in: WISU 12/86, S. 611-616.

Gundlach, E.: Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Die Weltwirtschaft, 1986 Heft 1, S. 74-88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gundlach, E.; *Schmidt*, K.-D.: Das amerikanische Beschäftigungswunder: Was sich daraus lernen läßt, Kieler Diskussionsbeiträge 109, Kiel 1985.

Hesse, J.: Abfindungsregelungen und vorzeitige Pensionierungen in Sozialplänen, in: PERSONAL, Mensch und Arbeit, Heft 6/1983, S. 227-232.

iwd, 12. März 1987, Nr. 11: Sozialplan — Der Belastungsfaktor.

Knappe, E.: Arbeitslosigkeit und Arbeitszeitverkürzung im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, in: WISU 7. Jg., 1978, S. 589-592.

— Arbeitszeitverkürzung — ein geeignetes Mittel zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, in: WISU 8. Jg., 1979, S. 25-31.

Külp, B.; *Knappe*, E. u. a.: Verteilungstheorie, 2. Auflage, Stuttgart, New York 1981.

— Die Theorie der Lohnstruktur (I u. II), in: WISU 4/76, S. 161-164 u. 164-171.

— Ein graphisches Modell zur modernen Ungleichgewichtstheorie (I u. II), in: WISU 1/2/1987, S. 47-53 u. 105-108.

— Verteilungspolitik, in: Werner, J.; Külp, B.: Wachstumspolitik, Verteilungspolitik, Stuttgart 1971.

— Zu wenig Nachfrage oder zu hohe Reallöhne? Keynesianer und „Klassiker" in Auseinandersetzung über die Ursachen der Arbeitslosigkeit, in: Wehling, H.-G. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit, Stuttgart 1984.

— Zur Problematik der Tarifautonomie, in: Hamburger Jahrbuch, 17/1972, S. 199-222.

Külp, E.; *Knappe*, E. u. a.: Verteilungstheorie, 2. Auflage, Stuttgart, New York 1981.

Lampert, H.: Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst 1986/IV, S. 179-186.

— Wettbewerbsintensivierung in der gesetzlichen Krankenversicherung und Solidarausgleich, in: Sozialer Fortschritt, 1987/3, S. 54-59.

Mieth, W.: Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen, in: Herder-Dorneich, Ph. (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 127, Berlin 1982.

Olson, M.: Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen 1985.

Rehn, G.: Die Gesellschaft der freien Wahl, in: Külp, B.; Stützel, W. (Hrsg.): Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973.

Roppel, U.: Welche Ursachen hat die Arbeitslosigkeit, in: Wehling, H.-G. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart 1978.

Sadowski, D.: Beschäftigungspolitik aus der Sicht der Unternehmen, Vortrag, gehalten auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1987, Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, erscheint demnächst.

Salowski, H.: Personalzusatzkosten in westlichen Industrieländern, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, 40/41, 1/2/1977.

Schellhaaß, H.-M.: Chancen und Gefahren von Sozialplänen, in: Wirtschaftdienst 1984/VI, S. 287-290.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlotter, H.-G.: Individuelle und soziale Ziele der Arbeitszeitgestaltung, in: Buttler, Oettle, Winterstein (Hrsg.): Flexible Arbeitszeit gegen starre Sozialsysteme, Baden-Baden 1986.

Schmidt, K.-D.: Arbeitsmarkt und Bildungspolitik, Tübingen 1984.

Schwarze, J.; *Helberger* Chr.: Nebenerwerbstätigkeit: Ein Indikator für Arbeitsmarktflexibilität und Schattenwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst 1987/II, S. 83-90.

Sengenberger, W.: Mangelnde Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt als Ursache der Arbeitslosigkeit?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Löhne, Arbeitsbedingungen und Beschäftigung, 1986.

Siebert, H.: Vollbeschäftigung durch Gewinnbeteiligung, in: Wirtschaftsdienst XI/1986, S. 555-559.

Siebert, H.; *Mohr*, E.: Nachfrage nach Arbeit und Beschäftigung, in: WISU 5/86, S. 245-250.

Singer, O.: Lohnarbeit und Arbeitsmarkt, Frankfurt a.M. u.a. 1986.

Stiglitz, J.E.: Theories of Wage Rigidity, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 1442, Princeton, N.J., September 1984.

Thiemeyer, Th.: Honorierungsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ferber, C.v. u.a. (Hrsg.): Kosten und Effizienz im Gesundheitswesen, München 1985.

Vogel, O.: Schädliche Sozialpläne, in: Fels, G. et. al. (Hrsg.): Soziale Sicherung, Köln 1984.

Wagner, J.: Mangelnde Faktormobilität — eine Ursache der Arbeitslosigkeit? in: Wirtschaftsdienst 1985/VI, S. 297-303.

Watrin, Chr.: Sozialpolitische Hemmnisse für die betriebliche Flexibilität, in: Fels, G. u.a. (Hrsg.): Soziale Sicherung, Köln 1984.

Weitzmann, M.L.: The Case for a Share Economy, Challenge 11/12/1984.

Welsch, J.: Gewerkschaften und Strukturwandel, Köln 1982.

Winkler-Büttner, D.: Arbeitszeitflexibilisierungen aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Buttler, Oettle, Winterstein (Hrsg.): Flexible Arbeitszeit gegen starre Sozialsysteme, Baden-Baden 1986.

Wolf, K.: Das Tarifvertragswesen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, 68/69, 5/6/1979.

Zimmerer, C.: Belastungen der Betriebe durch Sozialplanabfindungen, in: Fels, G. et. al. (Hrsg.): Soziale Sicherung, Köln 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konfliktmilderungen für junge Familien im Arbeitsprozeß durch „Regulierung“ oder „Deregulierung“?

Von *Max Wingen* und *Martin Votteler*, Stuttgart

1. Einführende Bemerkungen

Die Akzeptanz einer strukturgestaltenden Funktion der Sozialpolitik[1] setzt voraus, daß in unserer Gesellschaft konkrete, allerdings nicht unbedingt von allen in gleicher Weise angenommene Vorstellungen über die optimale Gestaltung unserer Lebensverhältnisse bestehen. Damit stellt sich dann aber fast zwangsläufig die Frage, wie sich diese Ordnungsvorstellungen im einzelnen verwirklichen lassen. Das zu lösende Problem liegt darin, in unserer sozialstaatlich verfaßten Gesellschaft sozialmarktwirtschaftlicher Prägung die für die Zielerreichung geeignetsten Maßnahmen zu entwickeln und zieladäquat einzusetzen.

Im folgenden werden vor dem Hintergrund von Konfliktpotentialen im Verhältnis von Familie und Arbeitswelt ausgewählte strukturgestaltende Maßnahmen zur Konfliktmilderung für junge Familien im Arbeitsprozeß behandelt. Inwieweit im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen von Regulierung oder Deregulierung gesprochen werden kann, hängt in erster Linie von der Definition dieser Begriffe ab. Bei derartigen Definitionsversuchen ist zu beachten, daß die Begriffe „Regulierung“ bzw. „Deregulierung“ häufig irreführende Assoziationen wecken können; so weist B. Molitor auf das verschiedentlich bestehende Mißverständnis hin, Deregulierung negiere in bestimmten Bereichen jegliche rechtliche Ordnung; tatsächlich bestehe aber für einzelne Bereiche das Problem, die richtige *Art* der Regulierung zu finden[2]. Aber nicht nur die Art und Weise der Regulierung erscheint wichtig, sondern auch die *Dichte* von Regulierungen. Quantität kann hier in Qualität umschlagen, nämlich in eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Deregulierung bedeutet insofern nicht Abbau von jedweden regulierenden staatlichen Eingriffen, sondern — unter Umständen auf der Grundlage von gesetzlichen oder tarifvertraglichen Rahmenregelungen — die Schaffung und Sicherung von

[1] Schon 1946 wies Ludwig *Preller* darauf hin, daß Sozialpolitik nicht nur als eine staatliche bzw. gesellschaftliche *Fürsorge* für bestimmte notleidende Bevölkerungsgruppen aufgefaßt werden kann, sondern daß sie vielmehr alle Maßnahmen umfaßt, die auf die bestmögliche *Gestaltung* des Sozialgefüges, insbesondere im Hinblick auf das Arbeitsleben der Gesellschaftsmitglieder, zielen. L. *Preller*, Kernfrage des Aufbaus, Stuttgart 1946, S. 8.

[2] B. *Molitor*, Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, in: ORDO, 37/1986, S. 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gestaltungsspielräumen dort, wo andernfalls durch Überregulierung marktwirtschaftliche Prozesse behindert werden. Deregulierung im Spannungsfeld von Familienleben und Arbeitswelt fordert damit andere Träger des Soziallebens heraus, dann verstärkt Aufgaben eigenverantwortlich zu übernehmen, wenn vom Gesetzgeber die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen wurden.

Auch Familien brauchen zur optimalen Entfaltung ihrer „jenseits von Angebot und Nachfrage" erbrachten personprägenden und gesellschaftsbildenden Leistungen Handlungsspielräume, die durch (staatliche) Regulierungen in verschiedenen politischen Handlungsfeldern abzusichern sind, je nach Problemlage aber auch durch Verzicht auf zusätzliche Regulierungen erweitert werden können. Durch ordnungspolitische Rahmensetzung sowie gegebenenfalls durch prozeßpolitische Eingriffe muß der einzelne in die Lage versetzt werden, sowohl in der Familie als auch im Arbeitsleben unter menschenwürdigen Bedingungen seine Vorstellungen von personaler Entfaltung zu verwirklichen. Damit dürften nach den vorliegenden familien- und bevölkerungswissenschaftlichen Einsichten zugleich auch wichtige Vorbedingungen für ausgeglichenere demographische Strukturen in unserer Gesellschaft geschaffen werden.

Zentraler Aspekt der vorliegenden Untersuchung ist der Nachweis, daß trotz der Ausweitung staatlicher Aktivitäten im Bereich Familie/Arbeitswelt über mehrere Jahrzehnte hinweg, insbesondere aufgrund sich wandelnder Arbeits- und Familienstrukturen, fortdauernd sowohl Bedarf an Regulierung als auch an Deregulierung besteht. Dabei begründen gerade Konfliktsituationen tendenziell Regulierungsbedarf; zumindest legen sie den Gedanken daran nahe. Insofern muß auch angesichts des hohen Gutes der persönlichen Freiheit, das im übrigen auf mehr materiell abgesicherte Wahlmöglichkeiten des einzelnen verweist, die Sorge ernst genommen werden, daß generalisierende Deregulierung dem Problem nicht angemessen sein könnte.

2. Die Problemlage junger Familien im Spannungsfeld von Arbeitswelt und Familienleben

2.1 Wandel der „traditionellen" Familienstrukturen in einer sich verändernden Arbeitswelt

Familien bilden generell und erst recht in hochentwickelten Industriegesellschaften zentrale soziale Lebenseinheiten, die für die Familienmitglieder wie auch für den gesamtgesellschaftlichen Prozeß unverzichtbare (Vor-)*Leistungen* erbringen[3]. Aus ihrer Einbindung in das sozio-kulturelle System der jeweiligen

[3] Hierzu sei verwiesen auf den 1. Familienbericht der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestagsdrucksache V/2532, Bad Godesberg 1968, S. 7f. Speziell im Blick auf die Leistungen der Familien für das Betriebsgeschehen vgl. M. *Wingen*, Der Betrieb als Träger von Familienpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 1/1960, S. 17f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesellschaft unter Einschluß der Arbeitswelt ergeben sich vielfältige wechselseitige Wirkungszusammenhänge. So vermögen einerseits die spezifischen Leistungen von Familien (z. B. Wahrung der Generationenfolge, Auf- und Erziehen der Kinder) gesamtgesellschaftliche Veränderungen zu beeinflussen, andererseits lassen auch grundlegende kulturelle, politische und wirtschaftliche Wandlungen in einer Gesellschaft Bedeutung, Struktur und Leistungsfähigkeit der Familien nicht unberührt. Insofern spielen Familien sowohl eine gesellschaftsstrukturgestaltende als auch eine von äußeren Bedingungen bestimmte Rolle.

Unabhängig von unterschiedlichen Akzentuierungen des Familienbegriffs kommt für das heutige generelle Verständnis von Familie den sozioökonomischen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen seit dem 19. Jahrhundert besondere Bedeutung zu. Mit der beginnenden und fortschreitenden industriell geprägten Wirtschaftsweise haben sich neue Formen der Beziehungen zwischen den Generationen herausgebildet. Dieser Prozeß scheint im übrigen heute noch ebensowenig abgeschlossen zu sein wie dementsprechend auch die Entwicklung des begrifflichen Verständnisses von Familie selbst. Wenn der historische Funktionswandel der Familie mit seinen binnenstrukturellen Merkmalen wie auch mit sich verändernden Außenbeziehungen der Familien zu anderen Lebensbereichen beschrieben wird, so ist dabei die jeweilige zeitgeschichtliche Erscheinungsform der Familie zu berücksichtigen.

Der heutige Begriff von „Familie" stellt sich recht vielschichtig dar; Tendenzen einer Pluralisierung familialer Lebensformen scheinen eher zuzunehmen. Familiensoziologisch beginnt Familie im engeren Sinne dann, wenn (Ehe-) Partner zu Eltern werden. Für die Familienpolitik ist aber zudem ein erweiterter Familienbegriff interessant, der auch das weitere Verwandtschaftssystem mit einbezieht, wie es z. B. bei Mehrgenerationenfamilien zum Ausdruck kommt. Für das begriffliche Verständnis von Familie ist die zu behandelnde familienpolitische Fragestellung wichtig; in unserem Zusammenhang steht die Struktur der Kernfamilie, d. h. das Elternpaar — im Einzelfall kann es sich auch um Alleinerziehende handeln — mit kleinen, noch heranwachsenden Kindern im Vordergrund.

Im Laufe des Industrialisierungsprozesses wurde die produktive Arbeit zunehmend aus den Familienhaushalten herausverlagert; das bedeutete, die einzelnen Familienmitglieder wurden unabhängig von ihrer Familie selbst mit Erwerbskraft ausgestattet, was seinerseits ihre Individualität und — je nach Ausmaß von Familienpflichten — ihre regionale Mobilität förderte. Zudem wurden mit durchweg zunehmenden realen Pro-Kopf-Einkommen in den Familienhaushalten die produktiven Aktivitäten von der häuslichen Selbstversorgung auf die *Marktversorgung* übertragen. Sieht man einmal von den Großhaushalten ab, werden heute größtenteils die Produkte völlig losgelöst vom Familienhaushalt in gewerblichen Unternehmen hergestellt und innerhalb des Haushalts lediglich verbraucht. Dort, wo die Mehrzahl der Menschen in Haushalten mit überwiegender Selbstversorgung lebte, gab es keine eindeutige

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unterscheidung zwischen den im Erwerbsleben Stehenden und den „Erwerbsinaktiven". Jeder war grundsätzlich je nach seiner Leistungsfähigkeit an den produktiven Aktivitäten beteiligt und erhielt seinen Lebensunterhalt gemäß herrschender Sitte. In Verbindung mit dem Ausbau von Marktbeziehungen ergab sich eine deutliche Differenzierung zwischen „marktaktiven" und „marktpassiven" Gesellschaftsmitgliedern[4]; zugleich weiteten sich die ökonomischen Beziehungen der Menschen über den Raum ihrer unmittelbaren Umgebung hinaus aus. Aufgrund der Entstehung dieser immer komplexer werdenden, marktgebundenen, d.h. anonymen wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Menschen über teilweise große räumliche Entfernungen hinweg lösten sich die alten verwandtschaftlichen, zünftischen oder gemeindlichen Solidaritäten auf. Neue, umfassende Solidar*systeme* mußten geschaffen werden, innerhalb derer sich in jüngerer Zeit noch wieder verstärkt ein Selbsthilfesektor mit partieller Eigenständigkeit der Einzelnen neben dem Marktsektor herausgebildet hat[5].

Wird der Prozeß der Verlagerung von Familientätigkeit auf außerhäusliche Erwerbstätigkeit unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten betrachtet, zeigt sich grundsätzlich, daß die *Frauen* im Vergleich zu den Männern diesen Übergang mit Verspätung, dann allerdings beschleunigt vollzogen haben[6]. Für die verheirateten Frauen verlief die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung dabei etwas anders als für ledige Frauen. Zwar nahm vor dem 2. Weltkrieg auch die Zahl der verheirateten Frauen, die vorwiegend als „mithelfende Familienangehörige" in *familialen* Arbeitsstellen beschäftigt waren, kontinuierlich zu, aber bis 1950 war das Bild *nichtfamilialer*, marktvermittelter Erwerbsarbeit fast ausschließlich — zumindest was die Ober- und Mittelschicht betrifft — von jungen ledigen Frauen geprägt, die vor ihrer Ehe erwerbstätig waren und mit der Heirat oder kurz danach aus dem Erwerbsleben ausschieden. Mit dem schnellen wirtschaftlichen Strukturwandel während der Aufbauphase der Bundesrepublik lösten sich die traditionellen, familialen Arbeitsplätze der verheirateten Frauen

[4] Bei den „marktpassiven" Gesellschaftsmitgliedern handelt es sich nicht nur um die „nicht-mehr-erwerbstätige Generation", sondern in gleicher Weise auch um die „noch-nicht-erwerbstätige Generation" sowie um die Nicht-Erwerbstätigen innerhalb der „erwerbstätigen Generation"; vgl. O. *v. Nell-Breuning*, Soziale Sicherheit? Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, Freiburg, Basel, Wien 1979, S. 86f.

[5] Zur Entwicklung dieser neuen Solidarsysteme vgl. F.-X. *Kaufmann*, L. *Leisering*, Demographische Veränderungen als Problem für soziale Sicherungssysteme, in: IBS-Materialien Nr. 15, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Universität Bielefeld 1984, S. 124f. In diesem Zusammenhang kann der private Haushalt auch als „kleine Fabrik" und „informelles soziales Netzwerk" bezeichnet werden; W. *Glatzer*, R. *Berger-Schmitt*, Die unterschätzten Haushalte, Das Leistungspotential der privaten Haushalte und der informellen sozialen Netzwerke, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4/1987, S. 241.

[6] Vgl. K. *Ellwanger*, Zur Geschichte der Frauenarbeit, Frauen im Erwerbsleben: Sozial- und arbeitsmedizinische Aspekte; Sonderdruck der Sozial- und Arbeitsmedizinischen Akademie Baden-Württemberg in Verbindung mit der Universität Ulm (1986), S. 9ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

größtenteils auf; falls die Frauen nach ihrer Verheiratung weiterhin erwerbstätig sein wollen, sind sie nun zur Übernahme nichtfamilialer, marktvermittelter Arbeit gezwungen[7].

Aufgrund der verlängerten Ausbildungszeiten ging zwar die Erwerbsbeteiligung der jungen, ledigen Frauen zwischen 1960 und 1975 drastisch zurück; gleichzeitig wurde es jedoch für verheiratete Frauen mit steigendem Ausbildungsniveau immer selbstverständlicher, außerhalb des Haushalts einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Entscheidung für oder gegen eine Erwerbstätigkeit ist dabei selten monokausal begründet zu sehen; vielmehr spielen hier eine Reihe unterschiedlicher Erwerbsmotive in Verbindung mit den jeweils individuellen und familiären Umständen eine Rolle[8]. Für die Entscheidung zu einem Verzicht auf Erwerbstätigkeit ist die Eheschließung, in vielen Fällen sogar die Geburt des ersten Kindes, immer seltener ein signifikantes Ereignis. Im Zusammenhang mit dem veränderten Rollenverständnis der Frauen, zurückgehenden Kinderzahlen sowie einer weitreichenden Technisierung der Hausarbeit möchten nur wenige Frauen ganz auf eine Erwerbstätigkeit im Rahmen ihrer Lebensplanung verzichten. Häufig sehen sich auch die Ehefrauen aufgrund einer im Vergleich zu den Ledigen schlechteren Einkommenssituation der Familien gezwungen, ihre Erwerbstätigkeit fortzusetzen bzw. wieder aufzunehmen, nachdem die Kinder ein gewisses Alter erreicht haben, um einen einmal erreichten Lebensstandard nicht endgültig aufgeben zu müssen[9]. Die nachfolgenden Schaubilder verdeutlichen, daß (verheiratete) Frauen inzwischen deutlich seltener bzw. für kürzere Zeiträume ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen. In Verbindung mit der bei älteren Frauen anzutreffenden Tendenz, häufiger wieder in das Erwerbsleben zurückzukehren, ergibt sich daraus die hauptsächliche Begründung für die zunehmende Erwerbsquote von Frauen mit Kindern in den letzten Jahren.

---

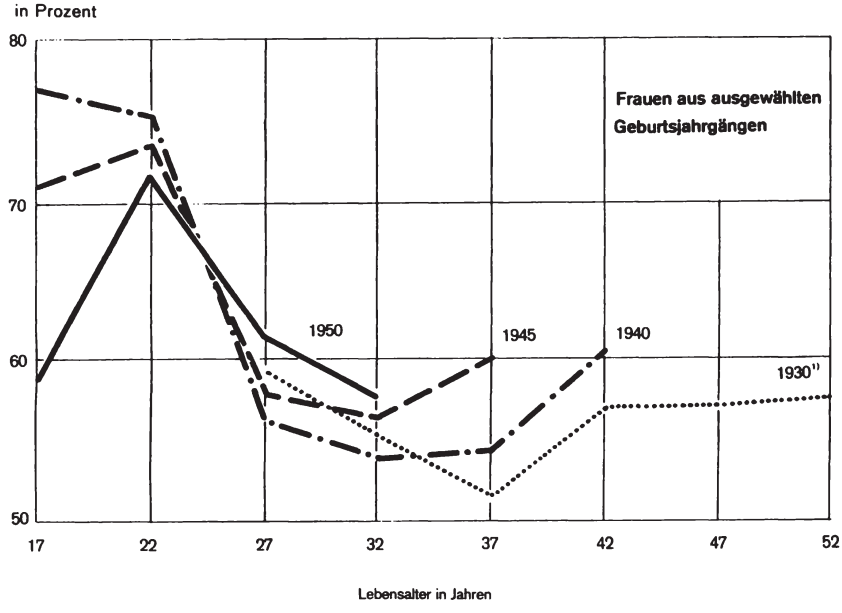
[7] A. *Willms*, Grundzüge der Entwicklung der Frauenarbeit von 1880 bis 1980, in: W. Müller, A. Willms, J. Handl, Strukturwandel der Frauenarbeit 1880 — 1980, Frankfurt, New York 1983, S. 34ff.; zur Abgrenzung von familialer und nichtfamilialer Erwerbsarbeit vgl. ebenda S. 27.

[8] Eine lebenslange Familientätigkeit ist immer seltener eine Lebensperspektive für verheiratete Frauen; Ch. *Tophoven-Triltsch*, Familiengründung — Neue Entscheidungstheorien und ihre Kritik aus sozialpolitischer Sicht, Köln 1987, S. 127. Das dominierende Gewicht „ökonomischer" Gründe für die Erwerbstätigkeit von Müttern in breiten Schichten konnte anhand einer Zusatzerhebung zum Mikrozensus für Baden-Württemberg (1982) nachgewiesen und damit die vom Allensbacher Institut für Demoskopie aufgestellte These von der primär „immateriell" begründeten Erwerbstätigkeit von Müttern („Freude am Beruf" u.ä.) deutlich relativiert werden; vgl. G.-R. *Rückert*, M. *Votteler*, Die Erwerbstätigkeit von Müttern und die Betreuung ihrer Kinder in Baden-Württemberg — Ergebnisse einer Mikrozensus-Zusatzerhebung vom April 1982 —; Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Heft 13, hrsg. v. Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1985, S. 140f.

[9] J. *Warnken*, Überlegungen zur weiteren Entwicklung des Erwerbsverhaltens der Frauen, in: W. Klauder, G. Kühlewind (Hrsg.), Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials, Beitr AB 56, Nürnberg 1981, S. 33.

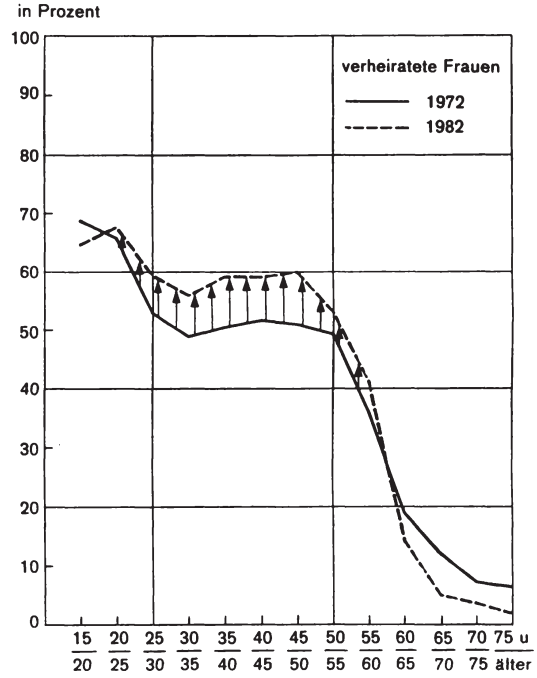
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erwerbsquoten nach Altersklassen in Baden-Württemberg



1) Für die unter 27 jährigen Frauen dieses Geburtsjahrgangs sind keine vergleichbaren Erwerbstätigenquoten bekannt.

Quelle: Mikrozensus / Statistisches Landesamt Baden-Württemberg



Familienwissenschaftliche Forschungsstelle
Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine junge Frauengeneration, sehr viel besser ausgebildet und mit veränderten Wertorientierungen, will das haben, was verheiratete Männer schon immer hatten: Familie *und* Beruf, Erwerbstätigkeit *und* die Gegenwelt von Kindern; sie will die Erwerbsarbeitswelt und die Familienwelt nicht als sich ausschließenden Gegensatz erleben, der sie zu einem unerbittlichen „entweder — oder" zwingt, sondern an beiden Lebenswelten (gebührenden) Anteil haben. Ein bisher noch zu wenig beachteter Aspekt der „Versöhnungsgesellschaft" wird hier sichtbar.

Die skizzierte Entwicklung der Erschließung neuer Problemfelder für die Sozialgesetzgebung, der Schaffung neuer Leistungsansprüche, der veränderten Wertorientierungen und eines sich wandelnden Rollenverhaltens sowie der damit wechselseitig zusammenhängende Strukturwandel der Familie — sowohl in ihren Binnenstrukturen wie auch in ihren Außenbeziehungen zu anderen gesellschaftlichen Bereichen — haben zu einer Verlagerung eines Teils familialer Funktionen geführt: Leistungen, die in der Vergangenheit allein durch Familien erbracht wurden, sind nach und nach ganz oder teilweise auf andere gesellschaftliche Systeme (z. B. Bildungs-, Wirtschaftssystem, System der sozialen Sicherung) übergegangen. In diesem Zusammenhang kann allerdings, wie vielfach herausgestellt worden ist, nicht eigentlich von einem generellen Funktions*verlust*, sondern nur von einem Funktions*wandel* der Familie gesprochen werden. Nach wie vor stellen die vielfältigen Grundfunktionen von Familien (-haushalten) — sei es die Wahrung der Generationenfolge, die materielle Versorgung der Familienmitglieder (hauswirtschaftliche Funktion), die Erziehung und Bildung der nachwachsenden Generation (einschließlich der sozialen Plazierungsfunktion) oder sei es ihre Funktion als Ort des Spannungsausgleichs zwischen öffentlichem und privatem Raum — unverzichtbare Leistungen dar. Insofern muß die Gesamtgesellschaft daran interessiert sein, solche Rahmenbedingungen der Wirtschafts- und Sozialordnung zu schaffen, die die volle Entfaltung des Leistungspotentials der Familien gewährleisten bzw. leistungsbehindernde Konfliktsituationen abbauen.

Im gesamten Arbeitsleben wird auch in Zukunft auf das gerade in der Familie sich entfaltende Verantwortungsbewußtsein und auf die in der Familiengemeinschaft entwickelte Kontaktfähigkeit des einzelnen sowie dessen Selbstwertgefühl gebaut werden müssen. Unentbehrlich ist und bleibt es, daß die einzelnen Gesellschaftsmitglieder neben ihren wirtschaftlichen und technischen Kenntnissen Eigenschaften ausprägen, die auch das Leben „jenseits des Marktes" verlangt und die sie von dort in den Wirtschaftsprozeß hineintragen müssen — so sinngemäß A. Müller-Armack und L. Erhard Anfang der 70er Jahre. Das Wirtschaftsleben spielt sich nicht in einem moralischen Vakuum ab; es ist vielmehr dauernd in Gefahr, die ethische Mittellage zu verlieren, wenn es nicht von starken moralischen Stützen getragen wird — so sinngemäß W. Röpke schon Ende der 50er Jahre[10].

---

[10] Zur Notwendigkeit funktionsfähiger Familien als das System der Sozialen Marktwirtschaft stabilisierender „Markt-Rand" vgl. L. *Erhard*, A. *Müller-Armack* (Hrsg.),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter den sich weiter wandelnden soziokulturellen und sozialökonomischen Strukturen gewinnt dabei der Aspekt der personalen Entfaltung des einzelnen (Familienmitglieds) gegenwärtig ein wachsendes Gewicht, was etwa in der starken Betonung des Rechts auf „Selbstverwirklichung" — auch der Frau — seinen Niederschlag findet. Selbstverwirklichung, so wäre freilich im Blick auf manche recht einseitig geführten Diskussionen zu ergänzen, ist immer auch Selbstbegrenzung, ist immer auch mit Verzichten verbunden. Über den häufig sehr stark betonten Grund*rechten* des einzelnen wird allzu leicht vergessen, daß es für den in die Gemeinschaft eingebundenen einzelnen auch Grund*pflichten* gibt — allerdings für *beide* Geschlechter gleicherweise. Selbstverwirklichung kann gerade in der Annahme des breiten Pflichtenkreises des Alltags liegen; sie ist keineswegs ausschließlich über Erwerbstätigkeit zu haben, sondern ebenso über eine längerfristige und ausschließliche Hinwendung zu mehreren Kindern wie auch über außerfamiliales soziales Engagement.

Rahmenbedingungen, die den individuellen Voraussetzungen und Bedürfnissen von erwerbstätigen Eltern besser gerecht werden als die herkömmlichen Verfahren des Arbeitseinsatzes, können nicht nur für die Arbeitnehmer zu mehr Arbeitsqualität beitragen, sondern gleichzeitig auch den wirtschaftlichen Zielen des Unternehmens dienen. So können sich z. B. Flexibilisierungsmaßnahmen in einer größeren Elastizität der betrieblichen Kosten niederschlagen, was die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen auf dem Absatzmarkt verbessert. Mit zunehmender Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Flexibilisierungsaktivitäten ist dann sogar eine Ausweitung des Arbeitsplatzangebots möglich: „Die stärksten beschäftigungsrelevanten Auswirkungen sind von der Flexibilisierung zu erwarten, wenn die gesteigerte Flexibilität gleichzeitig vorteilhaft das betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Verhältnis beeinflußt und die Individualisierung der Arbeitsbedingungen nach den Interessen der Mitarbeiter ermöglicht"[11].

2.2 Konfliktpotentiale im Verhältnis von betrieblicher Arbeitswelt und familialer Lebenswelt

Die gleichzeitige Zugehörigkeit von Männern und Frauen zu Betrieben und Familien führt zu Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden Lebensbereichen[12], u. U. sogar zu „doppelten Loyalitätsverpflichtungen" für den einzelnen

---

Soziale Marktwirtschaft, Ordnung der Zukunft, Manifest '72, Frankfurt/M., Berlin, Wien 1972, S. 59; W. *Röpke*, Jenseits von Angebot und Nachfrage, Zürich, Stuttgart 1958, S. 168.

[11] E. *Gaugler*, Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse — Betriebswirtschaftliche Betrachtung, in: E. Gaugler, H.-G. Krüsselberg, Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Berlin 1986, S. 25.

[12] Dieses unauflösliche Ineinanderfließen von familialer Lebenswelt und betrieblicher Arbeitswelt beschreibt Oswald von *Nell-Breuning* folgendermaßen: „Seine Sorgen und Bekümmernisse als Ehegatte oder als Vater, die er aus seiner Familie mitbringt, kann der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(z. B. die erwerbstätige Mutter mit einem erkrankten Kind). Die wechselseitigen Beziehungen können auf der einen Seite für den Arbeitseinsatz sowie auf der anderen Seite für die Familientätigkeit sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich bringen. Gegenwärtig stellen sich Arbeitswelt und Familie allerdings überwiegend als zwei Lebensbereiche dar, die keineswegs befriedigend aufeinander abgestimmt sind, teilweise eher sogar weiter auseinanderzudriften scheinen. In seinem umfangreichen Gutachten „Familie und Arbeitswelt" stellt der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1984) fest: „Familienorientierte Arbeitswelt ist aufs Ganze gesehen bisher mehr Wunschvorstellung als Wirklichkeit"[13].

Im Konfliktfeld zwischen Familien- und Arbeitsleben drohen insbesondere *junge Familien* Schaden zu nehmen. Hier stehen diejenigen Probleme im Vordergrund, die sich auf eine bessere Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit sowie die möglichst große (wenn auch nicht unbegrenzte) Wahlfreiheit zwischen beiden für Mütter *und* Väter beziehen. Für nichteheliche Lebensgemeinschaften *mit Kindern*, die bisher allerdings eine deutliche Minderheit aller unverheiratet Zusammenlebender ausmachen, dürfte dabei die Problemlage tendenziell ähnlich einzuschätzen sein. In bezug auf die generative Funktion der Familie, d. h. der Sicherung der Generationenfolge ist bisher wohl zu wenig beachtet worden, daß die entscheidenden Weichenstellungen im persönlichen Lebensplan sowohl hinsichtlich der eigenen Berufsbiographie als auch der Entscheidungen für oder gegen Kinder in derselben relativ kurzen Phase im Familienzyklus erfolgen (müssen). Wenn die Konflikte zwischen Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung zu groß sind, werden die jungen (Ehe-) Paare gezwungen, diese Doppelbelastungen zu vermeiden, indem sie sich *entweder* ausschließlich für eine berufliche Entwicklung, aber gegen Kinder entscheiden, *oder* aber bei ausgeprägter Familienorientierung der (Ehe-)Frau für Kinder, dann allerdings unter Vernachlässigung der beruflichen Grundlagen, die insbesondere in der nachelterlichen Phase für eine sinnvolle Lebensgestaltung wichtig wären.

Die Realität deckt sich bei weitem nicht mit dem durchgängig befürworteten Leitbild chancengleicher Lebensgestaltung. Die Folge sind Spannungen und Konflikte, die sich bei alleinerziehenden Elternteilen noch besonders verschärfen können. Eine zentrale Konfliktsituation für junge Familien bzw. Alleinerzie-

---

Mann, wenn er zum Betrieb kommt und sich zur Arbeit umkleidet, nicht in der Garderobe zurücklassen, an den Kleiderbügel hängen oder ins Spind einschließen; er kann sie nicht abschütteln; sie begleiten ihn in den Betrieb, und darum muß der Betrieb ihn auch so, mit diesen Sorgen belastet, annehmen." O. v. *Nell-Breuning*, Der Mensch in der heutigen Wirtschaftsgesellschaft, München, Wien 1975, S. 61.

[13] Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.), Familie und Arbeitswelt, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 143 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1984, S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hende bildet die *Einkommenssicherung*. Das Geldeinkommen, mit dem Familien die verschiedenen Lebensbedürfnisse ihrer Mitglieder abdecken, ist zunächst und primär marktleistungsbestimmt, so daß es den unterschiedlichen Bedürfnissen unterschiedlich großer Familien (mit einer mehr oder weniger großen Anzahl von „marktpassiven" Familienmitgliedern) nicht gerecht werden kann. Inzwischen unbestritten ist daher, daß eine bedarfsbezogene Korrektur der Markt-Einkommensverteilung in Abhängigkeit von der Familiengröße erforderlich ist. Die Sozialleistungen für Familien geraten damit aber in das Kreuzfeuer der Kritik an den „überbordenden" Umverteilungsleistungen eines Sozialstaats, dessen Grenzen längst erreicht seien. Untersuchungen der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zeigen dagegen mit Hilfe eines Vergleichs von Familieneinkommen und familialen Aufwendungen für Kinder besonders deutlich, daß der Familienlastenausgleich seiner Aufgabe, die über die Familienhaushalte sehr unterschiedlich verteilten Kinderlasten in etwa auszugleichen, bislang noch keineswegs voll befriedigend gerecht werden konnte[14].

Noch ehe der Familienlastenausgleich, von Gerhard Mackenroth in seinem denkwürdigen Vortrag vor dem Verein für Socialpolitik (1952) als die „sozialpolitische Großaufgabe des zwanzigsten Jahrhunderts" bezeichnet, in seiner überkommenen Problemstellung gelöst werden konnte, hat die Einkommensproblematik von jungen Familien — mitbedingt durch die Entwicklungstendenzen in der Erwerbstätigkeit junger Ehepaare mit sich weiter wandelndem Rollenverständnis — bereits eine neue Dimension hinzugewonnen: Sie besteht im Verlust des zweiten Erwerbseinkommens des für mehr oder minder lange Zeit wegen der Betreuung heranwachsender Kinder auf Erwerbstätigkeit verzichtenden Elternteils[15]. Zudem kann die Unterbrechung mit beruflichen Nachteilen verbunden sein, da einerseits eine Weiterqualifizierung während der Familien-

---

[14] M. *Votteler*, Aufwendungen der Familien für ihre minderjährigen Kinder. Eine theoretische und empirische Studie auf der Grundlage einer Zusatzerhebung zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983 in Baden-Württemberg; Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Heft 18, hrsg. v. Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1987, S. 92; I. *Cornelius*, Modellrechnungen zur wirtschaftlichen Lage von Familienhaushalten unterschiedlicher Kinderzahl; Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Heft 19, hrsg. v. Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1987, S. 53 ff. Zu den allgemeinen Grundlagen und Zielen eines Familienlastenausgleichs sei verwiesen auf A. *Oberhauser*, Familienlastenausgleich, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), hrsg. v. W. Albers u. a., 2. Band, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 583 ff., sowie M. *Wingen*, Familienpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), hrsg. v. W. Albers u. a., 2. Band, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 592 ff.

[15] Diese Einkommensproblematik verdient dort besondere Beachtung, wo Aspekte einer „Neuen Sozialen Frage" zur Diskussion gestellt werden; M. *Wingen*, Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften, in: H. P. Widmaier (Hrsg.), Zur Neuen Sozialen Frage, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 95, Berlin 1978, S. 152 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

phase auf große Schwierigkeiten stößt und andererseits die Rückkehr in den ehemaligen Beruf — besonders bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage — nicht sichergestellt ist. Tatsächlich haben in der Bundesrepublik zwischen 1980 und 1985 jährlich etwa 320 000 Frauen nach einer Unterbrechung ihre Erwerbstätigkeit wieder aufgenommen; dabei war bemerkenswerterweise der Anteil insbesondere bei Frauen unterer Einkommensgruppen mit Kleinkindern überdurchschnittlich hoch[16].

Ein weiterer Aspekt betrifft die innerfamiliale Rollen*teilung* zwischen Mann und Frau. Mehr verheiratete Frauen im Erwerbsleben setzen mehr Mitarbeit von Männern in Familie und Haushalt voraus, wenn die Doppel- und Dreifachbelastung nicht letztlich einseitig auf Kosten der Frauen ausgetragen werden soll. Demgegenüber zeigen freilich einschlägige Arbeitszeitbudgetuntersuchungen, daß trotz der stark gestiegenen außerhäuslichen Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen bislang nur ein geringer Wandel in der innerfamilialen Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau festzustellen ist. Nach wie vor werden die hauswirtschaftlich orientierten Arbeiten in der Familie ganz überwiegend von Frauen erledigt, auch wenn diese erwerbstätig sind; dies gilt erst recht bei Teilzeitarbeit von Frauen bzw. Müttern. Allerdings deuten empirische Analysen zum Arbeitszeitbudget privater Haushalte[17] auch darauf hin, daß sich vor allem in den jüngeren Altersgruppen ein gewisser Wandel zumindest bei der *Kinderbetreuung* anbahnt, die zunehmend auch von den Vätern als eigene Aufgabe begriffen wird. In dem Maße, in dem auch die Väter die Familientätigkeit entdecken und Erziehungsleistungen erbringen, entwickeln sich übrigens bei ihnen verstärkt jene Verhaltensweisen, die im Arbeitsleben und marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht selten zu kurz kommen.

Für M. Mitterauer ist die bisher unbefriedigende innerfamiliale Rollenaufteilung aus sozial-historischer Sicht ein aufschlußreicher Hinweis auf das Beharrungsvermögen und die Prägekraft von Formen geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung in vergangener Zeit. „Geschlechtsrollenstereotypen sind ja keine naturhaft bedingten anthropologischen Konstanten, sondern kulturelle Wertungen, die ihre Grundlage im wesentlichen in historischen Prozessen der Arbeitsteilung haben. Die Wurzeln unserer bis heute weitgehend verbindlichen Muster der Geschlechtsrollenerziehung reichen geschichtlich sehr weit zurück. Die ihnen zugrundeliegenden Arbeitsverhältnisse sind durch die Entwicklung der letzten beiden Jahrhunderte längst überholt. Trotzdem wird an ihnen sehr hartnäckig festgehalten. Solche Beharrungstendenzen haben über einen Wertekonservatismus hinaus meist mit sehr handfesten Interessen zu tun. Eine Revision

---

[16] G. *Engelbrech*, Erwerbsverhalten und Berufsverlauf von Frauen: Ergebnisse neuerer Untersuchungen im Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1987, S. 181.

[17] R. *Kössler*, Arbeitszeitbudgets ausgewählter privater Haushalte in Baden-Württemberg; Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Heft 12, hrsg. v. Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1984, S. 24ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

traditioneller Geschlechtsrollenstereotypen hat daher mit besonders starkem Widerstand zu rechnen"[18].

Ohne von beiden Sozialpartnern getragene weitreichende Veränderungen im Arbeitsleben — von größerer Flexibilität in der Beschäftigungspolitik über familienfreundliche Arbeitszeitgestaltungen bis hin zur Absicherung von beruflichen Karrieremustern auch bei vorübergehender Hinwendung zu Familie und Kindern (bzw. betreuungsbedürftigen alten Angehörigen) — wird es hinsichtlich einer größeren Rollenteilung zwischen Mann *und* Frau in Familie *und* Berufsleben weithin bei Wunschvorstellungen bleiben. Die Konflikte für die einzelnen Familien und die in ihnen aufwachsende nächste Generation würden sich kaum nennenswert verringern.

Sicherlich ist dies, wie die zitierte sozial-historische Perspektive erkennen läßt, auch eine Frage der Einstellung auf seiten des *Mannes*, dessen (vermeintliche) Interessenlage hier stark berührt sein kann. Mehr verheiratete Frauen im Erwerbsleben muß im Ergebnis auf mehr Männer in Haushalt und Familie hinauslaufen. Aber immer wieder zeigt sich, daß auch dort, wo Arbeitsteilung individuell abgesprochen wird, die Rahmenbedingungen der Arbeitswelt sie allzu leicht zunichte machen, sie zumindest in ihrer Verwirklichung sehr erschweren. Gerade dann, wenn durch individuelle Problemlösungsstrategien und besonders intensive Anstrengungen seitens der Partner konfligierende Arbeits- und Familieninteressen punktuell versöhnt werden können, vermindert dies jedoch wegen der nun hohen Belastung von Mann und Frau die Chancengleichheit *beider* im beruflichen Wettbewerb und geht somit auf Kosten der Freizeit und der Lebensqualität der betroffenen Familie *insgesamt*[19]. Die festgelegten, um in manchen Fällen nicht zu sagen, die festgefahrenen Strukturen der Berufswelt erschweren immer noch eine Verzahnung von Berufs- und Familienarbeit erheblich. Solange etwa Berufskarrieren die kontinuierliche, volle Erwerbstätigkeit normativ voraussetzen, dürfte es außerordentlich schwierig sein, die Vorstellung der Integration von Berufsrolle und Familienrolle bei gleichzeitiger Karriereplanung auch in die Tat umzusetzen. „Deregulierung" in einem ganz anderen Verständnis ist hier das, was im Interesse junger Familien gefordert ist.

Als Problem kann sich insbesondere der Wiedereintritt in das Erwerbsleben nach einer dominanten Familienphase erweisen. Nach einer vom rheinland-pfälzischen Ministerium für Soziales und Familie veranlaßten Umfrage unter 475 erwerbstätigen Frauen ergab sich, daß für viele die Doppelbelastung durch Beruf und Haushalt eine dominierende Rolle als Hürde bei der Rückkehr ins Erwerbsleben spielte; als ebenfalls wichtiges Hindernis wurde zudem die

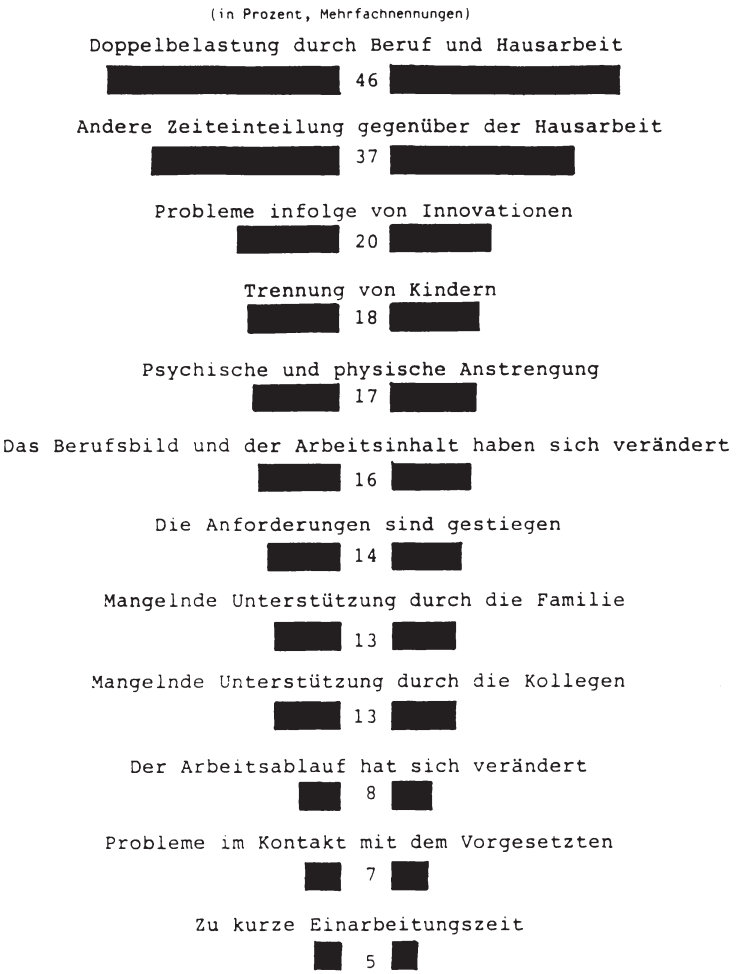
---

[18] M. *Mitterauer*, Familie und Arbeitswelt aus historischer Sicht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4/1987, S. 207.

[19] E. *Bellaire*, Flexibilisierung der Arbeit zur Schaffung von Handlungsspielräumen in Familie und Beruf: Teilzeitarbeit für Mann und Frau als Weg aus der Strukturkrise, in: ifg Frauenforschung, 1 + 2/1986, S. 136.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwierigkeiten von Frauen bei der Berufs-Rückkehr



Umfrage bei 475 Frauen, die nach der Geburt eines Kindes wieder in den Beruf zurückkehren.
Quelle: Ministerium für Soziales und Familie, Rheinland-Pfalz, Institut der deutschen Wirtschaft iwd

gegenüber der Hausarbeit andere Zeiteinteilung genannt. Ein weiteres wichtiges Problem bei der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit resultierte auch aus Innovationen im Arbeitsbereich während der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus diesen Umfrageergebnissen lassen sich bereits wichtige Anhaltspunkte ableiten, wie durch betriebliche und öffentliche Förderungsprogramme für den aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Elternteil der berufliche Wiedereinstieg nach einer Familienphase erleichtert werden kann.

Zusammenfassend lassen sich die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer stärkeren Familienorientierung des organisierten Arbeitslebens und damit eines zentralen Bereichs sozialer Rahmenbedingungen familialen Zusammenlebens aus folgenden vier Zusammenhängen heraus begründen:

(1) Einmal ergibt sich schon aus der bestehenden Gesetzgebung (insbesondere Novelle zum alten Betriebsverfassungsgesetz im Jahre 1972), daß die Arbeit im Betrieb „menschengerecht" zu gestalten ist. Wenn nun die gängige Auslegung dieser Rechtsnorm die Vorstellung enthält, daß die Arbeit im Betrieb u. a. dann als menschengerecht gestaltet anzusehen ist, wenn die Arbeitsleistung unter höchstmöglicher Wahrung des körperlichen und seelischen Wohlbefindens erbracht werden kann, so weist diese höchstmögliche Wahrung des seelischen Wohlbefindens im Grunde bereits über den einzelnen Arbeitsplatz und den an ihm erbrachten individuellen Leistungsbeitrag hinaus. Sie legt es nahe, familiale Gegebenheiten von Müttern und Vätern einzubeziehen.

(2) Ein solcher Begründungszusammenhang für eine bessere Familienorientierung der Arbeitswelt erfährt eine Vertiefung durch Vorstellungen und Feststellungen, wie sie aus dem Umfeld der Sozialethiken und -lehren der Kirchen vorliegen (Enzyklika „Laborem exercens" sowie Synodenschwerpunktthema „Sinn und Wandel der Arbeit in der Industriegesellschaft" der EKD). Nach diesen und anderen Äußerungen trägt die Arbeit des Menschen das Merkmal der Person, die in einer Gemeinschaft von Personen wirkt. Mit diesem personalen Verständnis der menschlichen Arbeit gerät aber notwendig die Familie des Arbeitnehmers ins Blickfeld.

(3) Da die Lebenswelt des arbeitenden Menschen, die sich gegenüber der Arbeitswelt abhebt, aber dennoch in enger innerer Wechselbeziehung zu ihr steht, vom Raum seiner Familie nicht zu trennen ist, rückt zugleich die Leistung der Familie für den betrieblichen Arbeitsvollzug ins Blickfeld. Wir haben es hier mit erheblichen und teils gar nicht meßbaren familialen Vorleistungen zu tun, die der Mitarbeiter aus dem vorgelagerten Raum der Familie in den Betrieb mit einbringt. Dem muß umgekehrt ein Beitrag des Betriebs in dem Sinne entsprechen, daß das Betriebsgeschehen und der Arbeitsablauf ständig auch auf Familienangemessenheit hin überprüft werden.

(4) Schließlich wäre noch auf einen Begründungszusammenhang hinzuweisen, der sich auf die Bedeutung einer stärkeren Familienorientierung der Arbeitswelt für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung stützt. Das einzelne Unternehmen ist als Personenverband in die Gesellschaft eingebunden; daraus ergeben sich eine Reihe von sozialen Anforderungen an die Gestaltung der betrieblichen Arbeitswelt mit der Erwartung gegenüber den einzelnen Unternehmen, im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rahmen der (markt-)wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Möglichkeiten aktiv an der Weiterentwicklung der Gesellschaft im Sinne betonter Ausprägung menschengerechter und das heißt eben auch familiengerechter Strukturen mitzuwirken.

Daß die organisatorischen Zwänge des Arbeitslebens die Handlungsabläufe innerhalb der Familie einschränken, wird nie ganz zu vermeiden sein; aber größere Ausgewogenheit könnte vielfach erreicht werden, wenn die Arbeitswelt nicht einfach als Datum gilt, dem sich die privaten Lebenswelten anzupassen haben. Für Mütter mit kleinen Kindern erscheint darüber hinaus wichtig, vorausplanbare zeitliche Freiräume zu gewinnen, die dann übrigens auch für andere als Familientätigkeiten genutzt werden können.

2.3 Dimensionen der Problemlösung

Eine systematische Erweiterung des Handlungs- und Entfaltungsspielraums im Sinne verstärkter Verknüpfung von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit dürfte durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung mit genereller Arbeitszeitverkürzung (inzwischen bis auf ein 38-Stunden-Niveau in einer 5 Tagewoche, in absehbarer Zeit bis auf ein 35-Stunden-Niveau) erleichtert werden. Aber diese Veränderungen der Rahmenbedingungen auf der Ebene der Arbeitszeitordnung reichen keineswegs aus.

Auf der Mikroebene von Ehe und Familie bildet bereits eine veränderte Grundeinstellung auch auf seiten des Mannes eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für Konfliktmilderung junger Familien im Spannungsfeld von Arbeitswelt und Familienleben. Daneben müssen aber entscheidende Vorbedingungen im Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsprozeß geschaffen werden, unter denen eine Problemmilderung erreicht werden kann. Dabei kann zwischen zwei Verhaltensmustern unterschieden werden, dem „simultanen" und dem „sukzessiven" Muster; beide tragen jeweils unterschiedlichen individuellen Gegebenheiten und Grundorientierungen, aber auch wirtschaftlichen Notwendigkeiten Rechnung.

Als *simultanes* Verhaltensmuster junger Eltern wird die Gleichzeitigkeit von Familientätigkeit mit (Klein-)Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit bezeichnet; das *sukzessive* Verhaltensmuster beinhaltet das zeitliche Nacheinander von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung (i. S. eines Mehr-Phasenschemas). Zum sukzessiven Muster gehört nicht notwendig die spätere Rückkehr in eine Erwerbstätigkeit; es kann dann auch zum außerfamilialen sozialen Engagement kommen. Beiden Mustern entsprechen — und dies erscheint familienpolitisch besonders wichtig — teils gleiche, teils aber auch *unterschiedliche* flankierende politische Maßnahmen, die diese verschiedenen Muster besser bzw. überhaupt erst „lebbar" machen und damit Konflikte abbauen. Die von den Eltern getroffenen Entscheidungen für eines der Verhaltensmuster müssen im übrigen korrigierbar sein; zwischen beiden Mustern muß somit Durchlässigkeit bestehen, was wiederum auf bestimmte Regulierungsmaßnahmen zurückverweist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Flankierung des simultanen Verhaltensmusters junger Eltern bieten sich folgende sozialpolitische Maßnahmen sowohl regulierenden als auch deregulierenden Charakters an:

— ausreichende Infrastruktur zur außerfamilialen Kleinkindbetreuung;
— Teilzeitarbeitsplätze sowie allgemein flexible Arbeitszeitgestaltung;
— Verkürzung der täglichen Arbeitszeit für junge Eltern;
— Anpassungen in der Arbeitsorganisation;
— flexible, mit den individuellen bzw. familialen Bedürfnissen und mit den betrieblichen Arbeitszeitvorgaben abgestimmte Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen.

Demgegenüber kommen als Flankierung des sukzessiven Verhaltensmusters folgende Maßnahmen in Betracht:

— Erziehungsgeld mit gleichzeitiger rentenversicherungsrechtlicher Absicherung des (vorübergehend) nicht (voll) erwerbstätigen Elternteils;
— Wiederbeschäftigungsgarantie nach dem Erziehungsurlaub;
— Angebot von Fortbildungsmaßnahmen;
— Hilfen beim Wiedereintritt in das Erwerbsleben (Wiederaufnahme des erlernten Berufs oder Umschulung);
— Angebote zum „professionellen" außerfamilialen sozialen Engagement.

Die Abgrenzung zwischen dem „simultanen" und dem „sukzessiven" Verhaltensmuster wird in dem Maße unscharf, wie rein arbeitsrechtliche Mutterschutzfristen in zeitlich noch sehr begrenzten Erziehungsurlaub hinein ausgeweitet werden.

Im folgenden wird anhand ausgewählter sozialpolitischer Maßnahmen, die sich vornehmlich an dem sukzessiven Verhaltensmuster orientieren, der Frage nachgegangen, wie eine Milderung der bestehenden Konfliktsituationen durch Regulierung oder Deregulierung erfolgen kann. Inwieweit trägt hier die Erfahrung, wonach sich durch Konfliktsituationen grundsätzlich der Bedarf nach (staatlicher) Regulierung eher noch erhöht?

3. Sozial- und Arbeitspolitik zugunsten junger Familien

3.1 Die neue Dimension des Familienlastenausgleichs

Familienpolitischer Bezugspunkt auf der Ebene der Einkommenspolitik ist inzwischen immer weniger die Situation, in der nur ein Partner (der Ehemann) Einkommensbezieher („Familienernährer") ist, vielmehr die Situation, in der beide Partner erwerbstätig sind, Einkommen erzielen und damit die Lebensstandardvorstellungen maßgebend bestimmen. Hier gilt es die Wahlfreiheit zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit, die durch wirtschaftliche Zwänge, insbesondere bei niedrigen Familieneinkommen, empfindlich eingeschränkt sein kann, zu erweitern. An dieser Stelle setzt das Instrument des Erziehungsgel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des als ein wichtiges Element zur Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen junger Familien an. Es ist Ausdruck für eine stärker familienphasenspezifische Ausgestaltung von familienbezogenen sozialen Leistungen. Nicht die (materiellen) Belastungen eines hinzukommenden weiteren Kindes sollen ausgeglichen werden, sondern im Sinne der Opportunitätskostenbetrachtung steht der Wegfall eines zweiten Erwerbseinkommens besonders — wenn auch nicht ausschließlich — im Blickfeld. Zur Lösung der angesprochenen Konfliktsituationen junger Eltern im Spannungsfeld zwischen Familie und Arbeitswelt sind im Umfeld eines Erziehungsgeldes (mit Erziehungsurlaub) ansetzende Regelungen für erwerbstätige und auch nichterwerbstätige Elternteile mit flankierenden arbeitsrechtlichen Maßnahmen inzwischen international zu beobachten.

3.2 Überblick über bestehende Erziehungsurlaubs- und Erziehungsgeldregelungen in der EG

In verschiedenen Ländern der Europäischen Gemeinschaft gibt es Regelungen zur Gewährung von Erziehungsurlaub und teilweise auch von Erziehungsgeld, die auf der einen Seite eine gemeinsame Grundintention im Blick auf die Problemlage junger Familien haben, auf der anderen Seite recht unterschiedliche Ausgestaltungen im Einzelfall aufweisen. Von sozialpolitischer Harmonisierung kann auch hier noch keine Rede sein. Insgesamt zeigt die folgende Übersicht, daß die hier anstehende Problemlage auch im europäischen Ausland nicht ohne Regulierung zu lösen versucht wird[20].

In Frankreich und Italien sind diese Regelungen relativ stark ausgebaut. So wird in *Frankreich* seit 1985 an jede Person, die bereits zwei oder mehr abhängige Kinder hat, ein Erziehungsgeld ausgezahlt, wenn sie bei Geburt oder Adoption wegen der Betreuung eines Kindes unter 3 Jahren ihre Arbeit unterbricht oder einschränkt. Nach dieser Unterbrechung besteht ein uneingeschränkter Anspruch auf Wiedereinstellung, wenn der Erziehungsgeldbezieher in einem Unternehmen (nicht Betrieb) mit mehr als 100 Arbeitnehmern beschäftigt ist; bei Unternehmen mit weniger als 100 Arbeitnehmern hat der Arbeitgeber ein Einspruchsrecht. Die Erziehungsgeldzahlung, die für maximal 36 Monate gewährt wird, ist abhängig davon, daß der inanspruchnehmende Elternteil mindestens zwei Jahre lang während eines Zeitraums von 30 Monaten vor der Geburt oder dem Erziehungsgeldantrag erwerbstätig war. In *Italien* können im Anschluß an den Mutterschaftsurlaub, der sich über 2 Monate vor und 3 Monate nach der Geburt erstreckt, Vater oder Mutter für maximal 6 Monate einen Erziehungsurlaub nehmen. Während des Erziehungsurlaubs erhält der inanspruchnehmende Elternteil 30 % seines normalen Gehalts (während des Mutterschaftsurlaubs 80 %). Zudem ist für einen Elternteil eine *zeitlich*

[20] Diese Übersicht wurde zusammengestellt aus Coface, Family Policies in the Member States of the European Community; documents, Brüssel October 1986, S. 48 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unbefristete Freistellung von der Arbeit — allerdings ohne Bezahlung — für die Betreuung von unter 3-jährigen Kindern bei Krankheit möglich.

In *Belgien* gibt es etwas eingeschränktere Regelungen zum Erziehungsgeld und zum Erziehungsurlaub. 1985 wurde versuchsweise für 2 Jahre die Möglichkeit geschaffen, daß Eltern mit kleinen Kindern freiwillig ihre Berufskarriere unterbrechen können; eine Entschädigungszahlung wird unter der Bedingung gewährt, daß die freigestellte Person durch einen Arbeitslosen ersetzt wird, der Arbeitslosenunterstützung erhält. Der Mutterschaftsurlaub vor dem Erziehungsurlaub erstreckt sich über 14 Wochen (in der Regel 6 Wochen vor und 8 Wochen nach der Geburt); während dieser Zeit werden bei Arbeiterinnen in den ersten beiden Wochen sowie bei den Angestellten in den ersten 4 Wochen 100 % und anschließend 85 % des normalen Gehalts gezahlt.

Für die Eltern in *Portugal* gibt es nur die Möglichkeit eines Erziehungsurlaubs ohne die Gewährung von Erziehungsgeld. Alle Eltern mit Kindern unter 12 Jahren können demnach ihre Erwerbstätigkeit zwischen 6 bis 24 Monate unterbrechen. Beschäftigte im öffentlichen Dienst können zudem bei Krankheit eines Kindes unter 10 Jahren bis zu 30 Tage im Jahr freigestellt werden.

Einen eingeschränkten gesetzlichen Erziehungsurlaub *ohne* finanzielle Zuwendungen gibt es in den Ländern Griechenland, Luxemburg, Irland und auf tarifvertraglicher Ebene in Großbritannien. Die Bedingungen für einen Elternurlaub sind in *Griechenland* ziemlich restriktiv; nur bei beiderseitig erwerbstätigen Eltern kann ein (Ehe-)Partner, der mindestens ein Jahr lang beim gleichen Arbeitgeber, der zudem mehr als 100 Betriebsangehörige haben muß, beschäftigt ist, einen Elternurlaub in Anspruch nehmen. Dieser Elternurlaub, der 3 Monate dauert, kann jederzeit nach dem Mutterschaftsurlaub bis zum Alter des Kindes von 30 Monaten sowohl von der Mutter als auch vom Vater genommen werden; allerdings ist die Zahl der Arbeitnehmer, die zur gleichen Zeit einen Elternurlaub nehmen, in jedem Unternehmen auf 8 % der Belegschaft begrenzt. In *Luxemburg* können nur die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Anschluß an den Mutterschaftsurlaub 1 Jahr lang Erziehungsurlaub nehmen. Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft haben diese Möglichkeit demgegenüber nur ohne eine Wiederbeschäftigungsgarantie; allerdings gilt für sie die Bestimmung einer bevorzugten Wiederbeschäftigung. In *Irland* haben die Arbeitnehmer die Möglichkeit, aus familiären Gründen ihre Erwerbstätigkeit für 3 Jahre zu unterbrechen. Aber auch hier besteht für die inanspruchnehmenden Arbeitnehmer keine Wiederbeschäftigungsgarantie, sondern ihnen wird (im Sinne einer gewissen Deregulierung) bei der Wiedereinstellung nur Priorität eingeräumt.

In *Großbritannien* gibt es keinen gesetzlich geregelten Erziehungsurlaub. Doch nicht wenige Arbeitgeber garantieren im Rahmen von *Tarifvereinbarungen* im Arbeitsvertrag einen verlängerten Mutterschaftsurlaub sowie einen kurzen Erziehungsurlaub für Väter; enthält der Arbeitsvertrag die entsprechenden Bestimmungen, können die Mütter (Väter) garantiert auf ihren früheren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsplatz zurückkehren. In der Praxis treffen derartige Bestimmungen auf rund zwei Drittel der vollzeitbeschäftigten Frauen, aber nur auf eine Minderheit der teilzeitbeschäftigten Frauen zu.

In den Ländern Dänemark, Holland und Spanien gab es im Beobachtungsjahr (1986) noch keine Regelungen zum Erziehungsurlaub und zum Erziehungsgeld. Die Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland werden im folgenden Abschnitt gesondert vorgestellt.

3.3 Die Erziehungsgeldregelungen auf Bundes- und Länderebene sowie auf einzelbetrieblicher Ebene in der BR Deutschland

3.3.1 Regelungen auf Bundesebene

Ab 1. Januar 1986 können Eltern (Mutter *oder* Vater) in der Bundesrepublik Deutschland, die ihr neugeborenes Kind selbst betreuen und erziehen, für die ersten zehn, ab 1988 für die ersten zwölf Lebensmonate des Kindes ein Erziehungsgeld von monatlich 600 DM erhalten. Ein einmaliger Wechsel zwischen den Eltern ist dabei möglich (wobei jedoch — bei allem Verständnis für die Auflockerung von Geschlechterrollenfixierungen — eine „*Überregulierung*" insofern vermieden wird, als nicht — wie in skandinavischen Beispielen der Fall — Anrechnungszeiten für Kinderbetreuung nur dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn sich die Eltern die Erziehungszeiten auf jeden Fall teilen).

Anspruchsberechtigt sind Elternteile, die nicht oder nicht voll erwerbstätig sind. Das Erziehungsgeld wird für die ersten 6 Lebensmonate des Kindes einkommensunabhängig gewährt; vom 7. Monat ab gelten Einkommensgrenzen, bei deren Überschreitung ein Teil des Mehreinkommens auf das Erziehungsgeld angerechnet wird. Die Gewährung von Erziehungsgeld wird durch einen Erziehungsurlaub von gleicher Dauer sowie eine Wiederbeschäftigungsgarantie flankiert. Um den Arbeitgebern die Realisierung dieser stark regulierend wirkenden Wiederbeschäftigungsgarantie zu erleichtern, wurde komplementär zu dieser Maßnahme die — angesichts der bestehenden arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften — eher deregulierend zu verstehende Möglichkeit ausgeweitet, zeitlich befristete Arbeitsverträge, insbesondere für die Dauer des Erziehungsurlaubs, abzuschließen.

Die Bundesregierung begründete diese Einführung des Erziehungsgeldes in Kombination mit einem Erziehungsurlaub mit der Notwendigkeit, ein integriertes familienpolitisches Zielbündel anzustreben. So soll mit Hilfe des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs gleichzeitig

— erstens die Familientätigkeit als eine der Erwerbstätigkeit gleichwertige Aufgabe der Staatsbürger „anerkannt" werden;
— zweitens die Entwicklung des Kindes — in der ersten Lebensphase — im bestmöglichen Umfang gefördert werden;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— drittens die spezifisch finanzielle Belastung junger Familien wenigstens teilweise abgefangen werden;
— und viertens den Familien mehr Wahlfreiheit für die Entscheidung zwischen Tätigkeit in der Familie und außerhäuslicher Erwerbstätigkeit gegeben werden.

Es muß hier offen bleiben, inwieweit die bisherige Ausgestaltung des Erziehungsgeldes, an diesen Zielen gemessen, als voll zielfunktional angesehen werden kann.

Wie erste Ergebnisse von Untersuchungen über die Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs zeigen, wird dieser von über 90 % der erwerbstätigen Mütter (in Ausnahmefällen Väter) in Anspruch genommen; also nur eine sehr kleine Minderheit beschränkt sich auf die rein gesundheitspolitisch motivierten Mutterschutzfristen bisheriger Art. Nach einer Sonderauswertung der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle ist dies in Baden-Württemberg ähnlich. Wieviele der den Erziehungsurlaub inanspruchnehmenden Personen nach Ablauf der 10-monatigen Freistellungsfrist sofort ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen, ist allerdings noch unbekannt; ihr Anteil dürfte aber wohl geringer sein als bei der früheren Mutterschutzregelung, nach der rund 50 % der berechtigten Frauen ihre Erwerbstätigkeit nach dem Mutterschutzurlaub wieder aufnahmen.

Das Bundeserziehungsgeldgesetz läßt während des Erziehungsurlaubs nur in ganz besonderen Ausnahmefällen eine Kündigung zu; im Vergleich mit den früheren Regelungen des Mutterschutzgesetzes kann deshalb auch während des Erziehungsurlaubs keine Zunahme der Zahl der zugelassenen Kündigungen festgestellt werden. In der Diskussion wird allerdings gelegentlich die Gefahr beschworen, daß manche Arbeitgeber durch den Abschluß von befristeten Arbeitsverträgen mit einer Dauer unter 9 Monaten diese arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen unterlaufen könnten; bisher gibt es jedoch noch keine Angaben, inwieweit diese Gefahr ernst zu nehmen ist.

Neben den Mutterschutzfristen und dem Erziehungsurlaub können erwerbstätige Eltern auch bei Krankheit ihrer Kinder nach der Reichsversicherungsordnung von der Arbeit freigestellt werden, um eine kindgerechte Betreuung innerhalb der Familie zu ermöglichen. Eine derartige Freistellung für Eltern ist bei allen Kindern unter 8 Jahren bis zu 5 Arbeitstage im Jahr möglich. Vergleicht man diese Bestimmungen mit den entsprechenden Regelungen in anderen europäischen Ländern, stellt sich die Frage, ob das Ausmaß der Freistellungsmöglichkeiten weit genug geht, insbesondere wenn man das Problem bedenkt, daß sich erwerbstätige Eltern kranker Kinder im Notfall selbst krank melden werden oder für das kranke Kind nur ein Aufenthalt im Krankenhaus in Frage kommen würde. Vor diesem Hintergrund wird häufig die nicht unberechtigte Forderung erhoben, sowohl die Altersgrenze, bis zu der ein krankes Kind betreut werden darf, zu erhöhen, als auch die zeitliche Dauer der Freistellung zu verlängern; hierbei ist allerdings auch die Frage der Finanzierung einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kontinuierlichen gesetzlichen Krankenversicherung zu berücksichtigen. Zusätzlich zur gesetzlichen Freistellung erwerbstätiger Eltern könnten auch die bereits bestehenden tarifvertraglich vereinbarten Regelungen ausgebaut werden[21].

3.3.2 Regelungen auf Länderebene

In einzelnen Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz) wird das Bundeserziehungsgeld durch ein länderspezifisches Erziehungsgeld ergänzt, womit dem Anspruch einer familienphasenspezifisch akzentuierten Familienpolitik tendenziell besser entsprochen werden soll. Zugleich kann darin eine Vorbereitung zur Ausweitung der bundeseinheitlichen Regelung gesehen werden.

In Baden-Württemberg wird das Landeserziehungsgeld im Anschluß an das Erziehungsgeld des Bundes für weitere 12 Monate, allerdings nur bis maximal zum 22. — ab 1988 bis zum 24. — Lebensmonat des Kindes gezahlt; es beträgt monatlich 400 DM und wird einkommensabhängig gewährt. Der Gesamtaufwand belief sich 1987 auf rd. 300 Mio. DM. Zusammen mit dem Bundeserziehungsgeld beträgt die Förderung somit zunächst 22 Monate, ab 1988 24 Monate. Damit wird die wirtschaftliche Absicherung frühkindlicher Sozialisationsbedingungen für einen über das erste Lebensjahr hinausgehenden Zeitraum gefördert, wenn auch für ein einzelnes Kind noch nicht für wenigstens drei Jahre erreicht. Es besteht damit aber auch die Möglichkeit, daß sich bei einem 2jährigen Geburtenabstand nach Beendigung des Anspruchs für das erste Kind u. U. kontinuierlich ein neuer Anspruch auf Bundes- wie auch auf Landeserziehungsgeld anschließt. Bezugszeiten von insgesamt 4 oder 6 Jahren sind bei Mehrkinderfamilien durchaus möglich.

Geht man davon aus, daß aus entwicklungspsychologischer Sicht der Bezug von Erziehungsgeld als Beitrag zur Absicherung der frühkindlichen Sozialisationsbedingungen innerhalb der Familie mindestens bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines Kindes möglich sein sollte[22], kann dieses Ziel bei der gegenwärtig noch sehr eingeschränkten Bundesregelung durch die kombinierte *Bezugsdauer von Bundes- und Landeserziehungsgeld* eher erreicht werden. Für das Landeserziehungsgeld könnte hierbei auch an die Gewährung eines zweiten oder dritten Bezugsjahres nur für zweite und weitere Kinder in der Familie gedacht werden. Bei einem entsprechenden Geburtenabstand zwischen dem ersten und zweiten Kind käme dabei zugleich das erste Kind in den Genuß der längeren elterlichen Freistellung von der Erwerbstätigkeit.

---

[21] Von gewerkschaftlicher Seite wurden bereits in diese Richtung zielende Forderungen formuliert; I. *Blättel*, Gewerkschaftliche Aspekte der Familienpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4/1987, S. 198.

[22] Diese Ausdehnung wird auch von Gewerkschaftsseite explizit gefordert; I. *Blättel*, a.a.O., S. 199.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammen mit dem Bundeserziehungsgeld stellt das Landeserziehungsgeld zwar ein wichtiges Element zur Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen speziell junger Familien dar; im Hinblick auf mögliche unterschiedliche Ausformungen der Erziehungsgeldgewährung sind allerdings die *Probleme einer Verschränkung* von Bundes- und Landeserziehungsgeldregelungen zu beachten. Tatsächlich erscheint es gerade bei einer ausdrücklich an eine Bundesmaßnahme anschließende Landesmaßnahme wichtig — was gegenwärtig noch nicht der Fall ist —, daß sie nicht nur zeitlich anschließt, sondern auch die Bedingungen für den Bezug des Erziehungsgeldes angeglichen sind. Um den Anspruchsberechtigten für Bundeserziehungsgeld einen möglichst nahtlosen Übergang auf den Bezug von Landeserziehungsgeld zu gewährleisten und gleichzeitig auch den Verwaltungsaufwand bei der Genehmigung der Erziehungsgeldanträge zu reduzieren, wäre vor allem eine Abstimmung der Anspruchsvoraussetzungen notwendig. Hier ist insbesondere an eine Angleichung von Bundes- und Landesregelungen bei den Kriterien *Umfang der erlaubten Erwerbstätigkeit der Eltern* sowie *Bemessung bzw. Definition der Einkommensgrenzen*, die zum Bezug von Erziehungsgeld berechtigen, aber auch hinsichtlich der Möglichkeit eines *Mehrfachbezugs* von Erziehungsgeld für mehrere Kinder in der Familie innerhalb desselben Zeitraums zu denken. Damit ergibt sich gerade bei der Verknüpfung einer Bundes- mit einer Landesregelung, die eine bundeseinheitliche Ausweitung vorbereiten kann, ein zusätzlicher Abstimmungs- bzw. Regulierungsbedarf zwischen zwei unterschiedlichen Ebenen der politischen Entscheidung. Ein Verzicht auf derartige Abstimmungen beeinträchtigt tendenziell die Wirksamkeit solcher Maßnahmen; die Adressaten sind nämlich grundsätzlich an einer möglichst überschaubaren und transparenten Regelung interessiert. Soweit diese Schnittstellen berücksichtigt sind, kann es aufgrund unterschiedlicher politischer Handlungsspielräume von Bund und Land durchaus sinnvoll sein, länderspezifische Schwerpunkte zur Geltung zu bringen.

Im Unterschied zur Gewährung von Bundeserziehungsgeld besteht in Baden-Württemberg nach Ablauf des Bezugs von Landeserziehungsgeld für den Elternteil, der die Kinderbetreuung übernommen hat, keine *gesetzliche Wiederbeschäftigungsgarantie*. Die Landesregierung will sich allerdings bei den Sozialpartnern dafür einsetzen, daß Mütter und Väter, die das Landeserziehungsgeld in Anspruch nehmen und deshalb auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, bevorzugt wiederbeschäftigt werden. Zur Verwirklichung dieses Zieles ist es notwendig, die Arbeitgeber im Rahmen ihrer betrieblichen Möglichkeiten für die Mitwirkung zu gewinnen; ein erster Schritt in diese Richtung könnte ein „Wiedereinstellungsgespräch" zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die einen Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen wollen, bereits vor Auflösung des Arbeitsverhältnisses sein. In diesen Wiedereinstellungsgesprächen sollten für die betroffenen Arbeitnehmer die Möglichkeiten abgeklärt werden, wie nach Ablauf des Erziehungsurlaubs eine Wiederaufnahme der zuletzt ausgeübten Tätigkeit oder auch einer anderen geeigneten Beschäftigung zu erreichen ist. Wenn es die betrieblichen Verhältnisse zulassen, kann schon im Wiedereinstel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungsgespräch eine konkrete Wiederbeschäftigung des Arbeitnehmers vereinbart werden. Dies ist ein Beispiel dafür, wie Regulierung auf gesetzlicher Ebene mit einem viel geringeren Grad von Regulierung auf Unternehmensebene kombiniert werden kann; bestünde dazuhin die Möglichkeit, durch die Regulierung auf Unternehmensebene auf gesetzliche Regelungen verzichten zu können, wäre dies als ein Prozeß der Deregulierung zu bezeichnen.

3.3.3 Einzelbetriebliche Regelungen

Eine bemerkenswerte Wiederbeschäftigungszusage nach einer mehrjährigen Beschäftigungsunterbrechung stellt auf einzelbetrieblicher Ebene die Gesamtbetriebsvereinbarung zwischen der Unternehmensleitung und dem Gesamtbetriebsrat der Bayer AG dar; diese Betriebsvereinbarung trat am 1. 4. 1987 in Kraft und ist bis zum 31.12. 1989 gültig. Nach Punkt 1 dieser Vereinbarung erhalten Mütter oder Väter, deren Kinder das erste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, auf Antrag eine Wiedereinstellungszusage, wenn sie zum Zwecke der Kinderbetreuung die Aufhebung ihres Beschäftigungsverhältnisses mit dem Unternehmen vereinbaren. Die Dauer der Beschäftigungsunterbrechung beträgt in der Regel unter Einbeziehung von Mutterschutzfristen und Erziehungsurlaub nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz *drei* Jahre; auf Wunsch kann sie im Einzelfall bis auf sieben Jahre (Obergrenze auch bei mehreren Geburten) verlängert werden. Die Wiedereinstellungszusage gilt für einen der bisherigen Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz; dazu wird von den freigestellten Arbeitnehmern die Bereitschaft vorausgesetzt, zur Erhaltung der beruflichen Qualifikation vorgeschlagene Weiterbildungsangebote zu nutzen.

Bereits vor der Vereinbarung der Wiederbeschäftigungsregelung bei der Bayer AG wurde von der BASF AG in Übereinstimmung mit deren Betriebsrat ab Juli 1986 ein Programm „Eltern und Kind" in Kraft gesetzt. Kernpunkt dieses Programms stellt die Zusage des Unternehmens an seine verheirateten oder alleinerziehenden Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter dar, im Anschluß an den gesetzlichen Erziehungsurlaub zeitweise zur Betreuung eines Kindes mit einer Wiedereinstellungsgarantie aus dem Berufsleben ausscheiden zu können; die Dauer der Beschäftigungsunterbrechung kann sich bis zur Beendigung des 1. Schuljahres des Kindes erstrecken. Allerdings garantiert die Wiedereinstellungszusage nur einen mit der früheren Tätigkeit *vergleichbaren* Arbeitsplatz. Um während der Zeit der Beschäftigungsunterbrechung die berufliche Qualifikation zu erhalten, können die freigestellten Eltern auf der Grundlage von befristeten Beschäftigungsverhältnissen, soweit dies mit der jeweiligen Familiensituation vereinbar ist, Urlaubs- und Krankheitsvertretungen im Betrieb übernehmen (wovon schon im 1. Halbjahr des Programms Gebrauch gemacht wurde). Als Alternative zur vollständigen Unterbrechung des Beschäftigungsverhältnisses besteht auch die Möglichkeit von Teilzeitarbeit mit mindestens 20 Wochenstunden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus unternehmensinternen statistischen Erhebungen ist ersichtlich, daß von 93 Mitarbeitern (bisher fast ausschließlich Mütter) der BASF, die in der Zeit vom 1. 11. 1986 bis zum 30. 4. 1987 ihren gesetzlichen Erziehungsurlaub beendet hatten, 70 das Programm „Eltern und Kind" in Anspruch genommen haben, und zwar 21 Mütter mit der Möglichkeit einer Teilzeitbeschäftigung[23] und 49 bei vollständiger Beschäftigungsaufgabe mit Wiederbeschäftigungszusage. Von den restlichen 23 Müttern kehrten 17 nach Ablauf des Erziehungsurlaubs an ihren früheren Arbeitsplatz bei gleicher Wochenarbeitszeit zurück, während 6 Frauen das Unternehmen verließen, ohne eine der Möglichkeiten des „Eltern und Kind"-Programms zu nutzen. Im Vergleich zum Verzicht auf Weiterbeschäftigung nach dem früheren Mutterschaftsurlaub (rund 50 %) nehmen somit sehr viel mehr Mütter die Möglichkeit einer verlängerten Beschäftigungsunterbrechung mit Wiedereinstellungszusage in Anspruch.

Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß trotz verlängerter Freistellung, die von einer vergleichsweise größeren Zahl von Müttern nach der Geburt eines Kindes anfänglich in Anspruch genommen wird, auf die gesamte Lebensbiographie der Frauen gesehen, eine längere Erwerbstätigkeitsphase und auf der Makroebene eine höhere Erwerbsquote verheirateter Frauen zustande kommt. Die Eröffnung einer längerfristigen Perspektive dürfte den Interessen der jungen Mütter an vorrangiger Übernahme von Familienpflichten in den ersten Lebensjahren des Kindes sehr entgegenkommen, mag aber anschließend die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit als sehr viel selbstverständlicher erscheinen lassen (als es anderenfalls nach dem definitiven Ausscheiden nach dem ohnehin als zu kurz empfundenen Mutterschaftsurlaub der Fall wäre).

Die hier vorgestellten Regelungen auf betrieblicher Ebene eröffnen für die Berechtigten grundsätzlich bessere, weil ein Stück Berufsweg absichernde Wahlmöglichkeiten speziell in bezug auf das „sukzessive" Verhaltensmuster; inwieweit die in diesem Zusammenhang verschiedentlich geäußerte Vermutung berechtigt ist, eine auf diese Weise verlängerte Familienphase sei generell eine „Karriere-Bremse"[24], kann sich erst dann zeigen, wenn die Berechtigten tatsächlich ihre Erwerbstätigkeit wieder aufgenommen haben und trotz Weiterqualifizierung den betrieblichen Anforderungen nicht mehr gerecht werden[25].

---

[23] Diese Frauen konnten ganz überwiegend in ihren früheren Abteilungen weiterarbeiten; nur in wenigen Fällen, in denen die Arbeitsplätze aus organisatorischen oder arbeitstechnischen Gründen nicht teilbar waren, mußte ein neuer Teilzeit-Arbeitsplatz innerhalb des Unternehmens gesucht werden.

[24] So die Ansicht von U. *Lehr*, Frauenbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland: Stand, Chancen, Probleme; Vortrag vor der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände — Geschäftsführerkonferenz — Baden-Baden, 14.-16. 5. 1987; Gesellschaftspolitik der Zukunft gestalten, Arbeitskreis: Frauen in Familie und Beruf, S. 16.

[25] Zur veränderten beruflichen Situation von wieder berufstätigen Frauen nach einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit vgl. G. *Engelbrech*, a.a.O., S. 191ff. Nach den eigenen Angaben der Berufsrückkehrerinnen bedeutet die Wiederaufnahme der Berufstä-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier ist allerdings mit in Betracht zu ziehen, daß eine Wiederbeschäftigung von ehemaligen Mitarbeitern nach einer Familienphase auch für den Betrieb mit einer Reihe von Vorteilen verbunden ist; insofern konvergieren bei der Wiedereinstellungszusage betriebswirtschaftliche Interessen mit Zielen der Familienpolitik. Dies kommt besonders deutlich zum Ausdruck bei der betrieblichen Regelung der Audi AG zur Wiedereinstellung ehemaliger Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die über die gesetzliche Dauer des Erziehungsurlaubs hinaus ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen wollen. Im Anschluß an die Einführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes beschloß die Unternehmensleitung von Audi, den Belegschaftsmitgliedern, die bei Audi in einem gewerblich-technischen Beruf ausgebildet wurden, bei einer Kündigung nach dem Erziehungsurlaub eine Wiedereinstellungszusage für sieben Jahre anzubieten. Das Unternehmen beabsichtigt mit diesem Angebot neben sozialpolitischen Beweggründen, insbesondere vor dem Hintergrund der zukünftigen demographischen Entwicklungen, seine „Humaninvestitionen" langfristig zu sichern. Hierzu wird von Unternehmensseite zur Sicherung der Qualifikationen auch gefördert, daß die Arbeitnehmer während der Zeit der Wiedereinstellungszusage Kontakt zum Unternehmen und ihrem Beruf halten, indem sie je nach Möglichkeit Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen übernehmen. Von dieser Seite aus betrachtet muß sich das Arbeitsplatzangebot also keineswegs reduzieren.

Diese Beispiele von betrieblichen Regelungen (Messerschmitt-Bölkow-Blohm kennt schon seit 1979 ein Modell ‚Erziehungsurlaub') verdeutlichen, daß in dem Maße, in dem aus unternehmerischer Eigenverantwortung heraus, durch betriebswirtschaftliche und personalpolitische Überlegungen zusätzlich motiviert, familienpolitisch erwünschte Problemlösungen angeboten werden, ein Bedarf an staatlicher Regulierung zurücktreten kann. Verzicht auf Regulierung auf der Ebene der Gesetzgebung setzt in diesem Falle zur Konfliktmilderung junger Familien jedoch in bestimmtem Umfang Regulierung auf einer betriebsnäheren Ebene voraus (Betriebsvereinbarung, Tarifvertrag).

3.4 Erziehungsgeld im integrativen Mitteleinsatz

Am Beispiel des Erziehungsgeldes läßt sich sodann zeigen, wie wichtig bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen von jungen Familien ein integrativ geplantes Maßnahmenbündel ist und welche Bedeutung dabei einer Regulierung des Ineinandergreifens unterschiedlicher sozialpolitischer Instrumente zukommt. Folgende stichwortartig bezeichnete Ansatzpunkte sollten in ihrer wechselseitigen Bezogenheit aufeinander gesehen und bei anstehender Verwirklichung durchgehalten werden:

(1) das Erziehungsgeld selbst als Ausdruck für eine stärker phasenspezifische Ausgestaltung der einkommenspolitischen Absicherung von (jungen) Fami-

---

tigkeit keinen beruflichen Abstieg, wenngleich ein größerer Anteil als bei den übrigen Frauen eine nicht ausbildungsadäquate Beschäftigung ausübt; ebenda, S. 181.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lien, und zwar mit Anwendung der Erziehungsgeldregelung sowohl auf junge *Mütter* als auch auf junge *Väter*;
(2) die gleichzeitige Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenbiographie des auf Erwerbstätigkeit (vorübergehend) verzichtenden Elternteils;
(3) Erziehungsurlaub für vorher erwerbstätige Elternteile mit grundsätzlicher Wiederbeschäftigungsgarantie, die aus betrieblicher Sicht wiederum durch gesetzliche Erleichterungen zum Abschluß von zeitlich befristeten Arbeitsverträgen für die Überbrückungszeiten unterstützt werden kann;
(4) die Bereitstellung zwischenzeitlicher beruflicher Weiterbildungsmöglichkeiten (vor allem dort, wo bei einer Entscheidung zu mehreren Kindern sich längere Erziehungszeiten addieren), deren Ziel auch durch Regelungen erreicht werden kann, nach denen eine eingeschränkte Erwerbstätigkeit (z. B. unter 20 Stunden in der Woche) während des Bezugs des Erziehungsgeldes möglich ist;
(5) Hilfen zum Wiedereintritt in die Erwerbstätigkeit (z. B. Aktion „Neuer Start mit 35" in Baden-Württemberg).

Die Abstimmung dieser verschiedenen Instrumente und Ansatzpunkte untereinander setzt ein gewisses Maß an Regulierung voraus. Die in dem Maßnahmenbündel enthaltene *Wiederbeschäftigungsgarantie* stellt dabei unbestritten noch kein unangreifbares Patentrezept zur Lösung der Problemlage dar. In diesem Zusammenhang ist es interessant, an die vor allem von den Vertretern der christlichen Soziallehre ursprünglich erhobene Forderung zu erinnern, der den Arbeitnehmern von den Unternehmen gezahlte Lohn solle auch nach dem Familienstand und nicht nur nach der Marktleistung gestaffelt werden (Forderung nach einem „Familienlohn"). Eingewandt wurde, daß eine solche Ausgestaltung einer familiengemäßen Einkommensverteilung sich innerhalb eines marktwirtschaftlichen Systems nicht befriedigend realisieren läßt, auch nicht mit gesetzlichem Zwang. Denn einige Unternehmer würden sicherlich den Versuch unternehmen, ihre Durchschnittskosten durch Einstellung von möglichst wenig Arbeitnehmern mit Kindern zu reduzieren; letztlich würde der Wettbewerbsdruck zu einer allgemeinen Übernahme dieses Verhaltens führen. Der kinderreiche Arbeitsuchende wäre damit bei Einstellungen und Entlassungen benachteiligt. Diesen Mangel aber könnte der Staat kaum beheben, weil er andernfalls den einzelnen Unternehmen die Zusammensetzung der Belegschaft vorschreiben müßte; in diesem Fall wäre aber der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus de facto außer Kraft gesetzt.

Diese Bedenken richten sich analog gegen die Wiederbeschäftigungsgarantie, die Beschäftigungsverhältnisse sichern solle, in Wirklichkeit aber wegen einer Verringerung der Einstellungschancen kontraproduktiv wirke. Solche Einwände sind keineswegs a priori von der Hand zu weisen; sie würden allerdings dort schon deutlich an Gewicht verlieren, wo auch junge Väter von der Beurlaubung in größerem Umfang Gebrauch machen. Dies gilt erst recht, wenn Eltern zur Aufteilung des Erziehungsurlaubs gesetzlich verpflichtet sind, was dann aber wiederum eine neue, problematisch den individuellen Handlungsspielraum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einschränkende Regulierung bedeuten würde. Eine lupenreine Lösung für diese — auch aus anderen Bereichen bekannte — Kollektivgutproblematik existiert bislang nicht. Das spricht aber angesichts eines unverkennbaren Konfliktpotentials in jungen Familien nicht einfach gegen ein solches Verfahren, das allerdings wegen der Bedingung eines funktionsfähigen Wettbewerbs eine gesetzliche bzw. tarifvertraglich generalisierende Regelung nahelegt[26]. Eine moderate Wiederbeschäftigungsgarantie, die zwingenden betrieblichen Erfordernissen Rechnung trägt, bzw. eine Bevorzugung bei der Wiedereinstellung nach längerer Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses (u.U. auch durch steuerliche Anreize für die Betriebe erleichtert) könnte geradezu als ein Beweis für die langfristige Funktionsfähigkeit einer Sozialen Marktwirtschaft und für die Beurteilung der Frage angesehen werden, wie weit die freiheitlichen, dynamischen Gestaltungskräfte dieser *gesellschafts*- und nicht nur *wirtschafts*ordnungspolitischen Konzeption letztlich tragen.

Von prinzipieller Bedeutung ist auch die neue Regelung zur *Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenbiographie* des Elternteils, der mit Rücksicht auf die Betreuung eines Kleinkindes nicht erwerbstätig ist. Grundsätzlich werden damit geldwerte Beiträge und persönliche Dienstleistungen für das Aufziehen der nachwachsenden Generation als ebenbürtig anerkannt. Eine solche Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht hätte mit einer zeitlichen Ausweitung der Erziehungsgeldregelung Hand in Hand zu gehen. Ohne auf das Thema der „Trümmerfrauen" einzugehen, sei hier lediglich daran erinnert, daß auch die — auf Jahre hinaus nicht einmal ausgabewirksame — Regelung denkbar gewesen wäre, die Anrechnung des Erziehungsjahres als rentenbegründend bzw. rentensteigernd *ex nunc* vorzunehmen. Dies wäre eine durchaus vertretbare, in die Zukunft hinein wirksame Regelung gewesen, die rückwirkende Abschneidegrenzen und zumindest vorübergehende Akzeptanzminderungen der Gesamtregelung vermieden hätte. Während nunmehr für die rückwirkende Gewährung der Rentenzuschläge bis zu den ältesten Jahrgängen erhebliche finanzielle Mittel in Milliardenhöhe blockiert sind, bleibt für sinnvolle Ausweitungen über das 1. Lebensjahr des Kindes hinaus entsprechend weniger finanzieller Spielraum.

---

[26] Zu dieser Art von Kollektivgutproblematik führt Friedrich *Buttler* folgendes aus: „Auf welcher Ebene eine Regulierung optimal angesiedelt ist, wird in der volkswirtschaftlichen Organisationstheorie mit dem Prisoner's Dilemma erklärt, wonach bei Widersprüchen zwischen individualistischer und kollektiver Rationalität kooperative Lösungen für das Gesamtsystem und den einzelnen Teilnehmer günstiger sein können als die Verfolgung individualistischer Strategien. Aus der Sicht der Theorie der öffentlichen Güter haben bestimmte Arbeitsbedingungen den Charakter öffentlicher Güter und bedürfen daher der Regulierung oberhalb der Ebene des Individualvertrags. Welche Ebene der Regulierung gewählt wird, hängt danach davon ab, auf welcher Ebene Effekte, die auf einer darunter liegenden externe Effekte sind, durch geeignete Wahl des Regulierungssystems möglichst weitgehend internalisiert werden können." F. *Buttler*, Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: H. Winterstein (Hrsg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 152/II, Berlin 1986, S. 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.5 Anforderungen an die betriebliche Sozial- und Personalpolitik

Es wird heute kaum mehr ernsthaft die Frage gestellt, daß der Gesamtbereich der Familienpolitik nicht eine alleinige Angelegenheit des Staates, sondern eine Aufgabe aller Gesellschaftsträger — freilich in sehr unterschiedlichem Ausmaß — darstellt; jedes Sozialgebilde, das in das Leben der Familie eingreift, ist dadurch auch sozial- und familienpolitisch verpflichtet. Daher besitzen auch die Träger der Arbeitswelt in dem Maße, wie sie auf den Lebensraum der Familie unmittelbar oder mittelbar einwirken, eine familienpolitische Verantwortung[27].

Diese familienpolitische Verpflichtung der Träger der Arbeitswelt kann sogar aus dem Familienschutzartikel der Verfassung abgeleitet werden. Hierzu ist einmal hervorzuheben, daß Artikel 6 I GG sowohl einen Schutz gegenüber Eingriffen als auch eine positive Förderung, also Leistungsansprüche im Blick hat. Vor allem aber erscheint wichtig, daran zu erinnern, daß eben diese Verfassungsbestimmung nicht vom „Staat" spricht, sondern von der „staatlichen Ordnung"; letztere ist mehr als der Staat im engeren Sinne. Die Sozialpartner, denen vom Staat Rechtsetzungsbefugnis delegiert ist, können als Teil der „staatlichen Ordnung" angesehen werden; und auch die modernen (Groß-)Betriebe mit ihrer autonomen betrieblichen Sozialpolitik sind nicht einfach als „private Veranstaltung" einzustufen. Demgemäß wird hier die These vertreten, daß die aus Artikel 6 I GG folgende Schutz- und Förderungspflicht sich auch auf die Gestaltung des Arbeitslebens durch die dort in der Verantwortung stehenden Träger der Arbeitswelt erstreckt, vor allem dort, wo Familie (und Ehe) durch Anforderungen der Arbeitswelt ungebührlich beeinträchtigt werden[28]. Diese Sichtweise wird in einer Entscheidung des 8. Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 25. 2. 1987 unterstrichen, wonach auch die Tarifvertragsparteien gehalten sind, die in Art. 6 GG enthaltene Wertentscheidung zugunsten von Ehe und Familie zu berücksichtigen. Ein Hinweis auf den Einzugsbereich der Verantwortlichkeiten über den Staat im engeren Sinne hinaus könnte z. B. auch aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entnommen werden, wonach Belastungen aus dem Mutterschutzgesetz nicht allein vom Staat getragen werden müssen, sondern auch zum Teil zu Lasten des Arbeitgebers gehen können.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände schon vor über einem Vierteljahrhundert in ihrem Jahresbericht 1959 festgehalten hat: „Unter den vielfältigen Trägern familienfördernder Maßnahmen besitzt der moderne Betrieb eine besondere Bedeutung." Ein wenn auch kleiner Unterabschnitt, der bemerkenswerterweise mit *„betriebliche Familienpolitik"* bezeichnet ist, betont die zahlreichen Wechselbeziehungen zwischen Betrieb und Familie, aus denen sich mehrfache Ansatz-

[27] M. *Wingen* (1960), a. a. O., S. 17.

[28] M. *Wingen*, Familien heute — Bestandsaufnahme und Trends, in: H. Lampert, M. Wingen, Familien und Familienpolitik — Bestandsaufnahme und Perspektiven, Walter-Raymond-Stiftung, Kleine Reihe Heft 41, Köln 1986, S. 62f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

punkte für familienbezogene Maßnahmen ergäben — durchaus nicht nur materieller, sondern auch immaterieller Art, im Rahmen der sozialen Betriebsgestaltung ebenso wie im Rahmen der allgemeinen Betriebspolitik. Auch hat schon damals der „Ausschuß für Soziale Betriebsgestaltung" der Bundesvereinigung in seinem Arbeitsbericht „Betriebliche Sozialleistungen" unter den Ursachen und Beweggründen für Entstehung und Ausgestaltung der betrieblichen Sozialleistungen gerade auch den Schutz und die Förderung der Familie erwähnt. In jüngster Zeit[29] wurde — wenn auch nicht explizit unter Hinweis auf Familie — von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und vom Deutschen Gewerkschaftsbund eine *gemeinsame* Empfehlung ausgesprochen, alle gesellschaftspolitischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Frauen wie Männer ihre Erwerbstätigkeit als selbstverständlich betrachten und ihren Lebensplan entsprechend gestalten können. Ebenso wie Erwerbstätigkeit als selbstverständlich im Lebensplan betrachtet wird, wird für diesen Lebensplan auch die Einbindung in Familie und das Großziehen von Kindern als selbstverständlich reklamiert werden müssen.

Gleichwohl betonte die Bundesvereinigung auch schon früh (im Jahresbericht 1959) die Grenzen, die dem Betrieb in seiner „autonomen betrieblichen Familienpolitik" gezogen seien, so insbesondere hinsichtlich der betrieblichen Familienfürsorge, mit der der Betrieb unmittelbar in die Familie hineinreiche. Damit werden der Eigenraum und die Eigenständigkeit der familialen Lebenswelt unterstrichen, die auch etwa durch Maßnahmen der Betriebsfürsorge nicht beeinträchtigt werden dürfen. So sehr damit die eigenverantwortliche Entfaltung von Familien nicht nur gegenüber staatlichen, sondern auch gegenüber betrieblichen familienbezogenen Maßnahmen festgehalten wird, so sehr wird doch andererseits die prinzipiell gegebene (Mit-)Verantwortung der Betriebe bei der Entwicklung von Ansätzen zur familien- *und* wirtschaftsgerechten Lösung anstehender familienpolitischer Problemstellungen deutlich. Sicherlich zu Recht wird schließlich auch die Koordinierung von generellen gesetzlichen Maßnahmen und Leistungen zugunsten von Familien mit den betriebseigenen Leistungen als besonders zu beachtende Frage angesprochen.

Entsprechend dieser Sichtweise stellt die betriebliche Familienpolitik ein Stück gesellschaftliche Strukturpolitik dar. Da im betrieblichen Arbeitsleben stets eine Kombination von sachlichen und menschlichen Faktoren wirksam sind (z. B. technische, betriebs- bzw. gesamtwirtschaftliche und soziale Anforderungen), die jeweils allein keine ausschließliche Geltung beanspruchen können, wird die Familienbezogenheit der betrieblichen Maßnahmen immer nur im Rahmen eines Ausgleichs der verschiedenen Faktoren entsprechend ihrem jeweiligen Gewicht zu verwirklichen sein.

---

[29] Pressedienst der Deutschen Arbeitgeberverbände, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Deutscher Gewerkschaftsbund, Gemeinsame Empfehlung: Herstellung der Chancengleichheit junger Frauen auf dem Arbeitsmarkt, PDA Nr. 36 vom 27. 7. 1987, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insoweit das Betriebsgeschehen die Familie tangiert (es kann sich dabei um betriebsspezifisch je nach der Art der Arbeitsbedingungen und der Lebensformen der Beschäftigten sehr unterschiedliche Einwirkungen auf die Lage der Familien handeln), sind auch die familialen Gesichtspunkte z. B. bei der *Arbeitszeitgestaltung* mit zu berücksichtigen, die aufs engste mit der zeitlichen Gestaltung des Familienlebens verbunden ist; Arbeitswoche, Arbeitsjahr, Arbeitsleben prägen sehr stark den Rhythmus familialen Zusammenlebens. Unter Berücksichtigung ihrer familienpolitischen Verantwortung schlossen am 13. April 1987 die Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik und der Bundesarbeitgeberverband Chemie einen Tarifvertrag zur besseren Institutionalisierung der *Teilzeitarbeit* in der chemischen Industrie. Ziel dieser Verbesserungen soll sein, die Organisation von Teilzeitarbeit nicht allein der unternehmerischen Entscheidung und einzelvertraglicher Gestaltungsfreiheit zu überlassen, sondern vor allem durch tarifliche Rahmengestaltung unerwünschte Auswüchse zu verhindern und gleichzeitig den persönlichen Bedürfnissen der Arbeitnehmer gerecht zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die Möglichkeit, Teilzeitarbeitnehmer unter der Sozialversicherungspflichtgrenze zu beschäftigen, erheblich eingeschränkt; so soll die tägliche Arbeitszeit grundsätzlich nicht weniger als 4 Stunden betragen. In Ausnahmefällen kann die vereinbarte Teilzeitarbeit die gesetzliche Sozialversicherungspflichtgrenze dann unterschreiten, wenn der Arbeitgeber den Arbeitnehmer ausdrücklich auf mögliche sozialversicherungsrechtliche Folgen — keine Rentenversicherungs-, Krankenversicherungs- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge und damit auch kein Anspruch auf Leistungen — hingewiesen hat; außerdem sollen die Teilzeitbeschäftigten anteilmäßig alle betrieblichen Vergünstigungen bekommen, die auch die Vollzeitbeschäftigten erhalten. Des weiteren wird den Bedürfnissen der Arbeitnehmer nach einem Wechsel von einem Vollzeitarbeitsplatz auf einen Teilzeitarbeitsplatz und umgekehrt durch eine erweiterte Informationspflicht des Arbeitgebers besser Rechnung getragen. Auch hier erscheint ein Verzicht auf staatliche Regulierung nur möglich, wenn gleichzeitig auf verbandlicher Ebene eine entsprechende Regulierung erfolgt.

Um den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Arbeitnehmer in bezug auf eine Harmonisierung von Familie und Beruf sowie gleichzeitig den einzelbetrieblichen Notwendigkeiten besser gerecht werden zu können, kann sich die Wahlmöglichkeit nicht nur auf eine tariflich abgesicherte Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung beschränken, sondern muß weiterreichende Möglichkeiten einer individuellen *Flexibilisierung* der gesamten Arbeitsorganisation auf einzelbetrieblicher Ebene umfassen. Von daher wird die These verständlich, die gegenwärtigen Probleme der Arbeitsbeziehungen ließen sich letztendlich sogar nur auf der Unternehmensebene lösen[30].

[30] H.-G. *Krüsselberg*, Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse — Volkswirtschaftliche Perspektiven, in: E. Gaugler, H.-G. Krüsselberg, Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Berlin 1986, S. 54.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ansatzpunkte einer *Flexibilisierung der betrieblichen Arbeitszeitregelungen* sind die Tages-, Wochen-, Monats-, Jahres- und Lebensarbeitszeit. Auf einer ersten Stufe kann bei einheitlichem Volumen der Arbeitszeit für die Beschäftigten in einem Betrieb Arbeitsbeginn und Arbeitsende variabel gestaltet werden; Beispiele hierfür sind die unterschiedlichen Gleitzeitsysteme, die flexible Handhabung der täglichen Arbeitspausen sowie die individuelle Terminierung des Jahresurlaubs. In Kombination dazu kann auf einer zweiten Ebene gleichzeitig der Umfang der von den einzelnen Arbeitnehmern zu leistenden Arbeitszeit flexibel organisiert werden; dies ist z. B. bei verschiedenen Konzepten der Teilzeitbeschäftigung sowie bei unterschiedlichen Jahresarbeitszeitregelungen der Fall[31]. Mit Hilfe von flexiblen Arbeitszeitsystemen werden nun vielfältige Möglichkeiten eröffnet, Familie und Beruf bei Auflösung der ungleichgewichtigen geschlechtsspezifischen Rollenverteilung besser zu vereinbaren, indem z. B. beide Ehepartner[32] mit ihren Arbeitgebern Arbeitszeiten unter der Zeitgrenze der Vollerwerbstätigkeit vereinbaren, um sich gleichgewichtig um Kinder und Haushalt kümmern zu können. Kürzere (als normale) Tagesarbeitszeiten erscheinen gerade auch für qualifiziertere Berufspositionen wichtig. Schließlich würde ein verstärkter Ausbau der Möglichkeiten einer längeren Arbeitsunterbrechung (z. B. Sabbatical) ebenfalls die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern[33].

Grundlegende Voraussetzung für eine sozialpolitisch positiv zu beurteilende Wirkung derartiger flexibler Arbeitszeitgestaltung ist zunächst, daß der Arbeitszeitschutz sowie der Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses für bestimmte schutzwürdige Arbeitnehmergruppen gewährleistet ist (z. B. Schwangere)[34]. Des

---

[31] Vgl. E. *Gaugler*, a. a. O., S. 13f.

[32] Zur Zeit betrifft die Teilzeitbeschäftigung fast ausschließlich Frauen; Ch. F. *Büchtemann*, J. *Schupp*, Zur Sozio-Ökonomie der Teilzeitbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Analysen aus der ersten Welle des „Sozio-ökonomischen Panel", discussion papers II M/LMP 86-15, Wissenschaftszentrum Berlin 1986, S. 3. Es ist immer noch sehr ungewöhnlich, daß gesundheitlich nicht beeinträchtigte Männer nach Abschluß der Ausbildung nur teilzeitig arbeiten oder vorübergehend ganz aus dem Erwerbsleben ausscheiden, ohne arbeitslos zu sein. Diese Gruppe der sog. „neuen Männer" könnte allerdings eine Pionierfunktion zur Auflockerung der Rollenstrukturen ausüben; A. *Hoff*, J. *Scholz*, Neue Männer in Beruf und Familie, Erstauswertung von 64 Intensivinterviews mit Teilzeitarbeitnehmern und Hausmännern zwischen 28 und 54 Jahren und ihren Partnerinnen. Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit, FSA prints 3/85, Freie Universität Berlin 1985, S. 1f.

[33] Dazu M. *Wingen*, P. *Linder*, Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen, in: Sozialer Fortschritt, 5/1984, S. 102ff. Einen allgemeinen Überblick über die Teilzeitpräferenzen der am Erwerbsleben Beteiligten gibt M. *Landenberger*, Flexible Arbeitszeitformen im Spannungsfeld von ökonomischer Liberalisierung und sozialem Schutzbedarf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 21/87 vom 23. 5. 1987, S. 20ff.

[34] Hierzu sei verwiesen auf H. *Lampert*, Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst, 4/1986, S. 183.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weiteren besteht bis jetzt noch ein entscheidendes Problem bei der Akzeptanz verschiedener Modelle von Arbeitszeitflexibilisierung darin, daß sozialversicherungsrechtlich die langjährige, ununterbrochene Vollzeiterwerbstätigkeit generell begünstigt wird. Eine Reihe von Schwellenwerten im Sozialversicherungsrecht führt dazu, daß Versicherte mit kurzen und/oder unsteten Erwerbsbiographien von bestimmten Leistungen oder Leistungselementen ausgeschlossen sind[35]. Dieses Akzeptanzproblem verschärft sich zudem dadurch, daß neben dem vorübergehenden Einkommensausfall bei längeren Arbeitsunterbrechungen — auch bei erfolgreicher Wiedereinstellung — kaum aufzuholende Einkommensnachteile allein aufgrund der Unterbrechung der Erwerbsbiographie auftreten können[36].

Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf können neue technische Möglichkeiten der Telekommunikation beitragen, die eine Auflösung des Zusammenhangs von Arbeitsleistung und Arbeitsort ermöglicht. Aufgrund der daraus resultierenden Freizügigkeit in bezug auf Arbeitszeit und Arbeitsort gewinnen *neue Formen der Heimarbeit* an Bedeutung. Insbesondere Frauen, die bisher aufgrund ihrer Einbindung in die Familie nicht erwerbstätig sein konnten, werden bei Ausnutzung dieser technischen Möglichkeiten neben ihrer Familientätigkeit auch einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Da sich jedoch bei der Heimarbeit berufliche und familiale Tätigkeiten nur schwer trennen lassen, könnte für viele Mütter die Gefahr einer ständigen Doppelbelastung durch *gleichzeitige* Familientätigkeit und berufliche Tätigkeit entstehen; dies würde dann in manchen Fällen zu psychischen und physischen Mehrbelastungen statt zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie führen. Auch wird — worauf von gewerkschaftlicher Seite schon vor einigen Jahren

---

[35] Vgl. M. *Landenberger*, Teilzeitarbeit und Alterssicherung: Sozialpolitische Flankierung einer Arbeitsumverteilungsstrategie, in: Sozialer Fortschritt, 9/1987, S. 197f. Diese Probleme führten verstärkt zu Forderungen nach Aufhebung der Geringfügigkeitsgrenzen; Ch. F. *Büchtemann*, J. *Schupp*, a. a. O., S. 13. Bereits 1984 führte Norbert *Blüm* zu diesem Thema folgendes aus: „Teilzeitarbeit ... darf nicht länger ein Arbeitsverhältnis zweiter Klasse sein. Deshalb werten wir Teilzeitarbeit auf." N. *Blüm*, Ein beschäftigungspolitisches Akutprogramm, in: Wirtschaftsdienst, IX/1984, S. 419.
Ein grundsätzliches Problem bei der Akzeptanz von Arbeitszeitflexibilisierung könnte auch die vermutete Schwächung der Gewerkschaftsmacht durch die zunehmende „Individualisierung" von Arbeitszeitregelungen sein; Ch. F. *Büchtemann*, J. *Schupp*, a. a. O., S. 3f.

[36] H. P. *Galler*, N. *Ott*, Familienlastenausgleich: effizientere Lösungen sind möglich, in: Wirtschaftsdienst, 8/1987, S. 403. Entsprechend dem Ansatz der Humankapitaltheorie impliziert eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit den Verzicht auf die Akkumulation von Humankapital in Form zusätzlicher Berufserfahrung. Aus diesem Grund sind die Opportunitätskosten einer familienbedingten Unterbrechung der Erwerbstätigkeit nicht allein in einem kurz- bzw. mittelfristigen Verzicht auf Erwerbseinkommen zu sehen, sondern längerfristig auch in entgangenen Berufs- und Karrierechancen. Um *diese* Opportunitätskosten — auch im volkswirtschaftlichen Interesse — möglichst gering zu halten, ist es besonders wichtig, daß gerade bei länger ausgedehnten Berufsunterbrechungen verstärkt berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten sowohl auf staatlicher als auch auf betrieblicher Ebene während der Unterbrechung bereitgestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hingewiesen wurde[37] — bei einem breiteren Einsatz solcher Formen von Heimarbeit darauf zu achten sein, daß in jedem Fall der familienrelevante Arbeitsschutz, insbesondere der gesetzliche Mutterschutz sowie das Verbot der Kinderarbeit, gewährleistet ist. Ein Mindestmaß an Regulierung wäre also auch in diesem Fall unverzichtbar.

Die hier abschließend angedeuteten Probleme bei der Einführung von Flexibilisierungsmaßnahmen auf betrieblicher Ebene machen deutlich, daß der gesetzliche Rahmen der Sozialordnung sowie die bindende Wirkung von Tarifvertragsvereinbarungen weiterhin zur Festlegung von allgemein akzeptierten Mindestbedingungen im Rahmen eines funktionierenden Wettbewerbs notwendig sind[38]. Die ordnungspolitische Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft muß in ihrer Dynamik den sich wandelnden Strukturen und den veränderten Bedürfnissen der einzelnen gerecht werden sowie gleichzeitig die für das menschliche Zusammenleben in einer Gemeinschaft notwendige Stabilität bzw. Sicherheit garantieren können. Dies erfordert ein ausgewogenes Verhältnis von Regulierung *und* Deregulierung.

4. Ausblick: Familienpolitische Problemlösungen zwischen „Regulierung" und „Deregulierung"

(1) Wenn die im politischen Entscheidungsprozeß formulierten gesellschaftlichen Zielsetzungen hinsichtlich einer (auch) familienorientierten Arbeitswelt problemangemessen erreicht werden sollen, ist ein gewisses Maß an Regulierung notwendig. Diese regulierenden Maßnahmen können einerseits auf staatlicher Ebene ansetzen, wie z. B. arbeitsrechtliche Mindestnormen zum Schutz der Familien bzw. der Familienmitglieder oder „working regulations" zur Vereinheitlichung von Arbeitsbedingungen, sowie andererseits auf Tarifvertragsebene, so z. B. eine tarifvertragliche Institutionalisierung der Teilzeitarbeit. Diese auf staatlicher bzw. tarifvertraglicher Ebene regulierenden Eingriffe in den grundsätzlich marktwirtschaftlich organisierten Wirtschafts- und Arbeitsprozeß könnten ohne Beeinträchtigungen der anstehenden familienpolitischen Problemlösungen nur in dem Maße redu-

---

[37] M. *Dobberthien*, Zurück zur Heimarbeit?, in: WSI-Mitteilungen, 6/1983, S. 387.

[38] Als familienpolitisch konfliktmildernder Abbau von Regulierungen können dabei die vorgesehenen Änderungen der geltenden Arbeitszeitordnung angesehen werden, nach denen die für Frauen und Männer unterschiedlichen Höchstarbeitszeiten, Mindestruhepausen und Mindestruhezeiten sowie Regelungen über den Frühschluß vor Sonn- und Feiertagen entfallen bzw. einheitlich für alle Arbeitnehmer festgelegt werden; das gleiche gilt für eine Reduzierung geschlechtsspezifischer Beschäftigungsverbote sowie für die Angleichung des Gesundheitsschutzes für Männer und Frauen. A. *Wisskirchen*, Arbeitsrechtliche Probleme der Frauenbeschäftigung; Vortrag vor der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände — Geschäftsführerkonferenz — Baden-Baden, 14.-16. 5. 1987, Gesellschaftspolitik der Zukunft gestalten, Arbeitskreis: Frauenbeschäftigung, S. 11 ff., sowie auch Ch. *Tophoven-Triltsch*, a. a. O., S. 205.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziert werden, wie auf einzelbetrieblicher Ebene ausreichend breitenwirksame Regelungen an ihre Stelle träten. Regelungen auf einzelbetrieblicher Ebene („Selbstregulierung") sind in diesem Zusammenhang als tendenzielle Deregulierung gegenüber Regelungen auf tarifvertraglicher bzw. staatlicher Ebene anzusehen; für einen Ersatz staatlicher Regulierung genügt es hier aber nicht, wenn nur einzelne Unternehmen speziell für ihre Belegschaft entsprechende Vereinbarungen (z. B. Wiederbeschäftigungszusagen nach einer längeren Familienphase) treffen. Derartige Regelungen haben als Ausdruck autonomer betrieblicher Familienpolitik freilich eine wichtige Pionierfunktion für die Entwicklung zukunftsbezogener Lösungen. In historischer Sichtweise zeigte sich die sozialpolitische Entwicklung häufig in der Weise, daß Regelungen zunächst von einzelnen Unternehmen eingeführt wurden, dann in einen Tarifvertrag einmündeten und schließlich gesetzlich, und damit allgemein verbindlich verankert wurden. Bei Regulierungen auf staatlicher Ebene stellt sich zudem in den Fällen das Problem eines zusätzlichen Koordinierungsbedarfs, in denen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern oder auch bei supranationalen (Europäische Gemeinschaft) und kommunalen (z. B. Erziehungsgeldregelung in Würzburg) Organisationen eine Abstimmung der familienrelevanten Regelungen zwischen den einzelnen Entscheidungsträgerebenen erfolgen muß.

(2) Die Regulierung auf gesetzlicher bzw. tarifvertraglicher Grundlage darf im Interesse von Familie und Betrieb nicht zu starr sein. Die einzelnen Familienmitglieder und Betriebe müssen Möglichkeiten der Flexibilisierung in der Arbeitsorganisation (z. B. bei der flexiblen Gestaltung der Arbeitszeit) nutzen können, wobei den Interessen beider Lebensbereiche Rechnung zu tragen ist; in diesem Sinne sind starre Arbeitsorganisationen ständig auf mögliche Auflockerungen hin zu überprüfen. Eine Betonung des Steuerungsprinzips Staat, das sich vor allem auf das Mittel des Rechts stützt, kann zwar mehr Gleichheit gewährleisten, aber mit Einschränkungen an persönlicher Freiheit, insbesondere wirtschaftlicher Dispositionsfreiheit, zugunsten von tendenziell größerer politischer Kontrolle und Bevormundung des einzelnen einhergehen. Den familienpolitischen Problemlösungen junger Eltern ist die einfache Devise „mehr staatliche Intervention" ebensowenig angemessen wie die umgekehrte Devise „mehr Markt". Die mit jeweils *einem* Steuerungsprinzip verbundene Wertverwirklichung im Blick auf den Abbau von Konflikten bedeutet tendenziell Einbußen beim *anderen* Wert.

(3) Strukturwandel sowohl in der Arbeitswelt wie in der Lebenswelt Familie, in deren Binnenstruktur wie auch in deren Außenbeziehungen, kann durch eine Politik der Deregulierung erleichtert werden; wo dieser Strukturwandel geradezu notwendig erscheint, kann und sollte er durch vermehrte Deregulierung sogar gefördert werden. Aber bei einem solchen Strukturwandel kann andererseits nicht darauf verzichtet werden, ihn sozialpolitisch problemangemessen zu flankieren. Dazu bedarf es je nach Problemlage

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bereichsspezifischer Regulierungen. Erst in einem aufeinander abgestimmten Zusammenspiel von Deregulierung und Regulierung lassen sich die Konfliktsituationen junger Familien zwischen Familienleben und (Erwerbs-)Arbeitswelt, wenn schon nicht beseitigen, so doch entscheidend abbauen. Wo z. B. eine größere Flexibilität von Tarifnormen angezeigt ist, könnte deren Umsetzung im Interesse der Sicherung der Transparenz über geltende kollektive Arbeitsbedingungen und der Chance zur Wahrnehmung belassener individueller Spielräume einen zunehmenden Beratungs- und u. U. Kontrollbedarf auf der staatlichen Ebene erfordern. Zugleich bedürfen bestimmte regulierende Eingriffe auch angemessener flankierender Deregulierungen im Sinne flexibler Regelungen. So legt es die praktische Umsetzung einer allgemein gesetzlich geregelten Wiederbeschäftigungsgarantie nach einer Phase dominanter Familientätigkeit (z. B. Erziehungsurlaub nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz) im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung nahe, gleichzeitig die Einstellung von Ersatzarbeitskräften für die Dauer dieser Unterbrechungen mit Hilfe von zeitlich befristeten Arbeitsverträgen zu erleichtern. Der Gefahr, daß familienpolitisch orientierte Regulierungen „kontraproduktiv" im Sinne ihrer eigenen Zielsetzung wirken, kann insofern durch gleichzeitige Deregulierungen auf anderer Ebene begegnet werden[39].

(4) Regulierungen in der Zuordnung von Familie und Arbeitswelt sollten vermeiden, daß durch die gesetzliche (bzw. tarifvertragliche) Rahmengestaltung „schiefe Ebenen" zugunsten des „simultanen Verhaltensmusters" oder aber umgekehrt des „sukzessiven Verhaltensmusters" geschaffen werden, die die Gleichwertigkeit beider Lebensmuster junger Eltern beeinträchtigen und einer tatsächlichen Wahlfreiheit zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit im Grunde entgegenstehen.

(5) Aus ordnungspolitischer Sicht verdient das Problem besondere Beachtung, daß durch Kumulation von aus unterschiedlichen Anlässen vorgenommenen regulierenden Eingriffen in den marktwirtschaftlichen Prozeß der für dessen Funktionsfähigkeit „kritische Punkt" erreicht werden kann, an dem der Ruf nach Deregulierung i. S. des Abbaus von Regulierung um so lauter wird. In dieser Situation drohen gesellschaftspolitisch besonders wirkmächtige Positionen dominant zu werden und das Maß noch vertretbar erscheinender Regulierung zu bestimmen, dagegen weniger mit (Markt-)Macht ausgestattete Positionen, wie z. B. die Interessenlagen junger Familien, ins Hintertreffen zu kommen. In sich sinnvolle familienpolitisch bedingte Regulierungen erscheinen dann in der sozialpolitischen Diskussion als Auslöser eines „Übermaßes" an Regulierung, ohne daß dies gesellschaftsordnungspolitisch wirklich überzeugen kann.

[39] Dazu kann auf die Abhandlung von Gerhard *Kleinhenz* in diesem Band verwiesen werden. Ähnlich zeigt die Abhandlung von Werner *Engelhardt* für den Bereich der Wohnungspolitik, daß Deregulierung u. U. in anderen Bereichen neue Formen der Regulierung bedingt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(6) Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft gerät in eine familienpolitische Glaubwürdigkeitslücke, wenn nicht verhindert wird, daß sich in ihrem nicht nur *wirtschafts*ordnungspolitischen, sondern auch *gesellschafts*ordnungspolitischen Rahmen die (Markt-)Mächtigen zu Lasten der Belange junger Familien durchsetzen, in die die Belange der einzelnen Familienmitglieder unlösbar eingebunden sind (weshalb auch Problemlösungen für junge Mütter einen ebenso starken familien- wie frauenpolitischen Bezug haben). Um derartigen Entwicklungen gegenzusteuern, erscheint eine Erhöhung der allgemeinen Akzeptanz der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft wichtig; sie läßt sich im Hinblick auf die Konfliktmilderung junger Familien im Bereich Familie und Arbeitswelt am ehesten durch einen problemorientierten Mix von sozial- und arbeitsrechtlicher Regulierung und Deregulierung, der sich in seiner Zusammensetzung und Gewichtung je nach aktuellen familialen und betrieblichen Erfordernissen auch verschieben kann, erreichen. Insofern bedürfen getroffene Regulierungen von Zeit zu Zeit der Überprüfung darauf, inwieweit sie noch problemangemessen sind – ebenso wie auch Verzichte auf bzw. Abbau von Regulierungen.

Literaturverzeichnis

Bellaire, Edith; Flexibilisierung der Arbeit zur Schaffung von Handlungsspielräumen in Familie und Beruf: Teilzeitarbeit für Mann und Frau als Weg aus der Strukturkrise, in: ifg Frauenforschung, 1 + 2/1986.

Blättel, Irmgard; Gewerkschaftliche Aspekte der Familienpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4/1987, S. 195-200.

Blüm, Norbert; Ein beschäftigungspolitisches Akutprogramm, in: Wirtschaftsdienst, IX/1984, S. 419-422.

Büchtemann, Christoph F.; *Schupp*, Jürgen; Zur Sozio-Ökonomie der Teilzeitbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Analysen aus der ersten Welle des „Sozio-ökonomischen Panel", discussion papers II M/LMP 86-15, Wissenschaftszentrum Berlin 1986.

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.); Familie und Arbeitswelt, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 143 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1984.

Buttler, Friedrich; Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: Winterstein, Helmut (Hrsg.); Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 152/II, Berlin 1986.

Coface; Family Policies in the Member States of the European Community; documents, Brüssel October 1986.

Cornelius, Ivar; Modellrechnungen zur wirtschaftlichen Lage von Familienhaushalten unterschiedlicher Kinderzahl; Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Heft 19, hrsg. v. Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deutscher Bundestag; Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestagsdrucksache V/2532, Bad Godesberg 1968.

Dobberthien, Marliese; Zurück zur Heimarbeit?, in: WSI-Mitteilungen, 6/1983, S. 387-388.

Ellwanger, Karen; Zur Geschichte der Frauenarbeit; Frauen im Erwerbsleben: Sozial- und arbeitsmedizinische Aspekte; Sonderdruck der Sozial- und Arbeitsmedizinischen Akademie Baden-Württemberg in Verbindung mit der Universität Ulm (1986).

Engelbrech, Gerhard; Erwerbsverhalten und Berufsverlauf von Frauen: Ergebnisse neuerer Untersuchungen im Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1987, S. 181-196.

Erhard, Ludwig; *Müller-Armack*, Alfred (Hrsg.); Soziale Marktwirtschaft, Ordnung der Zukunft, Manifest '72, Frankfurt/M., Berlin, Wien 1972.

Galler, Heinz P.; *Ott*, Notburga; Familienlastenausgleich: effizientere Lösungen sind möglich, in: Wirtschaftsdienst, 8/1987, S. 402-408.

Gaugler, Eduard; Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse — Betriebswirtschaftliche Betrachtung, in: Gaugler, Eduard; Krüsselberg, Hans-Günter; Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Berlin 1986.

Glatzer, Wolfgang; *Berger-Schmitt*, Regina; Die unterschätzten Haushalte, Das Leistungspotential der privaten Haushalte und der informellen sozialen Netzwerke, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4/1987, S. 239-250.

Hoff, Andreas; *Scholz*, Joachim; Neue Männer in Beruf und Familie; Erstauswertung von 64 Intensivinterviews mit Teilzeitarbeitnehmern und Hausmännern zwischen 28 und 54 Jahren und ihren Partnerinnen. Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit, FSA prints 3/85, Freie Universität Berlin 1985.

Kaufmann, Franz-Xaver; *Leisering*, Lutz; Demographische Veränderungen als Problem für soziale Sicherungssysteme, in: IBS-Materialien Nr. 15, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Universität Bielefeld 1984.

Kössler, Richard; Arbeitszeitbudgets ausgewählter privater Haushalte in Baden-Württemberg; Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Heft 12, hrsg. v. Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1984.

Krüsselberg, Hans-Günter; Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse — Volkswirtschaftliche Perspektiven, in: Gaugler, Eduard; Krüsselberg, Hans-Günter; Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Berlin 1986.

Lampert, Heinz; Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst, 4/1986, S. 179-186.

Landenberger, Margarete; Teilzeitarbeit und Alterssicherung: Sozialpolitische Flankierung einer Arbeitsumverteilungsstrategie, in: Sozialer Fortschritt, 9/1987, S. 196-201.

— Flexible Arbeitszeitformen im Spannungsfeld von ökonomischer Liberalisierung und sozialem Schutzbedarf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 21/87 vom 23. 5. 1987, S. 15-29.

Lehr, Ursula; Frauenbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland: Stand, Chancen, Probleme; Vortrag vor der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände — Geschäftsführerkonferenz — Baden-Baden, 14.-16. 5. 1987; Gesellschaftspolitik der Zukunft gestalten, Arbeitskreis: Frauen in Familie und Beruf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitterauer, Michael; Familie und Arbeitswelt aus historischer Sicht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4/1987, S. 200-207.

Molitor, Bruno; Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, in: ORDO, 37/1986, S. 59-71.

Nell-Breuning, Oswald von; Der Mensch in der heutigen Wirtschaftsgesellschaft, München, Wien 1975.

— Soziale Sicherheit? Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, Freiburg, Basel, Wien 1979.

Oberhauser, Alois; Familienlastenausgleich, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), hrsg. v. Albers, Willi u. a., 2. Band, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 583-589.

Preller, Ludwig; Kernfrage des Aufbaus, Stuttgart 1946.

Pressedienst der Deutschen Arbeitgeberverbände, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Deutscher Gewerkschaftsbund, Gemeinsame Empfehlung: Herstellung der Chancengleichheit junger Frauen auf dem Arbeitsmarkt, PDA Nr. 36 vom 27. 7. 1987.

Röpke, Wilhelm; Jenseits von Angebot und Nachfrage, Zürich, Stuttgart 1958.

Rückert, Gerd-Rüdiger; *Votteler*, Martin; Die Erwerbstätigkeit von Müttern und die Betreuung ihrer Kinder in Baden-Württemberg – Ergebnisse einer Mikrozensus-Zusatzerhebung vom April 1982 —; Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Heft 13, hrsg. v. Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1985.

Tophoven-Triltsch, Christina; Familiengründung — Neue Entscheidungstheorien und ihre Kritik aus sozialpolitischer Sicht, Köln 1987.

Votteler, Martin; Aufwendungen der Familien für ihre minderjährigen Kinder, Eine theoretische und empirische Studie auf der Grundlage einer Zusatzerhebung zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983 in Baden-Württemberg; Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Heft 18, hrsg. v. Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1987.

Warnken, Jürgen; Überlegungen zur weiteren Entwicklung des Erwerbsverhaltens der Frauen, in: Klauder, Wolfgang; Kühlewind, Gerhard (Hrsg.); Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials, Beitr AB 56, Nürnberg 1981.

Willms, Angelika; Grundzüge der Entwicklung der Frauenarbeit von 1880 bis 1980, in: Müller, Walter; Willms, Angelika; Handl, Johann; Strukturwandel der Frauenarbeit 1880-1980, Frankfurt, New York 1983, S. 25-54.

Wingen, Max; Der Betrieb als Träger von Familienpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 1/1960, S. 17-21.

— Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.); Zur Neuen Sozialen Frage, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 95, Berlin 1978, S. 149-183.

— Familienpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), hrsg. v. Albers, Willi u. a., 2. Band, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 589-599.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Familien heute — Bestandsaufnahme und Trends, in: Lampert, Heinz; Wingen, Max; Familien und Familienpolitik — Bestandsaufnahme und Perspektiven, Walter-Raymond-Stiftung, Kleine Reihe Heft 41, Köln 1986.

Wingen, Max; *Linder*, Peter; Auf der Suche nach einer Neustrukturierung der Lebensarbeitszeit — Datenorientierte Anmerkungen und unkonventionelle Erwägungen, in: Sozialer Fortschritt, 5/1984, S. 97-104.

Wisskirchen, Alfred; Arbeitsrechtliche Probleme der Frauenbeschäftigung; Vortrag vor der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände — Geschäftsführerkonferenz — Baden-Baden, 14.-16. 5. 1987, Gesellschaftspolitik der Zukunft gestalten, Arbeitskreis: Frauenbeschäftigung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46451-7 | Generated on 2025-09-09 23:36:41
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/