

**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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m<sup>2</sup>, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	3
<b>Vorwort</b>	7
<b>Tabellen- und Abbildungsverzeichnis</b>	9
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	11
<b>1 Einleitung: Sozialpolitik als Gegenstand der Politikfeldanalyse (Renate Reiter)</b>	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
<b>2 Normative Grundlagen, Strukturen und internationale Einordnung der Sozialpolitik in Deutschland (Renate Reiter)</b>	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
<b>3 Sozialpolitik in Deutschland: Genese und Entwicklungsetappen bis Mitte der 1970er Jahre (Renate Reiter)</b>	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
<b>4</b>	<b>Einkommen und Verteilung (Dorothee Spannagel)</b>	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
<b>5</b>	<b>Arbeitsmarktpolitik (Vivien Barlen und Claudia Bogedan)</b>	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
<b>6 Gesundheitspolitik (Thomas Gerlinger und Renate Reiter)</b>	<b>180</b>
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
<b>7 Pflegepolitik (Thomas Gerlinger und Renate Reiter)</b>	<b>220</b>
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
<b>8 Familienpolitik (Sonja Blum)</b>	<b>236</b>
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
<b>9</b>	<b>Alterssicherungspolitik (Karl Hinrichs)</b>	<b>269</b>
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
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>311</b>
	<b>Autorinnen und Autoren</b>	<b>357</b>

## 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

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

### Tabellen

Tabelle 1.1: Synopse der Politikfelder und politikfeldanalytischen Theorieansätze in diesem Band .....	48
Tabelle 2.1: Wohlfahrtsstaats-Typen nach Esping-Andersen .....	73
Tabelle 4.1: Entwicklung der Armutsquote 1973-1998 .....	111
Tabelle 4.2: Entwicklung der Reichtumsquote 1973-1998 .....	112
Tabelle 4.3: Entwicklung der Steuersätze 1974-1998 .....	122
Tabelle 4.4: Umverteilung durch Steuern und Transfers 1991-1998 .....	124
Tabelle 4.5: Entwicklung der Steuersätze 1999-2013 .....	132
Tabelle 4.6: Umverteilung durch Steuern und Transfers 1999-2010 .....	135
Tabelle 4.7: Entwicklung der ALG II Regelsätze 2005-2016 .....	138
Tabelle 6.1: Krankenkassen, GKV-Mitglieder und GKV-Versicherte 1885 bis 2016 .....	183
Tabelle 6.2: Anteil der gesamten GKV-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu jeweiligen Preisen und durchschnittlicher allgemeiner Beitragssatz in der GKV 1970 bis 2015 (ab 1991: einschließlich neue Bundesländer) .....	194-195
Tabelle 8.1: Familien mit minderjährigen Kindern nach Familienform	242
Tabelle 8.2: Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen in Deutschland nach Haushaltstyp 2014 .....	244
Tabelle 8.3: Leistungen der Funktion Kinder, Ehegatten und Mutterschaft (in Mrd. Euro) .....	248
Tabelle 8.4: Entwicklung der U3-Betreuungsquoten in Prozent .....	262
Tabelle 9.1: Demografische Entwicklung .....	301
Tabelle 9.2: Altersarmut in Deutschland .....	305-306

### Abbildungen

Abbildung 2.1: Funktionen der Sozialpolitik .....	54-55
Abbildung 2.2: Sozialpolitische Instrumente .....	62
Abbildung 2.3: Staatliche Sozialausgaben als Anteil am BIP .....	75
Abbildung 2.4: Private Sozialausgaben (insgesamt) als Anteil am BIP	75
Abbildung 4.1: Entwicklung der Armutsquote 1999-2012 .....	111

Abbildung 4.2:	Entwicklung der Reichtumsquote 1999-2012.....	112
Abbildung 4.3:	Entwicklung der bereinigten Lohnquote 1974-1998 ...	121
Abbildung 4.4:	Entwicklung der Sozialleistungsquote 1974-1998 .....	123
Abbildung 4.5:	Entwicklung des Gini-Koeffizienten 1973-1998.....	124
Abbildung 4.6:	Entwicklung der HLU-Regelsätze 1973-1998.....	126
Abbildung 4.7:	Entwicklung der bereinigten Lohnquote 1999-2013 ...	130
Abbildung 4.8:	Entwicklung der monetären Transferzahlungen 1999-2014 .....	133
Abbildung 4.9:	Entwicklung des Gini-Koeffizienten 2000-2012.....	134
Abbildung 4.10:	Gini-Koeffizient ausgewählter europäischer Länder 2012 .....	134
Abbildung 5.1:	Erwerbspersonen und Erwerbstätige 2014 .....	155
Abbildung 5.2:	Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit 1973-2014 .....	156
Abbildung 5.3:	Entwicklung der Beschäftigungsformen 1997-2014 ...	157
Abbildung 5.4:	Verteilung der Maßnahmenteilnehmer auf wichtige ar- beitsmarktpolitische Instrumente 1970-2014 (in Tsd.)	164
Abbildung 5.5:	Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik 1969-2014 .....	165
Abbildung 5.6:	Entwicklung Langzeitarbeitslosigkeit 1970-2014 .....	168
Abbildung 5.7:	Anteil Arbeitslosengeld-I-Empfänger an allen Arbeits- losen 1991-2014.....	174
Abbildung 5.8:	Das Trilemma der Dienstleistungsökonomie (nach: Iversen/Wren 1998: 514) .....	176
Abbildung 8.1:	Steuerungsinstrumente in der deutschen Familien- politik.....	240
Abbildung 8.2:	Entwicklung der Geburtenrate seit 1990 .....	243
Abbildung 8.3:	Frauen- und Müttererwerbsquoten 2011.....	245
Abbildung 8.4:	Familienleistungen in Prozent vom BIP 2009 .....	246
Abbildung 9.1:	Struktur des Alterssicherungssystems für verschiedene Bevölkerungsgruppen .....	274
Abbildung 9.2:	Wesentliche Elemente der zwischen 1989 und 2014 verabschiedeten Rentenreformen.....	287-288

## Abkürzungsverzeichnis

AAMP	Aktive Arbeitsmarktpolitik
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGF	Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisation
AKV	Allgemeine Krankenversicherung
ALG I	Arbeitslosengeld I
ALG II	Arbeitslosengeld II
ALHi	Arbeitslosenhilfe
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMNOG	Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ARW	aktueller Rentenwert
AVAG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BA	Bundesagentur für Arbeit (vormals: Bundesanstalt für Arbeit)
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKK	Betriebskrankenkassen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSP	Bruttonsozialprodukt
BVA	Bundesversicherungsamt
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BVG	Bundesversorgungsgesetz
CDU	Christlich Demokratische Union
COFACE	Confederation of Family Organisations in the European Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DAF	Deutsche Arbeitsfront
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DRG	Diagnosis Related Groups
DRV	Deutsche Rentenversicherung

EG	Europäische Gemeinschaft
EK	Ersatzkrankenkassen
ERP	European Recovery Program („Marshall- Plan“)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-SILC	Community Statistics on Income and Living Conditions
EVG	Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
EVS	Einkommens- und Verbraucherstichprobe
FDP	Freie Demokratische Partei
FLA	Familienleistungsausgleich (ehemals: Familienlastenausgleich)
FPG	Fallpauschalengesetz
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-FinG	GKV- Finanzierungsgesetz
GKV-FQWG	GKV-Finanzstruktur- und Qualitätsweiterentwicklungsgesetz
GKV RefG	GKV-Gesundheitsreformgesetz
GKV-WSG	Gesetzliche Krankenversicherung-Wettbewerbsstärkungsgesetz
GKV-GMG	GKV- Modernisierungsgesetz
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GRG	Gesundheitsreformgesetz
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GS	Grundsicherung
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
IAVG	Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IGeL	Individuelle Gesundheitsleistungen
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IKK	Innungskrankenkassen
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
KBS	Knappschaft-Bahn-See
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KF12	Kennzahlen und Faustformeln
KGKG	Kindergeldkassengesetz
KHG	Krankenhauspflegesätze
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KNHG	Krankenhaus-Neuordnungsgesetz
KUG	Kurzarbeitergeld
KVdR	Krankenversicherung der Rentner

---

KV	Kassenärztliche Vereinigung
KVKG	Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz
KZV	Kassenzahnärztliche Vereinigung
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LKK	Landwirtschaftliche Krankenkassen
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MDS	Medizinischer Dienst des GKV-Spitzenverbandes
Mrd.	Milliarde/n
MSA	Multiple Stream Ansatz
MVZ	Medizinisches Versorgungszentrum
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
NHS	National Health Service (Nationaler Gesundheitsdienst)
NOG	GKV-Neuordnungsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSV	Nationalsozialistische Volkswohlfahrt
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
pEP	persönliche Entgeltpunkte
PflegeVG	Pflege-Versicherungsgesetz
PfWG	Pflege- Weiterentwicklungsgesetz
PISA	Internationale Schulleistungsstudie der OECD
PNG	Pflege-Neuausrichtungsgesetz
PKV	Private Krankenversicherung
RM	Reichsmark
RRG2001	Altersvermögens- und Altersvermögensergänzungsgesetz
RRG2004	Nachhaltigkeitsgesetz und Alterseinkünftegesetz
RRG2007	Altersgrenzenanpassungsgesetz
RRG2014	Leistungsverbesserungsgesetz
RRG92	Rentenreformgesetz 1992
RRG99	Rentenreformgesetz 1999
RSA	Risikostrukturausgleich
RVO	Reichsversicherungsverordnung
SBZ	Sowjetisch besetzte Zone
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch 1 (Allgemeiner Teil)
SGB II	Sozialgesetzbuch 2 (Grundsicherung für Arbeitssuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch 3 (Arbeitsförderung)
SGB V	Sozialgesetzbuch 5 (Gesetzliche Krankenversicherung)
SGB VI	Sozialgesetzbuch 6 (Gesetzliche Rentenversicherung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch 8 (Kinder- und Jugendhilfe)
SGB XI	Sozialgesetzbuch 11 (Soziale Pflegeversicherung)

---

SGB XII	Sozialgesetzbuch 12 (Sozialhilfe)
SKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPV	Soziale Pflegeversicherung
StaBA	Statistisches Bundesamt
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
UHG	Unterhaltsgeld
USA	United States of America
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
WBG	Wachstums- und Beschäftigungsgesetz
WFG	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz
WoBauG	Wohnbaugesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

# 1 Einleitung: Sozialpolitik als Gegenstand der Politikfeldanalyse

*Renate Reiter*

Die Sozialpolitik mit ihren unterschiedlichen Regelungsfeldern (u. a. Verteilung von Einkommen und Vermögen, soziale Grundsicherung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Gesundheit, Pflege, Familie, Alterssicherung) ist seit dem 19. Jahrhundert ein zentraler Tätigkeitsbereich des modernen Nationalstaates (Leibfried/Zürn 2006: 30). Dieser greift als Sozial- oder Wohlfahrtsstaat<sup>1</sup> mit Instrumenten der regulativen sowie prozessorientiert regulierenden, (re-) distributiven und informationellen Politik ordnend, ausgleichend und steuernd in marktwirtschaftliche und gesellschaftliche Interaktion ein (vgl. Bäcker et al. 2008: 47). Im Einzelnen zählen zu den spezifisch sozialpolitischen Instrumenten dabei: formale Regeln (gesetzliche Ge- und Verbote, formale soziale Rechte); finanzielle Leistungen (individuelle soziale Transferleistungen, Investitionen, z. B. in soziale Infrastruktur); Sachleistungen und soziale Dienstleistungen, die im regulativ festgelegten Bedarfsfall die soziale Situation von Einzelnen oder Gruppen verbessern sollen; staatliche Rahmenregelungen zur Organisation der Selbstverwaltung in einzelnen sozialpolitischen Feldern (z. B. Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik); statistische Erhebungen, Berichtssysteme, Informations- und Aufklärungskampagnen mit dem Ziel, über soziale und gesundheitliche Risiken aufzuklären und zu individuellem oder kollektivem Präventionsverhalten anzuregen (vgl. ebd.). Mit Hilfe dieser Mittel trifft die Sozialpolitik Maßnahmen, um den Schutz des Einzelnen oder gesellschaftlicher Gruppen vor bestimmten Lebensrisiken (Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit etc.) zu gewährleisten, um die „Beschäftigungsfähigkeit“ und die „qualifikatorische Leistungsfähigkeit“ der Bevölkerung zu erhalten und zu fördern, um den „sozialen Frieden“ zu sichern (ebd.: 49) und um die soziale Integrationsfähigkeit der Gesellschaft zu erhalten und zu verbessern.

In Deutschland nahm die staatliche Sozialpolitik, anknüpfend an die bis ins Mittelalter zurückreichenden Ansätze der überwiegend kirchlich und teils städtisch organisierten Hilfe für Bedürftige und Kranke, ihren Anfang im Kaiserreich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Hier stellen die Bismarcksche Sozialgesetzgebung und der Erlass des *Gesetzes betreffend die*

Teilfelder, Ziele, Instrumente und Inhalte von Sozialpolitik

Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland

<sup>1</sup>

In der deutschen Sozialstaatsforschung ist die Frage kontrovers diskutiert worden, ob der vor allem im deutschsprachigen Forschungskontext verbreitete Begriff „Sozialstaat“ und der im internationalen Kontext geläufigere Begriff „Wohlfahrtsstaat“ (vgl. Schmidt 2006: 9) dasselbe bezeichnen oder aber, ob sie Unterschiedliches meinen und daher im wissenschaftlichen Diskurs getrennt behandelt und verwendet werden sollten (vgl. Butterwegge 2012: 16-22). Umstritten und bis dato ungeklärt ist u. a., welcher der beiden Begriffe auf das umfassendere Konzept verweist (ebd.). Angesichts des grundlegenden Wandels, den der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat seit den 1970er Jahren in allen westlichen Industrieländern erfahren hat, teils auch mit der Folge von Annäherungen sozialer Sicherungsmechanismen über Staatengrenzen hinweg, verschwimmen die vielfach ohnehin nicht eindeutigen und mitunter bemüht wirkenden begrifflichen Grenzziehungen heute mehr denn je. Hier werden die Begriffe „Sozialstaat“ und „Wohlfahrtsstaat“ daher als wechselseitig austauschbar verwendet.

*Errichtung der Krankenversicherung für Arbeiter* im Juni 1883 den Anfangspunkt dar. Die Weimarer Republik baute den Sozialstaat aus (z. B. durch Errichtung der Arbeitslosenversicherung 1927), nachdem bereits 1913<sup>2</sup>, noch zu Zeiten des Kaiserreichs, mit der Reichsversicherungsordnung (RVO) erstmals eine einheitliche gesetzliche Grundlage für das Tätigwerden des Sozialstaates auf unterschiedlichen Feldern (gesetzliche Kranken-, Unfall-, Rentenversicherung) geschaffen worden war. In der Bundesrepublik Deutschland bildete die Sozialpolitik von Beginn an einen zentralen staatlichen Tätigkeitsbereich. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes schrieben die Sozialstaatlichkeit in Art. 20 (in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG) und Art. 28 als ein grundlegendes, unabänderliches Strukturprinzip fest. Verwaltungsorganisatorisch schlug sich dies etwa darin nieder, dass die Sozialpolitik (meist in enger ausdrücklicher Verknüpfung mit ihrem Kerneingriffsfeld „Arbeit“) auf der Bundesebene vom Bestehen der Bundesrepublik an ein fester Bestandteil der staatlichen Ministerialbürokratie war. Im ersten Kabinett von Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) waren ab 1949 zwei Ministerien für sozialpolitische Aufgaben zuständig (das Bundesministerium für Arbeit und das Bundesministerium für Wohnungsbau). Ein namentlich für „Soziales“ zuständiges Bundesministerium existiert seit 1957, zunächst als „Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung“, zwischenzeitlich (von 2002 bis 2005) als „Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung“ und seit 2005 wiederum als „Bundesministerium für Arbeit und Soziales“. Außerdem zählten ab 1953 bis heute auch die Bereiche „Familie“ und „Gesundheit“ regelmäßig zu den ausdrücklichen Aufgabenbereichen der Bundeskabinette.

Wissenschaftliche Befassung mit der Sozialpolitik

Gemessen an dem frühen Zeitpunkt, zu dem der Staat in Deutschland sozialpolitisch tätig wurde, begann die Politikwissenschaft hierzulande erst spät, sich für Sozialpolitik zu interessieren. Zwar reicht die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Gegenstand bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück, die Sozialpolitikforschung war dabei allerdings als ein Teilgebiet der „Staatswissenschaften“ von der Ökonomie, der Staatsrechtslehre und später auch der Soziologie besetzt<sup>3</sup>. Die Politikwissenschaft, die sich in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg als eigenständige wissenschaftliche Disziplin neu formierte, wandte sich der Sozialpolitik dagegen erst ab den späten 1970er und frühen 1980er Jahren zu. Sie knüpfte an die frühe staatswissenschaftliche „Staatstätigkeitsforschung“ an (vgl. Schmidt 1993) und begann zugleich, deren Forschungsperspektive um die Frage nach den Gründen für das Zustandekommen bestimmter politischer Entscheidungen zu erweitern. In der Tat fällt der Zeitraum, in dem sich die Politikwissenschaft in Deutschland der Sozialpolitik verstärkt als Forschungsgegenstand annahm, mit einer Phase zusammen, in der sich innerhalb des Fachs eine neue Teildisziplin etablierte, nämlich die Politikfeldanalyse als

<sup>2</sup> Jahr des Inkrafttretens.

<sup>3</sup> Bereits 1873 gründeten mehrere reformorientierte Nationalökonominnen, darunter Gustav von Schmoller und Adolf Wagner, in Eisenach den „Verein für Socialpolitik“, dessen Mitglieder fortan durch wissenschaftliche Beiträge und Analysen die Entwicklung und Reform des jungen Sozialstaates zunächst im deutschen Kaiserreich und sodann in der Weimarer Republik maßgeblich beeinflussten (Kaufmann 2003: 49-75).

die auf die Erklärung von Politikgehalten (*Policies*) gerichtete Forschungsdisziplin (Blum/Schubert 2009: 25-31; 2013).

Das hier vorliegende Lehrbuch führt in das Studium der Sozialpolitik in Deutschland ein. Es zeichnet sich dabei durch seine politikfeldanalytische Perspektive auf diesen Gegenstand aus. Mit dieser Perspektive hebt sich das Buch von den zahlreichen Lehrbüchern ab, die den Studierenden des Sozialstaats und der Sozialpolitik in Deutschland gegenwärtig zur Verfügung stehen (vgl. u. a. Lampert/Althammer 2007; Bäcker et al. 2008; Butterwegge 2012; Frevel/Dietz 2008; Boeckh/Huster/Benz 2011; Opielka 2008). Der spezifischen Perspektive der Politikfeldanalyse entsprechend (Reiter/Töller 2014) erläutere ich nachfolgend den zu analysierenden Gegenstand (abhängige Variable<sup>4</sup>) dieses Lehrbuches, führe in einschlägige Theorieansätze der Politikfeldanalyse zur Untersuchung des Sozialstaates und der Sozialpolitik ein und lege knapp den Aufbau des Buches dar.

Ziele dieses Buches – politikfeldanalytische Perspektive auf Sozialpolitik

## 1.1 Wandel der Sozialpolitik als zu erklärendes Phänomen

Die Politikfeldanalyse ist eine vergleichsweise junge Teildisziplin der Politikwissenschaft, deren Wurzeln in der US-amerikanischen *Policy*-Forschung (*Public Policy*, *Policy Analysis*) liegen (Blum/Schubert 2009, 2011; Schneider/Janning 2006: 18-27). Ihr Interesse gilt nicht vorrangig dem politischen Institutionensystem und politischen Strukturen (*Polity*). Auch gilt es nicht den Interaktionsprozessen zwischen politischen Akteuren (*Politics*). Vielmehr stellt die Politikfeldanalyse die Inhalte von Politik (*Policies*) in den Mittelpunkt wissenschaftlicher Untersuchung. Der Blick richtet sich zuallererst auf das materiell-inhaltliche Ergebnis (*Output*) politischer Entscheidungen, etwa in Form von Gesetzen oder Regelungen eines bestimmten Sachverhalts oder einer bestimmten Materie, wie z. B. die soziale Grundversicherung. Darüber hinaus blickt die Politikfeldanalyse auch auf die Wirkungen (*Outcome*) von *Policies*, z. B. darauf, ob bestimmte gesetzliche Regelungen oder Maßnahmen die (Re-) Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verbessern. In den Worten eines der Begründer der *Policy*-Forschung, *Thomas Dye*, geht es darum, zu analysieren, „what governments do, why they do it, and what difference it makes“ (1978: 3).

Politikfeldanalyse

Dass sich die Politikwissenschaft zunächst in den USA und sodann auch in Deutschland ab den 1970er Jahren verstärkt für die Inhalte von Regierungsentscheidungen oder, allgemeiner, für öffentliche Politikentscheidungen und die Erklärung ihres Zustandekommens interessierte, hing nicht zuletzt mit der Beobachtung von *Policy*-Wandel zusammen (Heclo 1974; Hall 1993). Dabei befruchteten insbesondere die in diesem Zeitraum im Anschluss an die Ölkrise von 1973 und 1979 in den meisten westlichen Industriestaaten einsetzenden Veränderungen der Sozial- und Wirtschaftspolitiken das Inte-

(Sozialpolitischer) Wandel als Gegenstand der Politikwissenschaft

<sup>4</sup>

Als *abhängige Variable* wird das zu erklärende Phänomen bezeichnet. Es ist abhängig von kausal wirkenden Faktoren, den sogenannten *unabhängigen Variablen*. Was man sich als verallgemeinerbare Wirkungskette zwischen beiden vorstellt, wird als *kausaler Mechanismus* bezeichnet (Mayntz 2009 [2005]: 103-106).

resse der Politikwissenschaft am Wandel. Für die Policy-Forschung ist Wandel seither zu einem zentralen Untersuchungsgegenstand geworden, und dies gilt ganz besonders für die (vergleichende) Sozialpolitikforschung. Hier ist das Phänomen des Wandels mittlerweile angesichts des Um- oder auch des Rückbaus („retrenchment“) des Wohlfahrtsstaates in praktisch allen „wohlhabenden“ („affluent“) westlichen Demokratien seit Ende der 1970er Jahre (Pierson 2001a: 1; vgl. Hemerijck 2013: 118-151) zum vorrangigen Erklärungsobjekt politikfeldanalytischer Studien erhoben worden.<sup>5</sup> Zur Untersuchung des Wandels gehört mit Blick auf Deutschland auch die Untersuchung des lange Zeit ausgebliebenen Wandels. So wurde Deutschland als typisches Beispiel eines konservativen Wohlfahrtsstaates Bismarckscher Prägung (Sozialversicherungssystem) bis weit in die 1990er Jahre hinein eine geringe Reformfähigkeit nachgesagt („frozen welfare state landscape“; Esping-Andersen 1996: 24).<sup>6</sup>

Formen des sozialpolitischen Wandels

Grundsätzlich ist jede politische Entscheidung mit Wandel verbunden, insofern, als sie einen Zustand ohne Regelung beendet oder wieder herstellt, oder eine bestehende Regelung (manchmal auch nur symbolisch) inhaltlich verändert (Capano/Howlett 2009). Für die Untersuchung von Policy-Wandel ist diese Feststellung allerdings weder theoretisch noch analytisch-praktisch befriedigend. Dabei ist gerade in der (vergleichenden) Wohlfahrtsstaats- und Sozialpolitikforschung bislang kontrovers, welches Phänomen genau eigentlich untersucht und erklärt werden soll, wenn es um „Wandel“ geht (vgl. Pierson 2001c: 419-427; Esping-Andersen 1999; Bonoli 2006; Ellison 2006):

- Einsparungen bei den Staats- und damit auch Sozialstaatsausgaben („cost containment“)?
- Der Abbau bestimmter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und die Erhöhung des Drucks zur Erwerbsarbeit auf den Einzelnen („recommodification“)?
- Die Veränderung bestimmter Instrumente wohlfahrtsstaatlicher Politik (sozialstaatliche Programme, finanzielle Transferleistungen etc.) im Lichte neuer sozialpolitischer Anforderungen („recalibration“)?
- Die Etablierung völlig neuer Policies und Instrumente in Reaktion auf „neue soziale Risiken“ oder Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates, wie z. B. ‚neue Armut‘ oder das gewandelte Bild der Familie oder gewandelte Geschlechterrollen?
- Das Aufkommen neuer oder veränderter Ideen, z. B. ein neues Solidaritätsverständnis oder die Idee von mehr Eigenverantwortung des Einzelnen für seine soziale Lage?

<sup>5</sup>

Vgl. unter zahlreichen anderen Studien: Bonoli/George et al. 2000; Beiträge in Pierson 2001b; Beiträge in Leibfried 2001; Castles 2001; Allan/Scruggs 2004; Beiträge in Scharpf/Schmidt 2000; Beiträge in Palier/Martin 2008; Trampusch 2009; Häusermann 2010; Beiträge in Weishaupt et al. 2013; Morel et al. 2014; Obinger/Starke 2014.

<sup>6</sup>

Gemeint ist hier die ehemalige Bundesrepublik Deutschland oder Westdeutschland. Die Sozialpolitik in der DDR wird in diesem Buch nicht behandelt.