Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 222/II

Soziale Integration in Europa II

Von

Joachim Genosko, Richard Hauser,
Frank Schulz-Nieswandt, Gert Wagner,
Max Wingen

Herausgegeben von

Gerhard Kleinhenz

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
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 222/II

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
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 222/II

Soziale Integration in Europa II

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Integration in Europa II

Von

Joachim Genosko, Richard Hauser, Frank Schulz-Nieswandt, Gert Wagner, Max Wingen

Herausgegeben von

Gerhard Kleinhenz

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Soziale Integration in Europa / von Hermann Berié . . . Hrsg. von Gerhard Kleinhenz. – Berlin : Duncker und Humblot.
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 222)
NE: Berié, Hermann; Kleinhenz, Gerhard [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

2. von Joachim Genosko . . . – 1996
ISBN 3-428-08192-7
NE: Genosko, Joachim

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-08192-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhalt

Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa. Ein erweitertes Vorwort.

Von *Gerhard Kleinhenz*, Passau 7

Armut als sozialpolitisches Problem der Europäischen Union?

Von *Richard Hauser*, Frankfurt a.M. 25

Ausgewählte sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Zuwanderern

Von *Gert Wagner*, Bochum 57

Sozialpartnerschaft in einem vereinten Europa. Eine neo-korporatistische Analyse

Von *Joachim Genosko*, Ingolstadt 105

Familienpolitik in der Europäischen Union. Sozialökonomische Befunde und gesellschaftsordnungspolitische Probleme

Von *Max Wingen*, Bonn 139

Regionale Wohlstandsunterschiede als Problem einer sozialpolitisch relevanten regionalen Entwicklungspolitik in der EG. Ein Überblick über die aktuelle Debatte

Von *Frank Schulz-Nieswandt*, Regensburg 189

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa

Ein erweitertes Vorwort

Von *Gerhard Kleinhenz*, Passau

Der Ausschuß für Sozialpolitik der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik, nahm unter dem Eindruck der Verwirklichung des Binnenmarktes und der fortschreitenden Integration zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion die Erörterung der Frage nach der sozialen Integration in Europa auf (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 222/I, Berlin 1993).

Die Wahl dieser Thematik kann zunächst im Zusammenhang mit der europäischen öffentlichen Debatte und den Volksabstimmungen über den Vertrag von Maastricht gesehen werden. Wie bei allen entscheidenden Schritten der Vertiefung der Europäischen Integration wird auch für den Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion verbreitet die Frage nach dem Verhältnis von „wirtschaftlicher" und „sozialer Dimension" aufgeworfen und eine Verstärkung der „sozialen Dimension" der europäischen Integration angemahnt.

Die Wahl dieser Thematik folgt auch den Bestrebungen des Rates der europäischen Regierungschefs, die „soziale Dimension" der Europäischen Union (EU) als gleichrangig mit der wirtschaftlichen Dimension zu betonen und im Vertragswerk von Maastricht sowie in der Politik der Europäischen Union zu verankern[1]. Nach dem erklärten Willen der Regie-

[1] So wurde der „sozialen Dimension" auf dem Gipfel von Hannover (1988) eine bedeutende Rolle und auf dem Gipfel von Madrid (1989) eine der ökonomischen Dimension gleichgestellte Bedeutung zugeschrieben. Schließlich wurde im September 1989 in Straßburg die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" von den Regierungschefs – allerdings nur von elf Mitgliedsländern – angenommen und ihre Umsetzung durch ein Aktionsprogramm der EG-Kommission eingeleitet. Mit der Schlußakte zum Vertrag von Maastricht wurde schließlich neben den sozialpolitisch relevanten Protokollen über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und über den Wirtschafts- und Sozialausschuß auch ein Protokoll über die Sozialpolitik durch ein Abkommen der Mitgliedstaaten (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien) Bestandteil des Vertragswerkes (vgl. *Berié* 1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen der Mitgliedstaaten soll sich im Prozeß der Vertiefung der Europäischen Integration zur Europäischen Union ein enger Zusammenhang ergeben zwischen

- der Verwirklichung des Binnenmarktes und der „Wirtschafts- und Währungsunion",
- den Bestrebungen um eine Stärkung der „sozialen Dimension" und
- der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Für eine „Verfassung" der zukünftigen Europäischen Union, insbesondere für das Tätigwerden der EU auf den Gebieten des Arbeitsrechts, der Sozial-, und Umweltpolitik wird das „Subsidiaritätsprinzip" betont[2]. Die „soziale Dimension", Solidarität (sozialer Zusammenhalt) und „Subsidiarität" werden damit auch zu Schlüsselbegriffen auf dem Weg zur Europäischen Union, denen eine zentrale Bedeutung für die Akzeptanz des Fortschritts der europäischen Integration zugeschrieben wird. (Vgl. *European Institute of Public Administration* (Ed.) 1991).

Die Frage nach der sozialen Integration in Europa entspricht jedoch auch einem unmittelbaren Erkenntnisinteresse der Wissenschaft von der Sozialpolitik. Es ist davon auszugehen, daß von der fortschreitenden Integration der Volkswirtschaften und der Wirtschaftspolitik in Europa die *„sozialen Probleme"* in den Mitgliedsländern und die nationale *„Sozialpolitik"* nicht unbeeinflußt bleiben können. Vielmehr muß man vermuten, daß mit der Vertiefung der Europäischen Integration in Zukunft auch die „sozialen Probleme" und die sozialpolitische Reaktion auf soziale Probleme letztlich auch nur auf europäischer Ebene gesellschaftlich bestimmbar sein werden. Die Wissenschaft von der Sozialpolitik hätte dann dem realen Integrationsprozeß in Europa auch durch eine erweiterte *europäische Perspektive* bei der empirischen Analyse sozialer Probleme und bei techno-

---

[2] Im EU-Vertrag ist das *Subsidiaritätsprinzip* in der Präambel („Entschlossen, den Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen") und im Titel I, Art. B (Ziele der Union) enthalten. („Die Ziele der Union werden nach Maßgabe dieses Vertrages entsprechend den darin enthaltenen Bedingungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Art. 3b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt ist, verwirklicht.")

Im Art. 3b des Vertrages wird formuliert: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

logischen Aussagen über Problemlösungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialpolitik Rechnung zu tragen (vgl. auch den Beitrag von *R. Hauser* i.d. Band)[3].

I. Unterschiedliche Horizonte bei der Frage nach der sozialen Integration in Europa: Integration der Sozialpolitik oder Integration der Gesellschaft?

Bei aller Unterschiedlichkeit gesellschaftlicher Leitbilder, sozialpolitischer Ziele und konkreter Ausgestaltung der Sozialpolitik scheint zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union und in der wissenschaftlichen Literatur eine Übereinstimmung insoweit zu bestehen, daß die „soziale Dimension" der europäischen Integration über deren wirtschaftliche Dimension hinausgeht[4] und die unmittelbare Bedeutung der Wirtschafts- und Währungsunion für die Bürger Europas und damit die Akzeptanz der Europäischen Union bei den Bürgern betrifft.

Obwohl die vorliegenden Betrachtungen zur „sozialen Integration in Europa" überwiegend auf die Integration der „Sozialpolitik" bezogen sind, ging der Ausschuß für Sozialpolitik bei der Wahl dieses Generalthemas von einer umfassenderen Fragestellung aus. Für die Wissenschaft von der Sozialpolitik geht das Interesse an der sozialen Integration in Europa über die traditionellen Fragen nach der Harmonisierung der Sozialpolitik durch Rechtsangleichung oder nach der Konvergenz der Sozialpolitik der Mitgliedsländer im Binnenmarkt hinaus. Auch bei einer Einschränkung des Themas auf die Integration der Sozialpolitik bedarf es jedoch angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen über Sozialpolitik sowie über die vertikale und die horizontale Dimension der europäischen Integration noch einer

---

[3] Strenggenommen gilt diese Überlegung jedoch auch für den gegenwärtig sich vollziehenden Prozeß einer *Globalisierung* der Wirtschaft, dem entsprechend eine Perspektive für eine *„Weltsozialpolitik"* entwickelt werden müßte.

[4] Dabei wurde jedoch schon bisher die tatsächliche Interdependenz zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik vernachlässigt. Die soziale Dimension erscheint nicht so unterentwickelt, wenn man nicht nur auf die vertragsgemäße Kompetenz europäischer Sozialpolitik, sondern auch auf sozialpolitisch relevante Auswirkungen der Integration abstellt (vgl. *Kleinhenz* 1973, 1986 und 1990). Dabei kann man als „soziale Dimension" der europäischen Integration neben den vertraglichen Aufgaben und Handlungskompetenzen im eigentlichen Bereich der Sozialpolitik und neben den Beiträgen der EU zu einer sozialpolitischen Willensbildung („sozialer Dialog", Berichte) insbesondere die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Mitgliedstaaten („Solidarität") sowie den sozialpolitischen Gehalt der Binnenmarktverwirklichung und der anderen Bereiche gemeinschaftlicher Politik, insbesondere z.B. auch der Agrarpolitik (vgl. *Leibfried/Pierson*), einstufen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Klärung und näheren Bestimmung der damit grundsätzlich aufgeworfenen Fragestellungen[5].

Als Sozialpolitik können verkürzt alle politischen Entscheidungen zur Verbesserung der Lösung der bei den grundlegenden gesellschaftlichen Ordnungsregeln ungelöst bzw. unbefriedigend gelöst bleibenden „sozialen Probleme" verstanden werden. Da „soziale Probleme" (z.B. die gesellschaftliche Schwäche von Personengruppen oder eine Ausbeutung der Umwelt) also nicht nur durch eine gesellschaftliche *Lage* bestimmbar sind, sondern von den *Ordnungsregeln* und den gesellschaftspolitischen Leitbildern und *Zielsetzungen* abhängen, sind auch die grundlegenden Regeln der Gesellschaftsordnung und die gesellschaftspolitischen Leitbilder und Zielsetzungen (vgl. *Kleinhenz* 1973) Bestandteil der Frage nach der Integration der Sozialpolitik in Europa.

Geht man zunächst davon aus, daß die grundlegenden Ordnungsregeln einer freiheitlichen, offenen (und damit auch pluralistischen) Wettbewerbsgesellschaft (Marktwirtschaft i.w.S.) einheitlich in allen Mitgliedstaaten und im Vertragswerk der Europäischen Union verankert sind, dann kann auch die grundsätzliche Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer den Prinzipien der Selbstverantwortlichkeit, der Solidarität und Subsidiarität folgenden sozialen Integration in Europa aufgeworfen werden.

Mit der Ausweitung des Blickes von der „Integration der Sozialpolitik" auf die gesellschaftlichen Ordnungsprinzipien gerät auch die Vision („reale Utopie") einer vollständigen Integration der Gesellschaften (civil societies) der Mitgliedstaaten in die Reichweite dieser Fragestellung. Dabei geht es um ein vereintes Europa, das nicht nur durch einen einheitlichen Binnenmarkt gekennzeichnet ist, sondern von einer einheitlichen Gesellschaft der Freien und Gleichen („Europäische Gesellschaft") geprägt wird.

Die besondere Ausrichtung dieser Vorbemerkungen auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der sozialen Integration in Europa bedarf der Abgrenzung von Versuchen, das Subsidiaritätsprinzip als Vorurteil gegen die europäische Integration zu verwenden. Vielmehr soll gerade mit dem Blick auf die mögliche Verschmelzung der Gesellschaften in Europa versucht werden, auch eine europäische Perspektive für die Wissenschaft von der Sozialpolitik zu entwickeln.

---

[5] Dies gilt zumindest dann, wenn man nicht nur ganz pragmatisch unter Sozialpolitik einfach „das gesamte Spektrum der Maßnahmen im sozialen Bereich einschließlich der Arbeitsmarktpolitiken" versteht und unter Integration sowohl Harmonisierung und Konvergenz der Sozialpolitik der Mitgliedsländer als auch die Entfaltung einer eigenständigen europäischen Sozialpolitik relativ undifferenziert behandelt (vgl. *Europäische Kommission* 1993, 1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einer Abgrenzung bedarf es auch zu manchen neoliberalen Beiträgen und neueren Vorschlägen von Wirtschaftsverbänden zur Integrationsdebatte, bei denen die europäische Integration à priori als ein „gigantisches Deregulierungsprogramm" betrachtet wird, das die Gelegenheit gibt, mit Regulierungen im Bereich von Arbeit und Soziales aufzuräumen, die im nationalstaatlichen Willensbildungsprozeß nicht mehrheitlich verändert oder abgeschafft werden könnten. Vielmehr folgt die sozialpolitikwissenschaftliche Aufgabenstellung bei der Analyse der sozialen Integration in Europa wohlfahrtstheoretischen Traditionen und methodischem Vorgehen in der Theorie der Wirtschaftspolitik mit der Suche nach der bestmöglichen Verwirklichung der Gesamtheit der gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen, insbesondere der „sozialpolitischen" Leitbilder und Zielsetzungen der Europäischen Verträge.[6]

Soziale Integration als Ergebnis der wirtschaftlichen Integration oder als Aufgabe einer EU-Sozialpolitik?

Mit dem Fortschritt der Europäischen Integration haben sich die Probleme einer sozialen Integration im Verhältnis zur wirtschaftlichen Integration eigentlich nicht verändert (vgl. *Kleinhenz* 1994).

Die Gründungsväter des EWG-Vertrags hatten den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker und eine harmonische Entwicklung ihrer Volkswirtschaften durch die Verringerung des Abstands zwischen einzelnen Gebieten und des Rückstandes weniger begünstigter Gebiete eher vom Wirken des gemeinsamen Marktes als von aktiver Sozial- und Regionalpolitik erwartet. Auch in der Gegenwart stellt sich bei der Erörterung der sozialen Integration in Europa die Frage, ob eine europäische Sozialpolitik durch Rechtsangleichung („Harmonisierung") auf den Gebieten des Arbeitsrechts und der Sozialen Sicherung erforderlich ist oder ob sich im Binnenmarkt durch den Wettbewerb und durch die Mobilität der Faktoren eine „Konvergenz" der Sozialordnungen und der sozialen Leistungsstandards ergibt.

Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1993 mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapi-

---

[6] Dieser Umriß der Aufgabenstellungen bei der Frage der Sozialpolitikwissenschaft nach der sozialen Integration in Europa kann allerdings im Rahmen dieses „erweiterten Vorworts" nicht abgehandelt werden. Vielmehr sollte hier auch der Hintergrund der vom Ausschuß bearbeiteten Fragestellungen angedeutet werden. Dabei kann der Herausgeber nicht beanspruchen, für den gesamten Ausschuß für Sozialpolitik zu sprechen, weil subjektive Wertgrundlagen für die Auswahlentscheidungen herangezogen und weil einzelne Schritte der analytischen Skizze der sozialen Integration in Europa nur andeutungsweise ausgeführt werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

talverkehr war schon im EWG-Vertrag von Rom (1957) so vorgesehen. Die Voraussetzungen für eine europäische Mobilität der Arbeit waren in bezug auf die Soziale Sicherheit schon in den 60er Jahren und in bezug auf die gegenwärtige Anerkennung der Qualifikationen weitgehend schon vor der Verwirklichung des Binnenmarktes geschaffen. Die positiven Auswirkungen eines gemeinsamen Marktes waren den Arbeits- und Lebensbedingungen durch die erreichten Handels- und Leistungsbeziehungen zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten sowie durch den Investitionsschub des Ankündigungseffektes der Binnenmarktaktion der EG schon zum Großteil zugute gekommen.

Die Diskussion über einen weitergehenden Bedarf an Vereinheitlichung im Bereich der Sozialpolitik in der Gegenwart wurde in Deutschland vor allem durch die Wiederbelebung der nicht gerade neuen Befürchtungen des „Sozial-Dumping" und des „Sozialtourismus" bestimmt (vgl. *Schmähl* 1990).

Eine europäische Mobilität zum Zwecke der Maximierung der Inanspruchnahme von Sozialleistungen dürfte wohl auch auf längere Sicht wegen der Sprachbarrieren eine eher marginale Bedeutung haben. Allerdings können die wenigen aber (immer wieder ähnlichen) extremen Beispiele für Sozialtourismus sowohl die Akzeptanz für die europäische Integration als auch die Beitragsbereitschaft und damit die Stabilität beitragsfinanzierter sozialer Leistungssysteme gefährden.

Schließlich könnte die in der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes vorgezeichnete Aufhebung des Territorialprinzips von Sozialleistungen (z.B. beim Kindergeld für in der Heimat lebende Kinder) bei einer Anwendung auf andere bedarfsbezogene Sozialtransfers, insbesondere auf die Sozialhilfe (vgl. *Clever* 1990) die quantitative Bedeutung des Problems eines Sozialleistungsexports erheblich erhöhen, die Einstellungen zu den Steuer-/Transfer-Systemen und ihre Ausgestaltung verändern (z.B. Verlagerung zu indirekten Steuern und zu bedingten und/oder realen Transfers) sowie die Akzeptanz einer europäischen Einkommensumverteilung über Struktur- und Kohäsionsfonds beeinträchtigen.

Die gegenwärtigen Befürchtungen (vor allem auf Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsseite), daß der Binnenmarkt mit „Sozialdumping"[7] oder einem zu Sozialabbau führenden Wettbewerbsdruck verbunden sei, entsprechen weitgehend den traditionellen Vorbehalten gegenüber dem gemeinsa-

[7] Zu Recht wird von neoliberalen Autoren darauf hingewiesen, daß von „Dumping" hierbei nicht gesprochen werden kann und daß die Befürchtung von Wettbewerbsnachteilen nicht mit der sonst von Sozialpolitikern und Wissenschaftlern behaupteten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung durch Sozialpolitik im Einklang stehe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men europäischen Markt. Diesen Befürchtungen wurde mit den früheren Bestrebungen der Vertragsparteien und in den sozialpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen bis Mitte der 70er Jahre Rechnung getragen, eine Harmonisierung bestimmter Elemente der Sozialordnungen, von Sozialleistungen und den damit verbundenen „Sozialkosten" zu erreichen.

Inzwischen hat sich im europäischen Willensbildungsprozeß und in der Wissenschaft die Einsicht verbreitet,

- daß der Versuch einer Harmonisierung den europäischen Integrationsprozeß lähmen und eine nahezu „unendliche" Verhandlungszeit erfordern würde,
- daß eine Angleichung der Sozialstandards auf dem Niveau der weniger entwickelten Mitgliedsländer den Druck auf die hohen Standards nicht beseitigen und
- daß eine Angleichung auf dem Niveau der hochentwickelten Länder entweder alle Wettbewerbschancen der weniger entwickelten Länder auf absehbare Zeit beseitigen würde oder aber durch einen gigantischen Transfer (über die Fonds) durch die entwickelten Länder finanziert werden müßte.

Daher wurde die Idee der Rechtsangleichung (seit Mitte der 80er Jahre) im europäischen Einigungsprozeß fortschreitend durch die neue „Integrationsmethode" und das vom Europäischen Gerichtshof entwickelte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Normen abgelöst.

Auf der anderen Seite wird aber im Bereich „Arbeit und Soziales" weiterhin auf dem Wege der Konsensbildung und der Rechtsangleichung versucht, die soziale Dimension des gemeinsamen Marktes durch vorrangiges Europarecht (vgl. *Wieland*) auszugestalten. Auf der Grundlage des Aktionsprogramms der Kommission wird damit versucht, als Umsetzung der Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte einen *Sockel von gemeinschaftlichen Arbeitnehmerrechten* zu schaffen (vgl. *Lampert* 1991). Durch diese Mindestvorschriften kann zwar die Absicht der Verstärkung der sozialen Dimension zum Ausdruck gebracht, aber auch nur extremer Unterbietungswettbewerb und entsprechender Druck auf die Sozialstandards der entwikkelteren Länder ausgeschlossen werden.

Bei der Bewertung der dargestellten Entwicklungen europäischer Sozialpolitik erscheint der Binnenmarkt und der Verlust an nationaler Regulierungskompetenz aus neoliberaler Sicht zunächst als die schon lange „gebotene", „ökonomisch begründete" Einleitung einer Deregulierung im Bereich „Arbeit und Soziales". Die europäische Sozialcharta und ihre Umsetzung durch Mindestvorschriften der EU auf der Grundlage des Art. 118a lassen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich dagegen als inkonsistente Gegenreaktion mit im einzelnen viel zu weit gehenden (zudem europaweiten) Regulierungen bewerten.[8]

Für die Arbeitnehmer der entwickelteren Länder stellt sich die Entwicklung der europäischen Integration durch die Vollendung des Binnenmarktes einerseits und der Ausweitung der Tätigkeit der EU auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zu Lasten nationaler Regulierungskompetenzen und mit einer erkennbaren „Disparität zwischen ‚materieller' und ‚politischer' Integration"[9] bei näherer Betrachtung durchaus ambivalent dar. Daher kann man tatsächlich zu dem Ergebnis kommen, daß die europäische Integration den „sozialpolitischen status quo" nicht unberührt läßt, sondern die sozialen „Besitzstände" gefährdet. Die hohen nationalen Sozialstandards werden dem Druck des Wettbewerbs zwischen den (nationalen) Sozialsystemen ausgesetzt, soweit sie den einheitlichen Mindestsockel übersteigen.[10]

Die dargestellte „Gefährdung" hoher sozialer Standards in den entwickelteren Ländern kann jedoch in ihrer Bedeutung für die Arbeits- und Lebensbedingungen relativiert und insgesamt sehr unterschiedlich bewertet werden. Die dem europäischen Integrationsprozeß zurechenbare Gefährdung der Sozialstandards dürfte im Vergleich zu dem Wettbewerbsdruck, der im internationalen Handel von den neu industrialisierten Niedriglohnländern ausging und in Zukunft eher noch verstärkt ausgehen dürfte, sowie im Vergleich zu der – allgemein wohl noch nicht hinreichend erfaßten – dramatischen Veränderung der Standortkonkurrenz, die sich mit der Stabilisierung nach erfolgreicher Transformation in den mittel- und osteuropäischen Staaten ergeben dürfte, eher weniger bedeutend, wenn auch nicht zu vernachlässigen sein. Dem Druck auf die hohen Sozialstandards der entwickelteren Länder im Binnenmarkt steht jedoch unter sonst gleichen Bedingungen ein relativer Wettbewerbsvorteil der weniger entwickelten Länder gegenüber, so daß sich zunächst das Problem einer Güterabwägung ergibt, die im Rahmen des gesamten Zielbündels der europäischen Sozialpolitik zugunsten des relativen Wettbewerbsvorteils der weniger entwickelten Länder zu entscheiden wäre.

---

[8] Dies dürfte z.B. für das *Verbot der Sonntagsarbeit* in der EG-Richtlinie über die Arbeitszeitgestaltung vom 1. Juni 1993 gelten. Vgl. *Engels* u.a. 1989, S. 2f. – *Berthold* 1993, S. 33f.

[9] Die Frage der Minderung der demokratischen Legitimation soll dabei auf der europäischen Ebene noch außer acht bleiben (Vgl. *Wieland* 1992, S. 83ff.).

[10] Dabei ist die Höhe des Mindestsockels „einheitlicher" Arbeitnehmerrechte durch die EG-Richtlinien durchaus nicht eindeutig bestimmt. Zunächst wird eine gewisse Spannbreite bei den Umsetzungen in nationales Recht zu erwarten sein. Vgl. *Watrin,* S. 179. Noch bedeutsamer sind aber wohl die Unterschiede in der nationalen Durchsetzung der Einhaltung solcher Normen („Implementationsprobleme"). Für die Wettbewerbsfähigkeit der Länder sind im Ergebnis nur die Kosten der faktisch eingehaltenen Normen relevant.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schließlich ist auch die Möglichkeit zu bedenken, daß die demokratisch legitimierten Regierungen der zwölf Mitgliedsländer (in weiser Voraussicht) den Bürgern und Arbeitnehmern in den wohlhabenderen Ländern einen verschärften Wettbewerbsdruck zumuten und sie einem innereuropäischen Systemwettbewerb aussetzen wollten, um Europa für den *globalen Wettbewerb* der Systeme fit zu machen.[11]

Solidarität in Europa: Vertiefung oder Erweiterung der Integration?

Über die zurückhaltende Rolle der Gründerväter der EU gegenüber einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik und über die Beschränkung der Harmonisierung der Sozialordnungen auf Erfordernisse der Funktionsfähigkeit eines gemeinsamen Marktes hinaus kann das Streben nach dem sozialen Zusammenhalt (Solidarität) durch Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen zwischen den Regionen als ursprüngliche Dimension der sozialen Integration in Europa gelten.

Schon mit der Süderweiterung der EG um die Länder Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) wurde die Idee einer Angleichung der Lebensverhältnisse und einer europäischen Harmonisierung der Ordnungen im Bereich Arbeit und Soziales durch die gegebene Spannweite der tatsächlichen Arbeitsbedingungen und sozialen Sicherungsstandards zu einer (auf absehbare Zeit nicht realisierbaren) Utopie (vgl. *Kleinhenz* 1990).

Für die Verwirklichung des Binnenmarktes mußte eine grundlegend neue Integrationsstrategie entwickelt werden und der Aufgabe der Sicherung des Zusammenhalts durch eine Politik des regionalen Ausgleichs der Arbeits- und Lebensbedingungen ein größeres Gewicht verliehen werden. Die Vertiefung der Integration erforderte verstärkte Anstrengungen zur Sicherung des Zusammenhaltes der Mitgliedsländer.

Mit der nun anstehenden säkularen Aufgabe der EU, die nach Europa zurückkehrenden mittel- und osteuropäischen Staaten zu integrieren, stellt sich diese Problematik verschärft. Bei der Verwirklichung der offenen Aufforderung in der Präambel des Vertrages, sich der europäischen Einigungsbestrebung anzuschließen, ergibt sich für das Ziel der Angleichung von Lebensbedingungen gegenüber den mitteleuropäischen Reformländern (Polen, Tschechische Republik, Baltische Staaten, Ungarn, Slowakei) eine

---

[11] Eine solche Absicht läge sehr nahe bei den erklärten Hintergründen für die Binnenmarktaktion zur Überwindung der Eurosklerose und zur Wiederbelebung der Integrationsdynamik mit dem Blick auf die Konkurrenten der Triade USA und Japan durch den Präsidenten der EG Kommission Jaques Delors. Diese Entscheidung könnte auf längere Sicht geradezu als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung eines hohen Niveaus der Arbeits- und Lebensbedingungen in Europa erscheinen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausweitung der geographischen Dimension der sozialen Integration in Europa[12].

Ein Fortschritt bei der Europäischen Integration in der Breite der einbezogenen und eingebundenen Länder ist dabei nicht nur eine Frage der politischen Entscheidung. Aus analytischen Gründen ist die Berücksichtigung der Aufnahmebegehren dieser Ländern im Interesse der übergeordneten (politischen) Ziele der Europäischen Integration („Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen") unausweichlich (vgl. *Watrin* 1993).

II. Die Stärkung der sozialen Dimension in Europa: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip

Mit den Verträgen von Maastricht wurde die Soziale Dimension der europäischen Integration verstärkt. Die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialem Schutz wurden explizit als Aufgaben der Gemeinschaft genannt, die Handlungskompetenz der Gemeinschaft in Art. 3 auf Sozialpolitik und sozialpolitisch relevante Gebiete ausgedehnt und für deren Anwendung das Subsidiaritätsprinzip festgelegt.

Ungeachtet der rein sprachlichen Sinnunterschiede[13] ist mit dieser Verankerung des Subsidiaritätsprinzips zwar noch keine Lösung der hier zu erörternden Probleme der sozialen Integration durch einen klaren Rechtsgrundsatz für die Aufteilung sozialpolitischer Handlungskompetenz erreicht. Die Verträge von Maastricht geben damit aber doch einen unmittelbaren Grund, die soziale Integration in Europa vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips zu betrachten.

Das meist der katholischen Soziallehre zugeschiebene Subsidiaritätsprinzip ist ein *Grundsatz für die Zuweisung von Handlungskompetenz innerhalb der menschlichen Gesellschaft* und hat sowohl eine liberale als auch eine (antropologisch fundierbare) allgemein humanistische Bedeutung. Es geht vom Menschen als einem *gesellschaftlichen Wesen* aus und erkennt die Selbstverantwortlichkeit des Individuums ebenso an wie seine solidarische Einbindung in unterschiedlich umfassende „Gemeinwesen" oder Formen

[12] Dabei stellt sich die Frage, ob die erreichte und angestrebte Vertiefung der Integration überhaupt eine solche Ausbreitung noch zuläßt oder in den Bereich einer von den potentiellen Mitgliedern nicht erfüllbaren, von den Alt-Mitgliedern nicht finanzierbaren (utopischen) Vorstellungen rückt.

[13] So findet sich für den Begriff „subsidiär" der aus dem Lateinischen stammende Sinn der „Hilfe" und „Unterstützung" nicht im Englischen, wo er eher eine „untergeordnete", „abgeleitete" Stellung (z.B. subsidiary company) beschreibt. Wahrscheinlich hätte sich eine wesentlich einfachere und europaweit klar verständliche Regel für das in der Verfassung Europas Gewollte finden lassen (z.B. die des Vorrangs der jeweils unteren oder bürgernäheren staatlichen Ebene).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Vergesellschaftung. Das Subsidiaritätsprinzip verbindet also Selbstverantwortlichkeit und Solidarität. Es enthält eine abstrakte, noch der inhaltlichen (historischen) Konkretisierung zugängliche und bedürftige, also offene und dynamische Orientierungsregel für das Verhältnis von Person (Individuum) und gesellschaftlichen Gebilden (vgl. *Ockenfels* 1993).

Verkürzt fordert das Subsidiaritätsprinzip den Vorrang der Freiheit und Selbstverantwortlichkeit des Individuums. Die größere (gesellschaftliche) Einheit, die Gesellschaft (das „Gemeinwesen") darf in diese Selbstverantwortlichkeit nicht eingreifen, ist aber gegenüber dem Individuum zur (vorleistenden) Hilfe bei der freien Entfaltung zur Selbstverantwortlichkeit („Hilfe zur Selbsthilfe") und zur nachrangigen Hilfe bei ausgeschöpfter Selbstverantwortlichkeit verpflichtet. Analoges gilt für das Verhältnis gesellschaftlicher Gebilde unterschiedlichen Umfangs und unterschiedlicher Nähe zur Person zueinander.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist grundsätzlich immer zu prüfen, ob überhaupt politische (staatliche) Entscheidungen erforderlich sind, oder ob nicht die Individuen und Familien selbst oder freie gesellschaftliche Vereinigungen (z.B. die Sozialpartner oder Wohlfahrtsverbände) schon in der Lage sind, ein (vorgegebenes) Ziel zu erreichen. Damit wird mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich von Arbeit und Soziales immer auch der Aspekt einer Deregulierung und die Möglichkeit der Problemlösungen durch nichtstaatliche gesellschaftliche Gebilde berücksichtigt. Erst wenn die Abwägung zwischen gesellschaftlicher (privater) und staatlicher Problemlösung zugunsten des Staates erfolgte, ist dann im zweiten Schritt die Ebene der politischen Entscheidung zu bestimmen, und dabei die Ebene der Politik auszuwählen, die als nächste zur Person („Bürgernähe") zur Erfüllung der staatlichen (kollektiven) Aufgabe befähigt ist.

Die nach dem Subsidiaritätsprinzip für die Lösung sozialer Probleme geforderte ständige Abwägung von individueller Selbstverantwortlichkeit und gesellschaftlicher (solidarischer) Hilfe, die weder bevormundet oder übermäßig behütet und damit Eigeninitiative verschüttet, noch die Individuen und ihre Selbsthilfefähigkeit überfordert, wird in der Rolle der Sozialpolitik im Rahmen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland besonders deutlich: „Soziale Marktwirtschaft" ist eine nach dem Subsidiaritätsprinzip ausgestaltete Kombination von Marktwirtschaft bzw. Wettbewerbsgesellschaft und sozialem Rechtsstaat („Sozialstaat")[14].

---

[14] Vielleicht müssen wir dabei allerdings davon ausgehen, daß das „richtige Verständnis" des Subsidiaritätsprinzips ebenso schwer zu vermitteln ist, wie das „Erfolgsgeheimnis" der „Sozialen Marktwirtschaft", von dem wir leider auch nicht wissen, ob es sich in Deutschland selbst in die Zukunft vermitteln läßt und das Bewußtsein der Bürger, der Öffentlichkeit und der Politiker bestimmen wird (*Kleinhenz* 1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Beurteilung der sozialen Integration in Europa vor dem Hintergrund der Subsidiarität können formale und inhaltliche Aspekte unterschieden werden.

Zunächst ist das Subsidiaritätsprinzip als vorkonstitutionelles sozialethisches Prinzip für ein vertikal gegliedertes Gemeinwesen „Europäische Union" – wie im Unionsvertrag von Maastricht vorgesehen – *insgesamt auf die Verfassung der Europäischen Union* im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten anzuwenden. Es muß also den Charakter der Europäischen Union und die Aufgaben der Gemeinschaft als allgemeinen Grundsatz bestimmen. Eine Beschränkung des Grundsatzes der Subsidiarität auf die neu aufgenommenen Bereiche des politischen Handelns der Gemeinschaft, „die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen" (Art. 3b) würde der generellen Subsidiarität jeder Gesellschaftstätigkeit nicht Rechnung tragen[15].

Mit der Kompromißformel, daß die Gemeinschaft im sozialen Bereich nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig wird „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können" (Art. 36) ist die Möglichkeit eines strategischen Spiels eröffnet, in dem die EU-Kommission als Initiativorgan der Gemeinschaft mit dem Anspruch der „besseren" Erfüllung der Ziele Aufgaben an sich ziehen kann und die Mitglieder, die sich auf das Subsidiaritätsprinzip berufen, die Last auf sich nehmen müssen, „den europäischen Integrationsprozeß" aufzuhalten.

Für eine EU-Handlungskompetenz in der Sozialpolitik und in den neuen sozialpolitisch relevanten Politikbereichen kann nach dem Subsidiaritätsprinzip formal zudem zunehmende Bürgerferne, die Einschränkung der (für die historische Entwicklung von Sozialpolitik sehr entscheidenden) demokratischen Legitimation von Entscheidungen und eine weniger direkte Repräsentation der Interessen auf europäischer Ebene im Vergleich zur Ebene der Nationalstaaten angenommen werden (vgl. *Kleinhenz* 1973, S. 229).

Die Forderung nach Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und die Vertretung des Subsidiaritätsprinzips im europäischen Integrationsprozeß ist nicht gegen die Idee der Einheit Europas und die Verwirklichung einer Europäischen Union gerichtet oder verwendbar, weil das Subsidiaritätsprinzip die Möglichkeit der *Solidarität* und des Zusammenhalts in dem

[15] In bezug auf den Binnenmarkt sowie die Wirtschafts- und Währungsunion werden bisher den Nationalstaaten die Anpassungslasten überlassen für eine selbst nicht mehr auf ihre Subsidiarität hinterfragte (schnelle) Entfaltung der Gemeinschaftskompetenz. Vgl. *Wieland* S. 85f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gemeinwesen „Europäische Union" ebenso zu berücksichtigen erlaubt wie die im Nationalstaat.

Soll dabei aber nicht an das Solidarprinzip als ethische Forderung oder an die Möglichkeit der Erzwingung europäischer Solidarität durch eine (nur eingeschränkt demokratisch legitimierte) staatliche Gewalt der EU gedacht werden, setzt „europäische Solidarität" erst noch das allmähliche Wachsen eines Solidaritätsgefühls der Bürger in einem europäischen Gemeinwesen voraus. Soweit die ethische Forderung nach Solidarität erhoben wird, stellt sich die Frage, warum diese auf das wirtschaftlich integrierte Westeuropa begrenzt bleiben und die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa (noch) nicht einbeziehen sollte (wie überhaupt moralische Prinzipien nicht auf ein Staatsgebiet beschränkt werden können).

III. Zur Konzeption einer gemeinschaftlichen europäischen Sozialpolitik im vereinten Europa: Die EU als Minimalstaat

Die Betrachtung der bisherigen Bestrebungen und Ansätze zu einer sozialen Integration in Europa betraf im wesentlichen die beiden traditionellen Problemkomplexe: die Vereinheitlichung oder Harmonisierung der nationalen Sozialpolitiken und die europäische Reaktion auf die integrationsbedingten Einflüsse auf die nationalen Sozialpolitiken. Mit der Vertiefung der Integration im Binnenmarkt und in einer zukünftigen Wirtschafts- und Währungsunion werden die Probleme aus unterschiedlichen Sozialsystemen der Mitgliedstaaten verschärft. Nur eine Harmonisierung oder „Konvergenz" der Sozialpolitik (auf hohem Niveau) könnte den Druck auf hohe Sozialstandards durch den Wettbewerb der Systeme im Europäischen Binnenmarkt bannen. Für das Europa der Maastrichter Verträge stellt sich darüber hinaus die Frage nach der Möglichkeit eigenständiger sozialer Probleme und einer im eigentlichen Sinne Europäischen Sozialpolitik des Gemeinwesens „Europäische Union" (vgl. *Kleinhenz* 1994).

Im traditionellen Feld der gesellschaftlichen Schwächen von Personengruppen erweist sich die Suche nach (eigenständigen) europäischen sozialen Problemen als müßig. Sowohl in bezug auf die Probleme der abhängigen Arbeit und der sozialen Standardrisiken des Normalbürgers als auch in bezug auf besonders Benachteiligte oder Randgruppen sind die sozialen Probleme in den Mitgliedstaaten durch nationale Sozialpolitik entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten (und entsprechend internationalen Konventionen) in den Mitgliedstaaten beantwortet.

Die Erfahrungen mit der Sozialpolitik im nationalen Bereich und die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die „Lasten" staatlicher Regulierung und Umverteilung sprechen auch nicht dafür, daß von der europäischen Ebene

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus eine „bessere Lösung" dieser unmittelbaren sozialen Probleme bestimmter Bevölkerungsgruppen in den Mitgliedstaaten erreichbar wäre.[16]

Eigenständige soziale Probleme eines europäischen Gemeinwesens lassen sich dagegen (neben z.B. grenzüberschreitenden Umweltproblemen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll) in den folgenden Feldern konstatieren:

- in bezug auf die Verwirklichung einer europaweiten *materiellen Freizügigkeit* aller Menschen (nicht nur der Arbeitnehmer),
- in bezug auf den sozialen *Zusammenhalt zwischen den Ländern und Regionen* mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand und unterschiedlichen Niveaus der Arbeits- und Sozialbedingungen sowie
- in bezug auf die *Verantwortung* der EU *gegenüber* den Ländern mit *Entwicklungsproblemen* in der Welt und insbesondere gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern nach der Transformation ihrer Verfassungen, ihrer Volkswirtschaften und ihrer Gesellschaften von geschlossenen sozialistischen Systemen zu Demokratie, Marktwirtschaft und pluralistischen Zivilgesellschaften.

Für eine innereuropäische Politik der Mobilitätsförderung, des sozialen Ausgleichs zwischen den Ländern und Regionen und für die Teilhabe Europas an den globalen sozialpolitischen Aufgaben ist nach dem Subsidiaritätsprinzip wohl von einer vorrangigen Handlungskompetenz der EU im Verhältnis zu den Nationalstaaten auszugehen.

Im Blick auf die dargestellten Probleme der sozialen Integration in Europa könnten dann die Konturen einer europäischen Sozialpolitik in der zukünftigen Europäischen Union näher bestimmt werden. Dabei wird davon ausgegangen, daß in der Vielfalt der jeweiligen Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme der zwölf Mitgliedsländer (und mehr noch der weiteren Mitgliedschaftskandidaten) die Einheit darin besteht, die ordnungspolitischen Grundregeln einer freien Marktwirtschaft und *Wettbewerbsgesellschaft* mit einer gewissen *Sozialstaatlichkeit* in dem Streben nach sozialem Fortschritt, hohem Beschäftigungsniveau, sozialem Zusammenhalt und Solidarität zu verbinden.[17]

---

[16] Allerdings könnte ein verstärkter Erfahrungsaustausch der Träger und Verwaltungen aus dem Bereich der Sozialpolitik auf europäischer Ebene sicher zu einer Vervollkommnung der nationalen Sozialpolitik, insbesondere zu einer Lösung der bisherigen Implementationsprobleme bei der Umsetzung von sozialpolitischen Richtlinien der EU in nationale Sozialpolitik beitragen.

[17] In dem opting out von Großbritannien gegenüber der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte soll eher eine unterschiedliche Auffassung über den Weg, diese Ziele zu erreichen, gesehen werden als ein Ausscheiden aus dem vorgenann-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung Europas nach dem Subsidiaritätsprinzip sowie die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Europäischen Union könnte sehr weitgehend (auch) an dem (neo-)liberalen Konzept[18] eines *Minimalstaates* orientiert sein, der zu den Nationalstaaten in einem Subsidiaritätsverhältnis steht.[19]

Die vorrangigen politischen Aufgaben des *Minimalstaates „Europäische Union"* würden dann neben einer – bislang leider nicht entwickelten – gemeinschaftlichen Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik im Bereich der *Wirtschaftspolitik* die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Binnenmarkt und die Sorge für „gutes Geld" durch eine wirklich unabhängige europäische Zentralbank („Staat als Ordnungsmacht") sein. Die Sorge um die europäische Vernetzung der Infrastruktur könnte hinzukommen.

Eine europäische Politik der Rechtsangleichung im Bereich von „Arbeit und Soziales" ist für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in einem gemeinsamen Binnenmarkt auch dann nicht erforderlich, wenn man aus sozialpolitischen Gründen im nationalen Rahmen (und auf abgrenzbaren Märkten) eine Beschränkung der Konkurrenz um die billigste Beschaffung von Arbeitskraft zugunsten des Produktivitäts- und Leistungswettbewerbs befürwortet. Eine Europäische Politik der Beseitigung von vermeintlichen Wettbewerbsverzerrungen im Bereich von Arbeitsrecht und Sozialpolitik könnte angesichts der Vielfalt der Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsländer logisch nicht mehr von einer Gleichmacherei der komparativen Vorteile der einzelnen Länder unterschieden werden.

Eine europäische Sozialpolitik zur Schaffung einheitlicher sozialer Mindeststandards oder eines Sockels sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer (oder aller Bürger) innerhalb des Binnenmarktes erscheint unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip[20]. Sie könnte zudem den Druck auf die europäischen Sozialstandards durch die weltwirtschaftliche Konkurrenz nicht aufhalten.

---

ten ordnungspolitischen Grundkonsens. Trotz dieser Verbindung von Marktwirtschaft und Sozialstaatlichkeit für die Europäische Union wird weder von einer Gleichsetzung noch einer gemeinschaftlichen Orientierung an der Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft" in Deutschland ausgegangen.

[18] Insofern wäre auch die Konsistenz mit der Brüsseler Vorstellung von der Verwirklichung des Binnenmarktes als ein „Deregulierungsprogramm" und dem liberalen Leitbild für den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern gewahrt.

[19] Dabei kann hier der Streit, um die letztlich noch nicht entschiedene Frage der Eigenstaatlichkeit der EU („Staatenbund" oder „Bundesstaat") unentschieden bleiben. Tatsächlich hat die EU insofern Staatlichkeit, als sie „Verordnungen" als Rechtsinstrument mit unmittelbar in den Mitgliedsländern wirkender Rechtsbindung erlassen kann.

[20] Die von R. Hauser in diesem Band aufgeworfene Frage nach einer einheitlichen europäischen Politik der Armutsbekämpfung würde damit verneint werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern würde jeder Versuch partieller Vereinheitlichungen der Determinanten und Gestaltungselemente der Sozialsysteme (auch auf einem Mindeststandard) zu einer Vielfalt von Folgeanpassungen in den nationalen Sozialordnungen führen (vgl. nur *Schmähl*), was einer subsidiären europäischen Sozialpolitik widersprechen würde.

Für die Vermeidung von „Sozialabbau" im europäischen Binnenmarkt wäre aber eine i.e.L. von gesellschaftlichen Kräften getragene und von der Gemeinschaft geförderte gesellschaftliche Bewegung für ein Soziales Europa vorrangig. Die Hilfe zur Entwicklung und Stärkung der Voraussetzungen und der Mechanismen für die gesellschaftliche Vertretung benachteiligter Interessen und für die Schaffung eines „fairen" Interessenausgleichs in den sozialpolitisch weniger fortgeschrittenen Mitgliedsländern wären dem Subsidiaritätsprinzip eher gemäße europäische Aufgaben, als die Festlegung einheitlicher sozialpolitischer Mindeststandards.

Auf längere Sicht könnte ein Wettbewerbsdruck auf die Sozialstandards im Binnenmarkt am besten durch eine entscheidende Verstärkung der tatsächlichen *Mobilität der Arbeit* verhindert werden. Eine Ausweitung der EU-Programme zur Mobilitätsförderung könnte dazu beitragen, daß wirklich für einen großen Teil der Bevölkerung „europäische Wanderjahre" zur Normalität in Europa gehören würden. Die Abstimmung mit den Füßen und die Verknappung qualifizierter Arbeit als Reaktion auf einen vorauseilenden Abbau von Sozialstandards könnten auch im europäischen Binnenmarkt den ökonomischen Wert einer guten Sozialpolitik (vgl. *Kleinhenz* 1985) verdeutlichen.

Der eigentliche *Kern* der gemeinschaftlichen *Sozialpolitik der EU* würde in der Aufgabe liegen, die *Solidarität* und den sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten und zu potentiellen Mitgliedstaaten zu fördern. Dabei müßte die Gestaltung von Startbedingungen und Anfangsausstattungen der Länder im Systemwettbewerb als verteilungspolitisches Anliegen Vorrang haben vor einer Umverteilung frei verfügbarer Einkommen und konsumtiver Hilfen. In der Wahrnehmung dieser Aufgabe der Pflege des Zusammenhalts der europäischen Länder und Regionen durch die Hilfe bei der Entwicklung gleichwertiger Mindestausstattungen der Mitgliedsländer an Infrastruktur, Sach- und Humanvermögen, sowie durch die Gewährung fairer Zugangsbedingungen für die zum gemeinsamen Binnenmarkt wieder in die Gemeinschaft Europas zurückkehrenden Länder, könnte die Europäische Union sogar eine (paternalistische) zentralistische Rolle für das Europa der Zukunft spielen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Berié, Hermann: Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht. In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Integration in Europa I, Berlin 1993, S. 31 ff.

Berthold, Norbert: Europa nach Maastricht – Die Skepsis bleibt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B. 28/1993, S. 29 ff.

Clever, Peter: Sozialleistungen im EG-Binnenmarkt außerhalb der Sozialversicherung. In: Schmähl (Hrsg.): Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt, Baden-Baden 1990, S. 191 ff.

Engels/Helmstädter/Lenel/Vaubel/Willgerodt: Europäische Sozialcharta – Ein sozialpolitischer Regulierungsfahrplan für den Binnenmarkt? In: Frankfurter Institut (Hrsg.): Argumente zur Europapolitik Nr. 1/1989, S. 2 ff.

Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (Hrsg.): Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik. Weichenstellung für die Europäische Union, Luxemburg 1993.

— Weissbuch: Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union, Luxemburg 1994.

European Institute of Public Administration (Ed.): Subsidiarity: The Challenge of Change. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium, Maastricht 1991.

Kleinhenz, Gerhard: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Sanmann, Horst (Hrsg.): Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 185 ff.

— „Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik". In: Winterstein, Helmut (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Berlin 1985, S. 51 ff.

— Die Stellung der Sozialpolitik im politischen Gefüge der EG. In: Sozialpolitik in der EG, Baden Baden 1986, S. 17 ff.

— Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes. In: Birk, Rolf (Hrsg.): Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, Baden-Baden 1990, S. 9 ff.

— Die Zukunft des Sozialstaats. In: Hamburger Jahrbuch, 37. Jahr (1992), S. 43 ff.

— Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion. In: Rübel, Gerhard (Hrsg.): Perspektiven der Europäischen Integration, Heidelberg 1994, S. 139 ff.

Lampert, Heinz: Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive. In: Birk, R./Erdmann, E.-G. u.a. (Hrsg.): Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u.a. 1991, S. 27 ff.

Leibfried, Stephan/*Pierson,* Paul: Zur Zukunft eines „sozialen Europa". In: Sozialpolitik und Wissenschaft – Positionen zur Theorie und Praxis der sozialen Hilfen, Frankfurt a.M. 1992, S. 142 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ockenfels, Wolfgang: Europäische Sozialordnung und Subsidiarität. In: Glatzel/Kleindienst (Hrsg.): Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens. Festschrift für Anton Rauscher, Berlin 1993, S. 213 ff.

Schmähl, Winfried (Hrsg.): Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt, Baden-Baden 1990.

Watrin, Christian: Europas ungeklärte Ordnungsfragen. In: Glatzel/Kleindienst (Hrsg.): Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens, Berlin 1993, S. 169 ff.

Wieland, Beate: Ein Markt – zwölf Regierungen?: Zur Organisation der Macht in der europäischen Verfassung, Baden-Baden 1992.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Armut als sozialpolitisches Problem der Europäischen Union?

Von *Richard Hauser,* Frankfurt a. M.

I. Fragestellungen

Der Titel dieses Beitrags ist mit einem Fragezeichen versehen. Damit sollen Probleme auf zwei unterschiedlichen Ebenen angesprochen werden. Auf der faktischen Ebene geht es um folgende Fragen: Erstens, welches Ausmaß und welche Entwicklungstendenzen weist die Armut in der Europäischen Gemeinschaft auf? Zweitens, welche Instrumente stehen der Europäischen Gemeinschaft prinzipiell zur Verfügung, um eine Politik zur Bekämpfung von Armut betreiben zu können? Und drittens, welches Ausmaß und welche Form hatte die bisher von der Europäischen Gemeinschaft betriebene Politik zur Bekämpfung der Armut?

Auf der theoretischen Ebene erhebt sich erstens die Frage, wie der Armutsbegriff abgegrenzt und operationalisiert werden soll. Zweitens kann man fragen, ob sich aus der Theorie der Sozialpolitik – wie sie beispielsweise Lampert entwickelt hat[1] – Aussagen darüber ableiten lassen, ob die Europäische Gemeinschaft überhaupt eine supranationale Armutsbekämpfungspolitik betreiben sollte oder ob sie dieses Problem in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips den nationalen Sozialpolitiken überlassen müßte. Und drittens ergibt sich bei dem Versuch, diese Theorie auf die neuartige Form mehrstufiger supranationaler Einheiten anzuwenden, die Frage, welche Lücken sie im Hinblick auf dieses neue Phänomen von nicht mehr streng abgegrenzten und nicht mehr unter einer einzigen staatlichen Hoheit stehenden Gesellschaften aufweist und welcher Forschungsbedarf daraus resultiert.

Mit diesen sechs Fragen werden sich die folgenden Ausführungen in einer etwas veränderten Reihenfolge beschäftigen.

---

[1] *H. Lampert* (1990), S. 9 - 71.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Die Problematik eines international vergleichbaren und empirisch operationalisierbaren Armutsbegriffs

Wenn man sich mit Problemen der Armut wissenschaftlich auseinandersetzen möchte, steht man vor der Frage einer zutreffenden Abgrenzung des Betrachtungsgegenstandes bzw. der betrachteten Bevölkerungsgruppe. Dies ist ein weit schwierigeres Problem als die Abgrenzung anderer sozialpolitisch relevanter Gruppen, wie etwa Arbeiter, Arbeitslose, Familien, Alleinerziehende, Rentner, Schwerbehinderte oder Obdachlose. Zwar bauen alle diese Abgrenzungen auf normativen Urteilen auf, aber anscheinend ist der Konsens in Wissenschaft, Gesellschaft und Politik der Bundesrepublik über die mit der Definition der Armen implizit getroffenen Wertentscheidungen weit geringer als über jene Werturteile, die in die Abgrenzung anderer Problemgruppen eingehen. Dies mag damit zusammenhängen, daß die Feststellung von Armut den Verfassungszielen eines Sozialstaats kraß widerspricht und unmittelbaren sozialpolitischen Handlungsbedarf signalisiert. Damit gewinnt der Begriff sozialpolitischen Zielcharakter in dem Sinn, daß mit seiner Hilfe das unbestrittene Ziel der Armutsvermeidung präzisiert und Erfolg oder Mißerfolg einer speziellen Armutsbekämpfungspolitik oder auch der gesamten Sozialpolitik am Ausmaß der verbleibenden Armut gemessen werden kann[2, 3]. Wenn auch die Wissenschaft in der Festlegung ihrer Begriffe frei ist, so darf sie doch diesen Zusammenhang nicht ignorieren, wenn sie Hilfestellung für die praktische Sozialpolitik leisten will oder wenn ihre Ergebnisse ungewollt im politischen Prozeß Verwendung finden dürften. Der Wissenschaftler kann jedoch die einzelnen Werturteile, die in seine Begriffsbildung eingehen, offenlegen, und er kann parallel mit mehreren Armutsbegriffen arbeiten, die jeweils auf unterschiedlichen Werturteilen aufbauen. Dies ist eine Forschungsstrategie, die insbesondere bei empirischen und quantifizierenden Analysen dem Politiker eine begrenzte Entscheidungsfreiheit darüber beläßt, welche der abgeleiteten Ergebnisse auf normativen Entscheidungen beruhen, die seinen eigenen politischen Werturteilen am nächsten kommen.

Auf der Ebene eines supranationalen Gebildes, wie der Europäischen Union, sind die Probleme noch schwieriger. Zum einen sind die Sozialwissenschaften in den einzelnen Mitgliedsländern verschiedenartigen nationalen Traditionen verhaftet, die unterschiedliche Werturteile bei der Begriffs-

---

[2] Vgl. *A. B. Atkinson* (1993).

[3] Anläßlich einer Überprüfung der in den USA existierenden offiziellen Armutsgrenze stellt Haveman fest: „The definition of poverty ... that is officially adopted will be a crucial statistical indicator of national performance. Like the unemployment rate, the poverty measure embodies a national goal". *R. Haveman* (1993) S. 27, zitiert nach *Atkinson* (1993) S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bildung durch die Wissenschaftler nahelegen; auch wird die Notwendigkeit der Offenlegung von Werturteilen unterschiedlich gewichtet. Zum anderen gewinnt der Armutsbegriff auch auf dieser supranationalen Ebene sehr schnell Zielcharakter, so daß die Forderung nach einem Einsatz der verfügbaren Instrumente im Rahmen der gegebenen Kompetenzen, aber auch eine Ausweitung der vorhandenen Kompetenzen bis hin zu dem Verlangen nach einer verstärkten Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten gestützt wird.

Es gibt mehrere Grundformen von Armutsbegriffen. Auf der einen Seite findet man das Konzept der „absoluten Armut", das besagt, daß das physiologische Existenzminimum unterschritten ist, d.h. daß den Betroffenen das zum dauerhaften Überleben Nötige nicht zur Verfügung steht und daß keine ausreichende Gesundheitsversorgung vorhanden ist. Auf der anderen Seite steht der Begriff der „relativen Armut", der zum Ausdruck bringt, daß das sozio-kulturelle Existenzminimum nicht erreicht wird, d.h. daß die Betroffenen in zu großem Abstand zu den durchschnittlichen Lebensverhältnissen einer Gesellschaft leben müssen und infolgedessen eine soziale Ausgrenzung stattfindet.

Das physiologische Existenzminimum läßt sich zwar nicht völlig objektiv ermitteln, aber die Spannweite begründbarer Meinungsunterschiede ist doch weit geringer als beim sozio-kulturellen Existenzminimum. Selbst das physiologische Existenzminimum ist aber nicht in jedem Land gleich; vielmehr hängt es von klimatischen Bedingungen, von der jeweiligen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, von kulturellen und religiösen Tabus sowie von den Möglichkeiten der medizinischen Versorgung ab.

Das sozio-kulturelle Existenzminimum setzt zunächst die Anerkennung des Werturteils voraus, daß eine soziale Ausgrenzung von Gesellschaftsmitgliedern vermieden werden solle, oder positiv ausgedrückt: daß die Integration aller Gesellschaftsmitglieder ein erstrebenswertes sozial- und gesellschaftspolitisches Ziel darstelle. Es scheint fraglich, ob über dieses Werturteil ein breiter Konsens besteht; auf jeden Fall taucht jedoch die weitere Frage auf, wer als Mitglied einer bestimmten Gesellschaft gilt. Hierbei stehen prinzipiell die folgenden Möglichkeiten zur Wahl:

- alle Personen gleicher Nationalität, die im selben Staatsgebiet wohnen;
- alle Personen gleicher Nationalität, unabhängig von ihrem Wohnsitzland;
- die gesamte dauerhaft wohnsitzberechtigte Bevölkerung eines Staatsgebiets, unabhängig von ihrer Nationalität;
- die dauerhafte Wohnbevölkerung eines Staatsgebiets zuzüglich der temporär im Staatsgebiet legal oder illegal Anwesenden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man kann diese Frage auch anders formulieren: Wie weit soll die Solidarität reichen, die letztlich den armutsbekämpfenden sozialpolitischen Maßnahmen zugrunde liegt und die die wertende Begründung für die Aufbringung der erforderlichen Mittel darstellt? Diese Frage gewinnt eine zusätzliche Dimension, wenn die bisherigen räumlichen Grenzen einer Gesellschaft durch Zusammenschluß mit anderen Gesellschaften zu einem supranationalen Gebilde ausgeweitet werden. Erweitert sich damit auch faktisch der Bereich, für den sich die Mitglieder einer Gesellschaft in Solidarität verantwortlich fühlen? Oder nach einer wertenden Antwort gefragt: Soll sich dieser Bereich überhaupt erweitern?

Sowohl beim physiologischen als auch beim sozio-kulturellen Existenzminimum kann man eine *Lebenslagendefinition*, bei der auf die tatsächliche Versorgungssituation in ausgewählten Dimensionen der Lebenslage abgestellt wird, und eine *Ressourcendefinition*, bei der die verfügbaren ökonomischen Ressourcen, i.d.R. Einkommen, Vermögen und die für die Einkommenserzielung einsetzbare Arbeitskraft, zugrunde gelegt werden, unterscheiden.

Eine Lebenslagendefinition erfordert die Festlegung der als relevant erachteten Dimensionen der individuellen Lebenslage (z.B. Ernährung, Kleidung, Gesundheitsversorgung, Wohnung, Wohnumwelt, Bildungs- und Ausbildungsstand, Absicherung gegen soziale Risiken, Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten, Rechtssicherheit und Schutz vor Kriminalität, Beteiligungsmöglichkeiten an den sozialen, kulturellen und politischen Aktivitäten in der Gesellschaft[4], wobei sich das physiologische Existenzminimum vom sozio-kulturellen Existenzminimum durch seine Beschränkung auf wenige Dimensionen der Lebenslage unterscheidet.

Bei einer Ressourcendefinition muß darüber entschieden werden, was man als einsetzbare Ressourcen betrachten will. Wenn auch eigenes Einkommen und Vermögen unbestreitbar einzubeziehen sind, so tauchen doch bei der Festlegung der relevanten Einkommens- und Vermögensbestandteile entscheidungsbedürftige Fragen auf. Auch die relevante Einkommensperiode und die angemessene Form der Vermögensbewertung bzw. die Festlegung von Schonvermögen kann nur wertend entschieden werden. Besonders umstritten ist auch die Frage, ob potentielles Einkommen, das durch Einsatz der Arbeitskraft zu erzielen wäre, berücksichtigt werden sollte; oder anders ausgedrückt: wem und in welchem Ausmaß Erwerbsarbeit zuzumuten ist. Ein weiteres schwieriges Problem stellt sich bei der Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen. Es ist zu entscheiden, wie weit der Kreis der gegenseitig Unterhaltspflichtigen ausgedehnt werden soll und welcher Einkommensteil dem Unterhaltsverpflichteten belassen werden muß, damit

[4] Vgl. *W. Glatzer/W. Hübinger* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

er nicht selbst in Armut gerät. Schließlich ist zu klären, wem die Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften in einem Haushalt zugute kommen sollen[5].

Einer Ressourcendefinition liegt außerdem das Werturteil zugrunde, daß die Verantwortung für die Verwendungsentscheidungen bei den Betroffenen verbleiben soll. Besitzt eine Person ausreichende Ressourcen, so wird sie nicht als arm betrachtet, selbst wenn sie diese Ressourcen derart unausgewogen einsetzt, daß in einzelnen Dimensionen ihrer Lebenslage schwere Mangelerscheinungen auftreten. In ähnlicher Weise wird einer Familie die Verantwortung für die ausgewogene Aufteilung der Ressourcen auf die Familienmitglieder überlassen. Wenngleich dieses Werturteil in modernen Sozialstaaten weithin akzeptiert erscheint – andernfalls würde man Sozialleistungen nicht in monetärer, sondern in naturaler Form und direkt an jedes Individuum gewähren – , so werden in manchen Fällen doch Einschränkungen der individuellen Entscheidungsfreiheit akzeptiert.

Eine Mittelstellung zwischen einer Lebenslagen- und einer Ressourcendefinition des physiologischen oder sozio-kulturellen Existenzminimums nimmt eine Definition ein, die an die tatsächlichen Konsumausgaben anknüpft[6]. Hierbei werden nur die *eingesetzten* Ressourcen betrachtet, ohne auf Ersparnis, Vermögen oder durch Einsatz der Arbeitskraft erzielbares Einkommen zu achten.

Die Lebenslagendefinition des sozio-kulturellen Existenzminimums erfordert schließlich ebenso wie die Ressourcendefinition die Festlegung eines angemessenen Abstandes zu den durchschnittlichen Lebensverhältnissen bzw. zu Durchschnittseinkommen und -vermögen; dieser Abstand sollte sich an der allerdings nur schwer zu ermittelnden Ausgrenzungsschwelle orientieren[7]. Bei einer Lebenslagendefinition ist es daher erforderlich, in jeder Dimension durch Werturteil Mindeststandards festzusetzen, deren Unterschreitung ein Armutsindiz darstellt; zusätzlich ist festzulegen, ob Armut bereits bei der Unterschreitung des Mindeststandards in *einer* Dimension konstatiert wird oder ob nur eine bestimmte Kumulation von mehreren unterschrittenen Mindeststandards zur Feststellung von Armut führen soll. Bei der Ressourcendefinition muß man demgegenüber einen bestimmten Bruchteil der durchschnittlichen Ressourcen als Armutsgrenze festsetzen; auch dieser Anteil müßte sich an der Ausgrenzungsschwelle orientieren[8].

---

[5] Vgl. für einen jüngeren Literaturüberblick: *T. Callan/B. Nolan* (1991).

[6] Vgl. die von Eurostat veröffentlichten Berechnungen, die von *D. Ramprakash* (1994) zusammenfassend referiert werden.

[7] Vgl. für einen empirischen Ansatz *P. Townsend* (1979) sowie *P. Townsend* (1993), ch. 3.

[8] Der Ansatz von *P. Townsend* (1979 und 1993) verbindet beide Aspekte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Legt man man das sozio-kulturelle Existenzminimum und damit gleichzeitig die Armutsgrenze als Bruchteil eines Durchschnitts fest, so paßt es sich im Zuge der Veränderung des Durchschnitts quasi automatisch an inflatorische Preisniveausteigerungen und an reale Wachstumsvorgänge an; weitere Anpassungen sind nicht erforderlich.

Die Ermittlung „durchschnittlicher Lebensverhältnisse" oder eines Einkommensdurchschnitts setzt jedoch eine eindeutige Abgrenzung des einbezogenen Personenkreises voraus. Um nur drei Möglichkeiten zu nennen: Der Durchschnitt kann sich zunächst auf die jeweilige Bevölkerung einzelner Regionen beziehen. Dann erhält man regional differenzierte Armutsgrenzen, die damit begründet werden könnten, daß sich individuelle Lebensstandardvergleiche und Ausgrenzungsphänomene häufig auf kleinere räumliche Einheiten beziehen. Der Durchschnitt kann aber auch die gesamte Wohnbevölkerung eines Staatsgebiets einbeziehen. Eine derartige Abgrenzung wäre mit dem häufig vertretenen Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den einzelnen Regionen eines Staatsgebiets und mit dem Anspruch auf Solidarität aller Gesellschaftsmitglieder – in der Abgrenzung „dauerhafte Wohnbevölkerung" – zu begründen. Und schließlich kann der Durchschnitt auf die gesamte Bevölkerung eines supranationalen Gebildes, wie etwa die Europäische Union, bezogen werden. In diesem Fall läge die Begründung in der bei einem supranationalen Zusammenschluß vereinbarten, über die Grenzen einer Gesellschaft hinwegreichenden, allerdings schwächeren Solidarität. Jede dieser Begründungen erfordert ein Werturteil, und jede schließlich gewählte Vorgehensweise führt zu anderen empirischen Ergebnissen und sozialpolitischen Folgerungen. Selbst für die Bundesrepublik hat diese Entscheidung eine aktuelle Bedeutung, wenn man an die beträchtlichen Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern denkt und sich fragt, ob armutsvermeidende Transfers in Relation zu einem Gesamt-Bundesdurchschnitt überall gleich hoch sein oder in Anlehnung an die jeweiligen Durchschnitte der alten und neuen Bundesländer eine unterschiedliche Höhe aufweisen sollten[9].

Da man bei internationalen Vergleichen die verwendeten Konzepte auf gleichartigen Werturteilen aufbauen muß, wenn man zu vergleichbaren empirischen Ergebnissen kommen will[10], lassen sich manche dieser Probleme im nationalen Rahmen leichter lösen als auf internationaler Ebene, weil innerhalb einer Gesellschaft geringere Spannweiten der typischen Werturteile bestehen dürften. Außerdem tritt im nationalen Rahmen das Problem eines unterschiedlichen Angebots an kostenlos zu beziehenden

---

[9] Vgl. die Unterschiede in den Armutsquoten, die sich je nach Vorgehensweise ergeben, bei *W. Hanesch* u.a. (1994), S. 138 - 140.

[10] Vgl. *R. Hauser* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentlichen und meritorischen Gütern kaum auf, das internationale Vergleiche zusätzlich erschwert.

III. Zur Armutslage in der Europäischen Gemeinschaft

1. Zur Methodik

Wenngleich kaum zu bezweifeln ist, daß es auch in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union noch Armut gibt, so erfordert doch jede genauere Aussage über das Ausmaß der Armut und die Zusammensetzung der jeweiligen Armutsbevölkerung eine Präzisierung des Armutsbegriffs und die Verfügbarkeit von vergleichbaren statistischen Daten für alle Staaten.

Eine Grundlage bietet die vom Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft Ende der 70er Jahre festgelegte Definition von Armut, die als eine landesspezifische relative Ressourcendefinition charakterisiert werden kann: „Arme: Einzelpersonen oder Familien, die über so geringe Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als annehmbares Minimum angesehen wird". Diese Formulierung wird ergänzt durch eine Erläuterung des Ressourcenbegriffs: „Mittel: Bareinkommen, Vermögen und die zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Leistungen"[11].

Vier Aspekte, die sich bei der Betrachtung dieser Definition ergeben, sind hervorhebenswert: Erstens wird als Bezugspunkt nicht etwa ein EG-Durchschnitt herangezogen, sondern es wird auf landesspezifische Minima abgestellt. Zweitens wird nicht näher bestimmt, wie diese landesspezifischen Minima ermittelt werden sollen. Drittens wird keine Aussage darüber gemacht, wie lange die Ressourcenknappheit anhalten muß, um von Armut sprechen zu können, ob man also Wochen-, Monats-, Jahres- oder Mehr-Jahres-Perioden der Ressourcenermittlung zugrunde legen soll. Viertens wird bei dieser Definition vernachlässigt, daß selbst in hochentwickelten Marktwirtschaften nicht sämtliche Armutsphänomene allein mit einem ausreichenden Einkommen beseitigt werden können; dieser Punkt wird allerdings in zusätzlichen Erläuterungen konzediert.

Mitte der 80er Jahre beschloß der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft eine etwas erweiterte Definition, die nicht-monetäre Ressourcen stärker einbezieht. Als arm werden jene Personen definiert, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar sind"[12]. Diese Erweiterung der landesspezifischen Res-

---

[11] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1981), S. 8.

[12] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sourcendefinition der Armut muß jedoch mit noch größeren Schwierigkeiten bei der Ermittlung der jeweiligen Minima und auch mit geringerer Vergleichbarkeit der landesspezifischen Ergebnisse bezahlt werden.

Auf Basis dieser Armutsdefinitionen des Ministerrats wurden zunächst von unabhängigen Wissenschaftlern und später auch von Eurostat empirisch gestützte Schätzungen der Armut in der Europäischen Gemeinschaft vorgenommen, die bisher einen Zeitraum von Mitte der 70er Jahre bis Mitte der 80er Jahre umfassen. Allerdings waren hierzu weitere Spezifizierungen des Armutsbegriffs nötig: Erstens mußte festgelegt werden, welcher landesspezifische Durchschnitt – arithmetisches Mittel, Median oder Modus – herangezogen werden sollte; zweitens mußte entschieden werden, ob der Durchschnitt auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder auf Basis der Stichprobenangaben in den Verteilungsstatistiken ermittelt werden sollte; drittens galt es, den Prozentsatz des Durchschnitts festzulegen, der als Armutsgrenze zu betrachten war; viertens war eine Äquivalenzskala zu wählen; und fünftens war – vor allem unter dem pragmatischen Gesichtspunkt der Verfügbarkeit und Verläßlichkeit von Stichprobendaten – darüber zu entscheiden, ob Einkommens- und Vermögensangaben oder Angaben über Konsumausgaben den Berechnungen zugrunde gelegt werden sollten[13].

2. *Einige Ergebnisse auf Basis landesspezifischer Armutsgrenzen*

Die in der folgenden Tabelle 1 auszugsweise referierten Ergebnisse, die eine Zeitspanne von etwa einem Jahrzehnt umfassen, basieren bei den Berechnungen für die Mitte der 70er Jahre auf dem arithmetischen Mittel der Netto-Äquivalenzeinkommen, die aus den verfügbaren Einkommensstichproben abgeleitet wurden. Die verwendete Äquivalenzskala ordnet dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1,0 und allen weiteren Haushaltsmitgliedern Gewichte von jeweils 0,7 zu. Für die Jahre 1980 und 1985 wurde das gewichtete arithmetische Mittel der Konsumausgaben, wie sie in den jeweiligen Verbrauchsstatistiken erfaßt wurden, herangezogen. Zur Umrechnung in Erwachsenenäquivalente diente eine von der OECD empfohlene Äquivalenzskala, die dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1,0, weiteren Haushaltsmitgliedern über 14 Jahre Gewichte von 0,7 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,5 zuordnet. Für alle Bezugsjahre wurde eine Armutsgrenze von 50% des jeweiligen landesspezifischen arithmetischen Mittelwertes unterstellt[14].

---

[13] Vgl. *D. Ramprakash* (1994).

[14] Weitere hier nicht wiedergegebene Berechnungen wurden auf Basis einer 40%-Grenze, d.h. einer um 20% niedriger liegenden Grenze, vorgenommen. Danach lag die Anzahl der als arm klassifizierten Haushalte 1980 und 1985 um etwa

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es braucht kaum betont zu werden, daß diese Ergebnisse wegen Mängel der Datenquellen und wegen der methodischen Unterschiede in der Berechnung nur ungefähr vergleichbar sind; jedoch dürften sie die Größenordnung der Armutspopulation, die Rangfolge zwischen den Ländern und die Änderungstendenzen im Zeitablauf richtig wiedergeben.

Im Europa der Neun (ohne Griechenland, Spanien, Portugal) beliefen sich die auf die Mitte der 70er Jahre bezogenen Schätzungen über die EG-weite Armutsquote der Haushalte auf etwa 11,4%, d.h., daß etwa 10,2 Millionen Haushalte in der Europäischen Gemeinschaft in Armut lebten. Diese Haushalte umfaßten etwa 11,6% aller EG-Einwohner, d.h. etwa 30 Millionen Personen.

Die Haushaltsarmutsquoten differierten Mitte der 70er Jahre beträchtlich zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. Zur Gruppe mit Armutsquoten über 15% zählten Irland und Italien, die Mittelgruppe mit Quoten zwischen 10% und 15% umfaßte Dänemark, Frankreich und Luxemburg, während die Gruppe mit Armutsquoten weit unter 10% aus Belgien, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich bestand.

Die Vermutung, daß Länder mit einem über dem EG-Durchschnitt liegenden Volkseinkommen pro Kopf (umgerechnet zu Kaufkraftparitäten) unterdurchschnittliche Armutsquoten aufweisen würden, und vice versa, traf nur für fünf Länder zu; dagegen hatte das Vereinigte Königreich ein unterdurchschnittliches Volkseinkommen pro Kopf und unterdurchschnittliche Armutsquoten, während Frankreich, Dänemark und Luxemburg bei beiden Indikatoren über dem EG-Durchschnitt lagen.

Als überdurchschnittlich von Armut betroffene Gruppen – die allerdings nicht überschneidungsfrei abgegrenzt werden konnten – stellten sich in der Mitte der 70er Jahre in den meisten Ländern heraus:

- Haushalte mit weiblichem Haushaltsvorstand
- Haushalte von Alten
- Haushalte mit mehr als drei Kindern

47% niedriger (8378000 statt 15682000 bzw. 8555000 statt 16121000). Die unterschiediche Struktur der Einkommensverteilung wird darin sichtbar, daß der Rückgang in den einzelnen Mitgliedsländern sehr unterschiedlich ausfällt. Das eine Extrem bilden Belgien und die Niederlande mit einer Verminderung um ca. 70%, das andere Extrem stellt Portugal mit einem Rückgang von nur 34% dar. Dies deutet darauf hin, daß in den Ländern mit weit überproportionalen Rückgängen verschiedene Mindestregelungen in dem Bereich zwischen 40% und 50% des Durchschnitts wirksam sind. Durch diese unterschiedlich starken Rückgänge verschiebt sich auch die Rangfolge unter den Ländern und ebenso die sozio-demographische Struktur der als arm eingestuften Bevölkerungsgruppe. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991a), Anhang S. 14, Tab. A.2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Haushalts- und personenbezogene Armutsquoten an der 50%-Grenze auf Basis des jeweiligen landesspezifischen (äquivalenzgewichteten) durchschnittlichen Nettoeinkommens (1975) bzw. der Ausgaben je Erwachsenenäquivalent (1980, 1985, 1987/1990)

– % –

Mitglieds-länder	1975 Haushalte	1975 Personen	1980 Haushalte	1980 Personen	1985 Haushalte	1985 Personen	1987/1990 Haushalte
Randstaaten:							
Portugal	*	*	31,4	32,4	31,7	32,7	25,2
Spanien	*	*	20,3	20,9	17,8	18,9	16,7
Irland	23,1	*	18,5	18,4	17,4	19,5	16,9
Griechenland	*	*	20,5	21,5	17,4	18,4	20,6
Kernstaaten:							
Vgt. Königreich	6,3	*	14,1	14,6	18,9	18,2	14,6
Italien	21,8	*	12,0	14,1	14,7	15,5	20,6
Dänemark	13,0	*	8,0	7,9	8,0	8,0	*
Frankreich	14,8	*	18,0	19,1	14,8	15,7	14,0
Deutschland	6,6	*	10,3	10,5	9,2	9,9	*
Niederlande	4,8	*	6,9	9,6	7,9	11,4	4,3
Belgien	6,6	*	6,3	7,1	5,2	5,9	6,7
Luxemburg	14,6	*	*	*	*	*	8,8
Europa der Neun	11,4	11,6	*	13,8	*	14,1	*
Europa der Zwölf	*	*	14,1	15,4	14,4	15,4	*

* keine Angaben verfügbar

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Schlußbericht des Zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985 - 1989, Brüssel KOM(91) 29 (Tab. A.3, S. 15, Tab. A.1, S. 13) sowie für 1987 bis 1990 *D. Ramprakash* (1994), Tab. 3.

Anmerkung: Aufgrund von Datenmängeln und methodischen Unterschieden sind die Zahlen nur beschränkt vergleichbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Haushalte von Alleinerziehenden mit mehr als einem Kind
- Haushalte von Arbeitslosen und von aus anderen Gründen nicht erwerbstätigen Personen.

Hinzu kommen Gruppen, die in den verfügbaren Statistiken unzureichend oder überhaupt nicht erfaßt sind, für die es aber Hinweise auf überdurchschnittliche Armutsquoten gibt: Obdachlose, Nichtseßhafte, illegal anwesende Ausländer aus Drittländern sowie Personen, die in Einrichtungen untergebracht sind.

In der Dekade bis 1985 nahm im Europa der Neun die personenbezogene Quote von 11,6% auf 14,1% zu; damit wurde eine Zahl von über 36 Mio. armer Personen erreicht. In dem um Griechenland, Spanien und Portugal vergrößerten Europa der Zwölf lagen 1980 und 1985 die personenbezogenen Quoten mit 15,4% noch etwas höher, aber sie sind in diesem Jahrfünft nicht mehr angestiegen. Diese Diskrepanz erklärt sich daraus, daß die neuen Mitglieder im Jahr 1980 zwar überdurchschnittliche, aber dann abnehmende Quoten aufwiesen. Insgesamt gab es im Europa der Zwölf 1980 nahezu 50 Millionen arme Personen; diese Zahl blieb dann bis 1985 fast unverändert.

Die Zusammensetzung der Ländergruppen mit niedrigen, mittleren und hohen Armutsquoten hatte sich von der Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre – außer durch die Neueintritte – nur wenig geändert. Haushaltsbezogene Armutsquoten über 15% wiesen weiterhin Irland sowie die neuen Mitgliedsländer Griechenland, Spanien und Portugal auf. Das Vereinigte Königreich verschlechterte sich so weit, daß es nun ebenfalls dieser Gruppe zuzuordnen war. Zwischen 10% und 15% lagen Frankreich und mit verringerter Quote nunmehr auch Italien; Armutsquoten unter 10% wurden für Belgien, Dänemark, Deutschland und die Niederlande festgestellt. Angaben für Luxemburg fehlen für diese Jahre.

Die neueren Berechnungen für Stichjahre zwischen 1987 bis 1990 zeigen einige Verschiebungen zwischen den Ländern, wobei sich aber kein genereller Trend ausmachen läßt. Auffällig sind deutliche Zunahmen der Armutsquoten der Haushalte in Griechenland und Italien, aber ebenso deutliche Abnahmen in Portugal, im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden. Die erstmals für Luxemburg ermittelte Armutsquote von 8,8% ist die höchste unter den drei Benelux-Ländern.

Von Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre hat sich die Armutsbetroffenheit einzelner Bevölkerungsgruppen deutlich verschoben; diese Tendenzen dürften sich auch in den letzten Jahren nicht umgekehrt haben. Die Armutsbetroffenheit älterer Menschen hat sich in den meisten Mitgliedsländern deutlich verringert. Dies gilt insbesondere für die jüngeren Alten, während bei den Hochbetagten, vor allem Frauen, das Armutsproblem bestehen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blieb. Die Armutsbetroffenheit von Kindern ist bei der einen Hälfte der Länder angestiegen, bei der anderen gesunken. Die herausragende Zunahme der Armutsbetroffenheit trat überall bei arbeitslosen Personen in jungen und mittleren Jahren und den mitbetroffenen Familienangehörigen ein. Von den einzelnen Haushaltstypen sind insbesondere Ein-Elternteil-Familien, vor allem alleinerziehende Frauen, immer stärker betroffen. Schließlich gibt es vielfältige Hinweise, wenn auch keine genauen Zahlen, daß die Anzahl der Obdachlosen und Nichtseßhaften in den meisten Ländern angestiegen ist und zu einer Verschärfung des Armutsproblems beiträgt[15].

3. Alternativberechnungen auf Basis einer an einen EG-weiten Durchschnitt angelehnten Armutsgrenze

Für einem „Sozialraum Europa" könnte man fordern, eine einheitliche Armutsgrenze von 50% des EG-Durchschnittseinkommens oder der EG-durchschnittlichen Konsumausgaben zur Ermittlung von Armut und als Kriterium für supranationale Armutsbekämpfungsmaßnahmen heranzuziehen. Diese Forderung könnte mit der spätestens durch die Maastrichter Verträge über die Landesgrenzen hinaus erweiterten Solidarität begründet werden. Eine abgemilderte Forderung könnte darin bestehen, ein an einem EG-Durchschnitt orientiertes unterstes Existenzminimum festzulegen, das auf jeden Fall in jedem Mitgliedsland – gegebenenfalls durch sozialpolitische Aktivitäten der Europäischen Union als supranationale Solidargemeinschaft – zu sichern wäre, jedoch jedem Mitgliedsstaat die Festlegung eines höher liegenden, an dem jeweiligen Landesdurchschnitt orientierten, landesspezifischen, sozio-kulturellen Existenzminimums als Kriterium für nationale sozialpolitische Maßnahmen freizustellen.

In der folgenden Tabelle 2 sind beispielhaft für das Jahr 1985 Alternativberechnungen der personenbezogenen Armutsquoten für die auf den EG-durchschnittlichen Äquivalenzausgaben beruhenden Armutsgrenzen von 50% und 40% wiedergegeben; außerdem werden die landesspezifisch berechneten Quoten an der 50%-Grenze nochmals angegeben und das in Kaufkraftstandardeinheiten ausgedrückte Volkseinkommen pro Kopf aufgeführt.

Vergleicht man zunächst die Ergebnisse für die beiden 50%-Grenzen miteinander, so zeigt sich zwar nur eine geringfügige Zunahme der Gesamtquote der Armen, aber es ergeben sich – wie zu erwarten – bei einigen Ländern sehr große Verschiebungen. Bei den Randstaaten, die alle ein weit unterdurchschnittliches Volkseinkommen pro Kopf aufweisen, steigen die Armutsquoten in stark unterschiedlichem Ausmaß an, bei den Kernstaaten

[15] Vgl. den ersten noch mit vielen Lücken behafteten Bericht für die EU von *M. Daly* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Volkseinkommen pro Kopf in KKS[1)] und personenbezogene Armutsquoten in den Mitgliedsländern der Europäischen Union bei alternativen Armutsgrenzen[2)] im Jahr 1985

– % –

Mitgliedsländer	Volkseinkommen pro Kopf in KKS	Armutsquoten		
		landesspezifische 50%–Grenze	EU–durchschnittliche 40%–Grenze	EU–durchschnittliche 50%–Grenze
Randstaaten:				
Portugal	7.600	32,7	58,2	69,5
Spanien	9.161	18,9	19,7	32,4
Irland	8.009	19,5	14,4	25,6
Griechenland	7.852	18,4	10,9	20,9
Kernstaaten:				
Vgt. Königreich	13.289	18,2	8,4	15,8
Italien	13.124	15,5	8,5	13,9
Dänemark	13.694	8,0	1,1	2,7
Frankreich	14.077	15,7	6,2	12,1
Deutschland	14.355	9,9	2,8	7,1
Niederlande	13.887	11,4	1,3	4,6
Belgien	13.086	5,9	0,5	1,8
Luxemburg[3)]	*	*	*	*
Europa der Zwölf	12.736	15,4	9,3	15,9

Anmerkungen:
1) Kaufkraftstandardeinheiten; zur Umrechnung von nationalen Währungen in KKS vgl. Eurostat, Sozialportrait Europas, Luxemburg 1991, S. 70.
2) Armutsgrenzen basieren auf den in Erwachsenenäquivalente umgerechneten Konsumausgaben. Die EU–Durchschnitte wurden durch eine Umrechnung mit Kaufkraftparitäten gebildet.
3) Keine Angaben verfügbar

Quelle: Eurostat, auszugsweise zitiert nach *Kommision der Europäischen Gemeinschaften,* Schlußbericht des zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985 - 1989, Brüssel KOM(91) 29 endg., Tab. A.8, A.9, A.1. (Anhang S. 20, 21, 13). Entgegen dem Wortlaut in den Tabellenüberschriften sind die Armutsgrenzen nicht auf das durchschnittliche Nettoeinkommen, sondern auf Konsumausgaben, umgerechnet in Erwachsenenäquivalente, bezogen. Die EU-durchschnittliche Armutsgrenze für 1985 beruht auf den Äquivalenzausgaben von 1980. Vgl. Eurostat, Armut in Zahlen, Luxemburg 1990, S. 79 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sinken sie. Man kann vermuten, daß die EG-durchschnittliche Armutsgrenze bei jenen Ländern mit stark unterdurchschnittlichem Volkseinkommen pro Kopf bis weit in die Mittelschichten reicht, während sie bei den Ländern mit einem weit über dem EG-Durchschnitt liegenden Volkseinkommen pro Kopf so tief liegen könnte, daß die ihr entsprechenden Ausgaben die Integration der Betroffenen in die Gesellschaft nicht mehr gewährleisten würden.

Die hier beispielhaft eingeführte, auf den durchschnittlichen äquivalenten EG-Konsumausgaben aufbauende 40%-Grenze könnte man als eine mögliche Definition des obenerwähnten EU-weiten unteren Existenzminimums ansehen, für dessen Erreichung man der Europäischen Union Verantwortung zuweist. Wie aus einem Vergleich der an der landesspezifischen 50%-Grenze ermittelten Armutsquoten mit den an der EU-weiten 40%-Grenze berechneten hervorgeht, liegen mit zwei Ausnahmen alle landesspezifisch errechneten Quoten – und damit auch die jeweilige landesspezifische Armutsgrenze – höher als die Quoten anhand der EU-Grenze. Die beiden Ausnahmen sind Spanien und Griechenland. Dies könnte man als Hinweis darauf interpretieren, daß bei einer Festsetzung des obenerwähnten EU-weiten unteren Existenzminimums eine Konzentration der sozialpolitischen Anstrengungen der EU auf wenige Länder erforderlich würde.

Man kann diese Überlegung noch dahingehend erweitern, daß man Armutsquoten auf Basis eines EU-weiten unteren Existenzminimums für Gebietseinheiten unterhalb der Ebene der Mitgliedsstaaten, zum Beispiel für alle Regionen der EU, ermittelt und die Höhe dieser Quoten zu einem der Kriterien für EU-Förderungsmaßnahmen macht.

IV. Verfügbare Instrumente einer Armutsbekämpfungspolitik der Europäischen Union

Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf die Instrumente einer supranationalen internen Armutspolitik, die von EU-Institutionen im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen gegenüber den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten, einschließlich der Zuwanderer, eingesetzt werden könnten. Die Möglichkeiten einer supranationalen externen Armutspolitik der Europäischen Union im Bereich der Entwicklungshilfe gegenüber Drittstaaten bleiben außerhalb der Betrachtung.

Die auf der supranationalen Ebene der Europäischen Union vorhandenen wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumente kann man ganz allgemein klassifizieren in:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Rechtliche Instrumente, bei denen wieder unterschieden werden kann in:
   - Rechtsakte, die neue rechtliche oder finanzielle Instrumente schaffen (Vertragsrevisionen, Beschlüsse des Ministerrats oder anderer Organe aufgrund von Ermächtigungsregelungen im Vertrag);
   - Instrumente mit unmittelbarer Rechtskraft in den Mitgliedsländern (Verordnungen, Entscheidungen);
   - Instrumente mit Richtliniencharakter, die erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen (Richtlinien);
   - Instrumente mit Empfehlungscharakter, bei denen die nationalen Instanzen einen breiten Spielraum bei der Beachtung oder Nichtbeachtung haben (Empfehlungen);
   - Instrumente mit Meinungsbeeinflussungscharakter in einer rechtlich festgelegten Form, die sowohl auf die politischen Entscheidungsträger als auch auf meinungsbeeinflussende Gruppierungen und direkt auf die Öffentlichkeit einwirken (Mitteilungen der Kommission, Sozialer Dialog).
2. Finanzielle Instrumente, deren Finanzierung aus dem EU-Haushalt erfolgt und die nach EU-Kriterien eingesetzt werden (Strukturfonds, Förderprogramme).
3. Informationsinstrumente ohne rechtlich vorgeschriebene Form, die allgemein aufklärenden Charakter haben (Publikationen, Statistiken, Veranstaltungen).

Entsprechend ihrem, in unterschiedlichem Ausmaß verbindlichen Charakter kann der Einsatz dieser Instrumente im Rahmen einer von der Europäischen Union betriebenen Politik geschehen:

1. in autonom eingreifender Form, als echt supranationale Politik;
2. in koordinierender Form, als mehr oder weniger zwingende Einwirkung auf den Einsatz der jeweiligen nationalen Politikinstrumente im Sinn der Koordinierungsziele;
3. in stimulierender Form, als indirekte Anregung zur Änderung der autonom bleibenden nationalen Politiken.

Betrachtet man aus dem Gesamtbereich der EU-Politik lediglich das Feld einer denkbaren Armutsbekämpfungspolitik, so muß man – insbesondere wenn sie sich auf die Verringerung oder gar Beseitigung der *Einkommensarmut* richtet – bei den Zielindikatoren zwischen Primäreinkommensarmut und Sekundäreinkommensarmut unterscheiden. Primäreinkommensarmut liegt vor, wenn Haushalte ungenügende Markteinkommen beziehen. Dagegen besteht Sekundäreinkommensarmut dann, wenn Haushalte ein ungenügendes Nettoeinkommen aufweisen, d.h. daß das Markteinkommen nach

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abzug von Steuern und Sozialabgaben und nach Zugang von Sozialleistungen nicht zur Überschreitung der jeweiligen Armutsgrenze für den Haushalt ausreicht. Dementsprechend kann man auch zwei unterschiedliche Ansatzpunkte oder Ebenen einer Armutsbekämpfungspolitik unterscheiden: Zum einen wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen, die ursachenorientiert auf die Vermeidung von Primäreinkommensarmut abzielen; sie beseitigen, wenn sie erfolgreich sind, gleichzeitig die Sekundäreinkommensarmut, auf die es letztlich ankommt. Zum anderen Einkommenstransfers in Form verschiedenartiger Sozialleistungen, die lediglich die Sekundäreinkommensarmut vermindern oder völlig vermeiden.

Bei der Konzipierung einer Armutsbekämpfungspolitik kann man unterscheiden zwischen spezifischen sozialpolitischen Maßnahmen, die ausschließlich auf die Armen gezielt sind, und generelleren sozialpolitischen Maßnahmen, die zwar auf einen weiteren Kreis von Zielpersonen ausgerichtet sind, aber Arme überproportional begünstigen bzw. Armut überproportional reduzieren.

Fügt man diese verschiedenen Dimensionen einer denkbaren EU-Armutsbekämpfungspolitik zusammen, so erhält man das in Übersicht 1 wiedergegebene Schema, das einerseits dazu dienen kann, die tatsächlich betriebene EU-Armutspolitik genauer zu charakterisieren, und das andererseits auf offene Felder hinweist, die bei einem verstärkten supranationalen Politikansatz ausgefüllt werden könnten.

Die folgende Beschreibung erläutert die in diesem Schema aufgeführten Elemente der bisherigen EU-Armutsbekämpfungspolitik[16].

V. Eine Skizze der bisherigen EU-Armutsbekämpfungspolitik

1. Supranationale Armutsbekämpfungspolitik im engeren Sinn – die Armutsprogramme der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union

Im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der 1958 in Kraft trat, spielte Sozialpolitik nur eine sehr geringe Rolle. Die vorgesehenen sozialpolitischen Regelungen dienten vor allem dazu, Nachteile für Wanderarbeiter zu vermeiden. Erst 1974 beschloß der Ministerrat in Erfüllung einer Entschließung der Staats- und Regierungschefs von 1972 ein Sozialpolitisches Aktionsprogramm, in dem auch eine gemeinschaftliche Aktion zur Bekämpfung der Armut erwähnt wurde; diese wurde dann auf der Basis von Ratsbeschlüssen von 1975 und 1977 durch ein „Erstes

[16] Vgl. für eine umfassendere Beschreibung der Europäischen Sozialpolitik auch *H. Berié* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

Instrumente und Ansatzpunkte einer EU-Armutsbekämpfungspolitik

	Spezifische Armutspolitik (nur auf Arme gerichtet)	Spezifische Armutspolitik (nur auf Arme gerichtet)	Generelle Politiken mit stark armutsvermeidendem Effekt (über Zielgruppe der Armen hinausreichend)	Generelle Politiken mit stark armutsvermeidendem Effekt (über Zielgruppe der Armen hinausreichend)
	Ursachenorientierte Politik; Vermeidung von Primäreinkommensarmut	Kompensierende Politik; Vermeidung von Sekundäreinkommensarmut	Ursachenorientierte Politik; Vermeidung von Primäreinkommensarmut	Kompensierende Politik; Vermeidung von Sekundäreinkommensarmut
1. Autonom eingreifende EU-Politik				
a) rechtliche Instrumente	–	–	Reform der EU-Strukturfonds; Schaffung eines Kohäsionsfonds; Zuwandererpolitik;	sozialrechtliche Regelungen für Wanderarbeiter
b) finanzielle Instrumente	Modellvorhaben/Aktionsforschungsprojekte	Lebensmittelgutscheine	Leistungen von EU-Strukturfonds und Kohäsionsfonds unter Einbeziehung von Kriterien der Armutsbekämpfung. Spez. Förderungsprogramme, z. B. Helios	–
2. Koordinierende EU-Politik				
a) rechtliche Instrumente	–	EU-Mindesteinkommensempfehlung	Mindestregelungen für Arbeitsmarktordnung; Sozialcharta	Empfehlung über die Koordinierung der Systeme sozialer Sicherung; Sozialcharta
b) finanzielle Instrumente	–	–	–	–
c) Informationsinstrumente in rechtlicher Form	Mitteilungen der Kommission	Observation der Fortschritte bei der Einführung eines Mindesteinkommens; Mitteilung der Kommission	Observation der Koordination bei den Arbeitsmärkten	Observation der Koordination bei sozialer Sicherung
3. Stimulierende EU-Politik				
a) Informationsinstrumente ohne rechtliche Form	Armutsobservatorien; Publikationen; Nationale Armutsberichte; Studien; Armutsstatistik; Eurostat; Seminare; Weißbuch	Armutsobservatorien; Publikationen; Nationale Armutsberichte; Studien; Armutsstatistik; Eurostat; Seminare; Weißbuch	Publikationen; Statistiken; vergleichende Studien	Publikationen; Statistiken; vergleichende Studien

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut" konkretisiert. Seit dieser Zeit steht das Armutsthema auf der politischen Agenda der Europäischen Gemeinschaft.

Das Erste Armutsprogramm lief von 1975 bis 1980/81 und war mit dem bescheidenen Mittelvolumen von ca. 20 Mio. Europäische Rechnungseinheiten ausgestattet. Es umfaßte einerseits Modellvorhaben als Aktionsforschungsprojekte in den damaligen neun Mitgliedsländern und andererseits Einzelstudien und nationale Armutsberichte. Die Modellvorhaben wurden von der EG auf Vorschlag der nationalen Regierungen genehmigt und mit 50% der Aufwendungen kofinanziert. Eine aufwendige Ex-post-Evaluation sollte die erfolgversprechenden Ansätze identifizieren. Da die Projekte sehr heterogen und nicht von Anfang an auf evaluierende Begleitforschung angelegt waren, erwiesen sich die verallgemeinerungsfähigen Erkenntnisse als begrenzt, jedoch gingen von den Projekten im nationalen Bereich Anstoßwirkungen aus.

Von größerer langfristiger politischer Wirkung dürften die von der EG-Kommission bei unabhängigen Wissenschaftlern in Auftrag gegebenen Nationalen Armutsberichte gewesen sein, die in mehreren Ländern erstmals das Armutsproblem umfassender thematisierten und auf die vielen „weißen Flecken" in den nationalen Statistiken und in der Forschungslandschaft hinwiesen. Der Schlußbericht der EG-Kommission[17] enthielt erstmals eine EG-weite Lageanalyse und eine Zusammenfassung statistischer Ergebnisse sowie Vorschläge für Armutsbekämpfungsmaßnahmen auf nationaler und supranationaler Ebene, von denen sich einige – z.B. die Einführung eines Mindesteinkommens in allen Mitgliedsländern als eine vom Ministerrat beschlossene Empfehlung an die Mitgliedsländer – inzwischen im Realisierungsstadium befinden.

Wenn man das hier entwickelte Schema zugrunde legt, dann kann man dieses Erste Armutsprogramm dahingehend charakterisieren, daß es als spezifische Armutspolitik einerseits der Ebene der autonomen EG-Politik unter Einsatz finanzieller Instrumente, wenn in auch in sehr bescheidener Größenordnung, und andererseits der Ebene der stimulierenden EG-Politik zuzuordnen war.

Das Zweite Armutsprogramm kam erst vier Jahre nach dem Auslaufen des Ersten Programms zustande und lief dann von 1985 bis 1989, ausgestattet mit einem Mittelvolumen von 29 Mio. ECU für die nunmehr zwölf Länder umfassende Gemeinschaft[18]. Es bestand aus 91 lokal konzentrierten

---

[17] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1981). Dieser Schlußbericht führt auch die im Auftrag der Kommission von Wissenschaftlern erstellten Nationalen Armutsberichte auf.

[18] *Europäische Gemeinschaften* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aktionsforschungsvorhaben, die aber jeweils länderübergreifenden Erfahrungsaustausch pflegen sollten, sowie einem Paket von Studien und statistischen Arbeiten über die Armut, ihre Messung und ihre Wahrnehmung durch die Bürger. Nationale Berichte waren nicht mehr vorgesehen. Als wichtigster Punkt bei den Statistiken ist festzuhalten, daß nunmehr das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) die Aufgabe der Datenbeschaffung und -analyse an sich gezogen hat und durch die Festlegung von Konventionen zur Armutsmessung einen immer stärker werdenden Einfluß ausübt.

Der armutspolitische Charakter des Zweiten Armutsprogramms gleicht dem ersten: Spezifische autonome EG-Politik mit geringem Mitteleinsatz sowie stimulierende Funktion für nationale Politiken.

Das Dritte Armutsprogramm, das sich ohne Unterbrechung an das zweite anschloß und das bis 1994 laufen soll, umfaßt ein etwas größeres Mittelvolumen von 55 Mio. ECU. Es stützt sich auch stärker auf den Begriff der sozialen Ausschließung als den der Armut und erweitert auf diese Weise das Blickfeld, macht allerdings damit statistische Gesamtanalysen ebenso wie die Entwicklung verläßlicher Indikatoren für Förderungsentscheidungen noch schwieriger. Die Bestandteile dieses Aktionsprogramms wurden gegenüber dem vorhergehenden deutlich erweitert[19]:

- Abstimmung aller Maßnahmen der Gemeinschaft im Hinblick auf benachteiligte Personengruppen;
- Präventiv- und Abhilfemaßnahmen gegen extreme Armut;
- Entwicklung neuer multidimensionaler Organisationsmodelle auf lokaler Ebene;
- Unterrichtung, Koordinierung und Erfahrungsaustausch auf EG-Ebene;
- Fortführung von Armutsuntersuchungen.

Neben den Aktionsforschungsprojekten werden nunmehr auch verschiedene, alle Mitgliedsländer einschließende Observatorien gefördert, die die Entwicklung auf wichtigen Feldern der Sozialpolitik laufend beobachten und jährliche Berichte vorlegen sollen. Darunter befindet sich auch ein „Observatory on national policies to combat social exclusion"[20]. Ohne diesen Terminus zu verwenden, hat die EG damit einen großen Schritt in Richtung auf eine laufende vergleichende Armutsberichterstattung getan.

---

[19] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993b).

[20] Es gibt u.a. Observatorien zur Armutsentwicklung, zur Familienpolitik und zur Altenpolitik. Vgl. *G. Room* u.a. (1991 und 1992), *W. Dumon* (1991), *A. Walker/ A.-M. Guillemard/J. Alber* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Dritte Armutsprogramm gleicht in zwei Punkten den beiden vorhergehenden Programmen: mit seiner spezifischen und autonom eingreifenden Politik mit (geringen) finanziellen Mitteln und mit seiner stimulierenden Funktion für nationale Politiken. Ein dritter Punkt ist jedoch neu: die wesentliche Verbreiterung des Ansatzes der Armutsbekämpfung in der Weise, daß der spezielle Armutsaspekt auch bei anderen, generellen EU-Politiken zu berücksichtigen ist. Damit ist die Armutsbekämpfung auf dem Weg, als Querschnittsaufgabe auch in andere Politikbereiche hineinzuwirken.

Als Ergebnis der ersten beiden Armutsprogramme, wenn auch nicht als deren Bestandteil, hat die Europäische Gemeinschaft im Bereich der spezifischen Armutspolitik erstmals ein rechtliches Instrument im Sinn einer koordinierenden EG-Politik eingesetzt: Eine vom Ministerrat beschlossene Empfehlung über gemeinsame Kriterien zur Sicherung eines Mindesteinkommens durch die sozialen Sicherungssysteme aller Mitgliedsstaaten. Diese Empfehlung zielt darauf ab, daß in jedem Mitgliedsland für die gesamte Wohnbevölkerung eine einkommensabhängige Sozialleistung eingeführt werden soll, die in den Grundprinzipien etwa der deutschen Sozialhilfe entspricht, aber auch an einzelne Zweige der jeweiligen Systeme der sozialen Sicherung angegliedert sein kann. Eine derartige flächendeckende Regelung mit individuellem Rechtsanspruch besteht bisher in mehreren Mitgliedsstaaten überhaupt nicht oder sie ist in ihren Leistungsvoraussetzungen zu stark eingeengt. Mit dieser Empfehlung ist ein Berichtssystem verbunden, das es der Kommission der Europäischen Union erlaubt, Fortschritte in der Befolgung dieser Empfehlung zu überwachen und gegebenenfalls anzumahnen[21, 22].

---

[21] Vgl. *Europäische Gemeinschaften* (1992a). Diese Empfehlung bezieht sich auf alle Wohnsitzbürger der Mitgliedstaaten und erweitert damit eine bereits in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthaltene Deklaration, die sich nur auf ältere Menschen bezog. Der Text der Charta im Abschnitt „Ältere Menschen" lautet:

„Entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten der einzelnen Länder

24. muß jeder Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft, wenn er in Ruhestand geht, über Mittel verfügen können, die ihm einen angemessenen Lebensstandard sichern;

25. muß jeder, der das Rentenalter erreicht hat, aber keinen Rechtsanspruch besitzt oder über keine sonstigen ausreichenden Unterhaltsmittel verfügt, ausreichende Zuwendungen, Sozialhilfeleistungen und Sachleistungen bei Krankheit erhalten können, die seinen spezifischen Bedürfnissen angemessen sind"

Vgl. auch den Beschluß des Rates vom 26.11.1990 über gemeinschaftliche Aktionen zugunsten älterer Menschen, 91/49/EWG.

[22] Vgl. hierzu auch die Beiträge von *B. Schulte* (1991) und *A. Wagner* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Generelle supranationale Politiken mit armutsvermeidendem Charakter*

Die im Rahmen der Armutsprogramme angefertigten Studien haben gezeigt, daß mit einer spezifischen Armutspolitik allein – selbst wenn man den finanziellen Mitteleinsatz extrem stark erhöhen würde – das Armutsproblem nicht beseitigt werden kann. Die generellen Politiken der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedsländer müssen mit herangezogen werden und den Armutsbekämpfungsaspekt besonders berücksichtigen. Der Grundstein für diese erweiterte Sicht ist zum einen durch den Beschluß über die Einführung des Dritten Armutsprogramms, zum anderen durch die Unterzeichnung der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" und durch das den Maastrichter Verträgen beigefügte „Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik" gelegt worden, selbst wenn die beiden zuletzt genannten Dokumente von Großbritannien nicht unterzeichnet wurden. Das Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik enthält in Art 1 als Ziel der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten erstmals auch „die Bekämpfung von Ausgrenzungen"[23].

Dieses Politikfeld ist allerdings so breit, daß hier nur einige Instrumente genannt werden können:

Im Bereich der koordinierenden EU-Politik ragt die vom Ministerrat am 27.7.1992 beschlossene Empfehlung über „Die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes"[24] hervor. Hiermit werden Zielsetzungen für die Abdeckung einzelner sozialer Risiken sowie für die Anpassung der nationalen Systeme an sich ändernde demographische und soziale Rahmenbedingungen empfohlen; an erster Stelle steht dabei jeweils wieder die Gewährleistung eines Mindesteinkommens im Risikofall. Die Wirksamkeit dieser Empfehlung wird dadurch verstärkt, daß die Kommission zu regelmäßigen Berichten über Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele in den einzelnen Mitgliedsstaaten, zur Ausarbeitung geeigneter Indikatoren und zum Informationsaustausch verpflichtet wird. Eine Vertiefung des europaweiten Diskussionsprozesses über die „soziale Dimension" der Europäischen Union erwartet man von dem vor kurzem publizierten „Grünbuch" der Europäischen Kommission über die Europäische Sozialpolitik[25], wobei allerdings zunächst offen ist, ob sich hieraus verstärkte sozialpolitische Einflußmöglichkeiten der Kommission ergeben oder ob ihre Kompetenzen auf diesem Gebiet unter Verweis auf das im

---

[23] *o.V.* (1992) Europäische Gemeinschaft – Europäische Union, Die Vertragstexte von Maastricht, S. 238.

[24] *Europäische Gemeinschaften* (1992b).

[25] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993d).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vertrag von Maastricht vereinbarte Subsidiaritätsprinzip[26] eher eingeschränkt werden.

Im Bereich der autonomen EU-Politik stellen die drei Strukturfonds (Europäischer Sozialfonds, Europäischer Regionalfonds, Garantie- und Ausrichtungsfonds für den Bereich der Landwirtschaft) sowie der nach der Ratifizierung der Maastrichter Verträge neu eingerichtete Kohäsionsfonds die wichtigsten finanziellen Instrumente dar, die mit indrekt armutsvermeidender Wirkung eingesetzt werden können. Diese drei Strukturfonds erhielten aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte einen beachtlichen Mittelzuwachs (ca. 60 Mrd. ECU für die Fünf-Jahres-Periode von 1989 bis 1993). Ab 1994 werden jährlich 14 Mrd. ECU zu Preisen von 1978 verfügbar sein. Zusätzlich wird der Kohäsionsfonds mit mehreren Milliarden ECU ausgestattet werden. Durch Reformen sind diese Fonds inzwischen derart umgestaltet worden, daß sich eine Konzentration der Mittel auf die ärmeren Regionen ergibt. Auch wurde eine Koordination zwischen den Aktivitäten der Fonds auf regionaler Ebene eingeführt. Allerdings sind bisher regionale Armutsindikatoren nicht Bestandteil des Kriterienkatalogs für die Projektauswahl. Die engste Verbindung zur Armutsbekämpfungspolitik dürften die Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds für Langzeitarbeitslose und Berufsanfänger sowie für Behinderte haben[27]. Außerdem hat die Kommission die Möglichkeit, Förderprogramme als Gemeinschaftsinitiativen einzuleiten und mit Mitteln auszustatten. Einige dieser Gemeinschaftsinitiativen richten sich gezielt auf benachteiligte Gruppen und tragen damit ebenfalls indirekt zur Armutsbekämpfung bei[28].

Sollte es gelingen, im Rahmen der Europäischen Union zu einer einheitlichen Politik zur Steuerung der Zuwanderung aus Drittländern zu kommen[29] – die Diskussionen hierüber laufen seit Jahren –, so würde damit ein weiteres rechtliches Instrument mit armutsvermeidender Wirkung verfügbar werden.

VI. Die EU-Armutsbekämpfungspolitik im Lichte der Theorie der Sozialpolitik

Als Aufgaben einer Theorie der Sozialpolitik bezeichnet Lampert die Gewinnung von Erkenntnissen über

– faktisches sozialpolitisches Handeln,

---

[26] *G. Kleinhenz* in diesem Band sowie *O. E. Kempen* (1994).

[27] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c).

[28] Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1991c), S. 58.

[29] Vgl. *R. Hauser* (1995) sowie *G. Wagner* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– die Möglichkeiten sozialpolitischen Handelns,

– die Notwendigkeit sozialpolitischen Handelns,

wobei „in dessen Mittelpunkt die Verbesserung der Lebenslagen gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten steht“[30]. Stark verkürzt kann man sagen: Faktisches sozialpolitisches Handeln muß beschrieben, erklärt und prognostiziert werden; die Untersuchung der Möglichkeiten sozialpolitischen Handelns richtet sich auf die Auswirkungen tatsächlich eingesetzter und alternativ denkbarer Instrumente sowie Träger und auch auf die Handlungsrestriktionen; und die Begründung der Notwendigkeit sozialpolitischen Handelns erfordert Zielanalysen im Hinblick auf die impliziten Werturteile, Vergleiche von Zielen, die auf unterschiedlichen normativen Positionen beruhen, sowie Soll-Ist-Vergleiche.

Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, wenn man die vielen von Lampert genannten Teilaufgaben einer Theorie der Sozialpolitik am Beispiel der EU-Armutsbekämpfungspolitik abhandeln und darauf aufbauend zu einem umfassenden Urteil kommen wollte. Zusätzlich zu der weiter oben vorgelegten Bestandsaufnahme soll es hier vielmehr nur um einige Aspekte gehen, die insbesondere daraufhin ausgewählt wurden, offene Fragen der Theorie der Sozialpolitik zu beleuchten.

Arme gehören sicherlich zu den „wirtschaftlich und gesellschaftlich schwachen Personenmehrheiten“; man kann sie sogar als die schwächste dieser Gruppen bezeichnen, wenn man den Armutsbegriff nicht allzu weit faßt. Im Rahmen der von Lampert präsentierten Systematik sozialpolitischer Bedarfe[31], die zur Begründung von Maßnahmen herangezogen werden, trifft unbestreitbar die Kategorie „Grundbedarf“ auf Arme zu. Aber man kann darüber hinaus argumentieren, daß durch die Bildung des Gemeinsamen Marktes im Rahmen der Europäischen Union und durch den im Gefolge des verschärften Wettbewerbs beschleunigten Strukturwandel zusätzlich ein entwicklungsbedingter sozialpolitischer Bedarf auftritt; und schließlich haben sich infolge der Ausweitung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Sechs zur Europäischen Union der Zwölf und ver-

---

[30] *H. Lampert* (1990), S. 11f.

[31] *H. Lampert* (1990), S. 22f. Die von Lampert präsentierte Zusammenstellung sozialpolitischer Bedarfe beruht allerdings auf einer normativen Position, die keineswegs allgemein geteilt wird; insbesondere Ökonomen vertreten häufig stark individualistisch-egoistisch ausgerichtete Werturteilspositionen (vgl. z.B. *Hackmann* (1990)), aufgrund deren manche sozialpolitischen Bedarfe im Lampertschen Sinn nicht anerkannt würden. Allerdings beruht der Nachweis der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik nicht allein auf der Begründung sozialpolitischer Bedarfe; vielmehr werden neuerdings viele zusätzliche Argumente aus einer Sicht vorgebracht, die mit den traditionell in der ökonomischen Theorie unterstellten stark individualistisch orientierten Werturteilen in Einklang stehen (vgl. z.B. *Kleinhenz* (1986) sowie *Barr* (1992)).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mutlich bald zur Europäischen Union der Sechzehn die regionalen Unterschiede vergrößert, so daß auch noch ein zusätzlicher verteilungsbedingter Bedarf entsteht[32]. Damit ergeben sich drei Fragen an die Theorie der Sozialpolitik: (1) Wie sollte die schwächste Gruppe in der Gesellschaft, die Armen, abgegrenzt werden? (2) Sollten bei begrenzten Mitteln sozialpolitische Maßnahmen zugunsten der schwächsten Gruppe Priorität vor breiter streuenden Sicherungsmaßnahmen genießen, oder anders gefragt: In welchem Mischungsverhältnis sollten sozialpolitische Maßnahmen, die die breiten Mittelschichten absichern und solche, die spezifisch auf die Gruppe der Armen gezielt sind, eingesetzt werden? (3) Sollten die erforderlichen sozialpolitischen Maßnahmen auf der Ebene der EU als autonome, als koordinierende oder als stimulierende Politik ergriffen werden, oder sollten sie ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene mit der unvermeidlichen Konsequenz stärkerer Unterschiede eingesetzt werden?

Die erste Frage scheint zwar in der deutschen sozialpolitischen Theorietradition, in der das Ziel der Integration *aller* Gesellschaftsmitglieder nicht sehr betont wird[33], etwas zu kurz zu kommen, aber sie ist auf der Basis normativer Vorgaben nicht allzu schwer zu beantworten, sofern man eine *gegebene* Gesellschaft unterstellt. Wird das Ziel der Integration akzeptiert, so können Umfragen und Expertenmeinungen eine hinreichende Richtschnur zur Ermittlung der Ausgrenzungsschwelle darstellen.

Die zweite Frage reicht tief in die Zusammenhänge zwischen Wirtschafts- und Sozialordnung hinein, weil vielfältige Nebenwirkungen der auf der einen oder anderen Prioritätsentscheidung beruhenden Ausgestaltung des sozialen Sicherungsssystems zu beachten sind. Selbst eine Prioritätsentscheidung zugunsten der Sicherung einer Grundversorgung für jedes Gesellschaftsmitglied wird nur in abgemilderter Form die Ausgestaltung bestimmen können, weil sonst viele positive Effekte der Sozialpolitik verloren gingen[34].

Bei dieser Überlegung zeigt sich jedoch eine gravierende Einschränkung der von Lampert skizzierten Theorie der Sozialpolitik. Sie unterstellt implizit in Analogie zu dem in der ökonomischen Theorie gebildeten Modell der geschlossenen Wirtschaft das Modell einer geschlossenen und wohldefinier-

---

[32] Vgl. *Atkinson* (1992) sowie *Kleinman/Piachaud* (1992).

[33] Man kann Heimanns Abgrenzung der Sozialpolitik gegenüber Wohlfahrts- und Armenpflege (*E. Heimann* (1980) Vierter Abschnitt, Erster Teil, Punkt B), die als Beipiel für viele ähnliche Sichtweisen stehen möge, in diesem Sinne interpretieren. Selbst wenn als Ziel der Sozialpolitik „die Verbesserung der Lebenslagen gesellschaftlich und wirtschaftlich schwacher Personenmehrheiten" (*Lampert* (1990) S. 11 f.) ins Auge gefaßt werden, bleibt diese Sicht noch hinter einem positiv gewendeten Integrationsziel zurück. Die Integration erhält dagegen besonderes Gewicht bei Ansätzen zu einer partizipatorischen Sozialpolitik (Vgl. *A. Wagner* (1991)).

[34] Vgl. *Kleinhenz* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten Gesellschaft. Offen bleibt dabei, welche Kriterien prinzipiell für eine Mitgliedschaft gelten sollen. Um nur noch einmal die wichtigsten zu nennen: Gleiche Nationalität und dauerhafter Wohnsitz im selben Staatsgebiet, nur gleiche Nationalität oder nur dauerhafter Wohnsitz oder dauerhafter und temporärer Wohnsitz. Demzufolge ist es mit diesem eingeschränkten Modell auch nicht möglich, die sozialpolitischen Aspekte einer schrittweisen Ausweitung von Gesellschaften, die Übertragung von Souveränitätsrechten und von wirtschafts- und sozialpolitischen Kompetenzen und Instrumenten an supranationale Gebilde, die Gleichbehandlung oder die abgestufte Ungleichbehandlung von Bürgern aus anderen Mitgliedsstaaten und solchen aus Drittstaaten systematisch zu behandeln. Selbst die schwächere Variante internationaler Sozialpolitik in Form von multilateralen Verträgen und der Zusammenarbeit in internationalen Organisationen bleibt außerhalb des Betrachtungshorizonts.

Die Problematik dieser Einengung auf eine geschlossene Gesellschaft kann auch noch aus einem anderen Blickwinkel verdeutlicht werden: Mit wem fühlt sich ein einzelner EG-Bürger solidarisch und mit wem sollte er sich solidarisch fühlen? Wie weit sollte der Kreis derjenigen Bürger gezogen werden, die bei interpersonellen Umverteilungsmaßnahmen die Gebenden und die Nehmenden sind?

Eng verbunden mit dieser Beschränkung ist eine andere: Die Einengung der Fragestellung auf das Verhältnis zwischen staatlicher Sozialpolitik und privater Vorsorge oder Leistungsfähigkeit ohne eine hinreichende Ausdifferenzierung des Staatssektors, der in einem föderalistischen System mehrere Ebenen aufweisen und sich auch parastaatlicher und freier Träger der Sozialpolitik bedienen kann. Gäbe es eine ausgearbeitete Theorie der optimalen Zuordnung der Zuständigkeiten für einzelne soziale Risiken, für die Erbringung monetärer und nicht-monetärer Leistungen sowie für die Finanzierungsquellen innerhalb eines Bundesstaates, so dürfte die Erweiterung auf die vierte, nunmehr supranationale Ebene leichter fallen und zumindest aus der Sicht eines föderalistisch aufgebauten Mitgliedsstaates eine Antwort auf die dritte Frage erlauben; allerdings mag diese Antwort aus der Sicht eines zentralistisch organisierten Staates anders ausfallen, wenn man nicht dessen Staatsaufbau selbst problematisiert[35]. Auch diese Frage kann man nochmals umformulieren: Wie läßt sich das Subsidiaritätsprinzip, das neuerdings auch die Europäische Union anerkannt hat, für den mehrstufigen Aufbau eines supranationalen, sich dynamisch entwickelnden Gebildes genauer spezifizieren?

Lampert unterscheidet in seiner Theorie der Entwicklungsbedingungen der Sozialpolitik drei Primärdeterminanten, nämlich

[35] Vgl. für einen Ansatz zur Diskussion dieser Frage *Atkinson* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– die Problemlösungsdringlichkeit,

– die Problemlösungsfähigkeit,

– die Problemlösungsbereitschaft,

die ihrerseits wiederum von Sekundärdeterminanten beeinflußt werden[36]. Bezieht man die Fragestellung nunmehr auf die Entwicklungsbedingungen einer sozialen Dimension der Europäischen Gemeinschaft, so müssen auch diese Determinanten stärker differenziert und sozusagen „auf eine höhere Ebene" transformiert werden. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Als Sekundärdeterminanten, die ihrerseits die Problemlösungsdringlichkeit beeinflussen, werden

– der Zielerreichungsgrad,

– das Wertesystem der Gesellschaft,

– das Problembewußtsein gesellschaftlicher Gruppen und

– das Problembewußtsein der Träger der Politik

genannt. Damit erhebt sich die Frage, inwieweit offiziell deklarierte EU-Ziele zusätzlich zu den nationalen Zielen eine Rolle spielen, und zwar sowohl für die Erklärung der sozialpolitischen Veränderungen auf nationaler Ebene als auch für die Aktivitäten auf EU-Ebene. In ähnlicher Weise erhält auch

– „das Wertesystem der Gesellschaft",

– „das Problembewußtsein gesellschaftlicher Gruppen" und

– „das „Problembewußtsein der Träger der Politik"

jeweils eine zweite (Gemeinschafts-)Dimension, und überdies kommt die Frage hinzu, welche nationalen Gruppen und Träger der Politik sich durchsetzen und wie dieser politische Verhandlungsprozeß verläuft. Auch für die anderen beiden Primärdeterminanten ergeben sich analoge Fragen, die hier nur angedeutet, aber nicht im einzelnen vertieft werden sollen.

Die sozialpolitischen Forderungen, die an die Europäische Union herangetragen wurden, haben sich von dem Anspruch auf eine autonom eingreifende EG-Sozialpolitik und auf eine Harmonisierung der nationalen Systeme auf jeweils höchstem Niveau[37], über das bescheidenere Ziel einer Konvergenz, zu einem Streben nach Koordinierung zurückgebildet. Sie haben damit zunächst ihre Realisierungschance erhöht. Ob dies aber auf

---

[36] *H. Lampert* (1990), S. 30ff.

[37] Vgl. die auf der ersten „Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit" vom 10. - 15. Dezember 1962 in Brüssel erhobenen Forderungen, die in den beiden von der EWG, der EGKS und EURATOM herausgegebenen Konferenzbänden dokumentiert sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lange Sicht den Endpunkt der sozialpolitischen Entwicklung auf der EU-Ebene charakterisiert oder ob eine neue Konstellation von Entwicklungsbedingungen in der Union eines Tages doch die Realisierung anspruchsvollerer Sozialpolitikvorstellungen herbeiführt – dies ist eine spannende Frage. Die Herausarbeitung der Entwicklungsbedingungen von Sozialpolitik in einer supranationalen Gemeinschaft im Rahmen einer erweiterten Theorie der Sozialpolitik würde es erleichtern, integrationspolitische Szenarien zu entwerfen, in denen sozialpolitische Aspekte gleichrangig neben wirtschaftlichen stehen.

Literatur

Atkinson, Anthony B. (1992) Towards a European Social Safety Net?, Discussion Paper, Suntory-Toyota International Centre for Economic and Related Disciplines, London School of Economics, WSP/78, London.

— (1993) The Institution of an Official Poverty Line and Economic Poverty, Discussion Paper, Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics, WSP/98, London.

Barr, Nicholas (1992) Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, in: Journal of Economic Literature, vol XXX, (June 1992), pp. 741 - 803.

Berié, Hermann (1993) Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.) Soziale Integration in Europa I, Schr. d. Vereins f. Socialpolitik, Bd. 222/I, Berlin, S. 31 - 108 (Duncker & Humblot).

Brown, Joan C. (ed.) (1984) Anti-Poverty Policy in the European Community, London (publ. by Policy Studies Institute)

Callan, Tim/*Nolan,* Brian (1991) Concepts of Poverty and the Poverty Line, in: Journal of Economic Surveys, vol. 5, no. 3, pp. 243 - 261.

Daly, Mary (1992) European homelessness – the rising tide. The First report of the European Observatory on Homelessness 1992, Berchem/Belgium (published by FEANTSA).

Deleeck, Herman/*Van den Bosch,* Karel (1992) Poverty and adequacy of social security in Europe in a comparative analysis, Journal of European Social Policy, vol. 2, no. 2 pp. 107 - 120.

Dumon, Wilfried u.a. (o.J., 1991) Nationale Familienpolitik in den EG-Ländern in 1991, Europäisches Observatorium für nationale Familienpolitik, Brüssel (veröff. dch. d. EG-Kommission).

o.V. (1992) Europäische Gemeinschaft – Europäische Union, Die Vertragstexte von Maastricht, bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer, Bonn (Europa Union Verlag).

Europäische Gemeinschaften (1989) Beschluß des Rates vom 18. Juli 1989 über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sozialen Eingliederung der in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht benachteiligten Personengruppen, Brüssel (89/457/EWG).

— (1990) Beschluß des Rates v. 26.11.1990 über gemeinschaftliche Aktionen zugunsten älterer Menschen, 91/49/EWG, Brüssel.

— (1992a) Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/EEC), in: Official Journal of the European Communities No. L 245/46 of 26.8.92.

— (1992b) Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/EEC) in: Official Journal of the European Communities, No. L 245/49 of 26.8.92.

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Atomgemeinschaft (Hrsg.) (1962) Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Bd. I und II, Brüssel.

Ferge, Zsuzsa/*Kolberg,* Jon Eivind (eds.) (1992) Social Policy in a Changing Europe, Frankfurt a.M./Boulder/Colorado (Campus/Westview).

George, Vic/*Lawson,* Roger (eds.) (1980) Poverty and inequality in Common Market countries, London, Boston/Henley (Routledge & Kegan Paul).

Glatzer, Wolfgang/*Hübinger,* Werner (1990) Lebenslagen und Armut, in: Döring, Diether/Hanesch, Walter/Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.) Armut im Wohlstand, Frankfurt a.M., S. 31 - 55. (Suhrkamp).

Hackmann, Johannes (1990) Freiheit und Sicherheit in Systemen sozialer Sicherung, Zu einer Theorie sozialer Sicherungssysteme, in: Kurt Schmidt (Hrsg.) Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung I, Schr. d. Vereins f. Socialpolitik, N.F. Bd. 194/I, Berlin, S. 41 - 144.

Hanesch, Walter u.a. (1994) Armut in Deutschland, Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek bei Hamburg (Rowohlt).

Hauser, Richard (1980) Probleme und Ansatzpunkte einer gemeinsamen Politik zu Bekämpfung der Armut in der Europäischen Gemeinschaft, in: Borchardt, Knut/Holzheu, Franz (Hrsg.) Theorie und Politik der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Stuttgart/New York pp. 229 - 256, (Gustav Fischer).

— (1984) Problems of Defining a Poverty Line for Comparative Studies, in: Sarpellon, Giovanni (ed.) Understanding Poverty, Milano, pp. 329 - 355 (Franco Angeli).

— (1987), Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines Mindesteinkommens in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft, Arbeitspapier Nr. 246 des Sonderforschungsbereichs 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim.

— (1995) Zuwanderung und EU-Armutspolitik, in: Diether Döring, Richard Hauser (Hrsg.) Sozialstaat in Gefahr?, Frankfurt a.M. (im Druck) (Suhrkamp).

Haveman, R. H. (1993) Who Are the Nation's „Truly Poor"?, in: The Brookings Review, Winter, pp. 24 - 27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Heimann, Eduard (1929 und 1980) Soziale Theorie des Kapitalismus, Theorie der Sozialpolitik, Neuauflage 1980 mit einem Vorwort von Bernhard Badura, Frankfurt a.M. (Suhrkamp).

Kempen, Otto Ernst (1994) Subsidiaritätsprinzip, europäisches Gemeinschaftsrecht und Tarifautonomie, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, H. 1, S. 14 - 56.

Kleinhenz, Gerhard (1986) Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: Helmut Winterstein (Hrsg.) Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Schr. d. Vereins f. Socialpolitik N.F. Bd. 152/I, Berlin, S. 51 - 81 (Duncker & Humblot).

Kleinman, Mark/*Piachaud,* David (1992) European Social Policy: Models and Rationales, Discussion Paper, Suntory-Toyota International Centre for Economic and Related Disciplines, London School of Economics, WSP/77, London.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1981), Schlußbericht der Kommission an den Rat über das erste Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut, Brüssel KOM(81) 769 endg. bzw. KOM(81) 769 endg./2.

— (1989) Soziales Europa, Der Kampf gegen die Armut, Beiheft 2/89, Brüssel.

— (1991a) Schlußbericht des Zweiten Programms zur Bekämpfung der Armut 1985 - 1989, Brüssel KOM(91) 29 endg.

— (1991b) Sozialer Schutz in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft, MISSOC, Leuven (Garant Publishers).

— (1991c) Soziales Europa, Der Europäische Sozialfonds, H. 2/91, Brüssel.

— (1992a) Soziales Europa, Erster Bericht über die Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, H. 1/92, Brüssel.

— (1992b) Auf dem Weg zur Europäischen Solidargemeinschaft, Den Kampf gegen die Soziale Ausgrenzung intensivieren, die Eingliederung fördern. Mitteilung der Kommission, Brüssel, KOM(92) 542 endg.

— (1992c) Soziales Europa, Die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes, Beiheft 5/92, Brüssel.

— (1993a) Soziales Europa, Zweiter Bericht über die Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, Beiheft 1/93, Brüssel.

— (1993b) Soziales Europa, Januar 1992 – Juni 1993: 18 Monate soziale Gemeinschaftspolitik, H. 2/93, Brüssel.

— (1993c) Mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität: ein neues Programm zur Unterstützung und Anregung der Innovation (PROGRESS) 1994 - 1999 und Bericht über die Durchführung des Gemeinschaftsprogramms zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen (1989 - 1994), Brüssel KOM(93) 435 endg.

— (1993d) Grünbuch über die europäische Sozialpolitik, Weichenstellung für die Europäische Union, Brüssel (KOM(93) 551.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lampert, Heinz (1990) Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik, in: Theo Thiemeyer (Hrsg.) Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Schr. d. Vereins f. Socialpolitik, Bd. 193, Berlin, S. 9 - 71 (Duncker & Humblot).

Leibfried, Stephan (1990) Sozialstaat Europa? – Integrationsperspektiven europäischer Armutsregimes, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 70. Jg. H. 9, S. 295 - 305.

— (1992) Wohlfahrtsstaatliche Entwicklungspotentiale, Die EG nach Maastricht, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 72. Jg. H. 4, S. 107 - 118.

Molle, Willem (1990) The Ecomonics of European Integration, Theory, Practice, Policy, Aldershot (Dartmouth).

Ramprakash, Deo (1994) Poverty in the Countries of the European Union: A Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty, in: Journal of European Social Policy, vol. 4, no. 2, pp. 117 - 128.

Roll, Jo (1992) Lone Parent Families in the European Community, A Report to the European Commission, London (publ. by European Family and Social Policy Unit).

Room, Graham (1990) ‚New Poverty' in the European Community, London (Macmillan).

Room, Graham et al. (1991) National Policies to Combat Social Exclusion, First Annual Report of the European Community Observatory, Bath (Devenish & Co).

— (1993) Second Annual Report of the European Community Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion, Brussels (publ. by the Commission of the European Communites).

Schulte, Bernd (1990) Soziale Grundsicherung – Ausländische Regelungsmuster und Lösungsansätze, in: Georg Vobruba (Hrsg.) Strukturwandel der Sozialpolitik, Frankfurt a.M., S. 81 - 180 (Suhrkamp).

— (1991) Das Recht auf ein Mindesteinkommen in der Europäischen Gemeinschaft – Nationaler Status quo und supranationale Initiativen, in: Sozialer Fortschritt, 40. Jg. H. 1 S. 7 - 23.

— (1995) Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion? – Das unerfüllte soziale Postulat der EG, in: Diether Döring, Richard Hauser (Hrsg.) Sozialstaat in Gefahr? Frankfurt a.M. (im Druck) (Suhrkamp).

Spicker, Paul (1991) The principle of subsidiarity and the social policy of the European Community, in: Journal of European Social Policy, vol. 1, no. 1, pp. 3 - 14.

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) (1990) Armut in Zahlen: Europa zu Beginn der achtziger Jahre, Studie des Instituts für Sozialstudien (ISSAS) im Auftrag von Eurostat, Luxemburg.

— (Eurostat) (1991) Sozialporträt Europas, Luxemburg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Townsend, Peter (1979) Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Living Standards, London (Allen Lane and Penguin Books).

— (1987) Poverty in Europe, in: Ferge et al. (eds), pp. 63 - 94.

— (1993) The International Analysis of Poverty, Hemel Hempstead (Harvester Wheatsheaf).

Wagner, Antonin (1991) Teilen und teilhaben lassen. Grundfragen einer partizipatorischen Sozialpolitik, in: Theo Thiemeyer (Hrsg.) Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II, Schr. d. Vereins f. Socialpolitik N.F. Bd. 205, Berlin, S. 173 - 194 (Duncker & Humblot).

— (1993) Soziale Mindestsicherung in Europa. Vom Gemeinsamen Markt zum Europäischen Sozialraum, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.) Soziale Integration in Europa I, Schriften d. Vereins f. Socialpolitik, Bd. 222/I, Berlin S. 179ff. (Duncker & Humblot).

Walker, Alan/*Guillemard,* Anne-Marie/*Alber,* Jens et al. (1993) Older People in Europe: Social and Economic Policies, The 1993 Report of the European Community Observatory, Brussels (publ. by the Commission of the European Communities).

Winterstein, H. (1969) Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen, Berlin.

Zwiedineck-Südenhorst, O.v. (1911) Sozialpolitik, Leipzig/Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgewählte sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Zuwanderern

Von *Gert Wagner,* Bochum*

In diesem Aufsatz soll hauptsächlich drei Fragen nachgegangen werden:

- Gibt es durch Zuwanderung Probleme im sozialen Sicherungssystem?
- Induzieren Zuwanderer soziale Sicherungsprobleme eigener Art, d.h. solche, von denen nur sie selbst betroffen sind?
- Kann schließlich das soziale Sicherungssystem als Mittel für eine Steuerung der Migration und für die Eingliederung der Migranten in die Gesellschaft ihres Ziellandes dienen?

Der Aufsatz beginnt mit einem definitorischen Abschnitt, in welchem auch ein statistischer Überblick über die jüngste Migration in Europa gegeben wird. Im zweiten Abschnitt wird dargestellt, ob und inwieweit die Sozialpolitik von Zuwanderungen auf der Ziel- und Instrumentenebene beeinflußt wird. Im dritten Abschnitt werden Finanzierungsprobleme und -möglichkeiten der Sozialpolitik im Zusammenhang mit Zuwanderern diskutiert; im vierten Abschnitt besondere sozialpolitische Probleme, die sich durch Zuwanderungen ergeben können. Im fünften Abschnitt werden denkbare Reformen im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz der Sozialpolitik für Zuwanderer diskutiert. Abschnitt sechs faßt den Aufsatz zusammen.

Zuwanderungen werden als Gegenstand der Sozialpolitk erst in den letzten Jahren (wieder) wissenschaftlich bearbeitet. Dieser Beitrag soll einen Überblick vermitteln[1]. Wobei Zuwanderungen nur aus der Perspektive der

---

* Die erste Fassung dieses Aufsatzes entstand während eines Forschungsaufenthaltes beim „Metropolitan Studies Program" der Syracuse University/USA. Der Autor dankt Prof. Richard Burkhauser und Prof. Tim Smeeding für eine anregende Zeit. Wichtige Hinweise für die vorliegende Fassung wurden von Frau Prof. Lore Kulmer und weiteren Mitgliedern der Ausschüsse für Sozialpolitik und Bevölkerungsökonomie gegeben. Der besondere Dank des Autors gilt Frau cand. phil. Susanne Flehmig, Frau Dipl.-Vw. Karin Rinne und Frau Dipl.-Vw. Katharina Spieß, Ruhr-Universität Bochum.

[1] Vgl. neben zahlreichen Beiträgen in *Schäfers* (1993) auch *Börsch-Supan* (1994), *Hauser* (1994, 1993), *Afheldt* (1993), *Becker* (1993), *Heinelt* (1993), *Seiler* (1993), *Sieveking* (1989, 1993), *Vogel* (1993) sowie *Wagner* (1989, S. 12f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Migranten selbst und der Aufnahmeländer analysiert werden. Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der „Ursprungsländer" werden nicht untersucht (vgl. dazu z.B. *Ritzen/van Dalen* 1993). Ebenso werden die Gründe für politische Verfolgung nicht betrachtet.

Obwohl Migration ein europäisches Phänomen ist, wird eine „gesamteuropäische" Perspektive nicht eingenommen. Dies wäre eine völlige Überforderung eines Beitrages, der sich nicht nur modellhaft (vgl. z.B. *Meran/Prinz* 1995), sondern konkret mit sozialpolitischen Konsequenzen der Zuwanderung beschäftigen will. Selbst eine eingeschränkte Europa-Sicht, die nur die EU ins Blickfeld nähme, ist angesichts der noch offenen Forschungsfragestellungen bezüglich vergleichbarer empirischer Analysen der Sozialpolitik nicht möglich. Nach dem statistischen Überblick über das Ausmaß der Zuwanderung in die europäische Union (EU) am Ende von Abschnitt I, wird die Perspektive dieses Aufsatzes radikal auf die Bundesrepublik Deutschland verengt.

I. Begriffliche und statistische Abgrenzung der Untersuchung

1. Begriffe

Es ist zweckmäßig, alle Zuwanderer in zwei Gruppen zu unterteilen: politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge auf der einen Seite und ökonomisch/demographisch motivierte Zuwanderer, die in Deutschland auch als „Wirtschaftsflüchtlinge" bezeichnet werden, auf der anderen Seite (vgl. *Straubhaar/Dhima* 1992). Ökonomische Gründe als Wanderungsursache sind evident; unter demographisch motivierte Wanderer kann man junge Menschen, die einer „Überalterung" (einer Region) entfliehen sowie „Umweltflüchtlinge" fassen (vgl. dazu *Wöhlke* 1992)[2]. Hinter jeder Zuwandererkategorie kann jeweils noch eine später sichtbar werdende „Familienmigration" von Angehörigen stehen.

Für die Bundesrepublik Deutschland kann man weiterhin die in Übersicht 1 dargestellten „temporären" und „permanenten" Zuwanderer unterscheiden, die wiederum in Zuwanderer mit legalem „Aufenthaltstitel" und „illegal eingereiste/lebende" unterschieden werden können (vgl. dazu *Röseler/Vogel* 1993)[3].

---

[2] Vgl. auch *Hoffmann-Nowotny* (1992) und *Mühlum* (1993). Die „demographischen" Abwanderungsgründe sind freilich wiederum sehr eng mit ökonomischen Gründen verknüpft, da mit der „Alterung" von Regionen meist auch ein wirtschaftlicher Niedergang verbunden ist.

[3] Zur Begrifflichkeit: auch bei einem offensichtlich nicht begründeten Asylantrag, der abgelehnt wird, handelt es sich um eine legale Einreise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

„Temporäre" Zuwanderer

- Grenzgänger (Grenzarbeitnehmer[a]/Pendler)
- Saisonarbeiter[a]
- Gastarbeitnehmer (Kontingent)[a]
- Werkvertragsarbeitnehmer (Kontingent)[b]
- EU-Arbeitnehmer
- Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten/Diplomaten
- Kriegsflüchtlinge mit Rückkehrabsicht[c]
- Asylbewerber mit Rückkehr- oder Transitabsicht

„Permanente" Zuwanderer[d]

- Aussiedler[e]
- Asylberechtigte
- de-facto-Flüchtlinge[f]
- Kontingentflüchtlinge
- EU-Arbeitnehmer
- Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten
- Asylbewerber mit Einwanderungsabsicht
- illegal Eingereiste
- illegal erwerbstätige Zuwanderer mit legalem Aufenthaltstitel bzw. legaler Einreise

[a] *BDA* (1992, S. 23), *Schewe* (1992, S. 253).

[b] Eine spezielle Gruppe stellen die „Vertragsarbeitnehmer der DDR" dar, die überwiegend aus Angola, Mosambik und Vietnam kamen. Für diese ist inzwischen ein Daueraufenthalt möglich. Bei Vorlage eines „konkreten Arbeitsangebotes" erhalten sie eine „besondere Arbeitserlaubnis", die sie mit Ausländern aus EU-Staaten gleichstellt (laut *o. V.* 1993).

[c] Vgl. *Ronge* (1993, S. 17), der Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien als Beispiel nennt.

[d] Vgl. *Schulz* et al. (1993, S. 12).

[e] Aussiedler sind deutsche Staats- und „Volkszugehörige", die nach Abschluß der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen die Ansiedlungsgebiete in Osteuropa verlassen. Übersiedler waren hingegen Deutsche, die aus der DDR in die BRD flüchteten oder ausreisten.

[f] De-facto-Flüchtlinge sind abgelehnte Asylbewerber, die aus humanitären, politischen oder rechtlichen Gründen nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Realität ist eine trennscharfe Unterteilung freilich weder in „temporäre vs. permanente“ noch in „politisch Verfolgte vs. Wirtschaftsflüchtlinge“ möglich. Die „Gastarbeiter“ der 60er Jahre zeigen augenfällig, daß aus temporären rasch permanente Zuwanderer werden können. Geschichtliche Erfahrungen lehren ebenso wie neuere ökonomische Untersuchungen, daß der überwiegende Teil der weltweiten Wanderungsströme ökonomisch bedingt ist[4].

Da es schwierig ist, „Arbeitsmigranten“ von „anderen Migranten“ zu trennen, werden in diesem Papier alle Zuwanderer analysiert. Obwohl es nicht der Realität entspricht, wird im folgenden angenommen, daß alle Migranten ausschließlich ökonomisch motiviert sind. Erst in Abschnitt VI wird kurz auf Flüchtlinge eingegangen.

Wie lange sind Immigranten (und ihre Kinder) als „Zuwanderer“ zu bezeichnen? Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diese Frage zu beantworten. Eine einfache Antwort kann an die Staatsbürgerschaft anknüpfen. Zuwanderer nebst ihren Kindern und Kindeskindern sind solange als solche zu bezeichnen, wie sie nicht die inländische Staatsbürgerschaft innehaben. Bei einer solchen Kategorisierung hängt der Zuwandererstatus offensichtlich von der Einbürgerungspraxis eines Landes ab, die keineswegs an sozial und wirtschaftlich relevanten Faktoren der „Ähnlichkeit“ von Zuwanderern und Altbürgern anknüpfen muß. Weit schwieriger ist der Zuwandererstatus zu definieren, wenn er von einem „Ähnlichkeitsmaß“ abhängen soll. Aber nur diese Definition eines Zuwanderers ist gesellschaftlich relevant.

Für die „Ähnlichkeit“ von „Alt- und Neubürgern“ ist zuerst einmal maßgebend, welches Ausmaß an kultureller Heterogenität im Inland toleriert bzw. angestrebt wird (vgl. *Hauser* 1995). Eine einfache Definition ist offensichtlich nicht möglich (vgl. *Heilig* 1993). *Steinmann* (1994) schlägt deswegen einen radikalen Weg für die statistische Messung vor: Danach sind nur diejenigen Bürger als Zuwanderer zu bezeichnen, die im Ausland geboren wurden („erste Generation“ der Zuwanderer). Diesem Konzept folgt z.B. die US-amerikanische Einbürgerungspolitik, die jedes Kind, das in den USA geboren wird, zum amerikanischen Staatsbürger macht[5]. Die Einbürgerungspolitik der Bundesrepublik Deutschland entspricht dem Gegenteil:

---

[4] Vgl. zusammenfassend *Felderer* (1990) sowie z.B. *Greenwood/McDowell* (1991).

[5] *Heilig* (1993, S. 138) faßt Ergebnisse entsprechender Simulationsrechnungen auf Basis der Steinmann-Definition pointiert zusammen: „Gelingt es ... die nachfolgende Generation der Einwanderer zu integrieren, ‚verschwindet‘ das Ausländerproblem praktisch vollständig. Dabei ist es ziemlich unerheblich, ob die Zuwanderer selbst integriert werden können“. Wichtig ist, daß dieser Befund für unterschiedliche Zuwanderungsanteile gilt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jedes Kind erhält die Staatsbürgerschaft seiner Eltern (sofern diese nicht verschiedene Staatsbürgerschaften haben); ohne Rücksicht auf die Verweildauer der Eltern in Deutschland, die bereits selbst hier geboren sein können, ohne „Deutsche" zu sein.

2. *Stilisierte Fakten*

Die folgende Tabelle 1 zeigt das Resultat von Migration aus Sicht der europäischen Zielländer. Dargestellt ist der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung und der Anteil der Erwerbstätigen aus den Ländern der EU an allen ausländischen Erwerbstätigen[6]. Für eine Darstellung der Wanderungsströme vgl. z.B. *Fassmann/Münz* (1992), *Nijkamp/Spieß* (1994) oder *Velling/Woydt* (1993).

Tabelle 1

Bevölkerung und Ausländer in EU-Ländern 1991[1)]

Land	Bevölkerung (in Millionen)	Ausländeranteil (in Prozent)	EU-Erwerbstätigenquote (in Prozent aller ausländischen Erwerbstätigen)
Belgien	10	8,8	72,4
Dänemark	5	2,8	26,5
Deutschland	80	7,7	25,7
Frankreich	56	6,8	50,3
Großbritannien	57	3,2	48,5
Griechenland	10	2,3	28,4
Irland	4	2,3	80,9
Italien	58	7,5	24,6
Luxemburg	0,5	26,6	80,9
Niederlande	15	4,2	49,1
Portugal	10	1,0	22,3
Spanien	39	1,0	38,6

[1)] Oder letztes verfügbares Jahr

Quelle: Zimmermann (1993b); *Schulz* (1993)

[6] Vgl. für Probleme der statistischen Grundlagen *OECD* (1993) und z.B. *Zimmermann* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sieht man von dem „Ausreißer“ Luxemburg ab, dessen Ausländeranteil aufgrund der geringen Größe des Landes sowie der EU-Behörden untypisch ist und am ehesten mit Großstädten verglichen werden sollte (dann ist er keineswegs mehr außergewöhnlich; vgl. z.B. *Börsch-Supan* 1994), so weist die Bundesrepublik Deutschland neben Belgien in der EU den höchsten Ausländeranteil auf. Bezogen auf das gesamte Bundesgebiet wurde der Ausländeranteil durch die deutsche Vereinigung nicht signifikant verändert, da die seit 1990 erfolgten hohen Zuwanderungen in die alten Bundesländer durch den extrem niedrigen Ausländeranteil der DDR „kompensiert“ wurde[7].

Bei einem Vergleich der EU-Länder tritt das Problem auf, daß viele Immigranten, die in den letzten Jahrzehnten aus ehemaligen Kolonien nach Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden kamen, sofort oder sehr schnell eingebürgert wurden, so daß sie nicht mehr als Ausländer zählen[8]. Um das Ausmaß der Einwanderung statistisch besser abschätzen zu können, wären eigentlich die Anteile der im Ausland geborenen Wohnbürger notwendig. Diese Statistik liegt jedoch nicht vor.

Die letzte Spalte in Tabelle 1 zeigt die EU-Verflechtung der ausländischen Erwerbstätigen. In keinem Land liegt der Anteil der Erwerbstätigen, die aus anderen EU-Ländern kommen, nahe an 100 Prozent (wiederum fällt nur Luxemburg aus dem Bild). Die Bundesrepublik Deutschland liegt mit einem Viertel von EU-Staatsbürgern an allen ausländischen Beschäftigten im Durchschnitt der EU-Länder. Diese Zahlen belegen eindrucksvoll, daß Migration sich keineswegs nur auf den EU-Raum beschränkt.

Der relativ hohe Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung Deutschlands überrascht nur dann, wenn man davon ausgeht, daß die Bundesrepublik kein erklärtes Einwanderungsland ist. Selbst wenn man von der unmittelbaren Nachkriegszeit und dem Abwanderungsstrom aus der DDR bis zum Mauerbau absieht (in dieser Zeit war der Wanderungssaldo immer positiv), so war der Wanderungssaldo von 1961 bis 1993 in nur 7 Jahren negativ, d.h. in vier Fünftel dieser Jahre war die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland (vgl. z.B. *Wagner* 1989, *Schulz* 1993a).

Während bis zum Beginn der 80er Jahre die Einwanderung von Arbeitsmigranten (offensichtlich ökonomisch motivierte Zuwanderer) und deren Familienangehörigen dominiert wurden, wurde das Bild seit 1984 heterogener. In den letzten Jahren dominierten Aussiedler und Asylbewerber die Zuwanderung nach Deutschland (vgl. zur Begrifflichkeit Übersicht 1).

---

[7] Die räumliche Verteilung von Zuwanderern in Deutschland ist nicht nur zwischen West- und Ostdeutschland ungleichgewichtig, sondern auch innerhalb der alten Bundesländer.

[8] Vgl. auch *Velling/Woydt* (1993, S. 17).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Seit 1984 sind bis zum Jahre 1992 8,8 Millionen Menschen in das alte Bundesgebiet gekommen (vgl. dazu und für das folgende *Schulz* et al. 1993, S. 12ff.). Das entsprach 6,8% der Wohnbevölkerung zum Beginn des betrachteten Zeitraumes. Allerdings sind auch 4,6 Millionen Personen wieder fortgezogen. Da 0,9 Millionen Übersiedler gezählt wurden, die aus der DDR in die alten Bundesländer zogen und in gesamtdeutscher Sicht keine Zuwanderer sind, beträgt der effektive Einwanderungssaldo für das Gebiet des vereinten Deutschlands nur 3,4 Millionen Personen. Er ergibt sich überwiegend aus Aussiedlern und Asylbewerbern. Fast ein Fünftel der Zuwanderer waren Aussiedler (1,6 Millionen). Da diese fast alle in Deutschland bleiben, macht ihr Anteil an der Nettoeinwanderung sogar fast 40% aus; blendet man die Übersiedler ganz aus, beträgt der Anteil nahezu 50%.

Die Zuwanderung aus den ehemaligen „Anwerbeländern" für Arbeitsmigranten war im selben Zeitraum relativ gering; für Italiener, Spanier und Türken war der Wanderungssaldo sogar leicht negativ (hauptsächlich bedingt durch das Rückkehrförderungsgesetz des Jahres 1983, das sich 1984 stark auswirkte). Der Wanderungssaldo aus Südeuropa und der übrigen Welt (außer Asylbewerbern) lag im Betrachtungszeitraum bei etwa 200000 Personen.

Von 1984 bis 1992 haben 1,38 Millionen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragt (ohne Familienangehörige). Zum Jahresende 1992 lebten 1,6 Millionen Flüchtlinge in Deutschland[9]:

230000	Asylberechtige (mit Familienangehörigen)
83000	Kontingentflüchtlinge (die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen in die Bundesrepublik Deutschland geholt wurden),
29000	heimatlose Ausländer,
580000	Asylbewerber und
690000	de-facto-Flüchtlinge (abgelehnte Asylbewerber, die aus humanitären, politischen oder rechtlichen Gründen nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden).

Einen ungeklärten Status hatten zu diesem Zeitpunkt etwa 20000 Vertragsarbeiter der DDR, denen nur dann ein Daueraufenthalt ermöglicht wird, wenn sie ein konkretes Arbeitsangebot vorweisen können.

Im EU-Europa nimmt die Bundesrepublik Deutschland mit gegenwärtig etwa 6 Promille Asylantragsstellungen, gemessen an der Wohnbevölkerung, einen Spitzenplatz ein (in den meisten anderen Ländern liegt der Anteil bei unter 1 Promille. Dies gilt auch für den Bestand der „Flüchtlingsbevölkerung", der etwa 1 Prozent beträgt (vgl. *Velling/Woydt* 1993, S. 16).

---

[9] Diese Statistik beruht auf Angaben des Bundesinnenministeriums (vgl. *Schulz* et al. 1993, S. 14).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Beurteilung der Asylbewerber und der Flüchtlingsbevölkerung sollte allerdings bedacht werden, daß eine hohe Zahl von noch nicht entschiedenen Anträgen c.p. diese Zahlen erhöht. In der Bundesrepublik liegt die durchschnittliche Dauer eines Anerkennungsverfahrens bislang bei über zwei Jahren, während sie z.B. in Frankreich und Kanada bei einem Jahr liegt (vgl. *Velling/Woydt* 1993, S. 42).

Die hohe Zahl der Zuwanderungen in die Bundesrepublik per Asylantrag darf auch nicht unmittelbar mit den europaweit großzügigen Sozialleistungen für Asylbewerber in Zusammenhang gebracht werden[10] (vgl. *Velling* 1993a, b), da die Sozialleistungen mit grundsätzlich guten Arbeitsmarktchancen (gemessen an den ökonomischen Möglichkeiten in Deutschland und anderen europäischen Ländern) zusammentreffen. Gute Arbeitsmarktchancen attrahieren Zuwanderer. Zudem muß auch beachtet werden, daß im Falle eines erfolgreichen Asylantrages die Bundesrepublik als Durchgangsland benutzt werden kann, dessen gute Sozialleistungen in diesem Falle attraktiv sind. So sind von 1984 bis 1990 fast eine Million Polen (Aussiedler und Asylbewerber) zugewandert, aber auch 660000 wieder aus Deutschland fortgezogen (vgl. *Schulz* et al. 1993, S. 13).

Neben Zuwanderern, die zumindest vorübergehend ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland nehmen, gibt es eine quantitativ durchaus nennenswerte Zahl von „Einpendlern". Nach Angabe der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1992, S. 23) summierten sich 1991/92 im Durchschnitt die Zahl der Saison-, Gast-, Werkvertrags- und Grenzarbeitnehmer auf ca. 250000 Personen.

Im statistischen Dunkel bleibt naturgemäß die Zahl der illegalen Zuwanderungen, von denen ebenfalls unklar ist, ob es sich eher um temporäre oder permanente Zuwanderungen handelt. Illegale Zuwanderung dürfte allerdings aufgrund der ökonomischen Anreize in Deutschland – im Gegensatz zu den USA – nur eine relativ geringe, eher temporäre Bedeutung haben, da permanente illegale Zuwanderer ihre Kinder nicht in die Schule schicken und keinen Krankenversicherungsschutz erlangen können. Noch wichtiger dürfte sein, daß zur Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft die Geburt in Deutschland nicht ausreicht, während jedes in der USA geborene Kind automatisch Bürger der Vereinigten Staaten wird (vgl. *Rösseler/Vogel* 1993, S. 8).

Versucht man, die demographische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung der Zuwanderungen in die Bundesrepublik Deutschland abzu-

---

[10] Analysen des Zusammenhanges der Höhe von Sozialleistungen und Zuwanderungen in den USA, die eine stabile positive Korrelation zeigen, beziehen auch US-Binnenwanderungen ein (vgl. *Southwick* 1981). Man kann diese Ergebnisse deshalb nicht verallgemeinern, da kulturelle und sprachliche Barrieren innerhalb der USA keine solche Rolle spielen wie bei länderübergreifenden Fernwanderungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schätzen, sind historische und internationale Vergleiche nützlich (vgl. für das folgende *Schmidt/Zimmermann* 1992). Mißt man die Brutto- und Nettoeinwanderung an dem Bevölkerungsbestand zu Beginn eines Untersuchungszeitraumes, so ergibt sich für Deutschland nach Abschluß der unmittelbar kriegsbedingten Wanderungen folgendes Bild, das mit demjenigen Zeitraum für die USA verglichen wird, als dort die Einwanderungsquote am höchsten war (1901 bis 1910).

Tabelle 2

Zuwanderung in die USA und nach Deutschland – Relative Jahresdurchschnitte

Gebiet/Zeitraum	Bruttoeinwanderung	Nettoeinwanderung in Prozent der Ausgangsbevölkerung
USA		
1901 - 1910	1,16	–
BRD		
1962 - 1973	1,42	0,54
1974 - 1988	0,93	0,13
1984 - 1992[1)]	1,45	0,62
1991 - 2000		
Szenario I		
altes Bundesgebiet	0,57	°
gesamtes Bundesgebiet	0,45	°
Szenario II		
altes Bundesgebiet	1,23	°
gesamtes Bundesgebiet	0,97	°

[1)] ohne Übersiedler

–: nicht bekannt; °: nicht errechnet

Quelle: Zimmermann (1992), eigene Berechnungen

Im letzten Jahrzehnt war der Zustrom in die Bundesrepublik ungewöhnlich stark; allerdings kaum stärker als im Jahrzehnt nach dem Mauerbau, als „Gastarbeiter" angeworben wurden. Der Zuwandereranteil liegt in beiden Zeiträumen allerdings höher als der in den USA zu Beginn des Jahrhunderts, als das Maximum der (legalen) Einwanderung in die USA verzeichnet wurde. Insofern hat die Bundesrepublik Deutschland beachtliche Erfahrungen als „Einwanderungsland".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Szenarien I und II beziehen sich auf abgegrenzte und damit „abschätzbare" Zuwanderungsgruppen. Im Szenario I wird angenommen, daß alle potentiellen Aussiedler tatsächlich nach Deutschland kommen werden. Verteilt sich dieser Strom auf 10 Jahre, liegen die Zuwanderungsanteile dieser Gruppe deutlich unter dem Durchschnitt seit 1960. Im Szenario II wird darüber hinaus angenommen, daß zusätzlich die Hälfte des Anstiegs der türkischen Erwerbsbevölkerung, wie er vor der Jahrtausendwende erwartet wird (8,5 Millionen), nach Deutschland emigrieren wird (was bei einem EU-Beitritt der Türkei durchaus denkbar wäre). Auch in diesem Falle würden sich Zuwanderungsquoten ergeben, die für Gesamtdeutschland noch deutlich unter dem Durchschnitt der letzten Jahrzehnte liegen.

In derselben Größenordnung liegen die 300000 Nettozuwanderer p.a., die *Börsch-Supan* (1994) für langfristige Simulationsrechnungen über die Auswirkungen der Migration auf die Finanzlage der Sozialversicherungen annimmt. Auf die Ergebnisse dieser Simulationen wird im Abschnitt III.3 unten noch eingegangen.

Aus demographischer Sicht handelt es sich bei den Zuwanderungen der letzten Jahre um zwar beachtliche, aber keineswegs völlig aus den Entwicklungspfaden der Bundesrepublik Deutschland hinausführende Größenordnungen. Ebenso fällt ins Auge, daß in den letzten Jahren Arbeitskräftewanderungen innerhalb der EU eine relativ unbedeutende Rolle gespielt haben. Dies kann sich allerdings auch (wieder) ändern. Zum einen können demographische Entwicklungen in südeuropäischen EU-Ländern bedeutsam werden, wie sie in Szenario II oben angedeutet wurden. Zum zweiten könnte der EU-Binnenmarkt eine eigene Dynamik entwickeln[11]. Freilich dürften die nach wie vor bestehenden kulturellen und insbesondere sprachlichen Unterschiede weiterhin als Bremse wirken. Dies gilt auch für Ost-West-Wanderungen innerhalb Europas. Es ist deswegen wenig wahrscheinlich, daß zweistellige Millionenzahlen von Osteuropäern in den nächsten

[11] Neben dem bereits bestehenden ökonomischen Gefälle in Europa, das Wanderungen induziert, wird mit dem EU-Binnenmarkt, insbesondere dann, wenn er mit einer europäischen Währungsunion (EWU) vollendet werden sollte, innerhalb der EU die ökonomische Effizienz gefördert. Aus der „Theorie der optimalen Währungsräume" (vgl. *Flassbeck* 1988 für einen deutschsprachigen Überblick) folgt, daß es ohne den Schutz flexlibler Wechselkurse dann zu Flexibilität bzw. Mobilität von Arbeitskräften kommen muß, wenn die Preise für die Faktoren Kapital oder Arbeit starr bzw. nach unten rigide sind. Obwohl man annehmen kann, daß eine EWU die Lohnflexibilität erhöhen wird (da innerhalb eines Währungsraumes eventuelle Lohnkartelle schwerer durchzuhalten sind als in einem Raum, für den sowohl der Wert der Währung als auch die Löhne bestimmt werden; vgl. *Sievers* 1992), und zusätzlich mit EU-Transfers in einkommensschwache Gebiete gerechnet werden kann, dürfte sich durch eine europäische Währungsunion gleichwohl ein zusätzlicher Wanderungsimpuls ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahren nach Westeuropa wandern werden. (Vgl. *Nijkamp/Spieß* 1994; *Münz* 1994).

II. Sozialpolitik und Zuwanderung

In diesem Abschnitt werden Ziele und Instrumente der Sozialpolitik im Hinblick auf Zuwanderer diskutiert.

1. Ziele

Das Ziel „Integration von Zuwanderern" ist keineswegs einfach zu operationalisieren. „Empirische Zielforschung", die die vorfindlichen Ziele von Parteien und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen untersucht, hilft nur begrenzt weiter, da es angesichts des jahrzehntelangen Konsenses, daß die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei, kaum explizite (und schon gar keine konsensualen) Ziele gibt, die im Hinblick auf die Integration von Zuwanderern formuliert wurden.

Nach *Hauser* (1995) kann man drei Grade der Integration unterscheiden: Zum ersten vollständige Assimilation der Zuwanderer (die sich wie die Altbürger verhalten würden und von diesen in bezug auf das Verhalten nicht mehr unterscheidbar wären). Zum zweiten Integration mit teilweiser Bewahrung der Ursprungskultur. Zum dritten – als extremer Gegensatz zur Assimilation – eine „multikulturelle Gesellschaft", in der unterschiedliche Kulturen – möglichst rein – nebeneinanderleben.

Gegenwärtig dürfte in Deutschland das „mittlere" Ausmaß an Integration (implizit) angestrebt werden. Im folgenden wird diese Integration dahingehend interpretiert, daß eine möglichst weitgehende ökonomische Assimilation von Zuwanderern angestrebt wird, während sie ihre kulturelle Identität weitgehend bewahren können (sofern diese nicht dem Grundgesetz widerspricht, z.B. in Form von Polygamie). Ein derartiges Ausmaß an ökonomischer Integration läßt sich auch aus den ideengeschichtlichen und historischen Wurzeln der Ziele ableiten, die mit der Sozialpolitik in Deutschland verfolgt werden.

Folgt man *Rolf* et al. (1988), dann wird mit Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland zum einen versucht[12], die Gleichheit von *Start-* (und Prozeß-)*chancen* bei der Ausbildung sowie am Wohnungs- und Arbeitsmarkt herzustellen (kurzum: umfassende Chancengleichheit soll erreicht werden). Zum zweiten sollen große Lebensrisiken wirksam abgesichert

[12] Diese Ziele gelten weithin in der EU.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden[13], wobei planmäßig *Vorsorge* bevorzugt wird[14], da diese auch ökonomische Anreize setzt. Nur in Ausnahmefällen – wenn sowohl die Anstrengungen zum Erreichen von Chancengleichheit als auch die planmäßige Vorsorge verfehlt wurden – sollen *bedarfsgerechte* Leistungen, die der Staat gewährt, als *„letztes Netz"* dienen. Umgekehrt heißt dies, daß keine Ergebnisgleichheit angestrebt wird, wie dies in sozialistischen und kommunistischen Vorstellungen von (Sozial-)Politik angelegt ist.

Welche Konsequenzen ergeben sich für die Gestaltung der Sozialpolitik im Hinblick auf Zuwanderer, wenn man die Oberziele „gleiche Startchancen", „wirksame Absicherung von großen Lebensrisiken" und „bedarfsgerechte letzte Hilfe" zugrunde legt?

Bezüglich der Absicherung der Lebensrisiken als auch der bedarfsgerechten Hilfe liegen die Dinge einfach: diese Risiken sind für Immigranten ebenso abzusichern wie für Altbürger. Sofern Vorsorge nicht greift, da Immigranten zu alt sind, um noch wirksame Vorsorge betreiben zu können, kommen als Operationalisierung der Bedarfsgerechtigkeit das Fürsorge- oder das Versorgungsprinzip zum Tragen. Letzteres, wenn es sich um Zuwanderer handelt, die gesellschaftlich als wichtig erachtete Leistungen erbracht haben. Diese werden z.B. für Aussiedler angenommen, die für ihre Deutschstämmigkeit leiden mußten.

Bezüglich der Chancengleichheit ist eine Operationalisierung der Ziele schwieriger. Es wäre offensichtlich sehr schwer, erwachsenen Zuwanderern mittleren und höheren Alters noch dieselben Möglichkeiten zu eröffnen wie Kindern, ihre Startchancen ins „bundesdeutsche" Erwerbsleben ihren persönlichen Fähigkeiten entsprechend zu optimieren. Die Kinder von Zuwanderern, die nicht illegal im Lande sind, sollten aber unzweifelhaft dieselben Chancen wie die Kinder von Altbürgern haben, eine persönlich optimale Ausbildung zu erlangen. Da diese Möglichkeiten von den Bildungs- und Erwerbsverhältnissen der Eltern stark geprägt werden[15], ist es für Eltern-

---

[13] In den letzten Jahren hat die Diskussion einer ökonomisch effizienten Absicherung großer Lebensrisiken im Vordergrund der (sozial)politischen Diskussion gestanden. So reduziert z.B. *Engels* (1988, S. 323) die Aufgabe der Sozialpolitik auf die staatliche Beseitigung von „Risiken". Gleichwohl darf man das Ziel „Chancengleichheit" nicht vergessen. (Vgl. jüngst *Schellhaaß* 1988 oder *Neumann* und *Schaper* 1990, S. 204f.). Zu Beginn des Jahrhunderts wurde Bildungspolitik, die der Herstellung von Chancengleichheit dient, noch – selbstverständlich – als integraler Teil der Sozialpolitik betrachtet (vgl. *Zwiedineck-Südenhorst* 1911, später *Günter* 1977 und *Lampert* 1980). *Heimann* (1929, S. 241ff.) ging sogar soweit, die bloße Beseitigung von monetären Risiken durch die Sozialversicherungen nicht als Sozialpolitik im eigentlichen Sinne zu definieren, da dadurch die Versicherten sich selbst helfen, jedoch keine „exogene" Verbesserung ihrer materiellen Lage erfolgt.

[14] Das Primat der Vorsorge ist in Skandinavien und Großbritannien weniger ausgeprägt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

häuser mit niedrigerer Bildungs- und Berufsqualifikation nicht trivial, deren Kindern eine ihren persönlichen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zukommen zu lassen[16].

Wenn die Sozial- und Bildungspolitik die Kinder von Zuwanderern im selben Ausmaß fördert wie die Kinder von Altbürgern, *gegeben* das Ausbildungsniveau der Eltern, dann ist diese Förderung mit der in der Bundesrepublik Deutschland realisierten Operationalisierung des Zieles „Chancengleichheit" kompatibel. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dies im Falle von im Durchschnitt niedrig qualifizierten Zuwanderer-Eltern ausreicht, da von niedrig qualifizierten Zuwanderern und deren Kindern Nebeneffekte ausgehen können, die die bundesrepublikanische Gesellschaft verändern würden. C.p. wird das durchschnittliche Niveau der Berufsabschlüsse in der Bundesrepublik dadurch gesenkt[17]. *Kaltefleiter* (1993) weist zudem darauf hin, daß die vorliegenden empirischen Untersuchungen zur Akzeptanz von Zuwanderern zwar spärlich sind, aber vieles darauf hindeutet, daß Zuwanderer umso besser von Inländern akzeptiert werden, je besser das Bildungsniveau der In- wie Ausländer ist. Aus diesen Überlegungen heraus kann die Notwendigkeit überproportionaler sozial- und bildungspolitischer Maßnahmen für Zuwanderer begründet werden.

Wenn es der Sozialpolitik nicht gelingt, die von der aufnehmenden Gesellschaft gewünschte Angleichung der Startchancen (als Teil der Integration) der Zuwanderer sicherzustellen, ergibt sich ein für Sozialpolitik neuartiges Zielproblem. Wenn man davon ausgeht, daß eine Angleichung der Startchancen umso leichter ist, je geringer der Zuwanderungsanteil an der Bevölkerung, dann stellt sich die Frage, ob Mechanismen (die auch sozialpolitischer Natur sein können) gefunden und etabliert werden sollen, die die Zuwanderung begrenzen? Die Beantwortung dieser Frage bedarf empirischer Klärung (Stimmen die Annahmen?) und der Setzung von Werturteilen, deren Analyse und Diskussion in der Bundesrepublik erst begonnen hat.

Geht man davon aus, daß Zuwanderungen neben Nutzen für die Aufnahmegesellschaften auch materielle und immaterielle Kosten verursachen,

---

[15] So lauten übereinstimmend die Ergebnisse der internationalen empirischen Bildungsforschung; vgl. z.B. *Summer* und *Wolfe* (1989), *Mayer* (1991), *Blossfeld* (1993) sowie *Shavit/Blossfeld* (1993).

[16] Sozial- und Bildungspolitik hat bisher – trotz großer Anstrengungen – nur einen kleineren, wahrscheinlich besonders begabten Teil von Kindern aus niedrigen Bildungsschichten erfolgreich höherqualifizieren können.

[17] Im Zusammenhang mit den massiven Zuwanderungen der letzten Jahre wird in den USA das hohe Ausbildungs-, Produktivitäts- und Lohnniveau in der Bundesrepublik Deutschland (und Japan) als erstrebenswertes Ziel diskutiert, das durch Zuwanderungen nicht noch stärker verfehlt werden sollte, als es in den USA ohnehin schon der Fall ist (vgl. *Briggs* 1993, S. 33).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dann gibt es offensichtlich einen Punkt, an dem die Zuwanderung gestoppt werden sollte, da dann die Kosten höher werden als der Nutzen. Die Erfahrungen mit empirischen Kosten-Nutzen-Analysen lehren allerdings, daß sich der Punkt der optimalen Zuwanderung lediglich theoretisch genau bestimmen läßt, an dem der gesellschaftliche Grenznutzen der Zuwanderung kleiner wird als die gesellschaftlichen Grenzkosten (vgl. z.B. *Straubhaar/Zimmermann* 1992).

Praktisch kann nur politisch entschieden werden, welches Ausmaß an Zuwanderungen eine Gesellschaft haben will. Erst dann kann darüber entschieden werden, wie man die Kosten, die dadurch entstehen, mit Hilfe von anreizkompatiblen Instrumenten so verteilt, daß sie minimiert werden. Diese Strategie ist auch für den Grenzfall sinnvoll, daß eine Regulierung der Einwanderung aus ethischen Gründen heraus völlig abgelehnt würde; oder eine Regulierung unterbleiben würde, weil die Chancen auf eine effektive Begrenzung der Zuwanderung sich als aussichtslos erweisen sollten. Auf jeden Fall ist es sinnvoll, die Zuwanderer so auf die Bundesrepublik zu verteilen und zu integrieren, daß möglichst geringe Kosten entstehen.

2. *Instrumente*

Als „Sozialpolitik" werden in diesem Aufsatz alle staatlichen Maßnahmen angesehen, die in den Ordnungsrahmen einer Volkswirtschaft als auch in das Marktgeschehen selbst eingreifen und unmittelbar auf Menschen gerichtet sind[18]. Neben den Sozialversicherungssystemen (Kranken- und Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) werden das System des Arbeitsschutzes, die Sozialhilfe, die Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik einbezogen. Hinzu kommt – in Teilen – die Tarifpolitik, da diese in der Bundesrepublik Deutschland soziale Schutztatbestände garantiert, die in anderen Volkswirtschaften durch staatliche Regelungen verwirklicht werden (z.B. Mindestlöhne). Außerdem wird auch die Bildungspolitik betrachtet, deren sozialpolitische Bedeutung in den letzten Jahren nahezu vergessen wurde.

Eine derartig weite Abgrenzung der Sozialpolitik ist zweckmäßig, weil dadurch die von der Migrationsökonomie definierten „Clubgüter", die eine Gesellschaft herstellt, weitgehend erfaßt werden. Unter „Clubgütern" werden sowohl öffentliche wie private Güter verstanden, die der „Club Bundesrepublik" dem einzelnen Bürger zur Verfügung stellt[19]. Die Partizipation an den Clubgütern einer Gesellschaft stellt das größte Verteilungsproblem dar, das

[18] D.h. daß Subventionen an Unternehmen, selbst wenn diese mit „Beschäftigungssicherung" begründet werden, nicht als Sozialpolitik bezeichnet werden.

[19] Theoretisch werden Clubgüter dadurch definiert, daß bis zum Erreichen der optimalen Clubgröße die Durchschnittskosten (pro Kopf-Kosten) fallen (vgl. z.B.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich durch Zuwanderungen ergibt (vgl. *Straubhaar* 1988). Zum Teil handelt es sich um „Güter", die durch einen komplexen gesellschaftlichen Konsens erzeugt werden. Beispiele sind unsere Rechtsordnung und das System der Tarifverhandlungen. Zum Teil sind die Clubgüter auf Basis von Investitionen in der Vergangenheit entstanden, zu deren Finanzierung Zuwanderer definitionsgemäß nichts beitragen konnten: Schulen und Sozialwohnungen sind Beispiele.

Allerdings sind viele Clubgüter keineswegs bereits vollständig finanziert, sondern es sind noch immer Zinsen und Tilgung der Investitionskosten aufzubringen. Dazu tragen steuerzahlende Immigranten gemäß ihrer Leistungsfähigkeit bei[20]. Solange die Kapazitätsgrenzen von Clubgütern nicht erreicht werden, mindern neue Mitglieder auch nicht den Nutzen der Altmitglieder. Dies gilt für viele Clubgüter der öffentlichen Infrastruktur[21].

Das soziale Sicherungssystem, das in der neueren Migrationsliteratur vielfach als Clubgut angesehen wird (vgl. zusammenfassend *Meran/Prinz* 1995), ist hingegen nur in Teilen ein solches. Alle Sozialversicherungssysteme sowie alle steuerfinanzierten Transfers sind weitgehend umlagefinanziert (durch Beiträge und/oder Steuererhebung). Zuwanderer tragen im Grundsatz ebenso wie andere Erwerbstätige zur Finanzierung bei[22].

III. Auswirkungen der Zuwanderung auf die Finanzierung der Sozialpolitik

In diesem Abschnitt werden zuerst wichtige Teilbereiche der Finanzierung von Leistungen der Sozialpolitik für Zuwanderer diskutiert, um abschließend zu einer bilanzierenden gesamtwirtschaftlichen Betrachtung zu kommen. Die Finanzierung der sozialpolitischen Leistungen für Zuwanderer ist für die Integration wichtig, da Finanzierungsprobleme eine Grenze für die Integrationskapazität darstellen können.

Cornes/Sandler 1986, S. 157ff.). Es können also durchaus private Güter sein (d.h. ein Ausschluß ist einfach möglich, z.B. bei Schulen), oder quasi-öffentliche Güter, bei denen bis zur optimalen Clubgröße ist nur eine partielle Rivalität gegeben ist (z.B. für das Straßennetz).

[20] Die Steuerkraft von Zuwanderern hängt von vielen Faktoren ab. Für eine Abschätzung der gegenwärtigen Situation in der Bundesrepublik Deutschland vgl. *Ulrich* (1992).

[21] Daß in vielen Bereichen, wie z.B. Bundesautobahnen regelmäßig, die Kapazitätengrenze erreicht wird, beweist noch nicht, daß dieses Clubgut vermehrt werden sollte. Wenn der Grenzkostenpreis der Nutzung Null beträgt, ist das gelegentliche Erreichen der Kapazitätsgrenze nahezu unvermeidlich (vgl. *Stobbe* 1991).

[22] Im Rahmen von Werkverträgen tätige ausländische „Arbeitnehmer" stellen ebenso wie deutsche „Scheinselbständige" ein Problem dar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kurzfristig sind nur legal Ansässige und legal einreisende Ausländer für das soziale Sicherungssystem relevant. Illegale erhalten keinerlei Leistungen; allerdings entstehen dadurch auf der anderen Seite Beitrags- und Steuerausfälle.

1. Sozialversicherung und Transfers

In den Sozialversicherungssystemen verursacht die Zuwanderung keine gravierenden Probleme. Insbesondere die Rentenversicherung profitiert unmittelbar, da die Zahl der Beitragszahler steigt und typischerweise nur wenige ältere Zuwanderer ins Land kommen, die zudem für ihre Erwerbsbiographie im Ursprungsland keine Rentenansprüche in Deutschland geltend machen können[23].

In der Kranken- und Arbeitslosenversicherung ist unklar, inwieweit Zuwanderer die Ausgabe- und Einnahmerelationen verschieben. Grundsätzlich werden Zuwanderer natürlich auch krank und der Anteil derer, die als Asylbewerber und Arbeitslose keine Beiträge zahlen, ist relativ hoch. Auf der anderen Seite sind Zuwanderer überdurchschnittlich jung und verursachen deswegen weit unterdurchschnittliche Ausgaben im Gesundheitswesen. *Ulrich* (1992)[24] zeigt aber auch, daß einige Jahre nach der Zuwanderung das Krankheitsrisiko von Zuwanderer steigt. Ein Teil des höheren Krankheitsrisikos von Zuwanderern könnte auf belastende Arbeitsbedingungen zurückführbar sein. Die daraus resultierenden überdurchschnittlichen Krankheitskosten sind kein „Zuwandererproblem", sondern ein Grundsatzproblem fehlender Anreize zur Senkung arbeitsbedingter Erkrankungen bzw. einer unzureichenden Internalisierung der Kosten arbeitsbedingter Erkrankung (vgl. *Neumann* 1991, S. 171 ff.).

Niedrig qualifizierte Ausländer tragen in Deutschland ein überdurchschnittlich hohes Arbeitslosigkeitsrisiko (vgl. *Ulrich* 1992). Dies könnte zum Teil ein spezieller „Gastarbeitereffekt" sein. Diese ursprünglich als temporär angesehene Zuwanderergruppe könnte die Investitionen in ihr Humankapital unterlassen haben, da sie mit einer raschen Rückkehr in ihre

---

[23] Sieht man von Arbeitsmigranten innerhalb der EU und Aussiedlern ab. Aussiedler sind eine Spezialgruppe, die bewußt in die Bundesrepublik Deutschland geholt wurde, deren ältere Mitglieder Renten erhalten, die oft auf „fiktiven" Anwartschaften (ähnlich Ersatzzeiten) beruhen. Freilich hat die große Zahl der Zuwanderungen in den letzten Jahren ausgereicht, um die Aussiedler-Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung kostenneutral finanzieren zu können (vgl. *Barabas* et al. 1992).

[24] Hohe Zahnbehandlungskosten zur „Sanierung" eines Gebisses, die in der öffentlichen Diskussion immer wieder genannt werden, sind definitionsgemäß nur einmal pro Zuwanderer möglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Heimatländer rechnete. In der Öffentlichkeit spielen insbesondere Fragen des Leistungsmißbrauchs der Arbeitslosenversicherung eine große Rolle. Zum Problem des Mißbrauchs von Arbeitslosengeld durch Zuwanderer gibt es m.W. aber keine methodisch zufriedenstellende wissenschaftliche Untersuchung.

Systemimmanent ist, daß Zuwanderer, die im Durchschnitt mehr Kinder als die ansässige Bevölkerung haben[25] (oder bekommen werden) und niedrigere Haushaltseinkommen, überdurchschnittliches Kinder- und Wohngeld beziehen. Ob der an Stammtischen immer wieder diskutierte Mißbrauch beim Bezug von Kindergeld überhaupt vorkommt und gegebenenfalls in welchem Ausmaß, ist m.W. wissenschaftlich ebenfalls nicht untersucht.

Mißbräuchliche, nämlich mehrfache Inanspruchnahme der Sozialhilfe durch Asylbewerber ist ebenfalls ein beliebtes Stammtischargument. Diese Möglichkeit des Mißbrauchs des sozialen Sicherungssystems kann nicht wegdiskutiert werden; sein Umfang ist freilich auch unbekannt. Dadurch entstehen zwar im Bundesdurchschnitt offensichtlich keine untragbaren fiskalischen Belastungen, aber die Akzeptanz von Asylbewerbern in der Wohnbevölkerung wird selbst durch Einzelfälle gefährdet.

Insoweit Zuwanderer keine Arbeitsgenehmigung erhalten bzw. keine Arbeit finden, müssen sie Sozialhilfeausgaben verursachen. Bei denjenigen Zuwanderergruppen, die sofort eine Arbeitserlaubnis bekommen (Aussiedler, in der Vergangenheit auch Übersiedler), ist freilich das Arbeitslosigkeits- und Sozialhilferisiko überraschend gering (vgl. *Assenmacher* 1993)[26].

Bezüglich der in der Öffentlichkeit vielbeachteten Belastung der Sozialhilfe durch Zuwanderer ist deswegen eine tiefergehende Analyse aufschlußreich. Neben dem Mißbrauchsphänomen werden in der Öffentlichkeit insbesondere Informationen registriert, daß das Sozialhilferisiko von Ausländern (aktuelle Zuwanderer sind in der Statistik nicht trivial identifizierbar) nahezu fünfmal so hoch ist wie das der deutschen Wohnbevölkerung. Zum Jahresende 1991 betrug es für Deutsche 2% und für Ausländer 9,6% (vgl. *Hauser/Hübinger* 1993, S. 61 ff.)[27]. Bei derartigen Zahlen sollte auffallen,

---

[25] Vgl. hierzu die differenzierte Studie von *Vogel* (1992).

[26] Bei den angeworbenen Gastarbeitern gab es keinerlei kurzfristiges Arbeitslosigkeitsrisiko, da die Voraussetzung für eine Zuwanderung der Nachweis eines Arbeitsplatzes war. Allerdings sei auch hier angemerkt, daß die Anwerbung von „temporären" Zuwanderern später mit Problemen verbunden sein kann, wenn diese Zuwanderer entgegen ihrer ursprünglichen Absicht nicht zurückwandern und sie aufgrund von unzureichenden Humankapitalinvetitionen ein überdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko tragen müssen.

[27] Laut amtlicher Statistik gelten für 70% der ausländischen Sozialhilfeempfänger „sonstige Gründe" als Ursache; hierunter fällt auch die Stellung eines Asylantrages (vgl. *Deininger* 1992, S. 307).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß das Sozialhilferisiko von Ausländern im Jahre 1975 noch bei 0,9% lag, während es bei Deutschen 3,5% betrug. Erst Anfang der 80er Jahre stieg das Sozialhilferisiko von Ausländern deutlich über das der Deutschen. Seit Mitte der 80er Jahre dürfte die Entwicklung des Asylbewerbungsverfahrens (Asylverfahrensgesetz und seine „flankierenden Maßnahmen") für diese Entwicklung verantwortlich sein[28].

Für Baden-Württemberg liegen Zahlen vor (vgl. *Linder* 1992), die zeigen, daß der Anteil der Asylbewerber (und Asylberechtigten) im Jahre 1991 60% der ausländischen Hilfeempfänger ausmacht. Die Zahl der „Nicht-Asylanten" unter den sozialhilfeabhängigen Ausländern ist von 1980 bis 1991 von 25000 auf 45000 gestiegen, während die der „Asylanten"[29] von 6000 auf 83000 gestiegen ist.

Ab dem Juni 1980 wurde im Zuge des „Sofortprogramms gegen den Asylmißbrauch" an Asylbewerber faktisch kaum noch eine Arbeitserlaubnis erteilt. Seit dem 1.7.1991 können Asylbewerber zwar wieder eine Arbeitserlaubnis (AE) erhalten; sie haben allerdings keinen Rechtsanspruch auf eine AE und sie wird zum „Schutz einheimischer Arbeitsuchender" nur nachrangig gewährt. Dies gilt im Grundsatz auch für geduldete (also abgelehnte Asylbewerber) Personen; während Asylberechtigte einen Anspruch auf Erteilung einer AE haben.

Die Auswirkungen der Änderungen bezüglich der Arbeitsberechtigung sind bislang nicht analytisch untersucht worden. Die oben zitierten Zahlen der Sozialhilfeabhängigkeit von Ausländern deuten auf einen engen Zusammenhang der Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit und der Sozialhilfeabhängigkeit hin. Für Bayern berichtet *Nees* (1982, S. 248), daß vor dem Arbeitsverbot für Asylsuchende knapp 57% ihren Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit bestritten haben (30% auf andere Weise) und nur 14% auf Sozialhilfe angewiesen waren. Durch die Rechtsänderungen wurden in den 80er Jahren fast alle Asylbewerber zu Sozialhilfeempfängern. Praktiker in Arbeitsämtern schätzen, daß gegenwärtig nur 10 bis 20% aller Asylbewerber eine Arbeitserlaubnis besitzen.

Insgesamt dürften sich im Jahre 1990 die Ausgaben öffentlicher Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland für die Sozialhilfe und die Unterbringung von Asylbewerbern auf etwa 9 Milliarden DM belaufen haben.[30]

---

[28] Vgl. *Friehe* (1981), *Nees* (1982), *Hager* (1985), *Schuth* (1986), *Huber* (1988) und *Sieveking* (1993).

[29] Dieser juristisch nicht definierte Begriff wird von *Linder* (1992) als eine Sammelbezeichnung für Asylbewerber, Asylberechtigte, abgelehnte Asylbewerber, de-facto-Flüchtlinge und Kontingentflüchtlinge verwendet.

[30] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage, Bundesdrucksache 12/1218. Bei der Betrachtung von Angaben der Belastung öffentlicher Haushalte in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch das „Asylbewerberleistungsgesetz" sind zum 1.10.1993 die Regelsätze für Asylbewerber-Haushaltsvorstände auf 360 DM gekürzt worden. Angesichts von durchschnittlich 500 DM Sozialhilfeleistungen (einschl. Hilfen in besonderen Lebenslagen) dürfte sich dadurch keine signifikante Kostenersparnis ergeben. Dies ist nur durch eine Beschränkung der Zahl der Asylbewerber oder eine Förderung ihrer Erwerbstätigkeit möglich.

Da die ökonomische Theorie davon ausgeht, daß es langfristige Erwerbsmöglichkeiten und nicht kurzfristige Sozialleistungen sind, die die Zuwanderungsentscheidung determinieren, läßt sich bezüglich der Sozialhilfekosten ein trade-off konstruieren (dessen empirischer Test freilich noch aussteht). Wenn die Sozialhilfekosten für Zuwanderer hoch sind, weil sie keine Arbeitserlaubnis erhalten, mag dies gleichwohl mittelfristig auf potentielle Zuwanderer abschreckend wirken. Wenn hingegen die Sozialhilfekosten niedrig sind, weil die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern leicht gemacht wird, mag dies Zuwanderer attrahieren.

Neben Asylbewerbern sind Aussiedler eine Zuwanderergruppe, die in hohem Maße öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen (vgl. *Marschall* 1991). Im Gegensatz zu den „passiven" Sozialhilfeleistungen handelt es sich hier um eine „aktive" Unterstützung, die die rasche Integration der Aussiedler in die deutsche Gesellschaft unterstützen soll. Nach Auskunft des BMI (Geschäftszeichen I4-933900-2/11) summierten sich die „wesentlichen Hilfen für Aussiedler aus dem Bundeshaushalt"[31] und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für „Eingliederungsgeld/Sprachförderung" auf 6,0 Mrd. DM (Ist) im Jahre 1991, 5,4 Mrd. DM (Ist) im Jahre 1992 und 3,4 Mrd. DM (Soll) im Jahre 1993.

2. *Andere Leistungen und Implikationen für die Sozialordnung*

Die Wohnungsbaupolitik als Teil des sozialpolitischen Aufgabengebietes ist von Zuwanderungen unmittelbar betroffen. *Afheldt* (1993) schätzt, daß die Hälfte des gegenwärtigen „Fehlbestandes" an Wohnungen auf die Zuwanderung der letzten Jahre zurückzuführen ist. Dies ist ein beachtlicher Anteil; er kann jedoch nicht verdecken, daß es auch ohne Zuwanderungen einen deutlichen Wohnungsmangel geben würde. Es ist ein grundsätzliches Politikproblem in diesem Bereich gegeben. Es wird durch Zuwanderungen

---

der Bundesrepublik durch Asylbewerber ist zu beachten, daß nur etwa die Hälfte der Ausgaben, die pro Kopf monatlich etwa 1000 DM betragen, durch die Sozialhilfe ausgezahlt werden. 40% der Gesamtausgaben entfallen auf die Unterbringung; ca. 10% auf sonstige Ausgaben, z.B. Betreuung.

[31] Ohne Ausgaben für „Hilfen in den Siedlungsgebieten", „Aufbau Wolgarepublik" bzw. „Unterstützung für deutsche Minderheiten in der ehemaligen Sowjetunion" von ca. 150 Millionen DM jährlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwar verschärft; aber nach einer Reform wäre wahrscheinlich auch das zuwanderungsbedingte Problem kleiner. Darauf kann hier nicht eingegangen werden. Für eine Reformskizze, die sowohl sozialpolitische Ziele als auch ökonomische Effizienznotwendigkeiten miteinander verbindet, vgl. *Pfeiffer* (1993).

Das Schulsystem wird durch Zuwanderungen mit Fixkosten belastet, falls neue Schulen gebaut werden müssen. Angesichts des Geburtenrückganges in der Bundesrepublik Deutschland stellen die kurzfristigen Fixkosten – im Durchschnitt – ein geringes Problem dar. Variable Kosten entstehen, wenn durch steigende Schülerzahlen mehr Lehrerinnen und Lehrer tätig werden müssen. Auch bei gleichbleibenden Schülerzahlen[32] können Zusatzkosten entstehen, wenn die Schule besondere Integrationsleistungen erbringen muß.

Man kann auch die Tarifordnung der Bundesrepublik Deutschland als Teil der Sozialordnung begreifen. Für das Tarifwesen gibt es keine unmittelbaren Probleme durch Zuwanderungen, da Tariflöhne unabhängig von der Nationalität gelten (vgl. auch *Lenhardt* 1993). Freilich gilt diese Aussage nur so lange, wie die meisten Zuwanderer legale Einreisewege suchen und nicht als „Illegale" in die Bundesrepublik schlüpfen. „Werkvertragsarbeitnehmer" können die Sozialordnung ebenfalls aushöhlen. Wie beim Wohnungsbau gilt aber auch hier, daß Probleme, die durch „Leiharbeit" entstehen, keineswegs ein zuwandererspezifisches Problem darstellen.

3. Bilanzierende Überlegungen

Für die Beurteilung der Auswirkungen von Zuwanderungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherung sind kurz- und langfristige Effekte zu unterscheiden (vgl. bereits *Rahmann/Rürup* 1975).

Die kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und sozialpolitischen Finanzierungsfragen hängen – erwartungsgemäß – vor allem von der konjunkturellen Lage ab, auf die Zuwanderer treffen. Es erstaunt nicht, daß die Zuwanderer, die Ende der 80er Jahre kamen, mehr Beiträge und Steuern zahlten, als sie Sozialleistungen erhielten (vgl. *Barabas* et al. 1992). In einem konjunkturellen Tal dürfte die Bilanz dagegen bestenfalls ausgeglichen sein (vgl. dazu *Franz* 1993). *Zimmermann* (1993a) zeigt zudem, daß sich auf Teilarbeitsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland auch Verdrängungseffekte empirisch nachweisen lassen, wodurch insbesondere die Löhne von ungelernten Arbeitern unter Druck geraten sind. Ein ge-

[32] Bei Zuwanderungen können sich per Saldo gleichbleibende Schülerzahlen ergeben, wenn die Kinderzahl der Altbürger abnimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ringer Anstieg der Arbeitslosigkeit (vgl. *Winkelmann/Zimmermann* 1992) läßt sich hingegen nicht in allen Untersuchungen nachweisen (vgl. auch *Pischke/Velling* 1994)[33].

In diesem Zusammenhang sei auf eine in der bundesdeutschen Diskussion bislang kaum beachtete Detailvariante der ökonomischen Bedeutung von Zuwanderern kurz eingegangen (vgl. *Schmidt/Zimmermann* 1992, S. 227 f.). Es ist bislang unklar, ob die ökonomischen Anstrengungen – und damit Beitrags- und Steuerzahlungen – von Zuwanderern größer sind, wenn sie permanent bleiben wollen, oder wenn sie (mit einem gewissen Vermögen) in ihr Heimatland zurückkehren wollen[34]. Permanente Zuwanderer mit langfristiger Perspektive können einen größeren Anreiz haben, in ihr Humankapital (und das ihrer Kinder) zu investieren. Temporäre Zuwanderer könnten einen Anreiz haben, sich stärker „zu verausgaben" und mit hohen Sparbeträgen in ihr Heimatland zurückzukehren. Dadurch könnten auch mit dem Alter steigende Risiken, wie z.B. Absentismus und Krankheiten, gleichsam „zurückexportiert" werden. Wenn aber aus ursprünglich temporären Migranten später ungeplant permanente Zuwanderer werden, können spezifische Arbeitsmarktprobleme entstehen, weil diese Gruppe unter Umständen aufgrund ihres geringeren Humankapitalbestands ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko aufweist als dies echte Einwanderer haben würden, die mehr in ihr Humankapital (und das ihrer Kinder) investiert hätten. Die relativ schlechte Arbeitsmarktposition der (ehemaligen) Gastarbeiter in Deutschland könnte auf diesen Effekt zurückzuführen sein (vgl. *Zimmermann* 1993 a).

Grundsätzlich sind Argumente „pro Ausländer", die zu zeigen versuchen, daß bestimmte Wirtschaftszweige in der Bundesrepublik Deutschland ohne Ausländer nicht mehr existieren könnten, aus ökonomischer Sicht naiv. Man kann auch umgekehrt argumentieren, daß die Zuwanderung sozialpolitische Probleme schafft, weil sie eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in diesen Branchen (z.B. Gießereien) verhindert hat. Ohne leidenswillige Ausländer hätten beispielsweise auch die Arbeitsverhältnisse in der Gastronomie längst verbessert werden müssen. Dies mag sogar spill-over-Effekte auf die Entwicklung des Arbeitsschutzes in anderen Branchen haben.

Durch Zuwanderungen kann es nicht nur kurzfristig zu einem Verdrängungseffekt von ungelernten Arbeitskräften des Inlands kommen, es wird auch die Gefahr vergrößert, daß in bestimmten arbeitsintensiven Bran-

---

[33] Die größere Aufnahmefähigkeit des US-amerikanischen Arbeitsmarktes dürfte mit Niedriglohnsegmenten erkauft sein, für deren Akzeptanz in Deutschland kein Konsensus zu finden ist.

[34] Vgl. für einen Überblick *Stark* (1991) und für eine bundesdeutsche Untersuchung *Merkle* und *Zimmermann* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chen Strukturwandel unterbleibt (vgl. *Barabas* et al. 1992, S. 149). Dadurch können in einigen Jahren verschärfte Arbeitslosigkeitsprobleme auftreten (sowohl für die Zuwanderer selbst als auch für die zuvor ansässigen Erwerbstätigen in diesen Branchen), wodurch die Arbeitslosenversicherung belastet werden kann.

Man kann gegen Zuwanderungen nicht nur das wirtschaftspolitische Argument ins Feld führen, daß damit die langfristig notwendige Kapitalintensivierung der Produktion gebremst wird. Auch das sozialpolitische Argument ist möglich, daß durch Zuwanderungen eine „Modernisierung der Alterssicherung" verhindert wird. Denn ohne die Stabilisierung der Altersstruktur der Wohnbevölkerung, so kann man argumentieren, wäre eine Umstellung der Alterssicherung auf kapitalgedeckte Eigenversorgung unumgänglich[35], deren Befürworter dadurch eine größere Unabhängigkeit der Alterssicherung von demographischen und politischen Entwicklungen erwarten.

Für den Strukturwandel sind allerdings viele Faktoren verantwortlich. Ob ausgerechnet Zuwanderungen einen entscheidenden Einfluß haben, ist angesichts der vergangenen Erfahrungen eher zweifelhaft. Bezüglich des Argumentes, daß Zuwanderungen der Kapitaldeckung der Sozialversicherung entgegenstehen, muß festgehalten werden, daß sich auch viele grundsätzliche Argumente gegen die Vorteilhaftigkeit dieser „modernen" Finanzierungsart anführen lassen (vgl. z.B. *Wagner* 1984).

Gesamtwirtschaftlich sollte man die Verteilungsprobleme, die mit Zuwanderungen verbunden sind, nicht überbewerten. Ein etwa einprozentiger Zuwandereranteil pro Jahr verursacht am Arbeitsmarkt keineswegs größere kurzfristige Veränderungen, als sie aufgrund rein wirtschaftlicher Schwankungen oft auftreten. Diese Überlegungen können aber auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es für bestimmte Berufe und soziale Gruppen in bestimmten kleinen Regionen zu „Zuwanderungskonkurrenz" kommen kann[36]. Kurzfristig kann es insbesondere im gegliederten sozialen Sicherungssystem Probleme geben, da die Kassen getrennt sind: während die Sozialversicherungssysteme profitieren, kann es zu Finanzierungsproblemen

---

[35] Dadurch würde zudem die Entwicklung der Herkunftsländer von Zuwanderern nicht durch den Brain-Drain der leistungsfähigsten Köpfe behindert, sondern durch Kapitalimport sogar gestärkt (vgl. dazu *Ritzen/van Dalen* 1992).

[36] Man kann es offen aussprechen: Während Gutverdienende, die in Talkshows den Nutzen der Einwanderung preisen, auch kurzfristig von Zuwanderern profitieren, weil plötzlich wieder billige „Dienstboten" zur Verfügung stehen (vgl. *Ludwig-Mayerhofer* 1993) sowie das gastronomische und kulturelle Angebot breiter wird, sehen sich Niedrigverdiener einer zusätzlichen Konkurrenz am Arbeits- und Wohnungsmarkt ausgesetzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei der Sozialhilfe kommen, die von den Kommunen finanziert werden muß[37].

Mittel- und langfristig muß beachtet werden, daß die Zahl der Arbeitsplätze bzw. das Arbeitsvolumen in einer Volkswirtschaft nicht vorgegeben sind. Deswegen „schaffen" sich Zuwanderer in einer Volkswirtschaft, die sich im Vollbeschäftigungsgleichgewicht befindet, ihre Arbeitsplätze selbst (vgl. z.B. *Briggs* 1993, *Felderer* 1993 b). Dies galt in jüngster Vergangenheit selbst für Aussiedler, obwohl diese in Friedenszeiten eine ungewöhnliche Zuwandererpopulation darstellen, weil sie nicht selektiv, sondern im Familienverbund gewandert sind. D.h. es sind auch ältere Aussiedler gekommen, die am Arbeitsmarkt c.p. schwer integrierbar sind. Gleichwohl sind die Arbeitslosenquoten der Aussiedler nicht überdurchschnittlich (vgl. *Assenmacher* 1993). Für eine langfristige Einschätzung der Zuwanderung muß zudem beachtet werden, daß aufgrund des ökonomischen Kalküls von potentiellen Zuwanderern die Migration nachläßt, wenn die Arbeitsmarktlage im potentiellen Zielland schlechter wird (vgl. z.B. *Schulz* 1994)[38].

Vor dem Hintergrund der zu erwartenden „Alterung" der derzeitigen Wohnbevölkerung zeigen alle vorliegenden Untersuchungen, daß langfristig die Effekte der Zuwanderung auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungen und steuerfinanzierte Transfers entlastend sind[39]. Dazu bedarf es allerdings einer permanenten Zuwanderung[40]. Wenn hohe Zuwanderungsraten „abebben", kann es zu konjunkturellen, aber auch strukturellen Problemen kommen. Wenn schlecht qualifizierte Zuwanderer einige Zeit nach ihrer Einwanderung ein überdurchschnittliches Arbeitslosigkeits- und Krankheits-

---

[37] Vgl. für dieses Problem auch *Simon* (1993), der sich kritisch mit Analysen auseinandersetzt, die zu negativen Einflüssen von Zuwanderungen auf die US-amerikanische Volkswirtschaft kommen.

[38] Eine Ausnahme vom einfachen ökonomischen Kalkül kann sich durch Wanderungen im Familienverbund ergeben. Familiennachzug kann auch dann noch stattfinden, wenn eine Einzelperson aufgrund einer schlechten Arbeitsmarktlage im Zielland nicht mehr migrieren würde (vgl. *Tcha* 1993a, b).

[39] Vgl. *Dinkel* (1993) und insbesondere *Börsch-Supan* (1993). *Felderer* (1993) kommt im wesentlichen zu denselben Simulationsergebnissen; er bewertet sie jedoch in anderer Weise. Da er u.a. untersucht, wie durch Zwanderungen die jetzige Altersstruktur der Wohnbevölkerung in den nächsten Jahrzehnten vollständig gleich gehalten werden könnte, kommt er angesichts der zum Teil extrem ungleichen Besetzung einzelner Altersjahrgänge zu Zuwanderersalden, die zeitweise pro Jahr 5 Millionen Menschen betragen, und einem daraus resultierenden starken Wachstum der Wohnbevölkerung. *Börsch-Supan* (1993) zeigt hingegen, daß bereits 300000 Zuwanderer pro Jahr den endogenen Anstieg des Anteils alter Menschen halbieren kann.

[40] Dann spielt es auch keine Rolle, wenn die Geburtenhäufigkeiten der Zuwanderer rasch auf das deutsche Niveau absinken. In älteren Modellrechnungen konnte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

risiko haben, belasten sie die Arbeitslosen- und Krankenversicherung, wenn es nicht zu einer Kompensation durch neue Zuwanderer kommt (vgl. *Ulrich* 1992, S. 206f.).

Börsch-Supan (1994) zeigt jedoch, daß selbst bei einem überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiko, wie es gegenwärtig für Ausländer in Deutschland zu beobachten ist, von etwa 300000 Nettozuwanderern pro Jahr in den nächsten Jahrzehnten noch signifikant positive Effekte auf die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme ausgehen würden.

Zusammenfassend kann man feststellen: Langfristig sind Zuwanderer in Deutschland ökonomisch nicht belastend; im Gegenteil, sie helfen die Umlagefinanzierung der Sozialversicherung zu stabilisieren. Für die kurze Frist lassen sich keine allgemeingültigen Ausagen machen.

IV. Auswirkungen der Zuwanderung auf die sozialpolitischen Sicherungsziele

In diesem Abschnitt werden (soziale) Sicherungslücken von Zuwanderern untersucht. Dabei wird in illegale und legale Zuwanderer unterschieden.

Grundsätzlich werden illegale Zuwanderer bzw. illegal erwerbstätige Zuwanderer durch sozialpolitische Maßnahmen nicht oder nur unzureichend erfaßt. Dies gilt mutmaßlich auch für nicht personengebundene Leistungen der deutschen Sozialordnung, wie z.B. den Arbeitsschutz, da illegal Tätige gegenüber ihrem Arbeitgeber keine effektiven Sanktionsmöglichkeiten haben, wenn sie ihren Arbeitsplatz nicht verlieren wollen. „Illegale Zuwanderer" könnten auch einen „zweiten Wohnungs- und Arbeitsmarkt" entstehen lassen, der auch Diffusionseffekte auf die regulären Märkte haben könnte[41]. Zudem kann man davon ausgehen, daß nach einer gewissen Aufenthaltsdauer die Legalisierung von illegalen Zuwanderern nicht zu umgehen ist. Dadurch würden Alterssicherungslücken, die bei Zuwanderern, die im mittleren Lebensalter in die Bundesrepublik kommen, ohnehin bestehen, noch verschärft.

Allerdings dürfte die Gefahr massenhafter illegaler Einwanderung, wie sie seit Jahren im Süden der USA stattfindet, in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Melde- und Einbürgerungsrechts relativ gering

---

selbst bei zeitlich begrenzten Zuwanderungen eine dauerhafte „Verbesserung" der Altersstruktur gezeigt werden, wenn das Fertilitätsniveau der Zuwanderer über dem der Altbürger liegt.

[41] Durch Illegalität kann auch (spezifische) Kriminalität gefördert werden, die es bei legalen Zuwanderern nicht gibt. So weisen *Schöck* und *Gebauer* (1991, S. 58) darauf hin, daß „normale Gastarbeiter" seltener straffällig werden als gleichaltrige Deutsche.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sein. Insbesondere eine permanente illegale Zuwanderung von Familien dürfte aufgrund der fehlenden Möglichkeiten zur Versorgung und Ausbildung der Kinder nahezu auszuschließen sein. Außerdem werden in Deutschland geborene Kinder von illegalen Zuwanderern nicht automatisch eingebürgert (wie dies z.B. in den USA der Fall ist).

Eine Reihe von Problemen, die illegal Beschäftigte haben, mögen auch für „Werkvertragsarbeitnehmer" auftreten. Das größte Problem, das durch sehr billige Werkvertragsarbeitnehmer verursacht wird, ist jedoch nicht sozialpolitischer Natur, sondern ein Wettbewerbsproblem zwischen Unternehmen (vgl. auch *Pischke/Velling* 1993). Inwieweit Werkvertragsarbeit als Einreisemöglichkeit für einen späteren illegalen Aufenthalt genutzt wird, ist wissenschaftlich völlig ungeklärt. Bislang liegt nur anekdotische Evidenz vor (vgl. *Böhlefeld* 1992).

Geht man zur Analyse legaler Zuwanderer über, so kann deren Eingliederung in das System der Altersvorsorge schwierig sein, wenn dieses – wie es in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist – auf langen Zeiträumen der Beitragszahlung beruht. Ältere Zuwanderer können dadurch das planmäßige Vorsorgeziel nicht erreichen. Zumindest in den letzten 10 Jahren waren 20% der ausländischen Zuwanderer[42] in die Bundesrepublik Deutschland 40 Jahre und älter (vgl. *Wagner* 1992, S. 204). Angehörige dieser Gruppe werden im Alter ein Mindestsicherungsproblem haben, sofern sie nicht aus EU-Ländern kommen.

Beitragsfinanzierten Sozialversicherungen (und in Maßen auch steuerfinanzierte Infrastruktureinrichtungen) bereitet Mobilität innerhalb der EU keine grundlegenden Probleme. Diese Mobilität stellt für bedarfsabhängige Leistungen aber ein Grundsatzproblem dar[43]. Der „Export" von bedarfsabhängigen Leistungen (die gezahlt werden, um Integrationsprobleme bereits ansässiger Zuwanderer zu kompensieren), die im Zahlerland nur das Existenzminimum abdecken, mag in einem anderen Land ein gutbürgerliches Auskommen ermöglichen (vgl. auch *Hauser* in diesem Band).[44] Erst in

---

[42] Also ohne Berücksichtigung der Sondergruppe der Aussiedler.

[43] Vgl. *Schulte* (1992) für einen breiten Überblick sowie *Schmähl* (1993) und *Hauser* (1993) im Hinblick auf die Alterssicherung.

[44] Man mag einwenden, daß Abwanderungen nichts mit der Integration von Zuwanderern zu tun hätten. Dies wäre jedoch kurzschlüssig, da es wahrscheinlich ist, daß Zuwanderer unterdurchschnittliche Wanderungskosten haben, da sie z.B. noch die Sprache ihres Heimatlandes sprechen. Sind die Lebenshaltungsunterschiede innerhalb Europas groß, können bedarfsabhängige Leistungen (für die also keine persönliche Vorsorge getroffen wurde) zu ökonomisch ineffizienten Wanderungsanreizen führen. Diese sind bezüglich Rückwanderung c.p. besonders groß, da die nicht-monetären Kosten von Wanderungen in diesem Falle kleiner sind als bei Auswanderungen. In einer bilanzierenden Analyse muß freilich auch bedacht werden, daß u.U. auch „schlechte Risiken" für die Krankenversicherung rückwandern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem ausgereiften EU-Binnenmarkt, in welchem Wohlstandsunterschiede weitgehend nivelliert wären, gäbe es dieses Problem definitionsgemäß nicht mehr[45].

Bereits vor dem Ruhestand weisen Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland ein höheres Armutsrisiko auf als Deutsche (vgl. z.B. *Duncan* et al. 1992). Ob dies für alle Zuwanderer gilt (also einschl. Aussiedler), ist gegenwärtig empirisch nicht bekannt. Entscheidend für das Armutsrisiko ist die im Vergleich zu deutschen Haushaltsvorständen größere Kinderzahl in Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand. Die Übergangswahrscheinlichkeit in Einkommensarmut wird von jedem Kind doppelt so stark beeinflußt wie vom Ausländerstatus (vgl. *Habich* et al. 1991). Dies verweist auf ein grundsätzliches Problem des bundesdeutschen Familienlastenausgleichssystems, das nicht in der Lage ist, alle Kinder wirksam vor Einkommensarmut zu schützen. Freilich spielt auch eine große Rolle, daß die untersuchten „Gastarbeiter" ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko tragen, weil sie schlechter ausgebildet sind[46]. Dies gilt auch für die „zweite" und „dritte" Zuwanderergeneration der „Gastarbeiter" (vgl. *Seifert* 1992, *Behringer* et al. 1994)[47]. Diese Befunde verweisen auf das mittel- und langfristig größte sozialpolitische Problem der Zuwanderung: bislang deutet die Entwicklung des deutschen Bildungswesens nicht darauf hin, daß es gelingen wird, der zweiten und dritten Zuwanderergeneration eine dem deutschen Durchschnitt entsprechende Ausbildung zukommen zu lassen.

Vergleicht man die Entwicklung der Schulabschlüsse für deutsche und ausländische Absolventen (vgl. *Jeschek* 1993), so ist seit 1970 zwar eine deutliche Annäherung festzustellen, jedoch bei weitem keine Angleichung. Bezüglich des höchsten allgemeinbildenden Abschlusses (Hochschulreife) auf der einen und keinem Schulabschluß auf der anderen Seite zeigen für 1991 die Abschlußquoten für Deutsche und Ausländer ein spiegelverkehrtes Bild: während ca. 30% der deutschen Absolventen Abitur machen und nur 6% ohne Abschluß abgehen, erreichen nur 8% der ausländischen Schüler das Abitur und 22% verlassen ohne Hauptschulabschluß das Bildungssystem.

Entsprechend sind Ausländer im „Berufsvorbereitungsjahr" extrem überrepräsentiert, wo inzwischen 45% der Schüler nicht die deutsche Staatsan-

---

[45] Die Diskussion bezieht sich bislang hauptsächlich auf „bedarfsgerechte Alterseinkommen". In der bundesdeutschen Diskussion wurde bislang kaum gewürdigt, daß nach § 119 BSHG nur Deutsche im Ausland Sozialhilfe beziehen dürfen.

[46] Nach der Untersuchung von *Seifert* (1993) sind ihnen auch innerhalb segmentierter Arbeitsmärkte gehobene Positionen bei gleicher Qualifikation (noch) versperrt.

[47] Für den engen Zusammenhang zwischen Elternhaus und Ausbildungserfolg von Zuwandererkindern in den USA vgl. *Borjas* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehörigkeit haben (vgl. *Behringer/Jeschek* 1993, S. 74). Hingegen sind Ausländer bei der Lehrlingsausbildung unterrepräsentiert (obwohl weit weniger mit dem Abitur einen Abschluß haben, der eine Lehre überflüssig machen kann). Auch vor und nach der eigentlichen Ausbildung sind Ausländer in qualifizierenden Bereichen unterrepräsentiert, sowohl im Kindergarten (insbesondere türkische Mädchen) als auch bei der beruflichen Weiterbildung (vgl. *Behringer/Jeschek* 1993, S. 73f. und 75f.).

Die Aufgabe, die zweite und dritte Generation von Zuwanderern ebenso wie deutsche Kinder auszubilden, ist gewiß nicht trivial, da es auch für Kinder deutscher Eltern, die eine sehr niedrige Qualifikation aufweisen, nicht einfach ist, mittlere und obere Qualifikationsniveaus zu erreichen[48]. Gelingen für Zuwandererkinder aber keine besonderen Anstrengungen, wird dies nicht nur zu überdurchschnittlichen sozialpolitischen Risiken führen, sondern die gewohnte Kohäsion der bundesdeutschen Gesellschaft kann dadurch zerstört werden. Die USA, wo es seit 200 Jahren nicht gelingt, die (unfreiwilligen) schwarzen Einwanderer insgesamt ordentlich auszubilden, sind ein warnendes Beispiel.

Faßt man die Diskussion der sozialpolitischen Sicherungslücken für Zuwanderer zusammen, so überrascht nicht, daß die auf kurzfristigen Beitragszahlungen beruhenden bzw. steuerfinanzierten Sicherungssysteme nicht zu problematischen Bereichen gehören. Neben einem spezifischen Alterssicherungsproblem für ältere Einwanderer und den Problemen, die sich aus einem allgemeinen Defizit des Familienlastenausgleichs ergeben, gibt es für Zuwanderer vor allem ein großes Qualifikationsproblem.

V. Soziale Sicherung als Hilfe zur Integration von Zuwanderern

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß die Sozialpolitik exogen getroffene politische Entscheidungen über das (gewünschte) Ausmaß von Zuwanderungen als gegeben hinzunehmen hat.[49] Ist auf einer übergeordneten Ebene die Entscheidung über das Ausmaß der Zuwanderung getroffen, bleiben für die Sozialpolitik zwei konventionelle und ein spezifischer Problembereich offen:

- die Beeinflussung der gewünschten Zuwanderung durch (sozial)politische Maßnahmen ist ein spezielles Problem. Hinzu kommen die „Standardprobleme“
- des Aufspürens von Chancennachteilen und von Sicherungslücken von Zuwanderern, sowie

[48] Vgl. *Mayer* (1991), *Blossfeld* (1993); *Müller* und *Haun* (1993).

[49] Allenfalls kann dieser Prozeß durch Hinweise auf (unerwünschte) Nebenwirkungen dieser Zuwanderung(spolitik) argumentativ beeinflußt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– die Analyse der Effizienz, d.h. der Sparsamkeit der Mittelverwendung im Hinblick auf Sicherungsziele.

Vorab sei bereits festgehalten, daß eine Abschätzung der finanziellen Konsequenzen der im folgenden skizzierten zuwandererspezifischen Sozialpolitik hier nicht sinnvoll ist. Die Kosten hängen nicht nur von der genauen Ausgestaltung der Regelungen und der Zahl der Zuwanderer ab, sondern darüber hinaus auch von der spezifischen ökonomischen Lage zum Zeitpunkt ihres Eintreffens. Abschätzungen für die kurze Frist sind sicherlich sinnvoll. Da sie jedoch stark situationsgebunden sind, gehen sie über den Rahmen dieses Überblickbeitrages weit hinaus. Für die lange Frist gilt das oben bereits Ausgeführte: da stetige Zuwanderung hilft, die Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen entscheident zu erleichtern, dürfte dieser positive Effekt die zuwanderungsspezifischen Kosten der Sozial- und Bildungspolitik überwiegen.

1. Sozialpolitische Steuerung der Zuwanderung[50]

Es ist an dieser Stelle nicht möglich – und nicht notwendig – alle Möglichkeiten der Steuerung von Zuwanderungen auszubreiten und zu diskutieren (vgl. *Hauser* 1995; *Straubhaar/Zimmermann* 1992; *Zimmermann* 1993b). Insbesondere kann hier nicht darauf eingegangen werden, ob und inwieweit eine integrierte EU-Zuwanderungspolitik angestrebt werden sollte[51]. Vielmehr soll nur auf Möglichkeiten eingegangen werden, die einen direkten sozialpolitischen Bezug haben.

Um die mit illegalen Aufenthalten verbundenen Probleme möglichst klein zu halten, sollten klare Regelungen gefunden werden, die es ökonomisch motivierten Zuwanderern erlauben, ihre Einreisemöglichkeiten gut kalkulieren zu können (vgl. *Straubhaar* 1992). Eine Zuwanderungspolitik, die Illegalität verhindert, schließt die entsprechenden Sicherungs- und Ausbildungslücken (für Kinder von illegalen Zuwanderern) automatisch. Ebenso werden negative spill-over-Effekte, z.B. auf den Arbeitsmarkt, ebenso wie Sicherheitsdefizite bei Altbürgern durch Kriminalität verhindert.

Die Verbesserung der Informationslage für Zuwanderer bzw. für potentielle Zuwanderer in deren Heimatländer wäre ein optimales Instrument, um Zuwanderungen aufgrund von falschen Erwartungen zu verhindern. Freilich

---

[50] Sowohl der „öffentlich-rechtliche" als auch der „privatwirtschaftliche" Ansatz einer Zuwanderungspolitik, die wachstums- und verteilungspolitische Wirkungen außer acht lassen (vgl. *Straubhaar* 1992), werden hier nicht betrachtet.

[51] Ebenso wie für die Sozialpolitik stellt sich das Problem, daß einheitliche Regelungen in Gebieten, die ökonomisch nicht gleich sind, unterschiedlich wirken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dürfte eine derartige „Propaganda" von offizieller Seite nur begrenzt wirksam sein, da in den Ursprungsländern „schlechte Nachrichten", die regierungsamtlich verkündet werden, nur auf begrenzten Glauben stoßen dürften. Wesentlich mehr Glauben wird bereits ausgewanderten Freunden und Verwandten geschenkt (wahrscheinlich auch „Schlepperbanden"), die tendenziell die Lage im Zielland geschönt beschreiben dürften (vgl. *Berninghaus/Seifert-Vogt* 1991).

Ein Teil der Integrationsprobleme könnte durch eine Forcierung der Erwerbstätigkeit von Grenzgängern, Pendlern und Saisonarbeitnehmern vornehmlich aus Osteuropa gelöst werden (vgl. *BDA* 1992). Für viele potentielle Zuwanderer könnte dies persönlich die bessere Lösung als eine Auswanderung sein, da Pendeln zwar mit hohen immateriellen Kosten verbunden sein kann, aber kein Verlust der kulturellen Identität eintritt. Aber selbst wenn die Pendler selbst das Pendeln nicht als (sozialpolitisches) Problem empfinden, könnte es durch das permanente Einpendeln von niedrigqualifizierten Arbeitnehmern, die sich mit schlechten Arbeitsbedingungen und niedrigem Lohn zufriedengeben, im Zielland zu unerwünschten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Effekten kommen.

Eine drastische Reduktion der Sozialhilfe, die an Asylbewerber ausgezahlt wird, kann Zuwanderung wahrscheinlich bremsen. Allerdings würde dadurch die langfristige ökonomische Attraktivität der BRD für Zuwanderer kaum tangiert (vgl. *Velling* 1993b, S. 260f.). Im Interesse von Zuwanderern sollten auf jeden Fall Leistungsmißbräuche der Sozialhilfe weitgehend verhindert werden, um die Akzeptanz der Zuwanderer bei den Altbürgern zu erhöhen. Wer hocheffektive Kontrollmaßnahmen wie die bundesweit zeitgleiche Auszahlung der Sozialhilfe an Asylbewerber (niemand kann gleichzeitig an zwei Orten sein) als inhuman ablehnt, sollte bedenken, daß ein „starker Staat" auf der anderen Seite notwendig ist (und gefordert wird), um kriminelle Übergriffe gegen Ausländer zu verhindern. Um Leistungsmißbrauch zu minimieren könnten zumindest zentrale Erstaufnahmeprozeduren in jedem Bundesland eingerichtet werden. Im Hinblick auf die Verhinderung von Mißbrauch ist es wahrscheinlich auch hilfreich, mehr Sach- statt Geldleistungen zu gewähren. Wie Analysen in einzelnen Kommunen (z.B. Bielefeld[52]) ergeben haben, sind die Verwaltungskosten für Sachleistungen c.p. allerdings höher als für Geldleistungen (vgl. auch *Becker* 1993).

Von zentraler Bedeutung ist, daß das Aufenthaltsrecht so gestaltet wird, daß möglichst rasch geklärt wird, ob ein Zuwanderer einen langfristig sicheren Aufenthaltsstatus erhält (vgl. auch *Nijkamp/Spieß* 1993). Auf

[52] Vgl. Drucksache 4675/Wahlperiode 1989 - 1994 des Bielefelder Stadtparlaments.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Basis eines sicheren Aufenthaltstitels fällt die solide Integration in den Arbeitsmarkt leichter, da sowohl der Zuwanderer selbst als auch ein Arbeitgeber besser disponieren können. Nicht zuletzt die Erfahrungen mit „Gastarbeitern" in Deutschland haben gezeigt, daß Zuwanderer, die nur mit einem temporären Aufenthalt rechnen und deswegen nicht in ihr Humankapital investieren (ebenso nicht in das ihrer Kinder), ein überdurchschnittlich hohes Arbeitslosigkeitsrisiko gewärtigen müssen. Mangelnde Eingliederung in den Arbeitsmarkt und ein niedriges Qualifikationsniveau erschweren auch die soziale Integration von Zuwanderern.

2. *Herstellung von Chancengleichheit und Schließung von Sicherungslücken*

Das marktwirtschaftliche Steuerungsinstrument „Versicherungsprinzip" hilft bei der Gestaltung einer zuwandererspezifischen Sozialpolitik nur begrenzt weiter, da es nur für die planmäßige Vorsorge bei bekannten Risiken anwendbar ist, jedoch nicht bei Ungewißheit[53]. Gewisse Elemente des Versicherungsprinzips können freilich auch für die Zuwanderungspolitik genutzt werden. Nicht von strategischer Bedeutung, aber im Einzelfall sehr hilfreich wären Nachentrichtungsmöglichkeiten für Rentenanwartschaften, um Altersarmut von Zuwanderern zu verhindern, die erst im mittleren Alter in die Bundesrepublik kommen.

Die Erfahrungen von Einwanderungsländern lehren (vgl. *Carmon* 1993), daß große Zuwanderungswellen den Wohnungsmarkt in der Regel überfordern. Bei Massenzuwanderungen ist eine gezielte staatliche Wohnungsbaupolitik sinnvoll.

Zur Herstellung von Chancengleichheit für Zuwanderer ist das Ausbildungs- und Schulwesen besonders wichtig (vgl. auch *Behringer* et al. 1994). Fremdsprachige erwachsene Zuwanderer sollten Pflicht-Sprachkurse erhalten (vgl. *Carmon* 1993). In Deutschland könnte dies umgesetzt werden, indem die Bundesanstalt für Arbeit, die bislang nur für des Deutschen unkundige Aussiedler gezielte Sprachkurse anbietet, dies auch für Asylbewerber und andere Zuwanderer täte.

Erwachsenen Zuwanderern wird man in vielen Fällen keine „Nachqualifikation" mehr zukommen lassen können, die ihnen ein Bildungsniveau gibt, das ein Altbürger mit gleichen Fähigkeiten erreichen kann. Gleiche Startchancen kann man realistischerweise nur für die Kinder der ersten Zuwanderergeneration anstreben. Dabei ist ebenso auf eine optimale schulische Förderung wie soziale Integration zu achten (vgl. auch *Afheldt* 1993,

---

[53] *Hauser* (1988, S. 156 und S. 170ff.) benennt Außenwanderungen ausdrücklich als nicht versicherbare Risiken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

S. 48). Erfahrungen in den USA deuten an, daß spezielle „Immigrantenschulen" der falsche Weg sind (vgl. *McGuire* 1993). Die Segmentierung der deutschen Schulen in Haupt- und Gesamtschulen, die teilweise überwiegend von ausländischen Kindern besucht werden, und Gymnasien und Privatgymnasien, wobei letztere weitgehend deutschen Schülern vorbehalten sind, deutet derartige Tendenzen jedoch auch in der BRD an (vgl. *Wagner* 1995).

Sowohl für deutsche wie ausländische Eltern, bei denen Vater und Mutter, die selbst nur schlecht qualifiziert sind, aus finanziellen Gründen vollzeiterwerbstätig sein müssen, ist die optimale Förderung der schulischen Leistungen ihrer Kinder ein Problem. Dies dürfte ein wesentlicher Grund für das „soziale Versagen" der Bildungsexpansion sein. Ganztagsschulen könnten einen Weg darstellen, sowohl die Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern zu fördern als auch die Integration von Zuwandererkindern zu fördern. Um Spachprobleme dieser Kinder bei der Einschulung zu minimieren, ist für ausländische Kinder bereits zuvor die materielle Garantie eines Kindergartenplatzes besonders wichtig (vgl. auch *Behringer* et al. 1994, S. 36ff.).

Das Angebot an lokaler Sozialpolitik (z.B. Kinderbetreuungsmöglichkeiten, aber auch später für die soziale Betreuung im Alter[54]) wird in Gemeinden solange suboptimal sein, wie ortsansässige Ausländer nicht stimmberechtigt sind. Ein kommunales Wahlrecht für Ausländer könnte hier weiterhelfen[55]. Darüber hinaus könnten „Anti-Diskriminierungsmaßnahmen, wie sie beispielsweise in Großbritannien gelten, angezeigt sein (vgl. *Oberndörfer/Berndt* 1993, S. 38ff.).

3. Verminderung der direkten und indirekten Kosten von (gegebener) Zuwanderung

Mittellose Zuwanderer müssen nicht zwangsläufig alle Leistungen des Staates als Transfers erhalten. Spezielle Kreditprogramme, für die der Staat Bürgschaften übernehmen müsste, könnten helfen, Zuwanderern genügend Geld für Anschaffungen zur Verfügung zu stellen (vgl. *Wagner* 1989, S. 12). Durch die Rückzahlungspflicht (auch wenn sie realistischerweise in vielen Fällen nicht erfüllt werden würde) wäre die Akzeptanz dieser Unterstützung bei der bereits ansässigen Wohnbevölkerung wahrscheinlich höher als dies bei reinen Transfers erreichbar ist. Als Alternative zu Krediten

---

[54] Vgl. zu diesem bislang wenig beachteten Problem *Samland* (1993).

[55] Am einfachsten wäre das Problem der Partizipation am politischen Prozeß wahrscheinlich durch die Möglichkeit einer Doppel-Staatsbürgerschaft zu lösen, da nicht alle Zuwanderer an einer raschen Einbürgerung interessiert sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

käme eine spezielle „Zuwanderer-Steuer" in Frage. Diese würde nur die erfolgreichen Zuwanderer belasten. Eine derartige „Migrations-Abgabe" könnte nicht nur zur Finanzierung der „Einbürgerungsprogramme" herangezogen werden, sondern aus diesen Mitteln könnten auch die Ursprungsländer entschädigt werden[56].

Da mit der Integration von Zuwanderern insbesondere für die aufnehmende Gemeinde und ihre Bürger kurzfristig Belastungen verbunden sind[57] (hier wird die Konkurrenz um knappe „Clubgüter" besonders deutlich), ist es nicht verwunderlich, daß bloße Appelle für die lokale Akzeptanz von Zuwanderern nicht weiterhelfen und eine rein politisch-juristische Zuteilung von Zuwanderern zu offensichtlich unbefriedigenden Ergebnissen führt (vgl. auch *Briggs* 1993, S. 33). Geht man an dieses Integrationsproblem aus Sicht der theoretischen Volkswirtschaftslehre heran, dann müssen Wege gefunden werden, diejenigen, die die Integrationslast zu tragen haben, für ihre Nutzenverluste zu entschädigen.

Straubhaar (1988) schlägt einen „Kopftransfer" als Entschädigung vor. D.h., daß jeder ansässige Bürger für jeden Zuwanderer vom Staat eine „Zuwandererprämie" gezahlt bekäme. Da diese für alle gleich hoch wäre, würden Niedrigverdiener, die auch im Durchschnitt die höchsten Anpassungslasten zu tragen haben, relativ mehr davon profitieren als Gutverdienende. Freilich stellt sich die Frage, ob eine derartige personenbezogene Zuwanderungsprämie etwas nutzt, wenn im Einzelfall aufgrund der Konkurrenz von Zuwanderern Arbeitslosigkeit und/oder Wohnungsnot eintritt, deren Ausmaß weit höher ist als die „Prämie".

Eine bessere kleinräumige Verteilung der Zuwanderung ist wahrscheinlich wirkungsvoller als personelle Entschädigungen. Das jetzige Verteilungsverfahren für Asylbewerber, das für die Bundesländer Quoten festsetzt, ist aus ökonomisch-sozialer Sicht völlig unsinnig. Bei der intradeutschen Allokation der Zuwanderer sollten ökonomische Überlegungen eine dominierende Rolle spielen (vgl. auch *Schmidt/Zimmermann* 1992, S. 227). Dies gilt sowohl für den Arbeits- wie für den Wohnungsmarkt. Wobei ein besonderes Problem darin liegen dürfte, daß eine gute regionale Arbeitsmarktlage mit einem „engen" Wohnungsmarkt einhergehen kann. Um-

---

[56] Vgl. z.B. *Straubhaar* (1994). Abgabe-Länder könnten beispielsweise dafür entschädigt werden, daß sie öffentliche Mittel zur Ausbildung aufgewendet haben, die sich durch Abwanderung nicht mehr „armortisieren" („fiskalische Externalität"). Theoretisch könnte eine Migrations-Abgabe auch von den Altbürgern verlangt werden, wenn diese – z.B. durch verstärktes Wirtschaftswachstum oder niedrigere Umlagebeiträge zu den Sozialversicherungen – von der Zuwanderung in Form eines positiven externen Effektes profitieren.

[57] Trotz der Übernahme der Kosten, die durch das Asylbewerber-Leistungsgesetz den Gemeinden entstehen, durch die Länder.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gekehrt werden Wohnungen dort besonders leicht zu finden sein, wo Arbeitsplatzmangel herrscht. Es ist deswegen zu überlegen, ob nicht „anreizkompatible“ Mechanismen gefunden werden können. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um ein ähnliches Problem wie die Förderung leistungseingeschränkter Arbeitnehmer.

Einem Vorschlag von *Schellhaaß* (1988) zur Förderung leistungsgeminderter Arbeitnehmer folgend, könnte pro Zuwanderer der aufnehmenden Gemeinde ein Festbetrag gezahlt werden. Dadurch würde für Gemeinden und deren Gewerbe, die besonders günstige Ansiedlungsmöglichkeiten aufweisen, ein Anreiz gegeben, sich um Zuwanderer zu bemühen. Ein derartiges Anreizsystem würde dazu führen, daß jede Gemeinde bei der Entscheidung über die Aufnahme von Zuwanderern gleichermaßen die Engpässe auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt angemessen berücksichtigen würde.

VI. Schluß

Faßt man diesen Aufsatz zusammen, so soll an erster Stelle nochmals betont werden, daß alle Analysen sich nur auf die Migranten selbst und deren „Aufnahmeland“ beziehen. Selbst wenn Migration aus dieser Sicht positiv zu beurteilen ist, kann beim Einbezug des Ursprungslandes, das durch einen „brain drain“ Verluste erleidet, die Bewertung anders ausfallen.

Eine weitere Einschränkung dieses Aufsatzes liegt in der Annahme, daß alle Migranten ausschließlich ökonomisch motiviert seien. Damit soll keineswegs unterstellt werden, daß es keine politischen Flüchtlinge gäbe. Aber eine gezielte Zuwanderungspolitik kann sich immer nur auf ökonomisch motivierte Migranten beziehen. Nur wenn deren Integration zufriedenstellend gelöst wird, werden Flüchtlinge so vorbehaltlos akzeptiert werden, wie dies ethischen Grundsätzen entspricht.

Die Ergebnisse dieses Aufsatzes sollen wie folgt zusammengefaßt werden. Wenn man mit *Hauser* fordert (1993, S. 139), „daß Nichtangepaßtheit an das Aufnahmeland als soziales Risiko von Zuwanderern verstanden und mit Integrationsprogrammen beantwortet werden“ sollte, dann sind kurzfristig neue Aufgaben und Ausgaben des sozialen Sicherungssystems notwendig. Solange die Zuwanderungen sich jedoch in der Größenordnung der letzten Jahre bewegt, dürften diese zuwanderungsspezifischen Ausgaben zumindest mittelfristig durch erhöhte Einnahmen kompensiert werden. Dies gilt auch langfristig, solange der Zwanderungsstrom nicht unterbrochen wird. Freilich ist es aber auch nicht möglich, die „kurzfristige Rentierlichkeit“ der Zuwanderung auszurechnen; beziehungsweise auf der anderen Seite deren Kosten für das Aufnahmeland. Von derartigen Rechnungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann man die Entscheidung über das Ausmaß der – gewünschten – Zuwanderung sicherlich nicht abhängig machen.

Langfristig am wichtigsten ist die Integration der Kinder von Zuwanderern. Dies gilt nicht nur in Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung. Der „Ausländeranteil" einer Bevölkerung wird nicht vom Paßbesitz, sondern vom faktischen Grad der sozialen Integration bestimmt. Bei hohen Zuwandererzahlen ist deswegen eine explizite Integrationspolitik sinnvoll. Da die Akzeptanz von Zuwanderern nicht nur von deren eigenem Bildungsgrad, sondern auch von dem der Inländer abhängig ist, mahnt das Integrationsziel auch daran, sich an die alten sozialpolitischen Forderungen nach Chancengleichheit für alle Kinder zu erinnern.

Chancengleicheit bedeutet nicht nur, daß öffentliche Gelder in das Schulwesen und in die Förderung der Aus- und Weiterbildung fließen müssen. Dazu gehört zuvor bereits die materielle Garantie eines Kindergartenplatzes. Weiterhin ist eine Umstrukturierung der Schulen hin zu Ganztagsschulen sinnvoll. Diese Maßnahmen sind nicht nur eine bildungspolitische, sondern eine ureigene sozialpolitische Aufgabe. Sozial- und Bildungspolitiker sollten deswegen wieder miteinander ins Gespräch kommen. Die Sozialpolitik sollte schließlich auch ganz pragmatisch darauf hinweisen, daß eine gute Ausbildung helfen kann, spätere Ausgaben des sozialen Sicherungssystems zu vermeiden.

Literatur

Afheldt, Horst 1993: Sozialstaat und Zuwanderung, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte", (7), S. 42 - 52.

Assenmacher, Marianne 1993: Integrationsprozesse von Zuwanderern am Arbeitsmarkt – Aussiedler und Übersiedler, in: ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/1993, S. 4 - 22.

Baker, David/*Lenhardt,* Gero 1991: Natonalismus und Arbeitsmarktintegration in der BRD (alt), in: Zeitschrift für Soziologie, 20 (6), S. 463 - 478.

Barabas, Gyorgy et al. 1992: Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung, 1988 bis 1992, in: RWI-Mitteilungen, 43 (2), S. 133 - 154.

Baron, Stefan 1993: Über Einwanderung, in: Wirtschaftswoche, (12), S. 3.

Becker, Joachim 1993: Die Städte sind überfordert – Kommunale Erfahrungen mit Asylbewerbern, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte", (7), S. 53 - 59.

Behringer, Friederike/*Jeschek,* Wolfgang 1993: Zugang zur Bildung, Bildungsbeteiligungen und Ausgaben für Bildung, DIW-Beiträge zur Strukturforschung Nr. 139, Berlin.

Behringer, Friederike/*Jeschek,* Wolfgang/*Wagner,* Gert 1994: Ausländerintegration und Bildungspolitik, in: DIW-Wochenbericht, 61 (3), S. 33 - 38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Berninghaus, Siegfried/*Seifert-Vogt,* Hans Günther 1991: A temporary equilibrium model for international migration, in: Journal of Population Economics, 4 (1), S. 13 - 36.

Blanke, Bernhard (Hrsg.) 1993: Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen.

Blomquist, Glenn C./*Berger,* Mark C./*Hoehn,* John P. 1988: New Estimates of Quality of Life in Urban Areas, in: The American Economic Review, 78 (1), S. 89 - 107.

Blossfeld, Hans-Peter 1993: Changes in Educational Opportunities in the Federal Republic of Germany, in: Shavit und Blossfeld, S. 51 - 74.

Böhlefeld, Udo 1992: Werkverträge öffnen illegaler Leiharbeit Tür und Tor, in: Die Mitbestimmung, (12), S. 32 - 33.

Böhning, Wolf-Rüdiger 1992: Ansätze einer integrierten Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik, in: Sozialer Fortschritt, 41 (11), S. 274 - 277.

Borjas, George J. 1985: The Self-Employment of Immigrants, IRP Discussion Paper No. 783 - 85, Madison.

— 1990: Friends or Strangers – The Impact on the U.S. Economy, New York.

— 1993: The Intergenerational Mobility of Immigrants, in: Journal of Labor Economics, 11 (1,1), S. 113 - 135.

Börsch-Supan, Axel 1994: Migration, Social Security Systems, and Public Finance, Referat auf der Hallenser Tagung des Ausschusses für Bevölkerungsökonomie, Manuskript, Mannheim.

Brezis, Elise S./*Krugman,* Paul 1993: Immigration, Investment, and Real Wages, NBER Working Paper No. 4563, Cambridge, Mass.

Briggs, Vernon M. 1993: Immigration Policy – A Tool of Labor Economics?, in: Public Policy Letter, (7), S. 9 - 38.

Bundesminister des Inneren 1989: Wegweiser für Aussiedler, 17. Auflage (Januar 1989), Bonn.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 1991: Übersicht über die soziale Sicherheit, 2. Aufl., Bonn.

— 1990: Sozialbericht, Bonn.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1992: Ausländerbeschäftigung in Deutschland – Grundsätze und Empfehlungen der Arbeitgeber, Köln.

Buttler, Günter 1993: Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung und Einwanderung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (7), S. 444 - 445.

Buttler, Günter/*Winterstein,* Helmut/*Jäger,* Norbert 1989: Aussiedler – Ein Gewinn oder Verlust für das System der sozialen Sicherung? in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 8 - 9.

Carmon, Naomi (Hg.) 1993: Immigrants – Liability or Asset? Innovative Research and Policy, Collected Papers submitted to the International Workshop on Immigrant Absorption, 30. Mai bis 2. Juni 1993, Eigenverlag, Haifa.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Charney, Alberta H. 1993: Migration and the Public Sector – A Survey, in: Regional Studies 27 (4), S. 313 - 326.

Clark, William A. V. 1993: Immigration and Integration – Lessons from Southern California, in: Carmon, S. 41 - 67.

Cornes, Richard/*Sandler,* Todd 1986: The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge.

Damton, John 1993: Western Europe is Ending Its Welcome to Immigrants, in: The New York Times, 142 (49419), S. 1 und S. A 8.

Deininger, Dieter 1992: Sozialhilfeempfänger 1990, in: Wirtschaft und Statistik, (5), S. 299 - 310.

DeJong, Gordon F./*Fawcett,* James T. 1981: Motivations for Migration – An Assessment and a Value-Expectancy Research Model, in: DeJong und Gardner, S. 13 - 58.

DeJong, Gordon F./Gardner, Robert W. (Hrsg.) 1981: Migration Decision Making, New York.

DeNew, John P./*Zimmermannn,* Klaus F. 1993: Blue Collar Labor Vulerability – Wage Impacts of Migration, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 93 - 22, München.

Deutsches Rotes Kreuz o.J.: Wegweiser für Aussiedler in Nordrhein-Westfalen (1993), Münster.

Dinkel, Reiner H./*Lebok,* Uwe 1992: Könnten durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Zusatzlasten der Sozialen Sicherung aufgehalten oder gemildert werden?, in: Deutsche Rentenversicherung, (6), S. 388 - 400.

—/— 1993: Wie wirkt Zuwanderung auf die Krankenhausfallzahlen?, in: Arbeit und Sozialpolitik, (11 - 12), S. 43 - 47.

Duncan, Greg et al. 1992: No Pain, No Gain?, Ms., Ann Arbor u.a.

Dustmann, Christian 1992: Do We Stay or Not? Return Intentions of Temporary Migrants, EUI Working Paper ECO No. 92/94, Florenz.

— 1993: Earning Adjustment of Temporary Migrants, in: Journal of Population Economics, 6 (2), S. 153 - 168.

— 1993: Speaking Fluency, Writing Fluency and Earnings of Migrants, Discussion Paper No. 264 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Bielefeld.

Elkeles, Thomas/*Seifert,* Wolfgang 1993: Migration und Gesundheit, in: Sozialer Fortschritt, 42 (10), S. 235 - 241.

Engels, Wolfram 1988: Zur Begründung und zur Utopie des Wohlfahrtsstaates, in: G. Rolf et al., S. 312 - 338.

Erasmy, Walter Martin 1993: Wie Arbeitgeber rechtlich reagieren können, in: Arbeitgeber, 45 (20), S. 721 - 724.

Faist, Thomas 1993: Inklusion und Exklusion von Immigranten – Der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, in: ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/1993, S. 28 - 57.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fassmann, Heinz/*Münz,* Rainer 1992: Patterns and Trends of Migration in Western Europe, in: Population and Development Review, 18, S. 457 - 480.

Felderer, Bernhard 1990: Konsequenzen von Ost-West-Wanderungen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 39 (3), S. 387 - 395.

— 1993a: Can Immigration Policy Help to Stabilize Social Security Systems?, Ms., Bochum und Wien.

— 1993b: Immigration, Labor Market and Structural Adjustment – The Case of Germany, Ms., Bochum und Wien.

Flassbeck, Heiner 1988: Zins und Wechselkurs, Tübingen.

Franz, Wolfgang 1993: Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik, Diskussionspapier 3 - 1993 des Forschungsschwerpunkts „Internationale Arbeitsmarktforschung", Konstanz.

Freeman, Gary P. 1986: Migration and the Political Economy of the Welfare State, in: The Annals of the American Acadamy, S. 51 - 63.

Friehe, Heinz-Josef 1981: Die „Wartezeit-Regelung" für Asylbewerber vor und nach Änderungen von Arbeitsförderungsgesetz und Arbeitserlaubnisverordnung, in: ZAR, (4), S. 172 - 178.

Gassner, Hartmut 1992: Die Aussiedlerpolitik der Bundesregierung, in: Sozialer Fortschritt, 41 (11), S. 256 - 258.

Gehrig, Anette et al. 1992: Mass Migration, and Fiscal Migration Policy, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 92 - 15, München.

Gieseck, Arne et al. 1992: Implikationen der Zuwanderung aus Ost- und Südeuropa für die öffentlichen Finanzen und das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik, in: Sozialer Fortschritt, 41 (11), S. 271 - 274.

Gieseck, Arne et al. 1993: Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte" (7), S. 29 - 41.

Ginsberg, Yona 1993: Changes in Absorption and Housing Policies in Israel – Do They Make a Difference?, Ms., Ramat- Gan/Israel.

Goebels, Karl-Heinz 1992: Die Stellung der Gewerkschaften zu den Problemen der Zuwanderung aus Ost/Südeuropa, in: Sozialer Fortschritt, 41 (11), S. 258 - 260.

Goldin, Claudia 1993: The Political Economy of Immigration Restiction in the United States – 1890 to 1921, NBER Working Paper No. 4345, Cambridge, Mass.

Greenwood, Michael J. 1993: Migration – A Review, in: Regional Studies, 27 (4), S. 295 - 296.

Greenwood, Michael J. et al. 1991: Migration, Regional Equilibrium, and the Estimation of Compensating Differentials, in: The American Economic Review, 81 (5), S. 1382 - 1390.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Greenwood, Michael J./*McDowell,* John 1991: Differential Economic Opportunity, Transferability of Skills, and Immigration to the United States and Canada, in: The Review of Economics and Statistics, S. 612 - 623.

Günter, Hans 1973: Sozialpolitik und post-industrielle Gesellschaft, in: Soziale Welt, 24 (1), S. 1 - 24.

Haberland, J. 1989: Die Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderern, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 69 (3), S. 75 - 81.

Habich, Roland et al. 1991: Armut und Reichtum – Ist die BRD eine Zweidrittelgesellschaft?, in: U. Rendtel und G. Wagner (Hrsg.), Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984, Frankfurt und New York, S. 488 - 509.

Hager, Bodo 1985: Zum Problem der Akkulturation von Arbeitsmigranten und ausländischen Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 65 (6), S. 200 - 202.

Hasson, Shiomo 1993: The Settlement Process of Immigrants from the Former Soviet Union, in: Carmon, S. 489 - 523.

Hauser, Richard 1988: Zum Problem der Verläßlichkeit staatlicher Produktion von Sicherheit bei langen Zeiträumen, in: Rolf et al., S. 147 - 193.

— 1993: Verteilungsgerechtigkeit im Vordergrund, in: Soziale Sicherung, 42 (5), S. 134 - 139.

— 1995: Strategien einer kohärenten Einwanderungspolitik, in: D. Döring und R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherung in Gefahr, Frankfurt (im Druck).

Hauser, Richard/*Hübinger,* Werner 1993: Arme unter uns, Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, 2. Auflage, Freiburg.

Heilig, Gerhard K. 1993: Der Einfluß grenzüberschreitender Migration auf die Bevölkerungsstruktur, in: B. Schäfers, S. 135 - 144.

Heimann, Eduard 1929: Soziale Theorie des Kapitalismus – Theorie der Sozialpolitik, Tübingen (zitiert nach der Frankfurter Ausgabe von 1980).

Heinelt, Hubert 1993: Die aktuelle Zuwanderung – eine Herausforderung für den Wohlfahrtsstaat, in: B. Blanke, S. 275 - 300.

Hennig/Kühl/Heuer 1992: AFG, Bd. I (mit Kommentaren), Kommentator-Verlag.

Hercowitz, Zvi et al. 1993: Immigration and Growth Under Imperfect Capital Mobility – The Case of Israel, The Sackler Institute of Economic Studies Working Paper 12 - 93, Tel Aviv.

Hercowitz, Zvi/*Rubin-Mevidor,* Leora 1993: On the Macrooeconomic Effects of Immigration – The Case of Israel, in: Carmon, S. 379 - 416.

Hermann, Helga 1992: Vom Gastarbeiter zum Wirtschaftsfaktor – Ausländische Zuwanderer in Deutschland, in: forum demographie und politik, (2), S. 8 - 26.

— 1994: Junge Ausländer in Schule und Ausbildung, in: Arbeitgeber, 46 (2), S. 62 - 64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hoerder, Dirk 1992: Einzellösungen kommen zu spät und helfen nicht – Plädoyer für ein Zuwanderungsgesetz auf der Grundlage der Erfahrungen in den USA und Kanada, in: Frankfurter Rundschau, (297), (22.11.1992), S. 16.

Hoffmann-Nowottny, Hans-Joachim 1993: Weltmigration – eine soziologische Analyse, in: Kählin und Moser, S. 57 - 68.

Hönekopp, Elmar 1991: Ost-West-Wanderungen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24 (1).

Huber, Berthold 1988: Asylbewerber im Sozialhilferecht, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 68 (8), S. 251 - 257.

Jasso, Guillermina/*Rosenzweig,* Mark R. 1990: The New Chosen People – Immigrants in the United States, New York.

Jayassuriya, Lksiri 1993: Immigration and Settlement in Australian. An Overview and Critique of Multiculturalism. in: Carmon, S. 451 - 485.

Jeschek, Wolfgang 1993: Schul- und Berufsausbildung junger Ausländer, in: DIW-Wochenbericht, 60 (21).

Jordan, Mary 1993: 90 Million Lack Simple Literacy – Survey Sounds Alarm Over U.S. Failings in Reading, Arithmetic, in: The Washington Post, 116 (278) (9.9.93), S. A1 und S. A15.

Juffras, Jason/*Sawhill,* Isabel V. 1989: Financing Human Capital, The Urban Institute Discussion Paper, Washington D.C.

Kählin, Walter/*Moser,* Rupert (Hrsg.) 1993: Migration aus der Dritten Welt, 3. Auflage, Bern u.a.

Kaltefleiter, Werner 1993: Ausländerfeindlichkeit ist vermeidbar, in: Handelsblatt, (253) (3.12.93), S. 2.

Kannengießer, Rudolf (Hg.) 1992: Blüm bekämpft illegale Ausländerarbeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, (292) (16.12.92), S. 15.

King, Michael 1993: Muslims in Europe – A New Identity for Islam, EUI Working Papers in European Cultural Studies No. 93/1, Florenz.

Kirschten, Dirk 1993: Catch-up Ball, in: National Journal, 25 (32), S. 1976 - 1979.

Klevmarken, N. Anders 1993: Demographics and the Dynamics of Earnings, in: Journal of Population Economics (6) 2, S. 105 - 122.

Klos, Hans-Peter 1992: Integration der Einwanderer aus Ost/Südeuropa in den deutschen Arbeitsmarkt, in: Sozialer Fortschritt, 41 (11), S. 261 - 270.

Kocher, Paul A. 1991: Die Theorie optimaler Währungsräume – Beurteilung für die Adäquanz eines Wechselkursregimes, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 38 (5 - 6), S. 625 - 633.

Koller, Barbara 1992: Integration in die Arbeitswelt im Westen – Zur beruflichen Eingliederung von Übersiedlern aus der ehemaligen DDR, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 25 (2), S. 168 - 191.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kommission Demographischer Wandel / Seniorenpolitik beim SPD-Parteivorstand 1992: Einwanderungspolitik als Zukunftsinvestition, in: forum demographie und politik, (2), S. 27 - 34.

Körner, Heiko 1993: Die Ost-West-Migration – Eine neue Völkerwanderung. In: Wirtschaftsdienst, 73 (2), S. 79 - 85.

Kumar, Rishi 1977: Move On Nonwhite Migration, Welfare Levels and the Political Process, in: The Scandinavian Journal of Economics, 79 (4), S. 151 - 154.

Lampert, Heinz 1980: Sozialpolitik, Berlin u.a.

Leder, Helmut 1991: EU-Recht und zwischenstaatliche Abkommen, in: BMA, S. 507 - 522.

Lenhardt, Gero 1993: Ausländische Arbeitskräfte und Arbeitsmarktintegration, in: ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/1993, S. 23 - 27.

Lieberson, Stanley 1993: Earlier Immigration to the Unites States – Historical Clues for Current Issues of Absorption, in: Carmon, S. 135 - 151.

Lien, Dan Hsiang Donald 1993: Asymetric Information and the Brain Drain, in: Journal of Population Economics, 6 (2), S. 169 - 180.

Linder, Peter 1992: Asylanten in der Sozialhilfe, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, (11), S. 576 - 581.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang 1993: Illegal ist billiger, in: die tageszeitung (16.7.1993), S. 10.

Marschall, Dieter 1991: Hilfen für Aussiedler, in: BMA, S. 479 - 487.

Masing, Johannes 1993: Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz, in: B. Blanke, S. 239 - 258.

Mayer, Karl Ulrich 1991: Lebensverlauf und Bildung, in: Unterrichtswissenschaft, 19 (4), S. 313 - 332.

McDowell, John M./*Singell* Jr., Larry D. 1993: An Asessment of the Human Capital Content of International Migrants – An Application, in: Regional Studies, 27 (4), S. 351 - 363.

McGuire, Styker 1993: Immigrant Schools – The Wrong Lessons, in: Newsweek (9.8.93) S. 23.

Meisenheimer II, Joseph R. 1992: How do immigrants fare in the U.S. labor market?, in: Monthly Labor Review, (12), S. 3 - 19.

Meran, Georg/*Prinz,* Aloys 1995: Competitive or Cooperative Welfare Policies in Europe?, in: N. Ott und G. Wagner (Hg.), Inequality and Poverty in Europe, Berlin u.a.

Merkle, Lucie/*Zimmermann,* Klaus F. (1991): Savings, Remittances, and Return Migration. Beiträge. In: Economic Letters (38), S. 77 - 81.

Meulemann, Heiner 1992: Expansion ohne Folgen? Bildungschancen und sozialer Wandel in der Bundesrepublik, in: W. Glatzer (Hg.), Entwicklungstendenzen der Sozialstruktur, Frankfurt/New York, S. 123 - 157.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Milne, William J. 1993: Macroeconomic Influence on Migration, in: Regional Studies, 27 (4), S. 365 - 373.

Morgentau, Tom et al. 1993: America – Still a Melting Pot?, in: Newsweek (9.8.93) S. 16 - 23.

Mühlum, Albert 1993: Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten – Globale und nationale Dilemata, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte", (7), S. 3 - 15.

Müller, Walter und Dietmar Haun 1993: Bildungsexpansion und Bildungsgleichheit, in: H. Meulemann und A. Elting-Camus (Hg.), 26. Deutscher Soziologentag „Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa" – Sektionen, Arbeits- und Ad hoc-Gruppen, Opladen, S. 334 - 338.

Münch, Ursula 1993: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 2. aktualisierte Auflage, Opladen.

Münz, Rainer 1994: Zur Gegenwart und Zukunft der europäischen Ost-West-Wanderung, Referat auf der 28. Arbeitstagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft in Bochum, Ms., Berlin.

Nees, Albin 1982: Aktuelle Probleme der Träger der Sozialhilfe bei der Gewährung von Sozialhilfe für Asylbewerber, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 62 (8), S. 247 - 252.

Neumann, Helmut 1991: Staatliche Regulierung betrieblicher Beschäftigungspolitik, Frankfurt und New York.

Neumann, Lothar F./*Schaper,* Klaus 1990: Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Frankfurt und New York.

Nijkamp, Peter/*Spiess,* Katharina 1993: International Migration in Europe – Critical Success Absorption Factors, TRACE Discussion Paper TI 93 - 248, Amsterdam.

—/— 1994: International Migration in Western Europe – Macro Trends in the Past, the Present and the Future, in: Current Politics and Economics of Europe 3 (3/4).

o.V. (dpa) 1992: 295 Kommunen klagen gegen Asylzuweisung, in: Süddeutsche Zeitung, (292) (18.12.92), S. 6.

o.V. 1993: Arbeitserlaubnis für DDR-Vertragsarbeiter, in: die tageszeitung, 17.7.1993, S. 4.

Oberndörfer, Dieter/*Berndt,* Uwe 1993: Einwanderungs- und Eingliederungspolitik als Gestaltungsaufgabe, 2. Auflage, Gütersloh.

OECD 1993, SOPEMI – Report 1992, Paris.

Petzina, Dietmar 1994: Ausländerintegration im Ruhrgebiet – einige Lehren aus der Geschichte, Diskussionspapier Nr. 94 - 03 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität, Bochum.

Pfeiffer, Ulrich 1993: Wohnen für alle – Ein Beitrag zur Diskussion des Wohnungsproblems in Deutschland, Bonn.

Pischke, Jörn-Steffen 1992: Assimilation and the Earnings of Guestworkers in Germany, ZEW-Discussion Paper 92 - 17, Mannheim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pischke, Jörn-Steffen/*Velling,* Johannes 1993: Ausländische Werksvertragsarbeitnehmer am Bau – Bauboom oder Verdrängungswettbewerb?, ZEW Diskussionspapier 93 - 15, Mannheim.

—/— 1994: Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Migration – eine empirische Evaluation, Referat auf der 28. Arbeitstagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft in Bochum, Ms., Cambridge/Mass./Mannheim.

Plane, David A. 1993: Demographic Influences on Migration, in: Regional Studies, 27 (4), S. 375 - 383.

Pomfrer, John 1993: Exodus in Europe, The Washington Post National Weekly Edition, August 2 - 8, 1993, S. 6 - 7.

Preuß, Ulrich K. (Hrsg.) 1993: Staatsbürgerschaft und Zuwanderung, ZERP-Diskussionspapier 5/93, Bremen.

Priemus, Hugo 1993: Large Immigration Waves – The Impacts on Housing Provisions and Housing Policy, in: Carmon, S. 525 - 539.

Rahmann, Bernd/*Rürup,* Bert 1975: Die Obergrenze der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 131, S. 162 - 169.

Regneri, Elisabeth 1993: Kommunale Modelle zur Interessenvertretung für Kinder – Ziele, Handlungsmöglichkeiten und -grenzen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 38 (3), S. 133 - 165.

Reifled, Helmut 1992: Nehmen uns die Ausländer die Arbeitsplätze weg?, in: Arbeitgeber, 23 (44), S. 925 - 926.

Rittstieg, Helmut und Gerard C. Rowe 1992: Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung, Baden-Baden.

Ritzen, Josef M. M./*van Dalen,* Hendrik P. 1992: The Economic Consequences of Selective Immigration Policies, in: K. F. Zimmermann, S. 231 - 264.

Rolf, Gabriele/*Spahn,* P. Bernd/*Wagner,* Gert (Hrsg.) 1988, Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt/New York.

Ronge, Volker 1992: Ost-West-Wanderung nach Deutschland, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte", (7), S. 16 - 28.

— 1985: DDR-Bürger im Westen, Wuppertal.

Röseler, Sibylle/*Vogel,* Dita 1993: Illegale Zuwanderer – ein Problem für die Sozialpolitik?, ZeS – Arbeitspapier Nr. 1/93, Bremen.

Samland, Detlev 1993: Alt werden in der Fremde – Migranten in der europäischen Gemeinschaft, in: forum demographie und politik, (4), S. 141 - 153.

Schäfers, Bernhard (Hg.) 1993: Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa, Frankfurt/New York.

Schellhaaß, Horst-Manfred 1988: Arbeitsmarktkompatible Versicherungssysteme, in: G. Rolf et al., S. 99 - 115.

Scheremet, Wolfgang/*Schupp,* Jürgen 1991: Pendler und Migration – Zur Arbeitskräftemobilität in Ostdeutschland, DIW Diskussionspapier Nr. 36, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schmalz-Jacobsen, Cornelia et al. 1993: Einwanderung – und dann?, München.

Schmidt, Christoph M. 1992a: Immigration Countries and Migration Research – The Case of Germany, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 92 - 09, München.

— 1992b: The Earnings Dynamics of Immigrant Labor. Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 92 - 28, München.

— 1992c: Country-of-Origin Differences in the Earnings of Immigrants, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 92 - 29, München.

— 1994: Country-of-Origin, Family Structure and Return Migration, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, (1 - 2).

Schmidt, Christoph M./*Zimmermann,* Klaus F. 1992: Migration Pressure in Germany – Past and Future, in: K. F. Zimmerman, S. 201 - 230.

Schöck, Heinz/*Gebauer,* Michael 1991: Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Schoser, Franz 1993: Gesteuerte Einwanderung als Zukunftsinvestition, in: H.-U. Klose (Hg.), Altern hat Zukunft, Opladen, S. 163 - 175.

Schulte, Bernd 1992: Die soziale Sicherheit der Personen, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, Rentenrecht, in: Soziales Europa, (3), S. 55 - 64.

Schulz, Erika 1991: Die Wanderungen ins Bundesgebiet seit 1984, DIW Diskussionspapier Nr. 28, Berlin.

— 1993a: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040, in: DIW-Wochenbericht, 60 (29), S. 393 - 404.

— 1993b: Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland bis zum Jahre 2010, in: DIW-Wochenbericht, 60 (42), S. 598 - 608.

— 1994: Der Einfluß verstärkter Wanderungen auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, in: forum demographie und politik, (5).

Schulz, Erika/*Rendtel,* Ulrich/*Schupp,* Jürgen/*Wagner,* Gert 1993: Das Zuwanderungsproblem in Wiederholungsbefragungen am Beispiel des Sozio-oekonomischen Panels, DIW Diskussionspapier Nr. 71, Berlin.

Schumann, Karl F. et al. 1990: Integration von Zuwanderern aus der DDR, in: Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 133, S. 249 - 263.

Schuth, Wolfgang 1986: Anmerkungen zur sozialen Beratung und Betreuung ausländischer Flüchtlinge, in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen, (10), S. 217 - 221.

Seifert, Wolfgang 1992a: Soziale Lage von Ausländern. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1992 – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 526 - 535.

— 1992b: Die zweite Ausländergeneration in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsycholgie, 44 (4), S. 677 - 696.

— 1993: Arbeitsmarktsegmentation Mobilitätskarriere für ausländische Arbeitnehmer? WZB Diskussionspapier Nr. P93 - 102, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Seifert-Vogt, Hans Günther 1989: An Economic Model of Guest-Worker Migrations to and from the FRG Based on Individual Decision. Theoretical Approach, Diskussionsbeiträge Nr. II-85 des Sonderforschungsbereichs 178 „Internationalisierung der Wirtschaft", Konstanz.

Seiler, Diana 1993: Zu den Problemen und Herausforderungen von Zuwanderung für den Sozialstaat, in: Zeitschrift für Sozialreform, 38 (3), S. 184 - 195.

Shavit, Yossi/*Blossfeld,* Hans-Peter (Hg.) 1993: Persistent Inequality – Changing Educational Attainment in Thirteen Countries, Boulder u.a.

Siebert, Horst 1993: Internationale Wanderungsbewegungen – Erklärungsansätze und Gestaltungsfragen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 129 (3), S. 229 - 255.

Sieveking, Klaus 1989: Die Instrumentalisierung des Sozialrechts für ausländerpolitische Zwecke, in: A. Görlitz und R. Voigt (Hrsg.), Rechtspolitologie und Rechtspolitik, Pfaffenweiler, S. 143 - 219.

— 1993: Die sozialrechtliche Stellung von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/1993, Bremen.

Sievers, Olaf 1992: Geld, das man nicht herstellen kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (225) (26.9.1992), S. 13.

Simon, Julian L. 1993: The Nativists are Wrong, in: The Wall Street Journal (4.8.1993), S. 2.

Sontag, Deborah 1993: Report Cites Mistreatment of Immigrants, in: The New York Times, 142 (49421), S. B1 und B8.

Southwick, Lawrence Jr. 1981: Public Welfare Programs and Recipient Migration, in: Growth and Change, 12 (4), S. 22 - 32.

Speare, Alden 1971: A Cost-Benefit Model of Rural to Urban Migration in Taiwan, in: Population Studies, 25 (1), S. 117 - 130.

Spiegel, Yossef 1993: Rawlsian Optimal Population Size, in: Journal of Population Economies, 6 (4), S. 363 - 373.

Sprink, Joachim/*Hellmann,* Wolfgang 1988: Aussiedler aus dem Osten – Chance oder Last?, in: Dresdner Bank Wirtschaftsberichte, (3), S. 1 - 3.

Stark, Oded 1991: The Migration of Labor, Cambridge.

Steinmann, Gunter 1994: Die Entwicklung des Ausländeranteils in Deutschland, Referat auf der Hallenser Tagung des Ausschusses für Bevölkerungsökonomie, Ms., Halle.

Stiglitz, Joseph E. 1988: Economics of the Public Sector, 2. Auflage, New York/London.

Stobbe, Alfred 1991: Mikroökonomik, 2. Auflage, Berlin u.a.

Straubhaar, Thomas 1988: On the Economics of International Labor Migration, Bern/Stuttgart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— 1992: Immigration und Sozialpolitik in internationaler Perspektive, Beitrag zum Workshop „Zuwanderung und Sozialpolitik", Bremen, 26. – 27.11.1992, Ms., Hamburg.

— 1994: Das Konzept der Migrationsabgabe, Referat auf der Hallenser Tagung des Ausschusses für Bevölkerungsökonomie, Ms., Hamburg.

Straubhaar, Thomas/*Dhima,* Giorgio 1993: Ursachen der Migration aus ökonomischer Sicht, in: Kählin und Moser, S. 93 - 120.

Straubhaar, Thomas/*Zimmermann,* Klaus F. 1992a: Towards an European Migration Policy, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 92 - 02, München.

—/— 1992b: Immigration and the European Community, in: Eurostat (Hrsg.), Conference Proceedings „Human Resources in Europe", Luxembourg.

Summer, Anita, A./*Wolfe,* Barbara L. 1989: Which School Resources Help Learning? Efficiency and Equity in Philadelphia Public Schools, in: E. C. Kienzle (Hrsg.), Study Guide and Readings for Stiglitz's Economics of the Public Sector, 2. Auflage, New York/London, S. 198 - 207.

Süskind, Martin E. 1992: Was wird mit den „Illegalen?", in: Süddeutsche Zeitung, (284) (9.12.1992), S. 6.

Tcha, Moon Joong 1993a: Altruism, Conflict and the Migration Decision, Discussion Paper 93.04 of the Economic Research Centre, The University of Western Australia, o.O.

— 1993b: Altruistic Migration – Evidence from Korea and the USA, Discussion Paper 93.07 of the Economic Research Centre, The University of Western Australia, o.O.

Thomas, Rich/*Murr,* Andrew 1993: The Economic Cost of Immigration, in: Newsweek (9.8.1993), S. 18 - 19.

Tränhardt, Dietrich 1988: Die Bundesrepublik Deutschland – ein unerklärtes Einwanderungsland, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte" (24), S. 3 - 13.

Ulrich, Ralf 1992: Der Einfluß der Zuwanderung auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Deutschland, in: Acta Demographica, S. 189 - 208.

Velling, Johannes 1993a: Schengen, Dublin und Maastricht – Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Immigrationspolitik, ZEW Diskussionspapier 93 - 11, Mannheim.

— 1993b: Europäische Migrationspolitik – die bloße Antwort auf den Binnenraum ohne Grenzen oder Zeichen der europäischen Integration?, in: ZEW-Wirtschaftsanalysen, 1 (2), S. 237 - 365.

— 1994: Immigration to Germany in the Seventies and Eighties – The Role of Family Reunification, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, (1 - 2).

Velling, Johannes/*Woydt,* Malte 1993: Die Migrationspolitiken in ausgewählten Industriestaaten – Ein synoptischer Vergleich – Deutschland – Frankreich – Italien – Spanien – Kanada, Ms., Mannheim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vogel, Dita 1992: Kindergeldzahlungen an Deutsche und Ausländer, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/92.

— 1993: Zuwanderungspolitische Steuerungsinstrumente und ihr Einfluß auf das Sozialbudget – Ein systematischer Problemaufriß, in: Zeitschrift für Sozialreform, 39 (1), S. 1 - 19.

Vosgerau, Hans-Jürgen 1991: Migration als wirtschaftsethisches Problem, Diskussionsbeiträge des Sfb 178 „Internationalisierung der Wirtschaft" XX II – Nr. 161, Konstanz.

— Normative Aspekte internationaler Migrationen, in: H. Hesse (Hg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Berlin, S. 401 - 412.

Wagner, Gert 1984: Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/New York.

— 1989: Relevanz von Bevölkerungsprognosen als Grundlage wohlfahrtsstaatlicher Politik, in: Stefan Hradil (Hrsg.), Der betreute Mensch (Soziologen-Korrespondenz Nr. 13), München, S. 1 - 23.

— 1992: Strukturveränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft als Anstöße zur Diskussion um die Mindestsicherung im Alter in Deutschland, in: W. Schmähl (Hrsg.), Mindestsicherung im Alter, Frankfurt/New York, S. 190 - 217.

— 1995: Chancengleichheit – Nicht nur ein Problem für Zuwanderer, in: D. Döring und R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt (im Druck).

Wagner, Gert/*Preißl,* Brigitte 1990: Perspektiven der funktionalen und der personellen Einkommensverteilung, in: W. Engels (Hrsg.), Arbeit und Einkommensverteilung in der Informationsgesellschaft der Zukunft, Heidelberg, S. 61 - 76.

Walther, Rudolf 1994: Die Erfindung der Vergangenheit durch die Gegenwart, in: DIE ZEIT, (3), S. 48.

Weiner, Myron 1993: The Politics of Immigration Absorption – A Comparative Perspective, in: Carmon, S. 153 - 176.

Weisser, Gerhard 1953: Grundsätze der Verteilungspolitik, Vortrag an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin (Zitiert nach dem Nachdruck in B. Külp und W. Schreiber (Hg.), Soziale Sicherheit, Köln/Berlin 1971, S. 110 - 135).

Welsh, Jennifer M. 1993: A Peoples Europe? European Citizenship and European Identity, EUI Working Papers in European Cultural Studies No. 93/2, Florenz.

Wiegand, Erich 1984: Die Inanspruchnahme ausgewählter Sozialleistungen durch Ausländer – Ergebnisse der Ausländerumfrage 1982, Sfb 3-Arbeitspapier Nr 134.

— 1987: Sprachkenntnisse von Ausländern, in: H.-J. Krupp und U. Hanefeld (Hrsg.): Analysen 1987, Frankfurt/M./New York, S. 196 - 215.

— 1988: Indikatoren der gesellschaftlichen Eingliederung von Ausländern, in: H. J. Krupp, und J. Schupp (Hrsg.): Daten 1987, Frankfurt/M./New York, S. 268 - 288.

— 1993: Ausländerfeindlichkeit in der Festung Europa, in: ISI (Informationsdienst Soziale Indikatoren) (9), S. 1 - 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wingen, Max 1992: Perspektiven der demographischen Entwicklung und die Erfüllung sozialer Aufgaben, Berlin u.a.

Winkelmann, Rainer/*Zimmermann,* Klaus F. 1992: Ageing, Migration and Labour Mobility, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 92 - 10, München.

Wollenschläger, Michael 1993: Konturen einer Einwanderungsgesetzgebung, in: B. Blanke, S. 259 - 274.

Wright, Robert E./*Maxim,* Paul S. 1993: Immigration Policy and Immigrant Quality, in: Journal of Population Economics, 6 (4), S. 337 - 352.

Zapf, Wolfgang et al. 1978: Individualisierung und Sicherheit, München.

Zimmermann, Klaus F. 1987: Eine ökonomische Theorie von Familie und Bevölkerungsentwicklung, in: Der Bürger im Staat, 37, S. 144 - 149.

— 1992a: Industrial Restructuring, Unemployment and Migration, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Nr. 92 - 11, München.

— 1992b: Migration Pressure in Germany – Past and Future, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 91 - 24, München.

— (Hrsg.) 1992c: Migration and Economic Development, Berlin u.a.

— 1993a: Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 93 - 16, München.

— 1993b: Immigration Policies in European. An Overview, Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 93 - 20, München.

Zwiedineck-Südenhorst, Otto von 1911: Sozialpolitik, Leipzig/Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialpartnerschaft in einem vereinten Europa

Eine neo-korporatistische Analyse

Von *Joachim Genosko,* Ingolstadt

I. Zur Abgrenzung der Fragestellung

Die Arbeiten über das Für und Wider, die Stärken und Schwächen von Sozialpartnerschaft, insbesondere von deren österreichischen Spielart, sind Legion (vgl. z.B. *Sanmann* (1977); *Marko* (1992), S. 430ff., FN 4). Wenn trotzdem in diesem Aufsatz die Thematik erneut aufgegriffen wird, so liegt dies an den neuen Dimensionen von Sozialpartnerschaft angesichts „der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes, ... der Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes ... und dem Aufbruch zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion..." (*Kleinhenz* (1993a), S. 292). Abgesehen von dieser eher abstrakt-allgemeinen Begründung für die Beschäftigung mit der „Sozialpartnerschaft in Europa", gibt es dafür auch handfeste Gründe. Ein erster, mehr forschungsstrategischer Grund besteht darin, daß Analysen zu der hier zu betrachtenden Problemstellung vergleichsweise spärlich und zudem meist skizzenhaft sind (vgl. *Sargent* (1985), S. 229; *Korinek* (1991), S. 1). Weit wichtiger sind jedoch zwei andere Gründe: Zum einen unternimmt nicht zuletzt die Kommission im Anschluß an Art. 118b (EG-Vertrag (EG-V)), der durch die Einheitliche Europäische Akte in den Römischen Vertrag eingefügt worden ist, sowie im Rahmen der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte (Sozialcharta)"[1] verstärkt den Versuch, den „Sozialen Dialog" mit den Sozialpartnern auszubauen, dessen zunächst, wie später noch zu erläutern sein wird, eher rudimentäre Form seine rechtliche Basis im Art. 193 des Römischen Vertrages hat und dessen institutionelle Manifestation gemäß dem eben erwähnten Artikel der „Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG" sein soll (vgl. *Roberts* (1992), S. 156; *Kleinhenz* (1993a), S. 293). Ein zweiter Grund für die Aktualität der Thematik ist der nicht mehr allzu ferne Beitritt von Ländern wie Österreich oder Schweden zur EG – Länder, die nachgerade als „sozialpartnerschaftliche" Paradebeispiele gelten (vgl. *Korinek* (1991), S. 2;

[1] Allerdings hat die Sozialcharta bislang keine rechtliche Bedeutung erlangt (vgl. *Berié* (1993), S. 61f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Marko (1992), S. 430, Tab. 1)[2]. Im Zusammenhang mit dem Beitritt dieser Staaten könnte prima facie der „sozialpartnerschaftliche Prozeß" in der EG neue Anstöße bekommen. Allerdings wäre auch ein ganz anderes Szenario denkbar, bei dem es im „Wettbewerb sozialpartnerschaftlicher Systeme" zu einer Angleichung zwischen den Mitgliedsstaaten der EG kommt respektive sich auch auf nationaler Ebene neue sozialpartnerschaftliche Modelle „herausmendeln". Der zuletzt angeführte Punkt wird jedoch im Zuge dieser Arbeit nicht weiter verfolgt – er soll lediglich ein Merkposten für weitere Forschungen sein.

Bisher ist der Terminus „Sozialpartnerschaft" so verwendet worden, als bestünde über seine inhaltliche Ausgestaltung Konsens. Dies ist beileibe nicht der Fall. So führt beispielsweise *Tuchtfeldt* (1989), S. 390f., insbesondere Abb. 2) die Unterscheidung zwischen immaterieller und materieller Sozialpartnerschaft in die Debatte ein. Für ihn ist immaterielle Sozialpartnerschaft die Mitwirkung der Arbeitnehmer in Kooperation mit den Arbeitgebern an betrieblichen und (wirtschafts-)politischen Entscheidungen, die materielle Sozialpartnerschaft hingegen die Teilhabe der Arbeitnehmer am betrieblichen und wirtschaftlichen Erfolg (Stichwort: Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand). Obwohl immaterielle und materielle Sozialpartnerschaft letztlich nicht voneinander zu trennen sind, soll dennoch im Rahmen dieser Arbeit die immaterielle Sozialpartnerschaft im Vordergrund stehen. Aber selbst wenn man sich auf diese Abgrenzung einläßt, bestehen erhebliche Unterschiede in den nationalen Ausgestaltungen immaterieller Sozialpartnerschaft. So wird etwa die Sozialpartnerschaft österreichischer Provenienz als Musterbeispiel für einen liberalen Korporatismus angesehen (vgl. *Katzenstein* (1984), S. 135), auch wenn deren Zukunft nicht über alle Zweifel erhaben ist (vgl. *Marin* (1985), S. 124f.), während der deutschen Sozialpartnerschaft allenfalls das Prädikat „aufklärerisch verwässerter Korporatismus" (*Lehmbruch* (1979), S. 124) zugebilligt wird. Weiter unten wird auf die unterschiedliche Einschätzung nochmals zurückzukommen sein, weil sie ganz wesentlich für die Beurteilung der Entwicklungsaussichten und des zu erwartenden Erfolges von Sozialpartnerschaft auf europäischer Ebene ist.

Trotz der eben angedeuteten nationalen Unterschiede im Verständnis und in der Praxis von Sozialpartnerschaft[3], soll ein erster Versuch unternommen

---

[2] Mit dieser Feststellung soll allerdings nicht der Eindruck erweckt werden, bei den Mitgliedsstaaten der EG herrsche in puncto „Sozialpartnerschaft" Fehlanzeige. Länder wie die Bundesrepublik Deutschland oder die Niederlande weisen durchaus „sozialpartnerschaftliche Modelle" auf. Im übrigen sei an dieser Stelle der Hinweis gestattet, daß mit der Vereinigung Deutschlands und den damit verbundenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Gedanke der „Sozialpartnerschaft" neue Impulse erhalten hat (vgl. *Kleinhenz* (1993a), S. 281 und S. 284 - 289) – auch auf nationaler Ebene.

[3] Nicht zuletzt die unterschiedliche Interpretation der Begriffe „Sozialpartnerschaft" und „Korporatismus" ist Ursache dafür, warum die Literatur über „Sozial-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, Sozialpartnerschaft zu umschreiben – ein Versuch, der im weiteren Gang der Arbeit noch vertieft werden muß. Eine Umschreibung von Sozialpartnerschaft muß wohl daran ansetzen, daß sich die „soziale Dimension" wirtschaftlichen Handelns in Marktwirtschaften[4] u.a. im Grad der Sozialverträglichkeit ökonomischer Aktivitäten zeigt. Besondere Relevanz für die sozialen Beziehungen zwischen wirtschaftenden Menschen besitzen dabei die Unternehmens- und Betriebsverfassungen, die die Rechte und Pflichten von Kapitaleignern, Management und Arbeitnehmern in einer bestimmten Art und Weise verteilen (vgl. *Lampert* (1992), S. 4ff.).

Damit hat man sich in einem ersten Schritt dem Begriff „Sozialpartnerschaft" angenähert. In einem engeren Sinne definiert, heißt „Sozialpartnerschaft" demnach Vertragspartnerschaft. „Die sozialen Beziehungen in der Arbeitswelt werden zur Verringerung möglicher Konflikte durch Verträge geregelt" (*Tuchtfeldt* (1989), S. 389). Eine so verstandene Sozialpartnerschaft setzt Tarifautonomie (Koalitionsfreiheit), ein Kollektivarbeitsrecht und – als ultima ratio – ein Arbeitskampfrecht voraus (vgl. ebd., S. 390).

In einer weiter gefaßten Definition beschreibt „Sozialpartnerschaft" die Ordnungsfunktion von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Wirtschaft und Gesellschaft (vgl. *Tuchtfeldt* (1988), S. 57; *Genosko* (1991), S. 97ff.). Anders ausgedrückt, das soziale Partnerschaftsverhältnis beschränkt sich in diesem weit verstandenen Sinn nicht nur auf den innerbetrieblichen Bereich, sondern erstreckt sich auch auf die außer- und überbetrieblichen Felder des gesellschaftlichen Beziehungsgeflechtes (vgl. *Sanmann* (1977), S. 52). Sozialpartnerschaft läßt sich demnach als eine Art institutionalisierter „Klassenkonflikt" verstehen, der be- und entstehende Differenzen durch *Kooperation* und *Ausgleich* zu bewältigen versucht (vgl. *Klose* (1983), S. 124). Gerade das erweiterte Verständnis von „Sozialpartnerschaft" soll den Schwerpunkt der weiteren Überlegungen bilden[5].

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen stehen wohl zwei Fragen im Mittelpunkt: Braucht die angestrebte, vertiefte Integration Europas Sozialpartnerschaft? M.a.W.: Ist Sozialpartnerschaft eine zentrale Bedingung für die Verwirklichung eines vereinten Europas? Und welche Erfolgsaussichten bestehen dafür, Sozialpartnerschaft in der EG umzusetzen

---

partnerschaft" nur sehr schwer in einen einheitlichen Bezugsrahmen gebracht werden kann (vgl. *Streit* (1988), S. 606ff.).

[4] An dieser Stelle sollte unterstrichen werden, daß sich Sozialpartnerschaft grundsätzlich nur in demokratisch verfaßten, marktwirtschaftlichen Systemen entfalten kann. Autoritäre Systeme sind hierfür „ungeeignet" (vgl. *Genosko* (1991)).

[5] Der Schwerpunkt wird auch deswegen so gesetzt, weil sich Scherl (1993) in der Frankfurter Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses dem betrieblichen Bereich von „Sozialpartnerschaft" auf europäischer Ebene gewidmet hat. Insofern ist die vorliegende Arbeit als eine Art Ergänzung zu dem Aufsatz von Scherl zu sehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bzw. vorhandene Ansätze zu einer „echten" Sozialpartnerschaft auszubauen?

Um diese Fragen beantworten zu können, soll zunächst die Diskussion über den „Neo-Korporatismus" aufgenommen werden, die seit den 70er Jahren vor allem in der Politikwissenschaft intensiv geführt wird[6], und so etwas wie die „theoretische" Grundlage oder das „Referenzmodell" für die weitere Betrachtung von Sozialpartnerschaft in Europa liefern soll. Daran anschließend sollen bereits existierende sozialpartnerschaftliche Ansätze in der Gemeinschaft kritisch analysiert werden, um schließlich über die Herausarbeitung sozialpartnerschaftlicher Defizite zu einer Bewertung der Zukunftsaussichten europäischer Sozialpartnerschaft zu kommen.

II. Zum Neo-Korporatismus[7]

1. Der Versuch einer inhaltlichen Klärung

Wie oben bereits angedeutet, verstehen die Vertreter des Neo-Korporatismus die Sozialpartnerschaft als „korporatistisches Arrangement", und wie ebenfalls schon angedeutet, ist es keineswegs klar, was die verschiedenen Autoren unter Korporatismus verstanden wissen wollen (vgl. hierzu auch *Grant* (1985), S. 2 und die dort angeführte Literatur). Um zu einer begrifflichen Klärung zu kommen, ist es deshalb vielleicht angebracht, fürs erste festzuhalten, was „Neo-Korporatismus" *nicht* ist. Korporatismus darf in seiner liberalen oder demokratischen Variante nicht mit Etatismus gleichgesetzt werden. Korporatismus hat zwar etwas mit staatlichem Interventionismus zu tun, aber die Intervention erfolgt indirekt und nicht direkt im Sinne einer unmittelbaren staatlichen Einflußnahme auf Organisationen und deren Ziele. Korporatismus im hier verstandenen Sinne ist auch nicht zu verwechseln mit „ständestaatlichen Ordnungen", in denen es zu mehr oder weniger rigiden Statuszuschreibungen kommt, ähnlich den vorindustriellen Sozialstrukturen. Schon gar nichts zu tun hat der „Neo-Korporatismus" mit faschistischen Vorstellungen des „korporativen Staates", wie er im Italien Mussolinis oder im Portugal Salazars verwirklicht wurde. Zu unterscheiden ist der „Neo-Korporatismus" auch vom sogenannten „Tripartismus",

---

[6] Die Auseinandersetzung mit der Sozialpartnerschaft ist übrigens ein gutes Beispiel für die von Lampert vertretene Auffassung, daß eine ausschließlich ökonomische Theorie der Sozialpolitik „dem multidisziplinären Charakter der Sozialpolitik nicht Rechnung trägt" (*Lampert* (1991), S. 137). Es sei auch noch darauf hingewiesen, daß die Ausführungen zum Korporatismus vor allem an der deutschen und österreichischen Sozialpartnerschaft illustriert werden sollen.

[7] „Neo-Korporatismus" steht hier als Synonym für Begriffe wie „liberaler Korporatismus", „demokratischer oder gesellschaftlicher Korporatismus", „Quasi-Korporatismus" sowie „Tripartismus" (vgl. *Grant* (1985), S. 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

obschon in diesem Falle Staat, Kapital und Arbeit gemeinsam wirtschaftliche Makro-Politik diskutieren. Aber sie diskutieren eben nur und tauschen in diesem Kontext lediglich Informationen aus. Ein typisches Beispiel für „Tripartismus" (falls man die Bundesbank vereinfachend dem staatlichen Sektor zuschlägt) war die „Konzertierte Aktion" in der Bundesrepublik, die keine echten Entscheidungsfunktionen hatte, sondern als „Gesprächsrunde" konzipiert war, der vornehmlich die Funktion des Informationsaustausches zugedacht wurde (vgl. zur Negativabgrenzung von „Neo-Korporatismus" *Lehmbruch* (1979), S. 52ff. und 57; *Grant* (1985), S. 7 - 12).

Nachdem in etwa abgesteckt worden ist, was „Neo-Korporatismus" nicht ist, ist es natürlich jetzt von Interesse, welche Merkmale den „Neo-Korporatismus" charakterisieren. Dabei ist es wichtig zu wissen, daß der „Neo-Korporatismus" aus der Kritik an den herkömmlichen pluralistischen Theorien über die Demokratie hervorgegangen ist, denen man nicht mehr zutraute, „(to) provide an adequate apparatus to handle the changes that were taking place in the relationship between the state and interest groups based on the division of labour in society: the process by which such groups were transformed from representative lobbies into ... ‚governing institutions'" (vgl. ebd., S. 1). Die fundamentale Kritik an den pluralistischen Erklärungsansätzen richtete sich dabei gegen deren Unterstellung, der Staat spiele in dem Beziehungsgeflecht mit Interessengruppen nur eine sehr passive Rolle und gegen deren Vernachlässigung des staatlichen Einflusses auf die Interessengruppen. Im Zentrum der „Pluralismustheorien" standen vielmehr die Interessengruppen als „Lobbies", deren Ziel es ist, durch Beeinflussung von Politikern und Bürokraten ihre partikularen Interessen durchzusetzen (vgl. ebd. und *Daxhammer* (1993), S. 20f.). Neben aller sonstigen Kritik am „Pluralismus" (vgl. ebd., S. 22ff.) waren die „Korporatisten" der Meinung, daß pluralistische Erklärungsansätze nicht den Prozeß einfangen könnten, durch den „...merely interest groups crossed the political threshold and became part of the extended states" (*Middlemas* (1979), S. 373).

In seinem Aufsatz, der sich kritisch mit dem Korporatismus auseinandersetzt, interpretiert Streit (1988, S. 608) den Neo-Korporatismus im Anschluß an Schmitter wie folgt:

- Eine begrenzte Zahl von Interessenvereinigungen, die nachweisbar eine signifikante Kontrolle in einem (politischen oder gesellschaftlichen) Bereich ausüben, der auch Objekt staatlicher Steuerung ist, werden formal durch die politischen Entscheidungsträger kooptiert und erhalten auf diese Weise eine gewisse Legitimität.
- Die politischen Entscheidungsträger sind sich ihres Verlustes an Autonomie aufgrund der partiellen Bereichskontrolle, die von den Interessenver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einigungen ausgeübt wird, bewußt. Sie benutzen daher das Instrument der Reziprozität und des politischen Bargaining, um sich die Mitarbeit und Loyalität der Interessengruppen zu sichern.

– Das Steuerungs-Kartell, das durch die staatliche Kooptation von wichtigen Interessenvereinigungen entsteht, wird sowohl vor Wettbewerb zwischen den Gruppen wie auch vor Wettbewerb von außen geschützt. Praktisch geschieht dieser Schutz dadurch, daß die Interessenvereinigungen entlang funktionaler Grenzen rekrutiert und bewußt mit einem Vertretungsmonopol ausgestattet werden, was – falls erforderlich – bis hin zum (staatlichen) Zugeständnis der Zwangsmitgliedschaft in einer solchen Interessengemeinschaft gehen kann.

Lehmbruch (1979) – ein Verfechter des Neo-Korporatismus – formuliert dessen Inhalt naturgemäß positiver: Seine erste Grundthese lautet, staatliche Steuerungsleistungen bedürfen heute der tendenziellen Instrumentalisierung privater Großorganisationen, in Sonderheit auf wirtschaftspolitischem Gebiet. „Stabilisierungs- und Wachstumspolitik erfordern ... eine Koordination nicht nur zwischen den verschiedenen staatlichen Akteuren ..., sondern auch mit den ‚privaten' Großorganisationen (vor allem der Produktionssphäre – JG), die auf die Einhaltung ‚gesamtwirtschaftlich' orientierter Zielvorgaben verpflichtet werden sollen" (*Lehmbruch* (1979), S. 51). Die Interessengruppen sind nicht nur an der Durchsetzung, sondern auch an der Formulierung der Zielvorgaben beteiligt, wobei die Mitbeteiligung, wie etwa im österreichischen Modell, sogar soweit gehen kann, daß sie zum Kernelement staatlicher Steuerung wird. Auch wenn die keynesianische Wirtschaftspolitik zweifelsohne mit der Globalsteuerung die strukturelle Transformation der (wirtschaftlichen) Interessengruppen begünstigt hat, bedeutet gleichwohl ihr Scheitern nicht das Ende korporatistischer Strukturen, denn gerade das Versagen der Globalsteuerung und die nachfolgend sich nur als begrenzt wirksam erweisende monetaristische Wirtschaftspolitik machen eine direkte Verhaltensbeeinflussung eher noch wichtiger. „Die Kooperation der Großverbände im liberalen Korporatismus erhält von diesen wirtschaftspolitischen Steuerungserfordernissen ihren kräftigsten Antrieb" (vgl. ebd., S. 57). Die Kooperation wird dabei weniger doktrinär als vielmehr pragmatisch gestaltet (vgl. z.B. *Supper* (1981), S. 311), um sich ihre ökonomische Flexibilität zu bewahren (vgl. *Katzenstein* (1984), S. 143 und 154).

In seiner zweiten Grundthese unterstellt Lehmbruch, daß es bei der korporatistischen Interessenpolitik vornehmlich um die Regulierung von Verteilungskonflikten geht, insbesondere um den „traditionellen" Verteilungskonflikt zwischen Arbeit und Kapital. „Der liberale Korporatismus stellt primär eine neue Form der staatlich gelenkten Regulierung des Klassenkonfliktes dar" (*Lehmbruch* (1979), S. 55). Die liberalen „Korporatisten" bestreiten die Existenz von Klassenkonflikten nicht, sie sind „lediglich" der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Meinung, „daß die grundlegenden Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik durch Zusammenarbeit und koordiniertes Handeln der großen gesellschaftlichen Gruppen (und des Staates – JG) besser erreicht werden können, als durch offene Austragung von Konflikten..." (*Korinek* (1991), S. 4; vgl. hierzu auch *Klose* (1983), S. 125). Damit eine Konfliktlösung in der eben beschriebenen Art möglich wird, müssen organisierte Arbeit und organisiertes Kapital unabhängig voneinander sein, und es muß ein autonomer, d.h. staatsfreier Raum vorhanden sein, in dem die Interessengegensätze ausgetragen werden können. Des weiteren müssen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Partner akzeptieren; anders ausgedrückt, sie müssen der jeweiligen Gegenseite ihre Existenzberechtigung und folglich die Legitimität ihrer Interessen zubilligen. Dies setzt zugleich voraus, daß die „Gegner" zu Kompromissen fähig und willens sind, was nur dann der Fall sein dürfte, wenn zwischen ihnen „Waffengleichheit" herrscht, d.h., jede Seite mächtig genug ist, um die *einseitige* Interessendurchsetzung der Gegenseite zu verhindern (vgl. *Sanmann* (1977), S. 55; *Klose* (1982), S. 73f.; *Tuchtfeldt* (1989), S. 391).

Eine weitere Grundthese bezieht sich darauf, „daß der liberale Korporatismus nur auf einer Kompensationsbasis funktionieren kann. Er läßt sich nicht bloß als Aufklärungsveranstaltung zur Vermittlung von Einsicht in kreislauftheoretische Zusammenhänge begründen und stabilisieren, sondern muß sozusagen als maßstäbliche Vergrößerung der Tarifverhandlungen mit ihrer Logik des Austauschs von Vorteilen auf die Gesamtwirtschaft verstanden werden" (*Lehmbruch* (1979), S. 67). Solche Zugeständnisse werden insbesondere dann bedeutsam, wenn etwa von den Gewerkschaften die Hintanstellung von bzw. der Verzicht auf verteilungspolitische Zielsetzungen im Rahmen der Einkommenspolitik eingefordert wird, wie es bei der österreichischen Sozialpartnerschaft der Fall ist (vgl. *Supper* (1981), S. 312). Ein Exempel für eine solche kompensatorische Problemlösung liefert ebenfalls wieder die österreichische Sozialpartnerschaft, in der u.a. auch die staatliche Steuerpolitik mit den betroffenen Großorganisationen abgestimmt wird, beispielsweise der Einkommensteuertarif mit den Gewerkschaften (vgl. *Lehmbruch* (1979), S. 68).

Neben dem bislang Gesagten bedarf eine „korporatistische" Sozialpartnerschaft auch eines entsprechenden organisatorischen Unterbaus, der eine umfassende Repräsentation aller maßgeblichen Interessen in optimaler Agglomeration garantiert (vgl. *Korinek* (1991), S. 16)[8]. Für die korporative

[8] Daß der „Korporatismus" spezielle organisatorische Voraussetzungen erfordert, impliziert bereits die oben vorgestellte Streitsche Interpretation dieses Gesellschaftskonzeptes. Im übrigen ist die Offenlegung der organisatorischen Anforderungen korporatistischer Ordnungen auch deswegen notwendig, weil sie, wie später gezeigt wird, ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Kritik korporatistischer Ordnungen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordnung der österreichischen Sozialpartnerschaft formuliert *Marko* (1992, S. 435 - 451) folgende organisatorische Voraussetzungen: Zum ersten ist eine verbandliche Konzentration auf wenige Großorganisationen notwendig, die in Österreich durch die drei Kammerorganisationen Bundeswirtschaftskammer, Bundesarbeitskammer und Präsidentenkonferenz der Österreichischen Landwirtschaftskammern sowie durch den Österreichischen Gewerkschaftsbund gegeben ist, wobei der ÖGB im Gegensatz zum DGB „Anordnungsbefugnisse" gegenüber den nach Industriegruppen organisierten Einzelgewerkschaften hat. An dieser Stelle wird im übrigen deutlich, wie wichtig eine Einheitsgewerkschaft für eine korporatistische Ordnung ist, d.h. ein Gewerkschaftssystem, das frei ist von Richtungsorganisationen und rivalisierenden parteipolitischen Affinitäten (vgl. *Lehmbruch* (1979), S. 63; *Hirsch/Addison/Genosko* (1990), S. 84).

Die öffentlich-rechtliche Zwangsmitgliedschaft in einigen Kammerorganisationen und der hohe Organisationsgrad in den Arbeiterkammern und im ÖGB, wobei letzterer die ersteren kontrolliert[9], führen dazu, daß faktisch fast (alle) ökonomischen Interessen im System der Totalrepräsentation erfaßt sind. In diesem Zusammenhang sind zwei weitere Dinge wichtig: Zum einen machen es die autoritativ festgelegte Zwangsmitgliedschaft im Kammersystem und die mangelnde Alternative zum ÖGB den Mitgliedern unmöglich, auszutreten, wodurch den Verbänden personelle und finanzielle Ressourcen gesichert bleiben. Außerdem können die Mitglieder ihre Interessen nur vermittelt über die jeweiligen Verbände gegenüber dem Staat artikulieren, was den Verbänden das Repräsentationsmonopol sichert. Zum anderen „überlagert" in der arbeitsteilig organisierten Interessenvertretung unter Führung von Bundeswirtschaftskammer und ÖGB der Interessengegensatz von Kapital und Arbeit alle anderen, nämlich konfessionelle, ethnische oder regionale Konfliktzonen.

Parallel zum eben beschriebenen Prozeß der korporativen Kartellierung erfolgte verbandsintern eine Zentralisierung, Bürokratisierung und Professionalisierung, durch die Verbandsmacht auf- und ausgebaut worden ist. Dies führt zum strategischen Primat der Verbandsführung gegenüber der Artikulation von Mitgliederforderungen.

Organisatorische Grundlagen der innerverbandlichen Zentralisation sind das Delegationsprinzip bei der Wahl der Organe, das freie Mandat, das Interessenorganisation und -aggregation sicherstellt, sowie das Mehrheitsprinzip bei Beschlußfassungen.

---

[9] *Marko* (1992, S. 452) verweist darauf, daß die Arbeitnehmerseite durch Arbeitskammer und ÖGB deswegen doppelt vertreten ist, um die Parität in der österreichischen Sozialpartnerschaft, in Sonderheit in derem Kernelement, nämlich der Paritätischen Kommission zu wahren. Die Bundeswirtschaftskammer und die Präsidentenkonferenz sind in dieser Parität die Vertreter der „wirtschaftlichen Interessen".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Des weiteren handelt es sich bei allen Verbänden der österreichischen Sozialpartnerschaft um repräsentative Organisationsmodelle, da Instrumente der direkten Demokratie zur kollektiven Interessenartikulation der Mitglieder allenfalls rudimentär vorgesehen sind. Dies hat zur Folge, daß Interessen selektiv vertreten werden[10]. *Lehmbruch* (1979) S. 64) weist jedoch in diesem Kontext zurecht darauf hin, daß z.B. der Gewerkschaftsführung bei der Interessenselektion Grenzen gesetzt sind; sie muß vielmehr in der Regel einen schwierigen Balanceakt zwischen Führungskompetenzen einerseits und Basisbeteiligung andererseits vollziehen, wenn sie garantieren will, daß einmal getroffene Abmachungen von den Mitgliedern auch gebilligt und umgesetzt werden.

Mit dem Prozeß der Zentralisierung der verbandsinternen Willensbildung auf die Verbandsspitzen geht auch eine Bürokratisierung und Professionalisierung der Verbandsapparate einher, was dazu führt, daß die Apparate das Primat über die Formulierung der Verbandspolitik gewinnen und die demokratisch-politische Dimension der Verbände nur mehr der Legitimationsbeschaffung dient.

Wesentliche funktionale Voraussetzung für eine sektorübergreifende Konzertierung der Verbände ist zudem die Verlagerung der Interessenaggregation und -transformation in die Verbände hinein. Damit wird der sozialpartnerschaftliche „Überbau" von dieser Funktion entlastet. Besonders deutlich wird dies im Falle des ÖGB, denn nicht nur Arbeitskampfmaßnahmen (die allerdings in Österreich kaum vorkommen (vgl. *Genosko* (1993), S. 4 und die dort angegebene Literatur)) bedürfen der Genehmigung durch die ÖGB-Führung, sondern auch die Tarifforderungen der Einzelgewerkschaften; damit ist dem eigentlichen „Verfahren der Sozialpartnerschaft" bereits ein gewerkschaftsinternes Clearing vorgeschaltet (vgl. *Lehmbruch* (1979), S. 60).

Nicht zuletzt ist aber von ganz wesentlicher Bedeutung die Tatsache, daß die österreichische Sozialpartnerschaft eine ganze Reihe informeller Gremien kennt, in denen unter Ausschluß der Öffentlichkeit einstimmig Kompromisse erarbeitet werden (vgl. *Korinek* (1991), S. 12; *Marko* (1992), S. 455). *Marko* (1992, S. 455) faßt die „Faktoren", die den „Erfolg" der österreichischen Sozialpartnerschaft ausmachen, folgendermaßen zusammen: „Doppelte Parität, Informalität, der kleine Kreis von entscheidungsbevollmächtigten Vertretern..., die Freiwilligkeit des ‚gentlemen agreements',

[10] In der ökonomischen Gewerkschaftstheorie wird die Interessenselektion durch das „median voter"-Modell abgebildet (vgl. *Hirsch/Addison/Genosko* (1990), S. 28ff.). Allerdings laufen Gewerkschaften bei einer ausschließlichen Orientierung an den Präferenzen des „median voter" Gefahr, daß sie den Präferenzen jüngerer und mobilerer, also marginaler Arbeitnehmer, nicht gerecht werden und sie deshalb als Mitglieder verlieren (vgl. ebd., S. 33).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das als wirksamstes Drohpotential ... auch das ‚agreement to disagree' umfaßt, sowie das Einstimmigkeitsprinzip als Ausfluß der Parität und als vielleicht bedeutendster Ausdruck österreichischer Konkordanzdemokratie wirken als Fähigkeit und Zwang zum Kompromiß zusammen, das für die ‚erfolgreiche' korporatistische Politikgestaltung mit ihrer Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Zielen notwendig ist". Dem ist nichts hinzuzufügen, denn dieses Zitat beschreibt nicht nur die „Erfolgsgrundlagen" österreichischer Sozialpartnerschaft, sondern neo-korporatistischer Politikformulierung generell[11]. Zugleich wird jedoch klar, daß korporatistische Sozialpartnerschaft mehr ist als Tarifpartnerschaft.

2. *Zu den geistigen und konzeptionellen Wurzeln von Korporatismus und Sozialpartnerschaft*

Neben den eben behandelten organisatorischen Voraussetzungen bedarf Sozialpartnerschaft auch einer geeigneten geistigen und politisch-kulturellen Basis (vgl. *Korinek* (1991), S. 15f.), d.h. einer positiven Grundeinstellung von Gesellschaft, Staat und Verbandsfunktionären gegenüber dem Gedanken der Sozialpartnerschaft. Es ist deshalb sinnvoll, sich den Wurzeln von Korporatismus und Sozialpartnerschaft zuzuwenden.

Ehe dies geschieht, sei allerdings noch der Hinweis erlaubt, daß die Gegnerschaft von Korporatismus und Sozialpartnerschaft aus einer ganz merkwürdigen Allianz besteht. Marxisten kritisieren die korporative Sozialpartnerschaft als Disziplinierungsinstrument des Kapitals und damit als „Rettungsanker" des Kapitalismus (vgl. z.B. *Huffschmid* (1969); *Katzenstein* (1984), S. 144). Mit ihrem Versuch, Interessengegensätze durch Kooperation friedlich auszugleichen, steht die korporative Sozialpartnerschaft im diametralen Gegensatz zur marxistisch-leninistischen Doktrin vom Antagonismus zwischen Arbeit und Kapital, dessen Auflösung des Klassenkampfes bedarf (vgl. *Genosko* (1993), S. 4). Neu-Liberale üben Kritik am Korporatismus, weil er ihrer Vorstellung vom „neutralen, gemeinwohlorientierten Staat" zuwiderläuft sowie (staatlicher) Regulierung Tür und Tor öffnet (vgl. z.B. *Streit* (1988)). Verständlich wird diese Allianz vielleicht dann, wenn man sich vor Augen hält, daß es sich bei beiden Kritikkategorien um „fundamentalistische" Positionen handelt, die gerade nicht zur Konsensbereit-

[11] Diese Beschreibung erfolgreicher korporatistischer Politikgestaltung liefert genau den Grund, warum *Lehmbruch* (1979, S. 57ff.) zu seiner eingangs zitierten Feststellung gelangt, in Deutschland sei der Korporatismus „verwässert". Korporatismus findet sich aber nicht nur auf der nationalen (der Makro-)Ebene, sondern auch auf der Meso- und Mikroebene (vgl. z.B. die Aufsätze von *Cawson* (1985), *King* (1985) oder *Shaw* (1993)). Ob er sich auf supranationaler Ebene ebenfalls als tragfähig erweist, wird noch zu prüfen sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft und zum Augenmaß neigen, ohne deren Vorhandensein Sozialpartnerschaft aber nachgerade unmöglich wird[12].

Wenn man sich auf die Suche nach den (geistigen) Wurzeln von Korporatismus und Sozialpartnerschaft begibt, stößt man zweifelsohne zunächst auf die katholische Soziallehre. Mit der berühmten Enzyklika Rerum Novarum, die Papst Leo XIII. 1891 veröffentlichte, unternahm die römisch-katholische Kirche den Versuch, eine eigenständige Antwort auf die sich ausbreitende Arbeiterbewegung und das entstehende Gewerkschaftswesen zu geben. Leo XIII. beklagt in Rerum Novarum den Umstand, daß die Arbeiter schutzlos der Hartherzigkeit der Arbeitgeber und der Gier des ungebremsten Wettbewerbes ausgesetzt sind. Als Problemlösung schlägt er eine Form von „bargained corporatism" (*Grant* (1985), S. 5) vor, indem er Arbeitgeber und Arbeiter aufruft, sich in Assoziationen und Organisationen zusammenzufinden, die die beiden Klassen zueinander führen. Leo XIII. diskutiert deshalb relativ detailliert in seinem Sendschreiben die Bildung katholischer Gewerkschaften, wobei er den programmatischen Satz schreibt: „So wenig das Kapital ohne die Arbeit, so wenig kann die Arbeit ohne das Kapital bestehen" (vgl. *Tuchtfeldt* (1989), S. 392). Programmatisch ist dieser Satz insofern, weil darin fokussiert der Anstoß deutlich wird, den Rerum Novarum für viele nachfolgende Versuche, einen „Dritten Weg" zwischen Kapitalismus und Sozialismus zu finden, gegeben hat. In Quadragesimo Anno aus dem Jahre 1931 führt Pius XI. die Gedanken von Rerum Novarum fort, indem er „ständische Organisationen"[13] als „naturgesetzlich" für eine „zivilisierte" Gesellschaft ansieht[14] (vgl. *Grant* (1985), S. 5). Die korporative sozialpartnerschaftliche Linie, wenn auch nicht mehr „ständisch" begründet, läßt sich in der katholischen Soziallehre bis heute verfolgen (vgl. z.B. *Wallraff* (1988), S. 445).

Anstöße für partnerschaftliches Verhalten kamen aber nicht nur von der katholischen Soziallehre, sondern auch von der protestantischen Sozialethik. So wurden in Deutschland die „Gesellschaft für soziale Reform" und in England die „Industrial Co-Partnership Association" der Quäker gegründet, die beide die Förderung der Menschenwürde in der Arbeitswelt zum Ziel

[12] Allerdings ist nicht jede liberale Kritik am Korporatismus von der Hand zu weisen, wie später noch zu zeigen sein wird.

[13] Unter „ständischen Organisationen" versteht Quadragesimo Anno die Bildung „wohl gefügter Glieder des Gesellschaftsorganismus von Ständen, denen man nicht nach der Zugehörigkeit zu den Arbeitsmarktparteien, sondern nach der verschiedenen gesellschaftlichen Funktion des Einzelnen" angehört (*Klose* (1970), S. 26f.).

[14] Der „ständestaatliche Teil" von Quadragesimo Anno hat Pius XI. m.E. zu Unrecht erhebliche Kritik eingebracht, weil er als Unterstützung des „korporativen Staatsmodells" Mussolinis (miß-)verstanden wurde. Nicht zu bestreiten ist jedoch der enge Konnex zwischen dem „Ständestaat" der Ersten Republik in Österreich und Quadragesimo Anno (vgl. *Klose* (1970), S. 27).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hatten (vgl. *Tuchtfeldt* (1989), S. 392). *Grant* (1985, S. 6) hält die christlichen Wurzeln für politisch enorm wichtig, weil dadurch der Neo-Korporatismus auch für christdemokratische Parteien akzeptabel geworden ist (vgl. hierzu auch *Klose* (1970), S. 32). Grant sieht sich in seiner Ansicht dadurch bestätigt, daß die Zurückdrängung katholischen Gedankenguts in den 70er und 80er Jahren und dessen zunehmende Ersetzung durch neu-liberale Ideen auch die Unterstützung des Neo-Korporatismus durch das politische Mitte-Rechts-Spektrum abbröckeln ließ. „...it is this erosion of support towards the Right of the political spectrum that provides one of the most important contemporary challenges to the survival of corporatist arrangements" (*Grant* (1985), S. 6).

Ein Teil der Sozialdemokraten, keineswegs jedoch alle, sahen im Neo-Korporatismus immer schon einen „natürlichen" Bundesgenossen, weswegen sie in Theorie und Praxis erheblich zur Verbreitung korporatistischer Systeme beigetragen haben. Nicht zuletzt der Flügel der österreichischen Sozialdemokratie um Renner hatte einen großen Anteil daran (vgl. ebd.; *Klose* (1970), S. 25).

Uni sono sind jedoch Klose und Grant der Meinung, daß noch wichtiger als die aufgezeigten Traditionen, die Kriegs- und Nachkriegserfahrungen insbesondere der kleinen Länder für die Entwicklung der korporativen Sozialpartnerschaft waren. Die große Aufgabe des Wiederaufbaus brachte neue Bereitschaft mit sich, zwischen den unterschiedlichen Interessen von Kapital und Arbeit eine Brücke zu schlagen (vgl. *Klose* (1970), S. 30 und *Grant* (1985), S. 6).

Politisch hatte dies, nicht nur in Österreich, zur Folge, daß die Idee des Neo-Korporatismus und der mit ihm verwandten Sozialpartnerschaft zumindest in der unmittelbaren Nachkriegszeit von den beiden großen politischen Lagern uneingeschränkt getragen worden ist, was sicherlich *der* Grund für den Auf- und Ausbau korporativer Sozialpartnerschaft war. Dies bedeutet allerdings keineswegs, daß sich Form und Gestalt korporativer Sozialpartnerschaft nicht von Land zu Land unterscheiden[15] (vgl. *Grant* (1985), S. 7; *Lehmbruch* (1979), S. 60 - 65). Auffallend ist im internationalen Vergleich jedoch, daß sich der Neo- oder liberale Korporatismus vor allem in den kleineren europäischen Ländern durchgesetzt hat. Ein Grund mag darin

[15] Nach *Lehmbruch* (1979, S. 65) haben sich jedoch korporatistische Strukturen nur in Europa in nennenswerter Weise durchgesetzt (vgl. hierzu auch *Hirsch/Addison/Genosko* (1990), Kap. 9). Hinsichtlich korporatistischer Strukturen zeigt die Bundesrepublik Deutschland ein ambivalentes Gesicht. Einerseits war zwar während der Kanzlerschaft Erhards das diffuse Schlagwort von der „formierten Gesellschaft" gängige politische Rhetorik, andererseits blieb, auch zu Zeiten der sozialliberalen Koalition, der liberale Korporatismus auf den engeren Bereich der Einkommenspolitik beschränkt (vgl. *Lehmbruch* (1979), S. 66 und 69), war also im eigentlichen Sinn Tarifpartnerschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liegen, „daß in kleineren Ländern die innergesellschaftlichen Kommunikationsnetze enger, (die) Rollenkumulation in Organisationen häufiger und die persönlichen Kontakte dichter sind" (*Lehmbruch* (1979), S. 61), ein anderer, daß kleine Länder einen besonderen Anreiz für die Zusammenarbeit von Staat, Arbeit und Kapital haben, weil ihre Prosperität von der Eroberung spezieller Nischen auf den Exportmärkten abhängt und weil diese Prosperität auf Dauer nur erhalten werden kann, wenn diese Länder den kontinuierlichen Prozeß der wirtschaftlichen Anpassung durch die innergesellschaftliche Kooperation begünstigen (vgl. *Zysman* (1983), S. 317f.; *Katzenstein* (1984, S. 154) sieht diesen Punkt als ganz zentral für die Entwicklung der schweizerischen Variante des Korporatismus an).

Obwohl zwar die bislang freigelegten theologischen, politik- und sozialwissenschaftlichen Wurzeln der Entwicklung von Korporatismus und Sozialpartnerschaft von erheblicher Bedeutung sind, dürfen für den weiteren Fortgang der Überlegungen die wirtschaftswissenschaftlichen „Faktoren", die die Entwicklung von Korporatismus und Sozialpartnerschaft bestimmen, nicht außer acht gelassen werden. Ohne eine wirtschaftswissenschaftliche Fundierung bliebe der „Überbau" von Korporatismus und Sozialpartnerschaft wohl weitgehend wirkungslos.

Betriebswirtschaftlich basiert die Idee der korporativen Sozialpartnerschaft auf dem Treuhänder-Modell der Firma, das im Laufe der Zeit zu den heute gängigen Vorstellungen der „Corporate Identity" und der „Corporate Culture" weiterentwickelt worden ist. Die charakteristischen Merkmale des Treuhänder-Modells bestehen darin, daß es danach nicht nur eine unternehmerische Führungsgruppe (Entscheidungsinstanz) ergänzt um ein Aufsichtsorgan gibt, sondern daß zusätzliche Gruppierungen wie Lieferanten, Kunden oder Mitarbeiter, ja die gesellschaftliche Umwelt in toto, Berücksichtigung im unternehmerischen Kalkül zu finden haben (vgl. Tuchtfeldt (1988), S. 62 - 73).

Volkswirtschaftlich wird die korporative Sozialpartnerschaft durch den Hinweis auf Effizienz und Verteilung, auf die „Sozialpolitik als Produktivkraft" gestützt (vgl. hierzu *Rürup/Lenk/Schubert* (1990)). Die Sozialpartnerschaft senkt die Transaktions- und Konfliktkosten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und erhöht per Saldo die gesamtwirtschaftliche Produktivität[16] (vgl. *Hirsch/Addison/Genosko* (1990), Kap. 7; *Franz* (1991), S. 241ff.).

---

[16] Da die wirtschaftswissenschaftliche Begründungen korporativer Sozialpartnerschaft (hierzu gehören auch die obigen Ausführungen zu Korporatismus und wirtschaftlicher Anpassungsfähigkeit) bereits in die „Stärken-Schwächen-Analyse" dieser gesellschaftlichen Konzeption hinüberreichen, wird an späterer Stelle darauf nochmals detaillierter eingegangen werden müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die in den Abschnitten II.1. und II.2. vorgestellten (ordnungs-)politischen, organisatorischen und politisch-kulturellen Merkmale bilden sozusagen die Staffage in oder vor der die Akteure in korporatistischen Systemen bzw. Prozessen handeln. (Durch den Hinweis auf das Prozeßhafte soll nochmals unterstrichen werden, daß sich der Neo-Korporatismus nicht als statische, sondern als dynamische „Veranstaltung" versteht.) Die „Inszenierung" Neo-Korporatismus wäre jedoch sicherlich nicht vollständig beschrieben, ließe man die „Schatten" außer acht, die auf der „Bühne" trotz aller „Lichtquellen", oder auch gerade deswegen, durch korporatistisches Agieren geworfen werden. Profaner ausgedrückt, zum „Referenzmodell Neo-Korporatismus", an dem die Sozialpartnerschaft in Europa gemessen werden soll, gehören untrennbar auch seine Schwachstellen. Indem man die Schwächen benennt, analysiert und diskutiert, relativiert man zugleich die später noch darzustellenden Stärken dieses gesellschaftlichen Modells und macht sie um so glaubwürdiger.

3. Die Kritik am Neo-Korporatismus

Trotz des „Lobes der korporativen Sozialpartnerschaft"[17] sind ihre Probleme nicht zu übersehen. Sie lassen sich auf der mikro-, meso- und makroökonomischen Ebene sowie auf politischem Feld ausmachen.

So muß zunächst festgestellt werden, daß die empirischen Untersuchungen über die effizienz- und produktivitätssteigernden Wirkungen der Sozialpartnerschaft, über die noch genauer zu sprechen sein wird, zumindest nicht eindeutig ausfallen, ja tendenziell eher gegen einen solchen Effekt sprechen (vgl. *Franz* (1991), S. 236; *Addison/Genosko/Schnabel* (1989), S. 114). Dies spricht an sich noch nicht gegen die korporative Sozialpartnerschaft, denn zum einen sind die Daten für den Test der Wohlfahrtseffekte von Sozialpartnerschaft unzureichend (vgl. *Mainusch* (1991), S. 228f.), zum anderen liefern empirische (ökonometrische) Untersuchungen aus methodologischer Sicht noch keinen „Beweis" für oder gegen etwas. Trotzdem ist dieses Faktum nicht einfach vom „Tisch zu wischen", weil *Streit* (1988, S. 613) es unter Berufung auf die o.g. „Kompensations"-Grundthese für sehr plausibel hält, daß zum einen der politische Verhandlungsprozeß zwischen Staat und Interessengruppen den Allokationsmechanismus „Preis" erodiert[18] und daß zum anderen als Kompensation den Gruppen die „Befreiung" von ökonomischen Ordnungsregeln zugestanden wird, die ihnen „rent seeking" möglich macht. Ein weiteres allokatives Argument gegen den Korporatismus bezieht sich darauf, daß Bargaining-Prozesse Ressourcen verbrauchen,

---

[17] *Markovits* (1986) sieht in der Sozialpartnerschaft ein, wenn nicht sogar *das* Geheimnis des deutschen Wirtschaftswunders.

[18] Dabei wird der Preis per se allen anderen Allokationsmechanismen gegenüber als überlegen angesehen, was aber angesichts der „öffentlichen Güter", die korporatistische Systeme produzieren sollen, keineswegs als gesichert gelten kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

was ceteris paribus zu einer Abweichung von der (gesellschaftlichen) Produktionsmöglichkeitengrenze führen muß. Folglich werden c.p. der Gesellschaft weniger Güter und Dienste für den Konsum zur Verfügung stehen (vgl. *Vieler* (1986), S. 93). In enger Verbindung mit dem eben Ausgeführten steht ein weiteres, vielleicht noch schwerwiegenderes Problem. Ausgehend von der Neuen Politischen Ökonomie werden sich die Vertreter von Interessengruppen nur dann in die korporatistische Kooperation einbinden lassen, wenn sie mit signifikanten Netto-Vorteilen für ihre Gruppen rechnen können. Dies macht es notwendig, daß die Kosten der Privilegien möglichst weit gestreut bzw. vollständig solchen Gruppen auferlegt werden, die nicht im korporatistischen Steuerungs-Kartell vertreten sind (vgl. *Streit* (1988), S. 613). Die Sozialpartnerschaft kann dann leicht zu einer „gegenseitigen Vorteilsmaximierung zu Lasten Dritter" (*Marko* (1992), S. 473) entgleiten. „Indem der Staat durch konkludentes Handeln oder gar durch explizite Erklärung seine Absicht kundtut, um des Vollbeschäftigungsziels willen Beschäftigungseinbrüche jedenfalls auf Dauer nicht hinzunehmen, ... schafft er auf den Arbeitsmärkten Lohnerhöhungsspielräume und auf den Gütermärkten Preiserhöhungsspielräume, deren Ausnutzung durch die Sozialpartner inflatorische Arbeitskosten- und Preissteigerungen hervorruft und doch zugleich für die Sozialpartner folgenlos bleibt. Tarifverträge werden so Verträge zu Lasten Dritter" (*Sanmann* (1977), S. 58). Der beschriebene Sachverhalt wird noch verschärft, wenn einer der oder beide Sozialpartner „rent seeking" betreibt bzw. betreiben (vgl. *Franz* (1991), S. 241). Allerdings kann *Schnabel* (1989, S. 76 - 89) theoretisch belegen und das auch empirisch stützen, daß die Behauptung, Inflation käme aus einem gewerkschaftlichen Lohndruck zustande, auf schwachen Füßen steht (vgl. hierzu auch *Ibler* (1986), Kap. 4). Demzufolge muß das „Outsider"-Argument gegen den Neo-Korporatismus zumindest relativiert werden.

Ein zusätzliches mikrotheoretisches Gegenargument bringt *Roberts* (1992, S. 158) ein mit seiner Feststellung, der Korporatismus und die Sozialpartnerschaft führten zu einem rigiden Muster der Arbeitsbeziehungen. In einer Zeit, in der Flexibilität auf der Agenda des Managements stehe, sei eine solche Art der „industrial relations" verfehlt. Roberts sieht sich durch den Mitgliederschwund bei den Gewerkschaften, den er jedoch nicht belegt, und durch Forschungsarbeiten über die Einstellung der Arbeitnehmer zu den Gewerkschaften in seiner Ansicht bestätigt, weil danach unvermittelte Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Management eine größere persönliche Befriedigung bieten als die vermittelten (strukturierten) Systeme der Konsultation und der Kollektivverhandlungen[19]. Auch diese

[19] Im diametralen Gegensatz zu Roberts begründen *Freeman/Medoff* (1984, S. 7ff.), warum erst Gewerkschaften („collective voice") den Arbeitnehmern Kommunikationsmöglichkeiten mit den Arbeitgebern eröffnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Behauptung ist wiederum zu relativieren, da die heute aktuellen Konzepte des „Lean Management" und der „Lean Production" in ihrem umfassenden Sinn verstanden, gerade auf die Mitarbeit bei und die Mitwirkung an unternehmerischen Entscheidungen durch die Beschäftigten setzen.

Streit (1988, S. 611f.), der die Sozialpartnerschaft aus theoretischer Sicht als „kooperatives Spiel" betrachtet[20], identifiziert vor diesem Hintergrund weitere mikrotheoretische Probleme, die sich ganz allgemein mit dem Stichwort „opportunistisches Verhalten" umschreiben lassen. „Opportunistisches Verhalten" wird nach Streit deswegen geübt, weil unter realistischen Annahmen solche Spiele keine stabile Lösung haben. Als Folge kommt es zu strategischen Verzerrungen beim Informationsaustausch, Irreführung und Drohung werden zu potentiellen strategischen Instrumenten und exzessive Forderungen lassen sich kaum revidieren, weil der Rückzug eines Partners kaum möglich ist bzw. Drohungen in diesem Fall sofort exekutiert werden. Streit zeichnet hier allerdings ein Szenario, das jeglicher empirischer Erfahrung mit der österreichischen Sozialpartnerschaft, einer der wohl „reinsten" Formen von Neo-Korporatismus, eklatant widerspricht. „Vertrauen und Vertrauensvorschuß, enge Kontakte, gegenseitige Wertschätzung der Spitzenfunktionäre und Imagebildung der Verbände sind dagegen wichtige Faktoren, die ... zu einer ‚Vertragstreue ohne Vertrag' führen" (*Supper* (1981), S. 315; zu einer ähnlichen Schlußfolgerung kommen *Marko* (1992, S. 455), der im übrigen die Kooperation durch die heutige FPÖ nicht gefährdet sieht (vgl. ebd., S. 439ff.), *Katzenstein* (1984, S. 139 und *Klose* (1970), S. 39f.).

Diese mikrotheoretische Kritik am Neo-Korporatismus findet sich auf der Meso-Ebene wieder. Hier wird argumentiert, korporative Sozialpartnerschaft respektive Sozialpartnerschaft generell könnten deswegen problematisch sein, weil sie die Sozialverträglichkeit (wirtschafts-)politischer Maßnahmen in den Mittelpunkt stellen und auf diese Weise den sektoralen Strukturwandel und den technischen Fortschritt behindern. Außerdem könnten Entscheidungsprozesse durch die Einschaltung der organisierten Arbeit verlangsamt werden (vgl. hierzu *Franz* (1991), S. 242). Gegen das „soziale" Argument läßt sich einwenden, daß es nur im Falle eines engen „ökonomischen Effizienzbegriffes" richtig ist, während gegen das „Verlangsamungs-Argument" Befragungsergebnisse ins Feld geführt werden können, die diesem zumindest keine allgemeine Gültigkeit zumessen. Die Befragungen verdeutlichen u.a., daß Arbeitnehmervertreter durchaus überbetrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Überlegungen zugänglich sind,

[20] *Supper* (1981, S. 315) hält hingegen die korporative Sozialpartnerschaft für kein kooperatives Spiel, weil nicht alle ihre Vereinbarungen durch rechtliche Sanktionen erzwingbar sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß sie keineswegs das Rentabilitätsstreben in Frage stellen und daß sie durchaus auch Rationalisierungsmaßnahmen, wenn sie davon überzeugt werden können, mittragen[21] (vgl. *Lampert* (1991), S. 305).

Auf makroökonomischer Ebene stehen bei den Kritikern des Neo-Korporatismus insbesondere verteilungspolitische Ablehnungsgründe im Brennpunkt. So wird etwa auf die Problematik des Verhältnisses zwischen Mitbestimmung (als wesentlicher Komponente der Sozialpartnerschaft) und Eigentumsgarantie hingewiesen[22]. In Deutschland war es gerade dieser Punkt, der die Arbeitgeber gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 hat klagen lassen. Das Bundesverfassungsgericht wies aber die Klage mit der Feststellung ab, daß damit die Grenzen der Sozialbindung des Eigentums nicht überschritten sind (vgl. ebd., S. 306).

Eine ganz andere Kritik denunziert die korporative Sozialpartnerschaft als „Schönwetter-Veranstaltung". In der Tat scheint aufgrund aktueller Rhetorik diese Behauptung nicht ganz von der Hand zu weisen zu sein (vgl. *Marko* (1992), S. 432). In wirtschaftlich schwierigen Zeiten droht das institutionelle Gefüge der Sozialpartnerschaft, das essentiell auf Freiwilligkeit basiert, auseinanderzubrechen. Wenn das Wirtschaftswachstum gegen Null tendiert oder gar negativ wird, dann könnten Verteilungskämpfe die Sozialpartnerschaft, die wesentlich auf Kooperation angewiesen ist, in „rauhe See" bringen, denn, wie erwähnt, liegt im Bereich der Verteilung der zentrale Interessengegensatz zwischen den Sozialpartnern (vgl. *Sanmann* (1977), S. 52). Gleichwohl, und deshalb sind die Aussagen zu diesem Punkt auch konjunktivisch formuliert, ist diese Gefahr für die Sozialpartnerschaft eher gering einzuschätzen. Nicht zuletzt die o.g. Ergebnisse von Schnabel über das Verhalten der (deutschen) Gewerkschaften rechtfertigen diesen Optimismus, auch wenn man vielleicht angesichts der heutigen Situation nicht ohne weiteres vergangene Erfahrungen in die Zukunft extrapolieren kann.

Auf politisch-demokratischem Gebiet fokussiert sich die Kritik auf zwei Punkte:

- Zum ersten wird festgestellt, die Sozialpartnerschaft weise eine Repräsentationslücke auf. Damit ist gemeint, daß wichtige (politische) Fragen nicht auf ihrer Tagesordnung stehen. Zu denken ist hierbei in erster Linie an das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie, aber auch

[21] Insofern läßt sich, positiv gewendet, die organisierte Arbeit als zusätzlicher „Filter" verstehen bei der Prüfung von Investitionsentscheidungen. M.a.W.: Unternehmer müssen nicht nur ihre Kapitalgeber, sondern auch ihre Mitarbeiter von der Sinnhaftigkeit von Investitionen überzeugen.

[22] Genau dieser Punkt ist gemeint, wenn eingangs von einem möglichen Wettbewerb sozialpartnerschaftlicher Systeme gesprochen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an die „consumerism"-Bewegung, wie sie aus den USA bekannt ist (vgl. *Marko* (1992), S. 469 ff.)[23].

– Zum zweiten wird die Hypothese aufgestellt, in liberal-demokratischen Industrienationen gäbe es einen „säkularen Trend" zum Korporatismus hin (vgl. *Lehmbruch* (1985), S. 285, FN 4). Kritiker befürchten im Gefolge dieser Entwicklung ein Demokratiedefizit (vgl. *Streit* (1988), S. 610). Gerade dieses Demokratiedefizit, sowohl innerhalb der beteiligten Verbände, die ihren Unterbau bilden, wie auch im sozialpartnerschaftlichen Überbau, braucht aber die korporative Sozialpartnerschaft, denn nur so werden Interessenaggregation und -transformation möglich, die eine sozialpartnerschaftliche Problemlösung gestatten. Es kann deshalb zu einer oligarchischen Verflechtung zwischen den Verbänden untereinander und mit dem staatlichen Bereich (Politik, Bürokratie) kommen, die letztlich zur viel beschworenen „Filzokratie" führen (vgl. sinngemäß *Sanmann* (1977), S. 58; *Marko* (1992), insbesondere Abschnitte III und IV). Unter allen genannten Kritikpunkten dürften die „politischen" Gegenargumente die überzeugendsten und für die korporative Sozialpartnerschaft letztlich die gefährlichsten sein. M.a.W.: Soll die korporative Sozialpartnerschaft nicht verkommen, muß man auf den sensiblen Bereich ihrer Demokratiedefizite das Hauptaugenmerk richten und gegebenenfalls konsequent gegensteuern, auch wenn dadurch die korporative Sozialpartnerschaft an Effektivität einbüßt.

III. Zur Sozialpartnerschaft auf Gemeinschaftsebene – Der Versuch einer Rechtfertigung

Eingangs ist die Frage aufgeworfen worden, ob überhaupt die (korporative) Sozialpartnerschaft für das Gelingen des Projektes „Vereintes Europa" wichtig ist, und wenn ja, wie wichtig sie dafür ist. Etwas anders formuliert, ist dies nichts anderes als die Frage nach den Vorteilen oder Stärken der (korporativen) Sozialpartnerschaft.

1. Eine allgemeine theoretische Anmerkung

In der gängigen theoretischen Argumentation wird davon ausgegangen, daß die Gewerkschaften mit den Arbeitgebervertretern per Kollektivver-

[23] Manche Kritiker der (österreichischen) Sozialpartnerschaft sprechen sogar von einer doppelten Repräsentationslücke, weil von ihr weder neue noch traditionelle gesellschaftliche Fragen und Interessen aufgegriffen werden. An „traditionellen" Interessen werden z.B. die Probleme der (Langzeit-)Arbeitslosen nicht behandelt. Damit steht diese Behauptung im engen Zusammenhang mit dem weiter oben angeführten „Outsider"-Argument.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handlung den Lohnsatz festsetzen. Die Unternehmen legen dann im Anschluß daran das Beschäftigungsniveau fest, und zwar so, daß ihr Gewinn maximiert wird[24]. Weil die Gewerkschaften wissen, daß der durchgesetzte Lohnsatz zu Lasten der Beschäftigung ihrer Mitglieder gehen kann, lassen sie nichts unversucht, den Beschäftigungsspielraum der Unternehmen einzuschränken, oder anders ausgedrückt, die Nachfrage nach organisierter Arbeit zu steigern bzw. zu halten. Welche Maßnahmen hierzu den Gewerkschaften zur Verfügung stehen, braucht nicht näher erörtert zu werden, weil sie für die Überlegungen dieser Arbeit nicht von Relevanz sind.

Während bislang der „Fall auf der Arbeitsnachfragekurve" behandelt worden ist, beschäftigt sich die Arbeitsökonomik auch mit dem Fall, bei dem Gewerkschaften und Unternehmen *gleichzeitig* über Lohn und Beschäftigungsniveau verhandeln. Es handelt sich dabei um den „Fall abseits der Arbeitsnachfragekurve", d.h., die Unternehmen setzen nach den Lohnverhandlungen nicht mehr allein die Beschäftigungshöhe fest. Theoretische wie empirische Untersuchungen zeigen nun, daß der „Fall abseits der Arbeitsnachfragekurve" für beide Seiten von Vorteil sein kann. Auf eine detaillierte Darstellung des Zustandekommens dieses Ergebnisses soll verzichtet werden; wichtig ist nur die Tatsache, daß bei gleichzeitiger Verhandlung über Lohn *und* Beschäftigung sich beide Seiten besser stellen können, als bei alleinigen Verhandlungen über den Lohn (zu den bisherigen Ausführungen des Abschnittes III.1. vgl. *Hirsch/Addison/Genosko* (1990), S. 12 - 21).

Obwohl die bisherige Darstellung ihrer Natur nach mikrotheoretisch ist (es geht um die Gestaltung des Bargaining-Prozesses), läßt sie sich auf die (korporative) Sozialpartnerschaft übertragen. Denn in der korporativen Sozialpartnerschaft wird, wenn auch nicht ausschließlich, über die Einkommenspolitik diskutiert, über eine Einkommenspolitik, die sich möglichst wenig auf die Investitionsneigung und folglich auf das Beschäftigungsniveau ungünstig auswirkt (vgl. *Lehmbruch* (1979), S. 56).

Bereits aus diesen allgemeinen theoretischen Überlegungen läßt sich auf die Vorteilhaftigkeit korporativer Sozialpartnerschaft schließen. Die eben angestellten Überlegungen sollen nun noch vertieft werden.

---

[24] In der Literatur wird damit das „Insider-Outsider"-Problem von Lohnverhandlungen verbunden. Die Gewerkschaften versuchen nach dieser Hypothese, die Löhne für ihre Mitglieder ohne Rücksicht auf mögliche Beschäftigungsnachteile (Arbeitslosigkeit) möglichst hoch zu setzen (vgl. z.B. *Franz* (1991), S. 293).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Einige spezielle Anmerkungen*

Implizit sind eine Reihe von Vorteilen (Nutzen) der Sozialpartnerschaft korporatistischer Natur schon früher genannt worden. Dies gilt z.B. für den Hinweis, daß Interessen und Konflikte real existieren und daß sie nicht beseitigt, sondern allenfalls geregelt werden können. Wenn dem so ist, dann können Verbände und Staat (Regierung, Parteien, Bürokratie) das System durch die Kanalisierung von Konflikten stabilisieren. Indem sie die Konflikte kanalisieren, werden sie entschärft (vgl. *Vieler* (1986), S. 107). Auf die Konfliktkanalisierung wird noch vertiefter einzugehen sein.

Die Nutzen korporativer Sozialpartnerschaft lassen sich in direkte und mittelbare kategorisieren. Die direkten Nutzen umfassen die Information durch die Verbände, die eben genannte Kanalisierung von Konflikten und die inhaltliche Bestimmung gesellschaftlicher Entscheidungen im Bargaining-Prozeß.

Die Gewinnung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen erhöht die Allokationseffizienz einer Gesellschaft. Dies ist deswegen der Fall, weil sowohl alle Entscheidungskörper, die die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens festlegen, wie auch alle wirtschaftlichen Akteure selbst ständig unter Unsicherheit handeln müssen. Aus dieser Unsicherheit heraus ergeben sich die folgenden Informationsbedürfnisse: die Beschreibung der relevanten Umwelt, die Erklärung von Umweltveränderungen, die Erfassung von Eingriffsvariablen und deren Wirksamkeit zur Steuerung der Umwelt, die Unterrichtung darüber, wie andere Entscheidungseinheiten die Lage beurteilen, sowie die Unterrichtung über deren Handlungsmaximen und schließlich die Kenntnis eigener Werte und Ziele, die sich oftmals erst durch die Interaktion und Kommunikation mit anderen Akteuren klären.

Die Verbände verfügen zuverlässig, aggregiert und verwendbar aufbereitet über solche Informationen, da sie in einer wechselseitigen Kommunikation mit ihren Mitgliedern stehen. Der Staat bzw. die Parteien werden dadurch über die Präferenzen der Verbandsmitglieder unterrichtet, die ja auch die potentiellen Wähler sind. Die Verbände stellen ihre Informationen freiwillig zur Verfügung, da sie ihre Forderungen durchsetzen wollen. Natürlich werden die Verbände versuchen, ihre Informationen gezielt einzusetzen, also Neben- oder Gegenwirkungen für Betroffene zu verheimlichen. Da aber verschiedenartige Verbände Informationen einspeisen, dürfte sich für den Staat eine einigermaßen objektive Informationsbasis ergeben.

Umgekehrt können Verbände ihre eigene Vorgehensweise entsprechend ausrichten, wenn sie der Staat über seine eigenen Absichten informiert und sie erfahren, wie andere Verbände sich zu verhalten beabsichtigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die allokative Verbesserung via Informationsbereitstellung (d.h. via Einbezug der Verbände in die staatlichen Steuerungsleistungen) ergibt sich zum einen aus einer an individuellen Interessen ausgerichteten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielfindung, zum anderen aus der verbesserten technischen Qualität der getroffenen Entscheidungen (vgl. *Boettcher* (1974), S. 39). Die verbandlichen Informationen werden um so wichtiger, je komplexer die zu bearbeitenden Problemstellungen sind. Selbstredend könnte die Informationsbereitstellung auch auf „pluralistischem" Wege erfolgen, aber ein direkter Einbezug der Verbände, also der „korporatistische" Pfad, wird die Informationswirkung stärker zur Geltung bringen (vgl. *Vieler* (1986) S. 157f.), nicht zuletzt deswegen, weil in einem korporatistischen System die Verbände auch an der Umsetzung und Durchführung der politischen Maßnahmen beteiligt werden[25].

Indem Verbände in ein System geregelter Aushandlung inkorporiert werden, folgt daraus eine Kanalisierung politischer und sozialer Konflikte. Wie gleich noch zu zeigen sein wird, führt dies zu einem bzw. verbessert den *sozialen* Nutzen. Verbände und Staat können bestehende Konflikte, wie erwähnt, lediglich regeln, nicht aber überbrücken. Verbände haben dabei die Aufgabe, dies wurde ebenfalls schon beschrieben, Interessen zu aggregieren und zu transformieren sowie die einmal gefundenen Kompromisse bei ihren Mitgliedern durchzusetzen. Die Kanalisierung von Konflikten kann u.U. den Verbänden auch eine Disziplinierung der Mitglieder abverlangen, da es in der Natur von Kompromissen liegt, daß sie nur durch das Nachgeben beider Streitteile zustande kommen (vgl. *Klose* (1983), S. 72). Die Disziplinierung muß dabei auf einer zumindest formal existierenden innerverbandlichen Demokratie fußen, weil so am ehesten gesichert werden kann, daß sich die Mitglieder der Disziplinierung nicht entziehen und die bestehenden Konflikte außerhalb der gebotenen Kanäle zu lösen versuchen[26].

Die Kanalisierung von Konflikten, oder anders formuliert, die geregelte Konfliktaustragung, verringert die sozialen Kosten von gesellschaftlichen (Verteilungs-)Konflikten und vermindert folglich die damit verbundene Ressourcenverschwendung. Bei der Kanalisierung von Konflikten ist die Bereitstellung von Informationen günstiger zu beurteilen als der Einsatz von Marktmacht (vgl. *Vieler* (1986), S. 159f.; *Boettcher* (1974), S. 40f.). Auch hier wird sich die Inkorporierung der Verbände wieder vorteilhaft

[25] Auch das spricht im übrigen dafür, daß sich Verbände hüten werden, ihre Information zu sehr strategisch einzusetzen.

[26] An dieser Stelle wird die Gratwanderung der Verbandsspitzen ganz deutlich, denn einerseits geht es ohne innerverbandliche Demokratie nicht ab, andererseits brauchen die Verbandsspitzen gewisse „diktatorische" Vollmachten, um korporatistische Abmachungen treffen zu können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auswirken, weil sie damit davon abgehalten werden, aus der geregelten Konfliktaustragung auszubrechen. Ein weiterer Vorteil des Korporatismus besteht darin, „daß die aus einem Konsens zwischen verschiedenen Verbänden sich ergebenden Entscheidungsinhalte zu einem sozialen Nutzen führen" (*Vieler* (1986), S. 160). Der Grund hierfür ist, daß sich die Parteien, die den Staat bilden, in ihren Forderungen gemäß den Erkenntnissen der Neuen Politischen Ökonomie an den Interessen der großen Masse der Wähler orientieren, was zu verschwommenen Parteiprogrammen führt. In einem korporatistischen System stehen ihnen jetzt aber Verbände gegenüber, die in Sonderheit auch den Interessen kleiner Gruppen zur Berücksichtigung verhelfen. In gewisser Weise läßt sich also Politikversagen dadurch kompensieren, daß Parteien und Verbände Interessen komplementär vertreten und sie in ein korporatistisches Aushandlungsverfahren einbringen. Dadurch wird die demokratische Legitimationsbasis erhöht, und individuelle Präferenzen können weitestgehend berücksichtigt werden. Allerdings ist dieser Sachverhalt an eine Reihe von Voraussetzungen (freier Marktzugang für alle Verbände, Ausgleichszahlungen und fein abgestufte Berücksichtigung der Präferenzen durch freien Stimmentausch) gebunden, die in der Realität nicht bzw. nicht vollständig gegeben sind. Trotzdem liefert der korporatistische Aushandlungsprozeß im Prinzip ein differenzierteres Abbild individueller Präferenzen als dies bei einer Präferenzenaggregation durch die Parteien allein möglich wäre (vgl. ebd., S. 161 f.).

Des weiteren erleichtert, wie ebenfalls schon einmal festgestellt, ein korporatistisches System die wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit und den technischen Fortschritt, weil es Spezialwissen (aus verschiedenen Verbänden und Staatselementen) einbringt und zudem durch die bessere Berücksichtigung individueller Präferenzen vorhandene Widerstände abbaut. Dies senkt sowohl die privaten wie die sozialen Kosten des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts (vgl. sinngemäß *Boettcher* (1974), S. 41 f.).

Zieht man ein Zwischenresümee, so fördert ein liberal-korporatistisches System prinzipiell die Allokationseffizienz einer Volkswirtschaft, indem es Unsicherheit vermindert, den sozialen Nutzen erhöht, soziale und private Kosten verringert sowie den individuellen Präferenzen besser Geltung verschafft. Allerdings müssen die Ressourcenaufwendungen für korporatistische Systeme gegengerechnet werden. Das saldierte Ergebnis oder der Netto-Effekt müssen der empirischen Forschung überlassen bleiben, die bislang nur indirekt auf eine positive Netto-Wirkung schließen läßt (vgl. *Genosko* (1993), S. 4 und die dort zitierte Literatur sowie *Vieler* (1986), S. 166, Tab. 2).

Wie zu Anfang dieses Abschnittes gesagt, gibt es auch noch mittelbare Nutzen korporatistischer Syteme respektive des Verbandseinflusses in solchen Systemen. Zu nennen wäre hier u.a. eine gewisse Flexibilität in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesellschaftlichen Verteilungsordnung, die mittel- und langfristig die dynamische Stabilität einer Volkswirtschaft sichert. Dies kommt zum Ausdruck in einer stetigen, niemals abrupten Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens bei gleichzeitiger Kontinuität gesellschaftlicher Entscheidungen. Eine vielfältige und -gestaltige Verbändestruktur, die sich in verschiedenen Entscheidungsgremien zusammenfindet, ermöglicht diese Korrekturkraft; sie kann Schwachstellen selbst kompensieren und Fehlentscheidungen korrigieren, weil sich immer Verbände und Staatselemente mit ganz unterschiedlichen Forderungen gegenüberstehen (vgl. *Herder-Dorneich* (1973), S. 179ff.). Selbst wenn innerhalb eines korporatistischen Systems ein Verband seine Haltung radikal ändern sollte, bleibt die Auswirkung auf die Gesellschaft wegen der erwähnten Korrekturkraft gering. M.a.W.: Verbände disziplinieren nicht nur ihre Mitglieder, sondern sich auch gegenseitig.

Die durch diese Korrekturkraft bewirkte (dynamische) soziale und politische Stabilität baut ebenfalls die Unsicherheit über die künftige Entwicklung ab und ist in diesem Sinne selbstverstärkend. Die wirtschaftlichen Akteure sind keinem großen Risiko ausgesetzt angesichts eines sich lediglich langsam wandelnden Ordnungsrahmens: Zum einen wird dadurch die Risikoprämie auf Zukunftsprojekte kleiner, zum anderen werden langfristige Projekte rentabler. Eine wichtige Voraussetzung für eine solche stetige Entwicklung und Stabilität ist u.a. das Gleichgewicht der Verhandlungspositionen[27] (vgl. *Boettcher* (1974), S. 91; *Vieler* (1986), S. 163ff.).

Die in diesem Abschnitt skizzierten Vorteile korporativer Sozialpartnerschaft scheinen auf Gemeinschaftsebene besonders nachdrücklich herausgestellt werden zu müssen. Hierfür sprechen mehrere Gründe: Zum ersten ist die demokratische Legitimationsbasis der Gemeinschaft nicht sehr breit, da der Ministerrat überhaupt nicht und die Kommission nur sehr eingeschränkt einer demokratischen Kontrolle auf EG-Ebene unterliegt; die Rechte des Europäischen Parlaments sind relativ bescheiden. Zum zweiten, und dies ist mit dem ersten Hinweis eng verbunden, werden die individuellen Präferenzen nur sehr vermittelt in den politischen Prozeß der Gemeinschaft eingebracht. Zum dritten ist wegen der großen Zahl an politischen Entscheidungsträgern die Unsicherheit über die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses relativ groß. Schließlich ist im vorhergehenden Abschnitt angedeutet worden, daß korporative Sozialpartnerschaft grundsätzlich, indem gleichzeitig über Lohn und Beschäftigung zwischen den Partnern gesprochen wird, zu einer pareto-optimaleren gesamtwirtschaftlichen Lösung führen kann, wenn auch nicht notwendigerweise muß.

---

[27] *Vieler* (1986, S. 165) fordert in diesem Zusammenhang sogar eine staatliche Förderung schwach organisierter Bereiche. Eine Alternativforderung ist die Öffentlichkeit korporatistischer Verhandlungen. Der letztere Vorschlag Vielers dürfte jedoch im Hinblick auf die korporative Sozialpartnerschaft eher kontraproduktiv sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die angeführten Mängel mag man zwar im Moment bedauern, aber noch nicht für sehr gravierend halten. Spätestens jedoch mit der, trotz aller gegenwärtigen Widrigkeiten anstehenden Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion werden die Forderungen nach einer weitgehenden Beseitigung der sozialpartnerschaftlichen Defizite virulent. Sicherlich ist in dieser Beziehung seit Gründung der EG bereits einiges geschehen, der nächste Abschnitt ist dem gewidmet, aber von einer „echten" korporativen Sozialpartnerschaft, die die Wirtschafts- und Währungsunion „sozialverträglich" gestaltet und mehr ist als Tarifpartnerschaft, dürfte man noch ein gutes Stück Weg entfernt sein.

IV. Sozialpartnerschaftliche Ansätze in der Gemeinschaft

Sucht man nach sozialpartnerschaftlichen Ansätzen auf Gemeinschaftsebene, so wird man allein aus historischen Gründen zunächst auf den Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG (WSA) stoßen. Der WSA ist bereits mit den Römischen Verträgen eingerichtet worden. Mit ihm soll die Vertretung organisierter Interessen im europäischen politischen Willensbildungsprozeß institutionalisiert werden. Rechtlich ist der WSA als eine Art „Stände- oder zweite" Kammer neben dem Europäischen Parlament gestaltet, ähnlich dem Bayerischen Senat. Ebenso wie dieser handelt es sich bei dem WSA um eine beratende Versammlung. Der WSA umfaßt 189 Mitglieder, die drei Gruppen angehören. Die Verbände der Arbeitgeber bilden die Gruppe I, die der Arbeitnehmer die Gruppe II und die verschiedenen sonstigen Interessen die Gruppe III. Generell sollen im WSA die organisierten Interessen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens der Mitgliedsstaaten vertreten sein, wobei sich die Mitgliederzahl je Mitgliedsland an der jeweiligen Bevölkerungszahl orientiert. Die Mitglieder des WSA werden auf Vorschlag der nationalen Regierungen vom Rat ernannt und sind an keine Weisungen gebunden. Der WSA kann den Rat und die Kommission beraten. Rat und Kommission sind zur Konsultation des WSA verpflichtet bei allen Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit und des freien Dienstleistungsverkehrs im Gemeinsamen Markt, bei der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie bei Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes, bei der Zusammenarbeit in sozialen Fragen, bei der Aufgabenstellung und Arbeit des Europäischen Sozialfonds, bei der Effizienz des Strukturfonds, bei den Grundsätzen einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung, bei den Rahmenprogrammen der Forschungs- und Technologiepolitik und schlußendlich bei der Umweltpoltik der Gemeinschaft. Seit 1972 kann der WSA bei Stellungnahmen selbst initiativ werden (vgl. EG-V Art. 198).

Seine Arbeit erledigt der WSA mittels spezialisierter Ausschüsse (vgl. EG-V Art. 197), von denen neun ständige „Fachgruppen" zu den Haupt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

arbeitsgebieten der EG die wichtigsten sind. Die Ergebnisse aus der Arbeit der Fachgruppen (ihrer Unterausschüsse oder Projektgruppen) werden in Stellungnahmen zusammengefaßt und nach Verabschiedung durch das Plenum des WSA an den Rat oder die Kommission weitergeleitet und im Amtsblatt der EG veröffentlicht. Die Stellungnahmen und die Berichte über die Beratungen sind das eigentliche Instrument, mit dem der WSA am europäischen politischen Integrationsprozeß mitwirkt. Allerdings haben die Stellungnahmen des WSA weder für die Kommission noch für den Rat eine bindende Wirkung. Zwar ist der WSA das vertraglich institutionalisierte Organ des „Sozialen Dialogs" in der EG, aber an der supranationalen Handlungskompetenz der EG hat der WSA keinen Anteil (zur Organisation und Arbeitsweise des WSA vgl. *Kleinhenz* (1993b), S. 375ff.; *Roberts* (1992), S. 142).

Weil dem so ist, bevorzugen vor allem die Arbeitsmarktverbände andere Wege der Einflußnahme. Einer dieser Wege war der direkte Zugang zur Kommission, der durch das Sozialpartner-Büro, das direkt dem Sekretariat des Kommissionspräsidenten zugeordnet war, institutionalisiert wurde.[28] Über dieses Büro haben die führenden Funktionäre der „Union of Industries of the EEC (UNICE)" und des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) unmittelbaren Zugang zum Kommissionspräsidenten, zu den Kommissaren und deren Kabinetten (vgl. *Roberts* (1992), S. 156) gehabt.

Obwohl mit dem WSA und dem Sozialpartner-Büro a priori der Eindruck entstehen könnte, es handle sich hier um Institutionen korporativer Sozialpartnerschaft, ist dem keineswegs so. Bezüglich des WSA spricht bereits sein Aufbau und seine Organisation gegen eine derartige Einschätzung. Schon die Tatsache, daß es sich bei dem WSA um eine institutionalisierte Einrichtung handelt, spricht gegen seine sozialpartnerschaftliche Funktion im Sinne einer korporatistischen Veranstaltung. Erfolgreiche korporative Sozialpartnerschaft bedarf nämlich, wie bereits früher beschrieben, einer informellen und pragmatischen Struktur, um schnell und flexibel auf wirtschaftliche und soziale Herausforderungen reagieren zu können. Dem wird allein schon die Größe des WSA nicht gerecht[29]. Darüber hinaus ist, wie oben ausgeführt, der WSA auch nicht an der Handlungskompetenz der EG beteiligt. Dies läßt sich auch durch eine möglicherweise vorhandene Rollenkumulation nicht heilen, da das Europäische Parlament allenfalls

[28] Nach dem neuen Organisationsplan der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom Mai 1993 existiert das Sozialpartner-Büro nicht mehr. Für den sozialen Dialog auf Gemeinschaftsebene ist jetzt die Generaldirektion V innerhalb der Kommission zuständig.

[29] Der „Paritätischen Kommission", dem Kernelement der österreichischen Sozialpartnerschaft, gehören etwa 30 Personen an. Zudem werden die wichtigen Entscheidungen bereits in der „Präsidentenvorbesprechung", einem völlig informellen Gremium, getroffen (vgl. *Marko* (1992), S. 454 und 452).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

begrenzte politische Einflußmöglichkeiten hat, die eher auf „moral suasion" denn auf faktischer Macht beruhen. Außerdem ist auch bei dem WSA das Problem seiner sinnvollen und ausgewogenen Zusammensetzung nicht gelöst. „Die Zersplitterung der Repräsentation insbesondere der Interessen auf Unternehmerseite (worauf noch zurückzukommen sein wird – JG) und die ganz unterschiedliche Breite der Palette der repräsentierten Interessen, die unterschiedlich intensive Verbandsbindung der Repräsentanten im WSA und die heterogene Struktur der in der dritten Gruppe des WSA zusammengefaßten Mitglieder bewirken, daß der WSA als ein Beratungsorgan mit ... reichem und differenziertem Sachverstand wirken kann, aber nicht geeignet ist, das an Sozialpartnerschaft zu leisten, was wir von einer Sozialpartnerschaft ... erwarten müßten" (*Korinek* (1991), S. 23f.). Aufgrund seiner Struktur dürfte der WSA daher auch nicht in der Lage sein, wenn schon nicht formal, so doch wenigstens informell an der Handlungskompetenz auf EG-Ebene teilzuhaben.

Eine informelle Teilhabe an der Handlungskompetenz hätte hingegen vom Sozialpartner-Büro erwartet werden können. Dagegen spricht aber zum einen, daß dieses Büro nur den direkten Zugang zu *einem* Entscheidungsgremium der Gemeinschaft, nämlich der Kommission, eröffnet hatte. Den Zugang zum Rat verschaffen sich die Sozialpartner naturgemäß über die nationalen Organe (vgl. *Kleinhenz* (1993b), S. 377). Zum anderen zeigen die empirischen Erfahrungen, daß das Sozialpartner-Büro eher für die Durchsetzung partikularer Interessen, also als „pluralistische" Institution, denn als „korporatistische" Einrichtung genutzt wird (vgl. *Roberts* (1992), S. 156f.).

Bereits im Zitat von Korinek klingt an, daß der Mangel an korporativer Sozialpartnerschaft in der Gemeinschaft möglicherweise tiefere Ursachen hat als lediglich die Organisation und Zusammensetzung des WSA an sich sowie die Funktionsweise des Sozialpartner-Büros. *Sargent* (1985, S. 232) lenkt in diesem Zusammenhang den Blick auf die Interessenmediation auf europäischer Ebene und gelangt zunächst zur gleichen Feststellung wie *Korinek* (1991, S. 19f.), daß es nämlich am strukturell-organisatorischen Unterbau für eine europäische korporative Sozialpartnerschaft hapere. Wie schon oben festgestellt, wird das bereits in der Zersplitterung der Repräsentation sichtbar. So zählt *Sargent* (1985, S. 232ff.) allein über 400 europäische Interessenvertretungen des Kapitals, die die Industrie, den Handel und verschiedene Handwerksbereiche repräsentieren. Von diesen 400 Verbänden sind nahezu 300 dem industriellen Bereich zuzurechen. Diese Vertretungen agieren zumeist unkoordiniert nebeneinander und sind praktisch in keine hierarchische Ordnung der Vertretung der europäischen Kapitalinteressen eingebunden. Anders ausgedrückt, das europäische Kapital spricht in Brüssel mit vielen Zungen; die Polyphonie des Kapitals dient in erster Linie der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

partikularen Interessendurchsetzung. Zwar gibt es z.B. das Employer's Liaison Committee (ELC), das insbesondere die Arbeitgeber-Standpunkte hinsichtlich der sozialen Fragen koordinieren will, aber die Mitgliedschaft im ELC hebt keineswegs die Autonomie einer europäischen Interessenvereinigung auf; zudem ist die Mitgliedschaft im ELC gänzlich freiwillig.

Zusammenfassend läßt sich demnach festhalten, daß das organisierte Kapital auf europäischer Ebene die „pluralistische" Interessenvertretung der „korporatistischen" vorzieht, möglicherweise auch deswegen, um sich so nationalen „korporatistischen" Fesseln zu entziehen.

Auf der Seite der organisierten Arbeit ist die Situation ähnlich gelagert (vgl. ebd., S. 235). Es gibt dort zwei Arten von Interessenvertretungen: zum einen den EGB als Dachverband der nationalen Gewerkschaftsbünde, zum anderen 14 Europäische Industriegruppen-Komitees, in denen sich die jeweiligen nationalen Industriegewerkschaften organisieren. Der EGB erkennt zumindest einen Teil dieser Komitees an und verfaßt mit ihnen auch gemeinsame Stellungnahmen gegenüber der EG, aber der EGB hat keine Anordnungsbefugnis gegenüber diesen Komitees, d.h., die Zusammenarbeit erfolgt hier ebenfalls völlig freiwillig.

Aber auch der EGB selbst ist in seiner Struktur einer korporativen Sozialpartnerschaft nicht förderlich, da er als Dachorganisation keine für die nationalen Organisationen bindenden Beschlüsse herbeiführen kann; sein Verhältnis zu den nationalen Organisationen ist ähnlich dem des DGB zu seinen Mitgliedsgewerkschaften. Außerdem ist der EGB 1973 in Reaktion auf die Entstehung und das Wachstum der multinationalen Unternehmen entstanden. Folglich ist er essentiell aus der kollektivistischen Philosophie der organisierten Arbeit hervorgegangen und nicht aus deren korporatistischem Anspruch. M.a.W.: Der EGB orientiert sich mehr am Modell der Tarif- als am Modell der Sozialpartnerschaft.

Obwohl aufgrund der bisherigen Ausführungen die Interessenvertretung der und durch die Sozialpartner auf europäischer Ebene im Prinzip als pluralistisch bezeichnet werden muß, gibt es gleichwohl gewisse, wenn auch wenig ausgereifte korporatistische Ansätze (vgl. ebd., S. 240ff.), die nicht zuletzt auf Initiative von EG-Gremien entstanden sind. Sie lassen sich in der Vielzahl von beratenden Ausschüssen (sogenannten "Euroquangos") finden, die in engeren Wirkungsbereichen (als der WSA) meist sachkundige Beratung, in seltenen Fällen auch Interessenclearing leisten. Diese Beiräte sind in der Regel bei der Kommission bzw. deren Generaldirektionen eingerichtet. Sie sind ganz unterschiedlich zusammengesetzt. Neben der Drittelparität (Mitgliedsstaaten-Unternehmer-Arbeitnehmer) findet man auch die Struktur der fünf Gruppen (Industrie-Handel-Landwirtschaft-Arbeitnehmer-Konsumenten) oder eine paritätische Zusammensetzung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern (vgl. *Korinek* (1991), S. 24f.; *Sargent* (1985),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

S. 242). Aus korporatistischer Sicht besonders nachteilig dürfte sein, daß in den „Euroquangos“ häufig nationale und europäische Interessengruppen gleichzeitig vertreten sind, ohne daß es zwangsläufig zu einer Abstimmung zwischen ihnen kommt.

Es gibt zwei „Euroquangos“, in denen *de jure* die nationalen Vertreter von Arbeit und Kapital an der Politikformulierung beteiligt sind – das Europäische Zentrum für die Entwicklung der Berufsausbildung und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EG. Obzwar am Management dieser Gremien gleichberechtigt Vertreter der Kommission, der Mitgliedsstaaten und der nationalen Gewerkschaften sowie Arbeitgebervereinigungen beteiligt sind, sind diese Beispiele einer korporativen Partnerschaft nicht recht überzeugend, weil sie sich eher mit Randaspekten der Gemeinschaftsaktivitäten beschäftigen.

Daneben gibt es „Euroquangos“, in denen *de facto* korporative Gruppen an der Entscheidungsfindung teilnehmen. Ein Beispiel hierfür ist der Beirat für den Europäischen Sozialfonds. Zwar ist dieser Beirat offiziell auf die Beratung beschränkt, in der Praxis hat er aber einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Zuteilung der Gelder.

Ein weiteres Beispiel ist das „European Strategic Programme for Research in Information Technologies (ESPRIT)“, bei dem allerdings die korporatistische Struktur aus der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und einzelnen Großunternehmen erwächst. Anders ausgedrückt, es handelt sich hierbei um keine eigentliche korporative Zusammenarbeit im Sinne des Neo-Korporatismus (vgl. *Sargent* (1985), S. 243 f.).

Wie erwähnt, hat anfänglich besonders die Kommission auf korporatistische Strukturen gedrängt, weil sie in den nationalen Sozialpartnern natürliche Bündnispartner für die Umsetzung ihrer Politik gesehen hat. In ihren Augen waren die nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter gute „pressure groups“ gegenüber den nationalen Regierungen. In jüngster Zeit setzt die Kommission allerdings auf das Europäische Parlament als Bündnispartner. Hinter der veränderten Haltung der Kommission korporatistischen Strukturen gegenüber vermutet *Sargent* (1985, S. 242 und 246) zum ersten die Angst der Kommission, ihre vergleichsweise geringe politische Macht noch mit anderen teilen zu müssen, und zum zweiten, daß die Kommission im jetzt direkt gewählten Europäischen Parlament eine alternative und verläßlichere Quelle der Legitimität sieht als in den in organisatorischer, repräsentativer und finanzieller Hinsicht relativ schwach ausgebildeten europäischen Interessenvereinigungen (vgl. hierzu auch *Korinek* (1991), S. 20 ff.). Ein „europäischer“ Neo-Korporatismus wird danach nicht nur durch mangelnde (organisatorische) Strukturen behindert, sondern auch durch fehlende politische Unterstützung. So hat der eingangs zitierte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Art. 118 b EG-V noch keine überragende Bedeutung erlangt. Auch zu den „vertraglichen Beziehungen" ist es nach diesem Vertrag noch nicht gekommen. Bislang konnte sich der „Soziale Dialog" allenfalls auf einige „Gemeinsame Stellungnahmen" verständigen (vgl. *Berié* (1993), S. 63). Die in unserem Kontext wichtigste der „Gemeinsamen Stellungnahmen" ist die über eine kooperative Wachstumsstrategie (vgl. *Hofmann* (1993), S. 120ff.)[30]

Eine weitere Ursache, die einer korporativen Sozialpartnerschaft wenig förderlich ist, ist das Defizit an einer einschlägigen politisch-kulturellen Basis. Auch in diesem Bereich hat sich eine Entwicklung vollzogen. Anfang der 70er Jahre war die Mehrheit der Mitgliedsstaaten sozialistisch respektive sozialdemokratisch regiert, also durch Parteien, die, wie dargestellt, eine „natürliche" Affinität zum Neo-Korporatismus hatten bzw. haben. In der Gegenwart ist der Liberal-Konservatismus (Neu-Liberalismus), auch bei christdemokratischen Parteien, die vorherrschende Ideologie, die dem Neo-Korporatismus wenig geneigt ist und demzufolge auch der korporativen Sozialpartnerschaft (vgl. *Sargent* (1985), S. 245). Abgesehen davon, existieren zwischen den Mitgliedsstaaten der EG erhebliche Unterschiede in der politischen Kultur, aber auch in den Arbeitsmarktinstitutionen, in den gesetzlichen Regulierungen und in den zentralisierten nationalen Interessengruppen (vgl. *Roberts* (1992), S. 158) – Unterschiede, die durch die beitrittswilligen Länder noch verstärkt werden dürften. Um die Unterschiede zu verdeutlichen, sei nur ein Beispiel herausgegriffen: Während im Norden der Gemeinschaft mehr das zentralisierte Gewerkschaftssystem dominiert, ist die Mitte und der Süden durch dezentralisierte Gewerkschaftssysteme charakterisiert mit nicht unerheblichen anarcho-syndikalistischen Einflüssen, die korporativen Partnerschaften fast genau so diametral entgegenstehen wie marxistisch-leninistisch geprägte Gewerkschaften.

Summa summarum wird man deshalb hinsichtlich der Aussichten für eine korporative Sozialpartnerschaft in der EG in absehbarer Zeit nicht umhin können festzustellen: „The development of a corporatist mode of policy-making at Community level has been constrained by, among other things, the inability of most interest organisations to act as pillars of corporatism, the attitude of European capital and EEC member states governments towards the development of corporatism at Community level, and the development of a parliamentary mode of policy-making at that level..." (*Sargent* (1985), S. 246).

---

[30] Trotz aller Enttäuschungen beim und Schwierigkeiten mit dem „Sozialen Dialog" ist jedoch *Hofmann* (1993, S. 127) uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er schreibt: „Durch eine enge Einbeziehung der Sozialpartner in den wirtschaftspolitischen Dialog ... schafft dies Perspektiven und das Vertrauen für ein besseres Klima der Kooperation".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Einige Schlußbemerkungen

Schon zu Beginn der vorliegenden Arbeit, noch mehr aber im Verlauf der geführten Diskussion, hat sich der Begriff „Sozialpartnerschaft" inhaltlich als recht vielgestaltig und schillernd erwiesen. Ordnet man den Inhalt dieses Begriffes auf einem Spektrum an, so steht an dessen einem Ende die „einfache" Tarifpartnerschaft (der „Kollektivismus"), an dessen anderem Ende die Sozialpartnerschaft österreichischer Provenienz (der „Korporatismus"), bei der es zum „Tripartismus" zwischen Staat, Kapital und Arbeit kommt und bei der die Sozialpartner an der Formulierung und Durchsetzung einer breiten Palette von Politikfeldern (formal und informell) beteiligt werden. Dazwischen gibt es viele „immaterielle" Formen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Je nachdem welchen Punkt man auf diesem Spektrum als Referenzpunkt wählt, wird das Urteil über die Gegenwart und Zukunft der Sozialpartnerschaft in einem vereinten Europa verhalten optimistisch (vgl. *Kleinhenz* (1993a), S. 292ff.) oder uneingeschränkt pessimistisch (vgl. *Roberts* (1992), S. 158) ausfallen. Wie im Zitat am Ende des Abschnittes 4. anklingt, neigt dieser Aufsatz in seiner Tendenz mehr der pessimistischen Einschätzung zu.

An dieser Stelle sollen zwei Feststellungen von Kleinhenz aufgegriffen werden, weil sie die Gelegenheit bieten, die Überlegungen zur Sozialpartnerschaft in Europa in die Zukunft hinein „zu verlängern". *Kleinhenz* (1993a, S. 293) moniert prima facie zu Recht, „angesichts der mehrstufigen Auswahl der Repräsentanten auf europäischer Ebene kann diese Sozialpartnerschaft auch kaum als Verstärkung eines demokratischen Elements unmittelbarer Interessenvertretung der Bürger interpretiert werden". Bei näherer Betrachtung wird eine europäische Sozialpartnerschaft dieses „Demokratiedefizit" hinnehmen müssen, soll sie zu einem schlagkräftigen Instrument in den Händen der Sozialpartner werden. Wie an der österreichischen Sozialpartnerschaft illustriert worden ist, ist das Delegationsprinzip für die Interessenaggregation und -transformation wie auch für das Gewicht der Verbandsspitzen unablässig. Zweifellos wird man allerdings zugestehen müssen – und dies wurde auch in dieser Arbeit herauszuarbeiten versucht –, daß es dabei einer Gratwanderung zwischen innerverbandlicher Demokratie und Oligarchie bedarf. Aber selbst eine Sozialpartnerschaft mit „Demokratiedefiziten" kann die Legitimationsbasis für die EG-Politik erhöhen, nicht zuletzt angesichts eines bislang politisch schwachen Europäischen Parlaments.

Zum zweiten weist *Kleinhenz* (1973, S. 216ff. und 229ff., 1990 und 1992, S. 293) darauf hin, daß die „tatsächliche Bedeutung der Beteiligung der Sozialpartner an der Europäischen Willensbildung und für den sozialen Fortschritt in Europa ... durch die eingeschränkte Kompetenz der EG in den Bereichen Arbeit und Soziales relativiert (wird)". Auch das ist richtig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und ist ebenfalls an früheren Stellen dieser Arbeit angedeutet worden. Gleichwohl sollte eine korporative Sozialpartnerschaft nicht auf die „klassischen" sozialpartnerschaftlichen Bereiche beschränkt, sondern zumindest auf weite Bereiche der Wirtschaftspolitik ausgedehnt werden (vgl. z.B. *Kleinhenz* (1973), S. 230; sinngemäß *Hofmann* (1993), S. 127).

Eine solche Forderung wird vermutlich die Kritiker von „Maastricht" alarmieren, denn sie werden in einer (korporativen) europäischen Sozialpartnerschaft einen Herd der Inflation ausmachen, weil sie die Gefahr sehen, daß die rasche Angleichung der Arbeitseinkommen ohne Rücksicht auf regionale und sektorale Produktivitätsunterschiede, die sie schon bei der Währungsunion befürchten, durch sozialpartnerschaftliche Machtteilhabe verstärkt wird (vgl. *Scharrer* (1991), S. 503). Neben der Haushalts- und Finanzpolitik wird dann ihrer Meinung nach auch die Lohn- und Einkommenspolitik wirtschaftlich destabilisierend wirken (vgl. *Jansen* (1992), S. 575). Diese Gefahr wird zweifelsohne virulent, wenn sich Sozialpartnerschaft in Europa auf das schwedische Modell zentralisierter Tarifverhandlungen (vgl. *Lehmbruch* (1979), S. 61) beschränken sollte. Aber dann wäre Sozialpartnerschaft eben „lediglich" Tarifpartnerschaft[31].

Eine „echte" Sozialpartnerschaft, in der die Sozialpartner zusammen mit den staatlichen Organen bei der Formulierung *und* Durchsetzung wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen kooperieren, könnte dagegen die beschworenen Gefahren für die ökonomische Stabilität eher eindämmen. Zumindest das deutsche und das österreichische Beispiel zeigen, daß Gewerkschaften durchaus zu einem „gesamtwirtschaftlich rationalen" Verhalten und damit auch zu „Opfern" bereit sind, wenn sie frühzeitig in den Politikprozeß eingebunden werden; und „Opfer" werden vor allem die Gewerkschaften bringen müssen, wenn die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion nicht zum Scheitern verurteilt sein soll. In diesem Kontext wäre es beispielsweise durchaus vorstellbar, daß die Sozialpartner in einem Beirat der zu gründenden Europäischen Zentralbank (EZB) kooptiert werden, der den Beiräten der deutschen Landeszentralbanken ähnelt (vgl. *Sanmann* (1977), S. 56f.). Natürlich darf ein solcher Beirat nicht so gestaltet sein, daß dadurch die angestrebte Unabhängigkeit der EZB ausgehebelt wird. So gesehen, könnte eine korporative Sozialpartnerschaft in einem vereinten Europa eher zur Chance denn zu einer Gefahr für „Maastricht" werden.

---

[31] Allerdings zeigt *Mieth* (1992, S. 137f. und 146ff.), daß in einem einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum die Vorstellung einer *allmählichen* Lohnangleichung, die an der Entwicklung der Arbeitsproduktivität ausgerichtet ist, kaum der Realität entsprechen dürfte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Addison, J. T./*Genosko,* J./*Schnabel,* C. (1989), Gewerkschaften, Produktivität und Rent Seeking, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 206, S. 102ff.

Berié, H. (1993), Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Berlin, S. 31ff.

Boettcher, E. (1974), Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen.

Cawson, A. (1985), Corporatism and Local Politics, in: Grant, W. (ed.), The Political Economy of Corporatism, New York, S. 126ff.

Daxhammer, R. (1993), Special Interest Groups and Economic Policy in Democratic Societies – Theoretical Foundations and Empirical Evidence, Hohenheimer Dissertation.

Franz, W. (1991), Arbeitsmarktökonomik, Berlin usw.

Freeman, R./*Medoff,* J. L. (1984), What Do Unions Do?, New York.

Genosko, J. (1991), Gewerkschaften im Übergang vom real existierenden Sozialismus zur Sozialen Marktwirtschaft, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), Sozialpolitik im vereinten Deutschland I, S. 97ff.

— (1993), Sozialpartnerschaft – Aufgaben, Bedeutung, Probleme, Diskussionsbeitrag Nr. 31 der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der KUE.

Grant, W. (1985), Introduction, in: Grant, W. (ed.), The Political Economy of Corporatism, New York, S. 1ff.

Herder-Dorneich, Ph. (1973), Verbände im Wahlsystem – Verbandswahlen, in: Herder-Dorneich, Ph. (Hrsg.), Zur Verbandsökonomie, Berlin S. 163ff.

Hirsch, B. T./*Addison,* J. T./*Genosko,* J. (1990), Eine ökonomische Analyse der Gewerkschaften, Regensburg.

Hofmann, C. F. (1993), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Berlin, S. 109ff.

Huffschmid, J. (1969), Die Politik des Kapitals, Frankfurt/Main.

Ibler, J. (1986), Nominallohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung zur Bedeutung von Erwartungen und Verhandlungsmacht, Regensburg.

Jansen, P. (1992), Europäische Währungsunion – Gefahren und Risiken, Wirtschaftsdienst, S. 574ff.

Katzenstein, P. J. (1984), Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry, Ithaca/London.

King, R. (1985), Corporatism and the Local Economy, in: Grant, W. (ed.), The Political Economy of Corporatism, New York, S. 202ff.

Kleinhenz, G. (1973), Leitbilder und Zielsysteme der Europäischen Gemeinschaften, in: Sanmann, H. (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Berlin, S. 185ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1990), Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Birk, R. (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, Baden-Baden, S. 9 ff.

— (1993a), Perspektiven der Sozialpartnerschaft, in: Iwersen, A./Tuchtfeldt, E. (Hrsg.), Sozialpolitik vor neuen Aufgaben, Bern, usw. S. 281 ff.

— (1993b), Stichwort „Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG", in: Monar/Neuwahl/Noack (Hrsg.), Sachwörterbuch der Europäischen Union, Stuttgart, S. 375 ff.

Klose, A. (1970), Ein Weg zur Sozialpartnerschaft. Das österreichische Modell, München.

— (1982), Gewissen in der Politik. Ethik für die Entscheidungskrise, Graz usw.

— (1983), Kleines Lexikon der Politik, Wien/München.

Korinek, K. (1991), Sozialpartnerschaft als europäische Institution?, Vortragsmanuskript WU Wien.

Lampert, H. (1991), Lehrbuch der Sozialpolitik, 2. Auflage, Berlin usw.

— (1992), Die soziale Dimension gesellschaftlichen Wirtschaftens, in: Kirche und Gesellschaft, hrsg. von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Heft Nr. 188.

Lehmbruch, G. (1979), Wandlung der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: von Alemann, U./Heinze, R. G. (Hrsg.), Verbände und Staat, Opladen, S. 50 ff.

— (1985), Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung, JfSF 25, S. 285 ff.

Mainusch, S. (1991), Die Gewerkschaft als Determinante von Produktivität und Profitabilität, Regensburger Dissertation.

Marin, B. (1985), Austria – The Paradigm Case of Liberal Corporatism?, in: Grant, W. (ed.), The Political Economy of Corporatism, New York, S. 89 ff.

Marko, J. (1992), Verbände und Sozialpartnerschaft, in: Mantl, W. (Hrsg.), Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel, Wien usw., S. 429 ff.

Markovits, A. J. (1986), The Politics of the West German Trade Unions, Cambridge.

Middlemas, K. (1979), The Politics of Industrial Society, London.

Mieth, W. (1992), Die zweigeteilte Konjunktur im vereinigten Deutschland und das ostdeutsche Lohnniveau, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.) Sozialpolitik im vereinten Deutschland II, Berlin, S. 121 ff.

Roberts, B. C. (1992), The Social Charter, in: Minford, P. (ed.), The Cost of Europe, Manchester, S. 142 ff.

Rürup, B./*Lenk,* Th./*Schubert,* R. (1990), Sozialpolitik als Produktivkraft. Zur gesamtwirtschaftlichen Effizienz staatlicher Sozialversicherungen, in: Gahlen, B./Hesse, H./Ramser, H. J. (Hrsg.), Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen, S. 179 ff.

Sanmann, H. (1977), Stichwort „Sozialpartner", in: HdWW, Band 7, S. 52 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sargent, J. A. (1985), Corporatism and the European Community, in: Grant, W. (ed.), The Political Economy of Corporatism, New York, S. 229 ff.

Scharrer, H.-E. (1991), Europäische Währungsunion: kein Feld für politische Kompromisse, Wirtschaftsdienst, S. 501 ff.

Scherl, H. (1992), Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft. Perspektiven einer Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik?, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Berlin, S. 131 ff.

Schnabel, C. (1989), Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main usw.

Shaw, K. (1993), The Development of a New Urban Corporatism: The Politics of Urban Regeneration in the North East of England, Regional Studies 27, S. 251 ff.

Streit, M. E. (1988), The Mirage of Neo-Corporatism, Kyklos 41, S. 603 ff.

Supper, M. (1981), Macht der Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, in: Issing, O. (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin, S. 305 ff.

Tuchtfeldt, E. (1988), Soziale Verantwortlichkeit: Neue Aufgaben des Unternehmens, in: Meyer-Dohm, P./Tuchtfeldt, E./Wesner, E. (Hrsg), Der Mensch im Unternehmen, Bern usw., S. 49 ff.

— (1989), Sozialpartnerschaft in der Arbeitswelt, WiSt 18, S. 389 ff.

Vieler, A. (1986), Interessen, Gruppen und Demokratie, Tübingen.

Wallraff, H. J. (1988), Mensch und Arbeit im Lichte der katholischen Soziallehre, in: Meyer-Dohm, P./Tuchtfeldt, E./Wesner, E. (Hrsg.), Der Mensch im Unternehmen, Bern, usw. S. 439 ff.

Zysman, J. (1983), Governments, Markets and Growth, Oxford.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Familienpolitik in der Europäischen Union

Sozialökonomische Befunde und gesellschaftsordnungspolitische Probleme

Von *Max Wingen,* Bonn

I. Familienpolitik in Europa und europäische Familienpolitik

Für eine gedankliche Auseinandersetzung mit dem politischen Handlungsfeld, das über die nationalen Grenzen hinweg unter „Familienpolitik" gefaßt werden kann, gilt es vorweg zu unterscheiden zwischen der Familienpolitik *in der* Europäischen Union (bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages am 1.11.1993 Europäische Gemeinschaft) bzw. in Europa und demgegenüber einer Familienpolitik *der* Union (bzw. einer „europäischen" Familienpolitik). In den einzelnen Mitgliedstaaten der Union wie auch darüber hinaus hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein Bündel von Maßnahmen herausgebildet, für das sich erst nach dem Zweiten Weltkrieg der Begriff Familienpolitik fester eingebürgert hat. Im Blick auf die Mitgliedstaaten der Union läßt sich feststellen, daß nicht selten sehr familienrelevante Maßnahmen getroffen werden, die offizielle Politik jedoch deutlich zögert, dies „Familienpolitik" zu nennen. Hier wirken sich nicht nur unterschiedliche sozialpolitische Traditionen in den heutigen Mitgliedstaaten der Union, sondern auch fehlende einheitliche Zielfunktionen in den familienbezogenen Politiken aus.

Unter *Familienpolitik* kann verstanden werden das bewußte und planvollordnende, zielgerichtete Einwirken von Trägern öffentlicher Verantwortung auf Struktur und Funktionen (Aufgaben und Leistungen) von Eltern-Kinder-Gemeinschaften, die in unserer Kulturordnung herkömmlicherweise auf Ehe beruhen oder – wie bei Einelternfamilien (bei Scheidung und Verwitwung, nicht mehr bei nichtehelicher Mutterschaft) – daraus abgeleitet sind. Der Begriff hat sich vornehmlich im Zusammenhang mit der Sicherung und erforderlichenfalls Korrektur der äußeren, insbesondere wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Familien herausgebildet. In einer freiheitlichen Grundordnung steht zwar eine indirekte Einwirkung im Vordergrund, wie sie sich in der Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien niederschlägt; es gibt aber auch Formen der direkten Einflußnahme, so vornehmlich über die Familienrechtsgestaltung, die zur Familienpolitik in einem umfassenderen Sinne gehört. (Auf die Regelung familialen Zusammenlebens

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerichtetes staatliches Handeln hat im übrigen im Bereich der Rechtsbeziehungen eine sehr alte Tradition.) Im Rahmen einer systematischen Familienpolitik haben auch die vielfältigen Aufgaben auf dem Gebiete der Erziehungs- und Bildungshilfen an die Familien ihren Platz; daraus folgt der familienpolitische Aspekt der Kultur- und Bildungspolitik. Für das Verständnis einer umfassenderen Familienpolitik gilt es im übrigen zu sehen, daß verschiedene Maßnahmen, etwa im Bereich der Eltern- und Familienbildung, der Beratungshilfen und der sozialen Dienste, in der Praxis schon eine längere Tradition aufweisen; ihre gedankliche und konzeptionelle Integration in eine Familienpolitik erfolgte indessen erst in jüngerer Zeit – entsprechend neueren politisch-institutionellen Strukturen wie auch der allmählichen Einbeziehung des pädagogischen Ansatzes in die allgemeine Sozialpolitik. Damit wurde zugleich die Verschränkung dieser Eltern- und Familienhilfen mit wirtschaftlichen Maßnahmen einer Familienpolitik deutlicher sichtbar.

In einzelnen Teilbereichen der Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien, so im Bereich der Einkommenspolitik, finden sich relativ früh auch auf der nicht-staatlichen, in diesem Falle lohnpolitischen Ebene der Betriebe (bzw. Tarifpartner) Ansätze für eine familiengemäße Einkommensgestaltung. In Deutschland – wie auch in Frankreich – gab es schon vor dem Ersten Weltkrieg unternehmerische Initiativen zur Zahlung von familienbezogenen Lohnergänzungen. Diese sozialpolitische Tradition fand in der Bundesrepublik anfänglich noch ihren Niederschlag in dem ersten Kindergeldgesetz, auf dessen Grundlage aus Umlagen der Arbeitgeber (und der Selbständigen) finanzierte Familienausgleichskassen gebildet wurden, die bis Anfang der 60er Jahre für die Zahlung eines Kindergeldes (ab dem dritten Kind) zuständig waren.

Europäische Familienpolitik meint demgegenüber nicht die Familienpolitik in europäischen Ländern, sondern die auf europäischer, d.h. übernationaler Ebene betriebene Familienpolitik. Eine solche *supra*nationale Familienpolitik setzt einen institutionellen Träger mit Rechtsetzungsbefugnis voraus; daher kann es sich bei einer „europäischen Familienpolitik" im präzisen Sinne gegenwärtig praktisch nur um eine solche auf EU-Ebene handeln, und auch dies bisher nur in allerersten Ansätzen wegen der dafür fehlenden rechtlichen Kompetenzen der Kommission in Brüssel. Gleichwohl sind die internationalen Entwicklungen auch über die EU hinaus (insbesondere auf der Ebene des Europarats) in einem größeren europäischen Raum für die Entwicklung einer europäischen Familienpolitik im engeren Sinne wie auch für die Weiterentwicklung der familienpolitischen Maßnahmen und Einrichtungen in den Regionen der Gemeinschaft wichtig und beim Überdenken der familienpolitischen Positionen innerhalb der Union mit zu berücksichtigen.

Eine systematische und konsistente Familienpolitik bedarf eines klaren Bildes ihres Gegenstandes. Sie wird sich angesichts des raschen sozialen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wandels gerade auch in den Mitgliedstaaten der Union ihres Gegenstandes immer wieder neu vergewissern müssen. Im Unterschied zum Begriff der Ehe gibt es nicht nur einen einzigen Familienbegriff. In einer sehr weiten Bedeutung kann *Familie* die Gruppe von Menschen bezeichnen, die miteinander verwandt, verheiratet oder verschwägert sind, gleichgültig ob sie zusammen oder getrennt leben, ob die einzelnen Mitglieder noch leben oder bereits verstorben sind (Vierter Familienbericht, 1986, S. 14.) Ein solcher – auch um die dritte Generation der alten Menschen – erweiterter Familienbegriff geht deutlich über den der statistisch erfaßbaren zusammen wohnenden und wirtschaftenden Familie i.S. der Eltern-Kinder-Gemeinschaft hinaus.[1]

Noch weiter ist ein Familienbegriff gefaßt, bei dem unter „erweiterter Familie" das gesamte soziale Netzwerk zu anderen Lebensformen gefaßt wird, die nicht auf der Kernfamilienstruktur und/oder auch nicht auf Verwandtschaft und Verschwägerung basieren. Welcher Familienbegriff zu Grunde gelegt werden sollte, hängt nicht zuletzt vom *Untersuchungsziel* ab. Bei internationalen Übersichten bleiben die unterschiedlichen Familienstrukturen besonders zu bedenken. Im übrigen gilt auch hier die allgemeinere Einsicht, daß je nachdem, wie die begrifflichen Netze geknüpft werden, unterschiedliche Teile der *einen* Wirklichkeit eingefangen werden. Aus einem oft auch im internationalen Dialog gegebenen politisch-ideologisch mitbestimmten („vorwissenschaftlichen") Interesse an der Erfassung bestimmter Aspekte von Wirklichkeit erklärt sich sicherlich auch das immer wieder anzutreffende Ringen um die „Definitionsmacht".

Für eine inhaltliche Bestimmung des Verständnisses von Familie erscheint es zweckmäßig, zwischen der Ebene der familialen Lebenswirklichkeit und der Ebene der Institution Familie zu unterscheiden, die beide gleichermaßen in einem Gesamtkonzept von Familienpolitik in Europa zu berücksichtigen sind. Erst recht auf der Ebene der Lebenswirklichkeit im Familienalltag gibt es nicht *die* Familie, vielmehr eine Pluralität von Familienformen: vollständige Familien und Alleinerziehende mit Kindern; Zwei-Generationen-Kleinfamilien und – in einigen anderen Mitgliedstaaten der Union keineswegs zahlenmäßig so reduziert wie inzwischen im eigenen Land – Drei-Generationen-Großfamilien; Familien in unterschiedlichen Phasen des sog. Familienzyklus mit höchst unterschiedlichen demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen; Familien von Deutschen und Ausländern. Insoweit es um das gemeinsame Wohnen und Wirtschaften der Familienmitglieder geht, spricht man vom (Familien-)Haushalt.

---

[1] Selbst der Begriff der Zwei-Generationen-„Kernfamilie" wird in der familiensoziologischen Literatur gelegentlich unterschiedlich weit gefaßt: Eltern mit ihren Kindern unterschiedlichen Alters; Eltern mit heranwachsenden, noch unmündigen Kindern; Eltern mit kleinen Kindern, die noch keinen weiteren Sozialisationsinstanzen „ausgesetzt" sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf der institutionellen Ebene ist das Sozialgebilde Familie wesentlich dadurch charakterisiert, daß es sich bei seinen Mitgliedern um Angehörige von – wenigstens zwei – verschiedenen Generationen (Eltern und Kinder) handelt und daß es als solches gesellschaftlich anerkannt ist. Die herkömmliche Form dieser gesellschaftlichen Anerkennung bildet die Verbindung der Eltern durch das Rechtsinstitut der Ehe. Im eigenen Land ist im Blick auf das verfassungsrechtliche Familienverständnis ein betont *personaler* Bezug der Institutsgarantie unverkennbar. Das institutionelle Element ist dabei nicht eine bloße „Äußerlichkeit"; mit der institutionellen Seite werden bestimmte Sinngehalte bejaht (oder verneint), anerkannt (oder abgelehnt), werden rechtlich verbindliche und in diesem Sinne öffentlich verläßliche Verpflichtungen eingegangen. Hier liegt offensichtlich ein tieferer Grund für die im nationalen wie erst recht im internationalen Kontext anzutreffenden politischen Auseinandersetzungen über das Verständnis von Familie als dem Adressaten einer Familienpolitik. Von daher wird es im übrigen verständlich, daß auch dort, wo die ehebezogene Familie – zumindest in ihrem „Monopolanspruch" – abgelehnt wird, gesellschaftliche Anerkennung auf anderem Wege gesucht wird. Ist schon innerhalb der eigenen Gesellschaft das Verständnis von Familie nicht mehr einheitlich (wenn es dies denn je war), so gilt dies erst recht zwischen den in unterschiedlichen kulturellen Kontexten stehenden Mitgliedstaaten der Union.

Das Verständnis von Familie erweist sich als eine Voraussetzung und ein Ergebnis der Familienpolitik zugleich. Die spezifische Ausgestaltung des Systems familienpolitischer Ansprüche und Leistungen bestimmt maßgeblich mit darüber – u.U. mehr oder weniger unreflektiert –, was in einem Gemeinwesen als Familie gilt. Familienpolitische Maßnahmen können ihrerseits einen Wandel der Familie auslösen oder fördern. Sie dürfen nach dem Grundverständnis unserer Sozialordnung ihrerseits nicht an eine bestimmte soziale Binnenstruktur der Familien (z.B. hinsichtlich der Art der Arbeitsteilung zwischen den Ehepartnern) gebunden sein. Diese muß vielmehr der freien und selbstverantwortlichen Gestaltung insbesondere der Ehepartner, mit zunehmenden Alter auch dem wachsenden Entscheidungsspielraum der Kinder überlassen bleiben. Innerhalb der Union bestehen hier noch deutliche traditionsbedingte kulturspezifische Unterschiede, die auch für die Frage von Bedeutung sind, welche (teils unterschiedlichen) Aufgabenfelder von Familien in den einzelnen Ländern erfüllt werden. Eine so weitreichende Fragestellung, die zugleich den tatsächlichen „Erfolg" dieser familialen Leistungen einbeziehen würde, kann hier nicht behandelt werden.

Die folgenden Anmerkungen und Ansätze zu einer vergleichenden Analyse wirtschaftlicher Maßnahmen der Familienpolitik der einzelnen Länder beschränken sich im wesentlichen auf die Mitgliedstaaten der Union. (Nur in Ausnahmefällen wird auf westeuropäische Länder außerhalb der EU ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wiesen, wenn dies für das Gesamtverständnis exemplarisch wichtig erscheint.) Im übrigen hat der europäische Aspekt in jüngster Zeit noch eine Ausweitung in Richtung einer gesamteuropäischen Entwicklung einschließlich Ost-Europas erfahren; diese Dimension wird jedoch nicht weiter berücksichtigt, zumal weil sich die Familienpolitik vorerst im Kontext einer Vertiefung der bisherigen europäischen Integration zu orientieren haben wird. (Stand der Darstellung: Herbst 1993.)

II. Vergleichende Übersicht über familienpolitische Maßnahmen in den Mitgliedstaaten der EU[1a]

1. Zusammenfassender Überblick über Strukturmerkmale der Familienpolitik in den einzelnen Ländern

In den letzten Jahren haben familienbezogene Maßnahmen u.a. im sozialpolitischen Handlungsfeld in den Mitgliedstaaten der Union durchweg an Aufmerksamkeit und Stellenwert gewonnen. Dies schließt freilich nicht aus, daß nicht selten Elemente einer „verbalen Politik", gekennzeichnet durch Absichtserklärungen (vor und nach Wahlen), gelegentlich auch Elemente einer eher „symbolischen" Politik anzutreffen sind. Eine auf die Verbesserung von familialen Lebensbedingungen ausgerichtete Politik steht immer wieder in Konkurrenz zu anderen Politikfeldern, was insbesondere in Zeiten finanzieller Engpässe zu oft nur kleinen Verbesserungen, gelegentlich auch Widersprüchen führt. Nicht selten läßt sich der Eindruck gewinnen, daß programmatisch sehr positive Äußerungen abgegeben werden, eine Umsetzung in praktisch-politische Maßnahmen jedoch eher zögerlich erfolgt.

In einer Reihe von Ländern ist ein mehr oder minder ausformuliertes Verständnis von Familienpolitik anzutreffen (wie in Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg) oder besteht sogar ein besonderes für familienpolitische Fragen zuständiges Ministerium (wie in Deutschland und Luxemburg sowie für den flämischen Teil von Belgien), so daß man in diesen Fällen auch von einer „expliziten Familienpolitik" sprechen kann (*W. Dumon,* 1989; zur Entwicklung im eigenen Land siehe auch die Darstellung „Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland – Momentaufnahmen und Entwicklungslinien (zugleich ein Beitrag zu 40 Jahren Bundesfamilienministerium), *M. Wingen,* 1993). Andere Länder kennen eine solche explizite Familienpolitik i.S. einer mit ausformulierten Zielsetzungen verbundenen Familienförderung nicht (wie z.B. das Vereinigte Königreich, die

[1a] Die Daten beziehen sich entsprechend der Präsentation in der Ausschußsitzung auf den Stand Mitte 1993. Neuerungen wie z.B. die Beschlüsse zur Neuordnung des FLA in Deutschland (Jahressteuergesetz 1996) sind – auch aus Vergleichsgründen – nicht berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Niederlande, Italien und Griechenland); dies bedeutet dann aber nicht, daß keine „familienbewußte“ im Sinne einer in ihren Auswirkungen auf Familie gesehenen Politik vorläge. Es gibt auch in diesen Ländern eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen, politischen Initiativen und Bestrebungen, die Lebenslagen von Familien und die Lebensbedingungen der einzelnen Familienmitglieder zu beeinflussen. Verschiedentlich wird im letzteren Fall von einer eher „impliziten Familienpolitik“ gesprochen. Dahinter kann die Auffassung stehen, die politischen Maßnahmen hätten sich weniger an einem ohnehin schwer zu definierenden Wohlergehen der Familie als ganzer als vielmehr an den Lebensbedürfnissen und Interessenlagen der einzelnen Menschen in den Familien, der Kinder, aber auch der Frauen (oder Männer) zu orientieren. Aber auch insoweit ist die Entwicklung im Fluß; so sind in Italien in jüngerer Zeit politische Anzeichen einer wachsenden Anerkennung der Versorgungsrolle der Familie und einer zunehmenden Bereitschaft seitens der Politik auszumachen, die Familien zu unterstützen, vielleicht sogar als Ausdruck eines umfassenderen Programms, das die Familie als eigenen Gegenstand sozialpolitischer Intervention versteht.

Bei näherem Zusehen lassen sich eine Reihe von *Übereinstimmungen* in den Grundtendenzen familienbezogenen politischen Handelns und auch Gemeinsamkeiten in Entwicklungstendenzen beobachten. Dem stehen allerdings auch teilweise deutliche *Unterschiede*, zum Teil sogar gegenläufige Entwicklungstendenzen gegenüber, die es bisher (noch) nicht erlauben, von einer einheitlichen, in ihren Schwerpunkten übereinstimmenden und kohärenten Familienpolitik in der Union zu sprechen.

Zu den Gemeinsamkeiten gehören verbreitete Bestrebungen und Maßnahmen in den einzelnen Ländern, die darauf gerichtet sind, in die auf die Familie und ihre Lebenslage gerichtete Politik gerade auch die verschiedenen Problemlagen einzubeziehen, wie sie in Familien durchweg mit unterschiedlichen Familienphasen verbunden sein können (z.B. junge Familien mit Kleinkindern; Familien mit in Ausbildung befindlichen Kindern). Zum anderen finden sich weithin Maßnahmen und Regelungen, die auf spezifische Problemlagen von bestimmten Gruppen von Familien ausgerichtet sind (z.B. Einelternfamilien; Familien mit behinderten Angehörigen), die dann Hilfen entsprechend den außergewöhnlichen Belastungssituationen nahe legen. In der deutschen Diskussion hat es sich eingebürgert, in diesem Zusammenhang von einer „familienphasenspezifischen“ bzw. von einer „adressatenspezifischen“ Ausgestaltung der Familienpolitik zu sprechen.

Zu den Zielsetzungen, die weithin in den Mitgliedstaaten zu verwirklichen versucht werden, gehören die wirtschaftliche Absicherung eines Mindestversorgungsniveaus von Familien unterschiedlicher Größe (wobei Ursprünge in eine vorausgegangene „Armenpolitik“ zurückreichen) und – darüber hinausgehend – ein gewisser Ausgleich der ökonomischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Benachteiligung von Familien mit Kindern in der (marktmäßigen) Einkommensverteilung, ferner in wachsendem Maße die bessere Vereinbarung von (im übrigen unbezahlter, in der jeweiligen „Rentenbiographie" besser zu berücksichtigenden) Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit bis hin zu einer größeren Anerkennung der Familienarbeit und des sozialen Wertes von Elternschaft. Letzteres gilt besonders ausgeprägt in Italien, wo dieser Aspekt in Ansätzen als Orientierungspunkt für gesetzgeberische Initiativen genommen wurde. In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ob eine solche politische Reaktion besonders mit ausgelöst ist durch den gerade in Italien ungewöhnlich stark ausgeprägten Geburtenrückgang in den letzten Jahren. (Italien steht zusammen mit Spanien inzwischen bekanntlich am untersten Ende der Geburtenhäufigkeit innerhalb der EU.) In einer Reihe von Mitgliedstaaten der Union finden sich auch ähnlich ausgerichtete Tendenzen einer betont kindzentrierten Politik, wie in Dänemark, aber auch in Frankreich, wo mehrere Gesetzentwürfe vom Beginn der 90er Jahre als exemplarisch dafür angesehen werden können.

In Einzelfeldern finden sich immer wieder auch voneinander abweichende Tendenzen und Akzente. Während die Kindergeldleistungen gegenwärtig durchweg einkommensteuerfrei bleiben, gibt es in Griechenland Ansätze, die Kinderzulagen zu besteuern; dort wurde 1991 eine 10%-ige Steuer auf (zuvor erhöhte) Kinderzulagen für Familien mit drei und mehr Kindern gelegt. In Frankreich wird eine solche Besteuerung der Familienzulagen ebenfalls als möglicherweise unvermeidbar angesehen. (Dies entspricht Vorschlägen, wie sie für Deutschland von R. Hauser für die Sozialleistungen überhaupt gemacht worden sind.)

Keineswegs eindeutig sind die Entwicklungstendenzen auch im Bereich der Finanzierung der allgemeinen Kindergeldleistungen. Diese werden gegenwärtig in einer Reihe von Ländern aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebracht. Während nun in Frankreich, das bisher noch ein Finanzierungssystem mit Arbeitgeberbeiträgen kennt, ernsthaft darüber nachgedacht wird, bis zum Ende des Jahrzehnts die Leistungen auf den allgemeinen Staatshaushalt zu übernehmen, tauchen in Deutschland in jüngster Zeit (innerhalb der SPD) Pläne auf, nach denen die Kindergeldleistungen gerade aus dem allgemeinen Staatshaushalt herausgenommen und statt dessen über eine aus einkommensbezogenen Beiträgen aller Einkommensbezieher finanzierte „Kinderkostenausgleichskasse", also im Rahmen einer parafiskalischen Lösung, gewährt werden sollten.

Für sonstige familienbezogene Maßnahmen gilt im übrigen, daß ihre Abgrenzung nach Trägerschaft für vergleichende Analysen nur sehr bedingt geeignet ist, weil die organisatorischen Voraussetzungen für die Familienpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten der Union bisher noch sehr voneinander abweichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum Befund der EU-weiten Situation gehört die Feststellung, daß das Verständnis von Familienpolitik und demgemäß das familienpolitische Handeln – mehr mittelbar – zugleich durch implizite Zielvorgaben mit geprägt wird, in denen verbreitete Vorstellungen und normative Erwartungen, die das Bild von Familie in der jeweiligen Gesellschaft prägen, aber i.a. schwieriger festzustellen sind als etwa rechtlich relevante Kriterien des Familienbegriffs, ihren Niederschlag finden. *E. Neubauer* u.a. (1992) machen auf die Tragweite solcher Vorstellungen über das Familienideal, die mütterliche Rolle bei der Erziehung der Kinder, die Bewertung alternativer Familienstrukturen oder die Einschätzung des Verhältnisses der Generationen zueinander für die jeweiligen Maßnahmen der Familienförderung aufmerksam, (ohne darauf allerdings näher einzugehen).

Ein schon aus der Vergangenheit her bekannter wichtiger Einfluß auf das familienpolitische Leistungsspektrum, insbesondere die Leistungen zum Ausgleich der Familienlasten, kann von *bevölkerungspolitischen Zielsetzungen* (i.S. einer angestrebten Beeinflussung des generativen Verhaltens) ausgehen, wie dies besonders ausgeprägt zeitweilig in Frankreich der Fall war und tendenziell noch ist („Politik für das dritte Kind"). Dort wurden unter dem Eindruck der schon zu Beginn des Jahrhunderts unterhalb der Sterblichkeitsraten liegenden Geburtenraten umfassendere familienpolitische Maßnahmen entwickelt, die dann 1939 in den „code de la famille" einmündeten.

Hier mag sich die Frage stellen, inwieweit in solchen Fällen von einer „Instrumentalisierung" der Familienpolitik, in diesem Falle im Dienste demographischer Zielsetzungen, gesprochen werden kann. Diese Frage ist jedoch um so weniger zu bejahen, je klarer solche demographischen Ziele ausgewiesen und in die Zielfunktion der familienbezogenen Politik integriert werden; in Frankreich wurde demgemäß auch über lange Zeit förmlich von einer „Familien- und Bevölkerungspolitik" gesprochen. Tendenzen solcher tatsächlichen oder vermeintlichen „Instrumentalisierungen" sind nicht selten zu beobachten. War eine solche schon in der ehemaligen DDR insofern anzutreffen, als die Familienpolitik der Beschäftigungspolitik untergeordnet wurde, finden sich in jüngerer Zeit in Frankreich auch im Zusammenhang mit einer Politik der Schaffung von „Familienarbeitsplätzen" Tendenzen, die Familienpolitik – wie die Sozialpolitik überhaupt – auf ein prioritäres Ziel der Arbeitsplätze hin in Dienst zu nehmen („Observatorium", Bericht für 1991, S. 19). Hier kann sich zugleich ein Einfluß übergeordneter gesellschaftspolitischer Wertentscheidungen niederschlagen, wie dies z.B. in den Niederlanden bei Maßnahmen der Fall ist, mit denen durch Vorkehrungen für größere Chancengleichheit einem Ziel wie der Emanzipation der Frau entsprochen werden soll.

Unterschiede in den Zielelementen einer Familienpolitik können aber auch innerhalb eines Landes je nach politisch-ideologischen Vorgaben auf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

treten. Dies gilt dann z.B. für die Alternative: ehebezogene Familie versus nichteheliche Familie. So ging z.B. ein in Italien noch von der christlich-demokratischen Partei vorgelegtes Konzept davon aus, daß eine Familie nur zu unterstützen sei, wenn sie auf Ehe und/oder Kindern beruhe. Die sozialistische Partei und die linksdemokratische Partei traten demgegenüber dafür ein, daß es angesichts verschiedenartiger Lebensgemeinschaften einen allgemeineren Schutz geben müsse, der sich auch auf de-facto-Familien bezieht. Solche grundlegendere Auffassungsunterschiede schlagen erfahrungsgemäß auf die internationale Diskussion durch.

Nicht zuletzt verdient Erwähnung, daß sich höchst richterliche Entscheidungen für die Entwicklung der Familienpolitik zunehmend als sehr wirksam erweisen. Ein eindrucksvolles Beispiel sind in Deutschland die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus den Jahren 1990 und 1992, die auch schon außerhalb des eigenen Landes Beachtung gefunden haben. Durch diese Entscheidungen ist einmal festgelegt worden, daß die Unterhaltsaufwendungen für Kinder mindestens in Höhe des Existenzminimums von der Einkommenbesteuerung auszunehmen sind. Zum anderen ist für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung entschieden worden, daß die Ausgestaltung der sozialen Rentenversicherung – wenn auch schrittweise und in Abstimmung mit den finanziellen Möglichkeiten – noch stärker als bisher familienpolitischen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen hat. Auf diesem Hintergrund kann fast der Eindruck entstehen, als ob das BVerfG zeitweilig ein mindestens ebenso großes Gewicht für die Fortentwicklung der Familienpolitik erhalten hat wie die politischen Entscheidungsträger in den Parlamenten. Ein weiteres Beispiel für solche politikwirksamen Einflüsse bilden übrigens eine Reihe von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus den letzten Jahren im Blick auf das Nichtehelichenrecht wie auch die Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Der EuGH hat hier in der Vergangenheit mit über 50 Urteilen maßgeblich zur konsequenten Einhaltung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern vor allem im Arbeitsleben in den Mitgliedstaaten der Union beigetragen. Damit werden insgesamt bemerkenswerte Entwicklungstendenzen sichtbar, die das Zusammenwirken von Legislative und dritter Gewalt betreffen.

2. *Wirtschaftliche Familienhilfen*

Im folgenden sollen mehrere Maßnahmen international vergleichend gegenübergestellt werden, und zwar jeweils eine Maßnahme beispielhaft für einen generalisierenden Ansatz der Familienpolitik (allgemeiner Familienlastenausgleich im engeren Sinne), für einen familienphasenspezifischen Ansatz (Erziehungsgeld/Erziehungsurlaub) und für einen adressatenspezifischen Ansatz (besondere Hilfen für Einelternfamilien). Realtransfers wie etwa im Bereich der Kinderbetreuung bleiben ebenso unberücksichtigt wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Ausbildungsförderung oder Maßnahmen des Jugendschutzes, obwohl sie für das Gesamtbild einer familien- und kindbezogenen Politik wichtig sind.

a) Familienlastenausgleich (i.e.S.) als Beispiel für eine generalisierende Familienpolitik

Der Familienlastenausgleich (FLA) im engeren Sinne zielt auf eine Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung im Hinblick auf den Bedarf unterschiedlich großer Familien ab und bewirkt im ökonomischen Ergebnis eine tendenzielle Nivellierung der frei verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen innerhalb einer Einkommensschicht, wobei horizontale und vertikale Umverteilungseffekte eng ineinander verschränkt sind. Die Differenzierung des verfügbaren Einkommens entsprechend der Zahl der heranwachsenden Kinder kann über direkte Kindergelder und/oder Einkommensteuerermäßigungen für Kinder erfolgen. Insofern können Leistungen eines FLA nur beurteilt werden, wenn beide Instrumente in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden (s. dazu unten III.).

Direkte *Kindergeldleistungen* finden sich praktisch in allen Mitgliedstaaten der Union. (Eine gewisse Einschränkung gilt für Italien, wo die Zahlung der auf Lohnempfänger beschränkten und vom Familieneinkommen abhängigen Familienbeihilfen die Zahl der Familienmitglieder des Haushalts (nicht nur der Kinder) berücksichtigt.) In fast allen Ländern der Union sind prinzipiell alle Kinder der verschiedenen sozioökonomischen Gruppen der Bevölkerung in die Kindergeldgewährung einbezogen. Entsprechend seiner Herkunft als Lohnergänzung ist das Kindergeld jedoch auch heute noch in einigen Ländern nach dem beruflichen Status der Eltern (meist des Vaters) unterschiedlich ausgestaltet. Die Beträge, durchgängig steuerfrei (mit Ausnahme einiger Leistungen in Griechenland), weisen bisher zwischen den Mitgliedstaaten der Union in ihrer Höhe (vereinzelt auch vom elterlichen Einkommen abhängig) deutliche Unterschiede auf, teils sind sie unabhängig von der Rangzahl des Kindes in der Familie gleich hoch, teils steigen sie mit der Rangzahl des Kindes in der Familie (in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten der Union), im Vereinigten Königreich sind sie zwischen dem ersten Kind und den folgenden Kindern umgekehrt degressiv bemessen, in einigen Ländern steigen sie mit dem Lebensalter des Kindes an, in anderen nicht (in Dänemark sind sie sogar für ältere Kinder niedriger). Von Bedeutung für den Realwert der Kindergeldleistungen ist die Anpassung an die Preis- bzw. Einkommensentwicklung, die in fünf Mitgliedstaaten automatisch erfolgt, in anderen Ländern durch (meist jährliche) politische Entscheidungen über eine Anpassung in Orientierung an der Preissteigerungsrate. Wie sehr dies bei unterlassenen Anpassungen zu Realwerteinbußen führen kann, mag das Kindergeld für das erste Kind in Deutschland zeigen, das von 1975 bis 1992 unverändert blieb (50,– DM) und damit in diesem Zeitraum um rund 40% an realer Kaufkraft verlor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die organisatorische Durchführung der Kindergeldzahlung, die eng mit der Finanzierungsweise zusammenhängt, ist ebenfalls bisher unterschiedlich geregelt: In einer Reihe von Ländern werden die Kindergeldleistungen im Rahmen von sozialversicherungsrechtlichen Systemen mit Finanzierung durch Beiträge insbesondere der Arbeitgeber (wie in Frankreich, teilweise in Belgien, Spanien, Griechenland, Italien, Portugal, Großbritannien) ausgerichtet, in anderen Mitgliedstaaten durch aus dem Steueraufkommen finanzierte Systeme (so in Deutschland, Dänemark, den Niederlanden, Irland und zum Teil in Belgien und Luxemburg).

Damit ergibt sich insgesamt ein recht buntscheckiges Bild der Kindergeldleistungen in der Union, sowohl was die Einkommenswirkung in den Familienhaushalten angeht (s. dazu auch III. 2.a)) als auch was die volkswirtschaftlichen Belastungswirkungen durch diesen Zweig der sozialen Sicherungspolitik angeht (s. dazu auch III. 2.b)). Bisher ist *kein einheitliches Gestaltungsprinzip* zu erkennen. Für die auf längere Sicht anstehende Frage einer sozialen Harmonisierung erscheint es wichtig, dies besonders festzuhalten. Daneben verdient ein Aspekt Hervorhebung, der mit der in jüngerer Zeit stärker betonten Position des Kindes als eines Trägers eigener Rechte zusammenhängt: Auf diesem Hintergrund deuten sich Verschiebungen im Referenzsystem für die Kindergeldzahlungen von den Eltern auf die Kinder an, die sich damit in Tendenzen einer „kinderzentrierten Familienpolitik" einordnen. Es kann allerdings zweifelhaft sein, ob derartige Tendenzen dort eine zusätzliche Unterstützung erfahren (wie das „Europäische Observatorium für nationale Familienpolitik" in seinem Bericht für 1991 feststellt), wo in der sozialpolitischen Diskussion ein einheitlich hohes Kindergeld für Kinder unabhängig von ihrem Alter und ihrer Rangzahl in der Familie gefordert wird.

Besondere Vorsicht ist auch dort geboten, wo eine progressive Ausgestaltung der Kindergeldleistungen mit steigender Rangzahl des Kindes in der Familie vorschnell als Ausdruck bevölkerungspolitischer Zielsetzungen verstanden wird. Wenn auch das erste Kind im allgemeinen die relativ höchsten Aufwendungen bedingt (im Vergleich zu folgenden Kindern), nimmt das Pro-Kopf-Einkommen in der Familie jedoch mit jedem weiteren Kind in dem Maße weiter ab, in dem Ausgleichsleistungen hinter den Mindestaufwendungen für Kinder zurückbleiben. Dies ist durchweg der Fall; daher bedeutet jedes weitere hinzutretende Kind in der Familie eine weitere Absenkung des realen Lebensniveaus, und progressiv ausgestaltete Kindergeldleistungen mit steigender Rangzahl des Kindes in der Familie, die diesen Rückgang abfedern, können insoweit nicht als Ausdruck bevölkerungspolitischer Zielsetzung angesehen werden. Die *nachstehende Übersicht* vermittelt ein Bild von der Ausgestaltung der Kindergeldleistungen in den Mitgliedstaaten der Union.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Kindergeldleistungen in den EG-Staaten

Land	Kindergeld-Leistung	Altersgrenze der Kinder: generell	Altersgrenze der Kinder: erhöht (bis … Jahre)	Bezug zum Einkommen	Leistungsmodus (ECU/Monat)	1. Kind	2. Kind	3. Kind	Alterszuschläge (ECU/Monat) für Kinder von … bis Jahre
Belgien (1992)	Kinderzulagen (+ Steuerentlastung) Sonderleistungen: – im Mai: Kinderferiengeld – im Sept.: Erziehungszulage	18	– Lehre: 21 – Studium: 25 – Hilfe im Haushalt: 25 – Behinderung: 21	Lehrlinge max. 212 ECU/Monat Solidaritätsbeitrag 9 ECU ab Brutto-Eink./Mon. von 921 ECU	Arbeitnehmer Invalide Arbeitslose/ Rentner Selbständige	58 122 88 17	103 126 126 107	161 164 164 160	bei Arbeitnehmern: – Kinder von 6 - 12 J.: 20 ECU – 12 - 16 J.: 31 ECU – über 16 J.: 1. Kind: 33 ECU weitere Kinder: 38 ECU
Dänemark (1992)	Allgemeine Familienleistung	18		–	Einheitl. Betrag pro Kind: von 0 - 6 J. von 7 - 17 J.	79 60			altersabhängige Leistungen
Deutschland (1992)	Kindergeld (+ Steuerentlastung)	16	– Schul-/Berufsausbildung: 27 – Arbeitslosigkeit: 21	Ausbildungsvergütung max. 366 ECU/Mon. ab 2. Kind einkommensabhängige Leistung		einheitl. 34	max. 64	max. 108	–

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frankreich (1992)	Kindergeld (+ Familiensplitting)	16	– Lehre, Berufsausbildung, Studium: 20 – Arbeitslosigkeit/-suche: 18 – Behinderung: 20	Einkünfte der Kinder nicht über 55% des SMIC		–	91	207	jedes Kind von – 10 - 15 J.: 25 – über 15 J.: 44 (abgesehen vom ältesten Kind bei weniger als 3 Kindern)
Griechenland (1991)	Kindergeld/ Familienbeihilfe (Steuerentlastung für Gehaltsempfänger)	18	– Ausbildung: 24 – arbeitsunfähige Kinder: ohne Altersbegrenzung	Leistungshöhe abhängig vom Familieneinkommen im Vorjahr	Arbeitnehmer mit priv. Arbeitsverhältnis Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Familie ab 3 Kinder:	jeweils 5% des monatl. Grundgehalts 9	jeweils 5% des monatl. Grundgehalts 9	jeweils 5% des monatl. Grundgehalts 12 2 4 Ki.: 3 5 Ki.: 4	
Irland (1992)	Kindergeld (Steuerfreigrenze bei Kindern erhöht)	16	– Ausbildung: 18 – dauernde Arbeitsunfähigkeit: 18			21	21	21, ab 4. Kind je 30	
Italien (1992)	Kindergeld für Landwirte und Selbständige – Seit 1988 kein Kindergeld mehr für Arbeitnehmer, aber einkommensabhängiges Familiengeld (Steuerentlastung)	18	– Studium: 26	Einkommenshöchstgrenzen		13	13	13	

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1 – Fortsetzung

Land	Kindergeld-Leistung	Altersgrenze der Kinder: generell	Altersgrenze der Kinder: erhöht (bis ... Jahre)	Bezug zum Einkommen	Leistungsmodus (ECU/Monat)	1. Kind	2. Kind	3. Kind	Alterszuschläge (ECU/Monat) für Kinder von ... bis Jahre
Luxemburg (1991/92)	Kindergeld (Steuerentlastung)	18	– berufl. Ausbildg., Studium: 27 – Behinderung: unbegrenzt		Einzelkind Fam. mit 2 Ki. Fam. mit 3 Ki.	47 insg. insg.	Σ 144	Σ 316	– 6 - 12 J.: 5 – ab 12 J.: 15
Niederlande (Jan. 1993)	Kindergeld	17	– Ausbildung: 25 – arbeitslos: (21) – Hilfe im Haushalt: 25		Fam. mit 1 Ki. mit 2 Ki. mit 3 Ki.	42 50 52	50 52	52	Kinder von 0 - 5 Jahren (70%)
					Fam. mit 1 Ki. mit 2 Ki. mit 3 Ki.	60 71 75	71 75	75	Kinder von 6 - 11 J. bzw. 18 - 24 J. (100%)
					Fam. mit 1 Ki. mit 2 Ki. mit 3 Ki.	78 92 97	92 97	97	Kinder von 12 - 17 J. (130%)
Portugal (1991/92)	Kindergeld (Steuerentlastung)	14	– Sek. Schule: 18 – höhere Schule: 22 – Studium: 25 – Behinderung: unbegrenzt	erhöhtes Kindergeld ab 3. Kind bei niedrigem Einkommen		13	13	13 bzw. 19	
Spanien (1992)	Seit März 1991 keine Kindergeldzahlungen mehr, lediglich Leistungen für einkommensschwache Familien (Steuerentlastung)								
Vereinigtes Königreich (1992)	Kindergeld	16	– nichtuniversitäre Ausbildung: 19			60	47	47	

Quelle: Gesellschaft für Familienforschung e.V. (GEFAM), Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, E. Neubauer u.a., Schr.R. des BMFuS, Bd. 22.1, Stuttgart/Berlin/Köln 1993, S. 274 - 276

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ergänzend zu den direkten Transferleistungen für Kinder sind die *Steuerermäßigungen für Kinder* mit in Betracht zu ziehen (für die Beurteilung der Einkommenswirkung zusammen mit Kindergeldleistungen s. III.). Im Vergleich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bleibt hierzu festzuhalten, daß eine Minderheit der Länder (Vereinigtes Königreich, Dänemark, Irland und praktisch die Niederlande) keine besonderen Steuerermäßigungen für Kinder kennen. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten findet sich eine – im einzelnen unterschiedlich ausgestaltete – Berücksichtigung von Kindern in der Einommenbesteuerung, sei es in Form von Abzügen vom zu versteuernden Einkommen (Steuerbemessungsgrundlage) wie in Belgien, Deutschland und Luxemburg, sei es als Abzug von der Steuerschuld wie in Italien, Spanien und Portugal. In Frankreich werden Kinder zusätzlich neben dem Ehepartner in einem „Familiensplitting" dadurch berücksichtigt, daß die Kinder in den Familienquotienten eingehen. Zu diesen allgemeinen Einkommensteuerermäßigungen für Kinder tritt verschiedentlich noch die Berücksichtigung von nachgewiesenen Kosten für Kinder (insbesondere für Kinderbetreuung) in der Einkommenbesteuerung.

Auch die einkommensteuerpolitischen Regelungen im Hinblick auf den Unterhalt von Kindern berühren verteilungspolitische Fragen, deren Klärung im Rahmen einer weiteren sozialen Integration der Union dringlich erscheint. Wie eine nähere Analyse der unterschiedlichen Steuerermäßigungen für Kinder ergibt, findet sich bisher in keinem anderen Mitgliedstaat der Union eine Regelung, nach der die gesamten sozialkulturellen Mindestaufwendungen für ein Kind von der Einkommenbesteuerung freigestellt sind (oder ein äquivalenter absoluter Betrag von der Steuerschuld abgezogen wird). Für Deutschland ist eine solche Regelung durch Auflagen des BVerfG (Entscheidungen von 1990) dem Gesetzgeber zur Verwirklichung aufgegeben; tatsächlich wird diese Vorgabe durch die inzwischen weiter erhöhten steuerlichen Kinderfreibeträge zusammen mit – in fiktive Steuerfreibeträge umgerechneten – Kindergeldleistungen in etwa erreicht. Damit ist allerdings der „eigentliche" Familienlastenausgleich als Einkommensumverteilung zwischen kinderlosen und kinderarmen Einkommensbeziehern einerseits und Einkommensbeziehern mit mehreren Kindern andererseits noch nicht erreicht. Nach Verwirklichung der *Steuer*gerechtigkeit, wie sie nach der Entscheidung des BVerfG zu gewährleisten ist, beginnt im Grunde erst die Verwirklichung der *Bedarfs*gerechtigkeit für größere Familien. Diese auch in Deutschland noch wenig geläufige Sichtweise ist erst recht im internationalen Vergleich bisher noch keineswegs konsensfähig. Auch an dieser Stelle zeigt sich, welche Schritte hin auf ein gemeinsames Konzept einer *familiengemäßen Einkommensgestaltung* in der Gemeinschaft noch zu tun sind. (Zur Wirkung der Leistungen auf die Einkommenslage unterschiedlich großer Familien siehe unten Abschnitt III. 2.a), über mikroökonomische Aspekte.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld als Beispiel für phasenspezifische Familienpolitik

Der folgende vergleichende Überblick für den Bereich der Förderung der frühkindlichen Erziehung beschränkt sich auf Regelungen, die über die „klassische" (arbeitsschutzrechtlich seit geraumer Zeit etablierte) Regelung des Mutterschaftsurlaubs vor und nach der Entbindung unter Zahlung eines Lohnersatzes während dieser Zeit (Mutterschaftsgeld) hinausgehen. Für die letztgenannten Leistungen gibt es inzwischen im übrigen eine (im Oktober 1992 vom EU-Ministerrat gebilligte) Richtlinie über den Schutz von Schwangeren und Wöchnerinnen am Arbeitsplatz (92/85/EWG vom 19. 10. 1992), die bestimmte Mindestregelungen vorsieht, die nach dem Stand von Ende 1991 von der Hälfte der Mitgliedstaaten der Union voll erfüllt bzw. durch günstigere Regelungen übertroffen werden, während in den übrigen sechs Mitgliedstaaten noch mehr oder weniger große Anpassungsmaßnahmen vorgenommen werden müssen.

Wenn im folgenden von Erziehungsurlaub bzw. Erziehungsgeld gesprochen wird, so sind damit Regelungen gemeint, die über den medizinisch gebotenen Arbeitsschutz erwerbstätiger Frauen hinausgehen (wenngleich auch hier die Grenzen fließend sind, wie etwa der in Dänemark angebotene bezahlte Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen bei der Geburt eines Kindes zeigt) und im Interesse der frühkindlichen Sozialisation spezielle familienpolitische Leistungen während der ersten Lebensjahre des Kindes vorsehen, Leistungen, die dann neben der Mutter auch den Vater einbeziehen können und – formalrechtlich – tatsächlich weithin einbeziehen.

Wenn man das Stichwort „Erziehungsurlaub" sehr weit faßt einschließlich bestehender Möglichkeiten der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, so lassen sich für die meisten Mitgliedstaaten der Union mit Ausnahme vom Vereinigten Königreich und praktisch auch Irland Formen einer solchen Freistellungsmöglichkeit (vereinzelt begrenzt auf den öffentlichen Dienst) ausmachen, die teilweise auf einen förmlichen Erziehungsurlaub hinauslaufen, der seinerseits dann an den Mutterschaftsurlaub anschließt. Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit können auch aus anderen familienbezogenen Gründen oder mit Rücksicht auf größere Kinder eingeräumt werden. Die *nachstehende Übersicht* vermittelt ein zusammenfassendes Bild der im einzelnen unterschiedlichen Regelungen. Diese können, was den Umfang der Anspruchsberechtigung angeht, auch dahin eingeschränkt sein, daß sie nur für Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten gelten (z. B. Griechenland) oder daß Personen in Spitzenpositionen keinen solchen Anspruch haben (wie z. B. in Portugal).

Gerade im Bereich der Freistellung für die vorrangige Wahrnehmung von Erziehungsaufgaben bietet sich naturgemäß die Gelegenheit, die Ausgestal-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung der Regelungen so vorzunehmen, daß die praktische Gleichberechtigung der Geschlechter begünstigt wird. Dieser Aspekt der Berücksichtigung übergeordneter gesellschaftspolitischer Wertentscheidungen im bereichsspezifischen Feld der Familienpolitik wird in fast allen Ländern berücksichtigt. In Deutschland ist bekanntlich während des Erziehungsurlaubs ein dreimaliger Wechsel zwischen Mutter und Vater möglich; tatsächlich wird von solchen Möglichkeiten bisher seitens des Vaters jedoch nur äußerst begrenzt Gebrauch gemacht. Die Quote der Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs durch junge Väter ist bisher (1991) äußerst gering (Väter allein: ca. 1% aller Personen, die Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen; Väter im Wechsel mit Müttern: 0,4%), was neben den nur allmählich sich durchsetzenden veränderten Rollenvorstellungen von Mann und Frau auch durch gegebene Einkommensunterschiede zwischen beiden bei gleichzeitigem Ziel der Minimierung des Einkommensausfalls bedingt ist.

Außerhalb der EU verdient in diesem Zusammenhang eine Regelung in Schweden Beachtung, nach der der (auch dort noch vorhandenen) Rollenverteilung im Elternurlaub entgegengewirkt werden soll. Künftig sollen die Eltern nicht mehr gemeinsam über 12 Monate, sondern Vater und Mutter über je sechs Monate Elternurlaub verfügen. Wenn der Vater zusätzliche Zeiten seines Urlaubsanteils an die Mutter abtritt, verringert sich das sog. Elterngeld (Erziehungsgeld); der letzte Monat soll sogar überhaupt nicht übertragen werden können, sondern verfällt, wenn er – bis zum achten Lebensjahr des Kindes – nicht in Anspruch genommen ist. Durch diese Ausgestaltung des Elternurlaubs, die nicht für alleinerziehende Eltern gilt, soll auf eine gleichmäßigere Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen hingewirkt werden, und zwar auch im Blick auf die Einstellung von Arbeitgebern. Es mag fraglich erscheinen, ob solche Regelungen mit dem Postulat grundsätzlicher Wahlfreiheit der Eltern noch vereinbar sind; sie sind allerdings Ausdruck einer u.U. bestehenden Dominanz übergeordneter gesellschaftspolitischer Wertentscheidungen, die hier dann in eine einzelne familienpolitische Regelung durchschlagen, und lassen die besonders hohe Gewichtung erkennen, die den mit solchen Regelungen verbundenen „Nebeneffekten" beigemessen wird.

In eine solche grundsätzlich familienphasenspezifisch angelegte Regelung können im Einzelfall auch adressatenspezifische Akzente integriert werden, wie dies z.B. in Italien in einem neuen Gesetz (v. Februar 1992) über die Hilfen und soziale Integration von Behinderten geschehen ist. Danach haben Eltern das Recht, den generell auf maximal ein Jahr beschränkten Erziehungsurlaub auf bis zu drei Jahre zu verlängern, sofern das Kind nicht in einem Heim untergebracht ist.

Von besonderer einkommenspolitischer Bedeutung ist die Frage, inwieweit mit dem Erziehungsurlaub flankierend der Bezug eines *Erziehungsgel-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Elternurlaub in den EG-Ländern 1992

Land	Art und Anspruchsberechtigung	Dauer in Monaten	Monetäre Leistung	Wiedereinstellungsgarantie	Möglichkeit der Teilzeitarbeit
B	kein Elternurlaub, aber Laufbahnunterbrechung für Arbeitnehmer/-innen im öffentl. Dienst	normalerweise 6 - 60; bei familiären Gründen Verkürzung auf 3 möglich	je nach Kinderzahl 248,6 - 343,4 ECU/Mon. aus Arbeitslosenversicherung	Arbeitsplatzgarantie	nein, freie Stelle erhält in der Zeit ein Arbeitsloser
DK	Elternurlaub im Rahmen des Mutterschaftsurlaubs für erwerbstätige Mütter oder Väter	2,5 für Mutter oder Vater; wahlweise beide Elternteile je zur Hälfte	öffentl. u. teilw. privater Sektor 100% des Arbeitsentgelts, ansonsten 90%	Arbeitsplatzgarantie	nein
D	Erziehungsurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	36; dreimaliger Wechsel zwischen Elternteilen möglich	18 Mo. Erziehungsgeld für alle Mütter oder Väter, d. sich hauptsächl. d. Betreuung ihres Kindes widmen; 6 Mo. 292,6 ECU/Mo. danach einkommensabhängig	Beschäftigungsgarantie	ja, max. 19 Std. pro Woche
F	Elternurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	max. 33 bzw. bis das letzte Kind 3 Jahre alt ist	nur bei 3 u. mehr Kindern, bei Aufgabe d. Berufstätigkeit 389 u. bei Teilzeitarbeit 195 ECU/Mo.	bei 3 u. mehr Kindern Arbeitsplatzgarantie, ansonsten bevorzugte Einstellung	ja
GR	Elternurlaub für beamtete Mütter und Väter und Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 100 Beschäft.	3 für Mutter u. 3 für Vater (individuelles Recht); 6 Mo. für AE; bis Kind $2^1/_2$ J. ist	keine	ja	nein
IRL	kein Elternurlaub, z.T. tarifv. Vereinb.	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I	a) Erziehungsurlaub für Arbeitnehmer/innen (auf Väter übertragbar) b) Erziehungsurlaub im öffentlichen Dienst	a) max. 6 bis zum 1. Geburtstag des Kindes b) 12	a) Verlängertes Mutterschaftsgeld 30% des Arbeitsentgelts b) keine	a) ja b) ja	a) nein b) nein
L	Erziehungsurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	max. 24 bzw. bis zum 2. Geburtstag des Kindes	Erziehungszulage 230 ECU/Mo. für alle Mütter od. Väter, die sich d. Betreuung ihres Kindes widmen, und für einkommensschwache Familien	nur im öffentlichen Dienst	Erwerbstätigkeit bei einkommensschwachen Familien möglich
NL	Elternurlaub in Teilzeitform für erwerbstätige Mütter oder Väter	6	normalerweise keine, für Beamte 75% des entfallenen Arbeitsentgelts	ja	Teilzeitarbeit von min. 20 Std./Wo. obligatorisch
P	Elternurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	6, Verlängerung auf max. 24 möglich	keine	ja	nein
SP	a) Elternurlaub innerhalb Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter b) Elternurlaub für erwerbstätige Mütter oder Väter	a) 1 für Mutter oder Vater b) 36 ab Entbindung	a) 75% des Arbeitsentgelts b) keine	a) Arbeitsplatzgar. b) 1 J. Arbeitsplatzgar., danach bevorzugte Einstellung	a) nein b) nein
VK	kein Elternurlaub, zum Teil tarifvertragliche Vereinbarungen	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt

AE = Alleinerziehende

Quelle: Zwölf Wege der Familienpolitik, a.a.O., S. 335/36

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des verbunden ist oder auch bei nicht vorausgehender Erwerbstätigkeit in den ersten Lebensjahren des zu versorgenden Kindes eine solche Erziehungsgeldleistung gewährt wird, die eine (Teil-)Antwort auf die bekannten Aspekte der „Opportunitätskosten" darstellen möchte, die mit einer vorrangigen Hinwendung eines Elternteils zur Kinderbetreuung verbunden sind. Hier hat das Problem des Ausgleichs der kinderbedingten Belastungen, noch ehe der allgemeine FLA eine wirklich befriedigende Ausgestaltung gefunden hat, längst eine neue Dimension hinzugewonnen. Eine im Grundansatz besonders problemangemessene Lösung ist in den vergangenen Jahren in Deutschland gefunden worden, wo inzwischen über zwei Jahre hinweg ein Erziehungsgeld gewährt wird (nunmehr auch in den ersten sechs Monaten wie in den folgenden 18 Monaten elterneinkommensabhängig), das in einer Reihe von Bundesländern gegebenenfalls noch durch ein anschließendes Landeserziehungsgeld ergänzt werden kann. Voraussetzung für den Bezug des Erziehungsgeldes ist nicht ein vollständiger Verzicht auf Erwerbstätigkeit; eine bis zu 19-Wochen-Stunden umfassende Erwerbstätigkeit ist für den Bezug unschädlich. Vorausgehende Erwerbstätigkeit ist ebenfalls nicht Voraussetzung für den Erziehungsgeldbezug, so daß auch vorher nicht erwerbstätige Elternteile, die bereits wegen der Versorgung von Kleinkindern auf Erwerbstätigkeit verzichtet haben, nach der Geburt eines weiteren Kindes das Erziehungsgeld erhalten können. Diese spezifische familienpolitische Leistung wird von der weitaus überwiegenden Mehrheit der jungen Familien nach der Geburt eines Kindes in Anspruch genommen; im Jahre 1991 waren dies 96,5%, davon über 9/10 noch über den sechsten Monat hinaus, knapp 1/10 nur bis zum sechsten Monat. Etwas mehr als die Hälfte (53%) der Erziehungsgeldempfänger war vorher erwerbstätig.

Eine dem deutschen Erziehungsgeld vergleichbare Leistung besteht innerhalb der *EU* lediglich in Luxemburg, wo ebenfalls für alle Mütter und Väter, die sich unter Verzicht auf Erwerbstätigkeit der Betreuung ihres Kindes widmen, und für einkommensschwache Familien, bei denen zugleich eine Erwerbstätigkeit möglich ist, eine Erziehungszulage (von umgerechnet 230 ECU im Monat) maximal zwei Jahre lang gezahlt wird. Einige wenige andere Mitgliedstaaten der Union kennen dagegen eine Einkommensleistung während des Elternurlaubs bzw. einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit für vorher erwerbstätig gewesene Mütter oder Väter. So erfolgt ein gewisser Ausgleich für den Einkommensausfall in Belgien sowie in Frankreich (nur bei drei und mehr Kindern). Im Vereinigten Königreich, wo ähnlich wie in den südeuropäischen Staaten bisher im Bereich von Erziehungsurlaubs- und Erziehungsgeldregelungen besonders großer Nachholbedarf besteht, sind einige tarifvertragliche Regelungen anzutreffen, die exemplarisch auf die längst mit in die familienpolitische Verantwortung gerückten Tarifpartner verweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Letzteren ist vom Staat eine partielle Rechtsetzungsbefugnis (im Bereich des Tarifrechts) delegiert; sie gehören mit zu der „staatlichen Ordnung" unter deren besonderem Schutz in Deutschland Ehe und Familie gemäß Artikel 6 Abs. 1 GG stehen. Noch gehört dieser Aspekt einer sich als Gesellschaftspolitik verstehenden Familienpolitik zu einem weithin noch neuartigen Verständnis von Familienpolitik in der Gemeinschaft, wenngleich in der Vergangenheit die Tarifpartner in einigen Ländern vor Einrichtung umfassender gesetzlicher Kindergeldregelungen Vorreiterdienste im Bereich tarifvertraglich vereinbarter kinderbezogener Lohnergänzungen geleistet haben.

c) Hilfen für Einelternfamilien als Beispiel für adressatenspezifische Familienpolitik

Der vielfältig beschriebene Strukturwandel der Familien hat dazu geführt, daß Einelternfamilien zunehmend an Bedeutung gewonnen haben, und zwar sowohl hinsichtlich der gesellschaftlichen Relevanz der Lebensbedingungen der in diesen Familien lebenden Erwachsenen und Kinder (die weit überwiegende Zahl der Einelternfamilien besteht aus alleinerziehenden Müttern mit Kindern) als auch hinsichtlich der Entwicklung eines Instrumentariums für familienpolitische Interventionen. Nicht nur in Deutschland, sondern auch in den übrigen Mitgliedstaaten der Union hat das zahlenmäßige Gewicht von Einelternfamilien in den letzten Jahren deutlich zugenommen; dies gilt besonders für die Länder mit weit überdurchschnittlichen Raten an nichtehelichen Geburten wie Dänemark (1989: 46%) und das Vereinigte Königreich (1989: 27%). Daneben wirken sich die in einigen Ländern relativ hohen Scheidungsraten aus. Nach der ersten gesamtdeutschen Umfrage über Alleinerziehende gab es im April 1991 rund 2,5 Millionen alleinerziehende Männer und Frauen in Deutschland; davon betreuten 1,5 Millionen Alleinerziehende Kinder unter 18 Jahren (was einem Anteil von annähernd einem Fünftel aller Familien mit Kindern in Deutschland entspricht). Meist sind die problemverschärfenden Lebensbedingungen zeitlich auf einige Jahre befristet[2], fordern gleichwohl eine systematische Familienpolitik zu besonderen Anstrengungen heraus.

---

[2] Der statistische Zugang ist deshalb erschwert, weil die betreffenden Erwachsenen gleichwohl nach einiger Zeit wieder mit einem Partner in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft leben können und von daher nicht mehr „alleinstehen". Zur Situation in Deutschland siehe im übrigen den Beitrag des Verf.: Scheidungswaisen im Spiegel der amtlichen Statistik. Befunde zur Lebenslage der Scheidungswaisen aus sozialwissenschaftlich-statistischer Sicht mit einigen familienpolitischen Schlußfolgerungen, in: O. Kraus (Hrsg.), Die Scheidungswaisen, Göttingen 1993, S. 17ff.; hier insbesondere die Abschnitte über: Scheidungswaisen – ein differenziertes „Mengengerüst" (S. 29ff.) sowie über: Sozialökonomische Situation: Einkommenslage und Quellen des Lebensunterhalts (S. 31ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gezielte familienpolitische Hilfen, die auf spezifische Bedürfnisse und Problemlagen dieser Bevölkerungsgruppe ausgerichtet sind, stellen sich im Rahmen eines familienpolitischen Gesamtkonzepts als ein wesentlicher Teil einer adressatenspezifisch ausgestalteten Familienpolitik dar.

Dabei ist vorweg daran zu erinnern, daß in der Bundesrepublik Deutschland alleinerziehende Elternteile mit Kindern seit jeher nach dem verfassungsrechtlichen Verständnis zu den Familien im Sinne des Artikel 6 Abs. 1 GG gehören.

Auch wenn die Unterhaltspflicht gerichtlich anerkannt ist, kann sich lediglich ein (kleiner) Teil der sorgeberechtigten alleinerziehenden Mütter auf regelmäßige Unterhaltszahlungen abstützen, wobei tendenziell eher die Unterhaltsleistungen für Kinder als die für die Mutter erbracht werden. Dies bedingt in diesen Familien durchweg eine spezifische Einkommensproblematik, die vor allem durch Unsicherheit des Einkommensbezugs gekennzeichnet ist. Demgemäß beziehen praktisch in allen Ländern der Gemeinschaft Alleinerziehende überproportional häufig Sozialtransfers (zur vollen oder ergänzenden Abdeckung eines – unteren – Lebensbedarfs); in Deutschland liegt der Anteil der Haushalte von Alleinerziehenden mit Kindern an der Gesamtzahl der Haushalte von Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) i.J. 1991 bei 18%, bezogen auf die HLU beziehenden Personen liegt der Anteil sogar bei 26%. Aus den Niederlanden wird für 1990 ein Anteil von über 60% Alleinerziehenden an allen Personen, die Sozialhilfe beziehen, gemeldet; von allen Alleinerziehenden waren dies mehr als ein Viertel. Alleinerziehende Elternteile, insbesondere wenn sie nicht erwerbstätig sind (sein können), befinden sich damit weit überdurchschnittlich in einer wirtschaftlichen „Bedrängniszone", was insbesondere den Sozialisationsprozeß der Kinder beeinträchtigen kann.

Bei einem Überblick über die sozial- und familienpolitischen Interventionen im Blick auf die besondere Problemlage von Einelternfamilien lassen sich neben den herkömmlichen Regelungen im Rahmen von Witwenversorgungen im System der sozialen Sicherung vor allem *folgende Ansatzpunkte* ausmachen:

- Bei der Einkommenbesteuerung finden sich vielfach spezielle Regelungen, die sich günstig auf die Einkommenslage von Einelternfamilien auswirken. Solche Regelungen bestehen außer in Deutschland (Sonderfreibetrag von 5616 DM im Jahr) auch in Belgien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Italien, Luxemburg, Irland und den Niederlanden. Verschiedentlich ist auch die Möglichkeit eines Abzugs von Betreuungskosten bei der Einkommensbesteuerung gegeben, wenn der alleinerziehende Elternteil erwerbstätig ist.
- Sodann finden sich Regelungen, wonach bei der Kindergeldzahlung bestimmte Zuschläge für Waisen gewährt werden, minderbemittelten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alleinerziehenden Zuschläge zum Kindergeld gezahlt werden, bei Sozialhilfeberechtigung günstigere Bedingungen bestehen (Mehrbedarfszuschlag in Deutschland und im Vereinigten Königreich) oder für die einkommensabhängige Familiengeldzahlung die Einkommenshöchstgrenzen erhöht werden (Italien).

- Besondere Bedeutung besitzen Regelungen über Unterhaltsvorschußzahlungen durch die öffentliche Hand, wie sie sich in mehreren Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland) finden (in Deutschland ab 01.01.1993 auf maximal sechs Jahre erweitert, und zwar für Kinder unter 12 Jahre).
- Schließlich kann es einen beitragsfreien Krankenversicherungsschutz geben, wie in Frankreich für Alleinerziehende ab 45 Jahre mit mehreren Kindern, oder erwerbstätigen Alleinerziehenden wird das Recht eingeräumt, bei Krankheit eines Kindes ebenso viele bezahlte arbeitsfreie Tage in Anspruch nehmen zu können wie beide verheiratete Eltern zusammen (Deutschland).

Für einen zusammenfassenden Überblick siehe die *nachstehende schematische Übersicht*.

Insgesamt zeigen sich damit auch in den Absicherungen der wirtschaftlichen Grundlagen von Einelternfamilien je nach Mitgliedstaat der Union deutliche Abweichungen, die es bei einer Diskussion über die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen gilt. Dabei stehen zwei Gesichtspunkte im Vordergrund: die Absicherung eines Mindesteinkommens sowie der Ausgleich für erhöhte Aufwendungen. E. Neubauer glaubt bei der Frage, ob spezielle Maßnahmen für Alleinerziehende notwendig sind, einen Entwicklungstrend ausmachen zu können, wonach mit dem quantitativen Gewicht der Einelternfamilien in einem Land auch der Druck zu wachsen scheine, Maßnahmen vorzusehen, die stärker auf die Bedürfnislage dieser Familien ausgerichtet sind; damit hätten sich Alleinerziehende inzwischen in den meisten Ländern „Schritt für Schritt als familienpolitische Zielgruppe etablieren können" oder seien auf dem Weg dazu. Was die geeignete Art der Hilfestellung angesichts der unterschiedlichen Situationen von Einelternfamilien angeht, wird unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme der Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur der EG-Kommission zum Thema „Alleinerziehende" (EG, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Brüssel 1991) ein Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen empfohlen, die insgesamt auf das Ziel ausgerichtet sein sollten, nach Möglichkeit nicht die Abhängigkeit von Sozialleistungen zu fördern, sondern umfassende Hilfestellung zu eigenständiger Lebensführung zu geben, die dem Selbstverständnis Alleinerziehender am ehesten entspreche.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Zusammenfassung der Maßnahmen für Alleinerziehende**

	Ausschließl. für Witwen/Waisen	Steuerl. Erleichterungen	Unterhaltsvorschuß-zahlungen	Einkommensabhängige Leistungen	Leistungen ohne Abhängigkeit vom Eink.
Belgien	xx	x	x		(x)
Dänemark	xx	x	xx		xx
Deutschland		xxx	x	(x)	
Frankreich		xx	x	x	x
Griechenland				x	x
Irland	x	x		x	
Italien		x		x	
Luxemburg		x		(x)	
Niederlande	x	x			
Portugal					
Spanien	x				
Vereinigtes Königreich	x	x	geplant	(x)	x

x Anzahl der Leistungen pro Maßnahmenbereich
(x) Alleinerziehende werden bei Sozialhilfe großzügiger behandelt bzw. eingeschränkte Maßnahmen in anderen Bereichen

Sonstige Leistungen:

Deutschland Verlängerte Freistellungsmöglichkeit bei Krankheit eines Kindes
Frankreich Elternschutz, d.h. freie Krankenversicherung für alleinstehende Eltern mit drei oder mehr abhängigen Kindern ab dem Alter von 45 Jahren
Dänemark Ausbildungs-/Umschulungsbeihilfen für alleinstehende Sorgeberechtigte ohne Ausbildung
Dänemark, Deutschland, Spanien Verbesserter Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen

Quelle: Zwölf Wege der Familienpolitik, a.a.O., S. 431

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Wirklichkeit ist von einer solchen Zielvorstellung noch weit entfernt. Für die Angleichung oder doch Annäherung der relativen Lebenslagenposition von Einelternfamilien im Vergleich zu „Vollfamilien" in den jeweiligen Mitgliedstaaten bleibt zu bedenken, daß die Einelternfamilien in noch sehr unterschiedlichen sozio-kulturellen Kontexten leben, in denen die Notwendigkeit und Dringlichkeit entsprechender familienpolitischer Interventionen sich unterschiedlich darstellen mag. Für die Weiterentwicklung der Familienpolitik in der Gemeinschaft werden damit gleichwohl wichtige zusätzliche Orientierungspunkte für den Zielkorridor auf mittlere Sicht bezeichnet.

So erscheinen insgesamt in den dargestellten familienpolitischen Handlungsfeldern viele Regelungen als Übergangszustand, ohne daß bereits ein stabiles Strukturmuster zu erkennen wäre.

3. Familienpolitikrelevante EU-Normen und Instrumente

Die unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten seitens der EU auf die nationalen Familienpolitiken sind sehr begrenzt. Der Rat der EU kann grundsätzlich Verordnungen und Richtlinien erlassen; die eine VO enthält unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten, eine Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zu entsprechenden (u.a. gesetzgeberischen) Maßnahmen. (Die Anwendung kann vom EuGH überprüft werden.) Daneben stehen Entschließungen und „Empfehlungen" des Ministerrats, auf die dieser vor allem wegen der mangelnden legislativen Kompetenz auf sozialem Gebiet und wegen des auch nach Maastricht noch für die meisten Regelungen auf sozialem Gebiet geltenden Einstimmigkeitsprinzips zurückgreift.

Da die Römischen Verträge sich auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit konzentrieren, ist die Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane auf Themen beschränkt, die zumindest einen Zusammenhang mit der Erwerbsarbeitswelt haben. Dazu gehören z.B. die Probleme der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien.[3]

---

[3] Demgemäß finden sich auf EU-Ebene vornehmlich Regelungen im Hinblick auf die Familien der ausländischen Arbeitnehmer. Dazu gehören
- die EWG-Verordnung schon aus 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernde Arbeitnehmer und deren Familien (z.B. Frage der Kindergeldzahlung, wenn die Familie im Heimatland bleibt),
- die Ratsentschließung von 1976 über ein Aktionsprogramm zugunsten der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, die u.a. das Ziel hat, diesen Personen die gleiche Behandlung wie den Inländern zu garantieren,
- die Richtlinie des Rats von 1977 über die schulische Betreuung der Kinder ausländischer Arbeitnehmer,
- die Richtlinie von 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Besondere Erwähnung verdient die *Empfehlung* des Rats über die Annäherung der Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes vom 27.07.1992, die als Ausdruck einer von der Kommission vorgeschlagenen Strategie zur Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten anzusehen ist, „flexibel und progressiv" sein und sich auf ein freiwilliges Zusammengehen der Mitgliedstaaten gründen will. Sie enthält einen Abschnitt über Familie, in dem ausgeführt wird, die Leistungen für Familien, für die die Versorgung von Kindern beispielsweise aufgrund der Kinderzahl eine besondere Belastung darstellt, und/oder für die ärmsten Familien sollten ausgebaut werden; ferner sollte fördernd zur Integration von Personen, die sich nach der Erziehung ihrer Kinder in den Arbeitsmarkt eingliedern wollen, beigetragen werden; schließlich sollte durch Maßnahmen, mit denen sich die Verantwortung für die Familie und das Erwerbsleben vereinbaren lassen, dazu beigetragen werden, daß die Hindernisse für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch die Eltern beseitigt werden. – Weitere Empfehlungen aus dem Jahre 1992 betreffen ein garantiertes Mindesteinkommen sowie die Kinderbetreuung.

Die Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene bestehen hinsichtlich der Familienpolitik vorwiegend aus einem kontinuierlichen Informationsaustausch (einschließlich der demographischen Entwicklung), aber auch in dem Hinwirken auf die Berücksichtigung der familienpolitischen Dimension bei der Durchführung einschlägiger Gemeinschaftspolitiken. Initiativen gehen dabei immer wieder auch vom *Europäischen Parlament* (der EU, nicht zu verwechseln mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats) aus. So hatte das Europäische Parlament schon 1983 zwar seinen Ausschuß für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung beauftragt, die Ziele und Prioritäten einer umfassenden Familienpolitik auf europäischer Ebene zu umschreiben, was auch zu einem Entwurf einer Entschließung zu einer gemeinschaftlichen Familienpolitik führte. Dieser Entwurf, der ursprünglich im Europäischen Parlament zur Beratung anstand, wurde dann jedoch wieder abgesetzt. Der seinerzeit vorgelegte Bericht über eine gemeinschaftliche Familienpolitik ist später nicht wieder aufgetaucht. Dies ist Ausdruck dafür, daß es gegenwärtig praktisch keine Befugnisse für eine europäische

---

– die Entschließung von 1982 zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen, die die Notwendigkeit von Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen bekräftigt, die zum Umdenken im Bezug auf die Rollenverteilung in Familie, Beruf und Gesellschaft beitragen können, sowie
– die Entschließung von 1986, mit der der Rat ein Programm der Kommission zur Chancengleichheit der Frauen unterstützt und die Mitgliedstaaten auffordert, die darin vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen, so Maßnahmen mit dem Ziel, eine gerechte Aufteilung der familiären und beruflichen Pflichten zwischen Mann und Frau zu fördern, u.a. durch Initiativen zur Anpassung und Neugestaltung der Arbeitszeit, durch eine positive Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur, vor allem der Kinderbetreuungseinrichtungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Familienpolitik auf EU-Ebene gibt. Der verbleibende Erfahrungsaustausch findet einmal auf Ministerkonferenzen statt, zum anderen im Rahmen der Arbeiten des „Europäischen Observatoriums für nationale Familienpolitik", dessen Koordinierungsstelle bis Herbst 1994 im Soziologischen Institut der Universität Leuven lag. Schon 1986 hatte das Europäische Parlament auch eine Entschließung zu alleinerziehenden Müttern und Vätern angenommen, aus der sich ergibt, daß es – jedenfalls zu diesem Zeitpunkt – keine international anerkannte Definition der „Einelternfamilien" gibt. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage dieser Familien und der großen Unterschiede in den Regelungen der Mitgliedstaaten forderte das Parlament eine Reihe von Maßnahmen zugunsten alleinerziehender Mütter und Väter, und zwar von der Gestaltung des Erwerbsarbeitslebens über steuerliche Regelungen und Unterhaltszahlungen bis hin zu sozialen Dienstleistungen und der Wohnungsversorgung (zum gegenwärtigen Stand der politischen Maßnahmen s. oben 2.c)).

Nicht unwichtig ist aber auch der *Sozialfonds*, der zu den Strukturfonds der EU gehört, die sich zu einem eher noch an Bedeutung gewinnenden (Finanzierungs-)Instrument zur Förderung des inneren Zusammenhalts der Gemeinschaft entwickelt haben. Nach anfänglicher Einzelprojektförderung werden die Mittel inzwischen vorwiegend für integrierte Gesamtprogramme eingesetzt. Auch wenn es bei dem Europäischen Sozialfonds vor allem um die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes geht, so haben die Maßnahmen doch mittelbar auch eine familienbezogene Bedeutung, etwa dort, wo sich die Maßnahmen auf die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern – der Begriff der Chancengleichheit wurde inzwischen erstmals in allen Strukturfonds verankert – in Bereichen beziehen, in denen Frauen über keine berufliche Qualifikation verfügen, oder dort, wo es um den Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Arbeitslosigkeit von jungen Frauen geht.

III. Zur sozial- und gesellschaftspolitischen Bewertung

Im folgenden sollen zunächst einige wichtige Ergebnisse der vergleichenden Analyse auf dem Hintergrund unterschiedlicher „Grundmuster" von Familienpolitik (siehe hierzu auch *M. Wingen,* Zur Theorie und Praxis der Familienpolitik, 1994, S. 37ff.) zu deuten versucht werden. Sodann werden Möglichkeiten und Grenzen eines internationalen Vergleichs einkommenspolitischer Leistungen (Familienlastenausgleich) erörtert. Schließlich seien einige Integrationsperspektiven der Familienpolitik in der EU angesprochen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Die Bedeutung unterschiedlicher „Grundmuster" von Familienpolitik

In einer idealtypischen Betrachtung lassen sich mehrere „Grundmuster" von Familienpolitik ausmachen, die sich durch eine deutlich unterschiedliche Gewichtung im Verhältnis von einzelnem, Familie und Gesellschaft unterscheiden. Diese Grundmuster – meist durch politische Kompromisse und historisch vorgeprägte Entscheidungen in ihrem idealtypischen Konzept mehr oder minder abgewandelt – konkurrieren nicht nur in der konkreten politischen Auseinandersetzung in einem Gemeinwesen, sondern lassen sich bei genauerem Hinsehen zumindest in Ansätzen auch im internationalen Vergleich nachweisen.

Als solche Grundmuster von Familienpolitik können – idealtypisch und in der politischen Realität oft durch politische Kompromisse nicht voll durchgehalten – unterschieden werden:

- ein vorrangig am einzelnen orientiertes Grundmuster.
  Bei diesem („individualistisch" akzentuierten) Grundmuster wird sehr betont vom Recht und den Bedürfnissen des einzelnen ausgegangen. Wichtige Leitprinzipien bilden hier die Wahrung individueller Freiheitsrechte und die möglichst weitgehende Selbstentfaltung des einzelnen. Es hat den Anschein, als ob dieser Aspekt in jüngerer Zeit in den Ländern der Union stärkeres Gewicht erhält. Dies gilt insbesondere für die nordeuropäischen Staaten (innerhalb und außerhalb der EU), aber auch z.B. für die Niederlande.
  Familienpolitik ist sehr viel mehr „Familienmitgliederpolitik" als „Institutionenschutzpolitik". In Dänemark kommt dies etwa in der besonderen Betonung des Gesichtspunkts der Gleichberechtigung der Geschlechter oder einer „Kinderpolitik" zum Ausdruck.

- ein vorrangig gesamtgesellschaftlich orientiertes Grundmuster.
  Dieses („kollektivistisch" akzentuierte) Grundmuster ist stärker auf die Gesellschaft als Ganzes orientiert. Die Familie wird besonders als Subsystem in ihrem Bezug auf die Gesellschaft gesehen. Die „Dienstleistungsfunktion" der Familie für die Gesellschaft tritt in den Vordergrund. Elemente dieses Grundmusters ließen sich besonders deutlich in der ehemaligen DDR ausmachen. Die Gefahr einer Instrumentalisierung der Familienpolitik für andere Politikbereiche (Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- oder Bevölkerungspolitik) und gesamtstaatliche Ziele ist hier besonders groß. Außerfamiliale Erziehung schon im Kleinkindalter hat Vorrang vor der Familienerziehung.

- ein vorrangig familienzentriertes Grundmuster.
  Bei diesem („familistisch" akzentuierten) Grundmuster werden die Eigenständigkeit, der Eigenwert und die vorstaatlichen Rechte der Familie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ganz besonders hervorgehoben. Im Vordergrund steht die Familie als Einheit; Schutz und Sicherung vor allem des institutionellen Charakters der Familien sind zu gewährleisten und zu fördern. Da auf familiale Netzwerke gesetzt wird, die tatsächlich auch (noch) ausgeprägt sind, werden öffentliche Maßnahmen betont auf Notlagen ausgerichtet (Beschränkung von wirtschaftlichen Familienleistungen auf untere Einkommensgruppen). Dieser eher konservative Politikansatz tritt in den Ländern der Union in jüngerer Zeit mehr in den Hintergrund, ist aber aus der Vergangenheit her gerade für die Tradition der südeuropäischen Länder charakteristischer als für andere Mitgliedstaaten.

– ein am Menschen als personalem Wesen orientiertes Grundmuster.
  Dieses („personalistisch" akzentuierte) Grundmuster stellt darauf ab, die interdependenten Verflechtungen von Individuum, Familie und Gesellschaft möglichst ausgewogen zu berücksichtigen und die hier bestehenden unaufhebbaren Wechselwirkungen besonders in das politische Kalkül hineinzunehmen. Im Vordergrund steht ein gemeinschaftsbezogenes Menschenbild, das sich auf verantwortliche Personalität gründet. Familien haben hier eine dem Staat und der Gesamtgesellschaft vorgelagerte (allerdings nur relative, weil auf die Person bezogene) Eigenbedeutung.

Es bleibt abzuwarten, ob sich dieses letztere Grundmuster für die Mitgliedstaaten der Union mittelfristig als dominant erweisen wird. Ausdruck dafür wäre ein in den familienpolitischen Strukturen der Länder der EU ausbalanciertes Verhältnis von Eigenverantwortung des einzelnen und Hilfsangeboten der Gesellschaft, aber auch von Freisetzung des einzelnen und seiner Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft. Auch *F. X. Kaufmann* (1993, S. 154f.) verweist auf verschiedene „nationale Stile" der Familienpolitik, in denen sich sehr unterschiedliche nationale Traditionen der Sozialpolitik niederschlagen und die bei rein quantitativen Vergleichen nicht immer in Erscheinung treten.

2. *Probleme und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs wirtschaftlicher Familienförderung*

a) Mikroökonomische Aspekte

Ein Kernstück der wirtschaftlichen Familienförderung in den Ländern der Gemeinschaft stellen, wie gezeigt, durchweg die auf der Ebene der zweiten Einkommensverteilung angesiedelten Maßnahmen der Gewährung von Familien- bzw. Kindergeldleistungen dar. Diese bilden einen inzwischen fest integrierten, wenngleich im Einzelfall noch deutlich unterschiedlich weit entwickelten Zweig der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten. Durchgängig gilt bei den Maßnahmen zum Ausgleich der durch Kinder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedingten zusätzlichen Belastungen des Familienhaushalts der Grundsatz, daß die Ausgleichsleistungen für Kinder die durchschnittlichen Aufwendungen für Kinder nicht voll abdecken sollen, was tatsächlich auch bei weitem nicht der Fall ist, mit Ausnahme vielleicht bei dritten und weiteren Kindern in Frankreich und Belgien, wo dann die „reinen" direkten Kinderkosten in etwa erreicht werden dürften. Diese Sichtweise kann – mit bedingt durch das anderenfalls erforderliche hohe Ausmaß von Transferströmen – heute für alle Länder der Gemeinschaft für die Mehrzahl der Familien als praktisch unbestritten gelten; die in der Vergangenheit teils (Frankreich) unter dem Einfluß demographischer Zielsetzungen anzutreffende Auffassung, die sich auf die Formel bringen ließ: „Gleiche (Markt-)Leistung – gleiches Lebensniveau der Familie", hat heute in keinem Mitgliedstaat mehr allgemeine familienpolitikleitende Bedeutung.

Bei der Anerkennung des Grundsatzes des *nur teilweisen* Ausgleichs der Familienlasten bleibt freilich zu bedenken, daß neben den direkten Ausgaben für das Auf- und Erziehen von Kindern in ökonomischer Hinsicht auch der dadurch bedingte Ausfall von sonst erzielbarem Erwerbseinkommen (wie auch davon abgeleiteten Anwartschaften auf eigene Rentenansprüche) zu Buche schlägt (Opportunitätskosten). Übergeordnete gesellschaftspolitische Entscheidungen über das angestrebte Ausmaß eines Ausgleichs der Familienlasten (nur teilweiser oder voller Ausgleich) wie auch die unterschiedlichen Gegebenheiten hinsichtlich der Komponenten der Opportunitätskosten bleiben vorweg zu bedenken, wenn Einkommenshilfen für Familien international vergleichend gegenübergestellt werden.

Besondere Vorsicht ist geboten bei internationalen Vergleichen der Leistungen zum Ausgleich der Familienlasten, wenn daraus Rückschlüsse auf den jeweiligen Stand der Familienpolitik in einem Land gezogen werden sollen. Einmal müssen neben den direkten Transferleistungen (Kindergeld) gegebenenfalls vorhandene einkommenswirksame Einkommensteuerermäßigungen für Kinder mit berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind die Leistungen eines Familienlastenausgleichs auch auf dem Hintergrund der jeweiligen Höhe des nationalen Einkommensniveaus (Lohnniveaus) zu sehen. Aussagefähig sind daher noch am ehesten Gegenüberstellungen der Einkommensdifferenzierung nach der Familiengröße, die zeigen, wie sich in den verschiedenen Ländern jeweils das verfügbare Netto-Einkommen mit steigender Kinderzahl prozentual im Vergleich zu dem der kinderlos Verheirateten erhöht, wie dies in der *nachstehenden Übersicht* für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausgewiesen wird.[4]

---

[4] Dieses Analyseinstrument mit seiner relativ guten Aussagefähigkeit wurde vom *Verf.* (Familienlastenausgleich im internationalen Vergleich, München 1971; s. auch Art. „Familienpolitik", in: HdWW, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1980, S. 594) vorgestellt und jüngst nach neuerem Stand auf der breiteren Grundlage der heutigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Durchschnittliches Netto-Einkommen von verheirateten Arbeitern und Angestellten in Abhängigkeit von der Kinderzahl (Netto-Einkommen eines Verheirateten ohne Kind = 100)

	Arbeiter			Angestellte		
	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
Belgien (1989)	111	128	163	113	135	175
Dänemark (1991)	115	121	125	117	123	127
Deutschland (1990)	104	112	123	104	110	120
Frankreich (1990)	106	130	171	104	120	149
Griechenland (1991)	104,5	109	115	105	107	109
Irland (1990)*	102	104	106	102	104	106
Italien (1990)	100,5	108	113	–	100,7	101
Luxemburg (1990)*	106	113	126	107	117	127
Niederlande (1990)*	104	110	118	104	109	116
Portugal (1990)	103	107	110	103	106	109
Vereinigtes Königreich (1990)	104	108	112	103	106	108

* keine Steuervergünstigungen

Quelle: Daten aus: Zwölf Wege der Familienpolitik, a.a.O., S. 304

Wie diese Darstellung zeigt, lassen sich deutlich unterschiedliche Positionen für die einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausmachen: Bei der Differenzierung im Blick auf das erste Kind stehen Dänemark und Belgien vorne. Beim Übergang auf eine Familiengröße mit zwei Kindern rückt Frankreich vor Belgien und Dänemark in die Spitzengruppe. Beim Übergang auf Familien mit drei Kindern liegen Belgien und Frankreich mit großem Abstand vorne, Luxemburg, Dänemark und Deutschland rücken auf die folgenden Plätze; am unteren Ende stehen Irland (wo direkte Kindergeldleistungen erst ab dem vierten Kind höher sind), Portugal sowie Italien (wo sich der Effekt der Beschränkung auf die Bezieher niedriger Einkommen erkennen läßt).

EU und in der Unterscheidung nach Arbeitern und Angestellten von *E. Neubauer* (Familienpolitische Ansätze zum Ausgleich der Aufwendungen für Kinder, Teil 7 des Berichts der Projektgruppe „Familienpolitische Fördersysteme in der europäischen Gemeinschaft", Bonn 1992, S. 7/1 ff.) angewandt, aus deren Untersuchungsbericht auch die ausgewiesenen Daten entnommen sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der so ermittelte Grad der familiengemäßen Einkommensdifferenzierung erlaubt jedoch erst dann wirkliche Rückschlüsse auf den Stand der wirtschaftlichen Familienhilfen des jeweiligen Landes, wenn zugleich die in der einzelnen Familie anfallenden durchschnittlichen *Aufwendungen für Kinder* berücksichtigt werden, deren Höhe durch familienpolitische Maßnahmen auf der Seite der Einkommensverwendung und/oder unmittelbaren kollektiven Bedarfsdeckung mittels unentgeltlicher Sach- bzw. Dienstleistungen mit beeinflußt wird. Nur wenn der Faktor „Kinderkosten" gleich ist (d.h. gleicher Prozentsatz vom durchschnittlichen Arbeitsverdienst), ist eine stärkere Einkommensdifferenzierung nach der Familiengröße Ausdruck einer weniger starken Beeinträchtigung des materiellen Lebensniveaus der Familie durch Kinder. Für eine Beurteilung im Sinne eines wertenden Vergleichs der Leistungen eines Familienlastenausgleichs bleibt schließlich ein möglicher Einfluß spezifisch bevölkerungspolitischer Zielsetzungen eines Landes zu bedenken, der, wo er in ausgeprägtem Maße besteht, einen Vergleich in familienpolitischer Sicht nur noch wenig sinnvoll erscheinen läßt.

b) Makroökonomische Aspekte

Auch in makroökonomischer Sicht können die Leistungen eines Familienlastenausgleichs sozial- und gesellschaftspolitisch nicht isoliert bewertet werden, ist dieser doch als Maßnahme der Einkommensumverteilung zugleich im größeren Zusammenhang der verschiedenen Maßnahmen der zweiten Einkommensumverteilung, insbesondere eingeordnet in das Gesamtsystem der sozialen Sicherung eines Landes, sowie in Verbindung mit teils ebenfalls familienorientierten Realtransfers zu sehen. Aufgrund eines Einblicks in die jeweilige Struktur des nationalen Systems der sozialen Sicherung lassen sich indessen wichtige Hinweise für die Antwort auf die Frage gewinnen, ob und inwieweit sich bei einer international vergleichenden Übersicht hinsichtlich der direkten Transferleistungen für Kinder (bzw. Familien) bestimmte Strukturunterschiede erkennen lassen. Solche Unterschiede erscheinen vor allem dort aufhellungsbedürftig, wo es auf weitere Sicht um ein Zusammenwachsen von bisher unterschiedlichen Sozialordnungen und damit um eine Annäherung von Lebensbedingungen von Menschen geht, die in einer politischen Union leben wollen.

Der Antwort auf diese Frage kommt man für die Mitgliedstaaten der EU ein gutes Stück näher, wenn man auf die Daten zurückgreift, die seitens des Statistischen Amtes der EU (EUROSTAT) in seinen Veröffentlichungen über die Sozialschutzmaßnahmen in den Ländern der Gemeinschaft vorgelegt worden sind. Eine besondere Schwierigkeit besteht dabei für einen internationalen Vergleich stets darin, von möglichst einheitlichen Abgrenzungen auszugehen und unterschiedlichen institutionellen Abgrenzungen in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den sozialpolitischen Leistungssystemen in den verschiedenen Ländern gerecht zu werden. Im folgenden werden die Daten herangezogen, die in der letzten einschlägigen Veröffentlichung speziell über eine *funktionale* Aufgliederung der Sozialschutzleistungen ausgewiesen sind. Eine solche Gliederung geht von der Zielsetzung der jeweiligen sozialen Leistungen aus, fragt also nicht – wie die institutionellen Gliederungen – nach den Einrichtungen, die die Leistungen gewähren, und nach den jeweiligen zugrundeliegenden Rechtsgrundlagen, sondern in finaler Sicht nach den sozialen Tatbeständen, nach den jeweiligen Zwecken, für die die Sozialleistungen gewährt werden. Dies führt, wie aus den seit Jahren bewährten deutschen „Sozialbudgets" bekannt, zu Einsichten, die eine rein institutionelle Betrachtungsweise nicht zu liefern vermag. Gerade für einen internationalen Vergleich erbringt eine funktionale Gliederung, die sich von den von Land zu Land teilweise sehr unterschiedlichen organisatorischen Regelungen löst, noch am ehesten aussagefähige Ergebnisse. Wenn auch dabei noch gewisse Vorbehalte bestehen bleiben müssen (zumal auch das statistische Material in den einzelnen Ländern noch immer von nicht ganz einheitlicher Qualität ist), so werden doch sehr brauchbare Größenvorstellungen vermittelt, die zu familienpolitisch aufschlußreichen Einblicken führen.

Diese Berechnungen über die funktionale Aufgliederung der Sozialschutzleistungen lassen – nunmehr auf der makroökonomischen Ebene – aufschlußreiche Unterschiede in der Struktur der sozialen Sicherung erkennen. Diese Unterschiede bringen gewisse grundsätzliche Eigentümlichkeiten der Gewichtsverteilung in den nationalen Systemen zum Ausdruck, für die sich bei Rückgriff auf Zeitreihen auch Veränderungstendenzen ausmachen lassen. Die nachstehenden *tabellarischen Übersichten* orientieren über (1) die Entwicklung der Sozialschutzausgaben insgesamt sowie für die Funktionen Familie und Wohnung sowie über (2) die Anteile der Sozialschutzausgaben für die Funktionen Familie/Mutterschaft und demgegenüber für Alter/Hinterbliebene sowie Beschäftigung/Arbeitslosigkeit an den Sozialschutzausgaben insgesamt im Verlauf der 80er Jahre.

Ein Ergebnis der Übersicht über die Entwicklung 1980 bis 1991 läßt sich wie folgt zusammenfassen: In der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten sind die Sozialschutzausgaben für die Funktion Familie von 1980 bis 1991 in geringerem Maße angestiegen als die Sozialausgaben insgesamt; ein etwas überproportionaler Anstieg ergibt sich lediglich für Dänemark, Irland und Luxemburg. Besonders stark zurückgeblieben sind sie in Deutschland, Spanien, Italien und den Niederlanden. Dieses relative Zurückbleiben zieht sich, wie die Werte für das Jahr 1985 beispielhaft zeigen mögen, über das gesamte Jahrzehnt hinweg. Demgegenüber sind die Ausgaben z.B. für die Funktion Wohnung vergleichsweise deutlich stärker gestiegen, wie die Zuwachsraten etwa für Deutschland (58,7% zu 9,7%) Frankreich (317,5%

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Entwicklung der Sozialschutzleistungen 1980 - 1991 in der EG (in Landeswährung)
1980 = 100

		B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Funktion *Familie*	1980	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	1985	123,5	144,0	93,8	289,7	96,0	168,4	252,3	184,8	134,9	105,3	300,6	157,6
	1990	135,1	229,2	123,5	–	85,7	199,0	345,2	272,7	244,3	100,7	697,2	216,9
	1991	138,5	239,8	109,7	–	87,9	210,3	375,5	246,8	270,8	104,8	(870,7)	237,9
Funktion *Wohnung*	1980	–	100	100	100	–	100	100	100	100	100	100	100
	1985	–	199,3	126,1	817,5	–	274,9	248,6	358,8	218,5	145,8	733,3	1467,6
	1990	–	362,5	158,0	–	–	402,6	251,4	288,2	592,3	188,6	7250,0	2199,7
	1991	–	407,1	158,7	–	–	417,5	201,4	300,0	633,3	206,6	(7833,3)	(2398,8)
Sozialschutz-leistungen *insgesamt*	1980	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	1985	144,7	159,0	122,0	417,1	205,2	190,7	209,6	247,1	148,8	128,4	318,9	174,7
	1990	177,0	220,7	153,4	–	373,6	256,2	260,2	427,9	222,2	159,9	818,9	252,3
	1991	186,0	230,9	163,1	–	422,9	275,3	283,7	471,2	251,0	169,6	(1104,2)	282,7

Quelle: Grunddaten aus EUROSTAT, Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980 - 1991, Brüssel/Luxemburg 1993, und eig. Berechnung. – Für die ausgewiesene Entwicklung ist besonders bei den in Klammern gesetzten prozentualen Steigerungen vor allem das Problem des u. U. sehr geringen Basiswertes zu beachten, das solche Steigerungen wenig aussagefähig sein läßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Anteil der Sozialschutzleistungen für die Funktionen Familie/Mutterschaft, Alter/Hinterbliebene und Beschäftigung/Arbeitslosigkeit an den gesamten Sozialschutzleistungen in % von 1980 - 1989

		B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Funktion Familie/Mutterschaft	1980	11,3	10,8	10,2	3,7	4,5	12,7	11,0	7,5	10,0	9,6	8,0	13,1
	1985	9,7	10,5	7,6	3,1	2,3	11,1	11,8	5,8	9,5	9,7	7,4	11,6
	1989	9,0	12,0	8,0	–	1,8	10,2	12,4	4,8	10,9	5,5	6,9	11,1[1)]
Funktion Alter/Hinterbliebene	1980	41,5	35,7	42,3	51,6	42,7	43,9	34,5	55,1	47,5	33,0	39,5	42,8
	1985	42,7	37,2	42,1	57,5	45,1	45,6	30,6	58,7	47,3	30,3	37,2	41,9
	1989	43,4	36,4	42,5	58,3[1)]	46,7	44,6	32,1	59,6	47,4	34,5	40,4	43,4[1)]
Funktion Beschäftigung/ Arbeitslosigkeit	1980	11,6	12,9	4,5	3,5	14,5	5,1	8,6	2,3	0,8	6,1	2,8	9,6
	1985	13,3	15,3	6,6	3,0	17,9	6,0	16,1	3,4	1,3	12,1	2,6	10,8
	1989	11,5	14,6	6,3	3,2[1)]	14,7	6,6	15,1	1,7	0,8	9,6	3,0	6,2[1)]

[1)] 1988

Quelle: Grunddaten aus EUROSTAT, Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980 - 1991, Brüssel/Luxemburg 1993, und eig. Berechnung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu 110,3%) und Italien (200% zu 146,8%), erst recht diejenigen, für die Niederlande und das Vereinigte Königreich erkennen lassen, wo die Zuwachsraten für den Bereich Wohnung mehr bzw. etwas weniger als zwanzigmal so hoch waren wie die für den Bereich Familie.

Eine nähere Betrachtung der Anteile der Sozialschutzleistungen für unterschiedliche Leistungsbereiche in den Jahren 1980 bis 1989 führt zu folgendem Ergebnis: Der Anteil der Sozialschutzleistungen für die Funktion Familie/Mutterschaft ist im Verlauf der 80er Jahre in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten zurückgegangen, besonders stark in Spanien und den Niederlanden; ausgenommen von diesem Rückgang sind Dänemark, Irland und Luxemburg. Leichte Anstiege lassen sich für die Funktion Alter/Hinterbliebene ausmachen (mit Ausnahme von Irland), was durch den anhaltenden demographischen Veränderungsprozeß mit bedingt sein dürfte (der in Irland bei weitem noch nicht so ausgeprägt ist). Anstiege ergeben sich ebenfalls für die Funktionsgruppe Beschäftigung/Arbeitslosigkeit (besonders stark in Irland). Damit zeichnet sich für die 80er Jahre eine gewisse Strukturveränderung der Sozialschutzleistungen ab, die besonders zu Lasten der Funktion Familie/Mutterschaft gegangen ist. Im EU-weiten Durchschnitt ergibt sich im Bereich Familie/Mutterschaft eine deutliche Abnahme von 10,4% auf 7,9% (nach einer etwas anderen Abgrenzung von 9,2% in 1980 auf 6,9% in 1990 und sogar 6,4% in 1991, während die Sozialschutzausgaben im Bereich Alter in diesem Jahrzehnt um rund 3%-Punkte anstiegen).

Von Interesse ist dabei gerade auch das Verhältnis von Leistungen zur *Alterssicherung* (nicht-mehr-erwerbstätige Generation) zu den Leistungen für *Familien* (im wesentlichen noch-nicht-erwerbstätige Generation). Die Sozialschutzausgaben für den Bereich Alter/Hinterbliebene dominieren naturgemäß bei weitem gegenüber dem Bereich Familie/Mutterschaft. Bemerkenswert aber ist, daß hier massive strukturelle Unterschiede, wie sie noch Mitte der 60er Jahre zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich (wo allerdings zu den Familienzulagen seinerzeit auch die Wohnbeihilfen für Familien gezählt wurden) nachgewiesen werden konnten (*M. Wingen,* 1971), längst nicht mehr bestehen. Die jeweiligen Anteile haben sich für den Bereich Alter auf etwa gleichem (hohen) Niveau eingependelt; für den Bereich Familie liegt der Anteil in Frankreich zwar noch über dem deutschen Niveau, hält jedoch bei weitem nicht mehr den relativ hohen Abstand wie Mitte der 60er Jahre. Ähnliches gilt für Belgien.

Die vergleichsweise sehr unterschiedliche Gewichtsverteilung und deren Änderung im Zeitablauf innerhalb des Systems der Sozialschutzleistungen ist nicht zuletzt ein Ausdruck unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Antworten auf die Frage nach der jeweiligen Aufteilung des Sozialprodukts auf die nicht-mehr-erwerbstätige und die noch-nicht-erwerbstätige Generation. Es spiegeln sich hierin in gewissem Grade unterschiedliche gesellschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politische Wertungen wider. Diese haben z.B. in Frankreich offensichtlich zu entscheidenden sozialpolitischen Korrekturen im Bereich Alter geführt, wie umgekehrt die direkten Transferleistungen im Bereich Familie *relativ* deutlich an Gewicht eingebüßt haben. Hier haben im vergangenen Vierteljahrhundert konvergierende Entwicklungen stattgefunden, die für Lösungsstrategien hinsichtlich der sog. „sozialen Harmonisierung" in der Gemeinschaft für die nächsten Jahre wichtige Orientierungshinweise geben. Dabei gilt es zu sehen, daß inzwischen der Gemeinschaft Mitgliedstaaten angehören (und möglicherweise mittelfristig weitere Länder angehören werden), für deren Annäherung an die höheren Sozialstandards älterer Mitgliedstaaten der Zeitfaktor eine besondere Rolle spielen dürfte.

Nun können unterschiedliche Gewichte der sozialen Leistungen z.B. beim Tatbestand Alter und demgegenüber Familienlasten auch von der jeweiligen *demographischen* Situation eines Landes beeinflußt werden. So wird sich ein Rückgang der Kinderzahlen in einer Gesellschaft – in Deutschland ist die Zahl der Kinder unter 17 Jahren allein von 1980 bis 1990 um über 20% zurückgegangen und damit am stärksten neben Italien (–22,2%) – in den Ausgaben für diesen Sozialschutzbereich unmittelbar niederschlagen. Die hier nicht weiter zu klärende Frage ist, ob sich dadurch gravierendere Änderungen in erkannten *strukturellen* Unterschieden ergeben.[5]

Deutliche Strukturunterschiede werden tendenziell auch sichtbar, wenn man die Sozialschutzleistungen jeweils auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) bezieht. Das Ergebnis einer solchen Berechnung ist in der *nachstehenden Tabelle* für die Funktion Familie ausgewiesen. In diesen Bezugszahlen kann ein Indikator der Anstrengungen gesehen werden, die eine bestimmte

[5] Es hat jedoch den Anschein, als ob in dem oben herangezogenen weiter zurückreichenden historischen Vergleich seinerzeit von einem bestimmenden Einfluß der demographischen Struktur auf die früher so deutlich unterschiedlichen Gewichtsverteilungen der Sozialleistungen für die Funktionen Alter und Familienlasten nicht gesprochen werden konnte. Hierzu konnte auf besondere Berechnungen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften in seinen „Sozialkonten" verwiesen werden, wo die Gegenüberstellungen des Anteils der Kinder unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung mit dem Anteil der Sozialleistungen für die Funktion „Familienlasten" an den gesamten Sozialleistungen sowie andererseits des Anteils der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung mit dem Anteil der Leistungen für die Funktion „Alter, Tod, Hinterbliebene" an den gesamten Sozialleistungen durchweg keine signifikanten Korrelationen erkennen ließen. Darüber hinaus ergaben besondere Umrechnungen der Leistungen für „Alter, Tod, Hinterbliebene" pro Kopf der Bevölkerung von 60 bzw. 65 Jahren und älter sowie der Leistungen für „Familienlasten" pro Kind unter 15 Jahre recht deutliche Unterschiede zwischen den Ländern, die in die gleiche aufgezeigte Richtung wiesen. So waren die absoluten Pro-Kopf-Beträge z.B. zwischen der Bundesrepublik und Frankreich sehr unterschiedlich, obwohl gerade diese beiden Länder mit den gesamten Sozialleistungen je Kopf der Bevölkerung am nächsten von allen EWG-Ländern beieinander (und zugleich am höchsten) lagen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesellschaft im Hinblick auf die sozialen Leistungen für den Sektor Familie unternimmt (Digest of Statistics on Social Protection in Europe, Volume 4: Family, 1993, S. 70). Im Jahre 1990 liegt der Anteil der familienbezogenen sozialen Leistungen in der EU insgesamt bei 1,6%; über diesem Durchschnitt liegen die entwickelteren Länder der Gemeinschaft, an der Spitze Dänemark (2,9%), in einem mittleren Feld Belgien (2,2%), Deutschland (1,9%), Frankreich (2,2%), Luxemburg (2,3%) und das Vereinigte Königreich (2,0%). Die jüngeren Mitgliedsländer liegen – zusammen mit Italien – deutlich unter diesem Durchschnitt. (In diesen Ländern machen, woran zu erinnern bleibt, die Sozialschutzausgaben insgesamt einen geringeren Anteil am BIP aus.) Die Streubreite liegt damit innerhalb der gesamten Gemeinschaft zwischen 2,9% und 0,1%. Auffallend ist der im Vergleich zum BIP relativ hohe Anteil in Irland (1990: 2,6%), umgekehrt der relativ niedrige Anteil in Italien.

Im Laufe der 80er Jahre hat sich dieser Indikator in einigen Ländern nicht unerheblich verändert, und zwar ist dieser Anteilsatz in Belgien, in Deutschland und den Niederlanden deutlich zurückgegangen, etwas abgeschwächter auch in Frankreich, auf dem ohnehin sehr niedrigen Niveau in Griechenland, Spanien und Italien ist in diesem Jahrzehnt noch ein ausgeprägter Rückgang eingetreten. Für die EU insgesamt ergibt sich ein Rückgang um 0,5%-Punkte. Zugleich haben sich in diesem Jahrzehnt die Positionen zwischen den älteren Mitgliedstaaten deutlich verschoben. Nach Dänemark sind besonders ausgeprägt Irland, aber auch Luxemburg auf die folgenden Rangplätze gerückt. Bei den Sozialschutzausgaben für den Bereich Familie sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten insgesamt sehr viel *größer* als etwa im Bereich Alter und Invalidität. Auch hier sind wiederum gleichzeitige demographische Veränderungen mit ihren Auswirkungen auf die Zahl der Anspruchsberechtigten mit zu bedenken, was besonders in Spanien zu Buche schlug (mit gleichzeitig unverändert gebliebenen Leistungen je Kind).

Ergänzenden Aufschluß über Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten vermittelt ein Blick auf die Entwicklung der Summen der Sozialschutzleistungen in Landeswährung *zu konstanten Preisen* (also Nominalbeträge deflationiert mit einem Konsumpreisindex), wie sie ebenfalls von EUROSTAT ermittelt worden sind. Danach ergeben sich bei den Leistungen für die Funktion Familie im Zeitraum 1980 bis 1990 in der Hälfte der Mitgliedstaaten positive Zuwachsraten (die geringste mit 8,1% Frankreich), für die andere Hälfte der Länder „negative Wachstumsraten" (die geringste mit – 4,7% für Deutschland). Damit werden erneut Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten sichtbar.

Einschränkend muß zu den ausgewiesenen Daten über die Sozialschutzleistungen und ihre Aufgliederung innerhalb des Gesamtbudgets angemerkt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Family: Amounts of Benefit as a % of GDP and Per Capita

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR
							1980						
(1) Total Family (Mio ECU)	2624.7	1294.1	14580.4	121.9	718.9	12252.9	279.9	3161.8	66.5	3199.6	161.6	8735.8	47198.1
GDP (Mio ECU)	85009.1	47757.8	583201.3	28840.4	152110.5	478497.2	13846.4	325990.1	3274.3	124963.8	18058.4	386622.1	2248171.3
Population (x 1000)	9846.8	5123.0	61566.3	9642.5	37386.1	53880.0	3401.0	56433.9	364.9	14149.8	9766.3	56329.7	317890.3
(1) as a % of GDP	3.1	2.7	2.5	0.4	0.5	2.6	2.0	1.0	2.0	2.6	0.9	2.3	2.1
(1) per capita	266.6	252.6	236.8	12.6	19.2	227.4	82.3	56.0	182.1	226.1	16.5	155.1	148.5
							1990						
(1) Total Family (Mio ECU)	3308.2	2996.9	22151.1	114.9	446.4	20695.7	880.3	5588.9	162.4	3847.8	385.5	15703.1	76281.1
GDP (Mio ECU)	151476.7	101833.0	1178265.1	52476.0	364280.1	938964.4	33858.1	861819.2	7080.9	223313.1	46974.2	768347.3	4728688.2
Population (x 1000)	9967.4	5141.0	63074.0	10123.0	38959.2	56734.1	3502.8	57661.3	381.9	14951.9	9868.4	57410.6	327775.6
(1) as a % of GDP	2.2	2.9	1.9	0.2	0.1	2.2	2.6	0.6	2.3	1.7	0.8	2.0	1.6
(1) per capita	331.9	582.9	351.2	11.4	11.5	364.8	251.3	96.9	425.2	257.3	39.1	273.5	232.7

Quelle: entn. aus EUROSTAT, Digest of Statistics on Social Protection in Europe, Vol. 4: Family, Brüssel/Luxemburg 1993

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, daß diese Daten bei der Funktion Familie *nicht* die einkommenswirksamen Steuerermäßigungen für Kinder berücksichtigen.[6] Das ist gerade in den Fällen besonders zu beachten, in denen diese Form der Einkommensumverteilung neben den direkten Kindergeldleistungen quantitativ besonderes Gewicht hat. So belief sich für die Bundesrepublik der Gesamtbetrag allein der direkten Kindergeldleistungen (einschließlich öffentlicher Dienst und Sozialleistungsbezieher) und der Einkommensteuerermäßigungen für Kinder im Jahre 1990 auf rund 23,3 Mrd. DM; das aber sind bereits 0,97% des BIP, während die direkten Kindergeldleistungen allein im gleichen Jahr nur etwa 0,61% ausmachen.

Die vorgestellten Ergebnisse lassen Rückschlüsse zu zum Problem einer *„sozialen Harmonisierung"* in den Ländern der EU: Diese Frage läuft aufgrund der neu hinzugekommenen Mitgliedstaaten mit einem vergleichsweise erheblich geringeren BIP pro Kopf der Bevölkerung *längerfristig* zum einen auf eine Annäherung der Gesamtbelastung für die soziale Sicherung hinaus (auch im Blick auf möglichst gleiche Wettbewerbsbedingungen im Europäischen Binnenmarkt), zum anderen auf eine gewisse Umstrukturierung der gegebenen Systeme im Sinne einer tendenziellen Angleichung der Gewichte der einzelnen Zweige der sozialen Sicherung. Damit wird ein wichtiger Aspekt des Zieles der „Abstimmung der Sozialordnungen" bezeichnet; schon nach dem EWG-Vertrag (Art. 117) geht es darum, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken und „auf dem Wege des Fortschritts" deren Angleichung zu ermöglichen. Die „harmonische Entwicklung" der Gemeinschaft soll durch eine Stärkung des wirtschaftlichen *und* sozialen Zusammenhalts gefördert werden (Art. 130a). Die sozialen Zielsetzungen wurden auch später durch die Haager Konferenz der Staats- und Regierungschefs unterstrichen, in der die Zweckmäßigkeit einer engen „Konzertierung der Sozialpolitiken" anerkannt wurde. Inzwischen ist durch die „Maastrichter Verträge" eine weiterentwickelte, auf die politische Union hinzielende Grundlage geschaffen worden, die jedoch weiterhin der Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik die dominierende Bedeutung beimißt.

Wie schwierig die Fragen einer „sozialen Harmonisierung" sind, mag freilich noch der Hinweis zeigen, daß die unterschiedlichen Gewichte der Sozialleistungszweige zugleich durch nationale Sonderprobleme bedingt sein können. Unter dem Aspekt der Aufteilung der sozialen Leistungen auf die noch-nicht-erwerbstätige und nicht-mehr-erwerbstätige Generation

[6] Bei diesen wird man in sozialpolitischer Sicht ohnehin unterscheiden müssen zwischen solchen, die eine sozialpolitisch begründete Maßnahme darstellen, und solchen, die auf die Berücksichtigung geminderter steuerlicher Leistungsfähigkeit zurückzuführen sind und nur bedingt einem „Sozialbudget" (im weiteren Sinne) zugerechnet werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besitzt dabei gerade auch der mögliche Einfluß *demographischer* Zielsetzungen in der wirtschaftlichen Familienpolitik eines Landes Bedeutung. Letztlich geht es hier auch um die Einsicht, daß man in Zukunft nicht ohne eine europäische, zumindest innerhalb der EU einheitliche Ordnungsvorstellung über die als erwünscht angesehene Bevölkerungsentwicklung wird auskommen können. Diese hier nicht näher zu erörternden Fragen können auf längere Sicht bei der Entwicklung eines gesellschaftspolitischen Konzepts der Gemeinschaft nicht ausgeklammert werden, was heute für das Problemfeld der Zuwanderungen und ihrer Steuerung bereits weithin konsensfähig geworden ist. Hinsichtlich demographischer Akzente in ihrer familienbezogenen Politik sind die Staaten der EU gegenwärtig durchweg eher deutlich zurückhaltend. Vor einigen Jahren traf allerdings der (beratende) Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG im Zusammenhang mit der Beurteilung der demographischen Entwicklung eine recht pointierte (und offensichtlich unter französischem Einfluß zustande gekommene) Feststellung, die den tatsächlichen Stellenwert einer Familienpolitik für die Rahmensteuerung der demographischen Entwicklung anschaulich sichtbar werden läßt und auch heute nichts an Bedeutung verloren hat:

„Da die gegenwärtige demographische Lage ungünstig ist und keine Anzeichen dafür vorliegen, daß sie sich von alleine wieder bessert, muß sich der Staat als Garant der langfristigen Interessen der Gesellschaft, für deren Wohl er zu sorgen hat, über die vom Grund auf neuartigen Auswirkungen eines solchen Ungleichgewichtes Gedanken machen und folglich darauf hinwirken, daß die Alterspyramide wieder eine harmonischere Gesalt erhält, indem den Eltern die Möglichkeit gegeben wird, die Größe ihrer Familie unter günstigeren Bedingungen zu bestimmen“ (*Bericht des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG über die demographische Lage in der Gemeinschaft,* 1986). Zu einer Fallstudie für Deutschland über den Einfluß eines Familienlastenausgleichs auf den demographischen Wandel sei aus jüngerer Zeit auf den Beitrag von *J. Genosko* u. *R. Weber* verwiesen (1992).

Für die weitere Entwicklung der Politik der sozialen Sicherung und hier besonders des Familienlastenausgleichs wird es von erheblicher Tragweite sein, inwieweit Länder, in denen ein bestimmter Zweig der sozialen Sicherung besonders überdurchschnittlich entwickelt ist, bereit und aufgrund der nationalen Gesetzgebung überhaupt in der Lage sind, auf dem betreffenden Sektor „kurzzutreten“, um auf einem anderen, bisher vielleicht unterdurchschnittlich entwickelten Sektor nachzuholen. Hier können z.B. gesetzlich fixierte Dynamisierungen etwa im Bereich der Altersversorgung gewisse Grenzen für derartige strukturelle Verschiebungen setzen. Es bleibt daher abzuwarten, inwieweit es auf dem Gebiete der Familienschutzleistungen zu einer wirklich konvergierenden Entwicklung im Sinne eines aufeinander Zubewegens kommt. In diesem Zusammenhang verdient eine Feststellung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus französischer Sicht in dem schon vor vielen Jahren vorgelegten Bericht der „Prigent-Kommission" zur Frage der französischen Familienpolitik im Rahmen der EWG und zur Angleichung der Löhne und der sozialen Lasten in der Gemeinschaft Erinnerung. Es hieß dort: „Die Kommission nimmt an, daß der gemeinsame Markt niemals eine Angleichung an das am wenigsten fortgeschrittene Land vornehmen wird. Sie wünscht also, daß die Einkommensstrukturen, die im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen werden, Frankreich dazu bringen, seine Lohnpolitik zweckmäßig zu gestalten. Sie kann sich aber auf keinen Fall vorstellen, daß diese Wirtschaftsangleichung verwirklicht werden kann auf Kosten des Familienlastenausgleichs, eines Sektors, der grundlegend ist für das Gleichgewicht der französischen Gesellschaft und dessen normale Entwicklung nicht gehemmt werden darf." Man kann rückschauend freilich fragen, ob die tatsächlichen Angleichungsprozesse in Frankreich, gerade auch was den Bereich Alter angeht, nicht doch weithin teilweise auch auf Kosten des Familienlastenausgleichs gegangen sind.

Auf diesem Hintergrund wird deutlich, welch vielschichtigen Probleme die weitere gesellschafts- und familienpolitische Entwicklung in der Gemeinschaft der (vorerst noch) Zwölf stellen wird. Fragen der Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Familienförderung werden damit auch in den nächsten Jahren auf der gesellschaftspolitischen Tagesordnung im eigenen Land wie in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bleiben, geht es dabei doch von der sozialökonomischen Seite her um einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Entwicklungschancen der Kinder und so gesehen um „Investitionen in den Menschen (human capital)".[7] Zu der dringlichen Frage der Verteilung gerade in den nächsten Jahren begrenzter Ressourcen hat das „Europäische Oberservatorium für nationale Familienpolitik"[8] unlängst (Bericht für 1991, S. 103) ebenfalls den Generationenaspekt angesprochen: „Die Zentralfrage, die seit einiger Zeit besteht, ist, ob die Investitionen für Kinder oder für die Älteren zur Verfügung stehen sollen. Die demographischen Entwicklungen überschneiden sich mit sozialen Entwicklungen. Die steigende Lebenserwartung läßt Leistungen für Ältere zu einer Priorität werden; gleichzeitig ist es selbstverständlich, daß Kinder in der Regel die

[7] Im Blick darauf bemerkte schon Gerhard Mackenroth in seinem denkwürdigen Vortrag vor dem Verein für Socialpolitik im Jahre 1952, der Familienlastenausgleich sei der einzig sozial sinnvolle Lastenausgleich, denn sein Richtmaß sei nicht ein vergangener Verlust, sondern eine gegenwärtige Leistung, deren Lasten ausgeglichen werden sollen: die Lasten für das Aufbringen der jungen Generation, ohne die kein Volk und keine Kultur ihre Werte erhalten und tradieren können.

[8] Diese von der EG-Kommission vor einigen Jahren eingerichtete und in größeres „Netzwerk" eingebundene Beobachterstelle (mit Vertretern aus jedem Mitgliedstaat) kann auch als *ein* Instrument der konkurrierenden Informationsbeschaffung durch die Kommission angesehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gefährdetste Gruppe bei wirtschaftlichen und familiären Krisen darstellen. Gleichzeitig wächst die Anerkennung der Kinder als Personen aus eigenem Recht. Dementsprechend sind Regierungen in Zeiten der wirtschaftlichen Stagnation in einem Nullsummenspiel mit wachsenden Forderungen von zwei Enden des Spektrums konfrontiert, von Kindern und Älteren."

3. Integrationsperspektiven zur Familienpolitik in der EU

Bisher bietet eine nähere Analyse der nationalen Familienpolitiken innerhalb der EU zusammenfassend noch ein wenig einheitliches Bild. Zwar gibt es wachsende Übereinstimmung darüber, daß die personprägenden und gesellschaftsbildenden Leistungen von Familien eine familienorientierte Politik legitimieren und die wirtschafts- und gesellschaftsstrukturell wesentlich mit bedingten Problemlagen von Familien in ihren unterschiedlichen sozio-demographischen Strukturen eine staatliche sozial- und auch speziell familienpolitische Intervention erforderlich machen. Aber der Entwicklungsstand der entsprechenden Maßnahmen ist noch sehr unterschiedlich, und zwar sowohl hinsichtlich der eingesetzten finanziellen Ressourcen und ihrer Wirkungsweise als auch hinsichtlich der Organisationsstrukturen. Verschiedentlich lassen sich auch noch ausgesprochen gegenläufige Entwicklungstendenzen auf dem Gebiete der materiellen Familienförderung ausmachen. Eine rasche Angleichung ist wegen der unterschiedlichen Ausgangslagen jedenfalls nicht zu erwarten.

Schon das Verständnis von Familie, auf deren Lebensbedingungen Familienpolitik sich auszurichten hätte, ist keineswegs einheitlich und voll konsensfähig, d.h. es gibt deutlich unterschiedliche Positionen in der Frage, in welchem Maße eine (stets wertbesetzte) Familienpolitik unter den vielfältigen vorfindbaren Zusammenlebensformen bestimmte Formen präferieren sollte. Als Beispiel steht hier ein Land wie Portugal, wo das Gesetz (zu Recht) einen Unterschied zwischen Ehe und Familie macht, aber darin eben auch in dem Sinne zwei verschiedene „Realitäten" sieht, daß der verfassungsmäßige Schutz der Familie sich nicht nur auf die ehebezogene Familie richtet, sondern auch auf die nichteheliche Familie. Die bisherigen Erfahrungen in der internationalen Zusammenarbeit zeigen, wie schwierig es ist, über (bisherige) nationale Grenzen hinweg einen einheitlichen Familienbegriff zu finden, der einer gemeinsamen Familienpolitik, zumindest im Sinne einer aufeinander abgestimmten Familienpolitik, zugrunde zu legen wäre. Der Ausarbeitung der gedanklichen Strukturen einer Familienpolitik auf Gemeinschaftsebene stehen politische und ideologische Gegensätze nicht nur innerhalb der Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen diesen entgegen. Erschwerend wirkt sich – auch für entsprechende Initiativen der EU-Kommission – aus, daß in den Römischen Verträgen „Familienpolitik" nicht ausdrücklich genannt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei den familienbezogenen Maßnahmen scheinen auf der einen Seite mehr und mehr Ansätze an Bedeutung zu gewinnen, die auf bestimmte Lebenssituationen von Familien – z.B. Alleinerziehende, Familien mit niedrigem Einkommen – abstellen, d.h. neben Familien allgemein werden im Sinne adressatenspezifischer Familienpolitik bestimmte Familientypen zur Zielgruppe von familienpolitischen Maßnahmen. Auch auf seiten der EU-Kommission sind Bemühungen auszumachen, Familienpolitik EU-weit „sektoral" für bestimmte „Problemgruppen" zu beeinflussen. Auf der anderen Seite zeichnen sich Tendenzen ab, über solche sektoral angelegte familienpolitische Maßnahmen hinaus die „Normalfamilie" mehr in den Blickpunkt familienpolitischer Intervention zu rücken. Dahinter steht ein bisher deutlich erkennbarer Unterschied zwischen Ländern, die Familie als solche zum Gegenstand der politischen Förderung machen, und Ländern, die sich bisher betont darauf beschränken, Familien in besonderen Notlagen Fürsorge zukommen zu lassen; letzteres ist nicht nur für Länder wie Spanien oder Griechenland charakteristisch, sondern im Grunde auch für das Vereinigte Königreich, wo sich entsprechend einer angelsächsischen sozialpolitischen Tradition (ähnlich wie in den USA) der Staat erst in Notfällen um den „privaten" Lebensraum Familie zu kümmern hat. In gewissem Grade kann hier mit konvergierenden Entwicklungstendenzen gerechnet werden, je nach den bisher eher vernachlässigten Aufgabenfeldern. Die durchweg in Zukunft eher begrenzteren öffentlichen Finanzressourcen könnten dabei freilich generell eine stärkere Einkommensabhängigkeit familienpolitischer Leistungen bedingen.

Als Kriterium für den Rang der Familienpolitik im Gesamt der Politik eines Landes können die Anstrengungen herangezogen werden, die jeweils zur Weiterentwicklung der einzelnen Maßnahmen unternommen werden. Die Höhe der eingesetzten finanziellen Mittel (im Vergleich zu anderen Staatsausgaben) kann dabei als ein quantitativer Orientierungsmaßstab für die Gewichtigkeit gesehen werden, die einer familienbezogenen Politik beigemessen wird; bestimmte Formen der Ausgestaltung einzelner Maßnahmen(-bündel) bilden eher ein qualitatives Merkmal für die verfolgten Ziele (*E. Neubauer* u.a., 1993, S. 507f.). Hierzu mußte freilich auf die Grenzen der Aussagefähigkeit insbesondere von mehr oder weniger isolierten Aussagen (auf der Mikro- wie auf der Makroebene) ebenso hingewiesen werden wie auf die Vielschichtigkeit von Zielfunktionen in ihrer gleichzeitigen Überlagerung von bereichsübergreifenden Leitbildvorstellungen.

Für Länder mit bisher deutlich unterdurchschnittlich entwickeltem Leistungsniveau kann die EU-Zugehörigkeit als solche einen gewissen Anpassungsdruck für die nationale Familienpolitik bedeuten, diese stärker zu entwickeln – in Orientierung gerade auch an Standards anderer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Wechselseitige Information und Erfahrungsaustausch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besitzen hier ihre besondere familienpolitische Funktion. Dabei sind größere Unterschiede in den Leistungsniveaus nicht zuletzt in ihrer Bedeutung für („Binnen"-)Wanderungen zu sehen.

Ein besonderes Problem der sozialen Integration verbindet sich dabei mit dem Stichwort einer „Europäisierung" des Bezugs von sozialen Leistungen aus den jeweiligen nationalen sozialen Sicherungssystemen. Eine solche kann undifferenziert – also z.B. unabhängig von dem Erwerb eigener Rechtsansprüche auf Grund individueller Beitragszahlungen – keine realistische Perspektive der Entwicklung in den nächsten Jahren bezeichnen. So werden Leistungen eines FLA nur bezogen auf die jeweiligen kinderbedingten Belastungen von Familien in dem jeweiligen Kontext von allgemeinem Einkommens- und Lebensniveau gesehen werden können, in dem die Familien tatsächlich leben. Bei Trennung von Eltern(-teilen) im einen Land und Kindern im anderen Land ergeben sich hier Begrenzungen für Einkommenstransfers. (Ähnliches gilt übrigens für Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen, die nicht bei Aufenthaltsverlagerung über die Landesgrenzen hinweg „mitgenommen" werden können.) Eine Europäisierung der Ansprüche auf soziale Leistungen unter gleichzeitiger Beibehaltung ihrer nationalen Finanzierung müßte, wie schon der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1989/90 festgehalten hat (S. 200), die nationalen Sicherungssysteme gerade von Ländern mit vergleichsweise höheren Standards in eine „Schieflage" bringen und in ihrer Stabilität gefährden, was wiederum negative Rückwirkungen auf die ökonomischen Antriebskräfte haben würde. Deshalb gilt es auch zu verhindern, daß die Systeme der sozialen Sicherung „über die nationalen Grenzen hinweg zu einem Instrument der unkontrollierten Einkommensumverteilung in Europa werden" (S. 196). „Internationale Umverteilung ist nicht die Aufgabe der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedsländer" (S. 199). Diese grundsätzliche Sichtweise gilt auch für die Familienpolitik.

Selbst bei einer auf längere Sicht erfolgenden Anlagerung größerer sozial- und familienpolitischer Zuständigkeiten auf der EU-Ebene würde Familienpolitik weiterhin auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen zu verantworten sein – ebenso sehr wie sie entsprechend dem breiten Aufgabenspektrum und den verschiedenartigen Problemlösungsstrategien einer mehrgliedrigen Trägerschaft und Kooperation auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Trägern bedarf. In der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland sind hier wichtige *föderale* Strukturen auch für eine Sozial- und Familienpolitik in einer größeren europäischen Union vorgezeichnet. Diese föderale Komponente könnte im Wettbewerb der Mitgliedstaaten der Union künftig eine besondere Bedeutung für die Entfaltung einer wirksamen Familienpolitik erlangen. Dabei gilt es freilich andererseits auch zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sehen, daß schon bisher in einzelnen Mitgliedstaaten sich verschiedentlich institutionelle Schwierigkeiten, so auf der administrativen Ebene mit unterschiedlichen Kompetenzstrukturen, als eher hinderlich für die Weiterentwicklung der Familienpolitik erweisen.

Für die längerfristige Entwicklung bleibt daran zu erinnern, daß die Konvergenz der Sozialpolitiken zu den gemeinsamen Zielsetzungen gehört; sie gilt als Bestandteil der sozialen Dimension. Gefördert wird eine Konvergenz in mancher Hinsicht durch die Rechtsprechung des EuGH. Von dieser Konvergenz bleibt jedoch eine „Harmonisierung" der nationalen sozial- und familienpolitischen Rechtsvorschriften zu unterscheiden, die über die Festlegung gemeinsamer Ziele hinausgehen würde. Was hier als diskutabel gilt, ist z.B. eine *mittelbare* Harmonisierung, wie sie tendenziell durch quantifizierte Zielvorgaben bewirkt werden kann oder durch Benennung von Orientierungsrahmen, innerhalb derer ein Ausbau einzelner nationaler Systeme anzustreben wäre. Kriterien für eine längerfristig stärker EU-angenäherte Familienpolitik könnten dabei die Antworten auf die Fragen sein, (1) inwieweit familienpolitische Ziel-Mittel-Systeme notwendig erscheinen, das übergeordnete Ziel der wirtschaftlichen Integration zu erreichen bzw. zu sichern, sowie (2) inwieweit es darauf ankommt, sozial unverträgliche Rückwirkungen von wirtschaftlicher Integration zu vermeiden bzw. aufzufangen. Schließlich kann nicht verkannt werden, daß Elemente eines institutionalisierten Wettbewerbs im sozialen Feld dazu beitragen können, Blokkaden der familienpolitischen Weiterentwicklung im Rahmen nationaler Zielkorridore zu überwinden.

IV. Schlußbemerkung

Der weitere europäische Einigungsprozeß wird nicht nur auf der *wirtschaftspolitischen* Schiene gelingen können; daneben und integrativ geht es um die Ausfüllung dessen, was im Blick auf die europäische Entwicklung gemeinhin heute die *„soziale Dimension"* der Gemeinschaft genannt wird, – ein Begriff, der wohl erstmals in einer Dokumentation der Bundesregierung aus dem Jahre 1972 (sog. Brandt-Initiative) auftauchte und Ausdruck des Bestrebens ist, den wirtschaftlichen Strukturwandel sozialpolitisch zu begleiten und vielleicht auch ein Stück weit zu steuern. Bei der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes ist die Berücksichtigung der sozialen Dimension, die auch die familialen Lebenslagen und deren Gestaltung einschließt, grundsätzlich unverzichtbar. Ihre Ausfüllung läuft inhaltlich vorerst auf sehr bescheidene Elemente einer europäischen Sozial- und in diesem Falle Familienpolitik hinaus; die Ansatzpunkte dafür sind in den Römischen Verträgen und den ergänzenden Rechtsgrundlagen wie auch in den neuen Maastrichter Verträgen, wie angesprochen, wenig ausgeprägt;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Spielraum der Gemeinschaft ist damit im Bereich auch der Sozialpolitik für Familien vorerst äußerst begrenzt. Was möglich ist und auch sinnvoll erscheint, sind vor allem wechselseitige Information, Kooperation wie auch die Entwicklung gezielter Modellmaßnahmen im Rahmen bestehender EU-Programme.

Gleichwohl gilt es zu bedenken, daß die Anstrengungen der EU zum Zusammenwachsen der Gemeinschaft, wenn sie Erfolg haben sollen, von den Bürgern „vor Ort" werden begleitet werden müssen. Damit aber rücken die konkreten Lebensbedingungen der Menschen in ihrer auch familialen Existenz besonders in den Vordergrund. Eine europäische Sozialunion wird dabei Länder zusammenführen, die hinsichtlich ihrer sozialökonomischen, sozio-kulturellen und politischen Strukturen geschichtlich bedingt erhebliche Unterschiede aufweisen, was wiederum auch deutliche Unterschiede in den Strukturen familialen Zusammenlebens und in der familialen Aufgabenerfüllung mit sich bringt. Gleichwohl deuten jüngste Untersuchungen darauf hin, daß die Prozesse, die zur Bildung und Auflösung von Familien führen und eine Veränderung des Systems Familie zur Folge haben, in den EU-Staaten – mit länderspezifischen time-lags – einen sehr ähnlichen Verlauf annehmen. In dem Maße, wie sich diese Vermutung (*E. Neubauer* u.a., 1993, S. 13) bestätigen sollte, würde die Klärung der Frage an Dringlichkeit verlieren, in welcher Weise unterschiedliche Verläufe von Familienbildungsprozessen mit unterschiedlich ausgestalteten Systemen von familienpolitischen Interventionen in Verbindung zu bringen sind (*I. Cornelius,* S. 205).

Angesichts der verdeutlichten gravierenden Unterschiede in den sozialrechtlichen Regelungen (nach Struktur, Umfang und Finanzierungsweise) in den – teils ökonomisch geringer entwickelten – Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bezeichnet das Stichwort „Europäische Sozialcharta" einen wichtigen Ansatzpunkt für die weitere Diskussion, steht dieses Instrument des Europarats doch als denkbare Basis für eine schrittweise Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf dem Wege des Fortschritts nach oben zwischen dem nicht unproblematischen Konzept einer möglichst schnellen weitgehenden Harmonisierung zu einem vereinheitlichten europäischen Sozialsystem auf der einen Seite und einem Dezentralisierungskonzept auf der anderen Seite, das die Gefahr eines weiteren Auseinanderdriftens der nationalen Sozialstandards in Europa mit sich bringt.

Die „soziale Dimension" wie auch die anderen Politikdimensionen des Europäischen Binnenmarktes bringen im übrigen auch auf der Ebene des statistischen Informationsbedarfs neue inhaltliche und methodische Herausforderungen an das System der amtlichen Statistik in der Gemeinschaft mit sich (*M. Wingen,* 1989, S. 388 ff.). Von deren Bewältigung wird es mit abhängen, inwieweit sich die Arbeitsgrundlagen auch für *familienwissenschaftliche* Analysen, die wiederum für eine systematische *Familienpolitik-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beratung benötigt werden, im europäischen Kontext künftig verbessern lassen.

Grundsätzliche theoretische und methodische Arbeiten, die ein Stück weit künftig auch auf europäischer Ebene an die praktische Sozialpolitik weitergegeben werden können, werden ebenso gefragt sein wie politikorientierte Überlegungen.

Dabei sollten freilich alle Beteiligten von vornherein die Grenzen im Auge behalten, die hier selbst beim Bemühen um interdisziplinäres Vorgehen bestehen. Wissenschaft ist stets nur ausschnitthafter Zugriff auf die Wirklichkeit, keineswegs unwichtig, sogar unentbehrlich, wenn die Wirklichkeit erklärt und anschließend verändert werden soll, aber eben doch nur *ein* Zugang zur Wirklichkeit. Diese im Blick auf den weiteren Weg Europas menschengerecht – und d.h. stets auch familiengerecht – zu gestalten, erfordert jenseits sauberer wissenschaftlicher Analysen immer neu Mut und Intuition im politisch verantwortlichen Handeln für das Wohl nachfolgender Generationen. Wirtschafts- und sozialwissenschaftlich abgesicherte Ansätze zur theoretischen Grundlegung der Sozial- und Familienpolitik könnten (und sollten) indessen auf ihre spezifische Weise dazu beitragen, diese „Fernverantwortung" (Hans Jonas) in ihrem konkreten Inhalt sichtbar zu machen.

Literatur

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.), Vierter Familienbericht (Die Situation der älteren Menschen in der Familie), BT-Drs. 9/1286, Bonn 1986.

Cornelius, I., Familienbildung und Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, R. Mackensen/W. Schwartz/M. Wingen (Hrsg.), (Ergebnisse der 25. Arbeitstagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft, März 1991), Stuttgart 1991, S. 205 - 225.

Dumon, W., Family policy in EEC-Countries, Leuven 1989.

Europäisches Observatorium für nationale Familienpolitik, Nationale Familienpolitik in den EG-Ländern in 1991 (Synthesebericht, W. Dumon), Brüssel (Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten). Zur Bedeutung der Arbeiten des „Observatoriums" siehe auch Gauthier, A. H., Family Policies in the EC Countries, in: The Evaluation of Social Policies: Experiences and Perspectives (Proceedings of the Intern. Seminar 18 - 21 March 1993 in Pavia), hrsg. v. M. Ferrera, Quaderni Della Revista „IL Politico" Nr. 38, Mailand 1993, S. 55 - 72.

Genosko, J./*Weber,* R., The Impact of Family Allowances on Demographic Changes (A Case Study for Germany), Diskussionsbeiträge der wirtschaftswiss. Fakultät Ingolstadt, Nr. 18, 1992 (hekt.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesellschaft für Familienforschung (Projektgruppe: Familienpolitische Fördersysteme in der europäischen Gemeinschaft), Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft – eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?, Neubauer u.a., Schr.R. des BMFuS, Bd. 22.1, Stuttgart/Berlin/Köln 1993.

Hauser, R./*Hübinger,* W., Arme unter uns, Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, hrsg. v. DCV, Freiburg/Br. 1993.

Kaufmann, F. X., Familienpolitik in Europa, in: 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Rückblick/Ausblick –, hrsg. v. BMFuS, Neuwied/Rh. 1993, S. 141 - 167.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen der Kommission über die Familienpolitik, Kom (89) 363, Brüssel 1989.

Lampert, H., Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg 1980, hier: XIV. Kap.: Familienpolitik, S. 358 - 385.

— Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg 1985, insbes. S. 256ff.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1989/90, BT-Drs. 11/5786, Bonn 1989, hier: Teil C, V., Die Soziale Dimension Europas im Wettbewerb gestalten, S. 194ff.

Sanmann, H., Sozialpolitik im Prozeß der Vereinigung Europas, in: Vereinigtes Europa und nationale Vielfalt – Ein Gegensatz?, hrsg. v. G. Seifert (Symposium 1993 der J. Jungius-Gesellschaft), Göttingen 1994, S. 107 - 127.

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat), Digest of Statistics on Social Protection in Europe, Vol. 4: Family, Brüssel/Luxemburg 1993.

— Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980 - 1991, Brüssel/Luxemburg 1993.

Wingen, M., Familienlastenausgleich im internationalen Vergleich, München 1971.

— Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften, in: Zur Neuen Sozialen Frage, Schr. d. V. f. Soc., N.F. Bd. 95, hrsg. v. H. P. Widmaier, Berlin 1978, S. 149 - 183.

— Art. „Familienpolitik", in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 2, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1980, S. 589ff.

— Europäische Statistik im Binnenmarkt – Instrumente und neuer Informationsbedarf im Sozialbereich, in: Allg. Statist. Archiv, Heft 4/1989, S. 388 - 413.

— Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland – Momentaufnahmen und Entwicklungslinien (Zugleich ein Beitrag zu 40 Jahren Bundesfamilienministerium), Grafschaft/Bonn 1993.

— Zur Theorie und Praxis der Familienpolitik, Allg. Schriften des Dt. Vereins f. öffentl. u. private Fürsorge, Bd. 270, Frankfurt am Main 1994.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regionale Wohlstandsunterschiede als Problem einer sozialpolitisch relevanten regionalen Entwicklungspolitik in der EG

Ein Überblick über die aktuelle Debatte

Von *Frank Schulz-Nieswandt,* Regensburg

I. Einführung: Zentren und Peripherien. Zur „welfare geography" der Ressourcenallokation. Eine Thema der wissenschaftlichen Sozialpolitik oder der Theorie der Wirtschaftspolitik?

Die sozio-ökonomische Nutzung des Raumes ist strukturbildend.[1] Historisch wie international vergleichend betrachtet kristallisieren sich in der Regel spezifische Muster regionaler Ungleichheit heraus, die sich mit Rückgriff auf das heuristische Bild vom Zentren-Peripherie-Gefälle beschreiben lassen. Dabei wird man zur Vermeidung allzu simpler bzw. kruder Vorstellungen davon ausgehen müssen, daß sich vielfache Zentren, verschiedene Formen von Peripherien und auch Zwischenformen beobachten lassen.[2] Die Dynamik von Sog- und Ausstrahlungseffekten zwischen Zentren und (Semi-) Peripherien kennt Entleerungseffekte ebenso wie Dezentralisierungen, Suburbanisierungen und „Ausregionalisierungen". Zentrifugale und zentripetale Kräfte können auch jeweils phasenweise dominieren (Phase 1: negativer „net spill over"-Effekt, Phase 2: positiver „net spill over"-Effekt)[3].

Auf theoretische Aspekte dieses Raumnutzungsmusters ist später noch zurückzukommen (Kapitel II.2.). Hier sei zunächst nur darauf hingewiesen, daß mit der Vorstellung von regionaler Ungleichheit infolge strukturierter sozioökonomischer Raumnutzung eine sozialpolitische Fragestellung konstituiert wird, nämlich die nach der Verteilung von Lebenslagen im sozialen Raum. Da die Ressourcenallokation am Raum gebunden ist, im Raum statt-

---

[1] Vgl. dazu *Haggett* (1973), S. 23; ferner *Bartels* (1968), S. 178.

[2] *Steiner* (1990), S. 12ff.

[3] *Richardson* (1978), S. 168f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

findet[4], werden in strukturbildender Weise Lebenslagen im Raum verteilt. Ihre Analyse ließe sich also als Aufgabe einer „welfare geography" definieren; später (Kapitel III.1.a)) soll diese Aufgabe konzeptionell – an (deutschsprachige) gesellschaftspolitikwissenschaftliche Theorietraditionen anknüpfend – als Fragestellung einer sozialpolitisch relevanten regionalen Entwicklungspolitik auf der EG-Ebene erschlossen werden.

Die hier in sehr grundlegender Weise interessierende Frage ist nun die, ob und inwieweit das gestellte Thema überhaupt die Sozialpolitikwissenschaft systematisch zu beschäftigen hat. Der oben angesprochene Ansatz einer „welfare geography" thematisiert eindrücklich die Dimension der gestaltenden Gesellschaftspolitik in der geographischen Wissenschaft (und kommt – was hier nicht weiter belegt werden kann – der „kritizistischen" Position in der Wohlfahrtstheoriediskussion[5] recht nahe)[6], hat aber damit nicht unbedingt eine konzeptionelle Deckungsfläche mit der Sozialpolitik. Hauptsächlich wird – wenn auch nicht theorielos – eine Sozialempirie der „Lebensverhältnisse" vorgestellt und die gesellschaftspolitischen Handlungsbedarfe skizziert (etwa: Forschungen über städtische Segregation). Damit hat dieser Ansatz eine Verwandtschaft zur Lebenslagenforschung (ich meine dies ganz im Sinne von F. Engels Analyse der „sozialen Lage" der arbeitenden Klasse in England oder im Sinne von O. Neuraths Konzeption empirischer Soziologie), ist deshalb aber noch keine Wissenschaft von der „praktischen Sozialpolitik". Die „welfare geography" hat maßgebliche

---

[4] Die Wechselwirkung zwischen ökonomischen Machtstrukturen und räumlichen Nutzungsmustern zeigt sich deutlich in Japan. Die außerordentlichen Agglomerationsprozesse sind dort z.T. bedingt durch die japan-spezifische (dualistische) Wirtschaftsstruktur von (konglomerat) konzentrierten Großbetrieben einerseits und zahlreichen abhängigen klein- bis mittelgroßen Zulieferbetrieben andererseits. Diese Verflechtung wirkt standortkonzentrierend und -beharrend. So mag auch der „Vierte Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes" von 1987 zwar dem Leitbild einer „multipolar-dispersen Raumstruktur" verpflichtet sein, die Wirkung deglomerativer Wachstumspole ist aber begrenzt. Vgl. dazu *Flüchter* (1990).

[5] *Weisser* (1978). Der „Kritizismus" vertritt die Position, daß (a) gesellschaftliche Zielfindungs- und Zielbildungsprozesse systematisch der Gesellschaftspolitikwissenschaft, damit auch der Analyse ihrer Teilbereiche – der Sozial- und der Wirtschaftspolitik –, thematisch zugehörig sind. Demnach ist Wohlfahrt ein gesellschaftliches Konstrukt (Kritik des „wohlfahrtsökonomischen Formalismus" und der impliziten Nutzentheorie sowie des „Ökonomismus": Kritik des BSP als Wohlstandsindikator). (b) Normative Aussagen sind nicht wahrheitsfähig, sondern können nur mit Anspruch auf Wahrhaftigkeit formuliert werden, um sich dann – diskursiv – um Zustimmung und Geltung zu bemühen (Position des „Neo-Normativismus"). (c) Der erkenntniskritische (von Kant sich letztlich herleitende) Grundansatz schätzt auch den nicht hinterfragten Rekurs auf die gegebenen Präferenzen als „naturalistischen Fehlschluß" ein (Unmöglichkeit des wissenschaftlichen Schlusses von dem Sein auf das Sollen).

[6] *Ramakers* (1977), S. 72f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Impulse durch die Studie von *Coates et al.* (1977) und von *Smith* (1974) erhalten, wurde aber in der wissenschaftstheoretischen Selbstreflexion der geographischen Wissenschaft[7] m.E. nicht immer angemessen (tief) rezipiert (so wurde oftmals im Rahmen der kontroversen Rezeption eben nicht hinreichend unterschieden zwischen Wohlfahrtsökonomik und der kritizistischen Wohlfahrtstheorie). Als „geography of social well-being" werden die Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen[8] der – ansässigen (!) – Bevölkerung thematisiert. Als regionalentwicklungspolitische Ziele kommen dabei folgende Aspekte zum Zuge: (a) eine ausgewogene Verteilung der Bevölkerung und der Wirtschaftstätigkeit und die Vermeidung sonst auftretender negativer externer Effekte der Ballung (soziale Kosten); (b) eine angemessene Verfügbarkeit öffentlicher Güter und lokaler Dienstleistungen für alle Bevölkerungsteile; (c) der Ausgleich des BIP-pro-Kopf-Niveaus bzw. des tatsächlich verfügbaren Einkommens.

Betrachtet werden in der „welfare geography" Allokationsräume, die auch durch politische Mechanismen beeinflußt werden.[9] Zur Zentralfrage wird die Analyse der Lage der Menschen im (historischen, sozialen) Raum: Wo eine Person lebt, beeinflußt nachhaltig die Antwort auf die Frage, was die Person an Ressourcen in welchem Ausmaß und in welcher Qualität erhält. Es geht also um die Verteilung von Chancen (Optionen). Sofern die Lebenslagen der ansässigen Bevölkerung – und dies war oben bereits mit einem Ausrufezeichen markiert worden – wohlfahrtsgeographisch thematisiert werden, könnte eine Nähe zu *Schaeffers* (1986) Konzept einer „räumlichen Sozialpolitik" (vgl. auch Abschnitt III.1.a)) gegeben sein. Ausgehend von einem „Recht auf angemessene Immobilität" („Recht auf Heimat")[10], hebt sich im Schnittbereich von Sozialpolitik (als unmittelbare Beeinflussung der Lebenslagenverteilung), regionaler Wirtschaftspolitik (als ökonomische Beeinflussung der räumlichen Allokation der Ressourcen) und Raumordnungspolitik (als von gesellschaftspolitischen Leitbildern unmittelbar geprägte und somit wieder anthropologisch mitfundierte politische Gestaltung des Verhältnisses von personaler Existenz des Menschen, Sozial- und Siedlungsstruktur und der gewünschten räumlichen Anordnung ökonomischer Funktionen, Akteure und Ressourcen) jenes politische Einwirkungsfeld ab, in dem es um die „aktive Sanierung" von bislang entwicklungsschwachen Teilräumen geht. Unter Beachtung der in Deutschland grundlegenden Idee der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raum (dazu III.1.a) und III.1.b)) stellt sich die Frage, ob es sich hierbei um die Möglichkeit der

---

[7] *Schamp* (1983).

[8] Die mögliche Nähe zur Strömung einer arbeitsorientierten Sozialwissenschaft und Sozialökonomik wird später nochmals angesprochen (vgl. Abschnitt III.1.a)).

[9] *Schmidt-Wullfen* (1980).

[10] *Weyl* (1976), S. 243; *Biehl* u.a. (1975), S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konzeptionellen Kristallisation einer als räumliche Ausgleichspolitik definierbaren Sozialpolitik handelt – eventuell titulierbar als „soziale Politik“[11], die nun zentriert ist auf Fragen raumbezogener Gesellschaftspolitik. Die Problematik ist nun aber die, ob sich dieser Zusammenhang zwischen Sozialpolitik, regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik als sozialpolitikwissenschaftlicher Themenzusammenhang direkt noch re-formulieren läßt. Oder handelt es sich eher nur um einen sozialstaatstheoretischen Herleitungszusammenhang[12], wobei die Ausgleichskomponente sich als Gestaltungselement zwar bemerkbar macht, aber deshalb noch keine originär sozialpolitikwissenschaftliche Fragestellung konstituiert? Auch die Wirtschaftspolitik ist Teil der Gesellschaftspolitik und kann Ausgleichskomponenten konzeptionell zu berücksichtigen versuchen (zu denken wäre etwa an verteilungspolitische Aspekte der Umweltpolitik). Der sozialstaatstheoretische Herleitungszusammenhang ist – zunächst – auf einer allgemeineren Ebene der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungslehre angesiedelt. Die Sozialstaatsidee gehört der Lehre von den Gesellschaftstypen an. Sozialpolitik ist als Politikfeld ein Teil dieser Gesellschaftstypenlehre; aber sie füllt sie nicht vollends aus. So könnte dann die Idee ausgleichsorientierter raumbezogener Gesellschaftspolitik als Prägeelement der Konzeption der „sozialen Marktwirtschaft“[13] aufgefaßt werden. Und die „soziale Marktwirtschaft“ impliziert Sozialpolitik, erschöpft sich aber nicht in ihr. Der so erstellte Problemzusammenhang ist auch deshalb nicht unplausibel, weil bei der ideengeschichtlichen und politischen Genese dieser Konzeption der Ausgleichspolitik auf Positionen von *Müller-Armack* (1966) und *W. Röpke* (1966) zurückgegriffen werden kann[14], aber auch auf Positionen des „freiheitlichen Sozialismus“.[15] Damit wurzelt die Sozialstaatsidee in philosophischen und anthropologischen Diskussionskontexten in einer Weise, wie sie auch für die von der Gesellschaftspolitik[16] ableitbare Raumordnungspolitik

---

[11] *Forster* (1977), S. 145. Es darf daran erinnert werden, daß gelegentlich auch innerhalb der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema der Europäischen Integration neben der sozialpolitischen Dimension des Geschehens auch andere Begriffe geschöpft worden sind (etwa der Begriff des Sozialraums), um soziale Dimensionen zu thematisieren, die sich nicht dem Feld des institutionalisierten Arbeits- und Sozialrechts fügen. In diesem Zusammenhang sprachen einige Autoren verschiedentlich von „sozialer Politik“. Aus Raumgründen soll eine nähere Dokumentation der Begriffsentwicklungen und -bildungen hier aber unterbleiben.

[12] *Weyl* (1980).

[13] Allgemeiner: *Lampert* (1988); im gestellten Themenzusammenhang konkreter: *Dittrich* (1955).

[14] *Tuchtfeldt* (1982). Auf die vielfältige (z.T. neuere) Literatur zum ORDO-liberalen Beitrag zur Genese der Gesellschaftspolitik der sozialen Marktwirtschaft soll hier aus Raumgründen verzichtet werden.

[15] *Engelhardt* (1991), S. 160.

[16] *Isbary* (1971), S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gilt. Dies wird man nicht nur mit Bezug auf Arbeiten von *Bülow* (1953), *Thalheim* (1964) und *Nawroth* (1969) sagen können, sondern insbesondere auch mit Bezug auf die Arbeiten von *Storbeck* (1959) und vor allem von Dittrich.[17] Gerade im deutschen Sprachraum zeigt sich, wie die Entwicklung der gesellschaftspolitisch hergeleiteten Raumordnungspolitik geprägt war von Fundierungen in Auseinandersetzungen mit Philosophie, Staatslehre und Rechtsphilosophie, Soziologie und Anthropologie und Ökonomie (u.a. im Zusammenhang mit der Theorie „sozialer Kosten"). Es war vor allem Dittrich, der die Theorie der Raumordnungspolitik aus dem Geist gesellschaftspolitischer Leitbilder[18] prägend in die Diskussion und Politik einführte. Ein Einfluß von Weisser ist möglich; in der Fachliteratur wird auf Weisser aber nur spärlich hingewiesen[19], z.T. mit thematischem Bezug auf die wirtschaftsmorphologische Theoriebildung und auf die Theorie des Wirtschaftsstiles. Diese mangelnde Rezeption der „kritizistischen" Lehre überrascht allein deshalb, da die Probleme der Zielfindung bzw. -bildung in der Theorie der Raumordnungspolitik[20] bereits innerhalb des Theorieprogramms des Erkenntniskritizismus nachhaltig diskutiert worden sind, und zwar in einer tiefgreifenden, wenn auch zweifellos nicht allseits konsensfähigen Art und Weise.[21]

Aus diesen sicherlich recht skizzenhaften Beziehungen läßt sich für die gestellte Problematik zunächst nur der Schluß ziehen, daß zwischen der Ordnungspolitiktheorieebene der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft und dem Ausgleichsgedanken in der Raumordnungspolitik sowie in der regionalen Wirtschaftspolitik (sofern diese nicht rein wachstums- und produktivitätsorientiert ist, also jene Teilräume fördert, die den höchsten Grenzbeitrag zum Wachstum versprechen) ein enger Bezug feststellbar ist. Ausgleichsorientierte Raumgestaltungspolitik wird man in einem angemessen breit definierten Ordnungs- und Interventionsmodell sozialer Marktwirtschaft[22] unterbringen können. Darauf kann und soll hier nun nicht mehr weiter spezifizierend eingegangen werden. Wichtig ist allein die Heraushebung, daß der Ausgleichsgedanke als allgemeines Axiom – auch wenn er mit Nähe zum Lebenslagenbegriff[23] als Verteilung von personalen Entwick-

---

[17] Aus der Fülle seiner Schriften vgl. *Dittrich* (1962, 1969).

[18] Allgemein und grundlegend *Engelhardt* (1992). Ältere Auseinandersetzungen (Beiträge von Sanmann u.a. sind hier aufgenommen).

[19] *Schäfer* (1975), S. 12.

[20] *Kanatschnig* (1980); *Porada* (1976); *Zipp* (1977); *Samo* (1966); *Brösse* (1972, 1975, 1982).

[21] Ohne die Quellen hier aus Platzgründen dokumentieren zu wollen, ist an die einschlägigen Arbeiten u.a. von Th. Thiemeyer, S. Katterle, L. F. Neumann, W. W. Engelhardt zu erinnern.

[22] Vom Standpunkt des „freiheitlichen Sozialismus" aus: *Katterle* (1993), S. 8ff.

[23] *Engelhardt* (1991a), S. 38ff. Aus Raumgründen soll hier die Literatur zum Lebenslagenkonzept (u.a. auch von I. Nahnsen usw.) nicht weiter dokumentiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungschancen (Optionen) definierbar ist – zunächst (!) der Ebene der Gesellschaftspolitiklehre, nicht der Sozialpolitiklehre zuzurechnen ist, die hier ihre Axiome durch Rückgriff auf allgemeinere Wissenschaftsdisziplinen entwickelt. Alles hängt demnach vom Sozialpolitikverständnis ab.[24]

Oftmals von Bedeutung ist die Einteilung von Sozialpolitik in einem weiteren und in einem engeren Sinne, auf die neuerdings auch *Berié* (1993, S. 33f.) bei seiner Charakterisierung der Entwicklung einer Europäischen Sozialpolitik zurückgreift. Er unterscheidet auch zwischen unmittelbarer und mittelbarer Europäischer Sozialpolitik; und es ist diese Unterscheidung, die sich noch von maßgeblicher Bedeutung in der vorliegenden Analyse erweisen wird.

Zunächst nochmals zum Problem der Weite bzw. der Enge des Sozialpolitikbegriffs. Diese Unterscheidung geht bis auf den diesbezüglichen Beitrag von *van der Borght* (1904) zurück. Zur Klärung der Problematik sollen hier nun aber die relevanten dogmengeschichtlichen Entwicklungszusammenhänge nicht rekonstruiert werden, zumal mit der grundlegenden Arbeit von *Kleinhenz* (1970) und der Zusammenstellung von *Müller-Heine* (1977) wesentliche Klärungen vorgenommen worden sind.[25] Aber es ist doch von maßgeblichem Interesse, daß die praktische Sozialpolitik und damit auch ihre systematisch-konzeptionelle Erfassung durch die wissenschaftliche Sozialpolitik recht unterschiedliche Selbstverständnisse aufwies und aufweist. Dies gilt insbesondere für die Frage des Verhältnisses von Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik. Folgende Erscheinungsformen des Problems wird man unterscheiden können: (a) Die Sozialpolitik hat sich von der „Arbeiterfrage" zur Gesellschaftspolitik entwickelt, weil die Zielgruppe praktischer Sozialpolitik nunmehr nahezu die gesamte Bevölkerung umfaßt. Bestimmt man allerdings mit *Weisser* (1978) lebenslagenwissenschaftlich die Sozialpolitik durch Orientierung der Hilfe auf als sozial schwach oder sozial gefährdet definierte Personenkreise, so ist (b) Sozialpolitik nicht allein aus Gründen der sozialstrukturellen Wirkkreise Gesellschaftspolitik, sondern sie ist Teil der Gesellschaftspolitik, da sich die Beeinflussung der Lebenslagenverteilung von gesellschaftspolitischen Leitbildern (die axiomatisch fundiert sind), Konzeptionen, Postulaten und Zielen herleitet. (c) Sozialpolitik könnte als Gesellschaftspolitik dergestalt verstanden werden, daß sie der Integration der Gesellschaft (als Ganzes) dient. Sie wäre „Vergesellschaftung" schlechthin: „gesellschaftliche Ordnungspolitik".

---

[24] Nicht weiter verfolgt werden kann der Gedanke, Sozialpolitik von einer Politik der Daseinsvorsorge her zu entfalten, indem letztere eher einem breiten Verständnis von „sozialer Infrastruktur" zuneigt. Hier ist an die soziale Gestaltung von Kontexten im „sozialökologischen" Sinne gedacht.

[25] Vgl. auch *Brander* (1984), S. 47ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir orientieren unsere Analyseperspektive auf die Position, Sozialpolitik sei die unmittelbare (!) Beeinflussung der Verteilung von Lebenslagen aus dem Geist gesellschaftspolitischer Leitbilder. Nun ist aber auch die Wirtschaftspolitik Teil der Gesellschaftspolitik, da die Wirtschaft, die wirtschaftspolitisch beeinflußt wird, selbst nur dienenden Charakter, also Instrumentalcharakter hat. Folglich wird man in dieser Unmittelbarkeit der Sozialpolitik als Lebenslagenwissenschaft eine Unterscheidung von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik begründen können. Eine Differenz durch Rückgriff auf Institutionen und Instrumente ist schwerlich angemessen möglich.[26] Die Sozialpolitik weist dann zwar wirtschaftspolitische Aspekte (Wirkungsaspekte: Effekte) auf, und umgekehrt wird man eine sozialpolitische Aspektenlehre der Wirtschaftspolitik aufstellen können. Aber Wirtschaftspolitik beeinflußt nur mittelbar die Verteilung von Lebenslagen. Insofern ist das „wohlfahrtsgeographische" Problem der Verteilung von Lebenslagen im Raum bestimmt durch das sozialökonomische Geschehen im Sinne der räumlichen Ressourcenallokation. Für das Verständnis des sozialpolitisch hoch relevanten Problems der räumlichen Lebenslagenverteilung ist die sozialökonomische Analyse der diesbezüglichen Mechanismen und Determinanten von grundlegendem Interesse, aber nicht selbst schon Thema der Sozialpolitikwissenschaft. Die entscheidende Frage ist nun, ob diese Unmittelbarkeit der Hinwendung der Sozialpolitik zum Problem der Verteilung von Lebenslagen dergestalt personengebunden/personenzentriert sein muß, daß sich dies im Instrumentarium und im institutionellen „setting" der Sozialpolitik niederschlagen muß. Denn dann wären Fragen der regionalen Entwicklung, auch wenn die Ausgleichskomponente prägend wirksam ist, primär ein Thema der Raumordnungspolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik. „Räumliche Sozialpolitik" würde sich dann als „kommunale" Sozialpolitik oder als (kommunalwissenschaftlich nicht so eingeengte) „lokale" Sozialpolitik auffassen lassen. Klassische Fragen sozialer Sicherung im engeren und weiteren Sinne (monetäre Tranfers und soziale Dienste gemäß BSHG und SGB; lokale Arbeitsmarktpolitik, Wohnungs- und Wohnumfeldpolitik etc.) kämen thematisch in den Blickpunkt, während regionale Entwicklungspolitik primär eine ausgleichsorientierte Regionalwirtschafts- und Raumordnungspolitik ist.

Natürlich werden indirekt durch regionale Entwicklungen Lebenslagen verteilt. Aber allein aufgrund der Überlegung, daß die „prosperity of places" nicht deckungsgleich ist mit der „properity of people"[27], ist eine sozialpolitische Unmittelbarkeit nicht gegeben. Dies kann als „trickle down"-Problem[28]

---

[26] *Schulz-Nieswandt* (1991).

[27] *Momsen* (1987), S. 16f.; *Schulz-Nieswandt* (1993b); *Widmaier/Schulz-Nieswandt* (1994); *Schulz-Nieswandt* (1994); vgl. auch *Dasgupta* (1988).

[28] Auf die damit verbundene Debatte in der Entwicklungstheorie (Kuznets-Kurven- und Williamson-Kurven-Debatte) ist im Verlauf der Arbeit nochmals zurückzukommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formuliert werden: Problem der räumlichen und/oder sozialstrukturellen Sickereffekte wachstumsabhängiger Wohlstandszuwächse.

Allein dieses „trickle down"-Problem macht es schwierig, die ausgleichsorientierte regionale Entwicklungspolitik als Sozialpolitik zu definieren. Aufgrund der implizierten Finanzströme mag sie inter-regionale Verteilungspolitik sein. Das Wachstum des durchschnittlichen Wohlstandes eines Teilraumes, das sogar zum Befund einer Wohlstandskonvergenz der Teilräume führen kann, besagt a priori nur beschränkt etwas über die intra-regionalen Lebenslagenverteilungen und Einkommensverteilungen, die für die Sozialpolitikwissenschaft von primärem Interesse sind. Aus der gelingenden regionalen Entwicklungspolitik wird man wohl schließen können, daß Voraussetzungen der Verbesserung der intra-regionalen Verteilung personaler Lebenslagenchancen geschaffen werden. Die Voraussetzungen zur Überwindung des trickle down-Problems sind aber nicht hinreichend zur Problemlösung. Vieles hängt hier von dem Instrumentarium ab, mit dem die regionale Entwicklungspolitik arbeitet; vieles ist auch von der gesellschaftlichen Wahl der institutionellen Arrangements abhängig, in die die Implementierung der Programme eingebunden ist.

Der Verfasser nimmt hier ein Ergebnis der vorliegenden Problemdarstellung vorweg (vgl. Abschnitt IV.), das er zu Beginn und auf der Basis von Vorarbeiten[29] nicht erwartet hat: Nämlich die wissenschaftsdisziplinär-konzeptionellen und somit systematischen Probleme einer Konzeption „räumlicher Sozialpolitik". So bleibt eher die These einer sozialpolitisch relevanten regionalen Entwicklungspolitik auf der EG-Ebene, die ihren institutionellen Kern in dem Strukturfonds findet. Und nur in diesem Sinne stehen – ausgehend vom gesellschaftspolitischen Ziel der sozialen Gerechtigkeit – Fragen der Regionalpolitik an, wie es wohl auch *Jürgensen* (1963, S. 402) gesehen hat. Gerechtigkeit knüpft sich hier an die Idee der polyzentrischen Raumnutzung (multipolare Streuung der Wirtschaftskräfte im Raum in Verbindung mit einer entsprechenden Siedlungsstruktur), thematisiert damit aber zunächst nur die Axiome der raumgestaltenden Gesellschaftspolitik (über den Aspekt der sozialen Kosten der Raumnutzungsstruktur können auch Effizienzaspekte einbezogen werden, allerdings lassen sich externe Effekte auf das „Sittengesetz" in der Kant-Nelson-Tradition praktischer Philosophie zurückführen: Zu beachten sind die Folgen individuellen Handelns, indem man sich in die Rolle jener Person versetzen soll, die von dem Handeln betroffen wird). Sozialpolitische Probleme entstehen im Kontext der Lebenslagenverteilungseffekte raumwirtschaftlicher Wirkungszusammenhänge. Aber die Analyse dieser Wirkungszusammenhänge und der diesbezüglichen „widergelagerten Gesellschaftspolitik" (W. Röpke) ist nicht selbst schon Sozialpolitik, wenn auch für die Sozialpolitik von nachhalti-

[29] *Schulz-Nieswandt* (1992; 1993, Teil 2, Kapitel 5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gem und grundlegendem Interesse. Ein Beispiel. In ihrer „Geographie der Altersgrenzen" zeigt *Bangel* (1993), das Frühverrentung keineswegs ein homogenes Phänomen ist, sondern infolge regionaler Arbeitsmarktdisparitäten von der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik instrumentalisiert worden ist und somit verschiedene Problem- und Interessenlagen von Betrieben und Beschäftigten widerspiegelt. So gesehen ist vorzeitige Verrentung als Form sozialverträglicher Regulierung strukturwandlungsinduzierter Ab- und Umbauprozesse in der Beschäftigung zu verstehen.

Hinsichtlich der hier gestellten Aufgabe der Analyse der räumlichen Wohlstandsunterschiede und der darauf bezogenen regionalen Entwicklungspolitik der EG könnte sicherlich der Sozialfonds durch seine Zielgruppenorientierung noch am deutlichsten als räumlich ausrichtbare EG-Sozialpolitik eingeschätzt werden. Beispielsweise könnte auf die explizite Berücksichtigung von Frauen als Förderzielgruppe hingewiesen werden.[30] Die feministisch orientierte Sozialpolitikforschung nahm sich dieses Phänomens sogleich kritisch an.[31] Auch der Bezug auf die sozialpolitischen Probleme junger Menschen[32] oder auch die Interventionen der EGKS zugunsten der Arbeitnehmer in diesen von Strukturkrisen geschüttelten Branchen in Form von Umschulungs- und Frühverrentungsmaßnahmen[33] wird man als Sozialpolitik der EG verstehen können.

Besonders herausheben könnte man auch – ganz im Sinne von *Kleinhenz* (1977) – das Verstädterungsproblem. Hierbei geht es nun um verstädterungsbedingte Probleme der räumlichen Disparitäten der Lebenslagen und ihres Ausgleichs. Die EG-Kommission interessiert sich gerade in den letzten Jahren zunehmend für die „urban crisis"-Probleme[34] (etwa: Segregationsprobleme). Von sehr grundlegender Bedeutung ist hier die Studie von *Cheshire et al.* (1988). In der Typologie der Problemregionen des Dritten Periodischen Berichts der Kommission zur Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft[35] werden Stadtregionen mit besonderen Problemen aufgegriffen. Dabei kann es sich um solche handeln, die mit massivem Bevölkerungswachstum konfrontiert werden (vor allem in südlichen und westlichen peripheren Räumen). Es kann sich aber auch um Stadtregionen mit Verfalls- und Schrumpfungsprozessen handeln (Altindustrieregionen und Hafenstädte im nördlichen Teil der EG und in Großbritannien).[36] Die erste Gruppe ist von Landflucht geprägt, weist hohe städtische Arbeitslosig-

---

30 *Carl* (1992), S. 302.

31 *Kaluza/Schunter-Kleemann* (1990).

32 *Burton u.a.* (1990).

33 *Soziales Europa* (1990).

34 *Soziales Europa* (1992).

35 *Kommission* (1987), S. 44 ff.

36 *Schätzl* (Hrsg.) (1993), S. 131 ff., 140 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit und unterdurchschnittliches Wachstum auf. Die zweite Gruppe ist von Abwanderung, Überalterung der städtischen Bevölkerung und durch hohe städtische Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Würde man sich mit diesem Thema als „Sozialpolitik in und für Agglomerationsräume" lebenslagenwissenschaftlich näher beschäftigen wollen, so müßte auch hier – anders als bei Fragen der direkten Frauenförderung oder der Jugendsozialpolitik – bereits sichergestellt werden, daß das trickle down-Problem beachtet wird.

Die vorliegende (deutschsprachige) Literatur zur EG-Sozialpolitik[37] behandelt die regionale Entwicklungspolitik der EG daher explizit nicht als Teil des sozialpolitikwissenschaftlichen Themenfeldes; berücksichtigt wird allerdings die Politik die EG-Sozialfonds. Einige Forschungsansätze sind wiederum sehr reduzierend in der Auslegung der Sozialpolitik im engeren Sinne: Man sollte die EG-Sozialpolitikforschung auch nicht gerade beschränken auf die vergleichende Analyse von Armutsregimetypen.

Erweitern würde sich der Gegenstandsbereich der Europäischen Sozialpolitik, wenn es zur Entwicklung eines „gemeinsamen Fonds für soziale Sicherheit oder ähnliche(r) automatische(r) Stabilisatoren"[38] käme; doch davon ist die EG noch weit entfernt. Gerade diese Fondsidee setzt am trickle down-Problem an: Eine entscheidende Frage wäre nämlich die, ob man hinsichtlich der Kohäsion der EG an der Verbesserung von Lebensstandard und Lebensqualität der am meisten Benachteiligten direkt ansetzen will, oder ob man die Ressourcen dieser Regionen zu stärken versucht, „ohne sich besonders um die Verteilung der Vorteile unter den Bewohnern dieser Regionen zu kümmern."[39]

Ein solcher Fonds könnte dann in Richtung auf Entwicklung einer originär supranationalen EG-Sozialpolitik als Umverteilungspolitik verweisen. EG-Sozialpolitik wäre eine internationale Sozialpolitik, für die noch keine – etwa zu Lamperts Theorie[40] parallele – Theorie hinsichtlich Entstehung (Begründung), Entwicklung, Wirkungen und Grenzen erkennbar ist (vgl. auch Abschnitt III.1.c)).[41] So könnte man spezifizierend fragen: Welche Bedingungen müssen gegeben sein, um – in der Tradition der britischen Sozialpolitiktheorie von Titmuss stehend und argumentierend[42] – den EG-Raum als kohärenten altruistischen Raum (vgl. auch Abschnitt III.1.c)) zu konstituieren.

---

[37] Genannt seien nur *Albrecht* (1989); *Schulte* (1990); *Leibfried* (1992).

[38] *Begg/Mayes u.a.* (1992), S. 91 ff.

[39] *Begg/Mayes u.a.* (1992), S. 92.

[40] *Lampert* (1991), S. 137 ff.

[41] *De Swaan* (1992); *Scheube* (1992).

[42] *Schulz-Nieswandt* (1990), S. 277.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die nachstehende Abhandlung soll einen Überblick über den aktuellen Stand der Debatte räumlicher Wohlstandsunterschiede in Europa bieten. Dazu ist der Text in zwei große Abschnitte gegliedert:

1. Empirisch-phänomenologische und theoretische Aspekte des gestellten Problems (Kapitel II.1. und II.2.);
2. Sozialpolitisch relevante regionale Entwicklungspolitik, wobei Aspekte einer allgemeinen Theorie (mit oftmals spezifischen Bezugnahmen auf deutschsprachige Ideen- und Politikzusammenhänge[43]) vorangestellt werden müssen (Kapitel III.1.), bevor auf der EG-Ebene die Politik der Strukturfonds als der „institutionelle Kern" der raumbezogenen EG-Politik[44] der EG unter Berücksichtigung ausgewählter theoretischer und empirischer Aspekte interpretiert werden kann (Kapitel III.2.).[45]

II. Räumliche Wohlstandsdisparitäten

Die – auch kartographisch vermittelbaren – Möglichkeiten einer sozialindikativen Beschreibung regionaler Wohlstandsunterschiede sind vielfältig; und die Ausschöpfung dieser Möglichkeiten würde den vorliegenden Rahmen sprengen. Der Rückgriff etwa auf den 4. Periodischen Bericht der EG-Kommission zur Analyse der sozio-ökonomischen Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft[46] läßt signifikante Zusammenhänge erkennen, auch wenn sich hierbei durchaus eine Reihe methodischer Probleme – insbesondere bei (Förder-)Regionenabgrenzung und Indikatorwahl – definieren lassen.[47]

---

[43] Das Leitbild polyzentrischer Raumnutzung und somit das Leitbild einer ausgleichsorientierten Politik der Beeinflussung der räumlichen Verteilung von Lebenslagen im Sinne einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse läßt sich m.E. mit Bezugnahme zur deutschsprachigen Ideenwelt und Diskussion in besonders geeigneter Weise explizieren. Dies sei zumindest als Hypothese unterstellt; der Versuch einer international vergleichenden Beweisführung würde bei weitem die Möglichkeiten der vorliegenden Themenbehandlung überschreiten.

[44] Die Abhandlung kann auf einige Vorarbeiten des Verfassers zurückgreifen: *Schulz-Nieswandt* (1993), insb. Teil 2, Kapitel 5; *ders.* (1993a); *ders.* (1992); *Ermer u.a.* (1990).

[45] Zur EG-Sozialpolitik insgesamt vgl. auch *Henningsen* (1992).

[46] *Kommission* (1991).

[47] So kristallisieren sich Ergebnisdifferenzen zwischen der Messung regionaler Disparitäten mit Hilfe des „synthetischen Index" auf der Basis der „Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik" (NUTS) und der Messung auf der Grundlage des „Randlagen-Index": Das Muster der regionalen Wohlstandsunterschiede verschiebt sich „westwärts". Zum Randlagen-Index vgl. auch *Emerson u.a.* (1991), S. 253. Die Randlage hängt nicht nur mit der räumlichen Entfernung vom Zentrum zusammen, sondern auch mit dem Umfang der Wirtschaftstätigkeit in den einzelnen Regionen (Marktchancen, Verfügbarkeit von inputs und verschiedene Arten von positiven

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die „Produktion“ empirischer Zusammenhänge (auf die die Politik dann abstellen mag) kann nicht frei sein von methodischen „Stilisierungen der Fakten“, doch sollten die impliziten Probleme (alternativer) „Faktenbildung“ offengelegt und daher jederzeit intersubjektiv nachvollziehbar gemacht werden.[48]

1. Zur Empirie des Problems

Zunächst sollen einige ausgewählte phänomenologische Analysen (Vorstellung von Erscheinungsformen) räumlicher Wohlstandsdisparitäten erfolgen.

a) Indexierung sozialer Lebensbedingungen in der EG

Die empirische Forschung über die sozialen Lebensverhältnisse in der EG zeigen auf der Basis makroökonomischer Indikatoren wie auf der Basis einer „Indexierung der sozialen Entwicklung“ ein eindeutiges Muster der räumlichen sozialen Ungleichheit zwischen den EG-Ländern.[49] Die Ungleichheitsmuster sind von deutlicher zeitlicher Stabilität gekenzeichnet. Bei dieser Analyse fließen im Rahmen eines statistisch aufbereiteten „human development“-Index Variablen verschiedenster Art ein (Volkseinkommen je Einwohner, durchschnittliche Arbeitslosenquote, Jahres-Soll-Arbeitszeit, mittlere Lebenserwartung von Frauen, perinatale Sterblichkeit, Sozialleistungen je Einwohner). Gemäß dieser Analyse zeigt sich, daß in der Bundesrepublik – jedenfalls vor der Vereinigung (vgl. Kapitel II.1.b)) – die höchstentwickelten Lebensbedingungen zu finden waren. Die Einbeziehung der subjektiven Einschätzung der Lebenszufriedenheit ändert nicht viel an dem Verteilungsmuster. Nur wenige Länder verschieben sich in der Rangliste, und diese Verschiebung ist nicht von gravierendem Ausmaß.

In der nachfolgenden Darstellung (II.1.b) bis II.1.d)) sollen eher exemplarisch und in phänomenologischer Absicht einige Fälle räumlicher Wohlstandsunterschiede aufgegriffen werden. Von repräsentativer oder umfassen-

---

externen Effekten). Vgl. auch *Keeble u.a.* (1988). Zum „synthetischen Index“ vgl. *Kommission* (1987), S. 53 (Anhang 2.2.1.-D). Der Index wird für die Ebene II der EG berechnet, und zwar in zwei Schritten (erst für die Regionen, dann für die Mitgliedstaaten). Berücksichtigt werden a) das BIP je Einwohner in Kaufkraftparitäten, b) das BIP je Erwerbstätiger in ECU, c) die bereinigte Arbeitslosenquote (als Summe der harmonisierten Arbeitslosenquote und der Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft) in Prozent der Erwerbsbevölkerung, d) der Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen aufgrund des Wachstums der Erwerbsbevölkerung. Die NUTS-Ebenen für Deutschland sind: Länder (I), Regierungsbezirke (II), Kreise (III).

[48] Vgl. dazu *Albrecht* (1991).

[49] *Noll* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Bestandsaufnahme muß und soll abgesehen werden. Eine systematische und umfassende Sozialgeographie der Europäischen Gemeinschaft steht nach wie vor aus; das Material muß aus internationalen Einzel-Länder-Studien zusammengestellt werden. Die (deutschsprachige) Wirtschaftsgeographie der EG beginnt sich erst zu entwickeln.[50]

b) Fall I: Die deutsche Wiedervereinigung und die Peripheralisierungsproblematik Ostdeutschlands

Vor der Vereinigung nahm die Bundesrepublik innerhalb der EG eine führende Position ein in der Rangliste nationaler Wohlstandsniveaus; nach der Wiedervereinigung rutscht die Bundesrepublik aufgrund des nivellierenden Wohlstandsgefälles zwischen West- und Ostdeutschland deutlich ab.

Vor der Wiedervereinigung galt die Bundesrepublik – im internationalen Vergleich – als ein Wirtschafts- und Gesellschaftsraum, der dem Leitbild eines möglichst polyzentrischen Musters recht nahe kam. Natürlich kannte die alte Bundesrepublik räumliche Gefälle, die sich z.T. – wie im Fall von NRW (insbesondere des Ruhrgebietes) – beschreiben läßt als Problem eines regional konzentrierten umfassenden sektoralen Strukturwandels: De-, Re- und Neo-Industrialisierung, Tertialisierung, sozial selektive Arbeitskräftewanderung, Bevölkerungsrückgang.[51] Diese Kristallisation von Problemregionen ist eingebettet in ein (wenn auch differenzierungsbedürftiges) Nord-Süd-Gefälle in der Bundesrepublik.[52] Bei derartigen Wandlungen behalten Agglomerationszentren metropolitane Headquarter-Funktionen; in der Bun-

---

[50] Vgl. etwa *Ritter* (1992), nun auch *Schätzl* (Hrsg.) (1993); englischsprachig vgl. neben *Williams* (1987) neuerdings *Cole/Cole* (1993). Der Verfasser schätzt die Theoriefähigkeit der Wirtschafts- und Sozialgeographie als mittlerweile hoch an, da sich die Theorierichtungen der gesamten Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (rationale Entscheidungstheorie, Behaviorismus, kognitive Verhaltenstheorie, Strukturalismus, neo-marxistische Theorierichtungen, Systemtheorie) dort wiederfinden lassen. Vgl. dazu auch *Hurst* (1972); *Dicken/Lloyd* (1990); *Brugger* (1985); *Steiner* (1990); *Rojahn* (1984); *Chisholm* (1990).

[51] *Heinze u.a.* (1992).

[52] Das großräumige Agglomerationssystem – sieht man einmal von intra-städtischen Wandlungen (mit neuen, kleinräumigen Segregations- und Heterogenisierungsprozessen) ab – hat unter Einfluß verschiedenster Determinanten (Kommunikations- und Verkehrstechnik, Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigungseffekte sektoraler Umbrüche: De-Industrialisierung und Tertialisierung insb. infolge der produktzyklusbedingten und auch politisch mitbedingten Bildung altindustrieller Regionen) verschiedene Prozesse durchlaufen, wobei sich ein Stadt-Land-Kontinuum (z.T. mit „urban-rural-shift"-Effekten) herausbildete, es zu Deglomerationseffekten kam und damit zum Aufstieg auch kleinerer und mittlerer Städte. Neue räumliche Entwicklungsmuster zeichnen sich also ab: Verschiebungen der (industriellen) Wachstumspole im globalen Maßstab, neuartige Polarisationen zwischen – jeweils

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

desrepublik konnten sich aber gerade im süddeutschen Raum F&E-intensive Klein- und Mittelstädte entwickeln.

Das Nord-Süd-Gefälle wird nun jedoch zunehmend dominiert bzw. überlagert vom West-Ost-Gefälle. In diesem Zusammenhang hat Streissler schon recht früh die Möglichkeit thematisiert[53], daß regionale Konzentration, nicht Dezentralisation die Regel im Prozeß der sozio-ökonomischen Raumnutzung (wirtschaftshistorisch und vergleichend betrachtet) darstelle.

Die wirtschaftsgeographischen Vorgaben der ehemaligen DDR waren für die Integration (mit Blick auf die Chancen konvergenter Raumentwicklung) eben nicht günstig – wenn man von allgemeinen Transformationsproblemen (wie die Spezifizierung der Eigentumsrechte) oder von den Schockeffekten der Aufwertung der ostdeutschen Wirtschaft und des Fortfalls der Osteuropa-Handels hier einmal absieht. Die Wirtschaft der DDR[54] war in regionaler Hinsicht deutlich monostrukturiert; die südostdeutschen Agglomerationszentren und die räumlich damit eng verbundenen industriellen Dichtegebiete weisen als besonders verdichtete Räume deutliche Branchenspezifizierungen auf. Vieles hiervon stellt nun historisch aufgebaute Parallelstrukturen gegenüber westdeutschen Produktionskapazitäten dar. Vor diesem Hintergrund ist die Diskussion der Möglichkeit, daß De-Industrialisierungsprozesse die „industriellen Kerne" zerstören und somit die Ballungsvorteile Südostdeutschlands verloren gehen, zu verstehen.[55]

Der primäre Sektor ist überproportioniert, der tertiäre quantitativ und hinsichtlich seines qualitativen Profils unterentwickelt.[56] Speziell für große

---

schrumpfenden oder prosperierenden – städtischen Verdichtungsräumen. Vgl. dazu u.a. *Häußermann/Siebel* (1987), S. 44ff., S. 91ff. Die EG-Kommission interessiert sich gerade in jüngster Zeit vermehrt für die „urban crisis"-Phänomene. Vgl. etwa *Soziales Europa* (1992).

[53] *Streissler* (1990).

[54] *Bundesministerium* (1991); *Eckart* (1989).

[55] Die Debatte über die angemessene Lohnsatzpolitik schließt sich hier an. Einem High-Tech-Hochlohn-Pfad (mit entsprechenden Lohnstückkostensteigerungen: *Wegner* (1993), S. 43) wird ein angepaßt-organischer Pfad gegenübergestellt; dieser Pfad, der die Abwanderungen und Abwanderungskosten transaktionskostenökonomisch berücksichtigt, orientiert die Lohnpolitik schrittweise an die investitionsabhängigen Produktivitätssteigerungen der Ostwirtschaft. Die Problematik, daß Ostdeutschland damit zwar den Charakter eines (reinen) Absatzgebietes verliert, aber zu einer „verlängerten Werkbank" im Sinne einer abhängigen Regionalwirtschaft wird, wird kontrovers diskutiert. Vgl. auch *Mieth* (1992); vgl. ferner *Schumacher* (1993). Zum „Aufholprozeß" vgl. auch *Hoffmann* (1993). Zu dieser Problematik vgl. auch Kap. III.1.a) (über den raumordnungspolitischen Entwicklungszusammenhang).

[56] Am Beispiel des De-Industrialisierungsprozesses des maritimen Sektors der Ostseeküste Ostdeutschlands läßt sich zugleich ablesen, daß die Tertialisierung als beschäftigungspolitische Kompensationsstrategie limitiert ist. *Heseler u.a.* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teile Ostdeutschlands ist die Gefahr der Abwanderung von (jüngeren) Menschen aus ohnehin dünnbesiedelten, infrastrukturschwachen ländlichen Regionen mit sinkender oder begrenzter Bedeutung der Landwirtschaft gegeben. Standortnachteile bestehen für weite Teile der Agrargebiete Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs infolge der relativ geringen Bodenfruchtbarkeit und der Lage zu den Ballungsgebieten in Verbindung mit schwächer entwickelten Infrastrukturnetzen. Relativ große Flächenstillegungspotentiale und starke Beschäftigungsrückgänge in der Landwirtschaft zeichnen sich ab. Gerade hier finden sich kaum alternative Entwicklungschancen (Erwerbsquellen).[57]

So weist – insgesamt betrachtet – Ostdeutschland ein gravierendes Nord-Süd-Gefälle auf. Dieses Gefälle kann auf der Basis einer standörtlich-infrastrukturellen Klassifikation der Teilräume spezifiziert werden. Das Gefälle zeigt sich in der räumlichen Ungleichverteilung der Potentialfaktoren.[58]

Die exemplarisch-phänomenologische Darstellung soll nun die zu betrachtenden Räume wechseln. Süd-Italien gilt als „klassisches" Beispiel räumlicher Wohlstandsunterschiede innerhalb der EG. Parallelen werden sogar zum zukünftigen Entwicklungsmuster Ostdeutschlands gezogen – ein Vergleich, der bei näherer Betrachtung schwer haltbar ist, obwohl er für die politische Diskussion nicht unbedingt unfruchtbar war.

c) Fall II: Das „Mezzogiorno"-Phänomen

Am Mezzogiorno-Phänomen läßt sich ein grundsätzliches Problem erläutern (nicht unbedingt auch abschließend beantworten): Sind dauerhafte teilräumliche Peripheralisierungen „historische Individualitäten", damit international als Lernobjekte und/oder Szenarienmodellierung nicht nutzbar? Oder läßt sich auch und gerade dieses Mezzogiorno-Phänomen „theoriefähig" reformulieren, somit Theorieelemente gewinnen, die für eine generalisierende Analyse räumlicher Wohlstandsunterschiede und einer problembezogenen Politik relevant sind? Es ist wohl verständlich, daß in diesem Rahmen das Mezzogiorno-Phänomen[59] nicht angemessen umfassend abgehandelt werden kann. Zunächst scheint es wichtig zu sein, daß Nord-Süd-Gefälle zu differenzieren.[60] Italien müßte in drei Teilräume eingeteilt werden, wobei ferner Lazio abgesondert werden soll, da die Stadt Rom sonst einen Verzerrungseffekt induzieren würde. Es kann dann unterschieden werden zwischen Nord-West-Italien, Nord-Ost- und Zentral-Italien, Lazio und Süditalien.

---

[57] *Henrichsmeyer* (1991), S. 66.

[58] Vgl. auch *Sinz* (1992).

[59] *Rother* (1982).

[60] *Ginsborg* (1990), S. 428.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweifelsohne bedarf es historischer Rückgriffe (bis auf die feudalistische Epoche), um das Mezzogiorno-Problem angemessen zu begreifen. Es lassen sich durchaus einige zentrale Charakteristika theorieorientiert re-formulieren. So wird in der neueren Literatur[61] das Problem des Klientilismus und das der Mafia neo-institutionalistisch (institutionenökonomisch) aus der Sicht der rent seeking- und der property rights-Theorie zu klären, zumindest zu definieren versucht. Und ebenso theoriefähig ist das – aus der „Entwicklungsländer"-Forschung stammende – Theorem des „Wirtschaftsdualismus". Gerade diese strukturelle Barriere auf dem Weg zu einer regional und sektoral integrierten Marktentwicklung macht zugleich eine Ineffizienz der italienischen (und EG-gestützen) Regionalpolitik deutlich[62]: Nämlich die nur begrenzt erfolgreiche Praxis der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen im Sinne der regionalen Entwicklungsförderung in Verbindung mit Konzeptionen industrieller Wachstumspole (Phänomen der „cathedrals in the desert"). Neuere Studien[63] konstatieren, daß der Benachteiligungsausgleich des Mezzogiorno bis heute nicht gelungen ist.

d) Fall III: Zentren und Peripherien in Großbritannien

Auch ein Blick auf Großbritannien zeigt die Möglichkeit dauerhafterer großräumiger Polarisationen. Wirtschafts- und sozialgeographisch gesehen[64] ist GB geprägt von einem Nord-Süd-Gefälle.[65] Stadt-Land-Verschiebungen und inner-regionale Dezentralisierungen, Suburbanisierungen und Counter-Urbanisierungen formten und formen die räumlichen Disparitäten (neu) aus; die Trennung zwischen de-industrialisierenden und neo-industrialisierten sowie post-industriellen Teilräumen nimmt zu. Diese Prozesse strukturieren die allgemeinen makroökonomischen Schwächen der britischen Wirtschaft. Die Folgen bestehen in zunehmenden ökonomischen und sozialen Spannungen, vor allem innerhalb der großen Städte. Die „industrial heartlands" gehören so gesehen bereits zum Norden; Wales, Nordirland und Schottland stellen Peripherien dar[66].

Die standörtlich-infrastrukturell definierten „Elite"-Gebiete liegen in und um London herum. Dort entfalten sich auch Wachstumsgebiete. Nach Norden hin lassen sich dann die Gebiete „geringer Leistungsfähigkeit" und/oder die „Schrumpfungsgebiete" lokalisieren[67].

---

61 *Millock/Olson* (1993).

62 *Williams* (1987), S. 284ff.

63 *Körner* (1993), S. 419, 479f.

64 *Gaebe* (1992).

65 *Marwick* (1988), S. 202.

66 *Heinemann* (1991).

67 *Wild/Spooner* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie im Falle Italiens, so lassen sich möglicherweise auch für GB „historische" Argumente vortragen. Einige Bemerkungen zur Theorie des Problems räumlicher Wohlstandsunterschiede scheinen daher angebracht zu sein, um generalisiertere Elemente aufdecken zu können.

2. *Zur Theorie des Problems*

Es ist hier nicht möglich, aber auch nicht erforderlich bzw. angebracht, einen genügenden Theorieüberblick zu bieten. Der Stand der Diskussion ermöglicht die Einschätzung, daß Standort- und Außenhandelstheorie sowie regionale Wachstums- und Entwicklungstheorien durchaus im Sinne eines „produktiven Eklektizismus" integrierbar sind, zumindest Komplementärbeziehungen eingehen können. Die Rezeption der Wirtschaftsgeographie scheint hierbei ertragreich zu sein, was sich gerade im Ansatz von Krugman[68] zeigt, auf den die folgenden Bemerkungen zurückgreifen, da er die Möglichkeit bietet, Elemente zur Analyse von Polarisation und De-Polarisation zu gewinnen. Der Ansatz erhebt überhaupt nicht den Anspruch auf umfassende oder erschöpfende Problemklärung, wohl aber auf eine problemerhellende Ausleuchtung.

Die klassischen Beiträge[69] zur einzelwirtschaftlichen[70] Standortlehre und zur gesamtwirtschaftlichen Standortstrukturtheorie[71] bis hin zu Böventers Theorie und dessen Versuch einer Synthese[72] werden hier keineswegs als irrelevant eingeschätzt; dieser Eindruck darf durch die Herausstellung der Myrdal-Tradition und der Krugman-Theorie nicht entstehen. So findet die Theorie der zentralen Orte in der anstehenden Problematik und daher auch in der vorliegenden Analyse einen grundlegenden Platz. Allerdings wendet sich die vorliegende Darstellung von einer „reinen" Theorie ab: „Economic life is something different from a network of exchange. It is, rather, a network of forces."[73] Sie betont nicht nur die Politikabhängigkeit wirtschaftsgesellschaftlicher Entwicklungspfade (auch in der raumorganisierenden Dimension der Gesellschaft), sondern ist – um mit Egner[74] zu sprechen –

---

[68] *Krugman* (1991); zu anderen Schriften von Krugman, die hier hineinspielen, vgl. auch *Emerson et al.* (1991), S. 237f.

[69] Vgl. zum Überblick *Stavenhagen* (1970).

[70] *Weber* (1922).

[71] *Thünen* (1875); *Christaller* (1933); *Lösch* (1944).

[72] *Böventer* (1962, 1962a).

[73] *Perroux* (1971), S. 56.

[74] Und von dem *Dittrich* (1950, S. 322) schrieb, Egner hätte die Aufgabe des Volkswirtes in der Raumforschung richtig und treffend umschrieben, wenn diese darin bestehen solle, den Wirtschaftsbereich in die gesamte soziale Wirklichkeit sinnvoll einzuordnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„geschichtliche Theorie" der „konkreten Wirklichkeit", damit so die politische Gestaltungsproblematik zum Ausdruck kommt.[75] Oder: „Effective work in this field necessarily calls for a shift from market economics to political and social economy."[76] Diese Kritik an der „reinen" Theorie trifft auch die neo-keynesianischen Regionalentwicklungstheorien (in der Kaldor[77]-Dixon/Thirlwall[78]-Tradition) oder auch eher neo-marxistisch orientierte Theorieansätze[79].

Es gibt noch weitere Überlegungen, die anzeigen, daß die Theorien der Raumnutzung in fortgeschrittenen Wirtschaftsgesellschaften dem sozialen Wandel angepaßt werden müssen. Dies kann sich auf die Frage der Dienstleistungsökonomik beziehen.[80] Auch die neuere Debatte über die (postmoderne) „consumer society"[81] könnte hier als beachtenswert eingeschätzt werden. Gerade auch für sehr fortgeschrittene (stark tertialisierte) Wirtschaftsgesellschaften spielen für die Analyse des Attraktivitätsniveaus zunehmend „weiche" Standortfaktoren wie Kultur und Wohnqualität eine grundlegende Rolle, insbesondere hinsichtlich der räumlichen Allokation des Humankapitals.

Es wird damit keineswegs gesagt, daß eher traditionelle Standort- und Strukturwandeltheorien irrelevant sind. So[82] sind neoklassische Theorien stark von Theorien des internationalen Handels (insbesondere durch das Theorem der komparativen Kostenvorteile bei Freihandel) bzw. von fortentwickelten Außenhandelstheorien (Differenzierung des Theorems der faktorproportionenabhängigen internationalen Arbeitsteilung durch Berücksichtigung der unterschiedlichen Humankapitalausstattung: sog. Neofaktorproportionentheorem; Berücksichtigung der Produktdifferenzierung gemäß Präferenzunterschieden in der Nachfrage) geprägt. Diese neoklassische Tradition läßt sich auch erweitern durch die Verknüpfung mit der Produktzyklustheorie. Dabei kann eine Industrie-Typologie helfen: Ricardo-, Heckscher/Ohlin- und Schumpeter-Industrien unterscheiden sich demnach gemäß des Ausreifungsgrades der Produktion bzw. in bezug auf ressourcenabgängige Standortbindungen. Hinzu kämen noch Annahmen über (Rostow'sche[83]) Stadien der volkswirtschaftlichen Entwicklung (dazu gehö-

---

75 *Egner* (1950), S. 15.

76 *Kuznets* (1955), S. 28; vgl. dazu auch *Saith* (1983), S. 370.

77 *Kaldor* (1970).

78 *Dixon/Thirlwall* (1975).

79 *Holland* (1977).

80 *Daniels* (1985).

81 *Cooke* (1988); *Dear* (1986).

82 *Krieger u.a.* (1985).

83 *Rostow* (1962).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren auch Thesen über den Wandel des primären, sekundären und tertiären Sektors mit entsprechenden Produktivitäts- und Einkommenseffekten).

Dennoch ist der gegebene Erklärungsgehalt auch dieser Theoriemischung begrenzt. Das liegt zum großen Teil an unrealistischen institutionellen (sozialen und politischen) Annahmen, was aber für Markttheorien mit flexiblen Preisen (wenn Ökonomik insgesamt in erster Linie Markttheorie als Preistheorie ist) typisch ist. Die neoklassischen Theorien können dennoch in einer historischen, institutionell angepaßteren Theorie durchaus Eingang finden. Nur wird man die internationale/interregionale Wettbewerbsfähigkeit von Teilräumen über ein breiteres Spektrum an Variablen spezifizieren müssen, wobei sich die Analyse auch den sozialen und politischen Determinanten öffnen muß. Ferner muß der Typus der Verursachung von Entwicklungen als zirkulär-kumulativ (wechselseitig-selbstverstärkend) eingeschätzt werden. Diese Überlegungen spielen für das Verständnis des Zusammenspiels von Attraktivität und Kostenniveau von Regionen (vgl. auch das Schaubild 2 im Abschnitt II.2.a)) eine grundlegende Rolle. Es könnte eine Typologie der Regionen gebildet werden[84]: Unterscheidbar wären etwa a) „adaptable regions" (mit neuen Produkten und neuen Märkten), b) „adapted regions" (standardisierte Massenproduktion mit Bedeutung der Faktorpreise und der Wettbewerbsprozesse in etablierten Großmärkten), c) „non adapted regions" (verkrustete Altproduktbranchen bei niedergehenden Absatzmärkten). Die Spezifizierung dieser Regionstypen läßt neoklassische Elemente ebenso zu wie Theorieaspekte aus der Debatte über den Niedergang des „Fordismus"[85] (Ende der großbetrieblichen und standortkonzentrierten Massenproduktion). Eine Typologie der Regionen wird aber – wie innerhalb des Schaubildes 2 (im Abschnitt II.2.a)) argumentiert werden könnte – bedenken müssen, daß ein hohes Attraktivitätsniveau mit hohem Kostenniveau positiv korreliert ist, das Kostenniveau also nicht analytisch isoliert werden darf (und kann), und daß es unplausibel ist, ein hohes Attraktivitätsniveau auf niedrigem Kostenniveau zu erreichen. Anpassungsfähige und innovative Regionen bedürfen Attraktivitätsfaktoren, die in der Regel komplexe institutionelle Arrangements der Arbeitsbeziehungen, der Industrie- und Technologiepolitik sowie der Humankapitalproduktion, des produktions- und konsumtionsbezogenen Tertiär- und Finanzsektors, der Informationsökonomik, der Verkehrs- und Kommunikationsnetze usw. implizieren. Insofern hat – in einem epistemischen Sinne – jener sozialtheoretische Standpunkt wohl recht, wonach argumentiert wird, daß singulare Phänomene immer aus dem Gesamtkontext eines wirtschaftsgesellschaftlichen und kulturell verfaßten Arrangements der Akteure verstanden werden sollen.

---

[84] *Vickermann* (1992), S. 147 ff.

[85] Vgl. dazu *Jensen-Butler* (1987), S. 224 ff.; *Dicken/Lloyd* (1990), S. 391 - 397; insbesondere *Albrechts/Swyngedouw* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Entwicklungschancen von Teilräumen oder die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes sind nicht allein eine Frage der markttheoretisch formulierbaren Standortfaktoren, sondern ein ganzheitlicher sozio-politischer Handlungszusammenhang.

a) Polarisationsprozesse

Krugman analysiert die Entwicklung von Zentren-Peripherie-Mustern als einen endogenen Prozeß, der einer Kausalität vom Typus der Selbstverstärkung (zirkulär-kumulative Kausalität) folgt. Gegenläufige Tendenzen und Wandlungen mit Umkehreffekten sind möglich, auch können dabei Erwartungsbildungen eine induzierende Rolle spielen. Dennoch werden zunächst Zentrenbildungen als zeitlich langanhaltende und stabile Effekte begriffen. Die räumliche Konzentration von Sektoren (Agglomerationseffekt) ist mit internen und externen Vorteilen verbunden (insb. backward and forward linkage-Effekte), Skaleneffekte, Verfügbarkeit von inputs und Serviceleistungen (einschließlich der Vorteile des „labour poolings"), sinkende Transportkosten (die wiederum Skaleneffekte und Unteilbarkeiten spiegeln), ein großes lokales Nachfragepotential (infolge eines rückläufigen Agrarsektors, der „foodloose demand" hervorbringt) und infolgedessen große lokale Marktchancen kommen hinzu.[86] Diese Elemente bei Krugman sind keineswegs neu. Der Verdoorn-Effekt[87] läßt sich hier ebenso unterbringen wie Theoreme aus der Hirschman[88]-Myrdal[89]-Perroux[90]-Tradition (Dynamik

---

[86] Zu unterscheiden sind interne und externe Externalitäten. Die internen Effekte treten auf als Folge bzw. in Form von sinkenden Stückkosten bei Kapazitätsveränderungen der Betriebe; die externen Externalitäten entwickeln sich infolge der zwischenbetrieblichen Beziehungen und infolge der Wechselwirkungen zwischen Betrieben und der weiteren Umwelt. Unterschieden werden könnte analytisch daher zwischen Koppelungseffekten (Rück- und Vorwärtskopplungseffekte, also die backward and forward linkage-Effekte) durch input-output-Verschachtelungen bei produktionsbezogenen Gütern und Diensten, Marktgrößeneffekte (bei konsumbezogenen Gütern und Diensten), Agglomerationseffekte (Infrastrukturverfügbarkeit, Verfügbarkeit von Arbeitsmärkten in qualitativer und quantitativer Hinsicht, kulturelle Standortfaktoren und Wohnqualität, Umweltqualität etc.). Insgesamt gesehen bestehen die Agglomerationsvorteile also in gemeinsamen großen Absatz- und Arbeitsmärkten, Infrastrukturbetrieben, Beratungs- und Informationsfirmen, städtischen Versorgungsbetrieben, Angebot an kulturellen Erholungs- und Freizeiteinrichtungen, Verkehrsinfrastruktur etc.

[87] Der Verdoorn-Effekte drückt einen Zusammenhang aus zwischen (regionalem) Wachstum einerseits und Wachstum der (regionalen) Produktivität andererseits: $\dot{p} = a + v \cdot \dot{Q}$, wobei: $\dot{p}$ = Produktivitätswachstum, a = autonomer Produktivitätsfortschritt, $\dot{Q}$ = Outputwachstum, v = Verdoorn-Koeffizient.

[88] *Hirschman* (1993).

[89] *Myrdal* (1957; 1971).

[90] *Perroux* (1961).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von backwash- und spread-Effekten[91], zirkulär-kumulative Kausalität, Agglomerationsvorteile, Gleichstromrichtung von Kapital und Arbeit etc.).

Als Zwischenfazit ließe sich zunächst formulieren:

1. Im Raum können (Siedlungs-)Standorte polaren Charakter annehmen mit dominanten Sog-Wirkungen (hinsichtlich Kapital und Arbeit), wodurch Ungleichgewichte kumulativer Natur hervorgebracht und verstärkt werden.
2. In einer raum-zeit-losen Ökonomie mögen sich Ungleichgewichte und Gleichgewichte in der komparativ-statischen Methodik „entdramatisieren"; in der „historischen Zeit" finden jedoch Strukturbildungen statt, die zwar wandelbar, aber zugleich auch dauerhaft sind.

Von grundlegender Bedeutung ist nun sicherlich die Frage, inwieweit der Umschlag von Polarisationsprozessen in De-Polarisationen einer quasi-endogenen „Mechanik" der bewegenden Kräfte entspringt, oder ob er vielmehr in der Politik-Arena „gemischter Wirtschaftsgesellschaften" induziert werden muß – egal, wie man zunächst den Politikbedarf programmatisch, konzeptionell und hinsichtlich des instrumentellen policy-mix spezifizieren mag.

Diese Frage ist – beispielsweise angesichts keineswegs automatisch wirksamer Ballungsoptima[92] und somit Grenzen realer Ballungsgrade (etwa im Fall der Mega-Metropolitanisierungen in Entwicklungsländern[93]) – geradezu evident. Die Frage nach dem Umschlagspunkt von Ungleichgewichtspfaden beantwortet Krugman im Rahmen einer U-förmigen (Zwei-Phasen-)Hypothese. Derartige Hypothesen sind in der Raumökonomik und Unterentwicklungsforschung geradezu klassisch und prägen auch die sozioökonomischen Diskussionen des Problems der europäischen Integration. Gefragt wird, ob und inwieweit und wann der „polarization" der „polarization reversal"-Effekt folgt.[94]

---

[91] Die Terminologie ist hier (z.T. theoriegebunden) nicht ganz einheitlich. Grundlegend ist die Idee, Ressourcen (Kapital und Arbeit), Technologien und Humankapital strömen a) vom Zentrum in das Hinterland (Sicker- und Ausstrahlungseffekte: spread-Effekte) und b) von der Peripherie in das Zentrum (Sog-Effekte). Was die Netto-Ströme angeht, muß Myrdals Theorie als pessimistischer angesehen werden als die von Hirschman. Vgl. insgesamt auch *Schilling-Kaletsch* (1980).

[92] Vgl. auch *Gilbert* (1976).

[93] *Bähr/Mertins* (1992).

[94] Empirische Überprüfungsversuche – im Feld der Unterentwicklungsforschung – liegen z.B. vor für West Malaysia und Südkorea. Vgl. *Koschatzky* (1987); *Wessel* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) „polarization reversal"-Prozesse

Die hier zu behandelnde Frage ist die, ob vertiefte internationale Integration (beispielsweise der Übergang der EG zum Binnenmarkt und später zur WWU) eine zunehmende polyzentrische Raumnutzung und damit eine Konvergenz teilräumlicher Wohlstandsniveaus bewirken kann, oder ob umgekehrt eine Stabilisierung oder gar eine Verstärkung regionaler Disparitäten eintreten mögen.

In diesem Zusammenhang wird in der Europa-Debatte[95] zunehmend die „polarization reversal"-Hypothese von Richardson[96] rezipiert, die der Williamson-These[97] (wonach Volkswirtschaften im Zuge ihrer Fortentwicklung, definiert über das Wachstum des Volkseinkommens und über Strukturwandel, zunächst verstärkt regionale Disparitäten ausbilden, später dann eine regionale Wohlstandskonvergenz aufweisen) ähnelt, ja wahlverwandt ist. In dieser Williamson-Richardson-Tradition wird argumentiert, daß sich ein inverser U-förmiger Zusammenhang zwischen der Entwicklungsstufe einer Volkswirtschaft und dem Ausmaß regionaler Disparitäten herausbildet.[98] Eine Zwei-Phasen-Hypothese entwickelt sich. Überträgt man nun den Gedanken der Entwicklung einer Volkswirtschaft (als intra-gesellschaftliche Raumeinheit) auf die Integration verschiedener volkswirtschaftlicher Räume, so könnte die Zwei-Phasen-These auch für internationale Integrationsprozesse (als inter-regionales Integrationsproblem) definiert werden.[99] Wie so oft in der Raumökonomik stammen derartige Entwicklungshypothesen aus der Unterentwicklungsforschung (etwa die Friedmann-These[100] des phasenweisen Übergangs vom Mono- zum Polyzentrismus).[101] Die Übertragung derarti-

---

[95] Vgl. u.a. *Jensen-Butler* (1987); für die deutschsprachige Debatte vgl. etwa *Zimmermann* (1989).

[96] Vgl. *Richardson* (1980).

[97] *Williamson* (1965).

[98] Zur empirischen wie theoretischen Kritik der Williamson-Hypothese vgl. u.a. *Renaud* (1981) und *Krebs* (1982). Interessant ist, daß die Williamson-Hypothese auch innerhalb der Debatte über die „Equalization-Hypothese" (Anpassung interpersoneller, interregionaler und interethnischer sozialer Ungleichheit in der UDSSR) diskutiert wurde und für das Verständnis des Transformationsprozesses in der GUS, der ja auf dieser „Ausgangsverteilung" aufbaut, von grundlegender Bedeutung ist hinsichtlich der Frage nach dem Verhältnis von Modernisierung, Wachstum und sozialer Wohlfahrtsentwicklung. Vgl. dazu auch *Liebowitz* (1991).

[99] Zur Friedmann-Williamson-Richardson-Theorietradition vgl. *Schätzl* (1992), S. 169ff., S. 184ff., (1981), S. 80ff., S. 176ff., (1991), S. 36ff., S. 118f.

[100] *Friedmann* (1966).

[101] Eine Parallel-Hypothese stellt die Kuznets-Kurve (vgl. *Kuznets* 1955) dar, wonach sich die Einkommensungleichheit (gemessen über Gini-Koeffizient) invers U-förmig in Abhängigkeit vom Niveau des Pro-Kopf-Einkommens (und des sektoralen Strukturwandels: *Kappel* (1990)) entwickelt. Die umfassende „Kuznets-Debatte"

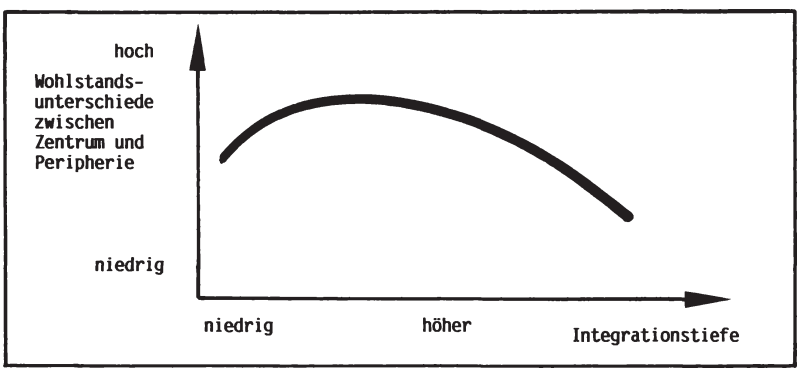
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ger Entwicklungshypothesen auf Fragen der EG-Integration resultiert aus dem semi-peripheren weltwirtschaftlichen Status der mediterranen Ökonomien zum Zeitpunkt der Süd-Erweiterung der EG, zum anderen (vgl. dazu Kapitel III.2.c)(1)) aus „wirtschaftsdualistischen" Teilstrukturen und starkem sektoralen Anpassungsbedarf (abgesehen von sozio-kulturellen und politiksystemischen Spezialitäten wie Klientilismus, Nepotismus etc.).

Auch Krugman nimmt einen inversen U-förmigen Zusammenhang an zwischen der Integrationstiefe eines Wirtschaftsraumes und den Wohlstandsdifferenzen zwischen Zentrum und Peripherien (vgl. dazu nachfolgendes Schaubild 1).

Schaubild 1

Die „Krugman-These"[102]



Insbesondere im Fall des Fortfalls von Staatsgrenzen rekonstruiert Krugman die ältere Myrdal-These, wonach die Ressourcen (hier die Kapitalströme) nicht einfach in die Regionen mit komparativen Lohnkostenvorteilen fließen, sondern – umgekehrt – in die Zentren, die durch Agglomerationsvorteile und Skaleneffekte gekennzeichnet sind. Die Zentren (vgl. dazu auch nachstehendes Schaubild 2) mögen zwar ein hohes Kostenniveau aufweisen, sie weisen aber zugleich ein – komplementäres – hohes Attraktivitätsniveau (Humankapitalausstattung lokaler Arbeitsmärkte, Infrastruktur-

kann hier in aller Kürze gar nicht dokumentiert werden. Vgl. aber *Sundrum* (1990). Mit der Kuznets-Kurven-Debatte ist aber das „trickle down"-Problem (soziale Sikkereffekte des wachstumsinduzierten Wohlstandszuwachses) verbunden. Vgl. dazu auch *Schulz-Nieswandt* (1993c) sowie *Widmaier/Schulz-Nieswandt* (1994) und *Schulz-Nieswandt* (1994).

[102] Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an die Argumentation und Darstellung in *Krugman* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausstattung, transnationale Netze, Nähe zu Headquarter-Funktionen und Finanzmetropolen, F&E-Intensität, Kulturfaktoren etc.) auf.

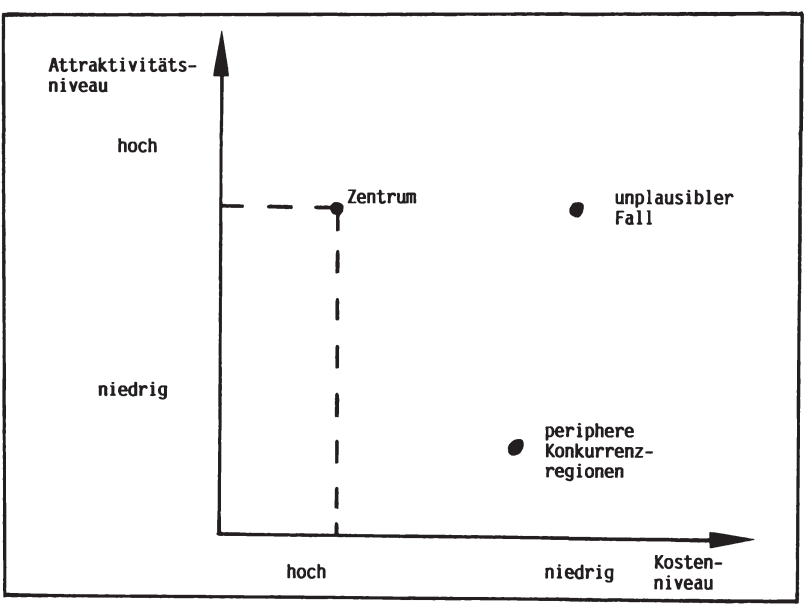
Es ist evident, daß die Vorstellung von Zentren-Peripherie-Strukturen nur eine abstrakte Forschungsoptik darstellt. Dennoch zeigen sich gerade auch bei der Rezeption vorliegender Prognosen bzw. Entwicklungsszenarien über die Raumnutzungseffekte der zukünftigen EG einige signifikante Muster, die sich im Lichte der Polarisationsmodelle als Dynamik von zentrifugalen Ausstrahlungs- und phasenweise dominierenden zentripetalen Sog-Effekten der Zentren plausibel machen lassen. Einige, allerding sehr kurze Ausführungen zu den vorliegenden Szenarien scheinen daher sinnvoll zu sein.

3. Räumliche Entwicklungsszenarien

Tendenziell deuten vorliegende Studien[103] eine verstärkte Entwicklungsdynamik der Agglomerationszentren mit ökonomischen und politischen Headquarter-Funktionen und Finanzmetropolen (vgl. in der nachfolgenden

Schaubild 2

Attraktivitäts-Kostenniveau-Möglichkeitsraum[104]



[103] Vgl. u.a. *Nerb u.a.* (1992); vgl. auch *Reuter* (1992); *Nam u.a.* (1991).

[104] Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Amling* (1993), S. 208.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Karte 1 die „Blaue Banane") sowie neuer, F&E-intensiver High-Tech-Industrieregionen („Sunbelt"-Schiene in Karte 1) an. Die Prognosen stützen sich auf sektorale und standörtlich-infrastrukturelle Beobachtungen und auf Analysen der Investitionsströme.

Eine ganze Reihe weiterer Studien belegen diese Prognosen. Bei aller Kritisierbarkeit kann man sich zu der beurteilenden Position durchringen, daß durchschlagende anderslautende wissenschaftliche Befunde nicht vorliegen. Die relevanten Befunde verweisen auf die Dominanz des EG-Kern-Raumes hinsichtlich der Wachstumsaussichten. Es sind auch Tendenzen disperser (dezentralisierender) Neo- und Re-Industrialisierungen und Tertialisierungen in Verbindung mit dem Aufschwung kleinerer Städte mit „innovativem Binnenmilieu" zu verzeichnen[105]; es profitieren aber dennoch zunächst die Randbereiche und Vororte der alten Zentren. In den aufgewerteten mittelgroßen Städten (bis zu 250000 Einwohner) zentrieren sich dann viele Funktionen. Ein sehr wichtiger Grund dieser Prozesse sind Knappheit an Gewerbe- und Wohnflächen in den bisherigen Zentren. Die Dispersionen zeichnen sich demnach zunächst ab als intraregionale Dezentralisierungen, die in interregionale Ausbreitungsprozesse übergehen. Eine entscheidende Determinante dieser Dispersionen dürfte die Entwicklung innovativer Klimata in den neuen Prosperitätsregionen sein. Dies gilt auch für die altindustriellen Regionen. Ein innovatives Milieu aufzubauen heißt, korporative Arrangements (Netzwerke) zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu entwickeln. Dann legitimieren sich auch innovationsorientierte staatliche Hilfen (im Rahmen von „public-private-partnerships").[106]

Die Vorteile der bisherigen und wohl auch zukünftigen Prosperitätsregionen liegen im Agglomerationscharakter, in der Lokalisierung politischer und ökonomischer Entscheidungszentren, in der Ansiedlung zukunftsorientierter F&E-Industrien, hoher F&E-Aufwendungen, in ausgeprägten Kulturfaktoren, qualifizierten Arbeitskräftepotentialen etc.[107]

---

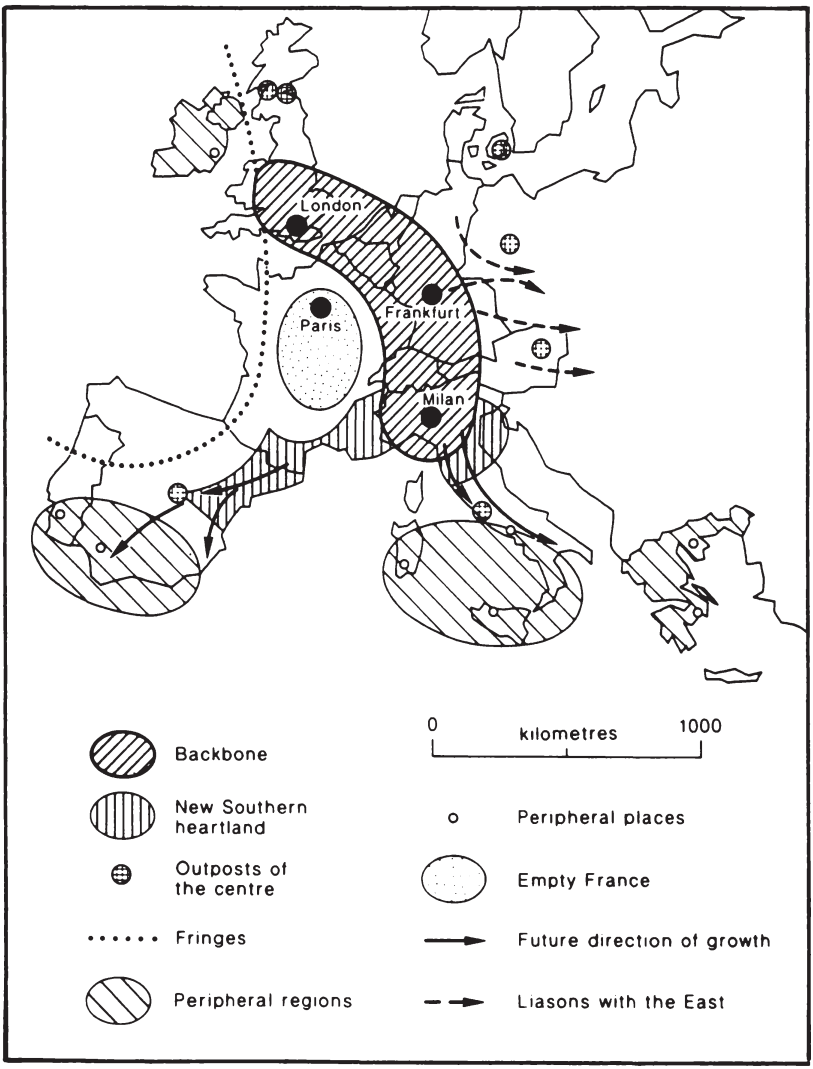
[105] Vgl. auch *Keeble* (1989); insgesamt auch *Albrechts et al.* (eds.) (1989).

[106] Vgl. auch *Schätzl* (Hrsg.) (1993), S. 61, 63, 100f., 104f., 152f., 162f.

[107] Auf die Fülle relevanter Aspekte (etwa auf die beobachteten Effekte agglomerationsstärkender ausländischer Direktinvestitionen in Südeuropa) kann hier nicht weiter eingegangen werden (vgl. aber *Medrisch* 1985). In sektoraler Hinsicht stehen die mediterranen Ökonomien vor dem Problem einer zeitkonsistenten strategischen Wahl zwischen inter- und intra-industrieller Arbeitsteilung und jeweils entsprechender Notwendigkeiten der Arbeitskräftequalifizierung (*Buigues u.a.* (1991)). Auch liegen Studien zu den Rückwirkungen der EG-Integration auf (funktionsräumlich definierte) Teilräume der Bundesrepublik vor, auf die aber ebenfalls nicht eingegangen werden soll. Vgl. dazu *Ache u.a.* (1991). Funktionsräume sind hier u.a.: Internationale Finanz- und Dienstleistungsräume (wie Frankfurt/M. und Düsseldorf), moderne Wissenschafts- und Technologieräume (wie Karlsruhe und Darmstadt), Räume mit altindustriellen Strukturen (z.B. Emscherzone), moderne Produktionsräume mit exportorientierten Produktionsclustern (Regensburg, Bochum, Stuttgart), verstädterte Transport-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Karte 1: **Kern-Peripherie-Erwartungen in Europa (Brunet-DATAR-Studie)**[108]



korridore (Köln oder Limburg), gentrifizierte Agrarräume (Altmühltal), ländliche Auffangräume (etwa: Oberpfalz). Aus bundesdeutscher Sicht dürfte aber insbesondere die europaweite Funktionsspezifizierung und Rollenzuweisung des ostdeutschen Raumes interessieren. Dies berührt die Frage transnationaler Verkehrsnetze in Richtung auf Mittel-Ost-Europa, berührt aber auch Fragen der EG-Erweiterung im Sinne einer abgestuften Integration der „konzentrischen Kreise", um die Marktpotentiale durch externe Stärkung der internen Transformationsprozesse Mittel-Ost-Europas zu entwickeln. Vgl. dazu auch *Eser/Hallet* (1993).

[108] Quelle: *Keeble* (1991), S. 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Regionale Entwicklungspolitik als Teil der Politik der Sozialraumgestaltung

1. Zur allgemeinen Theorie regionaler Entwicklungspolitik

Bevor die Abhandlung sich der speziellen EG-Ebene zuwendet (Kapitel III.2.), ist es angebracht, auf einer allgemeineren Ebene den Gegenstandsbereich konzeptionell (wissenschaftsdisziplinär) kurz zu erschließen. Unter Sozialraum verstehen wir hierbei nicht vordringlich die Herstellung eines Wirtschaftsraums mit sozialpolitischer Dimension im Sinne der Debatte über Konvergenzbedarf des Arbeits- und Sozialrechts (wobei das Konvergenzpostulat im Sinne von i.d.R. durch Richtlinien herbeigeführte Mindeststandards, die zum großen Teil durch qualifizierte Mehrheit realisiert werden sollen, verstanden wird), sondern die räumliche Kohäsion im Sinne der Angleichung der Lebensstandards im weiten sozialindikativen Sinne von „Lebensverhältnisse" (wobei rechtliche Standards und ihre Auswirkungen auf die faktische Lebenslage eingeschlossen sind). Unter Kohäsion ist integrationstheoretisch zugleich ein Zustand höherer sozio-politischer Stabilität gemeint, sofern die Wohlstandsdifferenzen in Hinsicht auf eine gelingende Integration reduziert werden müssen. Dieser Einschätzung liegt die Hypothese zugrunde, daß zu große Wohlstandsdifferenzen größere Probleme aufwerfen als die Umverteilungseffekte, die der politische Versuch der Angleichung der Wohlstandsdifferenzen hervorruft. Es ist dabei keineswegs gesagt, daß dieser politische Handlungszusammenhang sich dem Pareto-Kriterium fügbar machen läßt: Es ist eine empirische Frage, ob die politisch erforderliche Umverteilungsmasse mit dem pareto-optimalen Altruismus rationaler Akteure identisch ist. Letztlich hängt dies davon ab, welche gesellschaftspolitischen Leitbilder für Europa von den Akteuren in der Schätzung der Wohlfahrtseffekte berücksichtigt werden. Diese Überlegungen knüpfen an die Frage an (vgl. oben Abschnitt I.), ob und inwieweit die Theorie der Sozialpolitik in der Titmuss-Tradition hier brauchbare Ansatzpunkte zum Verständnis internationaler Sozialpolitik bzw. Verteilungspolitik bietet: Moralischer Zusammenhalt (Systemintegration durch soziale Integration) bei Ausdehnung des geographischen und auch kulturellen Raumes des altruistischen Handlungszusammenhangs? Mikroökonomisch gesehen setzt das die Herstellung entweder eines politischen Integrationsbewußtseins der Bürger oder sogar die Überwindung der moralischen Distanz zu fremden Menschen voraus. Es wird die weitere Geschichte der EG-Integration zeigen müssen, wie realistisch diese Hypothese ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Zur Konstitution des Gegenstandes: Räumliche Sozialpolitik?

Räumliche Sozialpolitik (als Wissenschaft) beschäftigt sich mit der Verteilung von Lebenslagen im Raum (als sozio-ökonomischer Prozeß) und mit der darauf einwirkenden Sozialpolitik (als praktische räumliche Sozialpolitik). Vereinfacht[109] gesagt, ergibt sich die räumliche Sozialpolitik (im systematischen Gesamtkontext der Gesellschaftspolitiklehre) als Schnittbereich von regionaler Wirtschaftspolitik, Raumordnungspolitik und Sozialpolitik. Die regionale Wirtschaftspolitik dient der Verknüpfung des Zieles der Förderung effizienter Allokation knapper Ressourcen mit der Ausrichtung auf Wachstum und Stabilität (Wirtschaftspolitik) und der Angleichung von Lebensverhältnissen durch Beeinflussung der ökonomischen Determinanten der regionalen Entwicklungsfähigkeit (Regionalpolitik), die Raumordnungspolitik dient der Herbeiführung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raum, die Sozialpolitik dient der (logisch als „unmittelbar" definierten) Beeinflussung der Verteilung von Lebenslagen.

Sofern diese Unmittelbarkeit der Ausrichtung der Sozialpolitik an die Gestaltung der Lebenslagenverteilung auch eine Unmittelbarkeit in der Personenzentriertheit nach sich zieht, ist es fraglich, ob und inwieweit in dieser konzeptionell-systematischen Bestimmung von „räumlicher Sozialpolitik" noch von Sozialpolitik terminologisch (und damit in der Sache) angemessen gesprochen werden kann und sollte (vgl. oben Abschnitt I.). Natürlich hat die Vermeidung von „strukturell" (also von den Veränderungen der Wirtschaftsgesellschaft ausgehenden) erzwungener Abwanderung (passive Sanierung sozioökonomisch schwacher Teilräume) einen Bezug zur Person, die so in ihrem „Recht auf angemessene Immobilität" („Recht auf Heimat") gestützt wird. Dies ist Ausdruck eines spezifischen gesellschaftspolitischen Herleitungszusammenhangs einer an der Person normativ (d.h. über Axiome und Postulate) orientierten Sozialpolitik. Aber richtig ist auch, daß die aktive Förderung von Regionen (aktive Sanierung) infolge einer prinzipiell möglichen Diskrepanz zwischen „Prosperität des Raumes" und „Prosperität der Personen" nicht unmittelbaren Lebenslagenbezug haben muß. Hier liegt ein „trickle down"-Problem vor. Bei näherer Betrachtung kommt es sicherlich auf Ansatzpunkte und Instrumentarium der Regionalförderung an.

Die ausgleichsorientierte Konzeption aktiver Sanierung darf nicht identifiziert werden mit strukturkonservativer sektoraler Politik; gleichwohl mag es Schnittflächen mit der neueren – international vergleichend ausgerichteten – Debatte über „regionalen Mesokorporatismus" geben. Hierbei handelt es sich um neuere konzeptionelle Überlegungen hinsichtlich eines neo-korporatistischen, konsensorientierten Pfades einer „Industriepolitik" als Quer-

[109] Und in dieser Vereinfachung angelehnt an *Schaeffer* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schnittsressort, in dem sich betriebsgrößenpolitische, sektorale und regionale wirtschaftspolitische Fragen bündeln und somit Allgemeine Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik als Teile der Gesellschaftspolitik insbesondere hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer Fragestellungen integrieren.[110] Hier böten sich Möglichkeiten der Anknüpfung an ältere (gewerkschaftsgebundene) Positionen einer arbeitsorientierten Struktur- und Regionalpolitik[111], auf die aber nicht weiter eingegangen werden soll. Auch hierbei handelt es sich nicht um eine unmittelbare und/oder im engeren Sinne definierbare Sozialpolitik, sondern um eine Ausrichtung spezieller Wirtschaftspolitiken auf die Lebenslagen von Arbeitnehmern. Dieses Problemverständnis hat gerade angesichts der Peripheralisierungsproblematik Ostdeutschlands – zumindest beträchtlicher Teilräume Ostdeutschlands – neue Aktualität gewonnen.[112] Diese konzeptionelle Perspektive schlägt sich durchaus im Raumordnungsgesetz des Bundes (§ 1 und 2 zu den Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätzen in der Fassung vom 25.7.91) nieder.[113] Es geht um die Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Sinne der Gleichwertigkeit (zur soll-typologischen Interpretation vgl. Kapitel III.1.b)). Diese Zielkonzeption[114] findet sich aktuell im „Raumordnerischen Orientierungsrahmen" des Bundes[115] ebenso wieder wie in den konzeptionellen Überlegungen relevanter Kreise der deutschen Raumwissenschaft.[116] Damit werden konzeptionell bis instrumentell die raum-

---

[110] *Jürgens/Krumbein* (1991). Auf die makroökonomische oder sektorale (feldspezifische) Politikperformanzanalyse der empirisch-vergleichenden (ökonomischen wie politikwissenschaftlichen) Korporatismus-Forschung kann hier nur hingewiesen werden (vgl. aber *Pekkarinen et al.* (eds.) 1992); gleichwohl ordnen sich hier (auch und besonders im Anschluß an das Sozialpolitische Protokoll des Maastrichter EGV) weitergehende Fragen hinsichtlich einer transnationalen/internationalen Sozialpartnerschaftspolitik an. Zum Konzept der „Sozialpartnerschaft" in Verbindung mit der Neo-Korporatismus-Theorie vgl. auch *Genosko* (in diesem Band). Sofern thematisch speziell die Frage der Mitbestimmung in der EG impliziert oder zumindest tangiert wird, vgl. den Beitrag von *Scherl* (1993), ferner *Platzer* (1991).

[111] Vgl. *Schneider* (1976). Schneider geht es um die Konzipierung einer räumlich orientierten Strukturpolitik, die – arbeitsorientiert – sich um die Schaffung eines „menschengerechten Lebensraumes" bemüht, indem sie sich an den Interessen der Beschäftigten und somit an den Aspekten der Arbeitswelt und der Umwelt als unmittelbare Lebensbereiche orientiert (S. 601). Später heißt es bei *Hockel* (1984), S. 482: „Aus gewerkschaftlicher Sicht ist die Regionalpolitik umfassend als regionale Entwicklungspolitik zu begreifen, d.h. alle politischen Aktivitäten, mit denen die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer in den Regionen verbessert werden können, müssen als Regionalpolitik im weitesten Sinne angesehen werden."

[112] Vgl. auch *Ziegler* (1992).

[113] Auch *Krautzberger* (1992).

[114] Vgl. kritisch *Hübler et al.* (1980); neuerdings *Däubler* (1993).

[115] *Bundesministerium* (1993).

[116] *Akademie* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ordnungspolitischen und regionalwirtschaftspolitischen Voraussetzungen der Angleichung der Ost-West-Wohlstandsniveaus thematisiert: Förderung[117] motorischer Oberzentren in Verbindung mit Verkehrsnetzeplanungen (oberzentrale Verflechtungsknoten mit Achsenpunktfunktionen weisen polare Effekte auf, die wachstumsstimulierend auf das Umfeld wirken sollen), Förderung der Zentren-Achsen-Strukturen.[118] An der zentralörtlichen Verzahnung des Raumes kann die außerordentliche Relevanz dieser Perspektive erläutert werden. So haben Ritter u.a.[119] in einem Siedlungsstrukturvergleich zwischen Bayern und Portugal aufzeigen können, daß der Mangel an kräftigen Mittelstädten und damit die bleibende Unausgewogenheit der Städte ein grundlegendes Raumentwicklungsproblem darstellen. In Portugal fehlen damit mindestens 10 Städte über 50000 Einwohner, die starke Mittelpunkte sowie Ausstrahlungseffekte für das jeweilige Umland darstellen könnten.[120] Verwandte Probleme gibt es in Griechenland.[121] Dort existiert zwar eine halbwegs gleichmäßige Verteilung von Mittelstädten über das festländliche Griechenland sowie Kreta. Jedoch erweist sich die Hierarchie der Städte als zunehmend unausgeglichen infolge insbesondere der Wucherung Athens. Es expandieren zwar die größeren Mittelstädte (wodurch regionale Strukturunterschiede durchaus gemildert werden), doch halten sie mit der Entwicklung der Metropolen nicht Schritt.

b) Zur explikativen Interpretation normativer (soll-typischer) Leitbilder

Ideengeschichtlich betrachtet[122], hat sich das Leitbild der bundesdeutschen raumbezogenen Gesellschaftspolitik als typisch für den „mittleren

---

[117] Zu den folgenden Konzepten vgl. auch *Akademie* (1982).

[118] Theoretisch könnte argumentiert werden, durch Infrastrukturpolitik, Humankapitalförderung, Abbau defizitärer föderaler Verwaltungsstrukturen, Abbau defizitärer Siedlungsstrukturen etc. wäre es möglich, die „natürlichen Arbeitslosenquoten" von West und Ost (sofern diese Quote definiert wird als senkrechte (monetaristische) „Phillips-Kurve", aber eben nicht nur infolge zu hoher Reallohnsätze und entsprechender Gewerkschaftsmacht und -politik, Arbeitsregulation etc.) anzunähern. Ganz im Sinne der klassischen Theorie der Infrastruktur (*Jochimsen* 1966; vgl. auch *Hamm/Klemmer* 1993, S. 130ff.) werden so die allgemeinen Voraussetzungen der Raumintegration und Marktentwicklung thematisiert. Es geht um die „öffentlich sicherzustellenden" Entwicklungs-, Produktions- und Reproduktionsvoraussetzungen (unternehmens- und haushaltsbezogener Art), die den Kapitalkoeffizienten der privaten Akteure reduzieren und Charakteristika „öffentlicher" oder „meritorischer" Güter aufweisen.

[119] *Ritter u.a.* (1988), S. 213ff.

[120] *Dietrichs* (1966).

[121] *Haversath* (1991).

[122] *Akademie* (1982); *Dietrichs* (1986); ferner *Kummerer u.a.* (1975) und zuletzt *Hübler* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weg"[123] der „sozialen Marktwirtschaft" der Bundesrepublik entwickelt. Es ist in relativer Abwendung vom Leitbild der (reinen) wachstums- oder produktivitätsorientierten Regionalpolitik stark ausgleichsorientiert, verfolgt das Ziel möglichst polyzentrischer Raumnutzung und ist daher an einer entsprechenden Siedlungs- und Infrastrukturpolitik interessiert, die sich am Prinzip dezentraler Konzentration (Anti-Ballungs-Konzept) ausrichtet.[124] Demnach sollten die Menschen in Funktionsräumen leben, in denen sie unter der Prämisse einer gesellschaftlich als akzeptabel oder zumutbar definierten radialen Beweglichkeit uno actu grundlegende Daseinsfunktionen realisieren können (Arbeiten, Wohnen, Freizeit, Erholung). Geographisch mögen sich allerdings real oftmals Funktionsvorrangigkeiten gewisser Teilräume kristallisieren, so daß es eher zu funktionsräumlich definierbaren Arbeitsteiligkeiten kommt[125]. Dies ändert aber zunächst nichts an der Explikation und Interpretation des soll-typischen normativen Leitbildes ausgleichsorientierter Raumordnungs- und Regionalpolitik.[126]

c) Zur politischen Ökonomie des „Realtypus". Anmerkungen zur Rolle von Institutionen bei der Frage „optimaler" bzw. „rationaler" Politik

Zu der Analyse realer Politik gehört die Frage nach der Zielerreichung (diese Effektivitätsanalyse schließt definitorisch die der Effizienz ein). Bei gegebenen Zielen hängt vieles von der (komparativen) Effizienz alternativer „institutioneller Arrangements" ab. Diese Institutionenanalyse ist für große Teile der Wirtschaftswissenschaft konstitutiv. Es resultieren dann einige grundlegende Fragen der komparativen Theorie. Institutionenfrei argumentierend, ist es unschwer, „Marktversagen" (politisch) auszugleichen. Nun müssen aber „unvollkommene" Marktlösungen mit „unvollkommenen" Politiklösungen (Nicht-Markt-Lösungen) verglichen werden. A priori betrachtet sind dann die Ergebnisse der Politiklösungen nicht mit „Wohl-

---

[123] *Schmidt* (1990).

[124] *Marx* (1975, 1977).

[125] *Brösse* (1977).

[126] Das Leitbild ist sowohl unter Einfluß des ORDO-Liberalismus (W. Röpkes (*Röpke* 1966) Konzept einer dem Markt „widergelagerten Gesellschaftspolitik" und unter Wirkung von Müller-Armacks (*Müller-Armack* 1966) Konzeption der „sozialen Marktwirtschaft") als auch unter Einfluß des „freiheitlich-ethischen Sozialismus" (etwa der Weisserschen Richtung) in der deutschen Raumwissenschaft nach 1945 entstanden (siehe oben Abschnitt I.). Politikwissenschaftlich kann heute beobachtet werden, wie stark sich die großen „Volksparteien" in der Bundesrepublik im Prozeß der deutschen Einigung dem grundgesetzlich verankerten Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raum verbunden fühlen („Kirchheimer-These"). Vgl. dazu *Schmidt* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahrtsverlusten" schlechthin gleichzusetzen[127], da die allokativen und distributiven Politikergebnisse auch die „Kosten" einschließen, die die Gesellschaft zur Realisierung ihrer gewünschten gesellschaftspolitischen Leitbilder (etwa im Sinne einer „widergelagerten Gesellschaftspolitik", z.B. hinsichtlich der Frage nach der präferierten Ballungsgröße[128]) zu zahlen bereit sein muß.[129] Bei dem Vergleich „unvollkommener" Realtypen der institutionell arrangierten Ressourcensteuerung ist es aber wissenschaftslogisch durchaus problematisierbar, das wohlfahrtsökonomische Optimum, sofern es sich normativ am Referenzmodell des „reinen Marktes" (und damit auf in der Zahlungsbereitschaft ausgedrückten Präferenzen des Letztkonsums[130]) orientiert, heranzuziehen, denn es wollen auch die gesellschaftlich politischen Präferenzen realisiert werden. Andererseits läßt die Unvollkommenheit der alternativen Nicht-Markt-Institutionen die Optimalität der gesellschaftspolitisch modifizierten Marktlösung (Typus der „gemischten Wirtschaft") ebenfalls a priori offen. Die Antworten können nur empirisch-vergleichend und unter Offenlegung alternativer politischer Konzeptionen des gesellschaftlich „Gewollten"[131] gefunden werden.[132]

Wenn man nun – um zur EG-Politik zu gelangen – Regionalpolitik als Integrationsfaktor im Prozeß der EG versteht, so darf (muß) gefragt werden, wie die Politikeffizienz institutionell hierbei sichergestellt werden soll. Angesprochen ist damit in sehr zentraler Weise die Frage nach der „optimalen" Föderalstruktur der EG.[133] Denn Föderalismus gilt hier als ökonomisch (auf Effizienz abstellend) definierter institutioneller Transmissionsrahmen regional unterschiedlicher Präferenzen (etwa über öffentliche oder Infrastrukturgüter) im Prozeß der Raumintegration. Dabei gilt als Grundsatz: Minimiert werden sollen die Transaktionskosten ebenso wie die Frustrationskosten (bei Verletzung regionalspezifischer Präferenzen).

Die ökonomische Theorie des Föderalismus geht von der Existenz regional verschiedener Präferenzen aus. Ein zentral definiertes und entsprechend bereitgestelltes Angebot (etwa an öffentlichen Gütern) würde durch die Schlechterstellung mindestens einer Gruppe (einer Region) Frustrationskosten (Präferenzkosten) verursachen. Diese Sichtweise spricht für das Prinzip

---

[127] *Ashoff* (1988); *Czichowski* (1990).

[128] Vgl. auch *Gatzweiler* (1993).

[129] *Knufinke* (1992).

[130] Gemeint ist die normative Bezugnahme auf das Theorem der Abschöpfung der Konsumentenrente, das graphisch als „Harberger-Dreieck" in die Wirtschaftswissenschaft eingegangen ist. Vgl. *Harberger* (1954).

[131] Vgl. auch *Schulz-Nieswandt* (1992a).

[132] Vgl. zu dieser public choice-Problematik auch *Schulz-Nieswandt* (1993b); *Hettich/Weiner* (1993).

[133] *Eser* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der „fiskalischen Äquivalenz“ sowie für das Prinzip der „Konnexität“ (Bündelung von jeweiligen Aufgaben, Ausgaben, aber auch angemessener Einnahmeautonomie in einer gebietskörperschaftlichen Hand). Dabei werden aber Skaleneffekte und inter-regionale Externalitäten zunächst vernachlässigt. Auch könnte Zentralisierung (Machtzusammenballung auf einer höheren Politikebene) Transaktionskosten senken. So ist die Optimierung der föderalen Struktur – modelltheoretisch gesehen – eine Frage der Minimierung zweier gegenläufiger Kosten: sinkende Entscheidungskosten der Zentralisierung und steigende Konsensfindungskosten der Zentralisierung. Wenn man nun die regionale Ausgleichspolitik als Integrationsfaktor definiert, so wären die regionalen Frustrationskosten ein Indikator für entsprechend gering entwickelte Ausgleichsdispositionen der Bewohner der Teilräume. Die Gültigkeit des Tibout-Modells[134] (gemäß dieses Modells wandern die Faktoren dorthin, wo das Nutzen-Kosten-Verhältnis der steuerfinanzierten, regional angebotenen öffentlichen Güter für sie optimal ist) ist für die EG allerdings aufgrund der gering ausgebildeten Migrationsneigung privater Personen beschränkt. Eine zu starke Regionalisierung der Regionalpolitik (dem Leitbild des „Wettbewerbs der Regionen“ folgend) würde außerdem – spieltheoretisch gesehen – die Möglichkeit eines PD-Falles (also eines Gefangenen-Dilemmas) eröffnen: „Ruinöser Standortwettbewerb“ infolge strategischer Entscheidungsfallen. Kooperation im regional gegliederten (ausregionalisierten) Raum stellt dann eine pareto-superiore Strategie dar, die aber auch institutionell ermöglicht und stabil gehalten werden muß.

Die begrenzte Ausgleichsdisposition von Teilräumen, die für die Debatte über Markt- und/versus Politikintegration[135] relevant ist, weist eine gewisse Elastizität auf, wenn in einer grundsätzlichen Weise argumentiert wird, daß zum einen die Integration von Wirtschaftsräumen mit starkem Wohlstandsgefälle (und somit Wirtschaftspotentialgefälle) transregionale (transnationale) Umverteilungsvolumina bedarf, zum anderen die dazu notwendige (pareto-optimale) „altruistische“ Disposition zunächst im Sinne „konzentrischer Kreise“ (als geographisch-kulturelle Entfernung vom Zentrum) abnimmt (vgl. die Kurve A in Schaubild 3). Das setzt nur voraus, daß die externen Effekte der Peripherien auf das Zentrum (wenn man Entfernung nicht nur geographisch, sondern als sozio-ökonomischen Peripheralisierungsindex versteht) nicht berücksichtigt werden.

Der Verlauf der Kurve A* in Schaubild 3 drückt jedoch aus, daß mit dem Peripheralisierungsindex auch rückkoppelnde Externalitäten für das Zentrum verbunden sein können (etwa: armutsbedingte Migration oder unterentwicklungsbedingte Umweltprobleme). A* drückt somit die Altruismusfunktion aus, die die externen Effekte internalisiert hat.

---

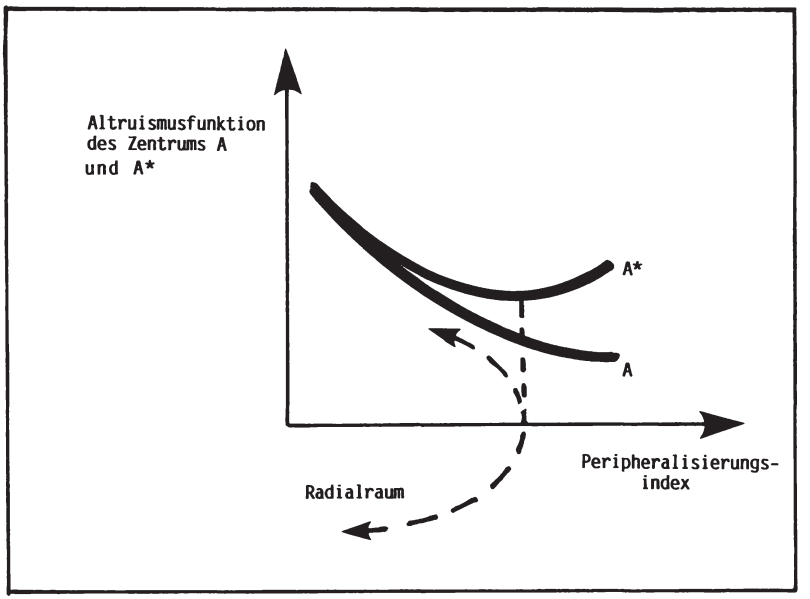
[134] *Klodt u.a.* (1992); *Teutemann* (1992), S. 52ff.

[135] Zur Funktionalismus-Konstitutionalismus-Kontroverse *Platzer* (1992), S. 34ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 3

Umverteilungsdisposition des Zentrums bei Rückkoppelung der Peripherien[136]



Auf die institutionellen Fragen, die den Handlungskontext der EG-Politik (hier der Regionalpolitik) spezifizierend betreffen, ist später (Kapitel III.2.d)(1)) nochmals zurückzukommen (Subsidiaritätsprinzip). Auch die Frage, inwieweit die Politikpraxis des Strukturfonds die Grundideen optimaler Föderalstruktur berücksichtigt, ist kontrovers (vgl. Kapitel III.2.d)(1)). Da die vorangestellten Ausführungen recht theoretischer Art und daher „naturgemäß" nur schwer operationabel und somit handlungs- oder entscheidungsrelevant sind, mag – quasi als „second-best-solution" im Vergleich zur eindeutigen Optimalität rationaler Integrationspolitik – eine eher politologisch-integrationstheoretische Prämisse (Kapitel III.2.c)) der Interpretation des Realtypus der EG-Strukturfondspolitik dienen:

1. Die EG-Strukturfondspolitik dient der konsensschaffenden Kompensation integrationsbedingter „sozialer Kosten" in der Phase vor dem Erreichen des „turning point" von Polarisation in De-Polarisation („polarization reversal").[137]

[136] Quelle: Eigene Darstellung.

[137] Hier kann argumentiert werden aus der Perspektive einer Theorie „regionaler Koalitionsbildung" oder aus der Sicht der grundsätzlichen public choice-Theorie, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die EG-Strukturfondspolitik folgt damit – auch – politischen Rationalitätskriterien. Dabei muß die Frage der so induzierten „Wohlfahrtsverluste" aber offen bleiben, da die politischen Rationalitätskriterien[138] (Fragen der politischen Stabilität und Legitimation, Fragen der Wohlfahrtskriterien[139], Probleme der Zeitkonsistenz etc.) sich jederzeit in Präferenzen übersetzen lassen, und die somit die Wertbasis allokativ effizienter Politikentscheidungen abgeben können.

2. Zur regionalen Entwicklungspolitik auf der EG-Ebene. Die Politik der Strukturfonds

Die Darstellung wendet sich nunmehr primär der EG-Ebene zu.[140] Die Aspekte, die im Kontext einer allgemeineren Theorie (mit spezifischen deutschsprachigen Referenzen) angesprochen werden konnten, sollen an geeigneten Stellen wieder aufgegriffen werden.

---

sich mit der Frage der Koalitionsbildung von politischen kollektiven Akteuren mit unterschiedlichen Nutzenfunktionen (soziale Sicherheit, Vollbeschäftigung, Volkseinkommen, Inflationsrate etc.) im parlamentarischen Legitimationsbeschaffungszusammenhang unter der Bedingung makroökonomischer trade off-Beziehungen beschäftigen kann. Vgl. auch *Seidel* (1992), S. 35ff.

[138] Die Menschen werden hier nicht nur als „homo consumens", sondern auch als „homo politicus" (mit Präferenzen über Fragen der Organisation des Gemeinwesens) und als „homo sociologicus" („Normen spielen eine Rolle") verstanden.

[139] Auch im Falle der EG-Integration ist zu fragen, ob und inwieweit der Integrationsprozeß etwa dem Pareto-Kriterium oder dem spezifischen Unterfall des Rawls-Kriteriums genügt. Das Pareto-Kriterium bewertet bekanntlich den Übergang von einem gesellschaftlichen Zustand A in einen anderen Zustand B danach, ob in B gegenüber A eine Person zumindest besser gestellt ist im Nutzenniveau, ohne daß dadurch eine andere Person schlechter gestellt wird. Das Rawls'sche Wohlfahrtskriterium würde bei ungleicher Ausgangsverteilung lauten: Immer erst den schlechtest gestellten Menschen in seinem Nutzenniveau verbessern (dadurch ist jede Rawls-Verbesserung auch eine Pareto-Verbesserung, aber nicht jede Pareto-Verbesserung ist auch zugleich eine Rawls-Verbesserung), außer es ließe sich für alle Beteiligten/Betroffenen plausibel zeigen, daß sich die Besserstellung des ohnehin schon besser gestellten Menschen auf das Nutzenniveau des relativ schlechter gestellten Menschen als wirksam positiv definieren läßt.

[140] Dabei geht es nicht um die Analyse der Raumordnungspolitik in den Staaten der EG (vgl. *Wettmann/Nicol* 1981), sondern um die Politik der EG (vgl. auch – neben *Kommission* 1991a und *Knapp* 1993 – *Malchus* 1982 und neuerdings insbesondere *Hébrard/Treuner* 1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Interpretation der Strukturfonds als „institutioneller Kern" der Problematik

Zunächst muß der gesamte Bereich des Europäischen Arbeits- und Sozialrechts[141] ausgegrenzt werden (es gibt zwar Zusammenhänge mit Fragen funktionaler Voraussetzungen des Integrationsprozesses, aber sie stehen nicht im Mittelpunkt der Problematik der räumlichen Wohlstandsunterschiede). Ebenso abgegrenzt werden darf die EG-Armutsbekämpfungspolitik[142], wenn auch gerade das Problem der Armut[143] sozialgeographisch bzw. im Sinne sozialempirischer Indikation räumlicher Wohlstandsunterschiede zum Thema gehört. Die armutsbezogene Politik der EG ist aber (allein budgetär) bislang weitgehend bedeutungslos.[144]

Stattdessen betrachtet die folgende Analyse die Politik der Strukturfonds als „institutionellen Kern" der sozialpolitisch relevanten regionalen Entwicklungspolitik der EG. Damit zentriert die Darstellung die Analyse auf den Regionalfonds (EFRE)[145] und auf den Sozialfonds (ESF)[146], obwohl Strukturpolitik in Verbindung mit regionalen Entwicklungsaufgaben in der EG-Haushaltspolitik breiter gefächert ist.[147] Auf die Frage möglicher Zielkonflikte mit anderen (implizit auch raumwirksamen) EG-Politikfeldern – etwa der GAP – ist später nochmals zurückzukommen (vgl. Kapitel III.2.f)).

b) Interpretation der Leitbildimplikationen des „institutionellen Kerns"

Sozialpolitisch interessiert nicht nur der ESF. Er folgt im Titel VIII EGV zur Sozialpolitik (nun erweitert um Fragen der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Jugendpolitik) den „Sozialvorschriften" (die Kapitel 1 darstellen) als Kapitel 2.[148] Interessant ist – zumindest mittelbar – sozialpoli-

---

[141] *Mäder* (1992).

[142] *Breckner* (1992).

[143] *Room/Henningsen* (1990).

[144] *Kommission* (1992).

[145] Zum Überblick *Schoneweg* (1991).

[146] *Soziales Europa* (1991).

[147] Zu denken ist an das „Integrierte Mittelmeerprogramm" oder an Sonderprogramme zur industriellen Entwicklung in Portugal. Ferner interessieren die Kreditinstrumente etwa der EGKS oder der EIB. *Kommission* (1987); *Soziales Europa* (1990). Zur EIB vgl. auch kritisch *Heinemann* (1993).

[148] Der Sozialfonds ist gemäß Art. 123 EGV nunmehr auch verknüpft mit Fragen der Förderung beruflicher und räumlicher Mobilität der Arbeitskräfte und ihrer Anpassung an industrielle Wachstumsprozesse und Veränderung der Produktionssysteme durch berufliche Bildung und Umschulung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tisch der gesamte Strukturfonds (hier nun auf der Grundlage seiner letzten Reform von 1988[149]). Seine Zielstruktur und die Verknüpfung der Einzelfaktoren geht aus dem nachstehenden „Kasten 1" hervor.

Demnach widmet sich der ESF originär sozialpolitischen Zielen (wobei auch frauenspezifische Lebenslageaspekte explizit berücksichtigt werden), arbeitet aber auch bei den regionalpolitischen Zielen mit.

Hinzu kommen mit dem EGV nunmehr auch die raumordnungs- und regionalwirtschaftlich interessanten Aspekte[150] des Kohäsionsfonds[151] (gemäß Art. 129c EGV) im Titel XII („Transeuropäische Netze") sowie im Art. 130d EGV. Quantitativ sind folgende (vgl. Tabelle 1) Ausstattungstrends festzuhalten:

1. Der Anteil der Mittel für strukturpolitische Maßnahmen am EG-Budget soll deutlich von 30.8% (1993) auf 35.7% (1999) steigen.
2. Die Mittel der Agrarausgaben von 50.9% sollen auf 45.7% zurückgehen.

An den absoluten Zahlen läßt sich ablesen, daß auf der Basis der Haushaltsplanung 1989 für die Zeit 1988 - 93 (in Preisen von 1988) 58.3 Mrd. ECU für die Strukturfonds vorgesehen waren.[152] Wendet der EG-Haushalt 1992[153] rd. 35 Mrd. ECU (in Preisen von 1992) für den EAGFL auf (plus 1.5 Mrd. ECU infolge der deutschen Wiedervereinigung), so belaufen sich die Strukturfonds auf rd. 18 Mrd. ECU. Die Gesamtsumme der EG-Haushaltsmittel beläuft sich auf 66.5 Mrd. ECU. Die Strukturfonds wurden infolge der Deutschen Einigung um 3 Mrd. ECU (1991 - 93) aufgestockt. Zur Zeit werden Entscheidungen getroffen, die Strukturfonds – einschließlich der Fondsmittel für Ostdeutschland – erneut deutlich zu erhöhen. Der relative Anteil der Strukturfonds an dem EG-Gesamthaushalt steigt also, ebenso deutlich die absoluten Größen.

Entscheidend ist jedoch zunächst – da hier noch keine Bewertung der Wirkungsweise vorgenommen werden soll (Kapitel III.2.e)) – die Zielkonzeption, die mit der Strukturfondspolitik verknüpft ist. Nicht zuletzt durch

---

149 *Kommission* (1989a).

150 *Knapp* (1993). Die EG-Kommission strebt mit ihrem „Leitfaden" (Kommission 1991a) keine Gemeinschaftskompetenz an; allerdings ist eine gewisse Koordinierung zunehmend als Integrationsfaktor anzusehen. Hierbei sind vor allem die Ziele polyzentrischer Raumnutzung und dezentraler Konzentration genannt bzw. relevant.

151 Der Fonds gilt für Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 90% des EG-Durchschnitts. Gefördert werden Verkehrsnetze- und Umweltinvestitionen. Zunächst war der Fonds an die Erfüllung der Konvergenzkriterien der WWU geknüpft; eine Entkoppelung zeichnet sich aber ab, wenn der WWU-Zeitplan modifiziert werden sollte. Das Volumen liegt für 1993 - 99 bei 15 Mrd. ECU und wird vor allem G, Irl, P und E zufließen. vgl. kritisch auch *Diekmann/Breier* (1993).

152 *Franzmeyer* (1993), S. 88 (Tabelle 1).

153 *Deffaa* (1992); *Stahl* (1992); *Schmidhuber* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kasten 1: Zielstrukturen der Strukturfonds

Ziel Nr.1: Förderung und strukturelle Anpassung unterentwickelter Regionen (EFRE, ESF, EAGFL-A); Basis: Regionen der NUTS-Ebene II.

Ziel Nr.2: Hilfe zur Veränderung von Regionen mit niedergehenden Industrien (ESF, EFRE); Basis: Regionen der NUTS-Ebene III.

Ziel Nr.3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (ESF).

Ziel Nr.4: Förderung der beruflichen Eingliederung junger Menschen (ESF).

Ziel Nr.5: Agrarpolitische Ziele.
- Ziel Nr. 5a: Anpassung von Agrarstrukturen (EAGFL-A).
- Ziel Nr. 5b: Förderung der Entwicklung ländlicher Regionen (EAGFL-A, ESF, ERFE).

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; ESF: Europäischer Sozialfonds; EAGFL-A: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung.
Die indikative Definition der Zielregionen soll hier nicht referiert werden. Die Ziel-1-Regionen z.B. definieren sich über ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75% des EG-Durchschnitts.

Tabelle 1

Finanzielle Vorausschau der EG 1993 - 1999[154]

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agrarleitlinie	50.9	50.2	49.3	48.3	47.5	46.6	45.7%
Strukturpolitische Maßnahmen	30.8	31.3	32.4	33.2	34.0	34.9	35.7
- Kohäsionsfonds	2.2	2.5	2.8	3.0	3.2	3.1	3.1
- Strukturfonds u. andere Maßnahmen	28.6	28.8	29.6	30.2	30.8	32.0	32.6

[154] Quelle: *Nienhaus* (1993), S. 35; Zahlen in % der Mittel für Verpflichtungen insgesamt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Einbettung in den EGV – Titel XIV („Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“: Art. 130a - 130e EGV) – erweist sich diese Kohäsionspolitik[155] der Konzeption einer „räumlichen Sozialpolitik“ – sofern man sie für wissenschaftskonzeptionell begründbar hält – sehr verwandt, da sie einerseits konzeptionell-instrumentell einer regionalen Wirtschaftspolitik gleichkommt, zugleich aber in ihrer Zielgruppenspezifizierung unmittelbare sozialpolitische „Logik“ aufweist. Bei dieser Einschätzung ist aber nochmals an die kritischen Reflexionen (vgl. vor allem Abschnitt I.) über das Verhältnis von Gesellschaftspolitik, Sozial- und Wirtschaftspolitik in metatheoretischer und daher in wissenschaftssystematischer und daher konzeptioneller Hinsicht zu erinnern. Es darf an das mögliche, d.h. durchaus vertretbare Argument erinnert werden, daß Sozialpolitik nicht nur an der Lebenslagenverteilung unmittelbar (zielorientiert) ausgerichtet ist, sondern sich dabei auch ebenso unmittelbar an die Person – wenn auch in oftmals typischer Weise – wendet. Der EFRE konzentriert sich auf die Förderung von Infrastruktur und auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des privaten Sektors; der ESF konzentriert sich auf die Problematik der Langzeitarbeits- und Jugendarbeitslosigkeit sowie der Humankapitalförderung. Durch die Konzentration der Mittel (vgl. Kapitel III.2.e)) auf Regionen mit Entwicklungsrückstand, mit rückläufiger industrieller Entwicklung und auf bestimmte ländliche Gebiete weist diese Politik eine raumordnerische Dimension auf. Nicht zuletzt aufgrund des Interesses der EG an „urban crisis“-Probleme (etwa: bevölkerungswachsende, industriell aber schrumpfende Hafenstädte) bemüht sich die EG-Politik um deglomerative Prozesse. Die raumordnerischen Leitlinien der EG bestätigen diese Interpretation. Der EG geht es – soll-typisch – um eine ausgewogene Nutzung des Raumes. Mit der Ausbildung und Entwicklung[156] punkt-axialer Raum- und Siedlungsstrukturen können Entwicklungs-, Bündelungs-, Erschließungs- und Ordnungseffekte auf den Raum und seine teilräumlichen Entwicklungspotentiale induziert werden; die Zielbeziehungen zu Fragen des ökologischen Ausgleichs, der landschafts- und naturpflegerischen Agrarökonomik und Erholung sind einzubeziehen.[157]

---

[155] *Glaesner* (1990).

[156] Zur Erklärung nachfolgender Konzeptionen vgl. *Akademie* (1982).

[157] Angesprochen werden könnte hier der implizite Finanzausgleichseffekt. Dies betrifft die gesamte Finanzstromanalyse der EG hinsichtlich der Frage nach der Einteilung der EG in Nettoempfänger- und Nettozahlerstaaten (zur Empirie vgl. auch AUME/NIESR 1992, S. 134; *Begg/Mayes u.a.* 1992, S. 39ff.; zu den Kosten der Verringerung der Unterschiede der Ziel-1-Regionen vgl. dort S. 110 (Tabelle 6)). Diese Diskussion wirft ferner Fragen nach der Gestaltung des Einnahmesystems auf sowie Fragen nach der Bildung eines verwendungszweckunabhängigen allgemeinen Finanzausgleichssystems. Auf diese Problemkreise soll und kann hier nicht vertieft eingegangen werden. Vgl. *Seidel* (1992); *Malchow* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die institutionellen Voraussetzungen einer derartigen leitbildorientierten EG-Raumentwicklungspolitik werden erst später (Kapitel III.2.d)) anzusprechen sein und zwar vor dem Hintergrund einer Interpretation des „Realtypus" (III.2.c)).

c) Die EG-Regionalpolitik als Realtypus (I): Politische Kompensation integrationsbedingter „sozialer Kosten"

Die Darstellung kann hier Überlegungen aus Kapitel III.1.c) aufgreifen. Realtypologisch betrachtet ist die Strukturfondspolitik nicht frei von integrationspolitischen Motiven: Sie dient der Kompensation integrationsbedingter „sozialer Kosten", die infolge der Integration ungleich entwickelter Wirtschaftsräume entstehen und interpretierbar sind als Kosten einer Phase der Divergenzgefahr vor Erreichen eines Umkehrpunktes zur „polarization reversal"-Phase integrierter Räume. Daher sind zwei ökonomische Sachzusammenhänge anzusprechen:

1. Spezifika mediterraner Ökonomien (III.2.c)(1));
2. „Funktionale Äquivalente" zum nominalen Wechselkurs und zur verstärkt eingeschränkten nationalen Geld- und Finanzpolitik der Staaten einer WWU (III.2.c)(2)).

(1) Das „Kompetenzgefälle" in der EG als sozio-ökonomisches Strukturgefälle

Die angesprochene „Zwei-Phasen-Theorie" könnte vor allem in Zusammenhang gebracht werden mit dem Fall, daß zwei Wirtschaftsräume mit deutlichem Entwicklungsgefälle integriert werden. Die sich integrierenden Räume bringen unterschiedliche „Kompetenz" ein[158], d.h. unterschiedliche sozio-ökonomische Voraussetzungen und damit unterschiedliche Chancen, erfolgreich auf den asymmetrisch wirkenden Anpassungsdruck der Integration zu reagieren. Dieses (asymmetrisch verteilte) länder- oder regionenspezifische Reaktionspotential (coping-Ressourcen) stellt ein internationales (inter-regionales) Handlungskompetenzgefälle dar. In diesem Sinne resultiert die Kompetenz der mediterranen Volkswirtschaften aus ihrem semiperipheren Status.[159] Mit Semi-Peripheralität ist ein Status der internationalen Entwicklungsabhängigkeit gemeint. Die Strukturmerkmale, die Portugal und Griechenland (und Süd-Italien) – Spanien hat sich am deutlichsten „modernisiert"[160] – in diesen Integrationsprozeß einbringen, kennzeichnen

[158] *Röpke* (1980).

[159] *Merkel* (1990).

[160] Vgl. u.a. *Nohlen/Hildenbrand* (1992); vgl. auch *Hommel* (1992). Vgl. ferner *Führer-Ries* (1991). Hier könnte sich wiederum die entwicklungstheoretische Rele-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„partielle Unterentwicklung". Sie sind im nachstehenden „Kasten 2" aufgeführt.

„Wirtschaftsdualismus" und abhängige Entwicklung sind kennzeichnend. Weltwirtschaftsgeographisch gesehen nehmen mediterrane Ökonomien daher partielle Züge semi-peripherer Regionen an. Raumordnerisch betrachtet weisen diese Länder in der Regel mono- bis duo-zentrische großräumige Agglomerationsmuster (mit ausgeprägten sozialen Kosten der Ballung und der sozialen Entleerung ländlich-peripherer Räume) sowie eine stark ausgeprägte Städtehierarchie (etwa: primate city-Muster) auf.

Kasten 2: Strukturelemente partieller Unterentwicklung

Technologische Abhängigkeit - Schwäche des Kapitalgütersektors - Geringe Durchstrukturierung des Produktionsapparates in horizontaler und vertikaler Hinsicht - Geringe sektorale Kohärenz - Abhängigkeit der realen Einkommensentwicklung von ausländischen Direktinvestitionen, Tourismus und Handel - Defizitstatus in der transnationalen Kapitalzirkulation - Umfassendes arbeitsintensives Segment der Volkswirtschaft - Überproportionierung des Agrarsektors (mit Unterbeschäftigung und suboptimalen Betriebsgrößen bzw. -typen) - Partiell nicht-modernisierter Dienstleistungssektor.

Detailstudien[161], die den Differenzen zwischen P, E, G und Süd-I gerecht werden, lassen sich hier nicht referieren. Eine Fülle von (auch neuerer) Studien liegen vor. Im Vergleich[162] zu Portugal[163] zeigt die Entwicklung von Griechenland[164] die unterschiedlichen Entwicklungschancen, wenn die politischen und sozio-kulturellen bzw. sozialstrukturellen Variablen[165] entwicklungsungünstig sind. Griechenland hat – angesichts seiner Importwellen und Leistungsbilanzdefizite – außerordentlich zu kämpfen mit politischen Instabilitäten und Unsicherheiten, mit Klientilismus, Nepotismus etc. Infolge der volkswirtschaftlich, wirtschaftsgeographisch und gesellschaftspolitisch ungünstigen Ausgangsbedingungen ist die Erfolgsbilanz der Integration Griechenlands in den europäischen Wirtschaftsraum mit seinen hochentwikkelten Zentren kontrovers: Zumindest ermöglichen die U-förmigen Hypo-

vanz der Neo-Korporatismus-Theorie zeigen, da Formen der sozialpartnerschaftlichen und somit sozial befriedeten Einkommensfindung sich auswirken als positive Langfriststandortfaktoren.

161 Vgl. auch *Bliss/Macedo* (1990).

162 *Axt* (1992).

163 Zu Portugal u.a. *Eichner De Lemos Lisboa* (1989).

164 Vgl. auch *Macheras* (1988); grundlegend im Überblick auch *Lienau* (1989).

165 Vgl. insgesamt auch *Gabriel* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

thesen differenzierte Progosen unter Berücksichtigung von Persistenzaspekten, kumulativen Dynamiken und Umkehreffekten.

(2) Vom Binnenmarkt zur WWU. Nationale Politikspielräume und transnationale Kompensationen

Eine WWU[166] setzt Konvergenz der Wirtschaftspolitiken der Unionsmitglieder voraus; sie kann durch eine zentrale europäische Geldpolitik erzwungen werden. Wenn die sich integrierenden Wirtschaftsräume allerdings ein strukturelles Entwicklungsgefälle aufweisen, dann können – über einen politisch problematischen Zeitraum hinweg – asymmetrische Anpassungskosten entstehen.[167]

Zunächst fällt in einer WWU der nominale Wechselkurs als Anpassungsinstrument fort. Zwar haben intra-staatliche Teilräume keinen eigenen Wechselkurs, doch die jeweils dort angesiedelten Sektoren bzw. Betriebe werden natürlich indirekt in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit vom nationalen Wechselkurs betroffen. Allerdings ist der Einfluß des nominalen Wechselkurses auf die realen Wechselkursentwicklungen umstritten; der Zusammenhang hängt – mikroökonomisch gesehen – von der Anpassungsgeschwindigkeit der (korporativen) Akteure ab (Reallohnrigidität: Preis- und Arbeitslosigkeitselastizität der nominalen Löhne). Auch kann argumentiert werden, daß die These, wachstumsinduzierte Importentwicklungen und eine daraus resultierende Außenwirtschaftsproblematik wie im Fall Griechenlands (wenn der Weltmarktanteil nicht gesteigert werden kann und die Preise im Inland nicht langsamer wachsen als im Ausland) zwängen zu einer wiederholten Wechselkursreduzierung, zweifelhaft sei. Andere Faktoren – die jedoch gerade im theoretischen Zusammenhang mit regionalen Entwicklungspolitikproblemen stehen (!) – mögen für die Harmonisierung von Wachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht relevant sein: F&E-Politik, Tarifpolitik, Managementkompetenzen der Unternehmen usw. Hält man die Manipulation des nominalen Wechselkurses also für kein geeignetes Instrument, so entscheidet die angebotsseitige Modernisierung der Volkswirtschaft über ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. Letztlich hängt die Beschäftigung auch in der offenen Volkswirtschaft so wieder vom Reallohnniveau ab.[168] Wenn die Mundellsche Theorie des optimalen Währungsraumes in der EG von begrenztem Interesse ist, da die Migra-

---

[166] *Emerson u.a.* (1991).

[167] *De Grauwe* (1991), S. 18.

[168] Die korporatismustheoretischen Implikationen sind aber mit der Diskussion der „hump-shape"-Hypothese (zwischen Reallohnniveau und Zentralisierungsgrad der Lohnfindung besteht kein linearer, sondern ein „höckerförmiger" Zusammenhang) offener geworden. Vgl. dazu auch *Sesselmeier* (1992), S. 148ff., 163ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsneigung zu schwach ausgebildet ist, so könnte der optimale Währungsraum durch die hinreichende Flexibilität der Reallöhne definiert werden.[169] Ist Migration gering, die Löhne aber höchst flexibel, so strömt Kapital auch in die Peripherie. Die Gefahr der „Mezzogiornoisierung" wäre gebannt.

Diese Argumentation kann problematisiert werden. Unterstellt man durchaus (langfristig) senkrechte Phillips-Kurven, so ist es kritisierbar, die Fragen der Angleichung regional unterschiedlicher „natürlicher Arbeitslosenquoten" im integrierten Wirtschaftsraum ausschließlich über das Reallohnniveau (und über Organisationsformen der Lohnfindung sowie über die Arbeitsregulation) zu definieren. Erneut darf auf die regional- und infrastrukturbezogenen Modernisierungs- und Integrationsdeterminanten verwiesen werden: Humankapitalbildung und Verfügbarkeit lokaler Qualifikationspotentiale, (zentralörtliche) Siedlungsstruktur mit Wachstumspoleffekten, Verkehrsnetze (mit punkt-axialer Konzeption), Ausbildung produktionskomplementärer Tertiärwirtschaft, F&E-Intensität usw.

Wenn die Flexibilisierung der Reallöhne sozialökonomisch kontrovers (so ist kontrovers, inwieweit sich Arbeitslosigkeit überhaupt vom Geschehen auf den Arbeitsmärkten her bestimmt, oder ob sie nicht vielmehr von den Entwicklungen auf den Güter- und/oder Finanzmärkten bestimmt wird) ist, ihre Machbarkeit soziologisch fraglich und politisch umstritten ist, so stellt sich die Frage nach „funktionalen Äquivalenten" im Sinne politischer Kompensationsmechanismen für integrationsbedingte „soziale Kosten", da die Integrationsakteure asymmetrisch betroffen sind von den Anpassungsschocks. Hinzu kommt ja der Politikkonvergenzbedarf der Integrationspartner. In diesem Zusammenhang könnte argumentiert werden, daß gerade die strukturschwachen Länder einen „Inflationsbias" (zur Sicherstellung von Arbeitslosenquoten, die unterhalb des Niveaus der „natürlichen Quote" liegen) aufweisen. Der parlamentarische Legitimationszwang (die institutionellen Unterschiede in den politischen Systemen hier einmal vernachlässigt) dränge die Regierungen dazu, die makroökonomische Politikperformanz aus Angst vor Reputationsverlust zu gestalten. Natürlich läßt die kognitive Dimension des politischen Prozesses (Interaktion Wähler-Politiker-Medien etc.) hier viele Entwicklungsoptionen offen; aber diese Grundüberlegungen der ökonomischen Theorie der Politik beleuchten ein prinzipielles Problem der WWU: Der Zwang zur restriktiven Haushaltspolitik führt dazu, daß makroökonomische trade offs zunehmend weniger national definiert werden können. Die Regierbarkeit eines Landes verändert sich somit im Kontext einer WWU: „Bürgerliche" und „sozialistische" Parteien (mit unterschiedlichen Nutzenfunktionen) müssen sich anpassen und können das „politisch Machbare" (Koalitionsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Verlustfunktio-

[169] *Matthes* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen) nur in veränderter Weise mit dem „makroökonomisch Machbaren" in Einklang bringen. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich die Debatte um Kompensationsmechanismen integrationsbedingter „sozialer Kosten" ab. Zentral dürfte hierbei die Frage nach einem Intra-EG-Finanzausgleich sein. In einer verwendungszweckgebundenen Weise liegt ein Finanzausgleichseffekt ja auch im Rahmen der Strukturfondspolitik vor. Auf diese Strukturfondspolitik und ihr „institutionelles Arrangement" soll sich nun die nachfolgende Analyse konzentrieren (III.2.d)(1) und III.2.d)(2)), damit eine allererste regionalentwicklungswirtschaftliche und makroökonomische Bewertung eingeleitet werden kann (III.2.e)).

d) Die EG-Regionalpolitik als Realtypus (II): Das „institutionelle Arrangement" der Strukturfondspolitik und seine Politik-Effizienz

Einige Ausführungen zum „institutionellen Arrangement" der Strukturfondspolitik (Organisation und Durchführung etc.) sollen nun formuliert werden, ohne sich jedoch in Details zu verlieren. Vor diesem Hintergrund können dann auch erste Anmerkungen zur Beurteilung der Politik-Effizienz gemacht werden.[170]

(1) Subsidiarität und „Vergemeinschaftung"

Die Kategorie der Subsidiarität[171] ist nunmehr auch namentlich im EGV (Art. 3b) aufgenommen worden. Diese Kategorie hat einige Affinitäten zum Föderalismus-Problem (Kapitel III.2.d)(2)), ist aber staats- und verfassungsrechtlich damit nicht identisch.[172] Der EGV, insbesondere auch relevante Passagen des Abkommens und des Protokolls zur Sozialpolitik, die mit Verweis auf das „Organprinzip" dem EGV angefügt sind, sollen hier nicht näher diskutiert und die diesbezügliche Kontroverse auch nicht weiter dokumentiert werden. Allgemein läßt sich sagen, daß die (schwierige) Aufgabe der Operationalisierung und Justiziabilität der „Leerformel" Subsidiarität politikfeldspezifisch und zeit-raum-gebunden ist.

Eng zusammenhängend mit Fragen nach der integrationstheoretischen[173] Charakterisierung der EG-Ebene (Supranationalität, zwischenstaatliches

---

[170] *Bursig* (1991); *Ridinger* (1992); *Waniek* (1992); *Hahneklaus* (1991); *Franke* (1989); *Kommission* (1993); *Vanhove/Klaassen* (1987).

[171] Vgl. auch den Beitrag von *Kleinhenz* (in diesem Band).

[172] *Stewig* (1992).

[173] Zugleich knüpfen sich hier Fragen hinsichtlich der „Demokratiedefizite" an, die hier gar nicht andiskutiert werden können (u.a. *Wieland* 1992). Diese Fragen stehen auch nach dem EGV und seinen verfahrensrechtlichen sowie institutionellen Neuerungen zur Erzeugung von Rechtsmaterien zur kritischen Diskussion an. Vgl. auch *Nentwich* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Macht-Gegenmacht-System bzw. Netzwerk – oder was?) betrifft die Subsidiaritätsformel die Kompetenzaufteilung auf verschiedenen Politikebenen und verweist somit wieder auf die europäische wie nationale Affinität des Problems zur Föderalismusproblematik.[174] Für die Sozialpolitik insgesamt, insbesondere aber (vgl. Kapitel III.2.d)(2)) für die Politik der Strukturfonds zeichnet sich die Bildung einer „gemischten" Politikebene (vgl. dazu das nachstehende Schaubild 4) ab, auf der sich nationale und EG-Interessen[175] (Gemeinschaftsinteressen in bezug auf die Förderung gelingender Integration) „bündeln". Diese Bündelungsthese läßt sich durch teleologische Interpretation des EGV rechtswissenschaftlich stützen. Daraus resultiert keine „Vergemeinschaftung" (Übergabe nationaler Politikkompetenz an die EG-Ebene als supranationale Ebene), sondern ein Koordinationsbedarf. Um den außerordentlich kontroversen Charakter der diesbezüglichen Diskussion zu verdeutlichen, sei auf die Auffassung von Abromeit[176] hingewiesen. Abromeit schätzt die Institutionenentwicklung der EG sehr kritisch ein. Sie postuliert ein Gemengelage aus bürokratischem Herrschaftsmodell und politikverflochtenem dezentralen Einheitsstaat. Für Abromeit ist dies eine Reaktion auf die große sozio-ökonomische Heterogenität innerhalb der EG. („Echter") Föderalismus verträgt nur ein bestimmtes (so gesehen: föderalismusoptimales) Ausmaß an Heterogenität und ist ihr Ausdruck. Zu hohe Heterogenität führt zur Zentralstaatlichkeit, ausgeprägte (man müßte sagen: politisch gewollte) Homogenität zu politikverflochtener dezentraler Bundesstaatlichkeit. Hier taucht ein weiterer inverser U-Kurven-Zusammenhang auf.

Im Prinzip läuft diese koordinationsorientierte Bündelung – insbesondere aus deutscher Sicht – auf eine Komplexitätssteigerung der föderalen Politikverflechtung hinaus. Die Erkenntnisse der diesbezüglich einschlägigen Diskussion der Vor- und Nachteile eines „kooperativen Föderalismus" ließen sich hier heranziehen.

Damit kommen die Diskussionszusammenhänge einer „optimalen" Föderalstruktur wieder in Sicht. Hieran entzündet sich ein großer Teil der Debatte über die Durchführungsbestimmungen der EG-Strukturfondspolitik, die für die Analyse der Politik-Effizienz der (realtypologisch, nicht der solltypologisch definierten) regionalen Entwicklungspolitik institutionell ausschlaggebend sind.

---

[174] *Eser* (1991).

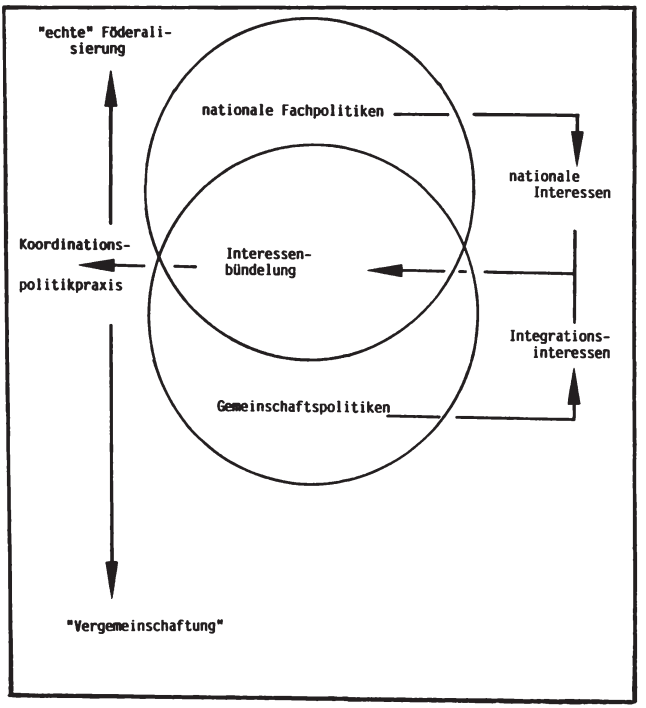
[175] Wie schon gesagt: Den EG-Interessen kommen institutionell nicht unbedingt der Status einer Supranationalität zu.

[176] *Abromeit* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 4

Interessenbündelung[177]



(2) Föderalismus und „Gemeinschaftliche Förderkonzepte"

Seit der Reform der Strukturfonds von 1988[178] ist die regionale Entwicklungspolitik vorherrschend programmorientiert. Dabei wird die Mitfinanzierung (gestaffelte Kofinanzierung) von einzelnen Projekten durch nationale Regionalentwicklungspläne ersetzt. Auf der Basis der „partnerschaftlichen"[179] Zusammenarbeit aller Akteursebenen (EG-Kommission, Zentral- und Regionalbehörden der Staaten, aber auch der Sozialpartner) werden mehrjährige (3 - 5jährige) „Gemeinschaftliche Förderkonzepte" (GFK) aufgestellt, die als Entwicklungsschwerpunkte in der Regel durch operationelle Programme abgewickelt werden. Diese GFK werden durch programmbe-

[177] Quelle: Angelehnt an *Platzer* (1992), S. 64.

[178] *Kommission* (1989a, 1993).

[179] Vgl. neuerdings auch *Poth-Mögele* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gleitende Evaluierungen analysiert. In den GFK fließen regionale Pläne (mit Bezug auf die Ziele Nr. 1, 2 und 5b der Strukturfondspolitik) sowie nationale (sektorale) Pläne (Ziele Nr. 3 und 4) ein.[180] Auch Globalzuschüsse und innovative Maßnahmen sind innerhalb der Durchführungsbestimmungen der Strukturfonds möglich. Eine Zusammenarbeit mit der EIB ist vorgesehen und wird praktiziert. Die GFK werden durch spezifische Maßnahmen der EG-Kommission in Form von sog. „Gemeinschaftsinitiativen" ergänzt.

Aus bundesdeutscher Sicht kommt das neue Prinzip der „Partnerschaftlichkeit" unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips den Ideen der ökonomischen Theorie des Föderalismus näher.[181] Bei Ländern mit unitarischer Staatsverfassung fehlen allerdings nachgeordnete staatliche Ebenen mit eigenen Kompetenzen und Finanzhoheiten (unitarische Systeme können sich zwar hinsichtlich der Politikimplementation dezentralisieren; dies ist aber nicht identisch mit einer Föderalstruktur).

Die „Logik" der GFK ist nicht frei von Filterprozessen in der Interessenfindung. Diese Filtereffekte sind aber wohl im Sinne der Bündelungsthese (vgl. oben in Kapitel III.2.d)(1)) integrationspolitisch gewollt.

Die Frage nach der Politik-Effizienz im Sinne einer Minimierung der Transaktionskosten wie auch der regionalen Präferenzkosten (als Aufgabe der Findung „optimaler" Föderalstrukturen) ist im empirisch-operationalen Sinne wohl kaum präzise und eindeutig möglich (weil es eine Fülle verlaufsspezifizierender Determinanten der Transaktions- und Konsensfindungskosten gibt). Stattdessen seien einige Bemerkungen hinsichtlich regionaler Mittelkonzentration und makroökonomischer Relevanz formuliert, aus denen heraus sich zumindest indirekt und ansatzweise erste Plausibilitätsüberlegungen anschließen lassen.

e) Regionale Mittelkonzentration und makroökonomische Relevanz

Eine sozialökonomische Bewertung bzw. Beurteilung der Strukturfondspolitik steht vor außerordentlichen Problemen. Einzelfallstudien wären (allein aufgrund ihrer Konkretion) sinnvoll, sind bislang aber nicht zusammengestellt worden. Ihre Aggregation zur (regionalisierten) makroökonomischen Beurteilung steht damit aus.

Die Strukturfonds nach der Reform von 1988 (die Programme liefen 1989 an und dauern 3 bis 5 Jahre) sind zeitbedingt noch nicht umfassend

---

[180] *Kommission* (1989a), S. 28.

[181] Mit dem EGV wurden auch die „Regionalausschüsse" geschaffen. Ihre Bedeutung wird sehr kontrovers eingeschätzt, allgemein herrscht ein Skeptizismus vor. Die Ausschüsse haben nur beratende Funktion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu beurteilen. Sicherlich wird sich sagen lassen können, daß das ältere System weniger dazu geeignet war als das neue, um regionale Wohlstandsunterschiede zu reduzieren.[182] Die Mittel sind zunehmend auf weniger verstreute Teilräume konzentriert und in ihrem Umfang ja auch deutlich angehoben worden. Ein signifikanter Finanzausgleichseffekt zwischen reicheren und ärmeren Regionen ist damit verbunden. Kritisch muß aber herausgestellt werden, daß intraregionale trickle down-Probleme mit einer derartigen Förder- und Ausgleichspolitik nicht ausgeschlossen sind. Eine in ihrem durchschnittlichen Wohlstand gewachsene Region kann nun größere intraregionale Einkommens- und somit Lebenslagendifferenzen aufweisen. Auf die Idee einer personengebundenen Sozialpolitik bezogen heißt dies erneut, daß eine „gute" (regionale) Wachstumspolitik nicht automatisch auch die „beste" Sozialpolitik ist. Durch die – oben angesprochene – Partnerschaftlichkeit und durch die Filterungsfunktion der EG-Kommission (im Sinne integrationsorientierter Gemeinschaftsinteressen) gehen den Definitionen der Förderregionen sozio-ökonomische Problemlageanalysen voraus, die die Fördergebiete an Gemeinschaftsdurchschnittswerten von Indikatoren wie Pro-Kopf-Einkommen, Modernitätsgrad der Wirtschaftsstruktur und Arbeitslosigkeit knüpfen.

Wie das nachfolgende Schaubild 5, das an der Lorenzkurven-Methodik orientiert ist, zeigt, konzentrieren sich die Mittel der Regionalpolitik zunehmend (1986 - 87 im Vergleich zu 1989 - 90) und wirken somit als Transferströme dem Einkommensgefälle in der EG entgegen.

Die Konzentration der Mittel wird auch in einer Untersuchung von Tondl[183] bestätigt. Auf die Details dieser Untersuchung kann hier nicht näher eingegangen werden. Herausgestellt werden darf aber die Kritik, die ESF-Mittel würden die Ziel-Regionen außerhalb der Ziel-1-Förderprogramme zu wenig fördern und damit den dortigen Beschäftigungsproblemen nicht gerecht werden. So werden B, DK und NL im Vergleich zu den Beschäftigungsproblemen in Irl, G und P benachteiligt. Dies zeigt sich im Schaubild 6.

Die makroökonomischen Effekte der Strukturfonds sind weder zu übernoch zu unterschätzen. Die Fonds stellen für Länder mit weitgehendem Entwicklungsrückstand – es fallen 85% der EFRE-Mittel infolge der indikativen Planung auf die Mitgliedstaaten (ein Effekt, der die weitere Konzentration der Mittel auf Teilräume limitiert), wobei aber die meisten Ziel-1-Mittel (also der größte Teil des EFRE) E, I, P und G zugute kommen[184] –

---

[182] *Franzmeyer* (1993), S. 92.

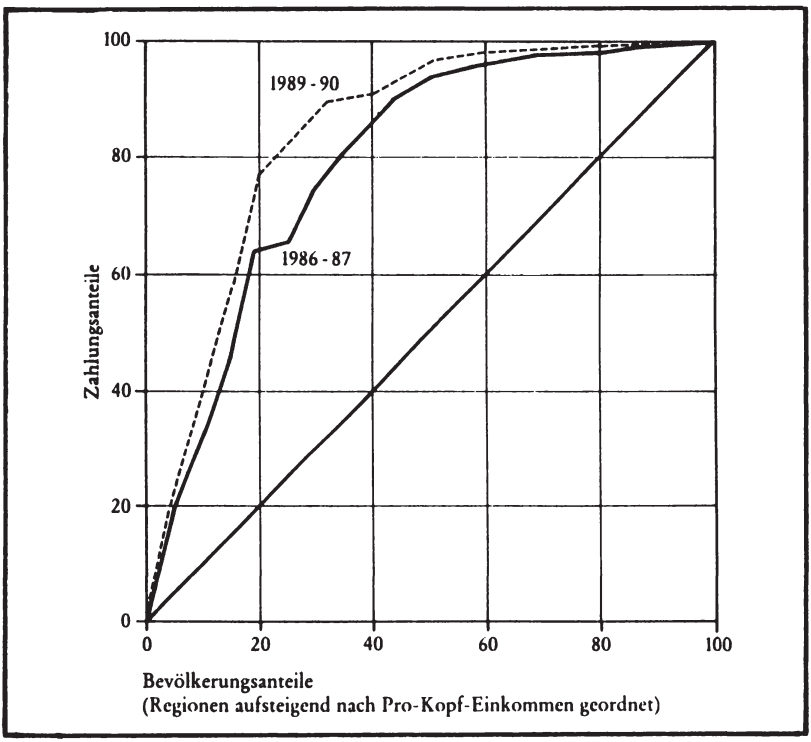
[183] *Tondl* (1993).

[184] *Europäische Wirtschaft* (1988), S. 126; *Europäische Wirtschaft* (1990), S. 37ff.; vgl. ferner *Kommission* (1991), S. 61ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 5

Regionale Konzentration der EG-Strukturfonds[185]



einen durchaus relevanten Anteil am jeweiligen BIP oder an den Bruttoanlageinvestitionen dar.[186] Schaubild 7 bringt die Zusammenhänge zur Darstellung.

So wie eine regionale Entwicklungspolitik – in ihrer infrastruktur-, humankapital- und siedlungsstrukturbezogenen Orientierung – jene regionalen Differenzen der „natürlichen Quote der Arbeitslosigkeit", die eben diesen Faktoren geschuldet sind, reduzieren helfen kann, so würden sich nunmehr auch Möglichkeiten eröffnen, regional differenzierte Grenzleistungsfähigkeiten des Kapitals anzugleichen (statt etwa durch Subventionen auf der Kurve der regionalen Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals zu wandern). In dieser „Logik" ist der EFRE aber doch primär eine Wirtschafts-

[185] Quelle: *Franzmeyer* (1993), S. 93.

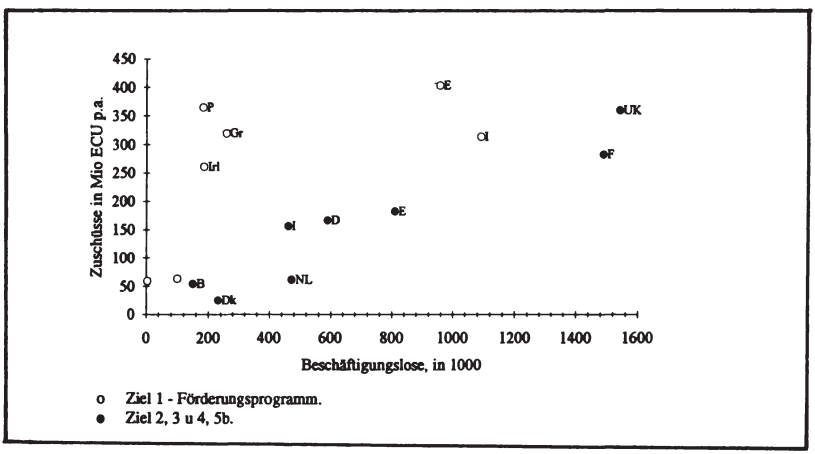
[186] *Kommission* (1991), S. 63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik, nämlich regionale Wirtschaftspolitik mit Orientierung auf Wachstum und Stabilität der Teilräume in Relation zum Gesamtraum.

Schaubild 6

ESF-Zuschüsse im Verhältnis zur Zahl der Beschäftigungslosen in Ziel-1-Gebieten und den übrigen Gemeinschaftsteilen[187]



f) Zielkonflikte mit anderen Politikbereichen, insb. der Europäischen Agrarpolitik

Der relative Anteil der Strukturfondspolitik (sowie anderer strukturpolitisch orientierter Maßnahmenbereiche) am gesamten EG-Haushalt steigt deutlich an; der „subventionierten Unvernunft" (H. Priebe) der EG-Agrarpolitik (GAP) sollen – quasi-plafondierend – budgetäre Grenzen gesetzt werden. Aber selbst dann, wenn sich die Agrargarantiefondsausgaben auf ca. 50% des EG-Haushaltes reduzieren lassen sollten, und die Strukturfondspolitik ihren Anteil schrittweise auf annäherungsweise 40% steigern könnte, fragt es sich, inwieweit die Regionalpolitik und die anderen Politikbereiche hinsichtlich der jeweiligen Raumwirksamkeiten[188] gleichgerichtet sind. Speziell für die GAP stellt sich die Frage, ob und inwieweit mit der Budgetrestringierung auch konzeptionelle Umstellungsprozesse (etwa: Marktliberalisierung in Richtung auf das Weltmarktpreisniveau infolge der GATT-Verhandlungen in Verbindung mit einer Umstellung der Garan-

[187] Quelle: *Tondl* (1993), S. 150.

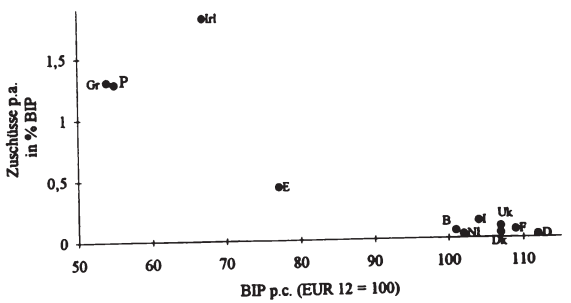
[188] *Molle/Cappelin* (1988); *Franzmeyer* (1991 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tiepreispolitik auf produktionsmengenneutrale Einkommenstransfers zur gemeinschaftlichen Abgeltung gewünschter positiver Externalitäten des Agrarsektors für die Umweltschutz- und Raumordnungspolitik) verbunden sein werden.

Schaubild 7

Zuschüsse des Strukturfonds und relatives Pro-Kopf-Einkommen[189]



BIP 1989, Zuschüsse Durchschnitt 89-91.

Eine Reihe von Studien haben die Politikfelder der EG daraufhin abgefragt, wie ihre Regionaleffekte aussehen. Insbesondere die GAP – aber auch die F&E-Politik[190] – läuft dabei signifikant dem Ziel der ausgleichsorientierten Strukturfondspolitik der EG entgegen. Dies hängt im Fall der GAP – vereinfacht gesagt – zusammen mit der kumulativ-zirkulären Kausalität, die die GAP hinsichtlich der Betriebsgrößen- und Betriebstypenstrukturwandlungen, der Produktivitätssteigerungen, des chemo-technischen Intensivierungsprozesses, der Überproduktion in Verbindung mit Marktordnungs- und Außenschutzgraden für verschiedene Produkte, die regional natürlich nicht gleichverteilt angebaut werden, auslöst.

---

189 Quelle: *Tondl* (1993), S. 145.

190 Die F&E-Intensität ist regional sehr disparitär, damit Indikator wie auch Ursache der ökonomischen Kompetenzgefälle und der Wohlstandsunterschiede von Teilräumen. Deutschland kann z.B. auf hohem Niveau sowohl F&E-Ziele wie auch andere (unmittelbarere) Wohlstandsziele umsetzen; die mediterranen Länder weisen vor allem eine Lücke in der F&E-bezogenen Ressourcennutzung auf. Vgl. auch *Latella* (1992). Zur F&-E-Politik in der EG vgl. auch *Goddard et al.* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Ausblick

Die vorliegende Darstellung hat versucht, einen Überblick über die gegenwärtige Literatur zum Problem räumlicher Wohlstandsdisparitäten in der EG zu vermitteln. Selbstverständlich ist die Darstellung nicht filterfrei und daher selektiv. Dennoch dürften die grundlegendsten Probleme und Argumentationsfiguren angesprochen worden sein. Wie so oft in der Ökonomik, zumal in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zeigt sich auch hier, daß die Frage effizienter Problemlösungen abhängig ist vom ordnungs- bzw. gesellschaftspolitisch „Gewollten"[191].

Der Forschungsbedarf ist, da die Theoriearbeit weitgehend nur den Status „mittlerer Reichweite" aufweisen kann, die Zusammenhänge also wesentlich raum-zeit-gebunden bleiben, so zu definieren, daß vermehrt empirische (Fall-)Studien (vergleichende Länder- und Regionalstudien) erforderlich sind. Die Komparatistik mag vielleicht nicht der „Königsweg" sein, sie ist aber unabdingbar. Materialien sind reichlich vorhanden; der Arbeitsaufwand jedoch sehr beträchtlich.

In sozialpolitikwissenschaftlicher Hinsicht, und zwar mit Bezug auf wissenschaftssystematisch-konzeptionelle Aspekte der gestellten Problematik, ist herauszustellen, daß es sich bei der diskutierten und vorgestellten regionalen Entwicklungspolitik, als deren institutioneller Kern der Strukturfonds definiert wurde, nicht um eine unmittelbare Sozialpolitik in einem engeren Sinne (insbesondere Fragen der sozialen Sicherung in den klassischen Gefährdungsbereichen) oder auch in einem etwas weiteren Sinne (wie Fragen des Arbeitsrechts, der Regulation der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmarktstrukturpolitik etc.) handelt. Es kristallisiert sich eine Raumordnungs- und regionale Wirtschaftspolitik, allerdings in einem vom Ausgleichsgedanken stark geprägten Sinne. Damit wird der Herleitungszusammenhang mit der Gesellschaftspolitik deutlich. Hat diese regionale Entwicklungspolitik also vielfältige sozialpolitische Aspekte oder ist in vielfacher Weise für die Sozialpolitikwissenschaft von grundlegendem Interesse, so handelt es sich doch primär um eine von gesellschaftspolitischen Leitbildern stark geprägte Wirtschaftspolitik, wobei interregionale Verteilungsfragen konstituierend sind. Da es aber a priori nicht auschließbare „trickle down"-Probleme zwischen der interregionalen Ausgleichspolitikebene und der intraregionalen personellen Ebene gibt, ist die Unmittelbarkeit personengebundener Lebenslagenverteilungsausrichtung dieser regionalen Entwicklungspolitik nicht gegeben. Es sind demnach die Schwierigkeiten offensichtlich, die EG-Strukturfondspolitik als „räumliche Sozialpolitik" konzeptionell zu definieren. Damit entsprechen die Ergebnisse der vorlie-

[191] *Schulz-Nieswandt* (1992a); *Weisser* (1978).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genden Untersuchung und Darstellung keineswegs den anfänglichen Vorstellungen, mit denen der Verfasser an das Thema als sozialpolitikwissenschaftliches Thema heranging. Wenn auch nicht mit Sozialpolitik identisch, so konstituieren die gestellten räumlichen Entwicklungsfragen doch eine verteilungspolitische Problematik. In diesem Sinne heißt es bei *Thiemeyer* (1965, S. 117): „Raumordnungspolitik ist letztlich eine Politik der gerechten Verteilung von Lebenslagen im geographischen Raum, sie ist Verteilungspolitik." Der Eigenschaft einer „räumlichen Sozialpolitik" könnte höchstens der Sozialfonds näherungsweise entsprechen; er wird aber quantitativ von der Regionalpolitik des EFRE dominiert. Der eingangs (vgl. Abschnitt I.) angesprochene internationale EG-Arbeitslosigkeitsfonds oder auch Ideen eines supranationalen Armutsbekämpfungsfonds könnten im Zusammenhang mit dem Sozialfonds der Idee einer „räumlichen Sozialpolitik" schon eher entsprechen.

V. Literatur

Abromeit, H. (1993): Föderalismus: Modelle für Europa, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 22, S. 207 - 220.

Ache, P. u.a. (1991): Raumordnerische Aspekte des EG-Binnenmarktes, Studie A: Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Westdeutschland. Schriftenreihe „Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 488, Bonn-Bad Godesberg.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1982): Grundriß der Raumordnung, Hannover.

— (1992): Konzeptionelle Überlegungen zur räumlichen Entwicklung in Deutschland, Hannover.

Albrecht, W. R. (1989): Europäische Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit, S. 198 - 209.

— (1991): Regionales Gefälle in Westeuropa, in: Sozialer Fortschritt, 40. Jg., S. 250 - 257.

Albrechts, L. et al. (eds.) (1989): Regional Policy at the Crossroads. European Perspectives, London.

Albrechts, L./*Swyngedouw,* E. (1989): The challenges for regional policy under a flexible regime of accumulation, in: L. Albrechts et al. (eds.), S. 67 - 89.

Amling, F. J. (1993): Industriestandort Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. u.a.

Ashoff, G. (1988): Rent-Seeking. Zur Relevanz eines relativ neuen Konzepts in der ökonomischen Theorie der Politik und der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: Vierteljahresberichte, Nr. 112, S. 103 - 125.

AUME/NIESR (1992): Maastricht – und was dann?, Landsberg/Lech.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Axt, H. J. (1992): Griechenland contra Portugal, in: EG-Magazin, H. 1/2, S. 33 - 37.

Bähr, J./*Mertins,* G. (1992): Verstädterung in Lateinamerika, in: Geographische Rundschau, 44. Jg., S. 360 - 370.

Bangel, B. (1993): Geographie der Altersgrenzen. Frühverrentung im regionalen Strukturwandel, Berlin.

Bartels, D. (1968): Zur wissenschaftstheoretischen Grundlegung einer Geographie des Menschen, Wiesbaden.

Begg, I./*Mayes,* D. u.a. (1992): Eine neue Strategie für den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt nach 1992. Europäisches Parlament. Generaldirektion Wissenschaft. Sammlung Wissenschaft und Dokumentation. Reihe Regionalpolitik und Verkehr 19, Brüssel/Luxemburg.

Berié, H. (1993): Europäische Sozialpolitik, in: G. Kleinhenz (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Berlin, S. 32 - 85.

Biehl, D. u.a. (1975): Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Tübingen.

Bliss, C./*Macedo,* J. B. de (eds.) (1990): Unity with diversity in the European economy: the Community's Southern frontier, Cambridge/UK et al.

Böventer, E. v. (1962): Theorie des räumlichen Gleichgewichts, Tübingen.

— (1962a): Die Struktur der Landschaft. Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J. H. Thünens, W. Christallers und A. Löschs, in: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 27, Berlin, S. 77 - 133.

Brander, S. (1984): Wohnungspolitik als Sozialpolitik, Berlin.

Breckner, I. (1992): Innovative Strategien der Armutsbekämpfung mit Hilfe der EG in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 42, B 49, S. 43 - 52.

Brösse, U. (1972): Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Berlin.

— (1975): Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik, Göttingen.

— (1977): Zur begrifflichen Klärung und Abgrenzung des Konzepts funktionsräumlicher Arbeitsteilung, in: Raumforschung und Raumordnung, 35. Jg., S. 97 - 102.

— (1982): Raumordnungspolitik, 2., völlig neu bearb. Aufl., Berlin/New York.

Brugger, E. A. (1985): Regionalwirtschaftliche Entwicklung. Strukturen, Akteure und Prozesse, Bern/Stuttgart.

Bülow, F. (1953): Zur Philosophie und Soziologie des Raumes und der Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 11. Jg., S. 69 - 73.

Buigues, P. u.a. (1991): Industrieller Strukturwandel im europäischen Binnenmarkt: Anpassungsbedarf der Mitgliedstaaten, Bonn.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1991): Raumordnungsbericht 1991 der Bundesregierung, Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg.

Bursig, B. (1991): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/M. u.a.

Burton, P. u.a. (1990): Junge Menschen auf dem Weg ins Erwachsenenleben, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Luxemburg.

Carl, D. (1992): Hilfen der Europäischen Gemeinschaften für Problemregionen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 3. Jg., S. 301 - 305.

Cheshire, P. et al. (1988): Urban Problems and Regional Policy in the European Community, Commission of the European Communities. Document, Brüssel/Luxemburg.

Chisholm, M. (1990): Regions in recession and resurgance, London et al.

Christaller, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland, Nachdruck Darmstadt 1968.

Coates, B. E. et al. (1977): Geography and Inequality, Oxford.

Cole, J./*Cole,* F. (1993): The Geography of the European Community, London/New York.

Cooke, P. (1988): Modernity, postmodernity and the city, in: Theory, Culture and Society, Vol. 5, S. 475 - 492.

Czichowski, F. (1990): Rent-Seeking, Stagnation und Unterentwicklung, in: Konjunkturpolitik, Bd. 36, S. 169 - 192.

Däubler, W. (1993): Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse – ein verbindlicher Verfassungsauftrag?, in: R. Hickel u.a. (Hrsg.), Umverteilen. Schritte zur sozialen und wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Köln, S. 229 - 246.

Daniels, P. W. (1985): Service Industries. A geographical appraisal, London/New York.

Dasgupta, A. K. (1988): Growth, Development and Welfare, Oxford/New York.

Dear, M. J. (1986): Postmodernism and planning, in: Environment and planning, Vol. 4, S. 367 - 384.

Deffaa, W. (1992): Der EG-Haushalt 1992 – eine solide Grundlage für die EG-Finanzen?, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 72, 85 - 92.

De Grauwe, P. (1992): The Economics of Monetary Integration, Oxford et al.

De Swaan, A. (1992): Perspektiven einer transnationalen Sozialpolitik, in: Journal für Sozialforschung, Bd. 32, S. 3 - 17.

Dicken, P./*Lloyd,* P. E. (1990): Location in Space, third ed., New York.

Diekmann, B./*Breier,* S. (1993): Der Kohäsionsfonds – ein notwendiges Gemeinschaftsinstrument?, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., S. 258 - 265.

Dietrichs, B. (1966): Die Theorie der zentralen Orte, in: Raumforschung und Raumordnung, 24. Jg., S. 259 - 267.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dittrich, E. (1950): Raumordnung als wirtschaftliche Forderung. Besprechung zu: Egner, Erich, Wirtschaftliche Raumordnung in der industriellen Welt, 1950, in: Zeitschrift für Raumforschung, S. 321 - 322.

— (1955): Besprechung zu: A. Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 2. Aufl. 1948, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 74/I, S. 98 - 100.

— (1962): Raumordnung und Leitbild, Wien.

— (1969): Leitgedanken zur Raumforschung und Raumordnung. Eine Auswahl aus den Arbeiten von Erich Dittrich anläßlich seines 65. Geburtstages, herausgegeben von der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Wien.

Dixon, R./*Thirlwall,* A. P. (1975): A Model of Regional Growth-Rate Differences on Kaldorian Lines, in: Oxford Economic Papers. N. S., Vol. 27, S. 201 - 214.

Eckart, K. (1989): DDR (Länderprofile – Geographische Daten, Strukturen, Entwicklungen), 3., überarb. Aufl., Stuttgart.

Egner, E. (1950): Wirtschaftliche Raumordnung in der industriellen Welt, Bremen-Horn.

Eichner de Lemos Lisboa, S. (1988): Portugal in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/M. u.a.

Emerson, M. u.a. (1991): Ein Markt – eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Einrichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Bonn.

Engelhardt, W. W. (1991): Die Funktion von Utopien in der Entwicklung von Wirtschaftsordnungen, in: H.-J. Wagener (Hrsg.), Anpassung durch Wandel, Berlin, S. 139 - 171.

— (1991a): Einleitung in eine „Entwicklungstheorie" der Sozialpolitik, in: Th. Thiemeyer (Hrsg.), Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II, Berlin, S. 9 - 122.

— (1992): Über Leitbilder in der Sozialpolitik und zur Utopienproblematik in der Sozialpolitiklehre, in: Ph. Herder-Dorneich u.a. (Hrsg.), Sozialpolitik als Prozeß, Baden-Baden, S. 55 - 77.

Ermer, P. u.a. (1990): „Soziale Politik" im EG-Binnenmarkt, Regensburg.

Eser, T. W. (1991): Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik, Trier.

Eser, T. W./*Hallet,* M. (1993): Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 38. Jg., S. 195 - 217.

Europäische Wirtschaft (1988): Nr. 38, Nov., Belgium.

— (1990): Nr. 46, Dez., Brüssel/Luxemburg.

Flüchter, W. (1990): Japan: Die Landesentwicklung im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Geographische Rundschau, 42. Jg., S. 182 - 194.

Forster, E. (1977): Raumordnungspolitik und Sozialpolitik, in: Civitas, 15. Jg., S. 144 - 148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Franke, J. (1989): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Bochum.

Franzmeyer, F. (1991): EG-Konzept überdenken, in: Konjunkturpolitik, Bd. 37, S. 331 - 348.

— (1991a): Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken, Brüssel/Luxemburg 1991.

— (1993): Aufgaben und Funktionsweise der EG-Strukturfonds. Kritische Würdigung eines Reformkonzepts, in: W. Zippel (Hrsg.), Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration, München, S. 83 - 98.

Friedmann, J. (1966): Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela, Cambridge/Mass./London.

Führer-Ries, I. M. (1991): Gewerkschaften in Spanien. Vom Klassenkampf zur kooperativen Strategie, Frankfurt/M. u.a.

Gabriel, O. W. (Hrsg.)(1992): Die EG-Staaten im Vergleich, Opladen.

Gaebe, W. (1992): Großbritannien. Ein wirtschafts- und sozialgeographischer Überblick, in: H.-G. Wehling (Red.), Großbritannien, Stuttgart u.a., S. 9 - 26.

Gatzweiler, H.-P. (1993): Metropolen oder Mittelstädte?, in: Raumforschung und Raumordnung, 51. Jg., S. 175 - 183.

Gilbert, A. (1976): The arguments for very large cities reconsidered, in: Urban Studies, Vol. 13, S. 27 - 34.

Ginsborg, P. (1990): A History of Contemporary Italy. Society and Politics 1943 - 1988, London et al.

Glaesner, A. (1990): Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden.

Goddard, J. et al. (1987): Research and Technological Development in the Less Favoured Regions of the Community. Final Report, Commission of the European Communities. Document, Brüssel-Luxemburg.

Häußermann, H./*Siebel,* W. (1987): Neue Urbanität, Frankfurt/M.

Haggett, P. (1973): Einführung in die kultur- und sozialgeographische Regionalanalyse, Berlin/New York.

Hahneklaus, W. (1991): Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Münster.

Hamm, R./*Klemmer,* P. (1993): Neue regionalwirtschaftliche Problemlagen im vereinten Deutschland und der Beitrag ausgewählter Fachpolitiken zu ihrer Lösung – eine klassifizierende Übersicht, in: RWI-Mitteilungen, 44. Jg., S. 117 - 142.

Harberger, A. C. (1954): Monopoly and Ressource Allocation, in: American Economic Review, Vol. 44 Papers and Proceedings, S. 77 - 87.

Haversath, J.-B. (1991): Modernes Stadtwachstum im Mittelmeerraum. Das Beispiel griechischer Mittelstädte, in: Geographische Rundschau, 43. Jg., S. 417 - 423.

Hébrard, J./*Treuner,* P. (1992): Perspektiven einer europäischen Raumordnung, Hannover/Prais.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Heineberg, H. (1991): Großbritannien, in: Geographische Rundschau, 43. Jg., S. 4 - 13.

Heinemann, F. (1993): Europäische Investitionsbank – Subsidiärer Finanzintermediär oder Umverteilungsinstrument?, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., S. 98 - 103.

Heinze, R. G. u.a. (1992): Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Opladen.

Henningsen, B. (1992): Die schönste Nebensache Europas – Zur Geschichte der EG-Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 41. Jg., S. 203 - 212.

Henrichsmeyer, W. (1991): Vernachlässigte Aspekte des agrarwirtschaftlichen Strukturwandels in den neuen Bundesländern, in: Agrarwirtschaft, 40. Jg., S. 65 - 66.

Heseler, H. u.a. (1992): Strukturwandel und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf in Ostdeutschland, Beitr AB 161, Nürnberg.

Hettich, W./*Winer,* S. L. (1993): Economic Efficieny, Political Institutions and Policy Analysis, in: Kyklos, Vol. 46, S. 3 - 25.

Hirschman, A. O. (1993): Entwicklung, Markt und Moral, Frankfurt/M.

Hockel, D. (1984): Für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Regionen, in: WSI-Mitteilungen, 37. Jg., S. 481 - 487.

Hoffmann, L. (1993): Warten auf den Aufschwung. Eine ostdeutsche Bilanz, Regensburg.

Holland, S. (1977): Capital versus the State, London-Basingstoke.

Hommel, K. (1992): Spanien und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden.

Hübler, K.-H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel, Hannover.

Hübler, K.-H. u.a. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Hannover.

Hurst, M. E. E. (1972): A Geography of Economic Behavior, North Scituate/Mass.

Isbary, G. (1971): Raum und Gesellschaft, Hannover.

Jensen-Butler, C. (1987): The Regional Economic Effects of European Integration, in: Geoforum, Vol. 18, S. 213 - 227.

Jochimsen, R. (1966): Theorie der Infrastruktur, Tübingen.

Jürgensen, H. (1963): Antinomien in der Regionalpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 14. Jg., S. 401 - 413.

Jürgens, V./*Krumbein,* W. (Hrsg.) (1991): Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, Berlin.

Kaldor, N. (1970): The Case for Regional Policies, in: Scotish Journal of Political Economy, Vol. 17, S. 337 - 348.

Kaluza, H./*Schunter-Kleemann,* S. (1990): Frauenförderung in der Europäischen Strukturpolitik, in: S. Schunter-Kleemann (Hrsg.), EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen, 2. Aufl., Bremen, S. 54 - 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kanatschnig, D. (1980): Gesellschaftspolitische Zielvorstellungen in Raumordnung und Landesentwicklung, Linz.

Kappel, R. (1990): Wege aus der Entwicklungskrise, Frankfurt/M./New York.

Katterle, S. (1993): Sozialismus, Diskussionsarbeiten der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielfeld, Nr. 271, Bielefeld, Mai.

Keeble, D. (1989): Core-Periphery Disparities, Recession and New Regional Dynamisms in the European Community, in: Geography, Vol. 74, Part 1, S. 1 - 11.

— (1991): Core-Periphery Disparities and Regional Restructuring in the European Community in the 1990s, in: H. H. Blotevogel (Hrsg.), Europäische Regionen im Wandel, Dortmund, S. 49 - 68.

Keeble, D. et al. (1988): Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States, Brüssel/Luxemburg.

Kleinhenz, G. (1970): Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin.

— (1977): Die Verstädterung als sozialpolitisches Problem, in: B. Külp/H.-D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Erster Halbband, Berlin, S. 339 - 373.

Klodt, H. u.a. (1992): Die Strukturpolitik der EG, Tübingen.

Knapp, W. (1993): „Europa 2000": Raumordnung als Appendix der Binnenmarktstrategie?, in: Raumforschung und Raumordnung, 51. Jg., S. 18 - 27.

Knufinke, M. (1992): Strukturpolitik in offenen Volkswirtschaften, Frankfurt/M.

Körner, B. (1993): Vom residualen zum institutionellen Wohlfahrtsstaat Italien, Baden-Baden.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987): Die Regionen der erweiterten Gemeinschaft. Dritter Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Brüssel/Luxemburg.

— (1989): Stichwort Europa, H. 7: Die integrierten Mittelmeerprogramme.

— (1989a): Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Brüssel/Luxemburg.

— (1991): Die Regionen in den 90er Jahren, Brüssel/Luxemburg.

— (1991a): Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Hauptbericht, Brüssel/Luxemburg.

— (1992): Stichwort Europa, H. 4: Die Gemeinschaft im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung.

— (1993): Dritter Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds 1991, Brüssel/Luxemburg.

Koschatzky, K. (1987): Trendwende im sozioökonomischen Entwicklungsprozeß West Malaysias?, Hannover.

Krautzberger, M. (1992): Zum Stand der Bundesraumordnung für die neuen Bundesländer, in: Die öffentliche Verwaltung, 45. Jg., S. 92 - 96.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krebs, G. (1982): Regional Inequalities during the Process of National Economic Development: A Critical Approach, in: Geoforum, Vol. 13, S. 71 - 81.

Krieger, C. u.a. (1985): Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft, Tübingen.

Krugman, P. (1991): Geography and Trade, Cambridge/Mass.

Kummerer, K. u.a. (1975): Strukturräumliche Ordnungsvorstellungen des Bundes, Göttingen.

Kuznets, S. (1955): Economic Growth and Income Inequality, in: American Economic Review, Vol. 45, S. 1 - 28.

Lampert, H. (1988): Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 38, B 17, S. 3 - 14.

— (1991): Lehrbuch der Sozialpolitik, 2. Aufl., Berlin u.a.

Latella, F. (1992): Environment and development in the backward regions of Southern Europe, in: G. Garofoli (ed.), Endogenous Development and Southern Europe, Aldershot et al., S. 61 - 79.

Leibfried, St. (1992): Wohlfahrtsstaatliche Entwicklungspotentiale. Die EG nach Maastricht, in: Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 72. Jg., S. 107 - 119.

Liebowitz, R. D. (1991): Spatial inequality under Gorbatchev, in: M. J. Bradshaw, (ed.), The Soviet Union. A New Geography?, London et al., S. 15 - 37.

Lienau, C. (1989): Griechenland. Geographie eines Staates der europäischen Südperipherie, Darmstadt.

Lösch, A. (1944): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 2. Aufl., Jena.

Macheras, D. (1989): Die Mitgliedschaft Griechenlands in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/M. u.a.

Mäder, W. (1992): Sozialrecht und Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn.

Malchow, J. (1992): Die Zuordnung verteilungspolitischer Konzeptionen an die Europäische Gemeinschaft, Frankfurt/M. u.a.

Malchus, V. Freiherr v. (1982): Raumordnung und Raumordnungspolitik auf europäischer Ebene, in: Akademie (1982), S. 552 - 578.

Marwick, A. (1988): British Society Since 1945, London et al.

Marx, D. (1975): Zur Konzeption ausgeglichener Funktionsräume als Grundlage einer Regionalpolitik des mittleren Weges, in: Ausgeglichene Funktionsräume. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 94, Hannover, S. 1 - 18.

— (1977): Die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume als Strategie für Raumordnung und Landesplanung, in: Ernst, W. u.a., Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Münster (Westf.), S. 59 - 71.

Matthes, H. (1992): Währungsunion mit der Peripherie?, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 72, S. 634 - 638.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Medrisch, R. (1985): Direktinvestitionen, Standortorientierungen und Regionalpolitik, München.

Merkel, W. (1990): Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg nach Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 40, B 51, S. 3 - 14.

Mieth, W. (1992): Die zweigeteilte Konjunktur im vereinten Deutschland und das ostdeutsche Lohnniveau, in: G. Kleinhenz (Hrsg.), Sozialpolitik im vereinten Deutschland II, Berlin, S. 121 - 172.

Millock, K./*Olson,* S. (1993): Why Poor Regions Stay Poor, in: Journal of Regional Policy, Vol. 13, S. 51 - 71.

Molle, W./*Cappelin,* R. (eds.) (1988): Regional Impact of Community Policies in Europe, Aldershot et al.

Momsen, J. H. (1987): Introduction, in: J. H. Momsen/J. G. Townsend (eds.), Geography of Gender in the Third World, London et al., S. 15 - 81.

Müller-Armack, A. (1966): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg i.Br.

Müller-Heine, K. (1977): Zur Definition der Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 26. Jg., S. 171 - 175.

Myrdal, G. (1957): Economic Theory and Underdeveloped Regions, London.

— (1971): Politisches Manifest über die Armut in der Welt, Frankfurt/M.

Nam, Ch. W. u.a. (1991): Die Auswirkungen von EG'92 und der damit verbundenen Rechtsvorschriften auf die benachteiligten Regionen der Gemeinschaft, Brüssel/Luxemburg.

Nawroth, E. (1969): Raum und Gesellschaft, in: ders. (Hrsg.), Raum und Gesellschaft morgen, Köln, S. 11 - 37.

— (1969): Gesellschaftliche Leitnormen der Raumordnungspolitik, in: ders. (Hrsg.), Raum und Gesellschaft morgen, Köln, S. 63 - 88.

Nentwich, M. (1992): Institutionelle und verfahrensrechtliche Neuerungen im Vertrag über die Europäische Union, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 3. Jg., S. 235 - 243.

Nerb, G. u.a. (1992): Großräumige Entwicklungstrends in Europa und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, in: ifo-Schnelldienst, 45. Jg., S. 13 - 21.

Nienhaus, V. (1993): Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 43, B 18, S. 28 - 38.

Nohlen, D./*Hildenbrand,* A. (1992): Spanien: Wirtschaft-Gesellschaft-Politik, Opladen 1992.

Noll, H.-H. (1993): Lebensbedingungen in der Europäischen Gemeinschaft gleichen sich nur langsam an, in: ISI-Nr. 9, Jan., S. 11 - 15.

Pekkarinen, J. et al. (eds.) (1992): Social Corporatism: A Superior Economic System?, Oxford.

Perroux, F. (1961): Feindliche Koexistenz?, Stuttgart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1971): The Domination Effect and Modern Economic Theory, in: K. W. Rothschild (ed.), Power in Economics, Harmondsworth et al., S. 56 - 73.

Platzer, H.-W. (1991): Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen?, Bonn.

— (1992): Lernprozeß Europa, Bonn.

Porada, D. (1976): Der Beitrag der Wissenschaft zur Bestimmung gesellschaftspolitischer Ziele unter besonderer Berücksichtigung der Regionalpolitik, Münster (Westf.).

Poth-Mögele, A. (1993): Das Prinzip der „Partnerschaft" in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Dargestellt an den Beispielen Bayerns und Schottlands, Frankfurt/M. u.a.

Ramakers, G. (1977): Eine „neue" gesellschaftspolitisch engagierte angloamerikanische Geographie und ihre Bedeutung für die geographische Fachdidaktik in der BRD, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 21. Jg., S. 69 - 74.

Renaud, B. (1981): National Urbanization Policy in Developing Countries, Oxford.

Reuter, J. (1992): Die strukturschwachen Gebiete der Gemeinschaft im Vorfeld von EG'92: Problemlagen, Entwicklungstrends und Perspektiven, München.

Richardson, H. W. (1978): Regional and Urban Economics, Harmondsworth et al.

— Polarization Reversal in Developing Countries, in: Papers of the Regional Science Association, Vol. 45, S. 67 - 85.

Ridinger, R. (1992): EG-Regionalpolitik, Hamburg.

Ritter, W. (1992): Wirtschaftsgeographie der Europäischen Gemeinschaft, Nürnberg.

— u.a. (1988): Portugal im Aufbruch? Eine wirtschaftsgeographische Analyse zum EG-Beitritt, Nürnberg.

Röpke, J. (1980): Weltwirtschaftliche Arbeitsteilung bei internationalem Kompetenzgefälle: Eine entwicklungstheoretische Analyse der Wirkung von Freihandel und Protektionismus auf Außenhandel und wirtschaftliche Entwicklung, in: A. Schüller/U. Wagner (Hrsg.), Außenwirtschaftspolitik und Stabilisierung von Wirtschaftssystemen, Stuttgart/New York, S. 81 - 97.

Röpke, W. (1966): Jenseits von Angebot und Nachfrage, Erlenbach-Zürich/Stuttgart.

Rojahn, G. (1984): Großunternehmen und regionale Disparitäten in Europa, Frankfurt/M. u.a.

Room, G. J./*Henningsen,* B. (1990): Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/M./New York.

Rostow, W. W. (1962): The Stages of Economic Growth, Cambridge.

Rother, K. (1982): Das Mezzogiorno-Problem, in: Geographische Rundschau, 34. Jg., S. 154 - 162.

Saith, A. (1983): Development and Distribution, in: Journal of Development Economics, Vol. 13, S. 367 - 382.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Samo, W. (1966): Möglichkeiten und Grenzen einer wirtschaftlichen Gestaltung der räumlichen Ordnung in der sozialen Marktwirtschaft, Diss., Darmstadt.

Schäfer, K. (1975): Die Leitbild-Konzeption der Raumordnung und ihre Konkretisierung in Plänen der Länder, Diss., Speyer.

Schaeffer, B. (1986): Räumliche Sozialpolitik, Hannover.

Schätzl, L. (1992): Wirtschaftsgeographie 1. Theorie, 4. überarb. u. erw. Aufl., Paderborn u.a.

— (1981): Wirtschaftsgeographie 2. Empirie, Paderborn u.a.

— (1991): Wirtschaftsgeographie 3. Politik, 2., überarb. u. erw. Aufl., Paderborn u.a.

— (Hrsg.) (1993): Wirtschaftsgeographie der Europäischen Gemeinschaft, Paderborn u.a.

Schamp, E. W. (1983): Grundansätze der zeitgenössischen Wirtschaftsgeographie, in: Geographische Rundschau, 35. Jg., S. 74 - 80.

Scherl, H. (1993): Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Berlin, S. 131 - 178.

Scheube, J. (1992): Entwicklungshilfe als ökonomische Gestaltungsaufgabe, Berlin.

Schilling-Kaletsch, I. (1980): Wachstumspole und Wachstumszentren, Hamburg.

Schmidhuber, P. M. (1993): Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft in den nächsten fünf Jahren, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 72, S. 568 - 573.

Schmidt, M. G. (1985): Allerweltsparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Leviathan, Bd. 13, S. 376 - 397.

— (1990): Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 40, B 9/10, S. 23 - 31.

Schmidt-Wulffen, W.-D. (1980): „Welfare Geography" oder: Leben in einer ungleichen Welt, in: Geographische Rundschau, 68. Jg., S. 107 - 120.

Schneider, W. (1976): Arbeitsorientierte raumgestaltende Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 29. Jg., S. 600 - 610.

Schoneweg, U. (1991): Regionalpolitik, in: M. Röttinger/C. Weyringer (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Integration, Wien, S. 777 - 806.

Schulte, B. (1990): „Konvergenz" statt „Harmonisierung" – Perpektiven Europäischer Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform, 36. Jg., S. 273 - 298.

Schulz-Nieswandt, F. (1990): Die Weisser'sche Schultradition der deutschen Sozialpolitikwissenschaft im Vergleich zur modernen britischen Sozialpolitiklehre in der Tradition von Titmuss, in: Sozialer Fortschritt, 39. Jg., S. 273 - 279.

— (1991): Über das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform, 37. Jg., S. 532 - 548.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1992): Zur Problematik einer „räumlichen Sozialpolitik" für die Europäische Gemeinschaft. Grundprobleme und Grundfragestellungen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 38. Jg., S. 438 - 456.

— (1992a): Sozialökonomik als politische Theorie. Grundzüge des wissenschaftlichen Schaffens von Theo Thiemeyer, in: Zeitschrift für Sozialreform, 38. Jg., S. 625 - 638.

— (1993): Zur Theorie der Wohlfahrtspolitik, 2 Teile, Regensburg/Weiden.

— (1993a): Einführung in die wohlfahrtsstaatliche Landeskunde der Bundesrepublik Deutschland, Regensburg/Weiden.

— (1993b): Agrarpolitik und agrarpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Neuere Literatur zur Agrarpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 42. Jg., S. 252 - 254.

— (1993b): Soziale Wohlfahrtsentwicklung für Frauen und Kinder in der Dritten Welt – Stand der Diskussion, in: Sozialer Fortschritt, 42. Jg., S. 285 - 293.

— (1994): Zur Theorie der Transformation, Regensburg/Weiden.

Schumacher, D. (1993): Lohnerhöhungen, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Aufholprozeß in Ostdeutschland, in: Konjunkturpolitik, 39. Jg., S. 121 - 147.

Seidel, B. (1992): Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt/M. u.a.

Sesselmeier, W. (1992): Gewerkschaften und Lohnfindung, Heidelberg.

Sinz, M. (1992): Europäische Integration und Raumentwicklung in Deutschland, in: Geographische Rundschau, 44. Jg., S. 686 - 690.

Smith, D. M. (1974): Who Gets What Where, and How: A Welfare Focus for Human Geography, in: Geography, Vol. 59, S. 289 - 297.

Soziales Europa (1990): Die Interventionen des EKGS zugunsten der Arbeitnehmer im Steinkohlebergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie, H. 3, Brüssel/Luxemburg, S. 89 - 100.

— (1991): Der Europäische Sozialfonds, H. 2, Brüssel/Luxemburg.

— (1992): Die soziale Entwicklung in den Städten, Beiheft 1, Brüssel/Luxemburg.

Stahl, G. (1992): Die Europäische Gemeinschaft vor einer erneuten Finanzkrise?, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 72, S. 80 - 84.

Stavenhagen, G. (1970): Industriestandorttheorien und Raumwirtschaft, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover, Sp. 1281 - 1309.

Steiner, M. (1990): Regionale Ungleichheit, Wien u.a.

Stewig, C. (1992): Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Köln u.a.

Storbeck, D. (1959): Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung, Berlin.

Streissler, E. E. (1990): Deutschland, Deutschland über alles?, in: Wochenpresse, Nr. 14 v. 6.4., S. 48 - 53.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sundrum, R. M. (1990): Income distribution in less developed countries, London/ New York.

Teutemann, M. (1992): Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration, Berlin.

Thalheim, K. C. (1964): Über die Beziehungen zwischen Wirtschaftssystem, Wirtschaftsentwicklung und Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 22. Jg., S. 272 - 275.

Thiemeyer, T. (1965): Die wohlstandspolitischen Aspekte der Raumordnung, in: DGB-Landesbezirk NRW (Hrsg.), Raumordnung – ein unbewältigtes Problem?, Düsseldorf, S. 89 - 117.

Thünen, J. H. v. (1875): Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Berlin.

Tondl, G. (1993): Herausforderungen für die EG-Regionalpolitik in den 90er Jahren, in: S. Griller (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Wien, S. 131 - 192.

Tuchtfeldt, E. (1982): Die philosophischen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 31. Jg., S. 7 - 26.

Van der Borght, R. (1904): Grundzüge der Sozialpolitik, Leipzig.

Vanhove, N./*Klaassen,* L. H. (1987): Regional Policy: An European Approach, 2nd ed., Aldershot et al.

Vickermann, R. W. (1992): The Single European Market, New York et al.

Waniek, R. W. (1992): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Bochum.

Weber, A. (1922): Über den Standort der Industrie. 1. Teil. Reine Theorie des Standorts, 2. Aufl., Tübingen.

Wegner, M. (Hrsg.) (1993): Die neuen Bundesländer in der EG, Baden-Baden.

Weisser, G. (1978): Beiträge zur Gesellschaftspolitik, Göttingen.

Wessel, K. (1991): Raumstrukturelle Veränderungen im Entwicklungsprozeß Südkoreas, Hannover.

Wettmann, R. W./*Nicol,* W. R. (1981): Deglomerationspolitiken in der Europäischen Gemeinschaft. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Sammlung Studien, Reihe Regionalpolitik Nr. 18, Brüssel.

Weyl, H. (1976): Räumliches Entwicklungspotential, in: Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg., S. 238 - 245.

— (1980): Sozialstaatliche Komponenten raumordnungspolitischer Zielvorstellungen, in: Innere Kolonisation – Land und Gemeinde, 29. Jg., S. 165 - 167.

Widmaier, H. P./*Schulz-Nieswandt,* F. (1994): Systemtransformation als Problem internationaler und nationaler Sozialpolitik, in: H. Tomann (Hrsg.), Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa, Bd. 2: Wirtschaftliche Entwicklung und Systemtransformation, Marburg, S. 405 - 430.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wieland, B. (1992): Ein Markt – zwölf Regierungen? Zur Organisation der Macht in der europäischen Verfassung, Baden-Baden.

Wild, T./*Spooner,* D. (1991): De-Industrialisierung und Neuindustrialisierung im nördlichen England, in: Geographische Rundschau, 43. Jg., S. 44 - 50.

Williams, A. M. (1987): The Western European Society. A geography of post-war development, London et al.

Williamson, J. G. (1965): Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 13, Part 2.

Ziegler, A. (1992): Angleichung der Lebensbedingungen zwischen den ost- und westdeutschen Regionen als Herausforderung der Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 45. Jg., S. 729 - 735.

Zimmermann, H. (1989): Die regionale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Nachrichten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 48, S. 9 - 54.

Zipp, G. (1977): Ziele und Zielfindungsprozesse in der Raumordnungspolitik, Diss., Augsburg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-48192-7 | Generated on 2025-08-11 21:03:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/