Akzeptanz und Akzeptabilität wohlfahrtsstaatlicher Institutionen
Überlegungen zur systembedingten Akzeptanz von Leistungssystemen
bei Arbeitslosigkeit

Astrid Karl, Carsten G. Ullrich, Ulrike Wößner
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim, Arbeitsbereich I,
Projekt „Moralökonomie der Arbeitslosigkeit“, Postfach, D-68131 Mannheim


1. Die soziale Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Politik

Die Etablierung des deutschen Sozialstaates liegt mittlerweile mehr als einhundert Jahre zurück,
und seine Stabilität über verschiedene politische Regimes hinweg kann durchaus als ein Indiz für
seinen Erfolg und seine breite Anerkennung gelten. Gleichwohl ist der Wohlfahrtsstaat² seit dem
Ende der Nachkriegsprosperität erneut wachsende
nder Kritik ausgesetzt, die sich u. a. auf die Finanzierbarkeit und Effizienz wohlfahrtsstaatlicher
Leistungen bezieht. Angesichts der beobachteten Probleme (z. B. unerwünschte Nebenfolgen) wur-
de und wird aber auch die Legitimität des Wohlfahrtsstaates bzw. einzelner Teilbereiche in Frage
gestellt. Die Behauptung einer solchen Legitimitätswendung stützt sich dabei oft auf die Vermutung,
dß sich die Adressaten³ wohlfahrtsstaatlicher

Sicherungssysteme zunehmend von diesen abwen-
den und dem Wohlfahrtsstaat die politische Unter-
stützung (Legitimation) verweigern. Ein solches
Defizit an sozialer Akzeptanz in der Bevölkerung
drohe insbesondere aufgrund der Tatsache, daß es
sich hier um ein moralisch anspruchsvolles und da-
her für Legitimitätswandel anfälliges Politikfeld
handele. Denn nicht zuletzt durch die erheblichen
und selektiven Umverteilungswirkungen (Solidar-
komponenten), die Einschränkungen der Hand-
ungsfreiheit (Versicherungszwang) und den laten-
ten Widerspruch zu den meritokratischen Idealen
marktwirtschaftlicher Gesellschaften dringen die
sozialen Sicherungssysteme z. T. massiv in zentrale
Lebensbereiche einer großen Zahl von Adressaten
ein. Zudem sind in jüngerer Zeit auf der gesell-
schaftlichen, ökonomisch-fiskalischen und politi-
schen Ebene Entwicklungen zu beobachten, die
diese grundsätzliche Anspruchshaltigkeit des
Wohlfahrtsstaates zu verstärken scheinen und die
These einer Erosion sozialer Akzeptanz nahele-
gen:

(1) Die durch soziale Differenzierungsprozesse hervorge-
rufene Individualisierung der Lebenslagen, wie zum Bei-
spiel die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, und die
damit einhergehende Heterogenisierung der Interessenla-
gen führen dazu, daß ein Anknüpfen an traditionelle Soli-
daritätsbereitschaften schwieriger wird: Zum einen
schwinden aufgrund der unterschiedlichen Lebenslagen
gemeinsame Interessen und zum anderen haben tradition-
nelle gemeinschaftliche und gemeinschaftsähnliche Zu-
ammenhänge deutlich an Orientierungskraft eingebüßt.

¹ Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von Johannes
Berger geleiteten Forschungsprojekts „Moralökonomie
der Arbeitslosigkeit. Die soziale Akzeptanz von Systemen
zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Arbeitslosigkeit“,
das am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialfor-
schung (MZES) durchgeführt wird.
² Die Begriffe „Wohlfahrtsstaat“ und „Sozialstaat“ wer-
den hier synonym verwendet.
³ Als Adressaten werden hier diejenigen Bevölkerungs-
telle bezeichnet, die über Steuern oder Versicherungsbei-
träge zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Sicherungs-
systeme herangezogen werden und/oder zum Kreis der
Leistungsberechtigten bzw. -empfänger gehören.
Von beiden Individualisierungsfolgen ist eine entsolidarisi-
sierende Wirkung anzunehmen – im gleichen Maße, wie
die Basis für intersensorientierte Solidarität kleiner wird,
ist damit zu rechnen, daß Solidarnormen nicht mehr als
verpflichtend angesehen werden.

(2) Zudem hat die Massenarbeitslosigkeit sowohl auf der
Leistungs- als auch auf der Finanzierungsebene nachhalti-
ger Wirkungen: Die Einnahmeverluste auf der Steuer-
und Beitragsseite schwächen die Basis der Leistungssysteme;
gleichzeitig steigen die Leistungsansprüche an Versiche-
 rungssysteme und nachrangige Fürsorgeeinrichtungen,
weil die Sicherung des Lebensunterhaltes durch Markt-
einkommen für viele Bürgerinnen und Bürger nicht mehr
oder nur zum Teil realisierbar ist.

(3) Vor dem Hintergrund der Finanzierungskrise gewinnt
die Debatte um Reformen des deutschen Sozialstaates
eine breitere Öffentlichkeit und Forderungen nach einem
Abbau von Sicherungsansprüchen erscheinen plausibel.
Die Auseinandersetzung um Einsparpotentiale verknüpft
sich mit einer Diskussion über eine vermeintliche steigende
Zahl an Leistungsmißbräuchen, wobei bestimmte Grup-
pen von Leistungsempfängern primär als potentielle Inter-
essengegner, nicht aber als „Solidarpartner“ wahrgenom-
men werden.

Gerade in Phasen des Ab- bzw. Umbaus sozialer
Sicherungssysteme ist die soziale Akzeptanz der
Adresse am besonderen Maße gefordert, denn
„die gefundenen Lösungen müssen nicht nur ‚pro-
blemadäquat’, sie müssen auch für die relevanten
gesellschaftlichen Akteure ‚akzeptabel’ sein“
(Offe 1990:181). Die Bedeutung von positiver
oder negativer Akzeptanz sozialer Politik wird da-
bei vor allem dadurch erhöht, daß aufgrund des
(weitgehenden) Zwangskarakters der Siche-
 rungssysteme praktisch keine exit-Möglichkeiten
bestehen und ‚Widerspruch‘ so zum alternativ-
losen Mittel von Unzufriedenheitsbekundungen
wird (vgl. a. Hirschman 1974). Angesichts abneh-
mender Prosperität, die als Voraussetzung für den
wohlwahrtstaatlichen Konsens der Nachkriegs-
zeit angesehen werden kann, können sich wohl-
wohlwahrtstaatliche Institutionen keineswegs auf eine
dauf der Bedienung der disparaten kurz- und
mittelfristigen Interessen ihrer Adressaten verlas-
sen. Die Generierung von Akzeptanz muß insbe-
sondere dann als prekär angenommen werden,
wenng sich Adressaten dauerhaft als negativ betrof-
fen wahrnehmen und/oder wenn sie die impliziten
Werte und normativen Prinzipien wohlwohlwahrt-
licher Institutionen, wie z. B. Subsidiarität, Gene-
rationsvertrag oder Äquivalenz, nicht anerkennen.

Gegenstand dieser Arbeit ist ein Vergleich der Sy-
steme zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Ar-
beitslosigkeit (im folgenden: SSLUA) hinsichtlich
jener Struktureigenschaften, die die soziale Ak-
zeptanz dieser Sicherungssysteme beeinflussen.
Von grundlegender Bedeutung ist dabei die analy-
tische Trennung von systemunabhängigen und sy-
stemabhängigen Ursachenfaktoren. So ist zum ei-
en davon auszugehen, daß die soziale Akzeptanz
der SSLUA von Faktoren bestimmt wird, die von
den konkreten Systemeigenschaften unabhängig
sind. Hierzu zählen u. a. das Risiko der Arbeitslo-
sigkeit selbst und die sich aus der Risikoart (sozia-
les Risiko) ergebenden Besonderheiten sowie die
auf dieses Risiko bezogenen Wahrnehmungen und
Deutungen der Adressaten. Insbesondere die Ur-
sachenzuschreibungen (Gründe der Arbeitslosig-
keit) sowie die Einschätzung des „Schadens“ der
Arbeitslosigkeit dürften von nicht zu unterschät-
zender Bedeutung sein. Die Beurteilung des Risikos
der Arbeitslosigkeit ist wiederum untrennbar
mit den spezifischen Persönlichkeitseigenschaften
der Adressaten, ihren individuellen Prädispositionen,
verbunden. Andererseits werden aber die Interes-
sendefinitionen der Adressaten sowie die nor-
mative Bewertung der SSLUA durch die Adressa-
ten (als ungerecht, legitim etc.) von den spezifi-
chen Strukturmerkmalen der SSLUA mitbe-
stimmt.

Strukturmerkmale können – und dies ist hier die
zentrale These - einer Akzeptanz förderlich oder
abträglich sein, vor allem aber strukturieren sie die
konkreten Akzeptanzbedingungen bzw. Solidaritätsansprüche. Sie bestimmen die Akzeptabilität
eines wohlwohlstaatlichen Leistungssystems, also
die systeminduzierte Wahrscheinlichkeit sozialer
Akzeptanz. Grundsätzlich ist dabei von einem
Verhältnis wechselseitiger Bedingtheit von indivi-
duellen Eigenschaften der Adressaten und system-
bedingten Situationsstrukturen auszugehen,
d. h. einerseits sind sozialpolitischer Sicherungsst-
ysteme ohne die „passenden“ sozialmoralischen
Voraussetzungen nicht vorstellbar, andererseits
beeinflussen die spezifischen Systemeigenschaften
die Re-Produktion oder Destruktion der sozialmo-
ralischen Basis.

Es ist das Ziel der nachstehenden Ausführungen,
die Akzeptabilitätstheorie zu plausibilisieren.4
Hierzu werden drei Systeme zur Sicherung des Le-
bensunterhalts bei Arbeitslosigkeit – das Arbeits-
losengeld, die Arbeitslosenhilfe und die Hilfe zum
Lebensunterhalt – hinsichtlich ihrer zentralen
Struktureigenschaften und deren Bedeutung für

---

4 Um Mißverständnissen vorzubeugen: Empirische Aus-
sagen zur sozialen Akzeptanz der SSLUA läßt der bisherige
Forschungsstand nicht zu.
die Akzeptabilität der Systeme analysiert und verglichen. Eine solcher Vergleich bietet deshalb einmalige Chancen zur Analyse von Akzeptabilitätskriterien, weil diese Sicherungssysteme zum einen verschieden konstruirt sind, sich aber (auch) auf das gleiche Risiko beziehen, und weil sie zum anderen in dieselbe nationale Wohlfahrtskultur der Bundesrepublik eingebettet sind (Abschnitt 5.). Dieser Vergleich ist aber nur möglich, wenn die Besonderheiten des Risikos der Arbeitslosigkeit und die zentralen Systemmerkmale der SSLUA sowie die wahrscheinlichen Interessendefinitionen und Wertüberzeugungen der Adressaten hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Akzeptabilitätskriterien zuvor eingehend analysiert werden (Abschnitte 3. und 4.) Hier wird auch begründet, warum die Hilfe zum Lebensunterhalt zu den Leistungsprogrammen bei Arbeitslosigkeit hinzugezählt wird, obwohl sie nicht originär für diesen Zweck bestimmt ist. Zur Erhärting der Akzeptabilitätskriterien sollten im folgenden Abschnitt zunächst die Ergebnisse internationaler Forschungsarbeiten zur Akzeptanz (bzw. politischen Unterstützung) sozialer Sicherungssysteme dahingehend untersucht werden, inwieweit sich aus ihnen bereits Hinweise auf die Bedeutung von Akzeptabilitätskriterien ergeben.

2. Untersuchungen zur sozialen Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungssysteme


zierung nach individuellen, kulturellen und strukturellen Variablen. Andererseits zeigt sich, daß die Akzeptanzunterschiede über verschiedene „nationale Wohlfahrtskulturen“ hinweg eine gewisse Stabilität aufweisen: Dies gilt für die hohe Akzeptanz von Renten- und Krankenversicherungen auf dem einen Ende der Skala und für eine im Vergleich dazu geringe (insgesamt aber dennoch eher als hoch einschätzende) Akzeptanz von Arbeitslosenversicherungen und insbesondere von „Fürsorgesystemen“ (Sozialhilfe, public assistance) auf dem anderen. Leider lassen die internationalen Daten keine definitiven Rückschlüsse darüber zu, inwiefern diese Akzeptanzunterschiede auf Struktureigenschaften oder aber auf systemunabhängige Faktoren (z.B. Risikoart) zurückzuführen sind. Die Ergebnisse internationaler Forschungen zur sozialen Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Sicherungssysteme können die strukturalistische Annahme der Bedeutung von Systemeigenschaften also z.T. plausibilisieren, weisen insgesamt aber zu starke Defizite für eine eindeutige Bewertung auf. Im folgenden wird daher versucht, die Akzeptabilitätsthese mittels theoretisch-systematischer Argumente anhand des Beispiels der SSLUA zu erhärten.

3. Die Absicherung von Arbeitslosigkeit

In Deutschland wie auch in anderen westeuropäischen Staaten erfolgte die Institutionalisierung der Leistungen für Arbeitslose erst deutlich nach der erfolgreichen Etablierung von Kranken-, Renten- und Unfallversicherungen. Die vergleichsweise frühe Einführung der Arbeitslosenversicherung kann durchaus als Hinweis verstanden werden, daß die Absicherung dieses Einkommensrisikos ideologisch umstrittener und versicherungstechnisch schwerer zu realisieren war. Geldleistungen für Arbeitslose tragen auch heute noch grundsätzlich akzeptanzproblematische Züge, die auf die Art des Risikos zurückzuführen sind. Eine Ursache für diese risikospezifische Akzeptanzproblematik liegt in der de-kommodifizierenden Wirkung der SSLUA (vgl. Esping-Andersen 1990), die die Begünstigten der Notwendigkeit enthebt, ihre Arbeitskraft um jeden Preis am Markt anbieten zu müssen. Angesichts der Dominanz meritokrati-

8 Für beide Annahmen ergeben sich Anhaltspunkte: Für die Bedeutung von Struktureigenschaften spricht die relativ geringe Akzeptanz von Försorgeleistungen, für die der Risikoart die Akzeptanzunterschiede zwischen Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. scher Wertvorstellungen in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften können Geldleistungen für Arbeitslose daher für die erwerbstätigen Adressaten Akzeptanzprobleme aufwerfen.


4. Das Risiko der Arbeitslosigkeit und die Handlungsorientierungen der Adressaten

Bevor am Beispiel der SSLUA der Frage nachgegangen werden kann, welche Systemeigenschaften die Akzeptabilität bestimmen, ist zu klären, was die Akzeptabilität eines Sicherungssystems ausmacht. Die Kriterien der Akzeptabilität können dabei nur aus den Handlungsorientierungen (Interessen und Wertorientierungen) der Adressaten abgeleitet werden, da sich aus diesen die soziale Akzeptanz ergibt. Im folgenden wird daher zunächst untersucht, welche auf die Sicherungssyste-me bei Arbeitslosigkeitbezogenen Handlungsorientie rungen bei den Adressaten zu erwarten sind. Grundsätzlich wird dabei davon ausgegangen, daß diese durch subjektive Interessendefinitionen und durch Wertüberzeugungen bestimmt werden.


– auf lange Sicht einen relativ hohen „Beitrag“ (Versicherungsbeitrag zur Arbeitslosenversicherung, Steuern) zu zahlen;
– daß das eigene Risiko, arbeitslos zu werden, relativ gering ist, unabhängig davon, worauf dieses geringere Risiko zurückzuführen ist (soziale, ökonomische und/oder individuelle Faktoren), und
– aufgrund des eigenen oder des Einkommens und Vermögens der Familie nicht oder nur mit einer geringen Wahrscheinlichkeit im Fall von Arbeitslosigkeit Arbeitslosenhilfe oder Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten zu können.

Insofern sich die Mehrheit der Adressaten als Netto-Zahler einschätzt – und das ist für die SSLUA zu erwarten –, wird die jeweilige sozialen Akzeptanz eines SSLUA durch die Umverteilungswirkungen bestimmt, da sich hieraus der Belastungsgrad der Netto-Zahler ergibt. Sicherungssysteme mit eher geringen Umverteilungswirkungen können daher mit einer höheren Akzeptanz rechnen.

Darüber hinaus kann vermutet werden, daß sich die aus den Umverteilungswirkungen ergebenden Akzeptanzprobleme unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit verschärfen, weil ein immer größerer Personenkreis zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes auf eine wohlfahrtsstaatliche Einkommenssicherung angewiesen ist, während sie die finanzierende Basis der Erwerbstätigen im gleichen Maße verringert und pro Kopf höher belastet wird. In dieser zunehmenden Spaltung zwischen Sozialleistungen begünstigten und diese Leistungen finanzierenden Adressaten kann sogar eine Quelle neuer Verteilungs konflikte zwischen „Versorgungsklassen“ gesehen werden (s. a. Alber 1984) – mit unabhängbaren Folgen für die Stabilität der SSLUA. Andererseits ist es aber auch plausibel, daß die Massenarbeitslosigkeit die Zustimmung zu wohlfahrtsstaatlichen Unterstützungsleistungen für Arbeitslose verstärkt, weil dadurch die Wichtigkeit einer entsprechenden Absicherung deutlicher wird.


Aus diesen Interessendefinitionen und Wertüberzeugungen der Adressaten und insbesondere der Netto-Zahler ergeben sich somit die zentralen Akzeptabilitätskriterien der SSLUA, nämlich die Umverteilungswirkungen (Umfang und Rich-


11 Welcher dieser beiden Aspekte dabei für das Interesse an einer hohen Restriktivität ausschlaggebend ist, hängt wiederum von der individuellen Selbst einschätzung ab. Daß es hierbei zu inneren Interessenkonflikten kommen kann, ist offensichtlich.
tung), die Restriktivität des Leistungsbezugs und die impliziten normativen Prinzipien. Die SSLUA strukturieren dabei die Handlungsorientierungen der Adressaten und darüber ihre eigene soziale Akzeptanz dadurch, daß sie auf potentielle „Fragen“ der Adressaten unterschiedlich „antworten“ (s. Übersicht). Hieraus resultieren – wie im folgenden zu zeigen sein wird – die wesentlichen Akzeptabilitätsunterschiede zwischen den einzelnen SSLUA.

**Übersicht 1** Handlungsorientierungen der Versicherten und Akzeptabilitätskriterien der SSLUA.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Wahrnehmung der SSLUA durch die Netto-Zahlern</th>
<th>Akzeptabilitätskriterien der SSLUA</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Wie stark werden die Netto-Zahlern finanziell belastet und in welchem Ausmaß profitieren bestimmte Empfängergruppen von den Beiträgen und Steuern der Netto-Zahlern?</td>
<td>Umverteilungswirkungen</td>
</tr>
<tr>
<td>Wie anspruchsvoll sind die Bedingungen, unter denen andere Adressaten Leistungen erhalten? Wie hoch sind die Chancen, selbst Leistungen zu beziehen?</td>
<td>Restriktivität des Leistungsbezugs</td>
</tr>
</tbody>
</table>

5. Die Akzeptabilität der Systeme zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Arbeitslosigkeit (SSLUA)

5.1 Die grundlegenden Strukturmerkmale der SSLUA

Die bisherigen Ausführungen haben bereits deutlich gemacht, daß für die Akzeptanz der SSLUA nicht beliebige Prädispositionen und Interessen der Adressaten, sondern die auf die konkreten Systembedingungen bezogenen Handlungsorientierungen entscheidend sind. Die Frage ist nun, welche Strukturmerkmale der Systeme für die Akzeptabilität der SSLUA ausschlaggebend sind. Die grundlegende Annahme ist hier, daß die wichtigsten Akzeptabilitätskriterien (die Umverteilungswirkungen, die Restriktivität des Leistungsbezugs sowie die impliziten normativen Prinzipien) im wesentlichen auf drei zentrale Systemmerkmale zurückgeführt werden können: die Form der Mitteilaufbringung, die Zugangsvoraussetzungen und die Leistungsvergabe. Unterschiede in der Akzeptabilität der SSLUA lassen sich also auf folgende entscheidende Differenzen zurückführen:

1. die Differenz zwischen beitragsfinanzierten (Arbeitslosengeld) und steuerfinanzierten Leistungssystemen (Arbeitslosenhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt);
2. die Differenz zwischen (Pflicht-)Versicherungsprinzip (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe) und dem „Prinzip der Zugehörigkeit“ (Hilfe zum Lebensunterhalt); sowie
3. die Differenz zwischen beitragsabhängiger und einkommensäquivalenter auf der einen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe) und Bedürftigkeitsprüfungen unterliegender Leistungsgewährung (Arbeitslosenhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt) auf der anderen Seite.\(^{12}\)


\(^{12}\) Neben diesen grundlegenden Systemeigenschaften und den korrespondierenden normativen Prinzipien kann noch von weiteren Systemmerkmalen, die jedoch alle eng mit den Hauptdifferenzen verbunden sind, eine Bedeutung für die Akzeptanz der SSLUA angenommen werden. Hierzu ist u. a. die wahrgenommene Effektivität und Effizienz des Sicherungssystems (Ziele und Nebenfolgen) zu zählen.


Insgesamt lassen sich die drei in der Bundesrepublik bestehenden SSLUA also hinsichtlich ihrer Finanzierungsart, ihrer Zugangsvoraussetzungen sowie der Art der Leistungsberechnung grundlegend unterscheiden (s. Übersicht 2). Dabei bildet das Arbeitslosengeld den kontraktlogischen und die Hilfe zum Lebensunterhalt den subsidiär-fürsorglichen Pol, während die Arbeitslosenhilfe infolge ihrer „doppelten Konditionierung“ (Vorleistung und Bedürftigkeitsprüfung) einen Mischtyp darstellt.

5.2 Unterschiede in der Akzeptabilität der SSLUA

Die zentralen Differenzen in der Mittelaufbringung, in den Zugangsvoraussetzungen und bei der Leistungsvergabe führen zu entsprechenden Unterschieden bei den hier als grundlegend vorausgesetzten Akzeptabilitätskriterien – also zu Unterschieden hinsichtlich der Umverteilungswirkungen, der Restriktivität und der impliziten normativen Prinzipien.

**Übersicht 2** Strukturelle Unterschiede der Leistungssysteme für Arbeitslose.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Finanzierungsart</th>
<th>Zugangsvoraussetzungen</th>
<th>Leistungsvergabe</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AG einkommensabhängige Versicherungsbeiträge</td>
<td>Versichertensstatus und Erfüllung weiterer Anspruchsvoraussetzungen</td>
<td>einkommensäquivalente Leistungen unabhängig von der Höhe des individuellen Bedarfs</td>
</tr>
<tr>
<td>AH allgemeines Steueraukommen</td>
<td>Bedürftigkeit, Versichertensstatus sowie Erfüllung weiterer Anspruchsvoraussetzungen</td>
<td>einkommensäquivalente Leistungen ohne Berücksichtigung des individuellen Bedarfs</td>
</tr>
<tr>
<td>HLU allgemeines Steueraukommen</td>
<td>alle im Sinne des BSHG bedürftigen Personen</td>
<td>Leistungshöhe entsprechend festgelegter Regelsätze nach individuellem Bedarf</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Umverteilungswirkungen

Alle drei SSLUA induzieren interpersonelle Umverteilungen zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen. Ein erheblicher Teil dieser Umverteilungen ist keineswegs kontingent, sondern prinzipiell im voraus absehbar. Diese ex ante-Umverteilungen⁴⁴ folgen unmittelbar aus der Art der Mittelaufbringung, der Zugangsvoraussetzung und der Leistungsvergabe der einzelnen Sicherungssysteme für Arbeitslose. Da die Adressaten das unterschiedliche Ausmaß und die Form der ex ante-Umverteilungen in Hinblick auf eine Übereinstimmung mit ihren Interessen von Wertüberzeugungen beurteilen, haben Umverteilungswirkungen eine grundlegende Bedeutung für die soziale Akzeptanz der einzelnen Programme. Ungewiß ist aber, inwieweit die Adressaten sich der spezifisch

⁴⁴ Den Gegensatz dazu bilden die rein zufallsbedingten ex post-Umverteilungen zwischen Geschädigten und Nicht-Geschädigten. Ex ante-Umverteilungen sind im vorhinein absehbar und könnten daher bei der Konstruktion von Leistungssystemen zur Vermeidung dieser Umverteilungen berücksichtigt werden.
schen Umverteilungswirkungen bewußt sind. Die ex ante-Umverteilungen der SSLUA können grundsätzlich auf drei Ursachenkomplexe zurückgeführt werden:

1. Zunächst führen Risikounterchiede zu Umverteilungen. Während etwa private Versicherungen um die Einhaltung der Risikoaquivalenz bemüht sein müssen, werden die Adressaten der SSLUA unter Absehung von ihrem aktuariellen Risiko zusammengefaßt und zur Finanzierung durch risikodimensional Versicherungsbeiträge bzw. Steuern herangezogen. Da die Adressaten der SSLUA sich aber hinsichtlich des Risikos, arbeitslos zu werden, erheblich unterscheiden – z.B. zwischen Berufsgruppen, Regionen und Branchen; bei Beamten, die durch ihre Steuern Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe miteinbeziehen, tendierte dieses Risiko gegen Null –, impliziert dies sozialpolitisches Gewicht der Risikodifferenzen umfangreiche Umverteilungen. Risikounterchiede können wiederum auf zwei Faktorengruppen zurückgeführt werden:

- Zum einen sind hier die sozialen und ökonomischen Ursachen von Arbeitslosigkeit zu nennen, wie bei saisonal, strukturell oder konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit, aber auch bei Arbeitslosigkeit infolge sozialer Diskriminierungen, wie etwa bei ethnischen Minderheiten, Frauen etc. Gemeinsam ist diesen Risikounterchieden, daß sie auf überindividuelle Ursachen zurückzuführen sind.

- Risikounterchiede können aber ebenso eine Folge individueller Faktoren sein, wie der individuellen Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit oder im Falle fraktionaler Arbeitslosigkeit. Hier können die Ursachen der Arbeitslosigkeit direkt dem einzelnen Arbeitslosen zugerechnet werden.

Schließlich sind auch Kombinationen oder Transformatio-

nen der beiden Ursachenkomplexe möglich. So kann dem einzelnen zumindest eine Teilschuld an seiner Arbeitslosigkeit


(2) Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen nach dem AFG variieren nach Anwartschaftszeiten und der Zahlung von Beiträgen – für die Sozialhilfe entfällt eine Erbringung bestimmter Vorleistungen ganz. Durch diese unterschiedliche Berücksichtigung, ob bzw. in welcher Höhe Vorleistungen erbracht wurden, kommt es bei den drei untersuchten SSLUA zu verschiedenen hohen Umverteilungseffekten. Die Leistungsgewährung der Arbeitslosenversicherung ist am Äquivalenzprinzip orientiert – wer höhere Beiträge zahlt, bekommt auch höhere Leistungen.15 Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt dagegen wird die Gewährung und Beschaffung der Leistungssätze unabhängig von der Frage vorgenommen, ob bzw. in welchem Umfang vom Leistungsempfänger Vorleistungen erbracht wurden oder ob solche zu künftig zu erwarten sind.

3. Schließlich führen bei der Arbeitslosenhilfe und insbesondere bei der Hilfe zum Lebensunterhalt auch Unterchiede bei der Berücksichtigung von Bedürftigkeit zu Umverteilungen, da Bedürftigkeit nicht allein mit dem Verlust des Erwerbseinkommens gleichgesetzt, sondern bei der Bedürftigkeitsprüfung auch die individuelle Vermögenslage berücksichtigt wird. Hierbei können grundsätzlich ein engerer und ein weiterer Begriff der Fähigkeit zur Selbsthilfe unterschieden werden:

- Im engeren Sinne liegt keine Bedürftigkeit vor, wenn die Betroffenen über eigene finanzielle Reserven wie etwa Kapitaleinkünfte verfügen, die es ermöglichen würden, auch ohne Sozialleistungen ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können.

- Bedürftigkeit kann aber selbst dann noch in Zweifel gezogen werden, wenn dem Arbeitslosen zwar keine oder nur ungenügende eigene Mittel zur Verfügung stehen, andere finanzielle Ressourcen aber im sozialen oder familialen Umfeld vorhanden sind. Nach diesem weiteren, dem Subsidiaritätsgedanken verpflichteten Bedürftigkeitsbegriff, wäre z.B. kein bzw. nur ein entsprechend eingeschränkter Leistungsanspruch bestehen, wenn der Lebenspartner oder andere enge Familienmitglieder über Einkommen verfügen, die zur Unterstützung des Arbeitslosen herangezogen werden können.

Während Arbeitslose, die zur Selbsthilfe nicht imstande sind, als bedürftig klassifiziert werden und dementsprechend Arbeitslosenhilfe oder Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, werden diese Leistungen denjenigen verwehrt, die über alternative Ressourcen verfügen. Verstärkt umverteilt wird in diesen Systemen also zu den Arbeitslosen ohne andere Einkommensquellen.

Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt weisen also nicht nur hinsichtlich des Ausmaßes, sondern auch der Ursachen von Umverteilungen erhebliche Unterschiede auf. So kommt es beim Arbeitslosengeld allein infolge von Risikounterchieden (1) zu ex ante-Umverteilungen, während andere äquivalenzmin- dernde Einflüsse durch die restriktive Regelungen des Anspruchsverwerbs16 zumindest minimiert wer-

15 In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, daß die Arbeitslosenhilfe aus Steuergeldern finanziert wird; entscheidend ist hier nur, daß die Höhe der Arbeitslosenhilfe äquivalent zum früheren Erwerbseinkommen ist.

Übersicht 3 SSLUA und Umverteilungswirkungen.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Risikoinduzierte Umverteilung</th>
<th>Vorleistungsinduzierte Umverteilung</th>
<th>Bedürftigkeitsinduzierte Umverteilung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>AG</strong></td>
<td>ja, aufgrund der Nichtberücksichti-</td>
<td>nein, da alle Leistungsempfänger die-</td>
<td>nein, da Bedürftigkeit für die Leistungs-</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>gung unterschiedlicher Risiken</td>
<td>selben Anspruchsvoraussetzungen erfüllen müssen</td>
<td>stungsgewährung keine Rolle spielt</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>bei der Beitrags- und Leistungs-</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>berechnung</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>AH</strong></td>
<td>ja, wie beim Arbeitslosengeld; so-</td>
<td>nein, da alle Leistungsempfänger die-</td>
<td>ja, da nur bedürftige Arbeitslose</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>wie zusätzlich verstärkt durch</td>
<td>selben Anspruchsvoraussetzungen erfüllen müssen</td>
<td>Leistungen erhalten</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>die Einbeziehung von Finanzie-</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>rern ohne bzw. mit geringem Ar-</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>beitslosigkeitsrisiko^17</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>HLU</strong></td>
<td>ja, durch die Finanzierung der Lei-</td>
<td>ja, da vom Leistungsempfänger keine Vorleistungen erbracht werden müssen</td>
<td>ja, da nur bedürftige Arbeitslose</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>stungen durch alle Steuerzahler</td>
<td></td>
<td>Leistungen erhalten</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>– unabhängig von Risikogesichtspunkten</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

* Eine Ausnahme stellt hier die Berücksichtigung von Kindern bei der Leistungsberechnung dar.

18 Auch für die Arbeitslosenhilfe gilt, daß es infolge von Risikounterschieden (1) zu Umverteilungen kommt. Aufgrund der rigid gen Bedürftigkeitskriterien – es werden neben dem Einkommen und Vermögen des Arbeitslosen auch die des Ehe- gatten und bei minderjährigen auch die der Eltern zur Feststellung der Bedürftigkeit herangezogen – kommt es hier jedoch zu zusätzlichen ex ante-Umverteilungen, nämlich zu bedürftigkeitsinduzierter Umverteilung (3). Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt kommen schließlich alle drei der genannten Umverteilungssachen zur Wirkung. Ex ante-Umverteilungen stellen sich hier sowohl infolge von Risiko- (1) und Vorleistungsdifferenzen (2) als auch angesichts von Unterschieden in der Bedürftigkeit (3) ein. Übersicht 3 faßt die wesentlichen Unterschiede zwischen den SSLUA hinsichtlich der Umverteilungssachen zusammen.


Restriktivität der Leistungsvergabe
Die Beurteilung der beiden anderen Akzeptabilitätskriterien hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Zu-

Eine restriktive Leistungsgewährung senkt zugleich aber auch die Wahrscheinlichkeit des eigenen Leistungsempfanges. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen dem Arbeitslosengeld, bei dem bereits durch Eintreten des Schadensfalles die Kriterien der Leistungsentnahme erfüllt sind, und den sowohl nachrangigen als auch Bedürftigkeitskriterien berücksichtigenden Leistungen der Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt.

**Implizite normative Prinzipien**


Die Bedeutung dieser und anderer20 normativer Prinzipien für die Akzeptabilität der SSLUA dürfte sich insbesondere bei der Wahrnehmung und Beurteilung der Gruppen von Leistungsempfängern zeigen, die schließlich erst durch die Strukturmerkmale der SSLUA konstituiert werden. Grundsätzlich ist dabei zu vermuten, daß genau jene Eigenschaften von Leistungsempfängern akzeptanzförderlich sind, die am ehesten dazu geeignet sind, die Handlungsorientierungen der anderen Adressaten zu „bedienen“. Neben interessenrationalen Motiven (z.B. Reziprozitätserwartungen bei Leistungen für Jugendliche) ist eine auf Wertüberzeugungen basierende positive Akzeptanz zu erwarten, wenn die Leistungsempfänger als legitimiert gelten, weil sie etwa bestimmte Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit erfüllen und z.B. auf eigene Beitragszahlungen oder aber eine besondere Bedürftigkeit verweisen können. Arbeitslosigkeit kann jedoch in weit höherem Maße als andere Risiken auch als individuelles Versagen gedeutet werden, sowohl was die Ursache des Arbeitsplatzverlustes als auch was die Beurteilung von Eigeninitiative bei der Sterllensuche betrifft. Mit einer Akzeptanzminderung von Leistungssystemen ist immer dann zu rechnen, wenn den Empfängern dieser Leistungen „schuldhaftes Verhalten“ unterstellt wird.

---

19 Hilfe zum Lebensunterhalt wird entweder erst nach Ablauf des Anspruches auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe (und einer Bedürftigkeit) gewährt oder aber unmittelbar, d.h. ohne daß der betroffene Arbeitslose überhaupt einen Beitrag (Versicherungsbeitrag oder Steuern) geleistet hat (arbeitslose Jugendliche, Aussiedler etc.).

20 Die Strukturmerkmale der SSLUA reflektieren noch weitere normative Prinzipien (z.B. die intergenerationelle Gerechtigkeit oder die individuelle Entscheidungsautonomie). Die folgende Diskussion beschränkt sich jedoch auf die offenbar zentralen Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit und Subsidiarität.
Geht man schließlich davon aus, daß in einer durch das Sozialversicherungsprinzip geprägten wohlhabungsstaatlichen Kultur ein Anspruchserwerb durch Vorleistungen als „legitim“ angesehen wird als eine „soziale Bedürftigkeit“, ergibt sich ein klares Akzeptabilitätsgefülle zwischen Leistungen nach dem AFG auf der einen und der Hilfe zum Lebensunterhalt auf der anderen Seite, das auch durch das Prinzip der Nachrangigkeit und die strengen Bedürftigkeitsprüfungen (Hilfe zum Lebensunterhalt) nur wenig relativiert wird.

Die Unterschiede der drei SSLUA hinsichtlich der Akzeptabilitätskriterien sind in Übersicht 4 zusammengefaßt.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Übersicht 4 SSLUA und Akzeptabilitätskriterien.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Umverteilungswirkungen</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>(1) risikoinduzierte Umverteilungswirkungen</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Implizite normative Prinzipien</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>(1) Übereinstimmung mit dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit</td>
</tr>
<tr>
<td>(2) Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip</td>
</tr>
</tbody>
</table>
5.3 Die „Hierarchie der Akzeptabilität“

Die Annahme, daß die beschriebenen Differenzen bei der Mittelaufbringung und Leistungsvergabe zu Akzeptabilitätsunterschieden führen, kann hier also insgesamt als begründet angesehen werden. Hinsichtlich aller drei Akzeptabilitätskriterien – der Umverteilungswirkungen, der Restriktivität des Leistungszusgens und der impliziten normativen Prinzipien – konnten klare Unterschiede zwischen den SSLUA festgestellt werden, die auf denen Strukturmerkmale zurückgeführt werden können. Der Vergleich der SSLUA hinsichtlich der Akzeptabilitätskriterien legt eine Hierarchie der Akzeptabilität nahe: Kaum ein Zweifel sollte daran bestehen, daß das Arbeitslosengeld die besten Aussichten der drei SSLUA auf eine soziale Akzeptanz bei den Netto-Zahltlen hat. Positiv wird sich hier vor allem das Versicherungsprinzip auswirken, das die Leistungsvergabe an Beitragsleistungen bindet. Dies beschränkt zum einen die ex ante-Umverteilungen auf Risikounterschiede und erhöht zum anderen die Legitimierbarkeit von Leistungsentnahmen, da hierbei auf Reziprozitätsnormen verwiesen werden kann.


6. Schlußbetrachtung


Diese Überlegungen zur Akzeptabilität von Sicherungssystemen unterstreichen die Notwendigkeit, die soziale Akzeptanz der SSLUA, aber auch anderer sozialer Sicherungssysteme wie der Rentenversicherung oder spezifischer sozialpolitischer Programme zum Gegenstand systematischer empirischer Untersuchungen zu machen. Erfahren-
gen mit einer solchen Akzeptanzforschung oder gar empirische Ergebnisse liegen bisher jedoch kaum vor – weder zu den SSLUA noch zu anderen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen. Erst durch die systematische Erforschung der Ursachen sozialer Akzeptanz von Sicherungssystemen wird jedoch zu klären sein, welchen Einfluß Strukturmerkmale auf die soziale Akzeptanz haben, ob sich etwa Vorleistungen in Form von Versiche rungsbeiträgen in diesem Sinne tatsächlich positiv auswirken, unter welchen Bedingungen Bedürftig keit eine Chance auf soziale Anerkennung hat (wenn es „Nehmen“ legitim?) und welche Merkmale für die Beurteilung der Leistungsempfänger und der Legitimität der SSLUA ausschlaggebend sind. Letztlich lassen sich die sozialpolitische Kultur und die Erwartungen der Adressaten wohlfahrtsstaatlicher Institutionen an die sozialpolitischen Akteure nur durch die Beantwortung derartiger Fragen rekonstruieren.

Insgesamt hat die Betrachtung der drei Leistungs systeme die Vorteile einer strukturvergleichenden Analyse deutlich gemacht. Hinsichtlich der SSLUA bietet sich dabei die wohl einmalige Chance, bei einem Risiko (Arbeitslosigkeit) unterschiedliche Sicherungsformen zu vergleichen – und zwar ohne die üblichen Probleme internatio nal vergleichender Studien. Wenn hier die Bedin gungen also besonders günstig sind, so zeigen die grundlegenden Überlegungen zur Akzeptabilität doch die Fruchtbarkeit einer strukturvergleichenden Forschungsperspektive, die weit über das Beispiel der SSLUA hinausgeht und sowohl für eine in diesem Sinne vergleichenden Sozialpolitikforschung als auch für die Wirkungsweise von Institutionen in anderen Bereichen erhebliche Erkenntnis gewinne verspricht. Das Ziel sollte dabei weniger in einem „Beliebtheitstest“ der Systeme bestehen, dem „Ob“ und „Wieviel“ ihrer sozialen Akzeptanz. Vielmehr können mittels eines solchen Vergleichs die Ursachen positiver und negativer Akzeptanzzurteile aufgezeigt werden, soweit diese auf Unterschiede in den Strukturmerkmalen zurückgeführt werden können.

Literatur


---

21 Etwas anders ist dies bei der sozialen Akzeptanz der gesetzlichen Krankenversicherung, zu der bereits auf For schungsergebnisse zurückgegriffen werden kann (vgl. Ull rich 1996).


