

Renate Reiter
mit Beiträgen von:
Vivien Barlen, Sonja Blum, Claudia Bogedan, Thomas Gerlinger,
Karl Hinrichs, Renate Reiter, Dorothee Spannagel

Sozialpolitik in Deutschland

Einführung aus politikfeldanalytischer Perspektive

Fakultät für
Kultur- und
Sozialwissen-
schaften

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der 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.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Vorwort	7
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Einleitung: Sozialpolitik als Gegenstand der Politikfeldanalyse (Renate Reiter)	15
1.1 Wandel der Sozialpolitik als zu erklärendes Phänomen	17
1.2 Politikfeldanalytische Erklärungsansätze im Studium der Sozialpolitik	24
1.2.1 Der Ansatz der sozioökonomischen Determination	25
1.2.2 Der Machtressourcenansatz	27
1.2.3 Die Parteiendifferenzhypothese	29
1.2.4 Politisch-institutionalistische Ansätze	30
1.2.5 Der Ansatz der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes	32
1.2.6 Internationalisierungs- und Europäisierungshypothese	36
1.2.7 Ansätze des politischen Lernens und Policy-Transfers	42
1.2.8 Faktorkombinierende Analyserahmen: Akteurzentrierter Institutionalismus und Multiple Streams-Ansatz	44
1.3 Aufbau des Kurses	48
2 Normative Grundlagen, Strukturen und internationale Einordnung der Sozialpolitik in Deutschland (Renate Reiter)	51
2.1 Erwartungen an den Sozialstaat – Sozialpolitische Aufgabenfelder und Funktionen	52
2.2 Normative Grundlagen der Sozialpolitik	55
2.3 Sozialpolitische Instrumente	58
2.4 Struktur und Akteure der sozialen Sicherung	63
2.4.1 Sozialpolitische Entscheidungsfindung	65
2.4.2 Durchführung sozialpolitischer Aufgaben	67
2.5 Typologische Einordnung des deutschen Sozialstaates im internationalen Vergleich	70
3 Sozialpolitik in Deutschland: Genese und Entwicklungsetappen bis Mitte der 1970er Jahre (Renate Reiter)	77
3.1 Von frühen Formen der (staatlichen) Sozialpolitik bis zum „ausgereiften“ Sozialstaat	77
3.1.1 Frühe Formen der (staatlichen) Sozialpolitik in Deutschland	77
3.1.2 Von Bismarcks Sozialgesetzgebung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges	82

3.1.3	Sozialpolitik in der Weimarer Republik	88
3.1.4	Sozialpolitik während der Zeit des Nationalsozialismus	93
3.2	(Wieder-) Aufbau und Expansion des deutschen Sozialstaates 1949-1974	96
4	Einkommen und Verteilung (Dorothee Spannagel)	105
4.1	Ziele und Instrumente der Verteilungspolitik	105
4.2	Einkommen, Armut und Reichtum in Deutschland	107
4.2.1	Einkommen	108
4.2.2	Armut	109
4.2.3	Reichtum	111
4.3	Teilbereiche der Verteilungspolitik	113
4.3.1	Lohn- und Tarifpolitik	113
4.3.2	Das Steuer- und Transfersystem	115
4.3.3	Soziale Grundsicherung	117
4.3.4	Vermögenspolitik	118
4.4	Wandel der Einkommensverteilung und Verteilungspolitik seit 1974 und seine politikfeldanalytische Erklärung	120
4.4.1	Moderater Umbau 1974-1998	120
4.4.2	Entscheidender Umbau seit 1998	129
4.5	Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	141
	Weiterführende Literatur	144
5	Arbeitsmarktpolitik (Vivien Barlen und Claudia Bogedan)	145
5.1	Der Arbeitsmarkt	145
5.2	Funktionen und Leistungsmessung der Arbeitsmarktpolitik	149
5.2.1	Funktionen der Arbeitsmarktpolitik	150
5.2.2	Indikatoren der Leistungsmessung	153
5.3	Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik	158
5.3.1	Historie	158
5.3.2	Die Arbeitslosenversicherung	160
5.3.3	Duales System der Arbeitslosenversorgung	161
5.3.4	Aktive Arbeitsmarktpolitik	162
5.3.3	Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik	164
5.4	Wandel der Arbeitsmarktpolitik und seine politikfeldanalytische Erklärung	165
5.4.1	Aktive Arbeitsmarktpolitik 1973 - 1997	166
5.4.2	Aktivierende Arbeitsmarktpolitik seit 1998	169
5.4.3	Reformbilanz	172
5.4.4	Erklärung des Wandels	175
5.5	Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	178

Weiterführende Literatur	179
6 Gesundheitspolitik (Thomas Gerlinger und Renate Reiter)	180
6.1 Die gesetzliche Krankenversicherung: Strukturelle Grundmerkmale, Finanzierung, Organisation	181
6.1.1 Versichertenkreis und Leistungen	181
6.1.2 Finanzierung	186
6.1.3 Organisationsprinzipien der GKV	190
6.1.4 Ausgabenentwicklung	194
6.2 Die Private Krankenversicherung	196
6.3 Das gesundheitspolitische Regulierungssystem: Instrumente, Akteure, Interessenkonstellationen	198
6.3.1 Ambulanter Sektor	198
6.3.2 Krankenhaussektor	199
6.4 Wandel der Gesundheitspolitik und seine politikfeldanalytische Erklärung	202
6.4.1 Gesundheitspolitischer Wandel zwischen 1975 und 1992: Anpassungs- und Konsolidierungsansätze	202
Strukturkonservierende Kostendämpfungspolitik	203
6.4.2 Gesundheitspolitischer Wandel seit 1993: inkrementell und paradigmatisch	206
6.5 Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	217
Weiterführende Literatur	219
7 Pflegepolitik (Thomas Gerlinger und Renate Reiter)	220
7.1 Errichtung und Ziele der sozialen Pflegeversicherung	221
7.2 Die soziale Pflegeversicherung: Strukturmerkmale, Finanzierung, Organisation	222
7.2.1 Leistungen und Leistungsanspruchnahme	222
7.2.2 Organisation der Pflegeversicherung	227
7.2.3 Finanzierung und Ausgabenentwicklung	227
7.2.5 Wirkungen der Pflegeversicherung	229
7.3 Das Regulierungssystem in der Pflegeversicherung: Instrumente, Akteure, Interessenkonstellationen	230
7.4 Entstehung und Wandel der Pflegepolitik und politikfeldanalytische Erklärung	232
7.5 Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	234
Weiterführende Literatur	235
8 Familienpolitik (Sonja Blum)	236
8.1 Ziele und Instrumente	237
8.2 Familienleben in Deutschland und im internationalen Vergleich	241
8.2.1 Familienleben in Deutschland	241

8.2.2	Internationaler Vergleich und „Leistungsbilanz“ im Blickfeld der Politik	245
8.3	Strukturen und Akteure	246
8.3.1	Teilbereiche, Organisation und Finanzierung	246
8.3.2	Akteure und Interessenskoalitionen	249
8.4	Wandel der Familienpolitik und seine politikfeldanalytische Erklärung	252
8.4.1	Evolutiv-pfadabhängiger Wandel: Familienpolitische Reformen 1974 - 1998	252
8.4.2	Transformativ-radikaler Wandel: Familienpolitische Reformen seit 1998	256
8.5	Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	267
	Weiterführende Literatur	268
9	Alterssicherungspolitik (Karl Hinrichs)	269
9.1	Struktur und wesentliche Charakteristika des deutschen Alterssicherungssystems	271
9.1.1	Aufbau der Alterssicherung in Deutschland	272
9.1.2	Institutionelle Charakteristika der GRV	276
9.2	Der Wandel der Alterssicherungspolitik 1957 – 2014 und seine politikfeldanalytische Erklärung	279
9.2.1	Expansion: 1957 - 1972	280
9.2.2	Stagnation und Kontraktion: 1986 - 1997	283
9.2.3	Kontraktion <i>plus</i> Transformation: 2001 - 2007	290
9.2.4	Re-Expansion: 2014	296
9.2.5	Eine Bilanz: Kontinuität und Modernisierung	298
9.3	Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Alterssicherungspolitik	300
9.3.1	Die demografische Herausforderung	301
9.3.2	Altersvorsorge nach der Finanzmarktkrise	302
9.3.3	Arbeitsmarkt und Altersarmut	305
9.4	Perspektiven	308
	Weiterführende Literatur	310
	Literaturverzeichnis	311
	Autorinnen und Autoren	357

Vorwort

Zwei Jahre sind vergangen, ehe aus dem ursprünglichen Konzept zu diesem Studienbrief über „Sozialpolitik in Deutschland. Einführung aus politikfeldanalytischer Perspektive“ im Frühjahr 2015 schließlich die erste Fassung dieses Lehrwerks geworden war, das seither als Kurs im Modul VP2 des Bachelorstudiengangs „Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie“ an der FernUniversität in Hagen eingesetzt wird. Und ein weiteres Jahr hat es bis zu seiner vollständigen Überarbeitung gedauert. Bereits in den zwei Jahren der Entstehung dieses Lehrbuches haben sich im Gesamtfeld der Sozialpolitik mit seinen unterschiedlichen Teilfeldern zahlreiche Veränderungen ergeben (man denke z.B. an das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige im August 2013, die Gesundheitsreform aus dem Jahr 2014 [GKV-FQWG], die Einführung der „Rente mit 63“ und der „Mütterrente“ ebenfalls im Jahr 2014, oder auch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015). Diese Veränderungsdynamik hat sich im vergangenen Jahr ungebrochen fortgesetzt (z.B. in der Pflegepolitik mit der Verabschiedung der Pflegestärkungsgesetze I und II in den Jahren 2014 und 2015; in der Gesundheitspolitik, wo 2015 das Krankenhausstrukturgesetz verabschiedet wurde; oder in der Familienpolitik, wo es seit 2015 das ElterngeldPlus gibt). Sozialpolitischen Wandel in Deutschland zu erfassen, zu klassifizieren und vor allem zu erklären, ist Ziel dieses Lehrbuches. Dabei ist es ein zentrales Anliegen, den Studierenden der, sowie allen Interessierten an der Sozialpolitik zwei Aspekte nahezubringen: Erstens ist der zunächst allmähliche und seit Anfang der 1990er Jahre teils radikale Wandel ein übergreifender Trend der Sozialpolitik hierzulande. Die lange Zeit verbreitete Position, wonach der deutsche Sozialstaat reformunfähig sei, trifft längst nicht mehr zu. Zweitens hat der Wandel die unterschiedlichen Teilfelder der Sozialpolitik auf je ganz eigene Weise erfasst. Ein einheitliches Analyseschema, mit dem Policy-Veränderungen in den einzelnen Bereichen erklärt werden könnten, existiert also nicht. Vielmehr müssen diese Felder jeweils für sich betrachtet und in ihren teils markanten regulativen Umbrüchen erklärt werden. Zur Untersuchung des Wandels konzentrieren wir uns in diesem Lehrbuch bewusst auf fünf ‚klassische‘ sozialpolitische Felder: die Einkommens- und Verteilungspolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Gesundheitspolitik, die Pflegepolitik, die Familienpolitik, und die Alterssicherungspolitik. Sie stehen teils schon sehr lange im Zentrum der Sozialpolitik und waren allesamt in den vergangenen drei bis vier Jahrzehnten von mitunter einschneidenden Veränderungen betroffen.

Für die Aufgabe der Analyse des sozialpolitischen Wandels konnten wir mit *Vivien Barlen* und *Claudia Bogedan* (Arbeitsmarktpolitik), *Sonja Blum* (Familienpolitik), *Thomas Gerlinger* (Gesundheitspolitik, Pflegepolitik), *Karl Hinrichs* (Alterssicherungspolitik) und *Dorothee Spannagel* (Einkommen und Verteilung) ausgewiesene Expertinnen und Experten des jeweiligen Feldes gewinnen. Ich danke den Autorinnen und Autoren für ihre hervorragenden Beiträge zu diesem Kurs und für die sehr gute und konstruktive Zusammenarbeit während seiner Entstehung und Überarbeitung.

Profitiert hat der Studienbrief außerdem von eigenen Vorarbeiten (u.a.: *Kathrin Loer*, *Renate Reiter*, *Annette E. Töller* 2015: Was ist ein Politikfeld

und warum entsteht es?"; Renate Reiter u. Annette E. Töller 2014: Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden"; Renate Reiter 2012 [mit Tanja Klenk]: „Öffentliche Daseinsvorsorge, privat organisiert? Ein deutsch-französischer Vergleich der Bereitstellung der Krankenhausinfrastruktur“) sowie von einem intensiven Themenworkshop mit den Autorinnen und Autoren im November 2014 in Berlin. Und schließlich ergaben sich auch aus der Arbeit mit den Studierenden in unterschiedlichen sozialpolitischen Lehrveranstaltungen an der FernUniversität in Hagen zahlreiche Anregungen, die für die Konzeption und das Verfassen dieses Studienbriefes wichtig waren.

Ich danke Annette Elisabeth Töller dafür, dass sie Konzeption dieses Lehrwerks angeregt und gefördert hat sowie durch kritische Nachfragen und hilfreiche Kommentare seine Entstehung begleitet hat. Ebenso danke ich Kathrin Loer, die wesentliche Teile des Buches gelesen und kritisch kommentiert hat. Regina Herzbruch-Schütte danke ich für aufmerksame Textkorrektur und das Layouten, Sylvia Pannowitsch für ihren Beitrag zur Redaktion des Literaturverzeichnisses und Nesrin Günes und Ina Blumenthal für die Arbeit am Abkürzungsverzeichnis.

Hagen/Berlin, im Mai 2016

Renate Reiter