

Editorial: Theorien der Sozialpolitik auf dem Prüfstand

Gisela Kubon-Gilke, Aysel Yollu-Tok, Werner Sesselmeier und Nils Goldschmidt

Die Theorie der Sozialpolitik im Sinne einer interdisziplinären, umfassenden und kohärenten Zugangsweise zu sozialpolitischen Fragen gibt es nicht. Das gilt für die Sozialpolitik genauso wie für andere Themenfelder. Vielmehr koexistieren sehr viele, sehr heterogene, teilweise sogar *in sich* widersprüchliche Ansätze zur theoretischen Durchdringung. Und auch die konkrete Sozialpolitik zeigt in Deutschland keine konsistente Linie. Zwar ist die seit einigen Jahren aktuelle Hinwendung zu anreizorientierten Maßnahmen und zum Prinzip des „Förderns und Forderns“ deutlich, dennoch sind viele konkrete Reformen etwa im Bereich der Gesundheits- und Rentenpolitik eher ein *muddling through* mit vielen symptomkurierenden, partiellen Setzungen.

Die Vielfalt theoretischer Zugänge ist weder verwunderlich noch ein grundsätzliches Manko, wenn diese verschiedenen Theorieangebote miteinander im wissenschaftlichen Wettstreit liegen und so das Theoriegebäude weiterentwickelt wird. Die Sprachlosigkeit zwischen den Disziplinen hingegen, die darauf aufbauenden Verkürzungen und Fehlinterpretationen der jeweils anderen Zugänge führten speziell im Bereich der Sozialpolitik allerdings dazu, dass Teilfragen mit unterschiedlichen wissenschaftstheoretischen, epistemologischen und normativen Grundannahmen voneinander isoliert analysiert werden. Einseitigkeit sowie wenig offengelegte normative Grundpositionen verleiten zudem zu intransparenten, parteilichen sowie unklaren Analysen und Politikempfehlungen hinsichtlich sozialpolitischer Fragen. Kaufmann (2009, S. 237 ff.) spricht zuspitzend gar von einem theorielosen Zustand in der Sozialpolitik. Dazu kommt, dass die Sozialpolitik in fast allen dafür relevanten wissenschaftlichen Disziplinen mittlerweile eher eine Randposition einnimmt und sozialpolitische Themen in Lehre und Forschung an den Universitäten immer mehr zurückgedrängt werden (vgl. Kaufmann et al. 2016).

Im November 2015 fand mit Unterstützung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft und der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt an der Evangelischen Hochschule Darmstadt eine Tagung zum Thema „Theorien der Sozialpolitik auf dem Prüfstand“ statt. Die Tagung diente erstens einer Bestandsaufnahme gängiger Theorien der Sozialpolitik und zweitens der Diskussion von Möglichkeiten, eine kohärente, disziplinübergreifende Theorie der Sozialpolitik zu entwickeln. Der auf dem kritischen Realismus fußende gestalttheoretische Ansatz bildete dabei einen besonderen Fokus der Diskussion.

Der gestalttheoretische Ansatz folgt weder den strikt individualistischen Denktraditionen insbesondere der Ökonomik, noch stützt er spezifisch holistische, kulturrelativistische Positionen, die in Teilen der Soziologie oder der Politologie favorisiert werden. Stattdessen baut dieser Ansatz auf grundlegenden sozialpsychologischen Zusammenhängen zu menschlicher Wahrnehmung, zu menschlichem Denken und Handeln auf. Der Ausgangspunkt der Analysen ist zwar das Individuum, durch die in dieser Theorie begründete Wirkmächtigkeit sozialer Phänomene und Normierungen (wie der Kategorien Eigentum, Arbeit, Vertrag, Ehe etc.) hebt er sich aber von rein individualistischen Modellierungen ab und ist eher synergetischen und evolutionstheoretischen Ansätzen zuzuordnen. Auf dieser Grundlage wurden im Rahmen der Tagung Überlegungen verhandelt, die sowohl auf einer „Metaebene“ zur Auswahl von Verhaltensannahmen Aussagen treffen als auch zum Verständnis von Selbstorganisationsprozessen sowie zur Durchdringung von einzelnen konkreten sozialpolitischen Themen beitragen zu können.

Mit Blick auf eine Theorie der Sozialpolitik ging es vor allem um drei zentrale offene Fragen:

- 1) die Grundlagen individuellen Verhaltens und die Identifizierung geeigneter Verhaltensannahmen für eine Theorie der Sozialpolitik allgemein bzw. für Modellierungen unterschiedlicher sozialpolitischer Einzelfragen,
- 2) das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Selbstorganisationsprozesse auf der Basis individueller Verhaltensdispositionen sowie hinsichtlich genuiner Wirkzusammenhänge spontaner Ordnungen,
- 3) normative Positionen zu Gerechtigkeit und Freiheit und deren Konsequenzen für sozialstaatliche Programme.

Als zentral für eine Theorie der Sozialpolitik wurde im Rahmen der Tagung herausgestellt, dass menschliche Werthaltungen und Ansprüche *endogen* sind, für weitreichende sozialpolitische Fragen weder den exogenen Größen des Datenkranzes typischer ökonomischer Modelle zugeordnet noch in dem „Nirwana“ der Beliebigkeit und Zufälligkeit einiger kulturrelativistischer Modelle verortet werden sollten. Gestalttheoretische Zusammenhänge zu menschlichem Denken, Fühlen und Handeln können so die Basis sein, die einen eigenständigen Denkraum zur Entstehung von Verhaltensregeln, von gesellschaftlichen Usancen, Bräuchen und Normen bietet, die ebenso eigenständige Erklärungen für Selbstorganisationsprozesse auf individueller und sozialer Ebene liefern und überdies normative Fragen beantworten helfen kann.

In diesem Sinne könnten die in den letzten Jahren durch die experimentelle Spieltheorie, durch verhaltenspsychologische und -ökonomische Erkenntnisse oder durch Ansätze der Neuroforschung verschiedener Disziplinen formulierten und in der Ökonomik auch beachteten psychologischen „Effekte“ grundsätzlich durchaus einer umfassenden, gestalttheoretischen Sichtweise zugeordnet werden. Viele dieser genannten Einzeleffekte wurden sogar selbst schon im gestalttheoretischen Kontext in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts etwa von *Max Wertheimer*, *Wolfgang Köhler*, *Kurt Koffka* und *Kurt Lewin* dargelegt, gerieten aber zwischenzeitlich im wissenschaftlichen Diskurs etwas in Vergessenheit (vgl. *Toomela 2010* zu einem Überblick).

Um das Grundanliegen, die *Endogenität von Ansprüchen und Werthaltungen* sowie deren Konsequenzen für die konkrete Sozialpolitik selbst und die Theorie der Sozialpolitik zu fokussieren, mögen an dieser Stelle einige Beispiele den Punkt verdeutlichen:

- 1) Zum 1. Januar 2005 wurde in Deutschland die Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Sie hatte zuvor in Fortführung und nach Auslaufen der Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung einen steuerfinanzierten Entgeltersatz für arbeitslose Menschen von über 50% des letzten pauschalierten Nettoverdienstes (je nach Familienstand 53% oder 57%) vorgesehen – vorbehaltlich bestimmter Vermögensanrechnungen. Seit 2005 gibt es statt der Arbeitslosenhilfe nunmehr das Arbeitslosengeld II, umgangssprachlich auch als Hartz IV bezeichnet. Langzeitarbeitslose Menschen wurden dabei Sozialhilfeempfänger_innen so gut wie gleichgestellt. Sie erhalten seitdem abseits diverser Maßnahmen des „Förderns und Forderns“ eine Mindestsicherung hinsichtlich ihrer materiellen Existenz unabhängig von ihrem zuvor erzielten Einkommen. In einem Verfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 2010 wurde die Verfassungskonformität der Reform festgestellt. Begründet wurde dies Urteil erstens damit, dass die Arbeitslosenhilfe im Gegensatz zum Arbeitslosengeld kein beitragsfinanzierter Entgeltersatz sei. Deshalb sei der gesetzliche Anspruch auf Arbeitslosenhilfe auch nicht vom Eigentumsgrundrecht aus Artikel 14 Absatz 1 GG gedeckt. Zweitens sei das *allgemeine Vertrauen* der Bürger_in in den Fortbestand einer Rechtslage und seine danach erwartete zukünftige Leistungsberechtigung keine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition.

Trotz dieser rechtlichen Logik durchbricht die ersatzlose Abschaffung der Arbeitslosenhilfe die Logik des *lebensstandardsichernden Sozialsystems*, die dem Gerechtigkeitsempfinden der Betroffenen und weiter Teile der übrigen Bevölkerung widerspricht, wie es auch die angeforderte verfassungsrechtlich notwendige Klärung andeutet.

Unabhängig davon, wie man diesen Sachverhalt beurteilen und wissenschaftlich diskutieren mag, löste die Reform in der Bevölkerung erhebliche kognitive Dissonanzen aus und führte zu Verärgerungen, Frustrationen und Protesten weit über das hinaus, was man durch die finanzielle Schlechterstellung Betroffener durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe allein hätte erwarten können (vgl. *Yollu-Tok* 2010). Es widersprach der Vorstellung vieler, dass man durch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung *insgesamt Ansprüche* an den Sozialstaat erwirbt, der durch eine einkommenssichernde Alimentierung die Folgen der Arbeitslosigkeit finanziell abfedert – unabhängig davon, ob die Ansprüche an die Sozialversicherung oder gegenüber steuerfinanzierten Leistungen entstehen. Das Selbstwertgefühl arbeitsloser Menschen wurde im Zuge der Reform beeinträchtigt, da sie sich nun schneller als zuvor zumindest finanziell nicht mehr von anderen Sozialhilfeempfänger_innen durch ihren früheren Status als Arbeitnehmer_innen „abgrenzen“ konnten. Zwei mögliche Effekte können im Zusammenhang mit veränderten Werthaltungen und den angesprochenen Reformen auftreten. Denkbar ist einerseits, dass sich im Nachgang zu der Einführung von Hartz-IV-Regeln mit der Zeit die öffentliche Wahrnehmung Langzeitarbeitslosen gegenüber verändert hat und sie stärker als zuvor dem Verdacht ausgesetzt wurden, den Sozialstaat „auszunutzen“. Das komplette Instrumentarium des „Förderns und Forderns“ mit dem Schwerpunkt auf „Fordern“ unterstützt zumindest eine entsprechend einfache Attribuierung und Kategorisierung – einschließlich der Selbstkategorisierung - im Hinblick auf erwerbslose Individuen. Andererseits ist es auch möglich, dass sich Sichtweisen über Selbstverantwortung von Individuen und über Ursachen der Arbeitslosigkeit zuvor bereits geändert hatten und dadurch erst Reformen wie die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung der Hartz-IV-Regeln politisch möglich wurden. Diese sozialpolitische Reform geht in beiden Fällen mit veränderten Werthaltungen und Ansprüchen einher. Dies deutet an, dass damit auch Möglichkeiten und Wege zur weiteren Politikgestaltung durch diesen Pfad- bzw. Logikwechsel der Reform systematisch tangiert sind.

- 2) Wie Gerechtigkeitsvorstellungen durch das bestehende System und durch Reformwege beeinflusst werden, zeigte sich auch in der Diskussion um Reformen des Krankenversicherungssystems. 2005 hatten sich CDU und CSU für ein System einkommensunabhängiger Beiträge in die gesetzliche Krankenversicherung ausgesprochen und diese Forderung auch zu einem Wahlkampfthema gemacht (Bundeszentrale für Politische Bildung, 2016). Nicht wenige Wissenschaftler_innen und Journalist_innen vermuteten, dies sei ein Fehler gewesen, der den christlich-konservativen Parteien die absolute Mehrheit bei der

damals anstehenden Bundestagswahl gekostet hätte. Umgangssprachlich wurden die einkommensunabhängigen Prämien als „Kopfpauschalen“ bezeichnet. Sie widersprachen der Logik des deutschen Systems einkommensabhängiger Beitragszahlungen, und sie wurden mehrheitlich als unsozial und unsolidarisch abgelehnt. Einige Zeit später erfolgte in der Schweiz eine Abstimmung der Bevölkerung zu einem Bürger_innenbegehren. Gefordert wurden in diesem Begehren eine Abkehr vom Kopfpauschalensystem der Schweiz und eine Übernahme der deutschen Finanzierungsvariante. Dies wurde in der Schweiz – mit anderer gesundheitspolitischer Historie und entsprechend anders beeinflussten Werthaltungen – mit ebenso deutlicher Mehrheit abgelehnt. Das bestehende System bestimmt mit, welche sozialpolitischen Regeln als fair und angemessen empfunden werden. Und dies wiederum hat Einfluss auf den Reformweg, hier des Krankenversicherungssystems.

- 3) Familienpolitische Regeln beeinflussen in hohem Maße die Erwerbsbeteiligung von Eltern insbesondere junger Kinder. Diese Regeln können traditionelle Rollenverteilungen stützen oder schwächen. Die Elternzeit- bzw. Elterngeldregelungen Deutschlands können hier als Musterbeispiel dienen. Sie sehen vor, dass betreuende Elternteile von Kleinkindern einen Lohnersatz von bis zu 2/3 des letzten pauschalierten Nettoeinkommens erhalten, mindestens 300 Euro, maximal 1800 Euro. Auch hier zeigt sich die Logik der Lebensstandardsicherung des deutschen Sozialsystems. Diese Leistungen gibt es für 12 Monate, wenn die Zeit nur von einem Elternteil zur Betreuung genutzt wird, und erhöht sich auf 14 Monate, wenn sich beide Elternteile temporär um die Betreuung kümmern. Teilzeitvarianten im Erwerbsbereich sind möglich und wurden durch das Elterngeld+ weiter ausgebaut. De facto wurden aus den ersten Regelungen überwiegend 2 „Vätermonate“ und 12 Monate, in denen sich die Mütter um die Kinder kümmern. Das hat, abgesehen von aktuellen gesellschaftlichen Normierungen, damit zu tun, dass Frauen im Durchschnitt weniger als Männer verdienen und es sich bei den gegebenen Regeln lohnt, dass der Elternteil überwiegend das Elterngeld nutzt, der weniger verdient. Das sind zunächst ökonomisch sehr einfach zu analysierende Anreizeffekte. Die Regeln haben aber darüber hinaus im Zusammenspiel mit anderen familienpolitischen Wirkungen auf Selbstwahrnehmungen, wahrgenommene Ansprüche und Werthaltungen. Arbeit im häuslichen Bereich generiert unterschiedliche Wahrnehmungen von Pflichten und Rechten (in einer Art eines Traditionsmodus statt Marktmodus der Arbeitsteilung) als Erwerbstätigkeit für Unternehmungen oder den Staat. Wie *Schlicht* (2010) zeigt, können solche, durch familienpolitische Regeln gestützte soziale Rollen Diskriminierungsphänomene zu Lasten der Frauen auf dem Arbeitsmarkt bewirken und den Teufelskreis aus sozialer Normierung,

unterschiedlichem Angebotsverhalten von Frauen und Männern, geringeren Löhnen von Frauen und familienpolitischen Regelungen schließen. Würden Elterngeldregeln und andere sozial- und familienpolitische Regeln die symmetrische Aufteilung der Elternzeit auf beide Elternteile vorsehen oder per Anreizen begünstigen, würden tradierte Rollen stärker in Frage gestellt. Gingen auch andere sozialpolitische Regeln in eine solche Richtung, könnte es zu einem grundlegenden Wahrnehmungswechsel zu häuslichen Rechten und Pflichten von Männern und Frauen kommen – mit erheblichen Konsequenzen z.B. für den Arbeitsmarkt.

- 4) *Wahrgenommene* Rentenansprüche werden von der Finanzierungsform beeinflusst. Es macht einen Unterschied für wahrgenommene Ansprüche und damit verbundene Gerechtigkeitsempfindungen, ob ein Umlage- oder ein Kapitaldeckungssystem gewählt wird, ebenso, in welcher Mischung aus gesetzlicher Rentenversicherung und staatlich geförderter privater Altersvorsorge reale Ansprüche erworben werden. Das betrifft sowohl die Rentenhöhe als auch das vorgesehene Renteneintrittsalter (vgl. zu letzterem *Maier-Rigaud*, in diesem Heft). Darüber hinaus ist die Akzeptanz und Nutzung staatlich geförderter privater Vorsorge für das Alter in besonderem Maße vom *Design* der Auswahlmöglichkeiten bei verschiedenen Vertragstypen, von der *default option* u.a.m. abhängig (vgl. *Haupt* 2014). Die genaue Kontextualisierung beeinflusst die Wahrnehmung und die Akzeptanz sozialpolitischer Regeln auch in der Altersvorsorge.
- 5) Im Zuge gewandelter zentraler Vorstellungen über Autonomie und Selbstbestimmung von Individuen wurden Beauftragungsverhältnisse z.B. in der Kinder- und Jugendhilfe neu festgelegt. Abgesehen davon, dass sich innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe über die historische Entwicklung ein bestimmtes Modell korporatistischer Zusammenarbeit entwickelt hat, das im Sinne der Pfadabhängigkeit deutliche Beharrungstendenzen zeigt, ist ein *formaler, aber nicht faktischer* Paradigmenwechsel bemerkenswert (vgl. zu diesen und den nachfolgenden Ausführungen *Emanuel* 2015; *Emanuel* in diesem Heft). Vor 1990 war die Kinder- und Jugendhilfe bürokratisch und eingriffsorientiert mit dem Jugendamt als bestimmender „Autorität“ quasi mit Zugriffsrechten auf die Familien. Mit Einführung des SGB VIII wurden Eltern in einem gänzlich anderen Verständnis formal zu „mündigen Konsument_innen“, ihnen wurden Wahl- und Mitbestimmungsrechte eingeräumt, d.h. sie wurden zu Auftraggebern, Jugendämter zu Auftragnehmern bzw. zu „Vermittlungsagenten“. Selbst mehr als 25 Jahre nach Einführung des SGB VIII haben weder die Jugendämter diesen Paradigmenwechsel vollständig vollzogen, noch hat sich in der Interpretation der Eltern Wesentliches an der Autoritätszuschreibung an das Jugendamt viel geändert.

Das passt grundsätzlich zur Erkenntnis *Elicksons* (1991), wonach sich informelle Regeln und Usancen bilden und dauerhaft stabilisieren können, die sich völlig von formalrechtlichen Vorgaben lösen. In einem solchen Fall können derart potentiell gravierende Reformen wie durch das SGB VIII faktisch wirkungslos bleiben, wenn sich dadurch nichts an nach Gestaltgesetzen gebildeten prägnanten Regeln, Attribuierungen etc. in der Gesellschaft ändert.

Sozialpolitische Maßnahmen können demnach Kontexte (*frames*) verändern, haben dadurch Einfluss auf die individuelle Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und können letztlich auch gesellschaftliche Sitten, Gebräuche und Normen beeinflussen. Es gibt allerdings auch Beharrungstendenzen stabiler Normen, die durch sozialpolitische Regeln völlig unberührt bleiben. Folglich bedürfen theoretische Zugänge zur Sozialpolitik einer sozialpsychologischen Fundierung, die ein Verständnis im Hinblick auf die Pfadabhängigkeit sozialpolitischer Konzepte und ihrer Wirkungen miteinschließt. Antworten auf die hier aufgeworfenen Fragen zu(r) Theorie(n) der Sozialpolitik zu geben, ist das verbindende Element der nachfolgenden Beiträge.

Literatur

Bundeszentrale für Politische Bildung (BPB) (2016): Innenpolitik, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gesundheitspolitik/169795/kopfpauschale>, [11.08.2016].

Ellickson, R. C. (1991): *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge (Mass)/London.

Emanuel, M. (2015): *Die Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe. Eine institutionsökonomische Analyse*, Baden-Baden

Haupt, M.(2014): *Konsumentensouveränität im Bereich privater Altersvorsorge. Informationen und Institutionen*, Baden-Baden.

Kaufmann, F.-X. (2009): *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, 3. Auflage. Wiesbaden.

Kaufmann, F.-X./*Leibfried*, S./*Hockerts*, H. G./*Stolleis*, M./*Zürn*, M. (2016): Zur Entwicklung von Forschung und Lehre zur Sozialpolitik an Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland. Ein wissenschaftlicher Denkanstoß aus der Akademie, in: *Sozialer Fortschritt* 65 (5), S. 119 – 125.

Schlicht, E. (2010): Selection Wages and Discrimination, in: Economics, Open-Access, Open-Assessment E-journal 4, 2010-6, <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2010-6> [04.07.17].

Toomela, A. (2010): Poverty of Modern Mainstream Psychology in Autobiography: Reflections on *A History of Psychology in Autobiography, Volume IX*, in: Culture & Psychology 16 (1), S. 127 – 144.

Yollu-Tok, A. (2010): Die fehlende Akzeptanz von Hartz IV. Eine Realanalyse individuellen Verhaltens jenseits des Homo oeconomicus Modells, Baden-Baden.