

# Rationale Sozialpolitik

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

Von

Werner Schönig



Duncker & Humblot · Berlin

# Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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