

Christoph Butterwegge

# Krise und Zukunft des Sozialstaates

*5. Auflage*

 Springer VS

Christoph Butterwegge

# Krise und Zukunft des Sozialstaates

*5. Auflage*

---

# Krise und Zukunft des Sozialstaates

---

Christoph Butterwegge

# Krise und Zukunft des Sozialstaates

5., aktualisierte Auflage

Prof. Dr. Christoph Butterwegge  
Universität zu Köln, Deutschland

ISBN 978-3-531-19940-5  
DOI 10.1007/978-3-531-19941-2

ISBN 978-3-531-19941-2 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2005, 2005, 2006, 2012, 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

*Lektorat:* Dr. Cori A. Mackrodt, Stefanie Loyal

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkungen</b> .....	9
<b>1 Grundlagen und Organisationsstrukturen des Sozialstaates</b> .....	11
1.1 Begrifflichkeiten, Definitionen und Wohlfahrtsstaatstheorien.....	11
1.1.1 Aufgaben der Sozialpolitik: Inklusion, Kompensation und Emanzipation .....	12
1.1.2 Wohlfahrts- und Sozialstaat: Entwicklungsstufen, Gegensätze oder Synonyme?.....	16
1.2 Wohlfahrtsstaatstypen im <i>internationalen</i> Vergleich.....	22
1.3 Struktur- und Gestaltungsprinzipien des <i>deutschen</i> Sozialsystems .....	28
<b>2 Das „goldene Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates: Auf-, Ab- und Ausbau des Systems der sozialen Sicherung</b> .....	37
2.1 Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates im Kaiserreich (1870/71 bis 1914)....	38
2.2 Konsolidierung des Sozialstaates, Weltwirtschaftskrise 1929/33 und „Drittes Reich“ .....	46
2.2.1 Der Erste Weltkrieg als Katalysator und die Weimarer Republik als Stabilisatorin der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat .....	46
2.2.2 Volkswirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie im Niedergang.....	52
2.2.3 Zentralisierung, Entdemokratisierung und Ethnisierung des Sozialstaates unter Adolf Hitler .....	59
2.3 Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Weltwirtschaftskrise 1974/75: Sozialpolitik als Waffe im Kampf der Systeme .....	63
<b>3 Vom Modellfall zum Auslaufmodell? – Medienberichterstattung und Akzeptanzprobleme des Sozialstaates</b> .....	73
3.1 Die <i>prinzipielle</i> Kritik am Sozialstaat .....	74
3.1.1 Neoliberale beklagen die Bürokratisierung des Staates und die Schwächung der wirtschaftlichen Dynamik .....	74
3.1.2 Kommunitarier monieren die Dominanz des Marktes und die Entmachtung bzw. Entmündigung der Zivilgesellschaft.....	85
3.1.3 Feministinnen bemängeln die Orientierung des Sozialleistungssystems am Industriearbeiter und die Benachteiligung der Frau .....	89
3.2 Die <i>populäre</i> Kritik am Sozialstaat .....	92
3.2.1 Generosität als Strukturmangel des Wohlfahrtsstaates – das Argument seiner übertriebenen Großzügigkeit („soziale Hängematte“) .....	93
3.2.2 Leistungsmissbrauch als permanente Gefahr – das Argument einer massenhaften Ausbeutung des Wohlfahrtsstaates (durch „Sozialschmarotzer“) .....	95

3.2.3	Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung als Bedrohung des Sozialstaates – das Argument seiner Überlastung durch den demografischen Wandel („Vergreisung“)	103
3.2.4	Sozialpolitik als übermäßige Belastung des Wirtschaftsstandortes – das Argument eines durch die Globalisierung erzwungenen Umbaus („Standortschwäche“)	105
3.3	Auswirkungen der Kritik auf das Alltagsbewusstsein: Ergebnisse von Umfragen zum Rückhalt des Sozialstaates	107
<b>4</b>	<b>Wirtschaft, Soziales und Wohlfahrt in der (Sinn-)Krise</b>	<b>113</b>
4.1	Massenarbeitslosigkeit, Finanzierungsprobleme des Sozialstaates und Leistungsabbau durch die Regierung Schmidt (1974/75 bis 1982)	114
4.2	Die erste Halbzeit der Regierung Kohl (1982 bis 1989/90): „Wende“-Rhetorik und staatliche Konsolidierungspolitik	117
4.3	Die zweite Halbzeit der Regierung Kohl (1990 bis 1998): Wiedervereinigung auf Kosten des Sozialstaates?	122
4.4	Die liberalkonservative Transformation des Sozialstaates und ihre Legitimation auf einzelnen Politikfeldern	134
4.4.1	Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes als Rezept zur Verringerung der Erwerbslosigkeit	134
4.4.2	Kommerzialisierung des Gesundheitswesens und Reindividualisierung des Krankheitsrisikos	138
4.4.3	Rekultivierung der Familienpolitik als Kernstück konservativer Sozialstaatlichkeit	144
4.4.4	Die Soziale Pflegeversicherung als neuer Versicherungszweig: Krönung oder Niedergang der Wohlfahrtsstaatsentwicklung?	149
4.5	Fazit	152
<b>5</b>	<b>Die rot-grüne Regierungspolitik: Auflösung des „Reformstaus“ oder Verschärfung des Sozialabbaus?</b>	<b>155</b>
5.1	Sozialreform im Konsens? – Wiederbelebung, Ergebnisse und Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“	155
5.2	Haushaltskonsolidierung auf Kosten der Beschäftigten, Bedürftigen und sozial Benachteiligten?	163
5.3	Die rot-grünen Steuerreformen als modifizierte Fortsetzung der Umverteilung von unten nach oben	165
5.4	Die sog. Riester-Rente: ein mutiger Schritt zu mehr Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit?	171
5.5	Revolution in der staatlichen Familienpolitik oder frauenpolitischer Rollback?	176
5.6	Die sog. Hartz-Kommission, ihre Vorschläge zur Arbeitsmarktreform und deren Umsetzung	180
5.7	Gerhard Schröders <i>Agenda 2010</i> als Bauplan für den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates	198
5.8	Einrichtung, Arbeit und Resultate der sog. Rürup-Kommission	204

5.9 Gesundheitsreformen zwischen mehr Solidarität, Marktorientierung und Wettbewerbswahn .....	209
5.10 Armutsberichterstattung und -bekämpfung .....	215
5.11 Fazit.....	218
<b>6 Die zweite Koalition von CDU, CSU und SPD: Sozialpolitik paradox – großzügig und kleinkariert.....</b>	<b>229</b>
6.1 Entstehungsgeschichte, Hauptrepräsentanten und Grundpositionen der zweiten Großen Koalition.....	230
6.2 Wohlfahrtsstaat im Zangengriff – mediale Stimmungsmache und erste Weichenstellungen .....	240
6.3 Nebenwirkungen und „Nachbesserungen“ von Hartz IV: Reformmaßnahmen zur „Korrektur“ der Arbeitsmarktreform.....	245
6.4 Rufe nach mehr „Generationengerechtigkeit“: Politik gegen die Rentner/innen sowie für Kinder und Jugendliche? .....	255
6.5 Familien- als Bevölkerungspolitik: Kampf der Armut an statt der Armut von Kindern.....	260
6.6 Die Einführung des Gesundheitsfonds als Vorbereitung der Gesetzlichen Krankenversicherung auf einen Systemwechsel .....	265
6.7 Steuerpolitik als Echternacher SpringprozeSSION: Vor- und Rückwärtsreformen der Mehrwert-, „Reichen-“, Unternehmen- und Erbschaftsteuer .....	274
6.8 Krisenmanagement, Bankensanierung und Konjunkturprogramme im Gefolge der globalen Finanz- bzw. Weltwirtschaftskrise 2008/09 .....	277
6.9 Fazit.....	285
<b>7 Die neuerliche Koalition von CDU, CSU und FDP: Mehr Freiheit durch weniger soziale Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit?.....</b>	<b>289</b>
7.1 Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts statt „sozialer Grausamkeiten“? .....	290
7.2 Beschleunigung des Wachstums oder der Umverteilung von unten nach oben? .....	292
7.3 Das sog. Zukunftspaket: „Sparen“ auf Kosten der (Langzeit-)Arbeitslosen, ihrer Kinder und des Sozialstaates? .....	293
7.4 Hartz IV als sozialpolitische Dauerbaustelle: Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens oder Übergang zu „Hartz V“? .....	298
7.5 Beendigung der paritätischen GKV-Finanzierung, Etablierung der Kopfprämie durch die Hintertür und Einführung des „Pflege-Bahrs“ .....	312
7.6 KiTa-Ausbau und Betreuungsgeld: ein familien-, gleichstellungs- und sozialpolitischer Rückschritt .....	318
7.7 Der völlige Verzicht auf Maßnahmen gegen Altersarmut – ein Armutszeugnis für CDU, CSU und FDP .....	320
7.8 Kontroversen um den 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung .....	322
7.9 Mehr soziale Ungleichheit durch eine Regierungspolitik nach dem Matthäus-Prinzip .....	326
7.10 Fazit.....	327

<b>8</b>	<b>Debatten über die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung des Wohlfahrtsstaates</b> .....	331
8.1	Die sozialdemokratische Programmdebatte und Wandlungen der Wohlfahrtsstaatstheorie.....	332
8.2	Das Schröder/Blair-Papier und der „aktivierende Sozialstaat“ als Leitbild der sog. Neuen Mitte.....	335
8.3	Die soziale Gerechtigkeit – Grundwert oder Standortrisiko?.....	345
8.4	Rot-grüne Regierungspraxis und sozialdemokratische Prinzipien im Widerstreit.....	353
8.5	Modernisierung oder Abschied der SPD (wie auch der CDU) von sich selbst?.....	357
8.6	Sozialpolitik in den neuen Grundsatzprogrammen von CDU, CSU und SPD.....	363
	8.6.1 Das SPD-Leitbild des „vorsorgenden Sozialstaates“.....	364
	8.6.2 „Chancengesellschaft“ und „Solidarische Leistungsgesellschaft“ – die Leitbilder der Union.....	366
	8.6.3 „Chancengleichheit“ als Ersatz für soziale Gerechtigkeit?.....	368
	8.6.4 Verwirklichung von mehr Gerechtigkeit ohne Umverteilung von Geld?.....	370
8.7	Von Thilo Sarrazin über Peter Sloterdijk zu Guido Westerwelle und wieder retour.....	371
	8.7.1 Die sog. Sloterdijk-Honneth-Kontroverse: Steuer- bzw. Sozialstaatlichkeit als Zankapfel im Feuilleton.....	373
	8.7.2 Der neoliberale Wohlfahrtsstaatsverriss à la Westerwelle.....	380
	8.7.3 Thilo Sarrazins rechtspopulistische Diffamierung von Armen, Migranten und Sozialstaat.....	383
<b>9</b>	<b>Alternativen zum neoliberalen „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates</b> .....	387
9.1	Vermarktlichung des Sozialstaates oder Schaffung einer solidarischen Bürgerversicherung?.....	388
9.2	Vorgeschichte und Wegbereiter (der Idee) einer Bürgerversicherung.....	392
9.3	Alternativmodelle zur Finanzierung der Krankenversicherung: Gesundheitsprämie (Kopfpauschale) und Bürgerversicherung.....	395
9.4	Steuer- statt Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherung: eine Fehlorientierung.....	399
9.5	Abkopplung der sozialen Sicherung von der Erwerbsarbeit durch eine Wertschöpfungsabgabe.....	404
9.6	Die solidarische Bürgerversicherung als institutioneller Kern eines inklusiven Sozialstaates.....	412
9.7	Einwände gegen die Bürgerversicherung und Möglichkeiten ihrer Widerlegung.....	415
9.8	Die bedarfsorientierte Grundsicherung als Ergänzung der Bürgerversicherung.....	417
9.9	Das bedingungslose Grundeinkommen – Sozialpolitik nach dem Gießkannenprinzip?.....	418
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	431
	<b>Literaturauswahl</b> .....	437

## Vorbemerkungen

In der Bundesrepublik Deutschland bildet das Soziale einen konstitutiven Bestandteil der politischen Kultur wie der Staatsarchitektur. Gleichwohl bemühen sich die etablierten Parteien seit geraumer Zeit, den Wohlfahrtsstaat „um-“ bzw. abzubauen. Dass dieser eine Krise durchmacht, ist allen Betrachter(inne)n – unabhängig von ihrem politischen Standpunkt – bewusst, allerdings nicht, wer oder was sie ausgelöst hat. Von einer „Krise *des* Sozialstaates“ sollte man besser nicht sprechen, weil dies den Eindruck erwecken könnte, dass er selbst die Ursache der wirtschaftlichen Misere und der gesellschaftlichen Missstände darstellt. Kontrovers diskutiert wird, ob drastische Leistungskürzungen nötig sind, um den Sozialstaat „in seiner Substanz“ zu erhalten, oder ob es sich bei den unter Namen wie „Agenda 2010“ oder „Hartz-Gesetze“ bekannten Reformen um einen Systemwechsel und das Ende des im Kern auf Reichskanzler Otto von Bismarck zurückgehenden Sicherungssystems handelt.

Das vorliegende Buch erläutert die Struktur- und Gestaltungsprinzipien des deutschen Sozialstaates, zeichnet seine wechselhafte Geschichte vom Kaiserreich bis heute nach und analysiert die Ursachen des Wandels, in dem er sich seit geraumer Zeit befindet. Überschneidungen waren nicht vermeidbar, weil die Entwicklung des Sozialstaates *dreidimensional* untersucht werden muss: Veränderungen auf der institutionellen, der materiellen und der diskursiven Ebene bedingen einander. Deshalb ergänzen systematische Ausführungen beispielsweise zur Wohlfahrtsstaatstheorie bzw. -kritik und zu Wandlungen des Gerechtigkeitsbegriffs die chronologische Darstellung. Da es sich um eine *politikwissenschaftliche* und nicht um eine historische Arbeit handelt, fällt die Analyse umso detaillierter aus, je näher sie der aktuellen Tagespolitik kommt. Ausführlicher behandelt wird deshalb die Sozialpolitik der CDU/CSU/FDP-Regierung unter Helmut Kohl (1982 bis 1998), des rot-grünen Kabinetts unter Gerhard Schröder (1998 bis 2005) sowie der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009) und der CDU/CSU/FDP-Regierung unter Angela Merkel.

Eine zentrale These des Buches lautet, dass der Sozialstaat seit Mitte der 1970er-Jahre restrukturiert und demontiert wird, obwohl er weder Verursacher der damaligen Weltwirtschafts- und der im Grunde bis heute anhaltenden Beschäftigungskrise war, noch aus seinem „Um-“ bzw. Abbau irgendein Nutzen für die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklung des Landes erwächst. Vielmehr bringt die neoliberale Wende zwar das Ende des Wohlfahrtsstaates, wie ihn die „alte“ Bundesrepublik kannte, mit sich; eine Hochleistungs-, Konkurrenz- und Ellbogengesellschaft nach US-amerikanischem Muster bietet aber für die Mehrheit der Bevölkerung keine erstrebenswerte Alternative.

Die öffentliche Debatte wird nicht nur in Wahlkampfzeiten von kurzatmigen und tagespolitischen Vorschlägen beherrscht, die den aktuellen Problemen des Sozialstaates so wenig gerecht werden wie seinen längerfristigen Perspektiven. Auch die zuletzt flutartig anschwellende Fachliteratur bietet zwar eine Fülle an Erklärungsmustern für die Krise, in welcher sich der Wohlfahrtsstaat befindet, gibt aber wenig Aufschluss über die ihr zugrunde liegenden Entwicklungsprozesse und Lösungsmöglichkeiten, sieht man von wohlfeilen

Ratschlägen hinsichtlich einer „Verschlankung“ der Sozialbürokratie und Kürzung der Leistungen ab. Häufig bleiben die hinter solchen Vorschlägen zum „Um-“ bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates verborgenen Interessen teilweise äußerst (einfluss)reicher Gesellschaftsgruppen unerkannt, obwohl sie erklären könnten, warum das Soziale gegenwärtig fast überall enorm unter Druck steht.

Sozialstaatlichkeit ist an ein gesellschaftspolitisches Klima gebunden, das sich im Alltagsbewusstsein widerspiegelt, aber auch von ihren Gegnern beeinflusst und verändert bzw. verschlechtert wird. Dies geschieht durch eine *prinzipielle* Sozialstaatskritik, wie sie der Neoliberalismus, der Kommunitarismus und der Feminismus formulieren, sowie durch eine *populäre* Sozialstaatskritik, wie man sie etwa in den Massenmedien findet, wo moniert wird, dass wirklich Bedürftige kaum noch in den Genuss staatlicher Transferleistungen kämen, während immer mehr „Faulenzer“ in der „sozialen Hängematte“ lägen, die Wohlfahrtsbürokratie der Gesellschaft die Luft abschnüre und die Freiheit der Bürger/innen darunter leide. Weiter heißt es, die Kosten des Sozialstaates würden in naher Zukunft unbezahlbar, zumal er die Familien ausbeute und die wenigen Jüngeren nicht mehr in der Lage seien, die ständig wachsende Zahl von Altersrenten zu finanzieren. Ob solche Befürchtungen zutreffen, übertrieben sind oder gar geschürt werden, um die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik grundlegend ändern zu können, ist gleichfalls Gegenstand der folgenden Erörterungen. Schließlich sollen Zusammenhänge zwischen der Weltmarktentwicklung, Debatten über die neue (Kinder-)Armut, Strategien gesellschaftlich relevanter Gruppen sowie verschiedenen Konzepten zum „Umbau“ des Sozialstaates hergestellt, die Hintergründe der aktuellen Kontroverse über seine Zukunft beleuchtet und Alternativen zur bisherigen Sozialpolitik entwickelt werden.

Obwohl die soziale Gerechtigkeit und damit eng verwandte Themen wie die Bekämpfung der Altersarmut zeitweilig im Mittelpunkt des Bundestagswahlkampfes 2013 standen, problematisierten die etablierten Parteien weder ihre falschen Weichenstellungen der Vergangenheit (z.B. die sog. Riester-Reform, die *Agenda 2010* oder die sog. Hartz-Gesetze) und die dadurch ausgelösten strukturellen Fehlentwicklungen und sozialen Verwerfungen, noch engagierten sich ihre Hauptrepräsentant(inn)en für eine Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates im Sinne einer solidarischen Bürgerversicherung. Letztere hatten SPD, Bündnis 90/Die Grünen und LINKE mit unterschiedlicher Schwerpunkt- und Akzentsetzung in ihren Wahl- bzw. Regierungsprogrammen gefordert.

Wie es die Parteien mit der sozialen Gerechtigkeit halten und welche Reformen sie umzusetzen gedenken, um im Rahmen der künftigen Wohlfahrtsstaatsentwicklung mehr davon zu realisieren, bleibt die politische Gretchenfrage. Die öffentliche Debatte über Krise und Zukunft des Sozialstaates wird sich wahrscheinlich dann erneut zuspitzen, wenn die verheerenden Auswirkungen der globalen Finanz-, Weltwirtschafts- und Währungskrise auch hierzulande größere Teile der Bevölkerung treffen. Was die Staaten der südlichen EU-Peripherie momentan als Folge einer Austeritätspolitik à la Weimar an Verarmung und Verelendung ganzer Gesellschaftsschichten erleben, kann sich durch Reimport solcher „Sparmaßnahmen“ nach Deutschland zu einer *Agenda 2020* verdichten. Nötig wäre stattdessen eine umfassende Kurskorrektur auf zentralen Politikfeldern, insbesondere der Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik, der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, der Familien-, Bildungs- und Gesundheitspolitik, aber auch der Wohnungsbau- und Stadtentwicklungspolitik.

# 1 Grundlagen und Organisationsstrukturen des Sozialstaates

Will man die aktuellen Kontroversen über die Krisenerscheinungen und den „Um-“ bzw. Abbau des Sozialstaates verstehen, muss man seine Strukturen, Konstruktionsprinzipien sowie Entstehung und Entwicklung zumindest in Grundzügen kennen. Hier wird deshalb in Terminologien, Theorien und Typologien des Wohlfahrtsstaates eingeführt und seine Geschichte stichwortartig nachgezeichnet, bevor wir uns einer Analyse sowohl der liberal-konservativen als auch der schwarz-roten und der rot-grünen Sozialpolitik mitsamt ihren gesellschaftlichen, ökonomischen und ideologischen Rahmenbedingungen zuwenden.

## 1.1 Begrifflichkeiten, Definitionen und Wohlfahrtsstaatstheorien

„Sozial“, von Hans F. Zacher als „extrem unbestimmter“ Terminus bezeichnet, meint gesellschaftliche Verhältnisse und damit zusammenhängende individuelle Befindlichkeiten.<sup>1</sup> Das Soziale fordert Werturteile über deren Entwicklung heraus, hat mit Gleichheit und Ungleichheit zu tun, die verringert werden soll, aber gleichzeitig akzeptiert wird, und zielt im Kern auf Ökonomisches: „Die *Relativität der Gleichheitsmaximen*, welche den *Sinn des ‚Sozialen‘* kennzeichnet, hat (...) *zwei Wurzeln*: auf der einen Seite die *Vielfalt dessen, was Gleichheit bedeuten kann*; auf der anderen Seite den *Vorbehalt der Ungleichheit*, der für das Verhältnis dieser Gesellschaft zum Sozialen immer wesentlich war und blieb.“<sup>2</sup>

Die (staatliche) Sozialpolitik, der Sozialstaat und das System der sozialen Sicherung gehören eng zusammen, ohne allerdings identisch zu sein. Vielmehr bezeichnet die *Sozialpolitik* das Mittel, um soziale Benachteiligungen und Gegensätze innerhalb einer Gesellschaft durch politisches Handeln auszugleichen bzw. auszuschließen, während der *Sozialstaat* eine geschlosseneren Zielprojektion, wenn nicht ein gesellschaftspolitisches Alternativprojekt zum „Raubtierkapitalismus“ des freien Marktes verkörpert und das *System der sozialen Sicherung* den institutionellen Rahmen dafür zur Verfügung stellt.

In jüngster Zeit verlor der Begriff „Sozialpolitik“ gegenüber dem komplexeren, sehr viel mehr umfassenden Terminus „Sozialstaat“ erheblich an Bedeutung, was Franz-Xaver Kaufmann darauf zurückführt, dass die krisenhaften Entwicklungen bzw. Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt, d.h. insbesondere die strukturelle Erwerbslosigkeit und der demografische Wandel, nicht mehr bloß Herausforderungen für einzelne Politikfelder und Institutionen, sondern für das wohlfahrtsstaatliche Arrangement insgesamt bildeten.<sup>3</sup> Eher stellt

---

1 Siehe Hans F. Zacher, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 345 f.

2 Ebd., S. 347 (Hervorh. im Original)

3 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt am Main 2003, S 168

jedoch die „*Reformpolitik*“ neoliberaler Kräfte einen Frontalangriff auf sämtliche Errungenschaften der europäischen Zivilisation dar, welcher über die Sozialpolitik i.e.S. hinausgeht und den Wohlfahrtsstaat als Ganzes bedroht. Aus diesem Grund ist meistens von einer „Krise des Sozialstaates“, also nicht nur der Sozialpolitik bzw. des *Systems der sozialen Sicherung*, die Rede. Möglicherweise ist heute das (kontinental)europäische Sozialmodell, verstanden als Gegenstück zum angloamerikanischen, in akuter Gefahr, der nur durch Rückbesinnung auf seine Wurzeln sowie seine Festigung und sinnvolle Weiterentwicklung begegnet werden kann. „Verwirft man diese Möglichkeit und setzt in erster Linie auf soziale Leistungsminderungen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, dann wird es für Europa kaum möglich sein, seine Grundrechte der Arbeit gegen das soziale Dumping etwa in China, in Indien oder anderswo zu verteidigen.“<sup>4</sup>

### 1.1.1 Aufgaben der Sozialpolitik: Inklusion, Kompensation und Emanzipation

Daran, was eigentlich Sozialpolitik bzw. was Sozialpolitik eigentlich ist, scheiden sich seit jeher die Geister. Zwar sind die Versuche einer Definition längst Legion,<sup>5</sup> aber nie so weit gediehen, dass die Sozialwissenschaft hierüber einen Konsens wenigstens unter Fachkolleg(inn)en hätte herbeiführen können. Eher scheint es, als hätten alle Forscher/innen ihren eigenen Begriff von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaatlichkeit, was die wissenschaftliche Debatte über das Thema natürlich nicht gerade erleichtert.

Franz-Xaver Kaufmann weist darauf hin, dass sich die Sozialpolitik nicht nur an Individuen richtet, sondern auch gesellschaftliche Funktionen hat, also neben personalen stets auch systemfunktionale Aspekte zu beachten sind: „Sozialpolitik, auch soziale Umverteilungspolitik, ist eine Weise, in der sich ein Gemeinwesen seiner basalen Solidarität versichert. Und es tut dies um des kollektiven Nutzens willen, wie der Humankapitalbildung, der inneren Pazifizierung oder der Verwirklichung akzeptierter Werte.“<sup>6</sup>

Konstitutiv für eine fundierte Theorie des Wohlfahrtsstaates ist m.E. die Unterscheidung zwischen *sozialer* und *Sozialpolitik*. Letztere bezeichnet das Politikfeld, Erstere den Gehalt bzw. die Funktion einer *bestimmten* Sozialpolitik. Man kann außerdem zwischen emanzipatorischer, kompensatorischer und kompetitorischer Sozialpolitik differenzieren. Die *emanzipatorische* Sozialpolitik dient der Befreiung unterversorgter bzw. -privilegierter Gesellschaftsmitglieder von Zwängen, welche es ihnen verwehren, ein gutes Leben zu führen, sich optimal zu entwickeln und eine gereifte Persönlichkeit zu werden; die *kompensatorische* Sozialpolitik gleicht Nachteile aus, welche durch das bestehende Wirtschaftssystem verursacht worden sind, ohne indes darüber hinausweisende Perspektiven zu eröffnen; die *kompetitorische* Sozialpolitik schließlich sucht dessen reibungsloses Funktionieren durch Anerkennung/Übernahme seiner Konkurrenzprinzipien zu fördern. Letztere gewann im Rahmen der aktuellen Diskussion über ökonomische Globalisierungs- und Europäisierungsprozesse sowie die Notwendigkeit, den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ durch Modernisierung des Sozialstaates zu sichern, erheblich an Bedeutung. „Alle nationalen gesellschaftlichen Verhältnisse, Institutionen und Gewohnheiten werden unter Druck ge-

4 Giacomo Barbieri, Die Ausstrahlung des europäischen Sozialmodells nutzen, in: Stephan Lessenich u.a., Den Sozialstaat neu denken, Hamburg 2005, S. 19

5 Wolf Reiner Leenen (Tausendundeine Definition: Was ist Sozialpolitik?, in: Sozialer Fortschritt 1/1978, S. 1) sprach damals schon von einer „Endlosdiskussion“ um diesen Begriff.

6 Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken, a.a.O., S. 180

setzt, sich daraufhin überprüfen zu lassen oder sich selbst zu prüfen, ob sie zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen oder ein Hindernis darstellen.<sup>7</sup>

Zumindest primitive Formen einer sozialen Sicherung, die der Integration bzw. Inklusion von benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern dient, gibt es, solange Menschen auf der Erde leben. „Vorkehrungen zum Schutz vor Risiken sind so alt, dass sich ihre Spur im Dunkel der Geschichte verliert.“<sup>8</sup> Erinnert sei an unterschiedliche Formen der Wohltätigkeit und der Armenpflege im Alten Ägypten, die mittlerweile gut erforscht sind.<sup>9</sup> Sozialpolitik im heutigen Sinne ist hingegen ein Produkt der Moderne: Hatte man die Armen im Mittelalter als bevorzugte Objekte der karitativen Zuwendung seitens wohlhabender Individuen und kirchlicher Einrichtungen (christlicher Orden bzw. Klöster) begriffen, so avancierten sie in der Neuzeit zu Adressat(inn)en ganz gezielter Eingriffe von politischen Institutionen. Rainer Zoll fragt sich und die Leser/innen seines Buches „Was ist Solidarität heute?“, ob Armenpflege eine besondere Spielart der Sozialpolitik war, und gibt darauf die folgende Antwort: „Nein, es ist sogar umgekehrt so, dass die Züge von Armenpflege, die der Sozialpolitik noch anhaften oder die wieder in sie eingeführt werden, ein widersprüchliches Moment in der Sozialpolitik sind, dass ein entwickelter Sozialstaat – wie etwa das Beispiel Schweden zeigt – keine Armenpflege mehr kennt.“<sup>10</sup>

Der preußische Reformler Lorenz von Stein hat laut Franz-Xaver Kaufmann als erster Theoretiker der Sozialpolitik in Deutschland überhaupt eine Position bezogen, die dem heutigen Verständnis des Wohlfahrtsstaates entspricht: „Sein ‚sozialer Staat‘ hat die Aufgabe, gleichzeitig die Bedingungen des Privateigentums und damit der Entfaltung einer unabhängigen Unternehmerfunktion zu gewährleisten und die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeiter zu verbessern.“<sup>11</sup> Sozialpolitik trägt ganz entscheidend zur Modernisierung der Gesellschaft bei, indem sie die materiellen Voraussetzungen für neuartige (industrielle) Produktionsverfahren, andere Lebensformen und sich ständig wandelnde Generationen- wie Geschlechterverhältnisse schafft. „Konstitutiv-gestalterisch beobachtet, bildet die Sozialpolitik eines der Fundamente, auf dem die moderne Gesellschaft errichtet wurde.“<sup>12</sup> Daher ist Sozialpolitik auch nicht von den bestehenden Produktions-, Eigentums- und Machtverhältnissen zu trennen. Eckart Reidegeld überbetont allerdings ihren *Herrschafts*-charakter, wenn er sie als eine „vor allem Staats- bzw. Herrschaftszwecken“ dienende, einseitig-manipulative Integrationsveranstaltung begreift: „Unter staatlicher Sozialpolitik wird eine Handlungsstrategie verstanden, die in erster Linie bewirken soll, daß sich bestimmte soziale Gruppen, Schichten und Klassen in die jeweils ‚gegebene‘ soziale und politische Ordnung ‚fügen‘, in die sie als Unterprivilegierte und Fremdbestimmte ‚eingebaut‘ sind.“<sup>13</sup>

7 Alex Demirović, Tendenzen im Fluß. Globalisierung und die Krise des fordistischen Modells Deutschland, in: Gabriele Cleve u.a. (Hrsg.), Wissenschaft – Macht – Politik. Interventionen in aktuelle gesellschaftliche Diskurse, Münster 1997, S. 288

8 Michael Stolleis, Historische Grundlagen. Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, a.a.O., S. 207

9 Vgl. Hendrik Bolkestein u.a., Armut und Wohltätigkeit im Alten Ägypten. Fünf Studien, Frankfurt am Main 2002

10 Rainer Zoll, Was ist Solidarität heute?, Frankfurt am Main 2000, S. 94

11 Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken, a.a.O., S. 29

12 Stefan Huf, Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin 1998, S. 212

13 Eckart Reidegeld, Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918, Opladen 1996, S. 12

Gero Lenhardt und Claus Offe haben die *Sozialfunktion* des Staates in sehr grundsätzlicher Weise dahingehend bestimmt, dass dieser für eine Zurichtung der Arbeitskraft als marktadäquate Ware Sorge: „Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von *Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter*.“<sup>14</sup> Die kapitalistische Industrialisierung und die Proletarisierung der Landbevölkerung erforderten staatliche Intervention. Sozialpolitik reagiere nicht auf „Probleme“ der Arbeiterklasse, konstituiere diese vielmehr. Sie beantworte jene Strukturprobleme, die aus der Depossedierung von Arbeitskraft erwachsen: „Vergesellschaftung geschieht nicht durch den Markt allein, sondern dieser bedarf der Sanktionierung durch einen politischen Herrschaftsverband, durch staatliche Gewalt. Der Besitzer von Arbeitskraft wird erst *als Staatsbürger zum Lohnarbeiter*.“<sup>15</sup>

Zu fragen ist, ob sich Lenhardt und Offe bei ihrem Versuch der Entwicklung einer allgemeinen Sozialstaatstheorie nicht zu stark auf die *Entstehung* des Wohlfahrtsstaates konzentriert und seine späteren *Entwicklungs-* und *Wandlungsprozesse* zu wenig berücksichtigt haben. So ging es Mitte der 1970er-Jahre, als die beiden Verfasser ihren Artikel schrieben, eigentlich längst nicht mehr um die Gewinnung neuer Lohnarbeiter, sondern fast nur noch um die Verringerung von deren Zahl zwecks Entlastung des kriselnden Arbeitsmarktes. Aus einer feministischen Perspektive bemängelt Teresa Kulawik zudem, Lenhardts und Offes *lohnarbeits- bzw. arbeitsmarktzentrierte* Funktionsbestimmung der Sozialpolitik klammere die Bedeutung des Geschlechterverhältnisses aus: „Bei Frauen zielt(e) Sozialpolitik nicht auf ‚Proletarisierung‘, sondern nicht selten gerade auf den Ausschluss vom Arbeitsmarkt und die mit dem Begriff der ‚Hausfrauisierung‘ etikettierte Zwangsrekrutierung zur unbezahlten Familienarbeit.“<sup>16</sup> Später hob Offe bei seiner Definition von Sozialstaatlichkeit weniger auf die Arbeitsmarktintegration denn auf die allgemeine Inklusion, eine nicht nur materiell befriedigende Existenz von Personen unterschiedlicher Herkunft in wie außerhalb des Lohnarbeitsverhältnisses, ab: „Ich verstehe darunter ein Arrangement, nach dem die wichtigsten der für kapitalistische Industriegesellschaften typischen Lebensrisiken aufgrund von subjektiven öffentlichen Rechtsansprüchen so abgedeckt werden, daß alle Bürger zur Teilhabe an der herrschenden Lebensweise befähigt werden.“<sup>17</sup>

Eine *systemkonforme* Sozialpolitik, deren Hauptzweck die Kompensation von biometrischen oder Lebensrisiken (Krankheit, Invalidität, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter), aber nicht die gesellschaftliche Emanzipation der Betroffenen bildet, verkümmert zur abhängigen Variablen der Kapitalreproduktion und schließt eine Regression in Krisen-, Depressions- und Stagnationsphasen keineswegs aus. Die staatliche Sozialpolitik war nie konsistent, sondern stets ambivalent, in sich heterogen und widersprüchlich. Eduard Heimann hat in der Weimarer Republik das „konservativ-revolutionäre Doppelwesen“, die merkwürdige „Doppelstellung der Sozialpolitik als Fremdkörper und zugleich als Bestandteil im

14 Gero Lenhardt/Claus Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977, S. 101 (Hervorh. im Original)

15 Ebd., S. 107 (Hervorh. im Original)

16 Teresa Kulawik, Modern bis maternalistisch: Theorien des Wohlfahrtsstaates, in: dies./Birgit Sauer (Hrsg.), Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft, Frankfurt am Main/New York 1996, S. 55

17 Claus Offe, Sozialstaat und politische Legitimation, in: Albrecht Randelzhofer/Werner Stüb (Hrsg.), Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz. Vorträge und Diskussionen einer Veranstaltung der Freien Universität Berlin vom 6. bis 8. Dezember 1984, Berlin/New York 1986, S. 127