

Volkswirtschaftliche Schriften

Band 517

Rationale Sozialpolitik

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

Von

Werner Schönig



Duncker & Humblot · Berlin

Werner Schönig · Rationale Sozialpolitik

Volkswirtschaftliche Schriften

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

Heft 517

Rationale Sozialpolitik

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

Von

Werner Schönig



Duncker & Humblot · Berlin

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

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schönig, Werner:

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-10480-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Für Petra

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

Max Weber

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

Justus von Liebig

Vorwort

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

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

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

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

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

Köln, im Sommer 2000

Werner Schöning

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	17
2. Grundfragen rationaler Sozialpolitik	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
3. Praktische Sozialpolitik in modernen Gesellschaften	67
3.1 Grundfragen der Sozialpolitik in Modernisierungsprozessen	67
3.1.1 Zum Begriff moderner Gesellschaften	67
3.1.2 Kompensatorische versus gestaltende Sozialpolitik	70
3.2 Lageanalyse	71
3.2.1 Exogene Determinanten der internationalen Entwicklung	71
3.2.1.1 Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialordnung	72
3.2.1.1.1 Wirtschaftsordnung	72
3.2.1.1.1.1 Strukturwandel	72
3.2.1.1.1.2 Globalisierung	80
3.2.1.1.2 Sozialordnung	86
3.2.1.1.2.1 Ökonomisierung nationaler Sozialpolitik	87
3.2.1.1.2.2 Schwächen internationaler Sozialpolitik	91
3.2.1.1.3 Kritik an Maßnahmen zur Trendumkehr	93

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

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

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

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

Tabellenverzeichnis

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

Abbildungsverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

1. Einleitung

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

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

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

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

¹ *Lampert*, 1997, S. 385.

² *Kaufmann*, 1997, S. 141; vgl. *Bäcker*, 1997, S. 20.

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *Zerche*, 1993, S. 44f.

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