

Jürgen Boeckh
Ernst-Ulrich Huster
Benjamin Benz

Sozialpolitik in Deutschland

Eine systematische
Einführung

3., grundlegend überarbeitete
und erweiterte Auflage



Inhalt

Vorwort	15	
1	Einleitung: Legitimation und Delegitimation des Sozialstaats in der aktuellen politischen Kontroverse	17
2	Historische Phasen der Sozialpolitik in Deutschland	23
2.1	Sozialordnung im Übergang zwischen Feudalstruktur und frühbürgerlicher Gesellschaft	23
	<i>Bettelordnungen in deutschen Städten</i>	25
	<i>Reformation in Deutschland im 16. Jahrhundert</i>	28
	<i>Fortexistenz feudaler Sicherungssysteme in Deutschland</i>	33
	<i>Der Durchbruch zur privatkapitalistischen Arbeit</i>	34
	<i>Freie und kommunale Armenfürsorge im Übergang zum Industriestaat Deutschland</i>	39
	<i>Trennung von Armen- und Arbeiterpolitik</i>	48
2.2	Aufbau des konservativen Sozialstaats in Deutschland (1881-1927)	54
	<i>Phasen der Reichsgründung in Deutschland</i>	54
	<i>Die Politik der „inneren Reichsgründung“: Der Sozialstaat Bismarcks</i>	55
	<i>Vom Kaiserreich zur Republik</i>	60
	<i>Konsolidierung und Ausbau des Sozialstaats in der Weimarer Republik</i>	61
	<i>Grenzen der Sozialpolitik oder Grenzen des Sozialstaats?</i>	70
2.3	Der völkische ‚Sozialstaat‘ (1933-1945)	72
2.4	Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft	75
	<i>Besatzungsherrschaft und Kriegsfolgen</i>	75
	<i>Neuanfang kommunaler und Landespolitik</i>	78
	<i>Staatsgründung in Westdeutschland</i>	82
	<i>Das Sozialstaatspostulat ...</i>	83
	<i>... und die Soziale Marktwirtschaft</i>	85

	<i>Reform oder Wiedererrichtung?</i>	90
	<i>Vor der großen Sozialreform</i>	92
	<i>Die Sozialreform</i>	99
	<i>Mit Keynes aus der ersten Nachkriegskrise</i>	101
	<i>Politik der inneren Reformen</i>	104
2.5	Strukturwandel, Europäisierung, globale Wirtschaftsverflechtung:	
	<i>Ansätze neoliberaler Neubestimmung von Sozialpolitik</i>	111
	<i>Änderung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen</i>	111
	+ <i>Stop and go</i>	113
	<i>Herstellung der deutschen Einheit</i>	115
	<i>Exkurs: Sozialpolitik in der DDR</i>	116
2.6	Sozialpolitik im europäischen Mehr-Ebenen-Sozialstaat (1980er Jahre bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts)	120
	<i>Ansätze einer europäischen Sozialpolitik</i>	120
	<i>Rot-Grün 1998 – 2005: „Wir wollen nicht alles anders, aber vieles besser machen!“</i>	123
	<i>Melange aus Veränderungswillen und Sicherung sozialer Rechte:</i>	
	<i>Die zweite große Koalition 2005-2009</i>	125
	<i>„Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“ – Die neue Koalition aus Unionsparteien und FDP seit 2009</i>	128
3	Sozialpolitik in Deutschland: Prinzipien, Rahmenbedingungen, Wirkungen und Trends	135
3.1	Grundlagen der Sozialpolitik	136
3.1.1	Grundnormen der Sozialpolitik: Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität	136
	<i>Eigenverantwortung: Leistungsgerechtigkeit auf der Grundlage annähernd gleicher Eigentumsverteilung</i>	137
	<i>Solidarität: Solidarische Gerechtigkeit auf der Grundlage gleicher Rechte an Sozialeigentum/Sozialversicherungseigentum</i>	138
	<i>Subsidiarität: Vorleistungsfreie Gerechtigkeit auf der Grundlage nicht vorhandener Eigentumsrechte</i>	139
	<i>Amalgam im sozialen Sicherungssystem in Deutschland</i>	140
3.1.2	Rahmenbedingungen der Sozialpolitik	143
	<i>Ökonomisierung unter dem Dilemma des Steuerstaats</i>	143
	<i>Demografie</i>	146
	<i>Sozialraum Europa</i>	150

3.1.3	Instrumente und allgemeine Prinzipien	151
	<i>Versicherung, Versorgung, Fürsorge</i>	151
	<i>Geldleistungen, Sachleistungen und Dienstleistungen</i>	153
	<i>Äquivalenzprinzip und Solidarprinzip</i>	155
	<i>Verrechtlichung – Privatisierung: Politisierung und Entpolitisierung</i>	156
	<i>Kausalität und Finalität</i>	157
3.1.4	Funktionen der Sozialpolitik: Kompensation, Konstitution und Prävention	158
3.2	Das Sozialleistungssystem im Überblick	160
3.2.1	Leistungen nach Institutionen	161
3.2.2	Leistungen nach Funktionen	163
3.2.3	Finanzierung	165
3.3	Organisation und Träger	167
	<i>Der ‚Sozialmarkt‘</i>	167
	<i>Rechtsetzung und Verwaltung: Bund – Länder – Gemeinden</i>	169
	<i>Sozialversicherungen und Selbstverwaltung</i>	169
	<i>Das Jugendamt</i>	170
	<i>Die Organisation der freien Wohlfahrtspflege</i>	171
	<i>Die Rechtsprechung</i>	173
3.4	Wirkungen der Sozialpolitik	173
3.4.1	Gestaltung des konstitutiven Zusammenhangs zwischen Erwerbsarbeit und dem System der sozialen Sicherung	174
3.4.2	Verteilungswirkung der Sozialpolitik	176
	<i>a. Vorstellungen von Gerechtigkeit</i>	177
	<i>b. Ebenen der Umverteilung</i>	179
	<i>c. Ergebnisse von Umverteilung</i>	181
3.4.3	Rollenzuweisung der Geschlechter	184
3.4.4	Soziale Ausgrenzung und Eingrenzung	186
3.4.5	Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	189
3.5	Lösungen, Defizite, Trends	191
4	Sozialpolitik in Deutschland: Problemlagen und Sicherungssysteme	193
4.1	Arbeit und Arbeitsschutz	194
4.1.1	Systematischer Stellenwert von Arbeit	194

4.1.2	Beschäftigungspolitische Herausforderungen und Zielsetzungen	198
	<i>Theoretische Schulen im Widerstreit: Ursachen von</i>	
	<i>Unterbeschäftigung</i>	198
	<i>Krise der Erwerbsgesellschaft?</i>	200
	<i>Beschäftigungspolitische Strategien</i>	204
4.1.3	Formen, Ausmaß und Strukturen der Arbeitslosigkeit	210
	<i>Regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit</i>	213
	<i>Erwerbstätigkeit im Wandel</i>	214
	→ <i>Problemgruppen am Arbeitsmarkt</i>	218
	→ <i>Kosten der Arbeitslosigkeit</i>	223
4.1.4	Felder und Leistungen der Arbeitsmarktpolitik: Die Gesetzliche	
	Arbeitslosenversicherung (SGB III Arbeitsförderungsgesetz)	224
	<i>Aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB III Arbeitsförderungsgesetz</i>	226
	<i>Aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB II Grundsicherung für</i>	
	<i>Arbeitssuchende</i>	229
	<i>Passive Arbeitsmarktpolitik nach SGB III und SGB II</i>	233
	<i>Das Arbeitslosengeld I (ALG I)</i>	233
	<i>Das Arbeitslosengeld II / Sozialgeld</i>	235
	<i>Sanktionen im SGB III und SGB II</i>	240
	<i>Regionale und kommunale Arbeitsmarktpolitik</i>	242
	<i>Arbeitsmarktpolitik auf europäischer Ebene</i>	243
	<i>Sonderregelungen für Menschen mit Behinderungen</i>	245
4.1.5	„Fördern und Fordern“ – Neue Steuerung am Arbeitsmarkt?	246
4.1.6	Der Schutz der Arbeitskraft	251
	<i>Arbeitsschutz</i>	251
	<i>Das SGB VII Gesetzliche Unfallversicherung</i>	252
	<i>Das Leistungsspektrum der Gesetzlichen Unfallversicherung</i>	253
4.2	Einkommen und Verteilung	255
4.2.1	Systematischer Stellenwert von Einkommen und Verteilung	255
4.2.2	Instrumente der Einkommens- und Umverteilungspolitik in	
	Deutschland	257
	<i>Die Rolle der Tarifpolitik</i>	257
	<i>Steuerpolitik und Sozialtransfers</i>	258
	<i>Allgemeine sozialpolitische Folgewirkungen der</i>	
	<i>Einkommensdifferenzierung</i>	261
4.2.3	Verteilung in Deutschland: Prozesse und Ergebnisse	262
	<i>Einkommen und soziale Ausgrenzung</i>	262

4.2.4	Funktionelle und personelle Einkommensverteilung	265
	<i>Ökonomie der Armut – Zum Ausmaß sozialer Ausgrenzung</i>	272
4.2.5	Die Mindestsicherungssysteme in Deutschland	275
	<i>Das steuerrechtliche Existenzminimum</i>	276
	<i>Die Sozialhilfe nach SGB XII Sozialhilfe</i>	277
	<i>Die Grundsicherung bei Alter und dauerhafter Erwerbsunfähigkeit</i>	279
	<i>Weitere Hilfen nach SGB XII Sozialhilfe</i>	280
	<i>Das Asylbewerberleistungsgesetz</i>	281
	<i>Das Bundesversorgungs- bzw. Opferentschädigungsgesetz</i>	282
	<i>Das Arbeitslosengeld II / Sozialgeld nach SGB II</i>	282
	<i>Zur Angemessenheit der Mindestsicherungsleistungen</i>	283
	<i>Kostenentwicklung im SGB XII Sozialhilfe und SGB II</i>	
	<i>Grundsicherung für Arbeitssuchende</i>	287
4.3	Jugend, Familie, Haushalt und Lebensgemeinschaft	290
4.3.1	Systematischer Stellenwert von Familie, Haushalt und Lebensgemeinschaft	290
	<i>Bedeutungswandel von Familie</i>	292
4.3.2	Familienpolitik als Aufgabe der Sozialpolitik	295
	<i>Ehebezogene Leistungen</i>	295
	<i>Familien- bzw. kinderbezogene Leistungen</i>	297
	<i>Das Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz als System inhaltlich gezielter und zeitlich begrenzter Förderleistungen</i>	299
	<i>Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz</i>	301
	<i>Sondertatbestände in der sozialen Sicherung Alleinerziehender</i>	302
	<i>Kindererziehungszeiten, Elterngeld und Elternzeit</i>	303
	<i>Wohngeld und sonstige Transfers</i>	304
4.3.3	Grenzen der Familienpolitik	305
4.4	Gesundheit und Pflege	307
4.4.1	Systematischer Stellenwert von Gesundheit	307
4.4.2	Lebenslagen und gesundheitlicher Status in Deutschland	309
4.4.3	Felder und Leistungen der Gesundheitspolitik	313
	<i>Träger der Gesundheitssicherung</i>	313
	<i>(1) SGB V Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)</i>	314
	<i>Träger und Finanzierung der GKV</i>	316
	<i>Leistungserbringung in der GKV</i>	318

	<i>(2) Die Private Krankenversicherung (PKV)</i>	320
	<i>(3) SGB XI Die Gesetzliche Pflegeversicherung (GPV)</i>	322
	<i>Leistungsspektrum der GPV</i>	323
	<i>Finanzierung der GPV</i>	325
	<i>Systematische Probleme und Perspektiven der GPV</i>	326
4.4.4	Reform- und politischer Handlungsbedarf im Gesundheitswesen	329
	<i>Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens</i>	329
	<i>Kostenentwicklung im Gesundheitswesen</i>	330
	<i>Die Kostendämpfungsgesetze im Gesundheitswesen</i>	332
	<i>Strukturelle Probleme im Gesundheitswesen</i>	335
	<i>Bürgerversicherung oder Kopfpauschale: Reformkonzepte für die Zukunft</i>	337
4.5	Alter und Alterssicherung	339
4.5.1	Systematischer Stellenwert von Alter und Alterssicherung	339
	<i>Altersaufbau der Bevölkerung</i>	342
4.5.2	Säulen der Alterssicherung	344
	<i>Finanzierung und Leistungsprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI)</i>	347
	<i>Leistungsspektrum der Gesetzlichen Rentenversicherung</i>	350
	<i>(a) Erreichen der Altersgrenze (Altersrenten)</i>	352
	<i>(b) Rente wegen Erwerbsminderung</i>	353
	<i>(c) Tod des Versicherten (Hinterbliebenenrenten)</i>	354
	<i>Rentenberechnung</i>	356
	<i>Altersvermögensgesetz (AVmG, Riester-Rente) und Rürup-Rente</i>	358
	<i>Soziale Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII Sozialhilfe)</i>	360
4.5.3	Alterssicherung und Lebenslage	361
4.5.4	Ursachen der Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung	366
	<i>Alterssicherung zwischen Generationenvertrag und Generationenkonflikt</i>	368
5	Sozialpolitik im Sozialraum Europa	373
5.1	Sozialpolitik auf internationaler Ebene	373

5.2	Triebkräfte und Widerstände einer Sozialpolitik der Europäischen Union	375
	<i>Freihandelszone oder Politische Union – Grundkonflikt um die soziale Zielbestimmung des Integrationsprozesses</i>	377
5.2.1	Europäisierung von Kontextbedingungen der Sozialpolitik: Wirtschafts- und Währungspolitik	378
5.2.2	Europäisierung von Steuer-, Lohn- und Sozialpolitik?	381
	<i>Hintergrund von EU-Sozialpolitik: unterschiedliche nationale Sozialordnungen</i>	382
	<i>Sozialpolitik im ‚liberalen Sockelstaat‘</i>	383
	<i>Sozialpolitik im ‚konservativen Statusstaat‘</i>	384
	<i>Sozialpolitik im ‚sozialdemokratischen Vollbeschäftigungsstaat‘</i>	385
	<i>Sozialpolitik in den südeuropäischen und mittelosteuropäischen Staaten</i>	385
	<i>Konvergenz im Wettbewerb</i>	387
5.3	Phasen, Themenfelder und Handlungsoptionen der Sozialpolitik auf europäischer Ebene	391
5.3.1	Phasen gemeinschaftlicher Sozialpolitik	391
	<i>Die Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft</i>	393
	<i>Die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer</i>	395
	<i>Vom Gedanken einer Europäischen Sozialunion zur Phase stagnierender Integration</i>	395
	<i>Binnenmarkt und soziale Mindeststandards – Die Ära Jacques Delors</i>	396
	<i>Die Offene Methode der Koordination in der Wirtschafts- und Währungsunion</i>	399
5.3.2	Themenfelder gemeinschaftlicher Sozialpolitik	407
	<i>Gleichstellung der Geschlechter</i>	407
	<i>Freizügigkeit der Arbeitnehmer</i>	408
	<i>Arbeits- und Gesundheitsschutz für Arbeitnehmer</i>	409
	<i>Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung</i>	410
	<i>Systeme der sozialen Sicherheit und des Sozialschutzes</i>	412
	<i>Soziale Dienste</i>	417

5.3.3	Handlungsoptionen EU-europäischer Sozialpolitik	419
	<i>Information</i>	420
	<i>Recht</i>	420
	<i>Geld</i>	421
	<i>Zielvereinbarungen</i>	422
5.4	Europäisches Sozialmodell oder Sozialstaat Europa?	422
6	Sozialpolitik im Sozialstaat: Zum theoretischen Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und sozialpolitischer Intervention	425
6.1	..Grenzen des Sozialstaats – ein Topos in der sozialen Auseinandersetzung	425
6.2	Interessenantagonismus und soziale Integration im demokratischen Sozialstaat	428
	<i>a. Zur Reformulierung antagonistischer Klasseninteressen</i>	428
	<i>b. Integrationsgebot im Klassenstaat</i>	432
6.3	Entgrenzung des Sozialraums	438
	<i>Der Dritte Weg: Anthony Giddens</i>	442
	<i>Ökonomie für den Menschen: Amartya Sen</i>	444
6.4	Strukturelemente sozialstaatlicher Politik	445
6.5	Friedenspolitik – „nach innen und nach außen“: Sozialpolitik im Sozialstaat	448
	Literatur	453
	Personenregister	475
	Sachregister	477
	Die Autoren	491