

Carsten G. Ullrich

SOZIOLOGIE DES WOHLFAHRTS- STAATES

Eine Einführung

campusSTUDIUM

Soziologie des Wohlfahrtsstaates

Campus Studium

Carsten G. Ulrich, Dr. rer. pol., ist Soziologe und wissenschaftlicher Assistent an der Universität Mannheim. Am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung leitet er ein Forschungsprojekt zur »Akzeptanz des Wohlfahrtsstaats«.

Carsten G. Ullrich

Soziologie des Wohlfahrtsstaates

Eine Einführung

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.
ISBN 3-593-37893-0

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 elektro-
nischen Systemen.

Copyright © 2005 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln
Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

1. Einleitung	9
2. Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat: Entwicklungen, Formen, Erklärungsansätze	15
2.1 Die Entstehung und Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten	15
2.2 Erklärungsansätze der Entstehung und Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten	28
2.3 Die Pluralität der Wohlfahrtsstaatlichkeit	40
2.3.1 Typen von Wohlfahrtsstaaten	40
2.3.2 Strukturmerkmale des deutschen Wohlfahrtsstaates	50
3. Soziale Sicherheit	63
3.1 Einleitung: Soziale Sicherheit und soziale Risiken	63
3.2 Die Genese eines kollektiven Sicherungsbedürfnisses und die Entwicklung der Sozialversicherungen im 19. und 20. Jahrhundert	66
3.3 Interventionsbedarf und Interventionsformen: Sozialversicherungen	76
3.4 »Sicherheitsperformanz«: Wie viel Sicherheit erzeugt die soziale Sicherung?	83
3.5 Mehr als nur Schutz vor Risiken? Autonomie und Dekommodifizierung	104
3.6 Sicherheit statt Freiheit?	112

4. Armut und Armutsbekämpfung	117
4.1 Die »Entdeckung« von Armut als soziales Problem und als ein Gegenstand sozialpolitischer Intervention	119
4.2 Zum Problem der Definition und Operationalisierung von Armut	123
4.3 Die Ursachen und Folgen von Armut	129
4.4 Armutspolitik und die Entwicklung der Armut in Deutschland	132
4.5 Resümee und Ausblick: Alternativen zur klassischen Armutspolitik	143
4.5.1 Soziale Ausgrenzung	144
4.5.2 Grundsicherungsmodelle	149
5. Gleichheit	157
5.1 Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik	157
5.2 Zur Messung von Einkommensungleichheit	163
5.2.1 Ungleichheitsmaße	163
5.2.2 Messung des Effektes von Sozialpolitik	165
5.3 Wie erfolgreich ist die Sozialpolitik bei der Reduzierung von Einkommensungleichheit?	169
5.3.1 Entwicklung der Einkommensungleichheit in der Bundesrepublik (Überblick)	169
5.3.2 Entwicklung der Einkommensungleichheit zwischen gesellschaftlichen Gruppen	173
5.3.3 Unterschiede »vor« und »nach« dem Wohlfahrtsstaat ..	176
5.3.4 Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten	178
5.4 Kritik an der Messung von Ungleichheit und wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungswirkungen	182
5.5 Resümee	188

6. Vom Problembewältiger zum Problemerzeuger? Die wirtschaftlichen und politischen Folgen der Wohlfahrtsstaatlichkeit	191
6.1 Können wir uns den Wohlfahrtsstaat noch leisten?	191
6.1.1 Wirkungen der sozialen Sicherung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	192
6.1.2 Ineffizienz sozialer Sicherung	197
6.1.3 Zur Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates	200
6.2 Wollen die Bürger d(ies)en Wohlfahrtsstaat noch?	209
6.2.1 Vom Garanten politischer Stabilität zur Legitimitätskrise?	210
6.2.2 Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates	217
7. Offene Probleme und zukünftige Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates	227
Glossar	235
Literaturverzeichnis	243
Register	259

1. Einleitung

»The welfare state is here to stay« – so lautet das schlichte Resümee einer Studie zur Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates in den USA.¹ Aber wer wollte – selbst jenseits des Atlantiks – ernsthaft daran zweifeln? Nach einer über hundertjährigen Geschichte staatlicher Sozialpolitik lässt sich das System der sozialen Sicherung aus unserem modernen Leben kaum noch fortdenken. Insofern ist der Wohlfahrtsstaat, so könnte man meinen, unverzichtbar (geworden).

Andererseits ist das »wohlfahrtsstaatliche Projekt« wohl noch nie so sehr unter Druck geraten wie heute, auch wenn die oft scharfe Kritik an der Sozialpolitik schon von Beginn an zu ihren ständigen Begleitern gehörte. Nun werden jedoch Fragen nach der Wirksamkeit und Finanzierbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungen immer lauter – und immer häufiger werden sie verneint. Dennoch steht wohl kaum die Abschaffung des Wohlfahrtsstaates oder der Verzicht auf jegliche staatliche Sozialpolitik bevor. Die entscheidende Frage lautet nicht, ob es in modernen Gesellschaften einer Sozialpolitik bedarf, sondern wie diese »richtig« auszugestaltet ist. Dieses »Wie« der Sozialpolitik bezieht sich jedoch nicht nur auf die Höhe der Sozialleistungen, sondern auch auf die Definition von Problemlagen als »sozialpolitisch« und vor allem auf die Form der sozialpolitischen Intervention.

Dieser Einführungsband will ein besseres Verständnis der Gründe und Wirkungsweisen von Sozialpolitik ermöglichen. Hierzu vermittelt er einen Überblick über die allgemeinen Leistungen und die Leistungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten sowie über die Probleme, die sich aus der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung ergeben. Das Ziel dieses Bandes besteht dabei in der *soziologischen* Einführung in den

¹ Cook/Barrett (1992: 239).

Gegenstandsbereich der Sozialpolitik. Es werden daher Aspekte des Wohlfahrtsstaates bzw. der Sozialpolitik in den Mittelpunkt gestellt, die in einer soziologischen Perspektive als interessant, bedeutsam und erklärungsbedürftig erscheinen.

Worin unterscheidet sich aber eine soziologische von anderen Betrachtungsweisen der Sozialpolitik? Soziologen sind vor allem an gesellschaftlichen oder sozialen Verhältnissen interessiert und daran, wie sich diese auf die Lebenssituation der Menschen auswirken. Eine negative Antwort könnte daher lauten, dass eine »Soziologie des Wohlfahrtsstaates« sich dadurch von anderen Fachperspektiven unterscheidet, dass sie weniger an wirtschaftlichen, rechtswissenschaftlichen, politischen usw. Aspekten des Wohlfahrtsstaates interessiert ist. Die positive Antwort lautet entsprechend, dass sich die »Soziologie des Wohlfahrtsstaates« vor allem mit zwei Aspekten befasst:

Zum einen sind dies die **sozialen Ursachen** des Wohlfahrtsstaates wie die Auflösung traditionaler Sicherungsformen und die zunehmende Bedeutung von Erwerbsarbeit. Im weiteren Sinne sind hierzu auch allgemeinere soziale Voraussetzungen zu zählen wie spezifische kulturelle Muster und nationale Traditionen, Diffusionsprozesse und institutionelle Vorläufer. Sozialpolitik bzw. Wohlfahrtsstaaten sind hier »abhängige Variablen«.

Der andere Aspekt, bei dem der Wohlfahrtsstaat die »unabhängige Variable« bildet, sind die **sozialen Auswirkungen** oder Folgen von Sozialpolitik. Bei den sozialpolitischen Auswirkungen können wiederum allgemeine Ziele (z. B. Sicherheit) und konkrete Zielsetzungen (z. B. Gesundheitsversorgung), intendierte und nicht-intendierte Folgen sowie konkrete Leistungen oder »outputs« und mittel- und langfristige Wirkungen unterschieden werden.

Diese soziologische Einführung konzentriert sich also auf die sozialen Ursachen und Folgen von Sozialpolitik, ohne dabei andere, vor allem politische und wirtschaftliche, Aspekte völlig zu vernachlässigen. Besonderes Gewicht wird auf die allgemeinen sozialen Auswirkungen gelegt, die nur zu einem Teil auf die konkreten sozialpolitischen Leistungen zurückgeführt werden können und den jeweiligen Zielsetzungen nur zu oft nicht in der gewünschten Weise entsprechen. Dabei soll gleichermaßen verdeutlicht und diskutiert werden, welche Bedeutung wohlfahrtsstaatliche Leistungen für die Gesamtge-

sellschaft haben und wie sie sich auf die Lebensverhältnisse einzelner Bevölkerungsgruppen auswirken.

»Referenzobjekt« aller Ausführungen ist der deutsche Wohlfahrtsstaat und hier wiederum die oft als sozialpolitischer Kernbereich geltenden Sicherungsleistungen (Sozialversicherungen, Sozialhilfe und Leistungen für Familien). Das Ziel dieses Bandes besteht jedoch nicht in einer umfassenden Darstellung des deutschen Wohlfahrtsstaates mit allen seinen Institutionen und Leistungen, sondern in der allgemeinen Einführung in zentrale Bereiche der sozialwissenschaftlichen Wohlfahrtsstaatstheorie und -forschung.

Die Konzentration auf die sozialen Ursachen und Wirkungen von Sozialpolitik impliziert notwendig, dass andere Aspekte nicht oder in einem eher geringen Umfang berücksichtigt werden können. So bietet diese Einführung keine ausführliche oder gar vollständige Darstellung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Sie ist kein sozialpolitisches Kompendium für die Praxis. Vergleichsweise wenig Raum wird hier auch für historische Entwicklungen und nationale Besonderheiten sowie für die Diskussion aktueller Probleme und Reformoptionen eingeräumt.

Das folgende **Kapitel (2)** befasst sich mit den **Ursachen von Sozialpolitik** bzw. Wohlfahrtsstaatlichkeit. Zunächst werden in einer groben Skizze die historischen Entstehungsbedingungen und die weitere Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten (mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Entwicklung) nachgezeichnet (2.1). In einem zweiten Abschnitt werden dann die insgesamt sehr zahlreichen Paradigmen und Theorien zur Entstehung und Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten vorgestellt (2.2). Die hohe Variabilität wohlfahrtsstaatlicher Sicherungsformen wird anhand typologischer Unterscheidungen und an Ergebnissen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung verdeutlicht (2.3). In diesem Zusammenhang werden auch einige Besonderheiten des deutschen Wohlfahrtsstaates herausgestellt.

Die Kapitel 3 bis 5 stellen in mancher Hinsicht den Kern dieser Einführung in die Sozialpolitik dar. Sie befassen sich mit den wichtigsten sozialen Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Das **dritte Kapitel** untersucht die Bedeutung von Sozialpolitik für die Gewährleistung **sozialer Sicherheit**. Nach einer Klärung, was man unter sozialer Sicherheit versteht und wie sich Sicherheitsbedürfnisse

herausgebildet haben (3.1 und 3.2), werden die Argumente dargelegt, mit denen sozialpolitische Interventionen zur Erreichung sozialer Sicherheit begründet werden (3.3). Im Hauptteil dieses Kapitels (3.4) wird untersucht, wie mit sozialpolitischen Leistungen mehr soziale Sicherheit erreicht wird und wie sich Wohlfahrtsstaaten dabei in ihrer Wirkung unterscheiden. Abschließend wird der Frage nachgegangen, ob es einen Konflikt zwischen den Zielen Sicherheit und Freiheit gibt und wie sich die soziale Sicherung auf die individuelle Autonomie auswirkt (3.5 und 3.6).

Das **vierte Kapitel** befasst sich mit der **Armutsbekämpfung**. Dabei wird zunächst dargelegt, wie Armut zu einem sozialen Problem und zu einem Gegenstand sozialpolitischer Intervention wurde (4.1). Nach einer kurzen Darstellung der Probleme, die sich bei der Definition und Messung von Armut ergeben (4.2), werden die Ursachen und Folgen von Armut untersucht (4.3). Von zentraler Bedeutung ist auch hier die Frage, wie erfolgreich die Sozialpolitik bei der Bekämpfung der Armut ist (4.4). Welche Alternativen zur herkömmlichen Armutsdefinition und Armuts politik bestehen, wird in einem eigenen Abschnitt ausführlich diskutiert (4.5).

Ob und wie der Wohlfahrtsstaat **soziale Ungleichheit** verringert, wird in **Kapitel 5** untersucht. Zunächst wird gefragt, inwiefern die Verringerung sozialer Ungleichheit ein sozialpolitisches Ziel ist (5.1). In einem weiteren Abschnitt (5.2) werden einige Formen der Ungleichheitsmessung vorgestellt. Wie sich sozialpolitische Regelungen auf die soziale Ungleichheit auswirken, wird am Beispiel Deutschlands dargelegt. Dabei werden auch die Unterschiede untersucht, die bei der Verringerung sozialer Ungleichheit zwischen Wohlfahrtsstaaten bestehen (5.3). Im letzten Abschnitt werden kritische Argumente gegen die Art, wie Ungleichheit und wohlfahrtsstaatliche Umverteilungswirkungen gemessen werden, erläutert (5.4).

Kapitel 6 befasst sich schließlich mit den **politischen und wirtschaftlichen Wirkungen** des Wohlfahrtsstaates. Zunächst werden mögliche Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik diskutiert (6.1). Hierzu zählen vor allem die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch die Sozialpolitik, Ineffizienzen der sozialen Sicherung und die Frage der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherung. Hinsichtlich der politischen Wirkungen wird der

Frage nachgegangen, ob der Wohlfahrtsstaat die ihm oft zgedachte Funktion eines Garanten politischer Stabilität (noch) erfüllt. Anhand von Ergebnissen der Akzeptanzforschung wird aufgezeigt, welche Formen von Wohlfahrtsstaatlichkeit mit politischer Unterstützung durch die Bevölkerung rechnen können (6.2).

Im Schlussabschnitt (7.) werden schließlich einige der offenen Probleme und zukünftige Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates resümiert.

2. Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat: Entwicklungen, Formen, Erklärungsansätze

2.1 Die Entstehung und Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten

Sozialpolitik – Wohlfahrtsstaat – Sozialstaat – soziale Sicherung: viele Begriffe, eine Bedeutung?

Wohlfahrtsstaat, Sozialstaat, Sozialpolitik und soziale Sicherung – diese Liste ließe sich ohne Schwierigkeiten verlängern – sind selten genau definierte Begriffe mit einem ähnlichen Bedeutungsgehalt. Es ist daher notwendig, sich über den Gegenstand dieser Einführung zunächst etwas mehr Klarheit zu verschaffen. Hierzu soll ein kurzer Überblick über die wichtigsten Verwendungsweisen und Bedeutungsgehalte der in diesem Feld zentralen Begriffe dienen.

Die parallele Verwendung der Begriffe **Wohlfahrtsstaat** und **Sozialstaat** ist wesentlich auf nationale Traditionen zurückzuführen. Die Bezeichnung »Sozialstaat« wird dabei vor allem in Deutschland bzw. im deutschsprachigen Raum verwendet. Die Sozialstaatsklausel des deutschen Grundgesetzes² ist dafür nicht nur augenfälligster Ausdruck, sondern vermutlich auch eine der Ursachen.

Oft ist mit dem Begriff Sozialstaat die Vorstellung einer »schlankeren«, auf Kernfunktionen wie die Sozialversicherungen beschränkten sozialen Sicherung verbunden. Im Unterschied dazu wird von einem Wohlfahrtsstaat gesprochen, wenn die staatlichen Befugnisse zu Eingriffen in das Marktgeschehen deutlich größer sind, u. a. in Form einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, stärkeren Umverteilungen oder gar von Preiskontrollen und anderen Marktreglementierungen.

² »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat« (Art. 20 Absatz 1 GG).

»Wohlfahrtsstaat« wurde in Deutschland dabei oft als »polemischer Begriff zur Abgrenzung des eigenen Modells der »sozialen Marktwirtschaft« vom skandinavischen »Versorgungsstaat« verwendet« (Kaufmann 1997a: 21).

Wie Roller (1992: 68ff.) zeigt, werden auch in der deutschen Bevölkerung mit den Begriffen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat unterschiedliche Vorstellungen verbunden: So wird der »Wohlfahrtsstaat« oft mit einer umfassenden Versorgung und starken staatlichen Reglementierungen assoziiert, »Sozialstaat« dagegen eher mit Sozialversicherungen und einem vergleichsweise geringen Ausmaß staatlicher Interventionen.

International ist dagegen die Bezeichnung Wohlfahrtsstaat (*welfare state*) gebräuchlich. Da der Begriff Sozialstaat keine Entsprechung im Englischen hat, sind im internationalen Sprachgebrauch auch keine entsprechenden begrifflichen Differenzierungen zwischen Sozial- und Wohlfahrtsstaat möglich. Mit der Internationalisierung der Forschung ist die Bezeichnung Wohlfahrtsstaat vor allem in wissenschaftlichen Kontexten auch im Deutschen zunehmend üblich geworden und es ist vermutlich nur eine Frage der Zeit, wann der Sozialstaat als Fachbegriff aus den sozialwissenschaftlichen Diskursen weitgehend verschwindet. Angesichts der Fortschritte im Bereich der theoretischen Modellierung von Unterschieden zwischen Wohlfahrtsstaaten und der Entwicklung entsprechender Typologien (vgl. 2.3) scheint die definitorische Unterscheidung von Wohlfahrts- und Sozialstaaten aber ohnehin obsolet.

Konzeptionell weitreichender ist demgegenüber die definitorische Unterscheidung von Wohlfahrtsstaat und **Sozialpolitik**. Sozialpolitik kann man mit Kaufmann (1982: 63) definieren als »das Eingreifen des Staates in die »sozialen Verhältnisse«, genauer gesagt: in die strukturierten Bedingungen, unter denen Menschen ihr alltägliches Leben führen. Hierzu gehört sowohl der Bereich der Produktion [...] als auch derjenige der Reproduktion.«

Man kann Sozialpolitik als Schnittstelle von Politik und Gesellschaft auffassen und in ihr das Instrument des politischen Systems zur Regulierung des gesellschaftlichen Subsystems sehen. Als allgemeinstes Ziel von Sozialpolitik ließe sich dann die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der gesellschaftlichen Gemeinschaft und ihrer

Integrationsfunktion formulieren. Sozialpolitik beschränkt sich nach dieser Definition nicht auf Eingriffe in das Marktgeschehen bzw. auf den Schutz vor den unkontrollierten Kräften des Marktes, sondern interveniert auch unmittelbar in lebensweltliche, d. h. vor allem familiäre Zusammenhänge.

Sozialpolitik im Sinne staatlicher Eingriffe in die Lebensverhältnisse hat es schon in früheren historischen Phasen gegeben (als eine frühe Form gilt die englische Armengesetzgebung im 16. Jahrhundert), wird aber erst seit dem Ende des 19. Jahrhunderts als staatliche Aufgabe definiert. Von einem Wohlfahrtsstaat spricht man – zumindest nach Ansicht vieler Wohlfahrtsstaatstheoretiker – erst dann, wenn der Staat die Verantwortung für eine umfassende Daseinsvorsorge übernimmt. Die Bezeichnung Wohlfahrtsstaat meint dann aber nicht nur umfangreiche Leistungen, sondern vor allem eine Inklusion von Bevölkerungsmehrheiten – im Unterschied zu Programmen, die gezielt auf besonders bedürftige Gruppen ausgerichtet sind (Luhmann 1981). In diesem Sinne, wenn vielleicht auch etwas emphatisch, betont Esping-Andersen, der Wohlfahrtsstaat sei »[...] something other than whatever menu of social benefits a state happens to offer. [...] If it is to have any meaning at all, the welfare state is more than social policy; it is a unique historical construction, an explicit redefinition of what the state is all about« (Esping-Andersen 1999: 34). Er setzt die Entstehungsphase des Wohlfahrtsstaates daher auch vergleichsweise spät an, nämlich zwischen den 20er und den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, also jenem Zeitraum, in dem die meisten westlichen Länder ihren Bürgern soziale Rechte zubilligten.

Als **soziale Sicherung** wird häufig der Teilbereich des Wohlfahrtsstaates bezeichnet, der auf das Ziel der sozialen Sicherheit ausgerichtet ist (s. a. Kap. 3). Zur sozialen Sicherung werden in Deutschland entsprechend vor allem die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe gezählt, nicht dagegen Maßnahmen zur Verringerung sozialer Ungleichheit oder zur Verbesserung der Lebensverhältnisse, die über die Gewährleistung sozialer Sicherheit hinausgehen. Eine Zurechnung sozialpolitischer Leistungen zu einzelnen allgemeinen Zielsetzungen wie Sicherheit oder Gleichheit ist meist jedoch kaum möglich. Wohl auch deshalb wird die Bezeichnung soziale Sicherung häufig in

einem allgemeineren Sinne und mehr oder weniger als Synonym für Sozialpolitik oder Sozialstaat verwendet.

Diese hier nur angedeuteten und weitere terminologische Differenzierungen und Spezifizierungen sind bei entsprechenden Fragestellungen sicher sinnvoll. Sie sind jedoch eher die Ausnahme als die Regel. Und selbst wenn Begriffe gezielt mit unterschiedlichen Bedeutungen belegt werden, geschieht dies oft ohne Angabe genauere Definitions- und Abgrenzungskriterien (z. B. zwischen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten).

Überwiegend werden Begriffe wie Wohlfahrtsstaat, Sozialstaat, Sozialpolitik und soziale Sicherung jedoch in meist etwas vager, aber weitgehend ähnlicher Bedeutung verwendet. Unterschiede in der Verwendung der einzelnen Begriffe sind dabei vermutlich nur selten die Folge bewusster terminologischer Entscheidungen. Weit häufiger kommen in ihnen individuelle Vorlieben und Gewohnheiten, politisch-weltanschauliche Orientierungen und (nationale) semantische Traditionen zum Ausdruck. Wie bei vielen sozialwissenschaftlichen Begriffen, die auch im öffentlichen Diskurs gebräuchlich sind, gilt: Die Verwendung einer bestimmten Terminologie kann, muss aber nicht inhaltlich begründet sein.

Eine strenge begriffliche Unterscheidung würde auch erhebliche definitorische Probleme aufwerfen und eine terminologische Trennschärfe suggerieren, die es so im Fachdiskurs nicht gibt. Auch in dieser Einführung werden daher die Begriffe Wohlfahrtsstaat, Sozialstaat, Sozialpolitik und ähnliche Bezeichnungen verwendet, ohne dass damit sachliche Unterscheidungen verbunden sind – es sei denn, Bedeutungsunterschiede oder -begrenzungen werden explizit benannt.

Im Sinne einer Arbeitsdefinition (und in Anlehnung an die zuvor zitierte Definition Kaufmanns) sollen hier als Sozialpolitik alle staatlichen Eingriffe und Institutionen bezeichnet werden, die auf die Veränderung (in der Regel auf eine wie auch immer definierte Verbesserung) der materiellen Lebensverhältnisse der Bürger zielen, wobei diese Veränderungen sowohl auf der Ebene der Produktion (Arbeitswelt) als auch der der Reproduktion (Familie) erfolgen können. Sie können zudem auf direktem Wege (z. B. durch Sozialtransfers) oder indirekt (z. B. durch die Verbesserung der rechtlichen Situation) erzeugt werden. Als Sozial- oder Wohlfahrtsstaat soll ein Staat gelten,

der Sozialpolitik als seine Aufgabe anerkennt und sie in größerem Umfang und für weite Teile der Bevölkerung wahrnimmt.

Zur »Erfindung« der Sozialpolitik

Wo die Anfänge von Sozialpolitik liegen, ist – und das dürfte wohl niemanden überraschen – umstritten. Ab wann man von Sozialpolitik sprechen kann, hängt dabei natürlich maßgeblich von der zugrunde gelegten Definition von Sozialpolitik ab.

Betrachtet man etwa alle Formen kollektiver Daseinsvor- und -fürsorge (z. B. gemeinschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen wie Zunftkassen) oder karitative Einrichtungen von Privatpersonen (z. B. Stiftungen) und nicht-staatlichen Organisationen (z. B. Armenspeisungen und Hospize der Kirchen und Klöster) als Sozialpolitik, wird man den Beginn von Sozialpolitik historisch eher früh ansetzen. Für einige Autoren gibt es daher schon im Altertum Formen von Sozialpolitik (vgl. u. a. Zöllner 1959). Häufiger ist aber die Vorstellung zu finden, Sozialpolitik beginne mit der spätmittelalterlichen oder frühneuzeitlichen kirchlichen und kommunalen Armenfürsorge. Zweifelsfrei scheint jedenfalls, dass spätestens mit Beginn der ersten Hochkulturen unterschiedliche Formen kollektiver Sicherung bekannt waren.

Insgesamt besteht jedoch ein relativ breiter Konsens, dass zumindest die moderne, staatliche Sozialpolitik (man könnte auch sagen: Sozialpolitik im engeren Sinne) jüngeren Datums ist. Frühere nicht-staatliche Formen (also Sozialpolitik im weiteren Sinne) kann man entsprechend entweder als gemeinschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen der sozialen Sicherung oder als kirchlich, privat und auf lokaler Ebene (Gemeinden, Städte) organisierte Fürsorge für Bedürftige bezeichnen.

Der wichtigste Unterschied zwischen moderner staatlicher Sozialpolitik und älteren Formen der Selbst- und Fremdhilfe ist demzufolge nicht so sehr die staatliche Trägerschaft selbst, sondern die explizite Anerkennung einer staatlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge sowie deren Umsetzung in entsprechende Maßnahmen der sozialen Sicherung (vgl. u. a. Alber 1982: 27). Diese explizite Anerkennung einer staatlichen Zuständigkeit – wie etwa im Preußischen Landrecht des späten 18. Jahrhunderts (Zöllner 1959: 402) oder bereits in der englischen

Armengesetzgebung des 16. Jahrhunderts (poor law) – kennzeichnet daher vielleicht am besten die Anfänge moderner staatlicher Sozialpolitik.

Wo wurde Sozialpolitik »erfunden«?

Mit der Frage nach den Ursprüngen von Sozialpolitik verbindet sich auch ein Streit, der wohl eher von nationalen Empfindlichkeiten als durch seine wissenschaftliche Bedeutung angetrieben wird. Dabei geht es um die Frage, welchem Land die Ehre gebührt, die Sozialpolitik bzw. den Wohlfahrtsstaat »erfunden« zu haben. Die häufigste Antwort lautet dabei nach wie vor: Deutschland aufgrund der Einführung der Sozialversicherungen in den 1880er Jahren. »Im Angebot« sind aber u.a. auch England (elisabethanisches poor law), die USA (Veteranenversorgung im amerikanischen Bürgerkrieg) und Frankreich (Einführung einer Unfallversicherung unter Napoleon III.). Als eine Art Kompromiss ließe sich hier formulieren, dass es in den einzelnen Ländern viele Anknüpfungspunkte für Sozialpolitik gab, der entscheidende Durchbruch dann aber vielleicht doch die Einführung von Sozialversicherungen im Deutschen Kaiserreich war.

Obwohl also die verschiedensten Vorformen bestanden und auch die Übernahme staatlicher Verantwortung recht weit zurückreicht, ist Sozialpolitik in einem umfassenderen Sinne eines Sozial- oder Wohlfahrtsstaates im Wesentlichen doch eine Erfindung des 19. Jahrhunderts. Den Hintergrund für die »Verstaatlichung« weiter Bereiche der sozialen Sicherung bilden dabei die Frühindustrialisierung und ihre krisenhaften und konfliktreichen Begleiterscheinungen (vgl. u. a. Stoll-eis 2001).

Die in der Frühphase staatlicher Sozialpolitik geschaffenen Schutzrechte und Sicherungssysteme waren aber keine *creatio ex nihilo*, sondern knüpften an bestehende gemeinschaftliche Selbsthilfe- und Fürsorgeeinrichtungen an. Zu diesen gehörten:

- Formen genossenschaftlicher Selbsthilfe wie die Kassen und Läden der Handwerker und späteren Arbeiter, deren genauer Zweck oft nicht genau festgelegt war;
- kirchlich-karitative Einrichtungen im Kranken- und Armenwesen;
- bereits bestehende Institutionen wie die kommunale Armenfürsorge und knappschaftliche Sicherungsinstitutionen im Bergbau;

- sowie – und das ist insbesondere für die deutsche Entwicklung wichtig – feudal-patriarchalische Pflichtzuweisungen an die »Fabrikherren«, denen in Anlehnung an ältere Feudalverhältnisse eine gewisse Fürsorgepflicht für ihre Arbeiter und deren Familien »angetragen« wurde.

Zunächst waren dabei noch die »Armen« der primäre Bezugspunkt staatlicher Eingriffe, die anfangs überwiegend auf rechtliche Schutzmaßnahmen beschränkt blieben (z. B. Kinder- und Arbeitsschutzgesetz in Preußen 1839). Erst mit dem »*take off*« der Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts wurden die (Industrie-) Arbeiter zum zentralen Adressaten sozialpolitischer Zielsetzungen. In Deutschland kann dieser Zeitpunkt relativ genau datiert werden, nämlich mit der so genannten »Kaiserlichen Botschaft« von 1881, in der die Gründung einer Krankenversicherung und einer Unfallversicherung für Fabrikarbeiter angekündigt wurde. Diese beiden gesetzlichen Sozialversicherungen wurden dann auch 1883 (Gesetzliche Krankenversicherung) und 1884 (Gesetzliche Unfallversicherung) eingeführt. Ihnen folgte dann bald die Rentenversicherung (Invaliditäts- und Altersversicherung; 1889).

Warum aber entstand moderne, staatliche Sozialpolitik gerade in dieser Zeit? Hierfür gibt es keinen einzelnen Grund. Wie bei allen komplexen Veränderungsprozessen musste vielmehr eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein, damit Sozialpolitik (im engeren Sinne) überhaupt entstehen konnte (vgl. Alber 1982: 29ff.; Reidegeld 1996: 37ff.). Sehr grob lassen sich hier sozioökonomische, politische und kulturelle Aspekte unterscheiden.

Die **Notwendigkeit von Sozialpolitik** ergab sich vor allem aus dem radikalen wirtschaftlichen und sozialen Wandel des 19. Jahrhunderts, für den Entwicklungen kennzeichnend sind wie industrielle Kinderarbeit, die Pauperisierung (Verarmung) breiter Bevölkerungsschichten, eine rasch voranschreitende Urbanisierung sowie eine hohe räumliche Mobilität, die zu einer Entwurzelung der Menschen und einer entsprechenden Schwächung der Unterstützungsfunktion von Nachbarschafts- und Verwandtschaftssystemen führte.

Abbildung 2.1: Wichtige sozialpolitische Innovationen nach Bereichen und Perioden

	1839 bis 1880	1881 bis 1918	1918 bis 1933	seit 1949
Arbeitneh- merschutz	1839 Regulative über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in den Fabriken 1845 Allgemeine Gewerbeordnung 1853 Gesetz über die Fabrikinspektoren	1901 Kinderschutz- gesetz		1951 Kündigung- schutzgesetz 1952 Mutterschutz- gesetz 1960 Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend
Sozialver- sicherung		1883 Gesetz, betr. die Krankenversiche- rung der Arbeiter 1884 Unfall- versicherungsgesetz 1889 Gesetz, betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung 1911 Reichsver- sicherungsordnung	1927 Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenver- sicherung	1957 Rentenreform 1988 Gesundheits- Reformgesetz 1989 Rentenreform 1992 Gesundheits- Strukturgesetz 1995 Pflegeversiche- rungsgesetz
Fürsorge und Sozialhilfe			1924 Grundsätze über öffentliche Fürsorgeleistungen	1961 Bundes- sozialhilfegesetz 2005 Viertes Gesetz für moderne Dienst- leistungen am Arbeits- markt (»Hartz IV«)
Familie				1954 Kindergeld- gesetz 1979 Mutterschafts- urlaub 1985 Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub
Wohnen				1950 Wohnungs- baugesetz 1964/65 Wohngeld- gesetz
Bildung				1971 Bundesaus- bildungsförderungs- gesetz
Arbeits- markt				1949 Tarifvertrags- gesetz 1969 Arbeits- förderungsgesetz

Quelle: Lampert (1994: 119f.); gekürzt und verändert

Mit der Durchsetzung der industriellen Produktionsweise sahen sich die Arbeiter neuen Risiken (Invalidität, Arbeitslosigkeit) ausgesetzt. Gleichzeitig führten die Aufhebung des Zunftzwangs und die hohe Mobilität dazu, dass überlieferte Formen der sozialen Sicherung (z. B. Gesellenladen) sich in zunehmendem Maße als unzureichend erwiesen, um die »neuen« Risiken der Lohnarbeiterexistenz abzusichern.³ Die Einführung von Pflichtversicherungen, die zu gleichen Teilen von Arbeitern und Unternehmern finanziert wurden, diente daher einer wirksamen Absicherung dieser Risiken, entlastete die Unternehmer aber auch von »patriarchalischen« Verpflichtungen und neuen Schadensersatzforderungen bei Arbeitsunfällen (vgl. Abschnitt 3.2).

Als wichtigste **politische Voraussetzung** muss die Entstehung von Gewerkschaften und sozialistischen Parteien gelten, von denen eine wachsende Bedrohung für die bestehende soziale Ordnung ausging. Dabei galt es, einerseits berechtigten Interessen der Arbeiter entgegenzukommen, andererseits aber auch den sozialen Konflikt mit der aufstrebenden Arbeiterbewegung durch eine »pazifizierende« Sozialpolitik zu entschärfen (vgl. a. Abschnitt 6.2). Aber auch die gestiegene staatliche Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit, die auf den Ausbau staatlicher Bürokratien zurückzuführen ist, war eine wichtige Voraussetzung für staatliche Sozialpolitik.

Die wichtigsten **kulturellen Voraussetzungen** sind grundlegende Veränderungen der sozialen Deutungsmuster. So musste sich zuerst die aus der Aufklärung stammende Idee durchsetzen, dass gesellschaftliche Verhältnisse weder gottgegeben noch naturgesetzlich sind, sondern durch menschliches Handeln gestaltet werden können. Sie wurde im 19. Jahrhundert allmählich durch die Vorstellung ergänzt, dass der Zentralstaat das geeignete Instrument zur Bewältigung komplexer kollektiver Aufgaben sei – und damit auch der richtige Adressat für die Lösung der »sozialen Frage«.

³ Allgemein können zwei Arten von »neuen« Risiken unterschieden werden: Bei den einen handelt es sich um Risiken, die sich aus der industriellen Produktionsweise ergeben (z. B. Arbeitsunfälle, Arbeitslosigkeit). Andere, »natürliche« Risiken waren dagegen nicht wirklich neu (z. B. Krankheit und Alter). Neu war an ihnen nur, dass sie durch die überlieferten Hilfssysteme, wie die Familie, immer weniger aufgefangen werden konnten.

Soziologie und Sozialpolitik

Die Idee der Gestaltbarkeit der Gesellschaft ist auch für die Soziologie grundlegend. Es ist daher gewiss kein Zufall, dass Soziologie und Sozialpolitik beide Kinder des (späten) 19. Jahrhunderts sind. Frühe Soziologen haben zudem maßgeblich zur Durchsetzung und theoretischen Fundierung staatlicher Sozialpolitik beigetragen, in Deutschland insbesondere durch den »Verein für Socialpolitik«. Im 20. Jahrhundert war das Interesse der deutschen Soziologie an sozialpolitischen Fragen dann jedoch bis in die 70er Jahre eher gering. (Zum Verhältnis von Soziologie und Sozialpolitik vgl. die Beiträge in von Ferber/ Kaufmann 1977 sowie Kaufmann 2003a.)

Zu den kulturellen Voraussetzungen von Sozialpolitik gehört schließlich auch eine veränderte Sicht der Hilfsbedürftigen. Diese wurden zwar auch im 19. Jahrhundert noch weitgehend diffamiert und victimisiert; immer mehr rückten jetzt jedoch die schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen ins gesellschaftliche Bewusstsein und mit ihnen die Überzeugung, dass eine Politik der sozialen Sicherung moralisch geboten sei (Steinmetz 1993).

Die Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland

Die Grundstruktur des deutschen Wohlfahrtsstaates ist mit den Kerninstitutionen der »großen« Sozialversicherungssysteme (Renten-, Kranken- und Unfallversicherung) durch sozialpolitische Weichenstellungen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts geschaffen worden.

Waren die Bismarckschen Reformen auch ein Meilenstein der deutschen Sozialpolitik, so dürfen jedoch zwei Aspekte nicht übersehen werden: Bis weit in das 20. Jahrhundert hinein wurden von den Sozialversicherungen nur Minderheiten – beginnend mit dem Kernbereich der Fabrikarbeiterschaft – erfasst. Weite und durchaus »schutzbedürftige« Bevölkerungsteile (z. B. Landarbeiter, Angestellte, gewerbliche Arbeiter) wurden erst viel später pflichtversichert. Zudem waren die Leistungen der Sozialversicherungen lange Zeit keineswegs bedarfsdeckend und auch nur als Ergänzung zu anderen Unterstützungsquellen gedacht. Wichtige Leistungsverbesserungen waren das Ergebnis späterer Entwicklungen; und erst für die Bundesrepublik der 1960er Jahre kann man von einem voll entwickelten Wohlfahrtsstaat sprechen.

Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung lässt sich dabei am besten als Prozess der »doppelten Inklusion« (Alber 1992: 25; vgl. a. Luhmann 1981) charakterisieren. Damit ist gemeint, dass zum einen immer weitere Bevölkerungskreise von den sozialen Sicherungssystemen erfasst wurden und dadurch Ansprüche auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen erwarben. Immer mehr Menschen wurden daher in unterschiedlicher Weise zu Adressaten der Sozialpolitik – als Versicherte und Steuerzahler durch die Abgabenlast, als Empfänger von Sozialleistungen, aber auch als Beschäftigte bei wohlfahrtsstaatlichen Institutionen wie Krankenkassen und Wohlfahrtsverbänden oder als Leistungsanbieter (z. B. medizinisches Personal).

Die wohlfahrtsstaatliche Expansionsdynamik lässt sich am Beispiel der Krankenversicherung verdeutlichen. Waren bei Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes ca. 10 Prozent der Bevölkerung gesetzlich versichert, so sind es heute – berücksichtigt man auch die mitversicherten Familienangehörigen – ungefähr 90 Prozent. Diese enorme Ausdehnung des Versichertenkreises ist zum Teil auf die gewachsene Zahl der lohnabhängig Beschäftigten zurückzuführen. Entscheidend war jedoch die sukzessive Erweiterung der »Adressatendefinition«. Die wichtigsten Schritte waren hier die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf Angestelltengruppen und der Ausbau der Familienmitversicherung. Aber auch darüber hinaus wurde die Versicherungspflicht für viele weitere Bevölkerungsgruppen eingeführt, u. a. für Arbeitslose (ab 1918), Seeleute (1927), Rentner (1956), selbständige Landwirte (1972), Studenten (1975) und Künstler (1981).

Aber nicht nur der Adressatenkreis wurde sukzessiv ausgeweitet. Mindestens ebenso beeindruckend ist die Erweiterung des »sozialpolitischen Zuständigkeitsbereiches«. So ist die Geschichte der letzten 100 Jahre auch die einer permanenten Entdeckung – Kritiker würden sagen: oft genug auch Erfindung – neuer sozialer Probleme, die durch sozialpolitische Maßnahmen gemildert oder beseitigt werden können.

Beschränkte sich die soziale Sicherung ursprünglich auf die Absicherung einiger zentraler Risiken (insbesondere Arbeitsunfall, Krankheit, Invalidität und Alter), wurden im Laufe der Zeit immer mehr Risiken und Problemlagen sozialpolitisch bearbeitet. Dies gilt nicht nur für gänzlich »neue« Bereiche (z. B. Arbeitslosigkeit, Ausbildungsförderung, Erziehung, Pflege); auch bestehende Absicherungen wur-