

Jürgen Boeckh · Ernst-Ulrich Huster  
Benjamin Benz

# Sozialpolitik in Deutschland

Eine systematische Einführung

2., aktualisierte Auflage

# LEHRBUCH



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Jürgen Boeckh · Ernst-Ulrich Huster · Benjamin Benz  
Sozialpolitik in Deutschland

Jürgen Boeckh  
Ernst-Ulrich Huster  
Benjamin Benz

# Sozialpolitik in Deutschland

Eine systematische  
Einführung

2., aktualisierte Auflage



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2004  
2. Auflage Oktober 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von  
Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier  
Printed in Germany

ISBN-10 3-531-15248-3

ISBN-13 978-3-531-15248-6

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	17
1. Einleitung: Legitimation und Delegitimation des Sozialstaats in der aktuellen politischen Kontroverse .....	19
2. Historische Phasen der Sozialpolitik in Deutschland .....	25
2.1 Sozialordnung im Übergang zwischen Feudalstruktur und frühbürgerlicher Gesellschaft .....	25
2.2 Aufbau des konservativen Sozialstaats in Deutschland (1881-1927) .....	62
2.3 Der völkische ‚Sozialstaat‘ (1933-1945) .....	84
2.4 Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft .....	88
2.5 Strukturwandel, Europäisierung, globale Wirtschaftsverflechtung: Ansätze neoliberaler Neubestimmung von Sozialpolitik .....	132
2.6 Sozialpolitik im europäischen Mehr-Ebenen-Sozialstaat (1980er Jahre bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts) .....	144
3. Sozialpolitik in Deutschland: Problemlagen, Lösungen und Perspektiven .....	157
3.1 Grundlagen der Sozialpolitik .....	158
3.2. Das Sozialleistungssystem im Überblick .....	184
3.3. Problemlagen und Lösungen .....	196

3.4	Wirkungen der Sozialpolitik .....	378
3.5	Lösungen, Defizite, Trends .....	400
4.	<b>Sozialpolitik im Sozialraum Europa .....</b>	<b>401</b>
4.1	Sozialpolitik auf internationaler Ebene .....	401
4.2	Triebkräfte und Widerstände einer Sozialpolitik der Europäischen Union .....	404
4.3	Phasen, Themenfelder und Handlungsoptionen der Sozialpolitik auf europäischer Ebene .....	419
4.4	Europäisches Sozialmodell oder Sozialstaat Europa? .....	457
5.	<b>Sozialpolitik im Sozialstaat: Zum theoretischen Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und sozialpolitischer Intervention .....</b>	<b>461</b>
5.1	Grenzen des Sozialstaats – ein Topos in der sozialen Auseinandersetzung .....	461
5.2	Interessenantagonismus und soziale Integration im demokratischen Sozialstaat .....	463
5.3	Entgrenzung des Sozialraums .....	477
5.4	Strukturelemente sozialstaatlicher Politik .....	482
5.5	Friedenspolitik – „nach innen und nach außen“: Sozialpolitik im Sozialstaat .....	484
	Literatur .....	489
	Die Autoren .....	511
	Personen- und Sachregister .....	513

# Inhalt

Vorwort .....	17
1. Einleitung: Legitimation und Delegitimation des Sozialstaats in der aktuellen politischen Kontroverse .....	19
2. Historische Phasen der Sozialpolitik in Deutschland .....	25
2.1 Sozialordnung im Übergang zwischen Feudalstruktur und frühbürgerlicher Gesellschaft .....	25
<i>Bettelordnungen in deutschen Städten</i> .....	28
<i>Reformation in Deutschland im 16. Jahrhundert</i> .....	31
<i>Fortexistenz feudaler Sicherungssysteme in Deutschland</i> .....	37
<i>Der Durchbruch zur privatkapitalistischen Arbeit</i> .....	38
<i>Freie und kommunale Armenfürsorge im Übergang zum Industriestaat Deutschland</i> .....	44
<i>Trennung von Armen- und Arbeiterpolitik</i> .....	55
2.2 Aufbau des konservativen Sozialstaats in Deutschland (1881-1927) .....	62
<i>Phasen der Reichsgründung in Deutschland</i> .....	62
<i>Die Politik der „inneren Reichsgründung“:</i>	
<i>Der Sozialstaat Bismarcks</i> .....	63
<i>Vom Kaiserreich zur Republik</i> .....	70
<i>Konsolidierung und Ausbau des Sozialstaats in der Weimarer Republik</i> .....	72
<i>Grenzen der Sozialpolitik oder Grenzen des Sozialstaats?</i> .....	82
2.3 Der völkische ‚Sozialstaat‘ (1933-1945) .....	84

2.4	Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft .....	88
	<i>Besatzungsherrschaft und Kriegsfolgen</i> .....	88
	<i>Neuanfang kommunaler und Landespolitik</i> .....	92
	<i>Staatsgründung in Westdeutschland</i> .....	96
	<i>Das Sozialstaatspostulat ...</i> .....	97
	<i>... und die Soziale Marktwirtschaft</i> .....	101
	<i>Reform oder Wiedererrichtung?</i> .....	106
	<i>Vor der großen Sozialreform</i> .....	109
	<i>Die Sozialreform</i> .....	117
	<i>Mit Keynes aus der ersten Nachkriegskrise</i> .....	120
	<i>Politik der inneren Reformen</i> .....	124
2.5	Strukturwandel, Europäisierung, globale Wirtschaftsverflechtung: Ansätze neoliberaler Neubestimmung von Sozialpolitik .....	132
	<i>Änderung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen</i> .....	132
	<i>Stop and go</i> .....	135
	<i>Herstellung der deutschen Einheit</i> .....	138
	<i>Exkurs: Sozialpolitik in der DDR</i> .....	138
2.6	Sozialpolitik im europäischen Mehr-Ebenen-Sozialstaat (1980er Jahre bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts) .....	144
	<i>Ansätze einer europäischen Sozialpolitik</i> .....	144
	<i>Rot-Grün 1998 – 2005: “Wir wollen nicht alles anders, aber vieles besser machen!”</i> .....	146
	<i>Melange aus Veränderungswille und Sicherung sozialer Rechte: Die zweite Große Koalition seit 2005</i> .....	150
3.	Sozialpolitik in Deutschland: Problemlagen, Lösungen und Perspektiven .....	157
3.1	Grundlagen der Sozialpolitik .....	158
3.1.1	Grundnormen der Sozialpolitik: Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität .....	158
	<i>Eigenverantwortung: Leistungsgerechtigkeit auf der Grundlage annähernd gleicher Eigentumsverteilung</i> .....	159
	<i>Solidarität: Solidarische Gerechtigkeit auf der Grundlage gleicher Rechte an Sozialeigentum/ Sozialversicherungseigentum</i> .....	160



	<i>Subsidiarität: Vorleistungsfreie Gerechtigkeit auf der Grundlage nicht vorhandener Eigentumsrechte .....</i>	161
	<i>Amalgam im sozialen Sicherungssystem in Deutschland .....</i>	163
3.1.2	Rahmenbedingungen der Sozialpolitik .....	165
	<i>Ökonomisierung unter dem Dilemma des Steuerstaats.....</i>	165
	<i>Demografie .....</i>	168
	<i>Sozialraum Europa .....</i>	172
3.1.3	Instrumente und allgemeine Prinzipien .....	173
	<i>Versicherung, Versorgung, Fürsorge .....</i>	174
	<i>Geldleistungen, Sachleistungen und Dienstleistungen ....</i>	176
	<i>Äquivalenzprinzip und Solidarprinzip .....</i>	177
	<i>Verrechtlichung – Privatisierung: Politisierung und Entpolitisierung .....</i>	178
	<i>Kausalität und Finalität .....</i>	180
3.1.4	Funktionen der Sozialpolitik: Kompensation, Konstitution und Prävention .....	181
3.2.	Das Sozialleistungssystem im Überblick .....	184
	<i>Leistungen nach Institutionen .....</i>	185
	<i>Leistungen nach Funktionen .....</i>	188
	<i>Finanzierung .....</i>	190
	<i>Organisation und Träger.....</i>	192
3.3.	Problemlagen und Lösungen .....	196
3.3.1	Arbeit und Arbeitsschutz .....	197
a.	Systematischer Stellenwert von Arbeit .....	197
b.	Beschäftigungspolitische Herausforderungen und Zielsetzungen .....	202
	<i>Theoretische Schulen im Widerstreit: Ursachen von Unterbeschäftigung .....</i>	202
	<i>Beschäftigungspolitische Strategien .....</i>	205
c.	Zielsetzungen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ....	212
	<i>Formen und Ausmaß der Arbeitslosigkeit .....</i>	212
	<i>Regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit .....</i>	216
	<i>Wandel der Beschäftigungsformen .....</i>	217
	Strukturen der Arbeitslosigkeit – Problemgruppen am Arbeitsmarkt.....	218
	<i>Kosten der Arbeitslosigkeit .....</i>	223

	<i>Felder und Leistungen der Arbeitsmarktpolitik:</i>	
	<i>Die Gesetzliche Arbeitslosenversicherung</i>	
	<i>(Sozialgesetzbuch III Arbeitsförderungsgesetz) .....</i>	224
	<i>Aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB III: Arbeitsförderung</i>	226
	<i>Aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB II: Grundsicherung</i>	
	<i>für Arbeitssuchende .....</i>	229
	<i>Lohnersatzleistungen als passive Arbeitsmarktpolitik</i>	
	<i>nach SGB III und SGB II .....</i>	231
	<i>Sonderregelungen für Menschen mit Behinderungen .....</i>	236
	<i>„Fördern und Fordern“ - Neue Steuerung am</i>	
	<i>Arbeitsmarkt? .....</i>	237
	<i>Arbeitsmarktpolitik auf europäischer Ebene .....</i>	243
	<i>Regionale und kommunale Arbeitsmarktpolitik .....</i>	244
d.	<i>Krise der Erwerbsgesellschaft? .....</i>	245
e.	<i>Schutz der Arbeitskraft: .....</i>	250
	<i>Arbeitsschutz .....</i>	250
	<i>Die Gesetzliche Unfallversicherung (SGB VII) .....</i>	250
	<i>Das Leistungsspektrum der Gesetzlichen</i>	
	<i>Unfallversicherung .....</i>	252
3.3.2	<i>Einkommen und Verteilung .....</i>	254
a.	<i>Systematischer Stellenwert von Einkommen und</i>	
	<i>Verteilung .....</i>	254
b.	<i>Instrumente von Einkommens- und</i>	
	<i>Umverteilungspolitik in Deutschland .....</i>	256
	<i>Die Rolle der Tarifpolitik .....</i>	256
	<i>Sozialpolitik als Einkommensumverteilungspolitik:</i>	
	<i>Steuerpolitik und Sozialtransfers .....</i>	257
	<i>Allgemeine sozialpolitische Folgewirkungen der</i>	
	<i>Einkommensdifferenzierung .....</i>	260
c.	<i>Verteilung in Deutschland: Prozesse und Ergebnisse .....</i>	262
	<i>Einkommen und soziale Ausgrenzung .....</i>	262
	<i>Funktionelle und personelle Einkommensverteilung .....</i>	265
	<i>Ökonomie der Armut – Zum Ausmaß sozialer</i>	
	<i>Ausgrenzung .....</i>	273
d.	<i>Die Mindestsicherungssysteme in Deutschland .....</i>	279
	<i>Das steuerrechtliche Existenzminimum .....</i>	281
	<i>Die Sozialhilfe nach SGB XII .....</i>	282
	<i>Die ‚klassische‘ Sozialhilfe – Hilfe zu Lebensunterhalt....</i>	283

	<i>Die Grundsicherung bei Alter und dauerhafter Erwerbsunfähigkeit</i> .....	284
	<i>Weitere Hilfen nach SGB XII Sozialhilfe</i> .....	285
	<i>Das Asylbewerberleistungsgesetz</i> .....	286
	<i>Das Arbeitslosengeld II/ Sozialgeld nach SGB II</i> .....	287
	<i>Zur Angemessenheit der Mindestleistungen</i> .....	288
	<i>Kostenentwicklung im SGB XII Sozialhilfe und SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende</i> .....	290
3.3.3	Familie, Haushalt und Lebensgemeinschaft .....	294
a.	Systematischer Stellenwert von Familie, Haushalt und Lebensgemeinschaft .....	294
	<i>Bedeutungswandel von Familie</i> .....	296
b.	Familienpolitik als Aufgabe der Sozialpolitik .....	300
	<i>Ehebezogene Leistungen</i> .....	300
	<i>Familien- bzw. kinderbezogene Leistungen</i> .....	302
	<i>Das SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz als System inhaltlich gezielter und zeitlich begrenzter Förderleistungen</i> .....	304
	<i>Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz</i> .....	306
	<i>Sondertatbestände in der sozialen Sicherung Alleinerziehender</i> .....	307
	<i>Kindererziehungszeiten, Erziehungsgeld und Elternzeit nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz</i> .....	309
	<i>Wohngeld und sonstige Transfers</i> .....	310
c.	Grenzen der Familienpolitik .....	311
3.3.4	Gesundheit und Pflege .....	313
a.	Systematischer Stellenwert von Gesundheit .....	313
b.	Lebenslagen und gesundheitlicher Status in Deutschland .....	315
c.	Felder und Leistungen der Gesundheitspolitik .....	319
	<i>Träger der Gesundheitssicherung</i> .....	319
	(1) Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV, SGB, V) .....	321
	<i>Träger der GKV</i> .....	322
	<i>Leistungserbringung in der GKV</i> .....	323
	(2) Die Private Krankenversicherung (PKV) .....	325
	(3) Die Gesetzliche Pflegeversicherung (GPV, SGB XI) ...	327
	<i>Ziele und Leistungsspektrum der GPV</i> .....	328
	<i>Finanzierung der GPV</i> .....	331
	<i>Systematische Probleme und Perspektiven der GPV</i> .....	331

d.	Reform- und politischer Handlungsbedarf im Gesundheitswesen .....	334
	<i>Kostenentwicklung im Gesundheitswesen .....</i>	334
	<i>Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens .....</i>	337
	<i>Strukturelle Probleme im Gesundheitswesen .....</i>	338
	<i>Die Kostendämpfungsgesetze im Gesundheitswesen .....</i>	340
	<i>Bürgerversicherung oder Kopfpauschale: Reformkonzepte für die Zukunft .....</i>	343
3.3.5	Alter und Alterssicherung .....	345
a.	Systematischer Stellenwert von Alter und Alterssicherung .....	345
	<i>Altersaufbau der Bevölkerung .....</i>	349
b.	Säulen der Alterssicherung .....	351
	<i>Die Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI) .....</i>	354
	<i>Leistungsspektrum der Gesetzlichen Rentenversicherung ..</i>	355
	<i>Rentenberechnung .....</i>	361
	<i>Altersvermögensgesetz von 2001 (Riester-Rente) .....</i>	363
	<i>Soziale Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII GsiG) .....</i>	365
c.	Alterssicherung und Lebenslage .....	367
d.	Ursachen der Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung .....	372
	<i>Alterssicherung zwischen Generationenvertrag und Generationenkonflikt .....</i>	374
3.4	Wirkungen der Sozialpolitik .....	378
3.4.1	Gestaltung des konstitutiven Zusammenhangs zwischen Erwerbsarbeit und dem System der sozialen Sicherung ...	379
3.4.2	Verteilungswirkung der Sozialpolitik .....	381
a.	Vorstellungen von Gerechtigkeit .....	382
	<i>Normativ .....</i>	382
	<i>Prozedural .....</i>	383
	<i>Norm und Prozess: Chancengleichheit, Partizipation und soziale Mobilität als Ausdruck sozialer Gerechtigkeit .....</i>	384
b.	Ebenen der Umverteilung .....	385
	<i>Interpersonelle Umverteilung .....</i>	385
	<i>Intergenerative Umverteilung .....</i>	386
	<i>Immaterielle Umverteilung .....</i>	387
c.	Ergebnisse von Umverteilung .....	387

Inhalt	13
3.4.3	Rollenzuweisung der Geschlechter ..... 391
3.4.4	Soziale Ausgrenzung und Eingrenzung ..... 394
3.4.5	Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ..... 397
3.5	Lösungen, Defizite, Trends ..... 400
4.	Sozialpolitik im Sozialraum Europa ..... 401
4.1	Sozialpolitik auf internationaler Ebene ..... 401
4.2	Triebkräfte und Widerstände einer Sozialpolitik der Europäischen Union ..... 404
	<i>Freihandelszone oder Politische Union – Grundkonflikt um die soziale Zielbestimmung des Integrationsprozesses</i> ..... 405
4.2.1	Europäisierung von Kontextbedingungen der Sozialpolitik: Wirtschafts- und Währungspolitik ..... 406
4.2.2	Europäisierung von Steuer-, Lohn- und Sozialpolitik?..... 409
	<i>Hintergrund von EU-Sozialpolitik: unterschiedliche nationale Sozialordnungen</i> ..... 410
	<i>Sozialpolitik im ‚liberalen Sockelstaat‘</i> ..... 411
	<i>Sozialpolitik im ‚konservativen Statusstaat‘</i> ..... 412
	<i>Sozialpolitik im ‚sozialdemokratischen Vollbeschäftigungsstaat‘</i> ..... 413
	<i>Sozialpolitik in den südeuropäischen und mittelosteuropäischen Staaten</i> ..... 414
	<i>Konvergenz im Wettbewerb</i> ..... 415
4.3	Phasen, Themenfelder und Handlungsoptionen der Sozialpolitik auf europäischer Ebene ..... 419
4.3.1	Phasen gemeinschaftlicher Sozialpolitik ..... 419
	<i>Die Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft</i> ..... 421
	<i>Die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer</i> ..... 423
	<i>Vom Gedanken einer Europäischen Sozialunion zur Phase stagnierender Integration</i> ..... 424
	<i>Binnenmarkt und soziale Mindeststandards – Die Ära Jacques Delors</i> ..... 425
	<i>Die Offene Methode der Koordination in der Wirtschafts- und Währungsunion</i> ..... 429
	<i>Ausblick: Europäische Verfassung</i> ..... 438

4.3.2	Themenfelder gemeinschaftlicher Sozialpolitik .....	439
	<i>Gleichstellung der Geschlechter</i> .....	439
	<i>Freizügigkeit der Arbeitnehmer</i> .....	440
	<i>Arbeits- und Gesundheitsschutz für Arbeitnehmer</i> .....	441
	<i>Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung</i> .....	442
	<i>Systeme der sozialen Sicherheit und des Sozialschutzes ..</i>	445
	<i>Soziale Dienste</i> .....	451
4.3.3	Handlungsoptionen gemeinschaftlicher Sozialpolitik .....	453
	<i>Information</i> .....	454
	<i>Recht</i> .....	455
	<i>Geld</i> .....	456
	<i>Zielvereinbarungen</i> .....	456
4.4	Europäisches Sozialmodell oder Sozialstaat Europa? .....	457
5.	Sozialpolitik im Sozialstaat: Zum theoretischen Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und sozialpolitischer Intervention .....	461
5.1	Grenzen des Sozialstaats – ein Topos in der sozialen Auseinandersetzung .....	461
5.2	Interessenantagonismus und soziale Integration im demokratischen Sozialstaat .....	463
a.	Zur Reformulierung antagonistischer Klasseninteressen .....	464
	<i>Das neoliberale Dogma: Soziale Ungleichheit als Movens wirtschaftlichen Wachstums</i> .....	464
	<i>Autonome Interessenwahrnehmung gegen „Sozialstaatsillusion“</i> .....	467
b.	Integrationsgebot im Klassenstaat .....	468
	<i>Sozialer Ausgleich zwischen reformorientierter Arbeiterbewegung und besitzbürgerlichen Interessen: Max Weber, Hermann Heller und Ralf Dahrendorf</i> .....	469
	<i>Grundlegung sachrationaler Reformpolitik</i> .....	472
	<i>Ziviles Engagement: Forderungen nach einem ‚neuen Gesellschaftsvertrag‘</i> .....	474
5.3	Entgrenzung des Sozialraums .....	477

Inhalt	15
5.4 Strukturelemente sozialstaatlicher Politik .....	482
5.5 Friedenspolitik – „nach innen und nach außen“: Sozialpolitik im Sozialstaat .....	484
Literatur .....	489
Die Autoren .....	511
Personen- und Sachregister .....	513