

## 2 Institutionentheorie und Wohlfahrtsstaatsanalyse

Die Analyse der vier Gesundheitssysteme erfolgt aus einer institutionentheoretischen Perspektive, bei der die zentrale Frage lautet, in welcher Form Institutionen Einfluss auf soziales Handeln haben. Dabei wird insbesondere dem Institutionenansatz von M. Rainer Lepsius gefolgt.<sup>19</sup> Institutionentheorien lassen sich in historische Institutionenansätze, soziologische Institutionentheorien und Rational-Choice-Ansätze unterteilen.<sup>20</sup> Bei der historischen Institutionentheorie ist der Fokus auf die pfadabhängige Entstehung und Entwicklung institutioneller Arrangements gerichtet,<sup>21</sup> während der soziologische Institutionenansatz sich vor allem mit kulturellen Werten und Normen befasst, die einen Einfluss auf soziales Handeln haben.

„In sociological institutionalism, institutions are defined very broadly, so as to include not only externally imposed and sanctioned rules, but also unquestioned routines and standard operating procedures and, more importantly, socially constructed and culturally taken-for-granted world views and shared normative notions of ‚appropriateness‘“ (Scharpf 2000: 5).

Nach Hall und Taylor (1996) ist der historische Institutionalismus besonders geeignet, um Zusammenhänge zwischen Institutionen und Individuen zu analysieren. Während allerdings der Einfluss von Institutionen auf das Handeln politischer und korporativer Akteure in einer Reihe vergleichender Studien analysiert wurde,<sup>22</sup> wurden bisher nur wenige vergleichende Studien durchgeführt, die sich mit der Bedeutung institutioneller Regelungen für Bevölkerungsgruppen, wie z.B. Patientinnen und Patienten, befassen. Aus dieser theoretischen Perspektive wird über Institutionen nicht nur vermittelt, was Akteure tun können, sondern über eine Strukturierung ihrer Wahrnehmungen und Präferenzen auch, was sie tun wollen.<sup>23</sup> Wie andere Vertreter geht Lepsius von Wertvorstellungen bzw. von ‚Leitideen‘ aus, das Spezifische seines Ansatzes ist jedoch die Einführung von ‚Rationalitätskriterien‘, die Handlungsorientierungen ermöglichen (siehe *Abschnitt 2.1.2*). Der Begriff der Rationalitätskriterien deutet eine teilweise Überschneidung mit dem Rational-Choice-Ansatz, an.<sup>24</sup> Damit teilt Lepsius auch weitgehend die Auffassung von Tsebelis (1999): „Since institutions determine the choice of actors, the sequence of moves, as well as the information they control, different institutional structures will produce different strategies of the actors, and different outcomes of their interactions“.<sup>25</sup> Wesentlich ist jedoch, dass sich nach Lepsius individuelles Handeln an Institutionen orientiert, nicht jedoch durch diese determiniert

---

19 Vgl. Lepsius 1995b, 1997a, 2003; Wendt 1998; Albert et al. 2003; Schluchter 2008.

20 Vgl. March und Olsen 1989; Hall und Taylor 1996; Thelen 1999; Scharpf 2000; Hall und Soskice 2003; Béland 2005; Ebbinghaus 2005a.

21 Vgl. Steinmo und Thelen 1992; Pierson 1997; Thelen 1999; Scharpf 2000; Ebbinghaus 2005a.

22 Vgl. Immergut 1992; Döhler und Manow 1995; Giaimo und Manow 1999; Wendt, Mischke und Pfeifer 2011.

23 Vgl. Hall und Taylor 1996; Scharpf 2000.

24 Vgl. North 1990; Hall und Taylor 1996; Scharpf 2000.

25 Zitiert nach Scharpf 2000: 5.

wird. Nedelmann (1995: 19) weist darauf hin, dass Individuen ja gerade von der „Qual der (rationalen) Wahl entlastet [werden], wenn die institutionalisierten Kriterien des Handelns hoch internalisiert sind und die Situation klar definiert ist, in der entsprechend der institutionalisierten Normen und Werte gehandelt werden soll“.

An dieser Stelle wird kein umfassender Überblick über institutionentheoretische Beiträge gegeben,<sup>26</sup> da ein solches Unterfangen den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde. Allerdings werden Elemente dieser Diskussion angeführt, um die in diesem Kapitel entwickelte Argumentation zu verdeutlichen oder zu ergänzen. Insgesamt dient das zweite Kapitel dazu, Erklärungen darüber weiterzuentwickeln, welche möglichen Wirkungen mit unterschiedlich institutionalisierten Gesundheitssystemen erzielt werden können, um mit Hilfe dieser theoretischen Vorgabe die vergleichende Analyse anzuleiten. Eine vergleichende Perspektive ist bei einer Untersuchung von Institutionen – in räumlicher, zeitlicher und funktionaler Hinsicht – deshalb hilfreich, da zum einen äußerst unterschiedliche Wertvorstellungen sowie damit verbundene soziale Verhaltensweisen zu analysieren sind und zum anderen ähnliche Institutionen soziales Handeln an verschiedenen Orten ganz unterschiedlich strukturieren können.<sup>27</sup> Nach einem Überblick über den verwendeten Institutionenansatz (2.1) folgt ein Versuch, diejenigen Wertvorstellungen zu benennen, die für Gesundheitssysteme eine prägende Kraft darstellen (2.2). Mit dem Fürsorge-, dem Versicherungs- und dem Versorgungsprinzip<sup>28</sup> werden weiter drei Rationalitätskriterien charakterisiert, die innerhalb von Gesundheitssystemen eine handlungsleitende Funktion einnehmen können (2.3). Schließlich wird der Frage nachgegangen, wie sich Vertrauen in Institutionen aufbauen und in welcher Form dieser Prozess zur Akzeptanz von Gesundheitssystemen beitragen kann (2.4).

Die Untersuchung von Wirkungen sozial- und gesundheitspolitischer Maßnahmen setzt eine Bestimmung der wesentlichen Zieldimensionen voraus.<sup>29</sup> Wichtig ist dabei, dass allgemeine gesellschaftspolitische Ziele wie zum Beispiel ‚Verbesserung des Gesundheitszustandes für die gesamte Bevölkerung‘ im Rahmen eines Gesundheitssystems nur unzureichend umzusetzen sind und eine Überprüfung der Effektivität der eingesetzten Mittel kaum gelingen kann, da weitere Faktoren wie Ernährung, Lebensstandards, Umwelteinflüsse oder auch sportliche Aktivität dabei eine ganz erhebliche Rolle spielen.<sup>30</sup> Außerdem stehen ebenso wie in anderen sozialpolitischen Systemen die relevanten Zieldimensionen wie ‚Sicherstellung der medizinischen Versorgung im Krankheitsfall‘, ‚Solidarität‘ oder ‚Subsidiarität‘ in einem erheblichen Spannungsverhältnis zueinander, und bei der Verfolgung eines bestimmten Zieles ist keineswegs davon auszugehen, dass über diesen Weg automatisch auch die weiteren Ziele erreicht werden. „Die sozialpolitische Aufgabe besteht darum nicht in der einseitigen Maximierung eines dieser Ziele; sie besteht vielmehr darin, institutionelle Lösungen zu optimieren, um die konkurrierenden Ziele miteinander kompatibel zu machen“ (Kohl 1999a: 36). Deshalb gelingt bei einer Analyse von sozialpolitisch

26 Vgl. unter anderem March und Olsen 1989; Powell und DiMaggio 1991; Scott 1995; Immergut 1998; ; Hall und Soskice 2003; Béland 2005; Wendt, Mischke und Pfeifer 2011.

27 Vgl. Dierkes und Zapf 1994.

28 Die in der deutschen Sozialpolitiklehre gebräuchliche Begriffe ‚Fürsorge‘, ‚Versicherung‘ und ‚Versorgung‘ (vgl. Quante 1957) werden hier folglich nicht als rein formale Organisationsprinzipien sozialpolitischer Leistungen gesehen (vgl. Kohl 1993), sondern im Sinne von Lepsius als Rationalitätskriterien mit einer handlungsleitenden Funktion.

29 Vgl. Kohl 1999a.

30 Vgl. Wolf und Wendt 2006.

beeinflussten Verhältnissen auch nur selten eine empirisch eindeutige kausale Zurechnung von Wirkungen zu spezifischen institutionellen Regelungen,<sup>31</sup> ein Problem, das auch die vorliegende Analyse erheblich erschwert. Diese Problematik fordert geradezu eine theoretische Orientierungshilfe, die konkurrierende Wertvorstellungen zulässt, die aber bei der Frage nach den konkreten Folgen von Institutionen dennoch diejenigen Rationalitätskriterien benannt haben will, nach denen sich das Handeln ausrichten kann. Dieser Aufgabe hat sich Lepsius in einer Reihe von Arbeiten gestellt. Bis auf wenige Ausnahmen sind allerdings sozialpolitische Institutionen dabei nicht berücksichtigt worden.

## 2.1 Institutionentheoretische Grundlagen

Institutionen sind nach Lepsius Prozesse, die soziales Handeln strukturieren und auf Wertvorstellungen beziehen. Dadurch lassen sie diese Wertvorstellungen handlungsrelevant werden. Institutionen kann man damit als Scharnier zwischen individuellen und kollektiven Interessen einerseits und kulturellen Ideen, Wertvorstellungen und Idealen der Lebensführung andererseits verstehen. Wenn es gelingt, einen Zusammenhang zwischen Verhaltensregelmäßigkeiten und spezifischen institutionellen Regelungen herzustellen, erhält man damit ein Werkzeug für die Erstellung von Prognosen über zukünftiges soziales Handeln, also für Annahmen darüber, „wie Menschen aufgrund ihrer Lage und Verankerung in soziale Ordnungen in einer bestimmten Situation denken und handeln werden“ (Dierkes und Zapf 1994: 9). Aus dieser Perspektive kann man mit Dierkes und Zapf (1994) die Analyse von Institutionen und ihren Wirkungen als eines der Kernanliegen der Sozialwissenschaften auffassen. Rehberg (1994: 57) definiert Institutionen als „Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion, durch welche Wertungs- und Normierungs-Stilisierungen verbindlich gemacht werden“. Verbindlich werden sie dadurch, dass sich Verhaltensmuster über eine Orientierung an Institutionen durch Internalisierung verfestigen können.<sup>32</sup> Der Bedeutungskern von Institutionen besteht also in der Konkretisierung von dauerhaften Regeln, durch die das Handeln von Individuen so gesteuert wird, dass sich regelmäßige Interaktionsmuster herausbilden.<sup>33</sup> Durch diesen Prozess konstituiert sich eine soziale Ordnung. Die neo-institutionalistische Perspektive hebt hervor, dass sich Institutionen aus kognitiven, normativen und regulativen Strukturen und Handlungen zusammensetzen, die Stabilität erzeugen und sozialem Handeln einen Sinn geben.<sup>34</sup> Die Sichtweise, dass sich soziales Handeln an Regeln orientiert und durch sie geleitet wird, bedeutet jedoch nicht, dass es dadurch automatisiert wird. DiMaggio und Powell (1991) weisen beispielsweise darauf hin, dass diese Regeln individuell ausgewählt und interpretiert werden können und müssen.<sup>35</sup> Um Missverständnissen vorzubeugen, ist es deshalb sinnvoller, statt von ‚Regeln‘ oder ‚Rollenerwar-

31 Vgl. Barr 1992.

32 Vgl. Göhler 1994, 1997; Rehberg 2003.

33 Vgl. Fuchs 1999.

34 Vgl. Scott 1994, 1995. Diese kognitiven Elemente machen nach Scott das Neue am Neo-Institutionalismus aus: „As DiMaggio and Powell (1991) correctly observe, the focus on the cognitive dimension of institutions is the major distinguished feature of the new institutionalism within sociology“ (Scott 1995: 40). In dieser Hinsicht stimmt Lepsius mit neoinstitutionalistischen Ansätzen überein. Allerdings weisen einige der neoinstitutionalistischen Ansätze im Gegensatz zum Lepsius-Ansatz die Bedeutung von Werten zurück: „Not norms and values but taken-for-granted scripts, rules, and classifications are the stuff of which institutions are made“ (DiMaggio und Powell 1991: 15).

35 Vgl. auch March und Olsen 1994.

tungen‘ zu sprechen, den von Lepsius verwendeten Begriff der ‚Rationalitätskriterien‘ zu übernehmen.

Mit diesen Definitionen ist die Gleichartigkeit und Regelmäßigkeit sozialer Handlungen angesprochen, die über eine Orientierung an Institutionen erzeugt wird. In Übereinstimmung mit weiteren neo-institutionalistischen Arbeiten<sup>36</sup> fragt Lepsius (1997a: 58), wie es kommt, „dass sich soziales Handeln in angebbaren Situationen regelmäßig an bestimmten Ideen ausrichtet, unabhängig von den Motiven und Interessenlagen der einzelnen Akteure“. Es geht hier also um die Frage, wie Entscheidungen von Individuen durch institutionelle Arrangements geleitet und vermittelt werden. „Individuals face choices all the time, but in doing so they seek guidance from the experience of others in comparable situations and by reference to standards of obligations“ (DiMaggio und Powell 1991: 10). Dabei geht es weniger um den Zwang, der von Institutionen ausgeht und der durch Sanktionen verstärkt werden kann, als vielmehr um die Herausbildung von Kriterien, an denen Individuen ihre Präferenzen ausrichten und im Fall positiver Erfahrungen ihre Handlungen in entsprechenden Situationen wiederholen.<sup>37</sup>

Der Institutionenansatz von Lepsius knüpft an Webers Begriff der ‚legitimen Ordnung‘ an.<sup>38</sup> Weber bezeichnet eine soziale Beziehung dann als eine Ordnung, wenn sich das Handeln an benennbaren Maximen orientiert. Diese Ordnung kann Geltung beanspruchen, sofern die Orientierung an diesen Maximen auch deshalb erfolgt, weil jene als „irgendwie für das Handeln geltend: verbindlich oder vorbildlich, angesehen werden“ (Weber 1980/1921: 16). Für das Gelten einer Ordnung ist ferner entscheidend, dass „die Chance besteht, dass das Handeln tatsächlich an ihr orientiert wird“ (Weber 1980/1921: 17). Leitideen leisten dabei eine Hervorhebung aus einer Vielzahl oftmals unvereinbarer Orientierungsmöglichkeiten. Die Geltungssphären werden durch die Institutionalisierung sozial isoliert und wirken dadurch wahrnehmungsbestimmend und handlungsbeschränkend.<sup>39</sup> Institutionen stellen dabei zum einen Ordnung und Kontinuität her und beinhalten zum anderen gleichzeitig ein dynamisches Element,<sup>40</sup> da Probleme, die in dem institutionellen Kontext nicht behandelt werden können, die Bildung neuer Institutionen erforderlich machen.

### 2.1.1 Institutionen und Ideen

Das Ziel einer Institutionenanalyse besteht darin, das Spannungsverhältnis zwischen Wertvorstellungen und Verhaltensstrukturierung zu beschreiben und zu erklären. Welche Leitideen haben zu welchem Grad und in welchem Kontext einen strukturierenden Einfluss auf das Handeln von Individuen? – lautet die häufiger gestellte als beantwortete Frage. Ideen und Institutionen bedingen sich dabei gegenseitig, denn „ohne legitimierende Wertbindung können Institutionen nicht dauerhaft aufrechterhalten werden, ohne Institutionen gewinnen Wertorientierungen keine dauerhafte Geltung“ (Lepsius 1990: 63). Lepsius (1995a, 1997a) unterscheidet fünf Dimensionen, die bei einer Analyse von Institutionalisierungsprozessen zu beachten sind. Sie grenzen den Eigenschaftsraum von Institutionen ab:

36 Siehe z.B. March und Olsen 1989, 1994; Jepperson 1991; Powell und DiMaggio 1991; Scott 1991, 1995.

37 Vgl. DiMaggio und Powell 1991.

38 Vgl. Lepsius 2003; Schluchter 2008. Nach Rehberg (1994: 72, Fußnote 28) enthalten Webers ‚Soziologische Grundbegriffe‘ eine implizite Institutionentheorie.

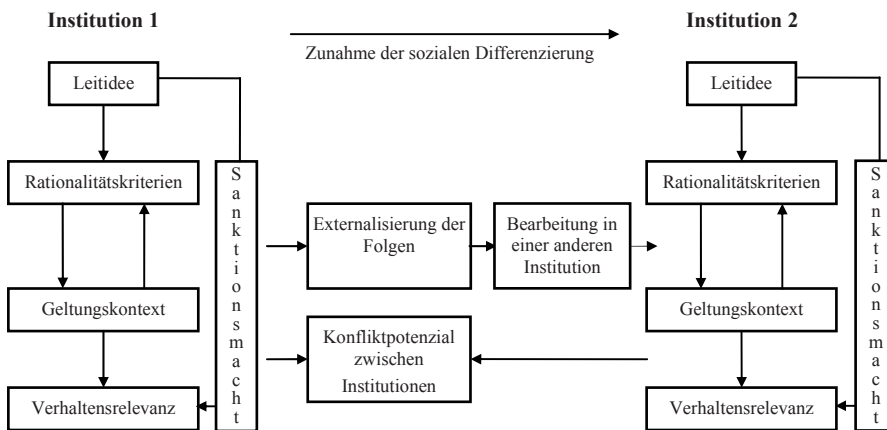
39 Vgl. Jepperson 1991.

40 Vgl. Olsen 1995; Albert et al. 2003.

1. Ausbildung von Rationalitätskriterien
2. Ausdifferenzierung von Geltungskontexten
3. Sanktionsmacht der Institutionen
4. Externalisierung von Kontingenzen
5. Strukturierung des Konfliktpotenzials zwischen Institutionen

Die Prozesse der Ausbildung von Rationalitätskriterien und die Ausdifferenzierung von Geltungskontexten sind der Kern der Institutionenbildung. Zusammen mit der Sanktionsmacht gehören diese Dimensionen zu ihren Konstitutionsbedingungen. „Je nach der Art, wie diese drei Dimensionen inhaltlich ausgefüllt werden, ergibt sich der Grad der Institutionalisierung einer Leitidee und daraus die Geltung einer ‚Ordnung‘“ (Lepsius 1995a: 395).

*Schaubild 1* Prozesse der Institutionalisierung



Quelle: eigene Darstellung nach Lepsius 1997a

Mit der Institutionalisierung einer Leitidee sind grundsätzlich zwei Wirkungen verbunden. Die eine besteht aus Problemen, die im Kontext der Institution nicht bearbeitet werden können. Diese Folgeprobleme müssen externalisiert werden, wodurch sich der Grad der Autonomie einer Institution erhöht. Das zweite Problem besteht in den unvermeidbaren Konflikten zwischen unterschiedlichen Handlungskriterien. Eine Institution muss sich gegenüber den Geltungsansprüchen anderer Institutionen behaupten, da Rationalitätskriterien, die sich in verschiedenen Institutionen herausbilden, zueinander in Opposition stehen. Daraus ergibt sich ein erhebliches Konfliktpotenzial, da sich Geltungsbereiche zwar überschneiden können, die Leitideen, auf die sie sich beziehen, jedoch nicht immer miteinander in Einklang zu bringen sind. Hieraus ergibt sich die Bedeutung von Institutionen für den gesamtgesellschaftlichen Wandel:

„Inter-institutionelle Konflikte sind typisch für einen hohen Grad institutioneller Differenzierung und die Aufrechterhaltung dieser Konflikte ist wiederum die Grundlage der Dynamik, die durch diese Muster gesellschaftlicher Ordnung ermöglicht wird. Institutionenreform und Institutionenneubildung entscheiden daher immer auch über den zukünftigen Grad sozialer Dynamik und die Dominanz segmentärer Handlungsorientierungen“ (Lepsius 1990: 57).

Im Zuge der Externalisierung von Problemen bilden sich neue Handlungskontexte, und die soziale Differenzierung nimmt zu. Auf der anderen Seite ergibt sich dadurch eine Verflechtung der Institutionenordnung und damit (teilweise) Stabilität.

Die einzelnen Dimensionen der Institutionenbildung, die in *Schaubild 1* dargestellt sind, werden im Folgenden genauer ausgeführt. Der Institutionenbildung gehen ganz bestimmte Ideen voraus. Doch erst über ihre Institutionalisierung entstehen aus diesen Ideen Rationalitätskriterien, die Anspruch auf Gültigkeit gegenüber ganz unterschiedlichen Menschen erheben. Denn Ideen, und hier bezieht sich Lepsius auf die berühmten Sätze von Max Weber, bestimmen in der Regel nicht direkt das Handeln der Menschen: „Interessen (materielle und ideelle), nicht: Ideen, beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber: die ‚Weltbilder‘, welche durch ‚Ideen‘ geschaffen wurden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte“ (Weber 1988/1920: 252).<sup>41</sup> Das heißt jedoch nicht, dass Ideen keine direkte Verhaltensrelevanz haben. Wie Schluchter (1991) erklärt, versucht Weber in der ‚Protestantischen Ethik‘ ja gerade zu zeigen, dass Ideen auch direkt in der Geschichte wirken und nicht ausschließlich indirekt über Institutionen. Doch erst wenn der Eigenschaftsraum der Ideen fixiert ist, kann ihre faktische Bedeutung für soziales Handeln zugeordnet werden.

„In den Fällen, in denen zwar Ideen kognitiv isoliert, nicht aber ihr Geltungsbereich sozial isoliert werden kann, treten erhebliche Schwierigkeiten bei der Zurechnung beobachteten Verhaltens auf Ideen ein, da ja höchst fraglich ist, bei wem die Ideen eine hinreichende verhaltensprägende Verbindlichkeit gewonnen haben“ (Lepsius 1990: 35).

### 2.1.2 Rationalitätskriterien

Als Rationalitätskriterium bezeichnet Lepsius eine verfahrensmäßig bestimmte Handlungsorientierung, die sich auf die Verwirklichung konkreter Ziele richtet. Der Kern von Rationalisierungsprozessen besteht in der Institutionalisierung von Kriterien, die den Grad und die Richtung der Rationalität festlegen. Erst über die Fixierung des Rationalitätskriteriums ist eine Beurteilung des Spannungsgehaltes und der Effizienz einer Institutionenordnung möglich. „Rationalität ist ein sozial paktiertes System von Kriterien, auf das sich Verhalten ausrichten kann, und zwar regelmäßig, voraussehbar und möglichst nicht gestört durch andere Handlungskriterien“ (Lepsius 1995b: 329). Sie können dadurch Anspruch auf Gültigkeit gegenüber verschiedenen Menschen mit jeweils eigenen Motiven und Interessen erheben. Bei Rationalitätskriterien handelt es sich folglich nicht um allgemeine Wertvorstellungen: „They exist in much more specific and powerful ways in the rules, understandings and meanings attached to institutionalized social structures“ (Meyer und Rowan 1977: 343). Bei der Finanzierung und der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen kann man sich beispielsweise nicht an dem allgemeinen Wert der Solidarität orientieren. Dagegen vermittelt das Versicherungsprinzip, das staatlich organisiert das Solidaritätsprinzip umfasst, dass Beitragszahler (unabhängig von der individuellen Beitragshöhe) einen Anspruch auf medizinische Versorgung im Krankheitsfall haben (unabhängig von den damit verbundenen Kosten). Außerdem tragen Rationalitätskriterien dazu bei, dass die

---

41 Vgl. Albert et al. 2003; Lepsius 2003.

soziale Ordnung auf eine Weise gerechtfertigt und verständlich gemacht wird, die institutionelle Arrangements subjektiv verstehbar werden lässt.<sup>42</sup>

„Institutions give meaning to behavioral regularities. They provide purpose and legitimacy to rules and practices. They equip individuals with an identity and constitutive belonging, cultural affiliations and boundaries, and interpretations and accounts which help individuals make sense of life. Institutions are carriers of the basic codes of meaning, value commitments, symbols, and causal beliefs of a political community“ (Olsen 1995: 9).

In nationalen Gesundheitssystemen wird unter anderem das Selbstverständnis gefördert, dass ein Anspruch auf Gesundheitsleistungen auf Grundlage der Staatsbürgerschaft besteht, möglicherweise aber auch, dass mit diesem sozialen Staatsbürgerrecht auch entsprechende Pflichten (wie zum Beispiel die Teilnahme an Präventionsprogrammen) verbunden sind. Demgegenüber unterstützen Versicherungssysteme die Vorstellung, dass über Beitragszahlungen Leistungsansprüche erworben werden, während Pflichten (wie zum Beispiel eine verantwortungsvolle Leistungsanspruchnahme) nicht direkt mit dem Versicherungsprinzip verbunden werden.

### 2.1.3 Handlungskontext

Ein klar abgegrenzter Handlungsraum fördert ein kontextspezifisches soziales Verhalten. Um den Geltungsgrad von Rationalitätskriterien zu bestimmen, ist der Handlungsraum zu isolieren und gegenüber anderen Handlungserwartungen abzuschirmen.<sup>43</sup>

„Der Institutionalisierungsprozess umfasst nicht nur die Konkretisierung einer Leitidee, sondern stets auch eine Kontextbestimmung ihrer Gültigkeit. Erlaubt der Handlungskontext keine Verhaltensorientierung an den Rationalitätskriterien, so können diese nicht oder nur unvollkommen verfolgt werden“ (Lepsius 1997a: 59).

Wenn beispielsweise private Zuzahlungen in einem Gesundheitssystem dominant werden, wird die über das Versicherungs- oder Versorgungsprinzip gesteuerte Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen erheblich beeinträchtigt, wodurch die Legitimität des Gesundheitssystems insgesamt abnehmen kann. Denn die Legitimität einer Institution wird sowohl in Situationen negativ beeinflusst, in denen sie den Motiven und Interessen unterschiedlicher Akteure und der Geltung anderer Leitideen unterliegt, als auch in Fällen, in denen unterschiedliche und widersprüchliche Vorstellungen darüber bestehen, wie sie funktionieren soll.<sup>44</sup>

Max Weber betonte als Voraussetzung für die kapitalistische Wirtschaftsordnung insbesondere den ‚formal freien Arbeitsvertrag‘.<sup>45</sup> Durch diesen konnten sich Arbeitgeber ausschließlich an dem Rationalitätskriterium der Rentabilität orientieren, eine Bedingung, die neue Formen der sozialen Absicherung erforderlich machte. „Aus dem Konfliktpotenzial, das aus der Institutionalisierung des Kapitalismus erwuchs, entstanden die

42 Vgl. Wuthnow et al. 1984.

43 Vgl. Weber 1988/1920; Lepsius 1990, 1995b.

44 Vgl. Scott 1991.

45 Vgl. Lepsius 1995b.



Antriebe für die Bildung neuer Institutionen für andere Leitideen. In diesem Sinne ist die moderne Sozialpolitik der ‚Einbau des Gegenprinzips‘ (Eduard Heimann) in die kapitalistische Ordnung“ (Lepsius 1997a: 64), eine Idee, die Max Weber ebenfalls bereits vorgedacht hat: „Und wie – und weil – keine rationale Arbeitsorganisation, so – und deshalb – hat die Welt außerhalb des modernen Okzidents auch keinen rationalen Sozialismus gekannt“ (Weber 1988/1920: 9). Mit ‚Gegenprinzip‘ ist hier jedoch eine mögliche gegenseitige Stärkung gemeint und keinesfalls ein die Modernisierung hemmendes Element. Kaufmann (1994, 1997) sieht Bildungs- und Sozialpolitik deshalb auch nicht als eine Hypothek für die Marktwirtschaft, sondern als ihre notwendige Stärkung und Ergänzung. Die einprägsame Formel über den Widerspruch konkurrierender Leitideen von Claus Offe, dass der Kapitalismus weder mit dem Sozialstaat koexistieren noch ohne ihn fortbestehen könne,<sup>46</sup> stellt Kaufmann folgendermaßen richtig:

„Der bisherige Erfolg der westlichen Sozial- oder Wohlfahrtsstaaten beruhte auf dem dynamischen Zusammenhang zwischen einem starken, d.h. entscheidungs- und steuerungsfähigen Staat, einer die Dispositionsfreiheit der Unternehmer sichernden, ihre Produktivität fortwährend steigernden Marktwirtschaft, dem Ausbau eines die Folgekosten der Wirtschaftsdynamik auffangenden und die Lebensbedingungen der Gesamtbevölkerung stabilisierenden Sozialsektors und den Leistungen der privaten Haushalte, insbesondere der Familien. Jeder der vier Gesellschaftsbereiche entwickelt seine eigene Dynamik, welche Folgeprobleme in anderen Bereichen hervorrufen kann“ (Kaufmann 1997: 11).

Wird umgekehrt die ‚soziale Frage‘ in den wirtschaftlichen Handlungsraum zurückverlagert, wie es beispielsweise in der DDR der Fall war, verliert die ökonomische Rationalität an Bedeutung. Auch die Institutionalisierung der Gesundheitsversorgung wurde seit Ende des 19. Jahrhunderts durch die Frage bestimmt, welche Rationalitätskriterien sich durchsetzen. Dabei hat die Auffassung, dass der Staat die Verantwortung habe, die ‚soziale Frage‘ (und hier speziell die Versorgung mit Gesundheitsleistungen) gerade nicht ökonomischen Rationalitäten zu überlassen, eine immer stärkere Bedeutung erlangt. Während auf dem Markt das Rentabilitätsprinzip dominiert, wird die Existenzsicherung der Arbeitnehmer also anderen Sozialeinheiten überlassen. Sie wird in die privaten Lebenssphären von Individuen ausgelagert oder Wohlfahrtseinrichtungen (Fürsorgeprinzip) beziehungsweise der staatlichen Sozialpolitik (Versicherungsprinzip, Versorgungsprinzip) übertragen. Diese Notwendigkeit einer Externalisierung von Folgekosten führt zu einer zunehmenden strukturellen Differenzierung und damit verbunden zu wachsenden staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Regulierungen<sup>47</sup> – und so zu neuen Problemen, auf die in den verschiedenen Wohlfahrtsstaaten mit ganz unterschiedlichen Lösungsversuchen reagiert wird.<sup>48</sup>

#### 2.1.4 Soziale Differenzierung

Die andere Seite der Ausbildung von Rationalitätskriterien besteht also in einer sozialen Differenzierung,<sup>49</sup> oder wie Lepsius (1997c: 59) es formuliert: „Mit jeder Institutionalisierung

46 Vgl. Lessenich 2000.

47 Vgl. Lepsius 1990.

48 Vgl. Kaufmann 1994; Alber 2002.

49 Vgl. Eisenstadt 2001.



rung ist daher eine soziale Fragmentierung der ‚Lebenswelt‘ verbunden“. Damit ein Rationalitätskriterium in einem bestimmten Handlungskontext möglichst umfassende Gültigkeit beanspruchen kann, müssen Kontingenzen aus diesem Handlungskontext ausgeschieden werden, wodurch die soziale Differenzierung zunimmt.<sup>50</sup> Als Beispiele für sich daraus entwickelnde Rationalitätskriterien nennt Lepsius (1994b) im Rechtssystem das ‚Kriterium der rechtlich kodifizierten Zulässigkeit‘, im Wirtschaftssystem das ‚Kriterium der Rentabilität‘ und im Wissenschaftssystem das ‚Kriterium der freien Innovation unter methodologischer Prüfung‘.

„Einzelne Kriterien sind mit stärkerer Organisationskraft und größeren Mitteln ausgestattet als andere; sie obsiegen leicht im Konfliktfalle. Dennoch sorgt eine institutionalisierte Pluralität von Rationalitätskriterien für die Offenhaltung von alternativen Werten. Bei einem hohen Grad der institutionellen Fusion vermindern sich die Durchsetzungschancen von heterogenen Rationalitätskriterien“ (Lepsius 1994b: 21).

Schluchter (1996) weist entsprechend darauf hin, dass moderne Gesellschaften immer auf eine funktionale Differenzierung und eine horizontale Koordinierung angewiesen seien und sich diese Entwicklung in einem arbeitsteiligen Institutionenpluralismus niederschlage.<sup>51</sup> „Dessen Korrelat ist ein Individuum, das fähig ist, mehreren, einander unähnlichen Gruppen anzugehören, und das trotz wechselnder Rollenerwartungen seine Ich-Identität behaupten kann“ (Schluchter 1996: 271). Aus dieser Pluralität von Ideen, Interessen und Institutionen, die teilweise miteinander konkurrieren und in Konflikt stehen sowie aus den damit verbundenen Konsenszwängen entsteht sowohl die Stabilität als auch die Flexibilität demokratisch verfasster Gesellschaften.<sup>52</sup> Eine Differenzierung von Funktionen über den Wandel von Institutionen ist ein wesentlicher Bestandteil einer Demokratie, denn nur so können unterschiedliche Interessen in einer Gesellschaft dauerhaft bestehen, ohne dass das damit verbundene Konfliktpotenzial eine zerstörerische Wirkung entfacht. In autoritären Staaten wie der DDR war dagegen eine ‚Entdifferenzierung von Funktionen‘ und eine ‚Fusionierung von Institutionen‘ zu erkennen, die sich in einer ‚Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik‘ äußerte.<sup>53</sup>

Institutionelle Differenzierung führt zu sozialem Wandel, zu einer Modernisierung der Gesellschaft.<sup>54</sup> Umgekehrt ist Modernisierungspolitik (und in diesem Fall Gesundheitspolitik) die bewusste Gestaltung von Prozessen der institutionellen Differenzierung. Für die Untersuchung der dabei auftretenden Probleme hat Lepsius (1990) vier Kategorien entwickelt, die er als ‚Allokationsprobleme‘ bezeichnet. Über eine Analyse dieser Prozesse sei es möglich, zu Urteilen über die voraussichtlichen Folgen von Institutionenreformen und Institutionenneubildungen zu kommen.<sup>55</sup>

---

50 Vgl. Lepsius 1994b, 1995e.

51 Vgl. Schluchter 1996, 2003.

52 Vgl. Weinert 1997.

53 Vgl. Hockerts 1998.

54 Vgl. Albert et al. 2003; Eisenstadt 2003.

55 Vgl. auch Flora 1982; Rieger 1992.

1. Kompetenzallokation: Sie regelt die Bestimmung und Verteilung von Verteilungsrechten und damit die „Handlungsfreiheiten und -verpflichtungen der neuen Handlungseinheiten“ (Flora 1982: 359f).
2. Ressourcenallokation: Sie regelt die Bestimmung und Verteilung von Verfügungsgewalt über die Mittel zur Zielerreichung, also zur Durchsetzung der Kompetenzen.
3. Legitimitätsallokation: Sie regelt die Bestimmung und Rechtfertigung der sozialen Ordnung, also die Rechtfertigungskriterien der Kompetenzausübung.
4. Kontrollallokation: Sie regelt die Bestimmung und Verteilung der Anwendung von Sanktionsmitteln und damit die inter-institutionelle Konfliktausübung.

Eine Analyse dieser vier Prozesse kann Aufschluss über den Grad und die Richtung von Institutionalisierungsprozessen geben und dadurch eine Grundlage für Prognosen über den gesellschaftlichen Wandel insgesamt bilden.<sup>56</sup> So kann beispielsweise eine Kompetenzerhöhung für staatliche Akteure gegenüber Ärzteverbänden im Gesundheitssystem mit einer Ressourcenerhöhung verknüpft werden. Über eine Ausweitung der staatlichen Mittel im Gesundheitssystem steigt wiederum die Legitimation für den Staat, regulierend in das Gesundheitssystem einzugreifen und Strukturänderungen durchzuführen.<sup>57</sup> Kompetenz-, Ressourcen- und Legitimitätsallokation stehen, wie dieses Beispiel zeigt, in einem funktionalen Zusammenhang. Auf der anderen Seite ist das Gesundheitssystem ein Beispiel dafür, dass die Kompetenzkontrolle häufig auf Personen übertragen wird, die „die Standards und Konventionen dieser Wissenschaft verinnerlicht haben“ (Lepsius 1990: 291).<sup>58</sup> Daraus ergibt sich die Begrenzung der Eingriffsmöglichkeiten des Staates, der beispielsweise Einfluss darauf haben kann, wie viel Geld dem Gesundheitssystem insgesamt zur Verfügung gestellt wird, nicht jedoch darauf, für welche Gesundheitsleistungen diese Ressourcen verwendet werden. Aus dem Niveau der Kompetenz- und Kontrollallokation ergibt sich der Monopolisierungsgrad der ärztlichen Profession, der sich z. B. daran ablesen lässt, welches Ausmaß an Autonomie anderen Berufsgruppen im Gesundheitssystem zugestanden wird.<sup>59</sup>

### 2.1.5 Wechselwirkungen zwischen Markt und Wohlfahrtsstaat

Was ist der Nutzen dieses Ansatzes für sozialpolitische Fragestellungen? Welche zusätzlichen Komponenten sind zu betonen, um die Institutionentheorie auf dem Gebiet der vergleichenden Sozialpolitikanalyse fruchtbar werden zu lassen? Diese Fragen führen zu dem Hinweis, dass sich die analytische Kraft des Institutionenbegriffs immer erst aus der konkreten Problemstellung ergibt. Allgemeiner formuliert: Theorien sind danach zu beurteilen, ob ihnen – und wenn ja, wie erfolgreich – eine adäquate Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit gelingt. Erst die Frage, welches Problem wie bearbeitet werden soll, eröffnet also den Zugang zu einer Institutionenanalyse und nicht schon allein die Frage nach der Definition einer Institution.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. Lepsius 1990.

<sup>57</sup> Vgl. Rothgang et al. 2005.

<sup>58</sup> Vgl. auch Moran 1999.

<sup>59</sup> Vgl. Immergut 1992; Döhler 1997; Wendt 2006; Rothgang et al. 2010.

<sup>60</sup> Vgl. Lepsius 1995a.

Krankenversicherung oder Gesundheitsversorgung?

Gesundheitssysteme im Vergleich

Wendt, C.

2013, XII, 327 S. 59 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-02238-9