

**Sozialpolitik in Deutschland -
Historische Entwicklung und internationaler
Vergleich**

Kurseinheiten 1 - 3

Autor:
Manfred G. Schmidt

Vorwort

Seit der Kurs „Sozialpolitik“ von Manfred G. Schmidt 1986 erstmals im Fernstudium eingesetzt wurde, hat sich viel ereignet. Der für die Entwicklung der Sozialpolitik nicht unwichtige Systemkonflikt zwischen Ost und West, Sozialismus und Kapitalismus, ist überwunden. Deutschland ist wiedervereinigt. Zugleich stellen sozialpolitische Reformprogramme Elemente des Wohlfahrtsstaates vielerorts in Frage. Sparzwänge, eine verbreitete Sozialstaatskritik und ein allgemeiner Trend zur Individualisierung von Lebensrisiken setzen hergebrachte Systeme kollektiver Risikovorsorge unter Anpassungsdruck. Die politischen Reaktionen auf neue sozialpolitische Herausforderungen im internationalen Vergleich sind ebenso Gegenstand des Kurses wie ein historischer Abriss der Sozialpolitik in Deutschland. Hinzu kommt die Evaluation von Sozialpolitik im Sinne einer gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Bilanz.

Neu hinzugekommen sind im Vergleich zur zweiten, im Jahre 1997 eingesetzten Auflage die Kapitel zur Sozialpolitik der gesamten „Ära Kohl“ (1982 bis 1998) und zur Politik der rot-grünen Regierung Schröder (1998-2005). Zudem wurden große Teile des Kurses inhaltlich aktualisiert und neu systematisiert.

Der Autor kommt auf der Grundlage historisch und international vergleichender Analysen zu dezidierten Aussagen über die Ursachen und Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Politik. Insbesondere die historische Perspektive lässt erkennen, wie Sozialpolitik nicht nur Probleme löst, sondern zugleich die Gesellschaft in ihrer Struktur und politischen Organisation so verändert, dass daraus neue Folgeprobleme entstehen. Der internationale Vergleich macht zudem deutlich, dass die „Antriebs- und Bremskräfte“ der Sozialpolitik in jedem Land verschieden stark entwickelt sind. Der Kurs ist zugleich auch ein Beispiel für die Anwendung von Theorienansätzen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zur Erklärung der Sozialpolitikentwicklung. Sozialpolitik, so ein zentraler Befund des Autors, wird in besonderem Maße geprägt von politischen Institutionen, politischen Parteien und von sozioökonomischen Rahmenbedingungen.

Mit diesem Kurs liegt somit ein umfassender Überblick der Sozialpolitikentwicklung in Deutschland und im internationalen Vergleich vor. Die Gründungsidee der FernUniversität, die jeweils besten Vertreter des Faches für die Fernlehre zu gewinnen, ist in diesem Kurs verwirklicht worden. Manfred G. Schmidt erhielt für seine Arbeiten zur Sozial- und Wohlfahrtsstaatspolitik die höchsten wissenschaftlichen Auszeichnungen: den Stein-Rokkan-Preis der UNESCO und den Leibniz-Preis der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Wir wünschen den Studierenden eine anregende Lektüre.

Prof. Dr. Susanne Lütz
LG Politische Regulierung und Steuerung

Hagen, im Februar 2006

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie die Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	5
Vorwort.....	7
Einleitung.....	9
Teil I: Sozialpolitik in Deutschland – vom Deutschen Reich von 1871 bis zur Bundesrepublik Deutschland im frühen 21. Jahrhundert.....	16
1.1 Von der Sozialpolitik für Wenige zur sozialen Sicherung der Vielen: Die Sozialgesetzgebung von 1883 bis 1918	17
Weichenstellungen.....	17
Anlässe und Bestimmungsgründe der Sozialgesetzgebung	22
Von der zivilen zur militärischen Sozialpolitik (1890-1918)	30
1.2 Sozialpolitik in der Weimarer Republik: Auf-, Aus- und Rückbau.....	41
1.3 Sozialpolitik im nationalsozialistischen Deutschland (1933-1945).....	55
1.4 Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.....	69
Die Rekonstruktion der Sozialpolitik und der Aufbau des „Sozialen Kapitalismus“ (1949-1966)	73
Sozialpolitik der Großen Koalition (1966-1969).....	85
Sozialpolitik der SPD/FDP-Koalition (1969-1982).....	88
Sozialpolitik in der Ära Kohl (1982-98).....	96
Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2005).....	110
1.5 Sozialpolitik der Deutschen Demokratischen Republik	124
Konzeption und Ziele „sozialistischer Sozialpolitik“	125
Institutionen der sozialen Sicherung im SED-Staat.....	127
Regimespezifische Besonderheiten der politischen Willensbildung	128
Ergebnisse der Sozialpolitik	132
Legitimierende und entlegitimierende Wirkungen	138
Der sozialistische Wohlfahrts- und Arbeitsstaat.....	140
1.6 Struktur, Trends und Determinanten der Sozialpolitik in Deutschland von 1883 bis ins 21. Jahrhundert	148
Strukturen und Trends der Sozialpolitik	148
Antriebs- und Bremskräfte.....	161

Teil II: Historisch und international vergleichende Analysen	176
Einleitung	178
2.1 Die Entstehung staatlicher Sozialpolitik im internationalen Vergleich .	180
2.2 Die Expansion der sozialen Sicherung im 20. und 21. Jahrhundert	192
2.3 Sozialausgaben im internationalen Vergleich	198
Bestimmungsfaktoren der Sozialausgaben: zum Diskussionsstand	201
Determinanten der Sozialausgaben von 1950 bis ins 21. Jahrhundert...	208
Wachstums- und Schrumpfungsbereiche des Sozialstaats	211
2.4 Typen des Sozialstaats in den wirtschaftlich entwickelten Demokratien	216
Staatsbürgerversorgung, Sozialversicherung und Fürsorge	216
„Drei Welten des Wohlfahrtsstaats“ – Darstellung, Würdigung und Weiterentwicklung	219
2.5 Sozialpolitik in westlichen Demokratien, sozialistischen Ländern und Staaten der Dritten Welt	232
2.6 Inter- und supranationale Sozialpolitik	245
Teil III: Politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Wirkungen der Sozialpolitik	255
Einleitung	256
3.1 Wirtschaftliche Wirkungen	259
3.2 Wirkungen der Sozialpolitik auf die Gesellschaft	272
3.3 Politische Wirkungen des Sozialstaats	286
3.4 Bilanz: Von den Kosten und vom Nutzen der Sozialpolitik	292
Gesamtverzeichnis der zitierten Dokumente und Fachliteratur	298
Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen	298
Dokumente und Fachliteratur	300

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tab. 1:	Struktur und Wandel der Sozialstaatsklientel in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950.....	153
Tab. 2:	Sozialleistungsquote, Sozialabgaben und Pro-Kopf-Sozialprodukt in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950.....	156
Tab. 3:	Gründungsjahr der Sozialpolitik und Stand der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Westeuropa, Nordamerika, Japan, Australien und Neuseeland	181
Tab. 4:	Sozialleistungsquoten in den demokratischen Industrieländern seit 1950	199
Tab. 5:	Die Wohlfahrtsstaats-Regime und die Schutzfunktion der Sozialpolitik im Industrieländervergleich	221
Tab. 6:	Sozialausgaben in westlichen Demokratien, sozialistischen Ländern und Staaten des Dritten Welt	241
Tab. 7:	Der Sozialstaat als Problembewältiger und Problemerzeuger.....	295
Abb. 1:	Wirtschaftswachstum und Sozialstaatsentwicklung in West und Ost seit 1890	269

Vorwort des Autors

Vier Ziele werden mit diesem Kurs angestrebt. Es soll die Leser mit den Grundzügen der Sozialpolitik in Deutschland – vom Deutschen Reich von 1871 bis zur Bundesrepublik Deutschland im frühen 21. Jahrhundert – vertraut machen. Sodann will es lehren, Deutschlands Sozialpolitik aus dem Blickwinkel des internationalen Vergleichs zu betrachten, zu beschreiben und zu erklären. Hierfür wird die deutsche Sozialpolitik der Politik der sozialen Sicherung anderer Länder gegenübergestellt. Zum Vergleich herangezogen werden vor allem die Demokratien in Westeuropa, Nordamerika, Japan, Australien und Neuseeland, aber auch die ehemaligen sozialistischen Staaten und ausgewählte Länder aus der sogenannten Dritten Welt. Ferner soll der Kurs über die Wirkungen der Sozialpolitik auf das wirtschaftliche, soziale und politische Gefüge informieren und die Leser über Für und Wider der Sozialpolitik unterrichten. Das gibt Materialien zur Debatte um die Probleme des Sozialstaats, dessen Reformbedarf und dessen Leistungen zur Hand. Schlussendlich ist der vorliegende Band als Einführung in die politikwissenschaftliche Erkundung der Sozialpolitik und zugleich als problemorientierte Hinführung zur international vergleichenden Untersuchung von Staatstätigkeiten gedacht.

Die hiermit vorgelegte Abhandlung tritt an die Stelle der 1988 erstmals und 1998 in vollständig überarbeiteter Form veröffentlichte Studie „Sozialpolitik – Historische Entwicklung und internationaler Vergleich“ und reicht zugleich weit über beide Auflagen hinaus. Die hiermit vorgelegte dritte Auflage der „Sozialpolitik in Deutschland“ wurde im Lichte des neuesten Forschungsstandes und der neuesten Daten zur Sozialpolitik überarbeitet und aktualisiert. Hinzu kommen im Vergleich zur zweiten Auflage neue Themen, insbesondere die Sozialpolitik in der gesamten „Ära Kohl“ (1982 bis 1998) und in den Jahren der rot-grünen Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 1998 bis zum Ende der zweiten Regierung Schröder im Jahre 2005. Mehr als die Hälfte Textes ist neu geschrieben worden, die übrigen Textteile sind – wo erforderlich – sachlich ergänzt oder korrigiert und sprachlich überarbeitet worden. Von der Überarbeitung zeugt auch das Literaturverzeichnis, das im Vergleich zur zweiten Auflage mehr als 300 neue Titel enthält.

Geschrieben wurde der Kurs mit dem Ziel, den neuesten Stand der Forschung zur Sozialpolitik in Deutschland, einschließlich ihres historischen und internationalen Vergleichs, sachgerecht zusammenzufassen, zu würdigen und mit eigenen Auswertungen einer Fülle von Beobachtungen, Dokumenten und Statistiken zu ergänzen. Dazu gehört auch die gebührende Berücksichtigung der wichtigsten wissenschaftlichen Schulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung.

Das schließt die Prüfung der Frage ein, welche dieser Schulen sich besonders dafür eignet, die Entwicklung der Sozialpolitik und ihre Strukturen sowie die großen sozialpolitischen Unterschiede zwischen den Staaten zu erklären. Dabei wird sich zeigen, dass die Sozialpolitik in ganz besonderem Maße geprägt wird von politischen Institutionen, von politischen Parteien und von sozioökonomischen Bedingungen. Deshalb benötigt man zum besseren Verstehen der Sozialpolitik Theorien und Methoden, die den Einfluss dieser Größen genauer erkunden und begründen, so vor allem den politisch-institutionalistischen Ansatz, die Parteidifferenzlehre und sozioökonomische Theorien¹.

Bei der Abfassung des Manuskriptes zu diesem Kurs kam mir fachkundige, zuverlässige Hilfe zugute. Ich danke Andreas Pesch für die Hilfe bei der Literaturbeschaffung, der Datensammlung, der Aufbereitung der Daten und der Formatierung, Anna Lorent für das Korrekturenlesen und Ingeborg Zimmermann für die Erstellung des Literaturverzeichnisses. Mein Dank schließt die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) ein. Ein Teil der Forschungsmittel des Leibniz-Preises der DFG kam der Recherche für die zweite Auflage und teilweise auch für die dritte Auflage zugute.

Manfred G. Schmidt

1 Vgl. hierzu die letzten Abschnitte der Einleitung.

Einleitung

Sozialpolitik zielt vor allem auf Schutz vor Not, auf Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens und – im fortgeschrittenen Stadium – darauf, soziale Ungleichheit einzudämmen. Dieser Schutz, die Sicherungsfunktion und das Streben nach mehr Gleichheit zeichnen mittlerweile alle wirtschaftlich entwickelten westlichen Länder aus, wenngleich in unterschiedlicher Intensität und Reichweite sowie in unterschiedlichen Formen. Mit dem Auf- und Ausbau der Sozialpolitik wurde ein zuvor noch nie erreichtes Maß an sozialer Sicherheit für den Großteil der Bevölkerung geschaffen. Wer hierin einen Vorgang epochaler Bedeutung sieht, irrt nicht. Dieser Vorgang vollzog sich weitgehend als ‚stille Revolution‘ und ist hauptsächlich auf das 20. und das frühe 21. Jahrhundert zu datieren. Seine Wurzeln reichen allerdings bis ins 19. Jahrhundert. Am Ende dieser Entwicklung steht ein ausgebauter „Sozialstaat“, so die in Deutschland verbreitete Begrifflichkeit, oder der „Wohlfahrtsstaat“, so die im englischsprachigen Ausland und in der akademischen Diskussion übliche Bezeichnung.²

Ziele der Sozialpolitik

Eine weit ausgebaute Sozialpolitik zählt mit der demokratischen Staatsverfassung und der Marktwirtschaft zu den Hauptmerkmalen der wirtschaftlich entwickelten westlichen Länder seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In diesen Staaten ist die Sozialpolitik sogar eine besonders wichtige Staatsaufgabe geworden. Urteilt man allein nach den Staatsfinanzen, ist sie sogar wichtiger als alle anderen Politikbereiche: vor allem in Westeuropa wird mittlerweile ein beträchtlicher Teil des Sozialproduktes und mehr als die Hälfte aller öffentlicher Ausgaben für Sozialleistungen verwendet. Hierüber informiert die Sozialleistungsquote, der Prozentanteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt, der Wert der in einem Jahr gefertigten Güter und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft. Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit zufolge, lag die Sozialleistungsquote zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Schweden bei 29,5 Prozent und in der Bundesrepublik Deutschland bei 28,8 Prozent³ – während die Sozialleistungsquote der USA mit 14,8 Prozent nur

Ausgabenintensives Politikfeld

2 „Wohlfahrtsstaat“ ist die Übersetzung des englischen Begriffs *welfare state*, der als Gegenbegriff zur nationalsozialistischen „Volksgemeinschaft“ entworfen wurde und heutzutage teils neutral beschreibend, teils positiv zustimmend verwendet. Im deutschen Sprachgebrauch hat „Wohlfahrtsstaat“ neben der neutral beschreibenden eine kritisch distanzierte Bedeutung: hier gilt der „Wohlfahrtsstaat“ als ein überreglementierender Obrigkeitsstaat, der für seine Untertanen Sozialschutz von der Wiege bis zur Bahre gewährt. Gegen dieses Verständnis von Sozialpolitik zielt der Begriff „Sozialstaat“, der in Deutschland bis heute die gängigere Münze geblieben ist (ABELSHAUSER 1987: 9f., KAUFMANN 2001a, 2001b).

3 OECD 2004a. Basis: BIP-Anteil der öffentlichen und der gesetzlich vorgeschriebenen privaten Sozialleistungen.

die Hälfte des schwedischen und des deutschen Niveaus erreicht. Noch höhere Zahlen erhält, wer den Sozialetat anhand der „Sozialbudget“-Statistik der Bundesrepublik Deutschland misst. Diese zeigt, so die neusten verfügbaren Zahlen, eine Sozialleistungsquote von 32,6 Prozent an⁴.

Aus der Sozialpolitik für Wenige ist die Sozialpolitik für die Vielen geworden. Diese reicht weit in die Lebens- und Arbeitswelt fast aller Bürger. Wie weit sie das tut, lässt sich an den trockenen Daten der Sozialstatistik erahnen: Allein die Zahl der Renten der Alterssicherung zu Beginn des 21. Jahrhunderts beläuft sich auf über 20 Millionen – davon sind 15,8 Millionen Altersrenten gezählt, rund 1,9 Millionen Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, sodann 5,4 Millionen Hinterbliebenen- und 1,1 Millionen Unfallversicherungsrenten⁵. Der potentielle Sozialschutz ist noch größer: Mehr als 80 Prozent aller Erwerbspersonen sind Mitglied der Altersrentenversicherungen. Zu diesen 80 Prozent zählen noch nicht einmal die Staatsbeamten, die von der beamtenrechtlichen Fürsorge protegirt werden, sowie die Richter und die Soldaten. Noch größer ist der Versichertenkreis der Pflege- und der Krankenversicherung. Infolge der Mitversicherung von Familienangehörigen sind die Krankenversicherungen und die Pflegeversicherung der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile faktisch Staatsbürgerversicherungen⁶.

Machtfaktor Sozialpolitik

Auch wahlpolitisch ist die Sozialpolitik ein erstrangiger Machtfaktor, wie allein die Größe der Sozialstaatsklientel zeigt. In der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise bestritten 2002 24,7 Millionen oder 29,9 Prozent der Bevölkerung ihren Lebensunterhalt überwiegend oder ausschließlich aus Sozialrenten, Pensionen, Arbeitslosengeld oder -hilfe, Sozialhilfe, sonstigen Unterstützungen und Vermögen⁷. Umgerechnet auf die 61,4 Millionen Wahlberechtigten des Jahres bedeutet das: mindestens 40 Prozent aller Wähler sind zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes existentiell auf die Sozialpolitik angewiesen – der Anteil der direkt in der Sozialverwaltung und Sozialpolitik Beschäftigten und ihrer Angehörigen ist dabei noch nicht einmal eingerechnet. Es gibt keinen größeren Machtblock auf dem Wählerstimmenmarkt!

Heutzutage gilt als selbstverständlich, dass die große Mehrheit der Erwerbspersonen gegen Risiken des Einkommensausfalls infolge von Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Pflege oder Mutterschaft zwangsversichert ist und der Versicherungsschutz meist auch den Familienangehörigen zugute kommt. Doch der hohe Sozialschutz ist keineswegs selbstverständlich, sondern im weltweiten und im historischen Vergleich die Ausnahme. Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik liegen im späten 19. Jahrhundert, und das hohe Maß an sozialer Sicherung, das heutzutage vor allem in Kontinentaleuropa erreicht wird, resultiert hauptsächlich aus Weichenstellungen seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Überblick

4 Berichtsjahr 2003, BMGS 2005a: 934. Die Sozialbudgetstatistik enthält im Unterschied zu den OECD-Daten unter anderem auch Sozialleistungen, die mit Steuererleichterungen finanziert werden.

5 Berichtsjahr 2002. Quellen: vgl. Tabelle 1 im Kapitel 1.6.

6 Vgl. ALBER & BERNARDI-SCHENKLUHN 1992, EBSER & KNEIPS 2003, BMGS 2005a: 125-240.

7 Berechnet aus STATISTISCHES BUNDESAMT, WZB & ZUMA 2004: 99. Im Jahre 1965 waren es nur 14,6% und 1990 23,3 % der Bevölkerung, vgl. DISI 1995.

Wie und warum die Sozialpolitik zu dem wurde, was sie heute ist, wird im ersten Teil des vorliegenden Buches geschildert. In ihm wird die Sozialpolitik von ihren Anfängen im Deutschen Reich von 1871 bis ins wiedervereinigte Deutschland im frühen 21. Jahrhundert beschrieben und erklärt. Dort werden auch die Rahmenbedingungen und Ursachen des Auf- und Ausbaus der Sozialpolitik erörtert. Sozioökonomische und demographische Bestimmungsfaktoren kommen dabei ebenso zur Sprache wie parteipolitische und politisch-institutionelle Einflüsse. Ferner werden die Beziehungen zwischen politischem Regime-typ und Sozialpolitik erkundet. Welchen Unterschied macht die Differenz von Diktatur und Demokratie in der Sozialpolitik und welchen jene zwischen Sozialismus und Kapitalismus? Überdies steht die These der Parteidifferenz auf dem Prüfstand, der zufolge Unterschiede der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen höchst unterschiedliche Sozialpolitiken hervorbringen. Trifft das zu, oder unterscheiden sich die Sozialpolitiken der liberalen, konservativen, christdemokratischen und sozialdemokratischen Regierungen nur in der Verpackung, nicht aber im Inhalt?

Die Sozialpolitik hat nicht nur Zustimmung, sondern auch Unzufriedenheit, Protest und vehementen Widerstand hervorgerufen. Der eine beklagt Lücken im Netz der sozialen Sicherung, der andere sieht in missbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialleistungen oder im sozialstaatlichen Paternalismus das Hauptproblem. „Überhöhte Sozialabgaben“, „Moloch Sozialstaat“, „Ineffizienz“, „Ineffektivität“ und „Kontraproduktivität“ von Sozialleistungen sowie „Unterminierung der Arbeitsbereitschaft“ und „schleichende Entmündigung der Sozialstaats-empfänger“ sind Stichworte der Kritik am Sozialstaat, die regelmäßig in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs mit besonderer Härte vorgetragen wird. Diese Kritik wird im dritten Teil des Buches zusammen mit der Frage erörtert, ob und inwieweit die Sozialpolitik das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gefüge stabilisiert oder destabilisiert.

Kritik der Sozialpolitik

Zuvor ist ein Blick über die nationalen Grenzen hilfreich. Deutschland gehört zu den Vorreitern der Sozialpolitik, von denen andere Länder lernen konnten. Neben Deutschland war Österreich ein ‚Pionier‘ der Sozialpolitik, die USA und Japan hingegen zählen zu den sozialpolitischen Nachzüglern, sofern man von der frühen amerikanischen Sozialpolitik zugunsten von Soldaten und Müttern absieht⁸. Im 20. Jahrhundert allerdings verlor Deutschland die Spitzenstellung in der Sozialpolitik. Andere Länder holten auf und überholten die früher gestarteten Staaten, so die nordischen Länder und die Niederlande in den 1960er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts.

Der Auf- und Ausbau der Sozialpolitik erfasste alle verfassungsstaatliche Demokratien – wenngleich in unterschiedlicher Stärke – und machte vor den sozialistischen und nachsozialistischen Industriestaaten nicht Halt⁹. Allerdings sind die Ausgangsbasis, die Richtung, das Tempo und die Ergebnisse dieses Trends von Land zu Land verschieden. Das reichste Land der Welt, die USA, leistet sich nach wie vor – relativ zum wirtschaftlichen Reichtum – eine magere Sozialpolitik mit löchrigem Netzen der sozialen Sicherung und weit verbreiteter relativer Armut. Das ist nur ein Beispiel für viele erklärungsbedürftige Unterschiede

Erklärung durch Vergleich

8 OBINGER & WAGSCHAL 2000, SKOCPOL 1995.

9 Vgl. ILO 1996, 2002, OECD 2004a.

der Politik der sozialen Sicherung. So unterscheiden sich beispielsweise auch die Strukturen, die Prinzipien und die Verteilungs- und Umverteilungskraft der sozialen Sicherungssysteme. Schweden und die Bundesrepublik Deutschland haben – gemessen am Sozialschutz – leistungsfähigere Systeme der sozialen Sicherung als Japan und die USA. Warum? Wie sind die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der Sozialpolitik zu erklären? Inwieweit spiegeln sie wirtschaftliche und gesellschaftliche Kräfte oder politische Bedingungen wider? Und wie reagiert die Sozialpolitik auf die Abhängigkeit eines Landes von der Einbettung in die zwischenstaatlichen Beziehungen? Diesen Fragen ist der zweite Teil der vorliegenden Studie gewidmet. Er ergänzt die Erkundung der Antriebskräfte der Sozialpolitik in Deutschland im ersten und die Analyse der Wirkungen der Sozialpolitik im dritten Teil.

Deutschland und alle anderen verfassungsstaatlichen Demokratien in West- und Nordeuropa, Nordamerika, Japan, Australien und Neuseeland stehen im Zentrum der vorliegenden Untersuchung. Sie wird vom Vergleich mit der Sozialpolitik in sozialistischen und nachsozialistischen Ländern sowie in Entwicklungsländern abgerundet. Mit Bedacht werden aber hauptsächlich die reichen und demokratisch verfassten Länder verglichen. Sie alle sind Staaten mit ähnlichen politischen und ökonomischen Basisstrukturen und großen Unterschieden im sozialpolitischen Profil. Ihre Auswahl wurzelt in der Lehre vom Forschungsdesign der möglichst ähnlichen Fälle, dem „most similar cases-design“, so der mittlerweile im Deutschen verwendete englische Fachausdruck. Dieses Forschungsdesign dient als Ersatz für experimentelle Untersuchungsanordnungen, die in den Natur- und Ingenieurwissenschaften zur Ermittlung von Regelmäßigkeiten oder Grund-Folge-Beziehungen benötigt werden, aber in den Sozialwissenschaften in den meisten Fällen nicht möglich sind. Durch die Auswahl von Fällen mit ähnlichen Basisstrukturen hält man die Rahmenbedingungen konstant, beispielsweise einen hohen Stand wirtschaftlicher Entwicklung. Somit können diejenigen Faktoren genauer isoliert werden, die verantwortlich für die erklärungsbedürftigen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Sozialpolitik in den wirtschaftlich reichen Demokratien sind, beispielsweise unterschiedliche politische Institutionen oder unterschiedliche Kräfteverhältnisse zwischen Regierung und Opposition.

Für die Konzentration des Vergleichs auf die demokratischen Verfassungsstaaten spricht ein Weiteres: für diese Länder sind besser vergleichbare Daten zur Sozialpolitik vorhanden als für die meisten anderen Staaten. Zu den besonders ergiebigen Quellen des internationalen Vergleichs zählen die Datensammlungen des HIWED-Projektes, die diesem Forschungsvorhaben und Anschlussprojekten entstammenden Analysen der Entwicklung des Sozialstaats in Westeuropa¹⁰, ferner die Datensammlungen der OECD, der Weltbank, der Internationalen Arbeitsorganisation, der Europäischen Kommission¹¹ sowie vergleichende

10 HIWED = Historical Indicators of West European Development, vgl. FLORA, ALBER & KOHL 1977, FLORA & HEIDENHEIMER 1981, ALBER 1982, FLORA 1986a, 1986b, 1986c, 1986d, FLORA, KRAUS & PFENNING 1987, ALBER 1989.

11 Vgl. OECD 1985, 2004a, WORLD BANK 1994, ILO 1985, 1996, 2002, EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002a, 2002b, 2004.

Studien zur Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik in westlichen Ländern¹².

Allerdings bedürfen die Datenlage und die Entscheidung zugunsten des Forschungsdesigns der ähnlichen Fälle einer Einschränkung. Sofern möglich, sollte dieses Design durch den Vergleich unähnlicher Fälle („most dissimilar cases-design“) ergänzt werden, beispielsweise durch den Vergleich der Sozialpolitik in reichen und armen Ländern, um den Effekt unterschiedlicher Basisstrukturen auf die Sozialpolitik, wie unterschiedliche Niveaus wirtschaftlicher Entwicklung, zu erfassen. Ferner sind die Grenzen der Vergleichbarkeit zu bedenken. Gut vergleichbare Daten sind umso lückenhafter, je weiter die Sozialpolitik definiert wird, und umso dichter und besser, je näher man den Kernsystemen der sozialen Sicherung kommt. So vergleicht man die Sozialausgaben in reichen und in armen Ländern – wie im zweiten Teil des vorliegenden Buches – am besten mit Hilfe der Daten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), während der Vergleich der Demokratien in Berichten der OECD eine besonders ergiebige Basis findet¹³.

An dieser Stelle ist eine Erläuterung zur Definition von Sozialpolitik angebracht. Allgemein bezeichnet Sozialpolitik, wie erwähnt, jene politischen Institutionen, Vorgänge und Entscheidungsinhalte, die – erstens – auf Schutz vor Not im Sinne der Garantie eines Existenzminimums und – zweitens – auf Sicherung gegen jene Wechselfälle des Lebens oder Risiken, welche die Kräfte des Einzelnen und seiner Nächsten übersteigen, gerichtet sind. Weiter fortgeschrittene Konzepte der Sozialpolitik betonen – drittens – die Kontrolle und Eindämmung sozialer, also nicht natürlicher, Ungleichheit. Konkretisiert wird der Sozialpolitikbegriff in einem weiter und in einem enger definierten Sinn. Im weiteren Sinn bezeichnet er die Tätigkeit eines Staates, die darauf gerichtet ist, die Gesellschafts- und Arbeitsordnung nach bestimmten sozialen Zielvorstellungen zu gestalten, und die somit weit über den Aktionsradius des liberalen Rechts- und des Obrigkeitsstaates hinausgreift. Zu diesen Zielvorstellungen gehört die „soziale Demokratie“, so erstmals Lorenz von Steins Lehre des Staates der sozialen Reform, die er den Monarchien des 19. Jahrhunderts als Antwort auf die Soziale Frage und zur Verhütung von, wie er glaubte, sonst unvermeidbarer Revolution empfahl¹⁴. Zu den Zielen der Sozialpolitik im weiteren Sinn gehören vor allem Hilfe und Schutz gegen Risiken der Überlastung des Einzelnen durch Wechselfälle des Lebens, insbesondere gegen Risiken infolge von Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Tod des Ernährers, Pflegebedürftigkeit oder Mutterschaft, aber auch Ziele wie soziale Gerechtigkeit, Verminderung von Ungleichheit, Mehrung der Wohlfahrt eines Teils oder der Gesamtheit der Gesellschaft, Unterstützung der Selbsthilfe- und Selbstregulierungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte und – so vor allem in der nordeuropäischen Variante – das Streben nach Vollbeschäftigung¹⁵. Andere Varianten der Sozialpolitik, unter ihnen auch der

Begriff der Sozialpolitik

12 Vgl. ZÖLLNER 1963, WILENSKY 1975, 1981 2002, CASTLES 1985, 1987, 1998, 2002, 2004, SCHMIDT 1982, 1999, 2001a, ESPING-ANDERSEN 1990, 1999, BALDWIN 1990, RITTER 1991, HICKS & SWANK 1992, van KERSBERGEN 1995, SCHMID 2005.

13 Beispielsweise ILO 2002, OECD 1996a, 2004a.

14 Vgl. FORSTHOFF 1972.

15 ZACHER 1989, 2001.

Sozialstaat in Deutschland, streben nicht nur nach sozialer Sicherung, sondern regieren zudem weit in die Arbeitswelt hinein – mittels Arbeitsschutz auf der einen Seite und betrieblicher und überbetrieblicher Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf der anderen Seite.

Die engere Definition der Sozialpolitik hingegen zielt hauptsächlich auf die Sicherung gegen die Risiken einer arbeitsteiligen Gesellschaft, die der Mindestnormenkatalog der sozialen Sicherheit der Internationalen Arbeitsorganisation enthält: Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit, Unfall, Tod und bestimmte familienpolitische Lasten wie Mutterschaft und Hinterbliebenenversorgung gehören vor allem zu ihm.

Soweit es die Datenlage zulässt, erörtert die folgende Untersuchung die Sozialpolitik im engeren und im weiteren Sinn. Mitunter gebieten aber das Fehlen vergleichbarer Daten und die Ökonomie der Darstellung die Konzentration auf die Sozialpolitik im engeren Sinn. Dies ist allerdings auch in der Sache gut vertretbar, verbraucht doch die Sozialpolitik im engeren Sinn den Löwenanteil der Sozialausgaben und bringt sie doch den größten Teil des Schutzes, der durch die staatliche Sozialpolitik erzeugt wird, hervor¹⁶. Erfasst wird die Sozialpolitik im Folgenden vor allem mit dreierlei Gruppen von Indikatoren:

1. An vorderster Stelle sind die Messlatten der „sozialpolitischen Anstrengungen“¹⁷ eines Staates zu erwähnen. Hierfür verwendet die Forschung vor allem Indikatoren des Niveaus und der Veränderung der Sozialausgaben pro Anspruchsberechtigtem, pro Empfänger von Sozialleistungen und pro Einwohner, jeweils auf inflationsbereinigter Basis, und die Sozialleistungsquote, den Prozentanteil der öffentlichen Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt oder Bruttosozialprodukt.
2. Eine zweite Indikatorengruppe misst die Breite der sozialen Sicherung anhand der Größe des versicherten Personenkreises und dessen Anteil an allen Erwerbspersonen oder an der Bevölkerung. Hierfür eignet sich der im HIWED-Projekt entwickelte Index der Sozialversicherung¹⁸ oder verwandte Maße.
3. Eine dritte Gruppe von Indikatoren erfasst qualitative Strukturen der Sozialpolitik, wie ordnungspolitische Gliederungsprinzipien, Verteilungs- und Umverteilungsgehalt und Schutz gegen Marktkräfte.¹⁹

Empirisch-analytischer Ansatz und erweiterter Politischer Institutionalismus

Jede Analyse wird beeinflusst vom Beobachtungsstandpunkt ihres Verfassers und von der fachwissenschaftlichen Brille, mit der dieser die Fakten untersucht, die Dokumente auswertet und die Untersuchungen anderer Fachleute heranzieht. Der Beobachtungsstandpunkt der vorliegenden Studie entstammt der empirisch-analytischen Schule der Politikwissenschaft. In dieser Schule sind ausführliche Belege, genaue Tests und Vorrang des empirischen Materials vor abstrakter

16 EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002a, ILO 2002.

17 WILENSKY 1975.

18 FLORA, ALBER & KOHL 1977, ALBER 1982, 1989.

19 Die arbeitsweltbezogene Sozialpolitik wird hier überwiegend nur aus dem Blickwinkel der Arbeitslosenversicherung und der Flankierung der Arbeitsordnung durch die sozialen Sicherungssysteme erfasst. Zur vergleichenden Analyse der arbeitsweltbezogenen Sozialpolitik unter anderem HEPPLER 1986a, 1986b, ARMINGEON 1994.

Theorie Trumpf! Ferner spielen der internationale und der historische Vergleich eine prominente Rolle. Dabei geht es nicht nur um Fallstudien und den Vergleich weniger Fälle, sondern auch um Analysen mehrerer Fälle, im Idealfall um Untersuchung der gesamten Population oder zumindest einer repräsentativen Auswahl. Das geschieht mit dem Ziel, verallgemeinernde Aussagen über Grund-Folge-Verhältnisse oder zumindest über Wahrscheinlichkeitsbeziehungen zwischen zu erklärenden und erklärenden Größen zu entwickeln und zu prüfen. Der Ansatz der vorliegenden Studie bleibt somit eng am beobachtbaren und nachprüfbareren Material, doch ist er nicht der Hypothesen und der Theorie los und ledig. Geleitet wird die vorliegende Studie vom erweiterten politisch-institutionalistischen Ansatz²⁰, und zwar deshalb, weil sich dieser im Forschungsprozess als besonders tragfähig erwiesen hat. Dieser Ansatz konzentriert die Aufmerksamkeit vor allem auf Wechselbeziehungen zwischen politischen Entscheidungen einerseits und politischen Institutionen, Machtverteilungen zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen und politischen Parteien, politisch-kulturellen Variablen sowie sozialökonomischen Rahmenbedingungen politischen Handelns andererseits und bedenkt zudem das Gewicht des Politik-Erbes und das der Rückwirkungen inter- und supranationaler Politik auf den Nationalstaat.

20 Vgl. SCHMIDT 1993a, 1993b, 2004a, 2004c.