Stephan Köppe

Wohlfahrtsmärkte

Die Privatisierung von Bildung und Rente in Deutschland, Schweden und den USA

Schriften des Zentrums für Sozialpolitik

campus

© Campus Verlag GmbH

Schriften des Zentrums für Sozialpolitik
Band 28

Herausgegeben von Gerd Glaeske, Karin Gottschall, Stephan Leibfried, Philip Manow, Frank Nullmeier, Herbert Obinger, Heinz Rothgang und Stefan Traub

Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

Stephan Köppe, Dr. rer. pol., ist Lecturer in Social Policy am University College Dublin, Irland.

© Campus Verlag GmbH

Stephan Köppe

Wohlfahrtsmärkte

Die Privatisierung von Bildung und Rente
in Deutschland, Schweden und den USA

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Gekürzte Fassung der Dissertation »Martexpansion und Einbettung: Wohlfahrtsmärkte im historischen Vergleich«, Universität Bremen, Mai 2014.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter http://dnb.d-nb.de abrufbar.
ISBN 978-3-593-50272-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2015 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.
www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort 9

1 Einleitung 11

2 Wohlfahrtsmarkt als politikwissenschaftliches Konzept 23

2.1 Ökonomische und soziologische Marktdefinitionen 24

2.2 Wohlfahrtsmarkt 28
2.2.1 Literaturüberblick der Wohlfahrtsmarktkonzepte 29
2.2.2 Soziale Güter und Marktmechanismen 38
2.2.3 Vermarktlichung 51
2.2.4 Wohlfahrtsmarkttypen 55
2.2.5 Fazit 61

3 Wohlfahrtsmärkte im Vergleich 63

3.1 Fallauswahl 65
3.1.1 Länder: Deutschland, Schweden, USA 67
3.1.2 Politikfelder: Renten- und Bildungsmärkte 69
3.1.3 Zeitraum: 1990–2010 74

3.2 Untersuchungsmethoden 75

3.3 Erklärungsansätze zur Entstehung und Varianz von Wohlfahrtsmärkten 78

© Campus Verlag GmbH

4 Expansion des Marktvolumens 95

4.1 Rente 107
4.1.1 Internationaler Vergleich der Rentenmärkte 107
4.1.2 Vermarktlichung öffentlicher Rentensysteme in Deutschland, Schweden und den USA? 116
4.1.3 Vermarktlichung in allen Dimensionen – Ausblick auf die Rentenmärkte 145

4.2 Bildung 148
4.2.1 Internationaler Vergleich der Bildungsmärkte 148
4.2.2 Ausbau der Privatschulen in Deutschland, Schweden und den USA 155
4.2.3 Zusammenfassung – Subventionierte Privatschulen 187

4.3 Wachstum des Marktvolumens ohne Rückzug des Staates – Eine Zusammenfassung 188

5 Regulierung der Wohlfahrtsmärkte 193

5.1 Analytischer Rahmen 196

5.2 Deutschland – Brüche und Kontinuität 203
5.2.1 Rentenmarkt: Das Erbe Bismarcks in der Riester-Rente 203
5.2.2 Bildungsmarkt: Die religiösen Ursprünge der Privatschulfinanzierung 227
5.2.3 Fazit – Rekalibrierung deutscher Sozialpolitik? 247

5.3 Schweden – Die Neuerfindung des schwedischen Modells 253
5.3.1 Rentenmarkt: Universelle Prämienrente und sozialdemokratischer Konsens 254
5.3.2 Bildungsmarkt: Freie Schulen – Vereinheitlichung, Dezentralisierung und Privatisierung 278
5.3.3 Sozialdemokratische Neuerfindung des schwedischen Modells 303

5.4 USA – Pionier und regulative Vielfalt 306
5.4.1 Rentenmarkt: Flexibel und übertragbar 307
5.4.2 Bildungsmarkt: School Choice zwischen Konflikt und Konsens 328
5.4.3 Fazit – Liberale Einbettung 359

© Campus Verlag GmbH

6 Wachstum, Varianz und Einbettung im Vergleich 363
6.1 Historischer Vergleich 365
6.2 Vergleich der Politikfelder 373
6.3 Ländervergleich 376
6.4 Diskussion der Grundannahmen und Fazit 379

7 Konklusion und Ausblick 383
7.1 Wohlfahrtsmarkt als flexibles Konzept 383
7.2 Wohlfahrtsmarktexpansion trotz Vertrauenskrise 385
7.3 Einbettung und Innovation 388

Tabellenverzeichnis 391

Abbildungsverzeichnis 393

Literatur 394

© Campus Verlag GmbH

© Campus Verlag GmbH

Vorwort

Als ich die Arbeit über Wohlfahrtsmärkte begann, merkte ich schnell, dass sowohl Kollegen als auch Freunde und Bekannte mit dem Begriff zum Teil wenig anfangen konnten und keine Vorstellung von meinem Forschungsfeld hatten. Mein Standardbeispiel in Konversationen wurde schnell die deutsche Riester-Rente, um die Vermarktlichung und Privatisierung von Sozialprogrammen zu illustrieren.

Normalerweise würgen solche Themen jedes Gespräch ab, weil keiner über komplexe Finanzanlagen über einem Bier oder bei Kaffee und Kuchen sprechen möchte. Ich erlebte aber das Gegenteil. Schnell kamen Fragen auf, ob ich denn auch schon eine Riester-Rente abgeschlossen hätte und welchen Anbieter beziehungsweise welches Produkt ich empfehlen würde. Ich musste meine Gesprächspartner immer enttäuschen, weil ich ihnen zwar ans Herz legte eine Riester-Rente abzuschließen, aber selber noch keine abgeschlossen hatte. Für Betriebsrenten habe ich mich nie aktiv entschieden, sondern war immer automatisch versichert. Häufig waren meine Gesprächspartner an dieser Stelle enttäuscht, weil sie hofften, Insidertipps zu bekommen, um auch endlich eine Entscheidung über ihre private Vorsorge zu treffen.

Ich erläuterte dann meist etwas beschämt und umständlich, dass ich lediglich die Regulierung und den politischen Entstehungsprozess der Vermarktlichung untersuche. An dieser Stelle wurden die Gespräche wieder lebhafter und es folgten zum Teil stundenlange Debatten über das Für und Wider von Privatisierungen und Märkten. All diese Gespräche waren hilfreich, um zu erkennen, wie politisch umstritten die Einführung von Wohlfahrtsmärkten ist. Ebenso wird an meiner eigenen Versichertenlaufbahn deutlich, wie irrational Menschen in Wohlfahrtsmärkten agieren und welchen Einfluss die Regulierung der Märkte hat. Trotz besseren Wissens habe ich nie eine Riester-Rente abgeschlossen. Die Diskussionen darüber haben zu meinem Verständnis beigetragen, welchen Einfluss die

© Campus Verlag GmbH

Regulierung der Wohlfahrtsmärkte auf das Verhalten von Menschen hat und wie politisch umkämpft das Feld ist. Mein Dank gilt also diesen vielen Gesprächspartnern auf Konferenzen, Feiern und ähnlichen Anlässen.

Die Hauptarbeit ist am Zentrum für Sozialpolitik (ZeS) der Universität Bremen entwickelt und durchgeführt worden. Weitere institutionelle Unterstützung erhielt ich von der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS), dem Swedish Institute for Social Research (SOFI, Universität Stockholm) und den Universitäten Edinburgh, St Andrews und Dundee. Außerdem gilt mein Dank dem ZeS und der Phorms Education SE für Druckkostenzuschüsse. Dabei möchte ich betonen, dass die finanzielle Unterstützung keinerlei Einfluss auf den Inhalt der Arbeit hatte.

Viele Kollegen haben mich an verschiedenen Stellen der Arbeit unterstützt und viele sind gute Freunde geworden. Maßgeblich haben Frank Nullmeier und Herbert Obinger diese Arbeit von Anfang an begleitet und meine Argumente kritisch und konstruktiv beleuchtet.

Namentlich möchte ich vor allem Hayley Bennett, Catherine Blair, Florian Blank, Stefanie Börner, Irene Dingeldey, Benjamin Ewert, Karin Gottschall, Ralf Götze, Karl Hinrichs, Gitta Klein, Tanja Klenk, Clémence Ledoux, Stephan Leibfried, Steffen Mau, Ingela Naumann, Jonas Pieper, Tanja Pritzlaff, Patrick Sachweh, Peter Starke, Thomas Wachtendorf und Philine Weyrauch für konstruktive Kommentare zu Entwürfen und Ideen in verschiedenen Arbeitszusammenhängen danken. Viele weitere Menschen haben diese Arbeit begleitet und geholfen sie erfolgreich abzuschließen, auch ihnen sei hiermit gedankt.

Besonderer Dank gilt Karl Loxbo von der Linnaeus Universität (Växjö, Schweden), dessen Experteninterviews ich einer Sekundäranalyse unterziehen konnte. Ebenso wäre die Arbeit nicht ohne die ausführlichen Informationen meiner Interviewpartner möglich gewesen. Persönlich möchte ich mich bei Simone Lempart bedanken, die mich ermunterte überhaupt eine Promotion anzugehen. Dank auch an Jessica Poeschel, die maßgeblich zur sprachlichen Verbesserung beitrug und für den stilistischen Feinschliff sorgte. Schließlich gilt mein besonderer Dank Theda Grabow für die ausdauernde und liebevolle Unterstützung in allen Lebenslagen.

Dundee, November 2014
Stephan Köppe

© Campus Verlag GmbH

1 Einleitung

»A ›welfare state‹ is a state in which organized power
is deliberatively used (through politics and administration)
in an effort to modify the play of market forces«
(Briggs 1961: 228).

»Das Konzept ›Wohlfahrtsmarkt‹ zieht auch deshalb viel Interesse und
Aufmerksamkeit auf sich, weil es die Unterscheidung zwischen
›Wohlfahrtsstaat‹ und ›Markt‹ in Frage stellt und aufhebt.«
(Berner 2009: 288).

Diese Studie untersucht Wohlfahrtsmärkte.[1] Also Sozialprogramme, die privat finanziert werden, nicht-staatliche Anbieter involvieren und Wahlfreiheiten für die Wohlfahrtsnutzer ermöglichen. Im Fokus steht der empirische Vergleich von Wohlfahrtsmärkten in zwei Politikfeldern (Rente und Bildung) und drei unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen (Deutschland, Schweden, USA). Bisher dominierten Fallstudien zur Vermarktlichung und Privatisierung von Sozialpolitik die Wohlfahrtsmarktforschung und diese Arbeit soll vergleichend zu diesem Themenkomplex beitragen und somit eine Forschungslücke im gegenwärtigen Forschungsstand schließen. In dieser Studie werden vor allem vier Beiträge zur Wohlfahrtsmarktliteratur geleistet. Erstens wird das Konzept Wohlfahrtsmarkt theoretisch umfassend hergeleitet. Zweitens werden verschiedene – teilweise innovative – Indikatoren ausgewertet, um ein möglichst umfassendes Bild des Marktvolumens zu zeichnen. Drittens werden die institutionellen Unterschiede zwischen Wohlfahrtsmärkten untersucht, folglich gilt es, die institutionelle Einbettung der Marktmechanismen in die Wohlfahrtsregime zu vergleichen. Und viertens werden basierend auf der existierenden sozialpolitischen Literatur Erklärungen für die Entstehung, den Wandel und die Einbettung von Wohlfahrtsmärkten diskutiert.

Warum beschäftigt sich aber eine sozialpolitische Studie mit Märkten? Oder genauer gefragt: Warum sind Wohlfahrtsmärkte ein relevantes sozialpolitisches Forschungsfeld? Mit Sozialpolitik werden sehr unterschiedliche Konzepte verbunden, die einem historischen Wandel unterliegen. Die Wurzeln der Sozialpolitik liegen in lokalen Selbsthilfevereinen, kommu-

1 In dieser Arbeit wird die männliche Schreibweise für Personen verwendet, um den Lesefluss nicht zu behindern. Gemeint sind aber Personen beiderlei Geschlechts, wenn nicht anderweitig angegeben.

© Campus Verlag GmbH

nalen Armenhäusern, betrieblichen – teilweise paternalistischen – Leistungen und familiären Unterstützungsnetzwerken. Seit der Einführung von Sozialversicherungen und einer Verrechtlichung der sozialpolitischen Leistungen wurde Sozialpolitik vornehmlich als eine nationalstaatliche Aufgabe aufgefasst. Der Wohlfahrtsstaat – oder auch der im deutschen Sprachraum gebräuchliche Sozialstaat – wurde sinnbildlich für sozialpolitische Leistungen und versprach gesellschaftlichen Fortschritt (Alber 1988; Alber/Behrendt 2001; Briggs 1961; Kaufmann 2000; Köppe u.a. 2011). Wie das Eingangszitat von Briggs (1961) zeigt, wurden wohlfahrtsstaatliche Programme explizit als Gegengewicht gegenüber Marktkräften implementiert. In der Expansionsphase der Wohlfahrtsstaaten, dem sogenannten »Goldenen Zeitalter«, wurde bis in die 1970er Jahre hinein der Wohlfahrtsstaat auf eine nationale, staatliche und monofunktionale Institution verengt. Erstmals schien es, dass der »welfare state had now gained parity with market forces« (Leibfried/Obinger 2000: 281). Erst in den letzten zwei Dekaden wurde die ursprüngliche sozialpolitische Pluralität in der sozialpolitischen Forschung wieder stärker aufgegriffen. Beispielsweise ignoriert die nationale Verengung lokale, regionale, supranationale und internationale Institutionen, die ebenso zur Wohlfahrt von Gesellschaften beitragen (Leibfried/Zürn 2006b). Monofunktionale Perspektiven betrachten nur einen Aspekt der Sozialpolitik, wie zum Beispiel die Vermeidung von Armut und sozialen Risiken, begrenzt auf einige wenige Politikfelder, ohne die komplexen und politikfeldübergreifenden Zusammenhänge zu berücksichtigen (u.a. Zohlnhöfer 2007a). Die Engführung auf den Staat lässt außer Betracht, dass andere gesellschaftliche Sektoren ebenfalls an der Wohlfahrtsproduktion beteiligt sind, wie Märkte, Verbände und Familien (Esping-Andersen 1987; 1990; Evers/Olk 1996; Zapf 1984). Diese mehrdimensionale Auffassung von Sozialpolitik erweitert den Handlungsspielraum der sozialpolitischen Akteure, verschiedene Steuerungsformen anzuwenden (Köppe u.a. 2011).

Diese Studie wird genau einen Aspekt der sozialpolitischen Pluralität näher betrachten: Verschiebungen auf der sektoralen Achse zum Markt. Das Interesse der Studie richtet sich auf die Finanzierung und Bereitstellung von sozialpolitischen Gütern mit marktförmigen Mitteln, sogenannten Wohlfahrtsmärkten. Zu Wohlfahrtsmärkten zählen unter anderem freiwillige Rentenversicherungen, private Pflegedienste, die Wahl zwischen obligatorischen Krankenversicherungen, Bildungsgutscheine für Privatschulen und Eingliederungsmaßnahmen der Arbeitsämter und viele andere Sozial-

© Campus Verlag GmbH

programme und soziale Dienstleistungen, die Marktmechanismen enthalten.

Mit dem Begriff *Wohlfahrtsmarkt* werden diese Veränderungen der Sozialpolitik zunächst konzeptionell erfasst (Berner 2009; Nullmeier 2001; Taylor-Gooby 1999). Außerdem können die neuen Marktformen unter dem Begriff *Wohlfahrtsmarkt* empirisch untersucht werden. Kurz gesagt sind Wohlfahrtsmärkte eine Sozialpolitik mit den Mitteln des Marktes. Demnach dienen Wohlfahrtsmärkte, wie auch der Wohlfahrtsstaat, der sozialen Risikoabsicherung oder Versorgung mit sozialen Diensten, die sozialen Institutionen beinhalten jedoch Marktmechanismen, um die Sozialleistungen zu finanzieren, zu produzieren und zu verteilen. Dadurch werden die Wohlfahrtsnutzer zu Konsumenten, wenn sie aufgefordert werden, zwischen den Optionen im Wohlfahrtsmarkt, das heißt Produkten und Anbietern, zu wählen.

Exemplarisch werde ich kurz die Marktmechanismen in Wohlfahrtsmärkten anhand der Anfang der 2000er Jahre eingeführten deutschen Riester-Rente veranschaulichen. Die Riester-Produkte werden zuallererst von Versicherungen, Banken und Fondsgesellschaften angeboten, also privaten Marktakteuren. Den Wohlfahrtsnutzern steht es nun frei, aus einer Produktpalette an Riester-Produkten zu wählen. Diese Rentenversicherungen werden nach Marktpreisen von den Versicherten finanziert und sie wählen die Produkte selbst aus. Zusammengenommen werden die Riester-Renten auf einem Rentenmarkt gehandelt und getauscht. Die spezielle Regulierung der Riester-Rente führt dazu, dass ein eigenständiger Wohlfahrtsmarkt entsteht, der sich von benachbarten Rentenmärkten oder Altersvorsorgeprodukten unterscheidet und von den Nutzern und Anbietern als ein separater Markt wahrgenommen wird. Trotz dieser Marktmechanismen sind die angebotenen Rentenversicherungen ein soziales Gut, weil mit einem Riester-Vertrag, wie auch bei einer staatlichen Sozialversicherung, ein Einkommen im Alter bereitgestellt wird.

Dieses Beispiel verdeutlicht die komplexen Marktmechanismen eines konkreten Wohlfahrtsmarktes. Derartige Wohlfahrtsmärkte variieren erheblich in ihrem Marktvolumen und den institutionellen Eigenschaften. Folglich sind wesentliche Unterschiede zwischen Nationen und Politikfeldern zu vermuten. Dabei können die Unterschiede zwischen den Politikfeldern genauso hoch sein wie zwischen den Ländern (vgl. Bode 2008; Gingrich 2011). Beispielsweise ist die Riester-Rente ein Wohlfahrtsmarkt mit relativ vielen Marktmechanismen im Gegensatz zum schwedischen

© Campus Verlag GmbH

Bildungsmarkt der sogenannten »freien Schulen« (*fristående skolor*). Der schwedische Bildungsmarkt wird weiterhin vollständig steuerfinanziert, wohingegen privaten Beiträgen zur deutschen Riester-Rente dominieren. Dennoch haben beide Märkte gemein, dass private Akteure um die Wohlfahrtskonsumenten konkurrieren. Ziel dieser Arbeit ist, diese Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsmärkten herauszuarbeiten und die Gründe für diese Variationen zu untersuchen.

Forschungsüberblick

Aus einem Alltagsverständnis heraus werden derartige sozialpolitische Institutionen wie die Riester-Rente als Märkte bezeichnet. Trotz verschiedener konzeptioneller Vorarbeiten, die marktförmige Sozialprogramme als Wohlfahrtsmärkte definieren (Berner 2009; Nullmeier 2001; Taylor-Gooby 1999), konnte keins der Wohlfahrtsmarktkonzepte eine universelle Definition vorlegen, die möglichst alle marktförmigen Sozialprogramme historisch und international adäquat umfasst.[2]

Neben der fehlenden konzeptionellen Bearbeitung des Gegenstandes bestand lange Zeit eine empirische Forschungslücke über marktförmige Sozialpolitik – von wenigen frühen Forschungsarbeiten einmal abgesehen (u.a. Esping-Andersen 1987; Zapf 1984). In der letzten Dekade hat sich zwar die sozialpolitische Forschung zunehmend mit diesem Bereich befasst, allerdings sind vergleichende Forschungsarbeiten über mehrere Politikfelder und Länder weiterhin rar.

Es ist zum einen festzustellen, dass wenig über das Marktvolumen von Wohlfahrtsmärkten bekannt ist. Offene Forschungsfragen sind in diesem Kontext, wie relevant die Märkte sind, wie sie finanziert werden und wie viele Nutzer auf diesen Märkten agieren. Vereinzelt existieren Studien, die das Marktvolumen einzelner Wohlfahrtsstaaten (für Großbritannien Burchardt 1997; Smithies 2005) oder Politikfelder erhoben haben. Beispielsweise ist das Marktvolumen von privaten Rentenversicherungen relativ gut dokumentiert, zum Teil sogar in vergleichenden Studien (Casey/Yamada 2004).[3] Trotz dieser Verbesserungen der Datenlage fehlen weitgehend historische Analysen über die Entwicklung dieser privaten und

2 Andere Begriffe wie *Quasi-Markt* umfassen ebenfalls nur Teilaspekte marktförmiger Sozialprogramme (u.a. Le Grand 1991).

3 Seit den 2000er Jahren auch verschiedene internationale Datenbanken (Adema 1999; Adema u.a. 1996; Adema/Ladaique 2005; OECD 2009a; Pearson/Martin 2005).

© Campus Verlag GmbH

marktförmigen Sozialprogramme. Ebenso bestehen bei der Erhebung des Marktvolumens Messungenauigkeiten, die bisher nicht thematisiert wurden. Und schließlich ist das Marktvolumen jenseits von privaten Rentenversicherungen nach wie vor weitgehend unerforscht.

Zum *zweiten* sind die Institutionen von Wohlfahrtsmärkten ein weiteres Desiderat. Während die Institutionen des Wohlfahrtsstaates ausgiebig erforscht wurden, ist das Wissen über die Regulierung der Wohlfahrtsmärkte weiterhin fragmentarisch. Ebenso ist bisher wenig über die Variation der Wohlfahrtsmarktinstitutionen sowie über die Ursachen dieser Unterschiede bekannt. Diese Informationslücke betrifft auch hier vor allem systematische Vergleichsstudien über mehrere Länder und Politikfelder.

In der letzten Dekade wurden viele Fallstudien zu Wohlfahrtsmärkten in einzelnen Ländern und Politikfeldern veröffentlicht, die zumindest zu einem kumulativen Wissenszuwachs geführt haben. Wie auch beim Marktvolumen beschäftigte sich das Gros der sozialpolitischen Forschung mit privaten Rentensystemen und -versicherungen und nur vereinzelt mit Politikfeldern wie Gesundheit (Glennerster/Le Grand 1995; Rothgang u.a. 2008) und Bildung (Barrow 1998; Vandenberghe 1998).[4]

Dennoch wurde auch eine steigende Anzahl von Studien veröffentlicht, die systematisch einzelne marktförmige Sozialprogramme mehrerer Wohlfahrtsregime vergleichen, unter anderem in Politikfeldern wie Arbeitsmarkt (Bredgaard/Larsen 2008), Renten (Hippe 2007; 2009; Leisering 2011), Schulen (Gingrich 2011; Klitgaard 2007a; 2007b; 2008; 2009; 2010; Whitty u.a. 1998), Gesundheit und Pflege (Gingrich 2011) oder Hochschulen (Regini 2011). Diese institutionellen Vergleiche werden um einige allgemeinere Sammelbände zur Privatisierung von Sozialpolitik ergänzt, ohne jedoch das Augenmerk auf die Besonderheiten von Marktmechanismen zu legen (Béland/Gran 2008b; Greve 2009b; Seeleib-Kaiser 2008b). In diesem Kontext sind auch Diskursanalysen über Wohlfahrtsmärkte zu erwähnen, die untersuchen, wie Märkte im öffentlichen Diskurs legitimiert (Bode

4 In Fallstudien wurden sehr detailliert die Institutionen der Rentenmärkte dargestellt und Erklärungen für die Regulierung der Märkte diskutiert (Berner 2009; Bridgen/Meyer 2005; Emmerson 2003; Hacker 2002; Marschallek 2005). Sammelbände haben einige Fallstudien zu privaten Rentensystemen zusammengetragen und ermöglichen somit einen kumulativen Vergleich (Clark/Whiteside 2003; Ebbinghaus 2011; Feldstein/Siebert 2002; Gale u.a. 2004; Leisering 2011; Meyer u.a. 2007; Rein/Schmähl 2004). Ferner wurden in einfachen Überblicksstudien die regulativen Unterschiede von privaten Rentensystemen oberflächlich zusammengetragen (OECD 2008a; 2009b), ohne jedoch konsistent die Marktmechanismen herauszustellen.

© Campus Verlag GmbH

2008; Leisering/Vitić 2009; Seeleib-Kaiser 2008b) und wie sie von der Bevölkerung wahrgenommen werden (Cebulla 2000; Rowlingson 2002).

Schließlich widmet sich ein Strang in der Literatur den Nutzern von Wohlfahrtsmärkten und wie sie mit ihrer Wahlfreiheit umgehen. In der theoretischen Debatte wird auf den Wandel vom Sozialstaatsbürger zum Wohlfahrtskonsumenten abgestellt (Baldock 2003; Baldock/Ungerson 1993; Clarke 2006; Greve 2003). Neben institutionellen Analysen der Wahloptionen in Fallstudien (Blank 2009; Blomqvist 2004) wurde das tatsächliche Verhalten der Nutzer, ebenfalls vor allem im Rentenbereich, untersucht (Benartzi/Thaler 2001; Corneo u.a. 2007; Madrian/Shea 2001; Mann 2005; Peggs 2000; Rowlingson 2002; Vidler 2002). Abgesehen von Sammelbänden mit Fallstudien (Blank u.a. 2012; Greve 2009b) gibt es keine systematischen Ländervergleiche zum tatsächlichen Wahlverhalten von Nutzern in Wohlfahrtsmärkten.

Fragestellung

Obwohl vermehrt marktförmige Sozialprogramme und soziale Dienstleistungen Gegenstand von Forschungsarbeiten sind, bleiben mehre Fragen offen. In dieser Studie werden diese theoretischen und empirischen Forschungsdesiderate aufgegriffen.

Wie erwähnt ist das Verständnis von Wohlfahrtsmärkten bisher konzeptionell nur unzureichend entwickelt und bedarf genauerer Abgrenzung und Konkretisierung. Deshalb wird der einleitende theoretische Teil der Studie die stellenweise widersprüchlichen Konzepte diskutieren und Wohlfahrtsmärkte aus politikwissenschaftlicher Sicht systematisch konzeptualisieren. Die so gewonnene Definition von Wohlfahrtsmärkten ist dann Grundlage für die weitere empirische Analyse.

Die Fülle der vereinzelten Fallstudien und der (gleichwohl kleiner werdende) Mangel an komparativen Arbeiten zeigt eine Forschungslücke für vergleichende Arbeiten in diesem Feld auf. Die länderspezifischen Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Wohlfahrtsmärkten wurden bisher nur unzureichend herausgearbeitet. Diese Studie vergleicht deshalb systematisch die Wohlfahrtsmärkte in den drei Ländern Deutschland, Schweden und den USA. Diese drei Länder repräsentieren drei verschiedene Wohlfahrtsregime und ihr systematischer Vergleich soll zeigen, ob diese Unterschiede auch bei den Wohlfahrtsmärkten festzustellen sind.

© Campus Verlag GmbH

Vor allem sind aber Forschungsarbeiten rar, die über Alterssicherungssysteme hinausgehen. Um diesen Rentenbias in den empirischen Arbeiten über Wohlfahrtsmärkte aufzubrechen, wird zusätzlich zu den Wohlfahrtsmärkten der Alterssicherung die Vermarktlichung des Bildungssektors analysiert. Dieses Untersuchungsdesign ermöglicht zum einen, auf eine breite empirische Basis im Rentenbereich zurückgreifen zu können. Zum anderen erweitert die Untersuchung von Bildungsmärkten die Forschungsperspektive auf ein zusätzliches Politikfeld und ermöglicht weitergehende Generalisierungen. Außerdem weisen die Renten- und Bildungspolitik innerhalb der Untersuchungsländer bereits erhebliche Unterschiede auf, wodurch die Varianz der Vergleichsfälle erhöht wird.

Aus den aufgezeigten empirischen Forschungslücken in Bezug auf das Marktvolumen und die Institutionen von Wohlfahrtsmärkten ergeben sich zwei zentrale Fragen dieser Arbeit:

1. Hat eine Vermarktlichung von Sozialpolitik stattgefunden und wenn ja, wie stark ist sie ausgeprägt?

Mithin berührt diese Frage, wie hoch das Marktvolumen der Wohlfahrtsmärkte ist und ob das Marktvolumen angestiegen ist.

2. Findet eine Entwicklung zu einem Typ von Wohlfahrtsmärkten statt oder werden die neuen Märkte national politisiert und reguliert? Treten also institutionelle Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsmärkten auf oder gleichen sich die implementierten Marktmechanismen?

Die Frage nach den Unterschieden bezieht sich explizit auf Unterschiede zwischen Ländern und Politikfeldern gleichermaßen. Diese beiden Hauptfragen nach dem Marktvolumen und den institutionellen Unterschieden der Wohlfahrtsmärkte sind der Kern dieser Untersuchung. Beide Fragestellungen beschäftigen sich nicht nur mit der Beschreibung der Entstehung und Ausgestaltung von Wohlfahrtsmärkten, sondern auch damit, wie der Wandel und die Unterschiede erklärt werden können.

© Campus Verlag GmbH

Grundannahmen

Basierend auf der bereits erwähnten Literatur (Details s. Kapitel 3) können drei Grundannahmen über das zu erwartende Marktvolumen und die Regulierung von Wohlfahrtsmärkten abgeleitet werden.[5]

In Bezug auf das Marktvolumen der Wohlfahrtsmärkte deuten die diskutierten Forschungsarbeiten darauf hin, dass marktförmige Strukturen in den letzten zwei Dekaden zugenommen haben. Daraus ergibt sich die erste Grundannahme:

1. Seit den 1990er Jahren ein Wachstum der Wohlfahrtsmärkte festzustellen.

Ziel dieser Studie ist also, den Ausbau und Anstieg der Wohlfahrtsmärkte nachzuweisen.

In der Literatur ist allerdings bisher ungeklärt, *wann* genau Wohlfahrtsmärkte in den einzelnen Ländern und Politikbereichen entstanden sind und *wie hoch* deren Marktvolumen im Vergleich zu anderen Wohlfahrtsregimen und zur öffentlichen Sozialpolitik ist. Bei aller Marktrhetorik wird häufig übersehen, dass die Wohlfahrtsstaaten weiterhin einen Großteil der sozialen Sicherung garantieren, womit die Frage im Raum steht, *wie relevant* diese neuen Wohlfahrtsmärkte überhaupt sind. Ziel dieser Studie ist es, ein genaueres Bild des Marktvolumens zu zeichnen. Dabei wird untersucht, ob Konvergenzen des Marktvolumens festzustellen sind (Holzinger u.a. 2007a; Knill 2005). Die bereits erwähnten Forschungsarbeiten liefern in diesem Punkt Hinweise auf erhebliche Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsregimen und Politikfeldern. Daraus kann folgende zweite Grundannahme abgeleitet werden:

2. Trotz eines Anstiegs des Marktvolumens bleiben wesentliche Unterschiede zwischen Wohlfahrtsregimen und Politikfeldern bestehen.

Beispielsweise ist in liberalen Wohlfahrtsregimen dieses Wachstum vermutlich früher und stärker festzustellen als in konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimen.

Der zweite Fragenkomplex beschäftigt sich mit der Regulierung der Wohlfahrtsmärkte. Wenn Wohlfahrtsmärkte neu entstehen, werden neue

5 Da es sich hier um keine Hypothesen prüfende Studie (im Sinne von quantitativen Methoden) handelt, erscheint der Begriff Grundannahme geeigneter, um auch den theoretischen Beitrag dieser Studie zu betonen.

© Campus Verlag GmbH

Institutionen (im Sinne von Regeln) gegründet. Verschiedene Studien konnten bereits zeigen, dass die Institutionen von Wohlfahrtsmärkten variieren (u.a. Gingrich 2011). Diese Studie zielt darauf ab, diese strukturellen Unterschiede systematisch herauszuarbeiten. In Anlehnung an den politischen Institutionalismus der Marktsoziologie (Fligstein 2001) konnte in anderen Märkten gezeigt werden, dass benachbarte existierende Institutionen als Vorbilder (*templates*) für neue Marktinstitutionen verwendet werden. Die neuen Märkte werden also in das bestehende Institutionengefüge eingebettet. Geprägt von Pfadabhängigkeiten ähneln die neuen Märkte bereits existierenden Märkten und öffentlichen Institutionen. Wohlgemerkt liegen der Marktgründung politische Entscheidungen zugrunde. Machtvolle Akteure versuchen, eine für sie vorteilhafte Marktregulierung zu implementieren und profitieren am meisten davon, wenn die neuen Märkte in das existierende Institutionengefüge eingebettet werden.

Dieser Prozess der institutionellen Einbettung kann auf Wohlfahrtsmärkte übertragen werden, woraus sich folgende dritte Grundannahme ableitet

3. Die dominanten sozialpolitischen Akteure haben ein ureigenes Interesse, dass die Wohlfahrtsmärkte in das existierende Wohlfahrtsregime institutionell eingebettet werden, damit sie ihre Machtposition behaupten können. Folglich werden Wohlfahrtsmärkte nach dem Vorbild der existierenden sozialpolitischen Institutionen gestaltet.

Die Wohlfahrtsmärkte replizieren damit bestehende institutionelle Eigenschaften.

Grundannahme drei lässt sich wieder am Beispiel der deutschen Riester-Rente illustrieren: Demnach orientiert sich die Regulierung der neugegründeten Riester-Rente an dem existierenden deutschen Rentensystem. Angestellte, Beamte und Selbstständige hatten vor der Einführung der Riester-Rente unterschiedliche Altersvorsorgesysteme, bei der Marktregulierung der Riester-Rente wurden diese Statusunterschiede aufrechterhalten und für Selbständige eine separate Rürup-Rente gegründet. Im Vergleich dazu war das schwedische Rentensystem vor der Reform Ende der 1990er Jahre universell und obligatorisch, ebenso wie der neue Rentenmarkt der Prämienrente. Die institutionelle Einbettung ist in beiden Ländern anhand dieses Beispiels dadurch gekennzeichnet, dass die Marktregulierung benachbarten existierenden Institutionen gleicht.

© Campus Verlag GmbH

Im Rahmen dieser Studie werden diese Formen der institutionellen Einbettung von Wohlfahrtsmärkten herausgearbeitet. Grundsätzlich können alle gesellschaftlichen Akteure je nach ihrer Machtposition die Regulierung von Wohlfahrtsmärkten beeinflussen, weshalb sowohl Parteien, Gewerkschaften, Unternehmen, Verbände und Verfassungsgerichte in die Analyse einbezogen werden. Jeder dieser Akteure versucht, seine Präferenzen bei der Gründung und regulativen Einbettung der Wohlfahrtsmärkte durchzusetzen.

Damit stellt sich die Frage, wie die formulierten Grundannahmen erklärt werden können. Welche Faktoren befördern das Wachstum der Wohlfahrtsmärkte (*Grundannahme 1*), tragen zu den Unterschieden im Marktvolumen bei (*2*) und führen zur Einbettung der Wohlfahrtsmärkte in das existierende Wohlfahrtsregime (*3*)? Dabei werden soweit wie möglich verschiedene Theorieschulen der Wohlfahrtsstaatsforschung berücksichtigt, der Schwerpunkt liegt aber auf institutionellen (Pierson 1994; 2000; Streeck/Thelen 2005b) und akteurszentrierten (Gingrich 2011; Kitschelt 2001; Korpi 1983; Korpi/Palme 2003; Schmidt 1996) Erklärungsansätzen.

In der empirischen Analyse, so das Hauptargument dieser Studie, konnten Institutionen und Akteure als zentrale Einflussfaktoren identifiziert werden. Wobei die existierenden Institutionen maßgeblich zur Einbettung beitragen und auch das Wachstum der Wohlfahrtsmärkte begrenzen. Die dominanten Akteure verstärken die positiven Feedback-Effekte der Institutionen, weil sie vom Erhalt der institutionellen Eigenschaften in den Wohlfahrtsmärkten profitieren. Wie bereits in der dritten Grundannahme anklang, sind die Institutionen die Hauptfaktoren für das Wachstumspotenzial, die Varianz und die Einbettung der Wohlfahrtsmärkte. Allerdings können Akteure institutionelle Pfade durchbrechen und Innovationen einführen. Allein die Einführung und das Wachstum von Wohlfahrtsmärkten gehen auf einen institutionellen Wandel zurück, der von Akteuren angestoßen wurde. Zusätzlich handeln Akteure unter ökonomischen und gesellschaftlichen Zwängen, die ihre Präferenzen formen. Anders ausgedrückt, Institutionen stabilisieren nicht nur die Regulierung der Wohlfahrtsmärkte und bewahren die Unterschiede der Märkte, sie bestimmen auch zum großen Teil das Wachstumspotenzial. Die beteiligten Akteure versuchen, die Wohlfahrtsmärkte nach ihren Präferenzen zu gestalten, neue Akteure können jedoch nur marginale Innovationen in Marktreformen durchsetzen. Und schließlich können die sozio-ökonomischen

© Campus Verlag GmbH

Rahmenbedingungen das Wachstum beschleunigen oder abmildern und im öffentlichen Diskurs können bestimmte institutionelle Regulierungsoptionen von vornherein ausgeschlossen sein, dennoch besitzen die Institutionen eine hohe Persistenz und begrenzen den Spielraum von Marktwachstum und sozialer Einbettung erheblich.

Das Hauptaugenmerk dieser Studie liegt auf dem empirischen Vergleich der Wohlfahrtsmärkte und inwiefern die leitenden Überlegungen von Expansion des Marktvolumens und Kontinuität der Länderunterschiede bestätigt werden können. Die Effekte und Wirkungen der Wohlfahrtsmärkte sind explizit nicht Gegenstand dieser Studie, nur an einigen Stellen wird auf Verteilungseffekte und Ungleichheiten verwiesen, um die institutionellen Unterschiede der Marktregulierung zu veranschaulichen. Das vergleichende Forschungsdesign ermöglicht, einerseits generelle Einflussfaktoren für den beobachteten Wandel zu identifizieren und zu überprüfen, andererseits können die Zusammenhänge aufgrund der geringen Fallzahl nicht statistisch getestet werden. Ein weiterer Beitrag des qualitativen Untersuchungsdesigns liegt in der Theoriebildung zur Erklärung von Entstehung und Varianz von Wohlfahrtmärkten. Ein weiteres zentrales Element der Studie ist die Konzeptualisierung des Begriffes *Wohlfahrtsmarkt*.

Aufbau der Studie

Die Gliederung orientiert sich an den Forschungsfragen. Zunächst wird in Kapitel zwei der theoretische Rahmen gespannt und das Konzept der Wohlfahrtsmärkte in den sozialpolitischen Diskurs eingeordnet. Im darauf folgenden Kapitel werden die Fallauswahl und das methodische Vorgehen ausführlich dargelegt sowie die Erklärungsansätze für die Grundannahmen diskutiert. In den Kapiteln vier und fünf erfolgt die eigentliche empirische Analyse. Das Marktvolumen der Wohlfahrtsmärkte wird in Kapitel vier erhoben und dargestellt. Dazu werden verschiedene Indikatoren internationaler und nationaler Datenbanken ausgewertet. Der Vergleich der Regulierung erfolgt in Kapitel fünf, gegliedert nach Ländern und Politikfeldern. In diesem Kapitel werden auch die Interessen und Motivationen der Akteure untersucht und wie sie die Regulierung der Wohlfahrtsmärkte tatsächlich beeinflusst haben. Ein abschließendes Vergleichskapitel trägt die Ergebnisse aus den empirischen Kapiteln zusammen und diskutiert sie vor dem Hintergrund der Erklärungsansätze aus Kapitel drei. In einem ab-

© Campus Verlag GmbH

schließenden Fazit wird ein Ausblick auf den Zusammenhang von Sozialpolitik und Wohlfahrtsmärkten gegeben. Allgemeingültige Muster und Entwicklungstrends, die über den sozialpolitischen Kontext hinausgehen, werden aufgezeigt.

© Campus Verlag GmbH

2 Wohlfahrtsmarkt als politikwissenschaftliches Konzept

Der Staat spielte in den Anfängen der Sozialpolitik nur eine Nebenrolle, denn kommunale, betriebliche, kirchliche und private Träger waren gleichwertige Akteure bei der Gründung sozialpolitischer Programme (Kaufmann 2003; Pohl 1991; von Stein 1850). Erst im Zeitverlauf verengte sich der Begriff auf staatliche Sozialleistungen – konkretisiert im Konzept des Wohlfahrtsstaates (Alber/Behrendt 2001; Neumann/Schaper 2008; Schmidt 2005; Schmidt u.a. 2007). Sozialpolitik wurde und wird primär als staatliche Politik aufgefasst und betrieben, obwohl die Ursprünge eben gerade nicht dort liegen. Infolgedessen beschäftigte sich die sozialpolitische Forschung hauptsächlich mit der Staatstätigkeit und dem Wohlfahrtsstaat, eine Forschungsperspektive, die bis heute dominiert (Alber 1987; 1988; Briggs 1961; Flora 1986; Flora/Alber 1981; Katznelson 1988). Trotz dieser Verengung ist aber selbst die Definition des Wohlfahrtsstaates nicht immer eindeutig und klar umgrenzt (Barr 2004: 6).

In anderen sozialpolitischen Forschungsansätzen wurde die sektorale Pluralität der Sozialpolitik allerdings immer adressiert vgl. Köppe u.a. (2008). Unter Begriffen wie Wohlfahrtspluralismus oder Wohlfahrtsmix wurde jenseits der öffentlichen Leistungserbringung die betriebliche, freiwillige, private, kirchliche und familiäre Wohlfahrtsproduktion berücksichtigt (Evers/Olk 1996; Powell 2007; Titmuss 1963 [1956]; Zapf 1984). Meist werden vier wesentliche Wohlfahrtssektoren genannt: Staat, Markt, Verbände (bzw. der Dritte Sektor) und Familien. Allerdings sind die Grenzen zwischen den Sektoren dabei immer weniger auszumachen und verschwimmen zusehends. Hybride Wohlfahrtsarrangements entstehen, die Eigenschaften mehrerer Wohlfahrtssektoren aufweisen. Beispielsweise wurden betriebliche Renten mehr und mehr privaten Rentenversicherungen angepasst, sodass sie Eigenschaften beider Sektoren aufweisen (Berner 2009; Greener 2008: 97).

© Campus Verlag GmbH

Im Rahmen dieser Arbeit interessiert vor allem die Erbringung von Wohlfahrtsleistungen mithilfe von Marktmechanismen im konkreten Untersuchungsgegenstand von Renten- und Bildungsmärkten. Als heuristisches Konzept zur Analyse dieser marktförmigen Sozialpolitik verwende ich den Begriff *Wohlfahrtsmarkt*, der in diesem Kapitel definiert wird. In der Konzeptualisierung werden die Eigenschaften von Wohlfahrtsmärkten dargelegt, die Operationalisierung von Vermarktlichung diskutiert und verschiedene Wohlfahrtsmarkttypen definiert. Im Rahmen der Fokussierung auf die Marktmechanismen sozialpolitischer Programme und Dienstleistungen liegt das Hauptaugenmerk der Studie – und damit auch der folgenden konzeptionellen Diskussion – auf dem Wechselverhältnis von Staat und Markt, ohne andere Wohlfahrtssektoren explizit zu berücksichtigen.[6]

Im Folgenden werden die Begriffe *Markt*, *Wohlfahrtsmarkt* und *Vermarktlichung* diskutiert und definiert, sowie verschiedene Schattierungen von Wohlfahrtsmarkttypen auf der Achse Staat-Markt differenziert. Zuerst werden die unterschiedlichen ökonomischen und soziologischen Marktdefinitionen präsentiert. In das politikwissenschaftliche Konzept des Wohlfahrtsmarktes werden Elemente aus beiden Disziplinen aufgenommen und Brücken zu ihnen geschlagen, Märkte werden aber insbesondere als politisch konstituierte Arenen des Tauschs betrachtet (Fligstein 1996; 2001). Anschließend werden in einem Literaturüberblick Wohlfahrtsmarktkonzepte diskutiert. Im darauf folgenden Abschnitt wird das in dieser Studie verwendete Wohlfahrtsmarktkonzept definiert. Im Anschluss an die Definition von Wohlfahrtsmärkten wird Vermarktlichung als ein Wandel zu Wohlfahrtsmärkten konkretisiert sowie die Wohlfahrtsmarkttypen ausführlich dargestellt.

2.1 Ökonomische und soziologische Marktdefinitionen

Ökonomen und Soziologen haben unterschiedliche Zugänge zu Märkten. In der Ökonomie wird definitorisch meist von einem perfekten Markt

6 Betriebliche Sozialpolitik ist häufig eng mit Wohlfahrtsmärkten verbunden und wird in den empirischen Kapiteln aufgegriffen, insbesondere in der Rentenpolitik. Konzeptionell wird aber nur das Verhältnis zwischen Wohlfahrtsmarkt und Wohlfahrtsstaat diskutiert.

© Campus Verlag GmbH

ausgegangen, der nur selten real existiert. Soziologen sind hingegen vor allem an den Interaktionen der Marktteilnehmer interessiert. Im Gegensatz zu den meisten Ökonomen gehen sie nicht von einem idealen Markt aus, sondern definieren minimale gesellschaftliche Bedingungen, unter denen Märkte entstehen. Beiden akademischen Disziplinen ist gemein, dass Märkte soziale Institutionen des Tausches von Gütern und Dienstleistungen sind. Allgemeiner formuliert: Auf Märkten findet der Tausch von Eigentumsrechten statt.

Ökonomische Perspektive

Märkte müssen nach ökonomischer Lesart die vier Standardannahmen vollständiger Wettbewerb, vollkommene Märkte, Abwesenheit von Marktversagen und vollständige Informationen erfüllen (Barr 2004: 73–79). Rational handelnde Marktakteure handeln unter diesen Bedingungen ausschließlich zur individuellen Nutzenmaximierung Waren und Dienstleistungen. Laut neoklassischer Auffassung reguliert sich der Markt weitgehend selbst durch den Preismechanismus und die staatliche Aufgabe besteht lediglich darin, Eigentumsrechte zu garantieren (*Nachtwächterstaat*).

Zentral ist im Folgenden die erste der vier Standardannahmen – vollständiger Wettbewerb –, weil sich die ökonomische Definition von Wettbewerb von der soziologischen Definition unterscheidet. Ein vollständiger Wettbewerb liegt laut ökonomischer Theorie vor, wenn Marktakteure Preisnehmer sind und Machtgleichheit herrscht. In einem Markt mit einer atomistischen Akteursstruktur, das heißt vielen Anbietern und Nachfragern (Czada 2007: 73) und ohne Eintrittsbarrieren, ist kein Akteur fähig, die Preise zu diktieren. Folglich müssen alle Akteure die auf dem Markt angebotenen Preise annehmen. Aufgrund der vielen Anbieter ist das »Wettbewerbssystem im Großen und Ganzen unpersönlich« (Samuelson 1955: 40).

Diese Definition von Märkten ist überwiegend Konsens unter Ökonomen, die Wirkungen werden jedoch teilweise höchst unterschiedlich interpretiert oder die vier Standardannahmen werden ergänzt beziehungsweise spezifiziert. Reale Märkte erfüllen nicht immer die Standardannahmen und wenn es zu einem Marktversagen kommt, dann werden die angenommenen positiven Wohlfahrtseffekte der Märkte nicht erreicht (Barr 2004).

© Campus Verlag GmbH

Soziologische Perspektive

Die Marktsoziologie ist im Vergleich zur Wirtschaftswissenschaft stärker an den sozialen Interaktionen interessiert, die den Tausch von Gütern und Dienstleistungen ermöglichen (Aspers 2011; Beckert u.a. 2007; Fligstein/Dauter 2007; Maurer 2008; Slater/Tonkiss 2001; Smelser/Swedberg 2005). Märkte sind demnach »Arenen sozialen Handelns« (Aspers/Beckert 2008), also keine abstrakten unpersönlichen Gebilde, sondern basieren auf konkreten menschlichen Interkationen.[7] Die »Vertragsarena« (Zintl 2003) steht im Mittelpunkt der soziologischen Betrachtung und weist drei Grundeigenschaften auf:

Erstens dient ein Markt dem *Austausch von Eigentumsrechten*. Die Marktakteure tauschen Güter oder Dienstleistungen direkt oder mithilfe eines Tauschmittels (z.B. Geld). Die Marktarena bildet die soziale Struktur sowie die institutionelle Ordnung, die zur Bewertung, zum Erwerb und zur Veräußerung der Eigentumsrechte nötig ist.

Zweitens findet der Austausch unter *Wettbewerbsbedingungen* statt. Mindestens drei Akteure müssen an dem Austausch beteiligt sein, damit Wettbewerb entsteht. Zwei Konsumenten konkurrieren somit um ein Angebot oder zwei Anbieter konkurrieren um einen Kunden. Dieses minimale Wettbewerbskonzept steht im Widerspruch zum aufgezeigten atomistischen Wettbewerbsmodell der Ökonomie.

Drittens bildet ein Markt den Rahmen für »freiwillige Kooperationen« (Zintl 2003: 31). Marktteilnehmer können aufgrund der *Freiwilligkeit* der Tauschbeziehungen selbst bestimmen, ob ein Tausch der Eigentumsrechte stattfindet. Ohne die Freiwilligkeit des Tausches wären die Akteure nicht mehr autonom und somit der Wettbewerb eingeschränkt. Die Arena verbindlicher Kollektiventscheidungen (Politik, Staat) ist laut Weber (2005 [1922]: 493) der Gegenpol zur freiwilligen Vertragsarena (Zintl 2003).

Diese soziologische Minimaldefinition ist erweiterbar und offen für weitere theoretische Eingrenzungen oder Annahmen. Insgesamt liegt der Fokus der soziologischen Marktkonzepte auf den Marktindividuen und ihrem Handeln innerhalb der Marktinstitutionen.

7 Arena wird in diesem Zusammenhang meist im systemtheoretischen Kontext verwendet. Eine Arena ist ein soziales System, das funktional ausdifferenziert ist.

© Campus Verlag GmbH

Bedeutung für die Sozialpolitik

Wie gezeigt haben beide Disziplinen – Ökonomie und Marktsoziologie – sehr unterschiedliche Fragestellungen und Grundannahmen. Aus sozialpolitischer Perspektive stellt sich jedoch folgende zentrale Frage: Welche Güter sollen auf Märkten gehandelt und welche vom Wohlfahrtsstaat bereitgestellt werden? Laut ökonomischer Theorie stellen vollkommene Märkte alle Güter und Dienstleistungen zur Verfügung, für die Individuen bereit sind zu zahlen (Barr 2004: 74). Einige Güter sind jedoch so beschaffen, dass in kapitalistischen Gesellschaften keine natürlichen Märkte für diese Güter entstehen (u.a. öffentliche Güter, nicht versicherbare Risiken). Vor allem die funktionalen Eigenschaften der Güter bestimmen aus ökonomischer Perspektive, ob ein Markt entstehen kann oder nicht. Bei Gütern, deren Märkte nicht natürlich entstehen, obwohl ein öffentliches Bedürfnis nach diesen Produkten besteht, ist eine öffentliche Finanzierung, Bereitstellung oder Regulierung legitim. Soziologische Studien haben gezeigt, dass die Marktkompatibilität von Gütern auch normativ bestimmt wird und bestimmte fiktive Produkte wie Lebensversicherungen oder Finanzderivate erst auf einem Markt gehandelt werden können, wenn ihre Tauschfähigkeit normativ akzeptiert worden ist (MacKenzie/Millo 2003; Quinn 2008).

Diese beiden Sichtweisen zeigen, dass der Handel von Produkten und Dienstleistungen einerseits von den Eigenschaften der Güter abhängt, andererseits aber auch davon, ob diese Güter im Rahmen sozialer Konstruktion als handelbare Güter aufgefasst werden. Die Grenzen von handelbaren Gütern werden ständig neu ausgelotet und unterliegen kulturellem und gesellschaftlichem Wandel.

Für die Sozialpolitik stellt sich somit erstens die Frage, ob sozialpolitische Güter Eigenschaften besitzen, die einen Handel auf Märkten ermöglichen, und zweitens, ob die sozialpolitischen Güter auch als handelbare Güter aufgefasst werden. Die Definition von Wohlfahrtsmärkten wird diese beiden Aspekte der Handelbarkeit von Produkten und Dienstleistungen aufnehmen.

© Campus Verlag GmbH

2.2 Wohlfahrtsmarkt

Märkte werden üblicherweise nach den gehandelten Produkten und Dienstleistungen differenziert. Beispielsweise wird der Automobilmarkt vom Lebensmittelmarkt unterschieden. Energie- und Telekommunikationsmärkte sind aus der öffentlichen Daseinsvorsorge bekannt. Im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit wird beispielsweise der Begriff »Military Market« verwendet (u.a. Leander 2006).

Das Wohlfahrtsmarktkonzept ist ein heuristisches Konstrukt, um die marktförmige Allokation von sozialen Gütern gegenüber anderen Gütermärkten abzugrenzen. Ebenso macht der Begriff Wohlfahrtsmarkt deutlich, dass die Allokation nicht hierarchisch wie im Wohlfahrtsstaat erfolgt, sondern in marktförmigen Strukturen. Nicht alle Studien, die sich diesem Themenkomplex widmen, verwenden den Begriff *Wohlfahrtsmarkt*, sondern sprechen beispielsweise schlicht von Märkten im »Wohlfahrtsstaat« oder »öffentlichen Sektor« um das Phänomen von Marktmechanismen im Kontext von Sozialprogrammen zu beschreiben (Gingrich 2011; Greener 2008). Ziel der theoretischen Diskussion ist hier eine begriffliche Kohärenz herzustellen, die verschiedene Ansätze und Definitionen vereint.

Allerdings ist der Begriff *Wohlfahrtsmarkt* aus sozialpolitischer Perspektive ein Oxymoron: ein Kompositum aus zwei sich widersprechenden Begriffen. In der sozialpolitischen Forschung konnte immer wieder gezeigt werden, dass Märkte (insbesondere der Arbeitsmarkt) soziale Risiken verursachen und zu sozialen Ungleichheiten führen. Die Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist unter anderem dieses Marktversagen auszugleichen.[8] In diesem Kontext erscheint es widersprüchlich, dass nun Märkte, obwohl Ursache für soziale Risiken und Ungleichheiten, diese verhindern oder reduzieren sollen (s. auch S. 32). Das Konzept Wohlfahrtsmarkt bezieht sich explizit auf Wohlfahrtsprogramme, die Marktmechanismen bei der Allokation von Transferleistungen, Sachleistungen und Dienstleistungen verwenden. Marktmechanismen werden, als ein sozialer Steuerungsmechanismus wie auch Hierarchien oder Netzwerke, zur Bereitstellung sozialer Güter verwendet.

8 Der Wohlfahrtsstaat wurde im engen Sinne als Intervention in Märkte verstanden (Katznelson 1988: 517) oder als ein »effort to modify the play of market forces« (Briggs 1961: 228; vgl. auch Esping-Andersen 1985: »politics against markets«).

© Campus Verlag GmbH

In kritischer Lektüre der existierenden Literatur zu Wohlfahrtsmärkten wird im Folgenden das Konzept weiterentwickelt. Dieses Konzept wird dann konkret auf die Politikfelder Rente und Bildung angewendet.

Tabelle 1: Wohlfahrtsmarktansätze

	Öffentliches Gut	*Historisch-regulativ*	*Konstruktivistisch*
Autor	Taylor-Gooby (1999)	Nullmeier (2001, 2002)	Berner (2007)
Kriterien	Öffentliche Güter (keine Rivalität, kein Ausschluss)	- marktförmige Strukturen - soziale Güter - ehemals staatlich - sozialpolitische Regulierung	Sozialpolitische Zuschreibung
einbezogene Politikfelder	Sozialpolitik (Gesundheit, Rente, sozialer Wohnungsbau), Stressreduzierung, öffentliche Sicherheit	Sozialpolitik (Rente, Pflege, KV)	Sozialpolitik (insbesondere Rente)
Stärken und Schwächen	+ Definition anhand der Guteigenschaften – Beispiele passen nicht zur Definition – nicht auf Sozialpolitik begrenzt	+ konkreter sozialpolitischer Bezug – einseitig temporal – Betonung der Sozialversicherung	+ diskursanalytisch + hybride Institutionen – internationaler Vergleich eingeschränkt

Quelle: eigene Darstellung

2.2.1 Literaturüberblick der Wohlfahrtsmarktkonzepte

Basierend auf der existierenden Literatur können drei Konzepte von den Autoren Taylor-Gooby (1999), Nullmeier (2001; 2002a; 2004) und Berner (2009) unterschieden werden, die unterschiedliche Vor- und Nachteile besitzen. Die ausführliche Darlegung der drei Konzepte wird im Folgen-

© Campus Verlag GmbH

den zeigen, wie das Konzept weiterentwickelt und kohärenter ausformuliert werden kann. Tabelle 1 fasst die drei Ansätze der Wohlfahrtsmärkte zusammen und bietet einen Überblick über die verschiedenen Konzepte, die in den folgenden Abschnitten näher erläutert werden.

Der öffentliche Güter Ansatz (Taylor-Gooby)

Erstmals verwendet Taylor-Gooby (1999) den Begriff »welfare market« zur Beschreibung von marktförmigen Sozialprogrammen.[9] Theoretisch und konzeptionell problematisch ist die beiläufige Einführung des Begriffes, als ob der Begriff bereits definiert sei, dennoch kann zwischen den Zeilen herausgelesen werden, was genau Taylor-Gooby unter dem Begriff Wohlfahrtsmarkt versteht.[10]

Die Innovation von Taylor-Gooby besteht darin, Wohlfahrtsmärkte ausschließlich über ihren Gutcharakter zu definieren, das heißt als Märkte, auf denen *öffentliche Güter* angeboten werden (Taylor-Gooby 1999: 100). Lediglich die Eigenschaft der öffentlichen Güter unterscheidet Wohlfahrtsmärkte von normalen Gütermärkten.

Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass sie weder durch Rivalität gekennzeichnet sind (keine Konkurrenz um knappe Güter), noch Konsumenten vom Verbrauch der Güter ausgeschlossen werden können (keine Exklusion). Dazu zählen Güter wie die öffentliche Rundfunküber-

9 Peter Taylor-Gooby verwendet den Begriff bereits ein Jahr zuvor (1998) für den Titel eines von ihm editierten Sammelbandes, ohne im Text auf den Begriff näher einzugehen. Eine Suche über den Social Science Citation Index ergab lediglich zweierlei: Einige Übersetzungen der »sozialen Marktwirtschaft« als »Welfare Market Economy«, sowie zufällige Überschneidungen von Titel und Untertitel (»… social welfare – market forces …«) führten zu positiven Treffern, die jedoch nichts mit dem Kompositum im Sinne Taylor-Goobys gemein haben. Eine zusätzliche Suche über GVK-PLUS Katalog führte zu einem Artikel, der den Begriff »welfare market« zwar im Kontext der Sozialpolitik verwendet, diesen aber nicht näher definiert und in drei unterschiedlichen Kontexten anwendet: Erstens im ökonomischen Kontext zur allgemeinen Steigerung der Wohlfahrt und des Glücks, was durch die Einführung von Auswahlmöglichkeiten in *welfare markets* erreicht wird; zweitens als Synonym für Quasi-Märkte (vgl. Fußnote 10); und drittens als *subsystem* eines omnipotenten Marktkapitalismus (Lai 1994).

10 Taylor-Gooby entwickelt seine Konzeption der Wohlfahrtsmärkte in direktem Bezug auf die Quasi-Markt-Debatte, grenzt sich dennoch von ihr ab. Quasi-Märkte führen Wettbewerb unter den Anbietern sozialer Leistungen ein, die Finanzierung der Leistungen übernimmt aber weiterhin der Staat (Bartlett u.a. 1998; Glennerster/Le Grand 1995; Le Grand 1991; 1993). Siehe auch Kapitel 2.2.4 Ausschreibungs- und Vouchermarkt.

© Campus Verlag GmbH

tragung. Das Rundfunksignal kann von allen Bürgern im Sendegebiet empfangen werden (keine Exklusion) und das Produkt ist nicht knapp, denn die Übertragung wird nicht davon beeinflusst, ob mehr oder weniger Zuschauer einschalten (keine Konkurrenz). Bei öffentlichen Gütern kommt es zu einem Marktversagen, weil keine natürlichen Märkte entstehen. Gleichzeitig wird ein breites gesellschaftliches Interesse für öffentliche Güter angenommen, weshalb der Staat deren Produktion übernimmt und über Steuergelder finanziert (Jansen/Priddat 2007).

Öffentliche Güter – laut Taylor-Gooby so disparate Güter wie öffentliche Sicherheit, öffentliche Gesundheit, allgemeine Reduzierung von Stress – können deshalb nicht adäquat auf einfachen Gütermärkten bereitgestellt werden, weshalb er gegenüber Wohlfahrtsmärkten eher eine kritische Haltung einnimmt (Taylor-Gooby 1999). Wohlfahrtsmärkte produzieren zwar soziale Güter, allerdings würden damit wohlfahrtsstaatliche Ziele wie Gleichheit, Gerechtigkeit, Sicherheit nicht erreicht. Es bestehe ein Zielkonflikt zwischen den Marktmechanismen (*market means*) und den Wohlfahrtszielen (*welfare ends*) (Taylor-Gooby 2004b; Taylor-Gooby u.a. 2004).

Alles in allem verwendet Taylor-Gooby zwar ein etwas vages Konzept von Wohlfahrtsmärkten, aber dennoch wird deutlich, dass die Eigenschaften der Güter den Wohlfahrtsmarkt konstituieren. Wenn öffentliche Güter, die eigentlich laut ökonomischer Theorie nicht handelbar sind, auf Märkten getauscht werden, sind diese Märkte Wohlfahrtsmärkte. Damit bietet das Wohlfahrtsmarktkonzept von Taylor-Gooby eine knappe Definition, die auf verschiedene Märkte angewendet werden kann und einfach zu operationalisieren ist.

Allerdings sind viele wohlfahrtsstaatliche Leistungen wie die besagte öffentliche Gesundheit keine öffentlichen Güter. Patienten konkurrieren sehr wohl um die beste Versorgung und können von Leistungen ausgeschlossen werden. Obwohl als Wohlfahrtsmarkt bezeichnet, umfasst das Konzept von Taylor-Gooby nicht sozialpolitische Leistungen, sondern öffentliche Güter.

Trotz dieser zentralen Einschränkung führte Taylor-Gooby mit dem Oxymoron Wohlfahrtsmarkt einen Begriff in den sozialpolitischen Diskurs ein, der ein augenscheinlich widersprüchliches Begriffspaar vereint. Damit wird die Trennung des Verteilungsmechanismus (Markt/Staat) von den sozialpolitischen Zielen verdeutlicht. Obwohl Taylor-Gooby bezweifelt, dass Marktmechanismen sozialpolitische Ziele erreichen können, suggeriert

© Campus Verlag GmbH

der Begriff Wohlfahrtsmarkt zunächst genau das und entideologisiert somit Märkte als Allokationsmechanismus in der Sozialpolitik. Märkte sind demnach ein Mechanismus der sozialpolitischen Güterallokation unter vielen.

Der Fokus auf »traditionelle« Sozialpolitik und Regulierung (Nullmeier)

In der deutschen Diskussion wurde Taylor-Goobys Begriff »welfare market« von Nullmeier (2001) aufgegriffen. Der Begriff erfährt dabei, trotz der wörtlichen Übersetzung, eine engere Definition als die britische Variante.

»Unter Wohlfahrtsmärkten (vgl. Taylor-Gooby 1999) sollen alle marktförmigen wirtschaftlichen Strukturen verstanden werden, die auf die Produktion und Verteilung von Gütern und Diensten gerichtet sind, die traditionell unter dem Schutz des Sozialstaates als Leistung zur Schaffung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit stehen oder standen, und als Märkte weiterhin einer sozialpolitischen Regulation unterliegen. Unter Wohlfahrtsmärkten sind voll entwickelte Märkte ebenso zu fassen wie staatlich hochgradig regulierte und finanzierte Märkte, innerstaatliche Quasimärkte (Le Grand 1993) oder Marktprozesse nur nachahmende Wettbewerbsprozesse ohne Beteiligung privater Anbieter. Von Wohlfahrtsmärkten soll jedoch nur dann gesprochen werden, wenn eine sozialpolitische Gesetzgebung als Marktrahmen oder Marktregulation fortbesteht« (Nullmeier 2001: 647).

Wohlfahrtsmärkte müssen demnach vier Bedingungen erfüllen: Erstens müssen Marktmechanismen institutionalisiert sein. Zweitens produzieren oder verteilen sie sozialpolitische Güter. Drittens muss die Produktion oder Verteilung vorher vom Staat erbracht worden sein. Und viertens muss weiterhin eine sozialpolitische Regulierung erkennbar sein.

Ebenso wie Taylor-Gooby weist Nullmeier auf die widersprüchliche sozialpolitische Wirkung der Wohlfahrtsmärkte hin (s.o. Oxymoron): »Vom Markt erzeugte soziale Risiken werden jetzt durch Wohlfahrtsmärkte ausgeglichen« (Nullmeier 2001: 646; 2002a: 270; 2004). Allerdings zieht Nullmeier einen anderen Schluss als Taylor-Gooby und meint, dass Wohlfahrtsmärkte sehr wohl sozialpolitische Ziele erreichen können. Es komme auf die staatliche Regulierung der Wohlfahrtsmärkte an, ob sie die Wohlfahrtsziele erreichen können. Beispielsweise sei es Aufgabe der staatlichen Sozialpolitik, die Nutzer – in Nullmeiers Worten die Verbraucher – der Wohlfahrtsmärkte zu unterstützen, indem beispielsweise Marktinformationen bereitgestellt werden und die Bürger zu gut informierten und souveränen Verbrauchern ausgebildet werden (Nullmeier 2002b; 2004).

© Campus Verlag GmbH

Der zentrale Beitrag von Nullmeier ist, dass seine Definition sehr viel konkreter auf Sozialpolitik gemünzt ist als die von Taylor-Gooby. Das zweite Kriterium der sozialen Güter bezieht Nullmeier im Gegensatz zu Taylor-Gooby lediglich auf jene Güter, die der Absicherung beziehungsweise der Kompensation von Risiken, die durch den Arbeitsmarkt entstehen, dienen. Wohlfahrtsmärkte sind für ihn insbesondere Sozialversicherungsmärkte. Als konkrete Politikfelder benennt und untersucht er die Rentenversicherung (Nullmeier 2001), die Krankenversicherung und die Pflegeversicherung (Nullmeier 2002a). Soziale Dienstleistungen wie Bildung oder Altenpflege werden hingegen nicht explizit erwähnt.

Die weitere Bedeutung der sozialen Güter ergibt sich aus dem dritten Kriterium: Wohlfahrtsmärkte sind in Nullmeiers Konzept auf die »traditionellen« Felder der Sozialpolitik beschränkt. Problematisch an dieser Einschränkung ist, dass dadurch weder Unterschiede des Wohlfahrtsmix einzelner Länder noch neue soziale Risiken ausreichend berücksichtigt werden.

Erstens werden ausgeprägte Wohlfahrtsmärkte in liberalen Wohlfahrtsstaaten wie den USA per Definition ausgeschlossen, weil die Wohlfahrtsproduktion einzelner Politikfelder (u.a. Krankenversicherung) »traditionell« nie in staatlichen Sozialversicherungen organisiert war (Berner 2004: 10). Bei strenger Auslegung des Kriteriums »traditionell« werden bestehende Wohlfahrtsmärkte ausgeschlossen, die parallel zu staatlichen Sozialprogrammen überdauerten (z.B. Betriebsrenten oder Privatschulen).

Zweitens ist es unerheblich, ob die Produktion traditionell in staatlicher Hand war, denn die bisherige Fokussierung allein auf das veränderte Verhältnis von Staat und Markt ignoriert die familiäre Wohlfahrtsproduktion. Wohlfahrtsmärkte können auch entstehen, wenn die sozialen Güter bisher von Familien erbracht wurden und der Staat nicht substanziell an der Güterallokation beteiligt war.[11] In dieser Arbeit wird zwar auch der Hauptfokus auf das Verhältnis von Staat und Markt gelegt, dennoch sollte eine universelle Definition von Wohlfahrtsmärkten andere Wohlfahrtssektoren nicht per se ausschließen.

Drittens wurden neuere soziale Problemlagen und Risiken erst in den letzten Jahren als sozialpolitisch relevant aufgegriffen und haben zunehmend staatliche Interventionen hervorgerufen, wie zum Beispiel in

11 Dies trifft zum Teil im Bereich der Altenpflege und Kinderbetreuung zu, die in einigen Wohlfahrtsstaaten typischerweise direkt von der Familie auf private Marktanbieter übertragen wurde.

© Campus Verlag GmbH

Deutschland im Bereich der Kinderbetreuung (Armingeon/Bonoli 2006; Bonoli 2005; Taylor-Gooby 2004a). Von Nullmeiers Definition werden diese neuen Risiken nicht ausdrücklich berücksichtigt und gehören auch nicht zum »traditionellen« Kern der Sozialpolitik.

Die drei Einwände zeigen, dass die Beschränkung auf »traditionelle« Sozialpolitik nur eine Entwicklungsrichtung von Wohlfahrtsmärkten zulässt – vom Staat zum Markt. Allerdings kann die Entstehung von Wohlfahrtsmärkten sowohl der Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Sozialpolitik vorgelagert sein (zeitlich) als auch einer Veränderung mehrerer Wohlfahrtssektoren zugrunde liegen (räumlich).

Das dritte Kriterium, die sozialpolitische Regulierung der Märkte, führt eine normativ-politische Dimension ein. Für Nullmeier (2001) ist die »sozialpolitische Gesetzgebung« essenziell bei der Marktrahmung und Marktregulierung. Die staatliche Aufsicht und Kontrolle der im Markt agierenden Unternehmen ist demnach eine neue sozialpolitische Staatsaufgabe. Die Sozialpolitik bedient sich dabei des Instrumentariums der Banken- und Finanzaufsicht und des Verbraucherschutzes.

Es wird nicht näher erläutert, was genau eine sozialpolitische Regulierung von normaler Regulierung unterscheidet. Die Instrumentarien die Nullmeier benennt, sind nicht originär sozialpolitisch. Ebenso ist die von ihm exemplarisch herangezogene Riester-Rente nicht in das SGB eingebunden, sondern ein eigenständiges Gesetz.[12]

Angesichts der Einschränkungen von Nullmeiers Konzeptualisierung der Wohlfahrtsmärkte bleibt festzuhalten, dass die Stärke der Definition in dem eindeutigen Bezug auf Sozialpolitik liegt. Nullmeiers Verständnis von Wohlfahrtsmärkten bietet besonders gute Anknüpfungspunkte zu Sozialprogrammen des Wohlfahrtsstaates, wenn auch soziale Dienstleistungen eher ignoriert werden. Außerdem wird von verschiedenen Graden der Marktmechanismen ausgegangen, wenn sowohl »voll entwickelte« Märkte als auch Quasimärkte einbezogen werden. Allerdings muss auch angemerkt werden, dass die Definition relativ restriktiv in Bezug auf die historische und räumliche Anwendbarkeit in der vergleichenden Sozialpolitikforschung ist.

12 Im Online-Portal der Bundesregierung taucht es aber zusammen mit dem SGB auf (http://gesetze.bmas.de). Das Argument einer spezifisch sozialpolitischen Regulierung wurde auch von Leisering (2007) aufgegriffen. In der Folge wendet sich Leisering (2011) aber eher vom Begriff Wohlfahrtsmarkt ab und richtet die Forschungsperspektive ausschließlich auf den »regulativen Staat« (vgl. Gilbert/Gilbert 1989; Majone 1994).

© Campus Verlag GmbH

Der konstruktivistische Ansatz (Berner)

Berner (2009) konzeptualisiert Wohlfahrtsmärkte ausschließlich aus einer sozialkonstruktivistischen Perspektive. Von einem Wohlfahrtsmarkt könne man nur sprechen, »wenn sich das politische Bewusstsein der staatlichen Verantwortung für die Wohlfahrt der Gesamtbevölkerung und ein sozialstaatlich begründeter Gestaltungsanspruch auf Märkte oder einen Komplex von Marktbereichen erstrecken« (Berner 2009: 289). Ähnlich wie Nullmeier betont Berner die »wohlfahrtsstaatliche Einbettung« einzelner Märkte in den Verantwortungsbereich der staatlichen Sozialpolitik. Letztlich definieren nicht die Eigenschaften der Güter und Dienstleistungen einen Wohlfahrtsmarkt, sondern »ob diesen Gütern oder Dienstleistungen sozialpolitische Bedeutung beigemessen wird« (Berner 2009: 291). Die sozialpolitische Regulierung der Wohlfahrtsmärkte wird folglich in Abgrenzung zu Nullmeier irrelevant, denn es gibt

»*sozialpolitisch begründete Regulierung*, nicht jedoch sozialpolitische Regulierung ›an sich‹. Wenn man von den Begründungen und Zielsetzungen absieht, beinhaltet etwa das Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz Maßnahmen, die auch in anderen, nichtsozialpolitischen Kontexten eingesetzt werden oder eingesetzt werden könnten« (Berner 2009: 291, Hervorhebungen Autor).

Weder ein besonderer Regulierungstyp entstehe in Wohlfahrtsmärkten, noch weisen sie notwendigerweise eine stärkere regulative Intervention auf. Epistemologisch stellt sich somit die Frage, ob Wohlfahrtsmärkte und Marktmechanismen überhaupt an objektiven Kriterien festgemacht werden können. In den weiteren Ausführungen unterlässt es Berner, Markteigenschaften zu spezifizieren, und lässt offen, wie der Austausch von Eigentumsrechten im Kontext von Sozialpolitik erfolgt.

Ergänzend zur konstruktivistischen Perspektive betont Berner (2009) die Hybridität sozialer Ordnungen. Seines Erachtens existiert keine deutliche Trennung *Staat und Markt*, sondern Mischformen, die Elemente aus beiden Wohlfahrtssektoren in Abstufungen kombinieren. Folglich sind derartige hybride Institutionen eher der Regelfall als die Ausnahme.

Die konstruktivistische Perspektive ist eine konzeptionelle Weiterentwicklung, die insbesondere die kulturelle Markteinbettung hervorhebt. Die konstruktivistische Konzeption hat jedoch Nachteile für Vergleichsstudien von Wohlfahrtsmärkten, hauptsächlich wenn konkrete sozialpolitische Programme miteinander verglichen werden. Die ausschließlich konstruktivistische Betrachtung kann dazu führen, dass je nach kulturellem und zeit-

© Campus Verlag GmbH

lichem Hintergrund ein und derselbe Markt entweder als Wohlfahrtsmarkt oder als normaler Gütermarkt im nationalen Kontext definiert wird. Da die Marktregulierung im öffentlichen Diskurs eines Landes nicht als sozialpolitisch relevant erachtet wird, wäre sie qua Definition nicht existent und könnte entsprechend nicht Gegenstand politikwissenschaftlicher Analyse sein. Ferner erschweren zeitliche Veränderungen der normativen Zuschreibungen zusätzlich die Fallauswahl für vergleichende Politikfeldanalysen.

Der konstruktivistische Ansatz von Berner hebt vor allem die diskursive sozialpolitische Zuschreibung von Märkten hervor und erscheint besonders vorteilhaft für diskursanalytische Forschungsarbeiten.[13] Ebenso werden mit den hybriden Organisationsformen verschiedene Grade von Märkten verdeutlicht, die Elemente staatlicher Steuerungsmechanismen integrieren.

Gleichwohl wirft der konstruktivistische Ansatz die epistemologische Frage auf, ob überhaupt objektive Kriterien für Wohlfahrtsmärkte festgelegt werden können. Laut Berner existieren verschiedene Konzepte von Wohlfahrtsmärkten in Raum und Zeit. Allerdings verwendet auch Berner implizit ein Marktkonzept. In seiner empirischen Untersuchung der deutschen Rentenmärkte werden individuelle Rentenversicherungen als Vergleichsgröße gegenüber staatlichen und betrieblichen Rentenversicherungen verwendet, ohne jedoch explizit zu benennen, anhand welcher Eigenschaften individuelle Renten nun vermehrt Marktmechanismen beinhalten. Selbst wenn also ein konstruktivistischer Ansatz verwendet wird, ist eine Definition von Marktmechanismen vonnöten, um als Vergleichsdimension zu fungieren. Erst durch die Formulierung idealtypischer Marktmechanismen ist auch ein historischer und räumlicher Vergleich des Diskurses über die sozialpolitische Bedeutung von Wohlfahrtsmärkten möglich.

Diskussion der existierenden Wohlfahrtsmarktkonzepte

Die Vor- und Nachteile der drei diskutierten Wohlfahrtsmarktkonzepte sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Alle Ansätze haben gemeinsam, dass

13 Bode (2008) untersucht beispielsweise explizit den öffentlichen Diskurs über Wohlfahrtsmärkte, aber auch andere Studien sind theoretisch anschlussfähig an Berners Konzept (Béland 2007b; Boyd 1993). Ebenso bestehen theoretische Überschneidungen zur Einstellungsforschung gegenüber Wohlfahrtsmärkten (Cebulla 2000; Rowlingson 2002).

© Campus Verlag GmbH

ein universelles Konzept angestrebt wird, das auf mehrere sozialpolitische Bereiche angewendet werden kann. Ebenfalls wird jedes Konzept theoretisch hergeleitet und anschließend empirisch angewendet. Taylor-Gooby definiert Wohlfahrtsmärkte – basierend auf einem ökonomischen Marktverständnis – nach den Eigenschaften der gehandelten Güter. Nullmeier verknüpft Wohlfahrtsmärkte stärker mit Sozialpolitik und verankert sein Konzept stärker in der Politikwissenschaft, indem die staatliche Regulierung hervorgehoben wird. Schließlich leitet Berner Wohlfahrtsmärkte aus der soziologischen Theorie her, mit dem Interesse, die soziale Konstruktion von sozialen Ordnungen zwischen Staat und Markt im Bereich der Sozialpolitik zu untersuchen.

Der Vorteil aller drei Konzeptionen ist die Resonanz, die der Begriff hervorruft. Im sozialpolitischen Diskurs wird der Begriff mittlerweile relativ beiläufig verwendet, ohne jedoch den Bedeutungsgehalt konkret zu definieren. Ebenso wurde der Begriff gut gegenüber konkurrierenden Begriffen wie Privatisierung und Kommerzialisierung abgegrenzt.[14] Außerdem haben Nullmeier und Berner stichhaltig herausgearbeitet, dass Wohlfahrtsmärkte keine absolute Kategorie darstellen. Vor allem Berner betont, dass die Unterscheidung zwischen Markt und Staat, öffentlich und privat ein Kontinuum zwischen zwei Gegenpolen ist. Hybride Institutionen sind eher der Normalfall als die Ausnahme in der realen Sozialpolitik.

Allerdings lassen die diskutierten Konzeptualisierungen Validität vermissen, weil sie theoretisch unpräzise das empirische Phänomen beschreiben. Wie gezeigt wurde, treffen die Definitionen von Taylor-Gooby und Nullmeier nicht auf alle Felder der Sozialpolitik zu. Ebenso weisen die Konzepte Defizite in der Operationalisierung und Kohärenz auf.

Die diskutierten Vor- und Nachteile der drei Wohlfahrtsmarktkonzepte verdeutlichen, dass jedes Konzept für bestimmte Forschungsfragen jeweils geeigneter ist. In der folgenden Konzeptualisierung der Wohlfahrtsmärkte werden die diskutierten Vor- und Nachteile abgewogen und bilden die Grundlage für eine Weiterentwicklung des theoretischen Konzepts. Ziel dieser Rekonzeptualisierung ist, eine einheitlichere Definition zu entwickeln, die möglichst umfassend marktförmige Sozialprogramme erfasst und gleichzeitig möglichst eindeutige Kriterien für Wohlfahrtsmärkte festlegt (vgl. Gerring 2001: 35–64).

14 Mit dem Privatisierungsbegriff werden sehr unterschiedliche Phänomene bezeichnet (Klein 1984; Kuptsch 2001; Mayer 2006; Starr 1988; Whitty/Power 2000). Borgmann (2006: 195) definiert Kommerzialisierung als allgemeine Ausweitung der Marktkultur.

© Campus Verlag GmbH

2.2.2 Soziale Güter und Marktmechanismen

Die folgende Definition von Wohlfahrtsmärkten kombiniert Nullmeiers und Berners Ansätze, entwickelt sie aber kritisch unter Berücksichtigung der Marktsoziologie und Wohlfahrtsökonomie weiter (u.a. Barr 2004; Fligstein 1996; 2001; Powell 2007). Zuerst wird das politikwissenschaftliche Grundverständnis von Märkten dargelegt, anschließend werden die beiden Grundkriterien (soziale Güter und Marktmechanismen) erläutert. In den letzten beiden Abschnitten wird die Operationalisierung der Marktmechanismen in drei Dimensionen (Finanzierung, Produktion, Wahlfreiheit) konkretisiert, der Prozess der Vermarktlichung als Kontinuum zwischen Staat und Markt diskutiert und verschiedene Markttypen idealtypisch hergeleitet.

Märkte als politisch konstituierte Institutionen

Laut dem ökonomischen und soziologischen Marktverständnis sind Märkte entweder natürliche und anonyme Strukturen oder Arenen sozialen Handelns (vgl. Abschnitt 2.1). Allerdings sind diese Ansätze ungeeignet für eine politikwissenschaftliche Betrachtung von Märkten, weil politische Akteure und Machtverhältnisse nur unzureichend Beachtung finden. Besonders gewinnbringend für eine (sozial-)politikwissenschaftliche Analyse von Märkten ist Fligsteins politisch-institutioneller Ansatz (Fligstein 1996; 2001). Die Marktschaffung ist demnach ein politischer Aushandlungsprozess – Fligstein spricht von »markets as politics« –, in dem die institutionellen Grundlagen für einen Markt gelegt werden. Die politisch einflussreichen Akteure bestimmen beispielsweise, welche Güter gehandelt werden können und welche Wettbewerber zugelassen sind. In Bezug auf sozialpolitische Güter bedeutet diese politische Perspektive für die Gründungsphase von Märkten, dass zentrale politische Akteure definieren, welche sozialpolitischen Güter handelbar sind.

Märkte werden demnach in dieser Arbeit basierend auf Fligsteins (1996; 2001; 2008) politisch-institutionellem Ansatz als originär politisch konstituierte institutionelle Ordnungen aufgefasst. Bei Wohlfahrtsmärkten werden die Mittel des Marktes politisch eingesetzt, um ein sozialpolitisches Ziel zu erreichen. Marktakteure – wie Unternehmen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Wohlfahrtsanbieter und Wohlfahrtsnutzer – ringen in der politischen Arena (Zintl 2003) um die Regulierung der Wohlfahrtsmärkte. Diese Politisierung von Märkten verankert sie im politischen Raum und

© Campus Verlag GmbH

bringt sie ins Zentrum von politischen Entscheidern und Interessengruppen. Wie bei wohlfahrtsstaatlichen Programmen ist die konkrete Regulierung der Wohlfahrtsmärkte demnach ein Aushandlungsprozess der politischen Akteure (vgl. auch Gingrich 2011).[15]

In den diskutierten Konzepten blieb dieser politische Aspekt von Märkten weitgehend unbeachtet. Die Konzeption von Wohlfahrtsmärkten als politisch geformte Institutionen betont die Gemeinsamkeiten zu wohlfahrtsstaatlichen Programmen und ermöglicht somit einen Anschluss an die etablierte Wohlfahrtsstaatsforschung. Zwar wird in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung der Einfluss der politischen Akteure unterschiedlich bewertet (u.a. zu Parteien Kitschelt 2001; Korpi/Palme 2003; Schmidt 1996; 2010b), dennoch steht außer Frage, dass Wohlfahrtsmärkte öffentlich regulierte Institutionen sind. Letztlich wird die Regulierung von Wohlfahrtsmärkten von politischen Entscheidungen bestimmt, gleichwohl kann der Einfluss der politischen Akteure schon im Vorfeld durch andere Faktoren (Globalisierung, wirtschaftliche Entwicklung, Normen und Diskurse etc.) abgemildert werden. Obwohl an dieser Stelle die politischen Akteure und existierenden institutionellen Rahmenbedingungen als zentrale Faktoren für die Regulierung der Wohlfahrtsmärkte herausgestellt wurden, sind andere soziale und ökonomische Einflussfaktoren nicht ausgeschlossen, um die Entstehung und den Wandel von Wohlfahrtsmärkten zu erklären. Solche Faktoren würden den direkten Einfluss von den politischen Akteuren und Marktinstitutionen abschwächen oder in andere Bahnen lenken.

Wohlfahrtsmarktkriterien

Die Herausforderung bei der Rekonzeptualisierung von Wohlfahrtsmärkten liegt darin, einfache Kriterien festzulegen, die aber für möglichst alle Felder der Sozialpolitik zutreffen und gleichzeitig nicht beliebig sind. Im Endeffekt gilt es die Kriterien von Nullmeier zu lockern, ohne das Feld der Sozialpolitik zu verlassen wie bei Taylor-Gooby. In diesem Sinne sind Wohlfahrtsmärkte spezielle Märkte, die zwei Voraussetzungen erfüllen

15 Gingrich (2011) betont in ihrer Untersuchung von Dienstleistungsmärkten ebenfalls die politischen Akteure und die institutionelle Einbettung der Märkte. Allerdings vermeidet sie den Begriff Wohlfahrtsmarkt und spricht von »Markets in the Welfare State«, wodurch auch eine umfassende Definition der Wohlfahrtsmärkte ausbleibt.

© Campus Verlag GmbH

müssen: Erstens werden auf ihnen *soziale Güter* getauscht und zweitens wirken *Marktmechanismen*.

Ein Kriterium allein definiert noch keinen Wohlfahrtsmarkt, deshalb entstehen Wohlfahrtsmärkte nur, wenn beide Kriterien zusammen erfüllt sind. Dementsprechend existieren Wohlfahrtsmärkte, wenn soziale Güter in marktförmigen Institutionen getauscht, verteilt und bereitgestellt werden. Sämtliche Institutionen, die Marktmechanismen enthalten, zählen dazu und bilden ein Kontinuum zwischen Staat und Markt. Das bedeutet, je nach Grad der Marktmechanismen besteht ein vollentwickelter Wohlfahrtsmarkt oder ein partieller Wohlfahrtsmarkt. Hybride Institutionen, die sowohl Elemente des Wohlfahrtsmarktes als auch des Wohlfahrtsstaates enthalten, können entstehen und sind sogar eher die Regel als die Ausnahme. Als soziale Güter sind alle Güter zu verstehen, die ein sozialpolitisches Ziel erfüllen sollen (wie beispielsweise Armutsvermeidung, Lebensstandardsicherung, Absicherung sozialer Risiken, Reduzierung von Ungleichheit oder Erhöhung der sozialen Inklusion).

Diese weite Definition von Wohlfahrtsmärkten basiert explizit nur auf diesen zwei Kriterien, damit die Konzeption auf viele Bereiche der Sozialpolitik und verschiedene Marktformen angewendet werden kann. Die konkrete Operationalisierung von Wohlfahrtsmärkten hängt vom Forschungsgegenstand ab und kann auf spezifische Politikfelder zugeschnitten werden, indem weitere Kriterien ergänzt werden. In den folgenden zwei Abschnitten wird näher erläutert, was unter sozialen Gütern und Marktmechanismen zu verstehen ist und wie sie in der empirischen Analyse verwendet werden.

Soziale Güter

Soziale Güter sind einzelne handelbare Dienstleistungen oder Produkte. In einem Vertrag oder einem ähnlichen formellen Rahmen muss eindeutig umrissen sein, welches sozialpolitische Ziel erreicht werden soll. Indem den handelbaren Gütern eine sozialpolitische Funktion zugeschrieben wird, können sie dem Bereich der Sozialpolitik untergeordnet werden. Beispielsweise werden Anwartschaften auf eine Rente wie ein Produkt verkauft und diese Anwartschaften sollen eine Lebensstandardsicherung im Alter ermöglichen. Weitere Beispiele für handelbare soziale Güter sind spezifische Dienstleistungen wie Pflege im Altenheim, die Verwaltung und

© Campus Verlag GmbH

Auszahlung von Sozialhilfe durch private Dienstleister (s.u. Ausschreibungsmarkt) oder eine Unterrichtsstunde.[16]

Diese Güter sind soziale Güter, weil sie eine sozialpolitische Funktion erfüllen sollen. Diese Funktionszuschreibung unterliegt sozialem und kulturellem Wandel und ist folglich sozial konstruiert (Überblick bei Köppe u.a. 2008). Damit stellt sich die Frage, was eigentlich die Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist und welche Politikfelder zur Sozialpolitik hinzugezählt werden. Je nach historischem und kulturellem Hintergrund wurde diese Frage höchst unterschiedlich beantwortet (Alber 1988; Béland 2010; Briggs 1961; Cahnman/Schmitt 1979; Katznelson 1988; Kaufmann 2000). Sozialpolitik ist ein normativ sehr umstrittenes Konzept. Außerdem wurde der Bereich der Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten immer weiter ausgedehnt und weitere Politikfelder und Funktionen wurden zur Sozialpolitik hinzugezählt. Neuere sozialpolitische Funktionsbeschreibungen heben vor allem das ganzheitliche Zusammenspiel verschiedener Sozialprogramme und benachbarter Politikfelder hervor, um eine soziale Inklusion aller Gesellschaftsmitglieder zu erreichen und um das Wohlergehen jedes einzelnen Bürgers zu erhöhen (vgl. Goerne 2010; Luhmann 1981; Sen 1985; Zohlnhöfer 2007a). Zu diesen neueren sozialpolitischen Politikfeldern zählen beispielsweise Migrations- und Bildungspolitik, obwohl Bildungspolitik in einigen Wohlfahrtssystemen traditionell zum Aufgabenbereich der Sozialpolitik gezählt wurde.

Trotz dieser Unschärfe des sozialpolitischen Aufgabenbereichs können beispielsweise aus dem sozialpolitischen Diskurs in einschlägigen Zeitungen, wissenschaftlichen Zeitschriften und Lehrbüchern sowie aus der allgemeinen Sozialstatistik folgende Ziele aktueller Sozialpolitik identifiziert werden:[17]

- die Sicherung des Existenzminimums (durch direkte staatliche Transfers wie z.B. Sozialhilfe),
- die Reduzierung sozialer Ungleichheit (z.B. durch eine progressive Einkommenssteuererhebung)
- die Lebensstandard-/Einkommenssicherung, wenn soziale Risiken auftreten (typischerweise durch Versicherungen bei Risiken wie Unfall, Rente, Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Pflege),

16 Das soziale Gut kann aber auch informelle Leistungen enthalten, die nicht explizit aufgeführt werden (vgl. dazu im Bereich sozialer Dienstleistungen Möhring-Hesse 2008).

17 Für ausführlichere Auflistungen sozialpolitischer Ziele siehe Barr (2004: 10–13) und Köppe u.a. (2008).

© Campus Verlag GmbH

- die Absicherung sozialer Risiken durch Dienstleistungen im Bedarfsfall (Krankenversorgung, Altenpflege),
- die Eingliederung in den Arbeitsmarkt (beispielsweise Grundbildung, aktive Arbeitsmarktpolitik aber auch Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen)
- die Förderung von Aufstiegschancen und sozialer Mobilität (u.a. durch Bildung)
- oder die soziale Teilhabe und Inklusion breiter Bevölkerungsschichten am gesellschaftlichen Leben (Bildung, Migrationspolitik).

Diese Auflistung verschiedener sozialpolitischer Ziele ist erstens nicht vollständig und zweitens politisch umstritten, trotzdem erfasst sie die Essenz der wichtigsten sozialpolitischen Ziele. Soziale Güter sind dadurch charakterisiert, dass mit den handelbaren Produkten und Dienstleistungen mindestens eines dieser sozialpolitischen Ziele angestrebt wird. Diese Ziele unterliegen einem zeitlichen Wandel und räumlicher Variation, weshalb tatsächlich wie Berner (2009) unterstreicht, kein fester funktionaler Kern sozialer Güter definiert werden kann. Außerdem kann trotz der sozialpolitischen Zielformulierung das angestrebte Ergebnis verfehlt werden, weshalb die Absichtsbekundung zentrales Element sozialer Güter ist.[18] Explizit wird somit eine weite Definition sozialer Güter verwendet, um konzeptionell offen für einen normativen Wandel sozialpolitischer Ziele zu sein. Zudem schließt diese weite Definition sozialer Güter nicht *a priori* neuere Funktionszuschreibungen der Sozialpolitik aus, sondern bleibt offen für sozialen Wandel und neue sozialpolitische Ziele und Risiken. Dennoch wird deutlich, dass *soziale Güter* nicht Funktionen wie öffentliche Sicherheit oder Deichschutz umfassen, wie es Taylor-Goobys Begriff der *öffentlichen Güter* nahelegen würde. Das hier verwendete Konzept der Wohlfahrtsmärkte schließt mit dem weiten Verständnis sozialer Güter grundsätzlich alle sozialpolitischen Politikfelder ein. Ergänzend zu Berner (2009) stellt die hier verwendete Definition aber heraus, dass die sozialpolitischen Ziele zwar einem Wandel unterliegen, die eigentlichen sozialen Güter aber handelbare Güter oder Dienstleistungen sein müssen. Letztlich hängt es vom konkreten Forschungsgegenstand ab, welche spezifischen sozialen Güter untersucht werden. Konzeptionell wird hier also eine weite Definition von sozialen Gütern verwendet, um das weite sozialpolitische Feld

18 Das gilt selbstverständlich auch für staatliche Sozialprogramme, die angestrebte sozialpolitische Ziele verfehlen oder sogar das Gegenteil bewirken können.

© Campus Verlag GmbH

erfassen zu können. Forschungspraktisch muss aber für jeden Einzelfall bestimmt werden, welche sozialen Güter untersucht werden.

Basierend auf diesem weiten Verständnis von sozialen Gütern werden im Rahmen dieser empirische Untersuchung zwei konkrete soziale Güter untersucht: Renten und Schulbildung (zur Begründung der Fallauswahl siehe Kapitel 3).

Soziale Güter können aber auf verschiedene Art und Weise verteilt und bereitgestellt werden, das heißt staatliche, marktförmige und andere Allokationsmechanismen können herangezogen werden. Beispielsweise können die Bildungsdienstleistungen von staatlichen Schulen angeboten werden, ohne dass eine Wahlfreiheit zwischen Anbietern besteht und es somit auch zu keinem Handel der Bildungsdienstleistung kommt. Das Kriterium »soziales Gut« allein konstituiert noch keinen Wohlfahrtsmarkt, weshalb das zweite Kriterium »Marktmechanismen« notwendigerweise erfüllt sein muss, um einen Wohlfahrtsmarkt zu konstituieren.

Marktmechanismen

Das zweite Kriterium der Marktmechanismen basiert auf der bereits erläuterten soziologischen Marktdefinition. In diesem Abschnitt wird erläutert, was das grundsätzlich für den Handel sozialer Güter auf Wohlfahrtsmärkten bedeutet.

Wie bereits erwähnt sind Märkte in ihrer Grundform eine Arena des Tausches von Eigentumsrechten. Dieser Tausch von Gütern erfolgt nach Marktmechanismen, wenn die zwei Bedingungen Wettbewerb und Wahlfreiheit erfüllt sind. Grundsätzlich werden beide Kriterien durch die institutionellen Rahmenbedingungen und das Agieren der Marktakteure bestimmt. Das bedeutet, die Marktregulierung gibt vor, welche Wettbewerbsformen und Wahlfreiheiten legal sind, die Akteure entscheiden aber letztlich, welchen Wettbewerb sie führen wollen und welche Wahloptionen sie präferieren. Beispielsweise können gemeinnützige und profitorientierte Unternehmen auf einem Markt zugelassen sein, doch die Unternehmen entscheiden, welche Betriebsform sie annehmen. Für beide Charakteristika gilt grundsätzlich, je stärker der Wettbewerb und je höher die Wahlfreiheit, desto stärker wirken die Marktmechanismen in einem Wohlfahrtsmarkt.

Wettbewerb entsteht bereits bei der soziologischen Minimaldefinition von drei Marktakteuren (Aspers 2011), also entweder konkurrieren zwei Anbieter um einen Konsumenten oder zwei Konsumenten bieten für ein

© Campus Verlag GmbH

Produkt (z.B. bei einer Auktion). Ein vollständiger Wettbewerb entsteht erst, wenn die ökonomische Standardannahme von atomistischen Märkten, das heißt viele Anbieter und viele Nachfrager, erfüllt wird. Wettbewerb kann aber auch nur nachgeahmt werden (vgl. Nullmeier 2001), beispielsweise in Form von Benchmarks, die eine Wettbewerbsdynamik innerhalb von staatlichen Verwaltungen entfalten können. Vollständiger Wettbewerb besteht jedoch erst, wenn die Güterallokation durch den Preismechanismus erfolgt, ein Gewinninteresse besteht und private Anbieter dominieren. Wettbewerb ist somit als ein Kontinuum von schwachen Wettbewerbsformen bis zu vollständigem Marktwettbewerb zu verstehen.

Wahlfreiheit ist die abgeschwächte Form der Freiwilligkeit, die in der soziologischen Marktdefinition erfüllt sein muss (s. Kapitel 2.1). Allerdings sind Wohlfahrtsmärkte nicht immer freiwillig, weil Wohlfahrtsnutzer zur Teilnahme am Markt gezwungen werden können. Individuen können im Vergleich zu freien Gütermärkten dazu verpflichtet werden in eine private Rentenversicherung zu investieren, aber sie besitzen die Wahlfreiheit, zwischen verschiedenen Rentenversicherungen und Anbietern ein präferiertes Produkt auszuwählen (das ist z.B. der Fall bei der privaten schwedischen Prämienrente).[19]

Werden die beiden Bedingungen Wettbewerb und Wahlfreiheit zusammengenommen, existiert ein Markt in den folgenden beiden Beispielen: Einerseits kann ein Patient zwischen zwei Hausärzten auswählen: Hier stehen die Hausärzte in Konkurrenz zueinander und versuchen, den Patienten mit möglichst attraktiven Angeboten anzulocken. Andererseits kann ein Hausarzt auch sehr beliebt sein und neue Patienten werden nur nach einer Warteliste in die Praxis aufgenommen. In diesem Fall konkurrieren die Patienten um die Aufnahme in die Praxis. In beiden Fällen bestehen somit Wettbewerb und Wahlfreiheit.

Basierend auf dieser Minimaldefinition von Wettbewerb und Wahlfreiheit können diese Marktmechanismen in den Dimensionen *Anbietertyp*, *Gewinninteresse* und *Preismechanismus* ausgeweitet werden. In Märkten ist der Anreiz für die Wettbewerber üblicherweise ein Preisvorteil, allerdings können mit Benchmarks andere Anreize gesetzt werden wie Qualität, Kundenservice und ästhetisches Erscheinungsbild. Je mehr private Anbieter auf einem Markt agieren und staatliche oder gemeinnützige Anbieter verdrängen, desto eher entspricht ein Wohlfahrtsmarkt dem gewinnorientierten

19 Derartige obligatorische Märkte existieren auch für andere Gütermärkte, beispielsweise eine obligatorische KFZ-Haftpflichtversicherung.

© Campus Verlag GmbH