

Bäcker | Boeckh | Huster

Der Sozialstaat in Deutschland

STAATSVERSTÄNDNISSE



Nomos

Wissenschaftlicher Beirat:

Andreas Anter, Erfurt

Horst Bredekamp, Berlin

Norbert Campagna, Luxemburg

Oliver Hidalgo, Passau

Sebastian Huhnholz, Hannover

Florian Meinel, Göttingen

Herfried Münkler, Berlin

Henning Ottmann, München

Walter Pauly, Jena

Wolfram Pyta, Stuttgart

Volker Reinhardt, Fribourg

Peter Schröder, London

Kazuhiro Takii, Kyoto

Pedro Hermilio Villas Bôas Castelo Branco, Rio de Janeiro

Loïc Wacquant, Berkeley

Barbara Zehnpfennig, Passau

Moshe Zimmermann, Jerusalem

Staatsverständnisse | Understanding the State

herausgegeben von

Rüdiger Voigt

Band 175

Gerhard Bäcker | Jürgen Boeckh
Ernst-Ulrich Huster

Der Sozialstaat in Deutschland



Nomos

© Titelbild: AdobeStock

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

ISBN 978-3-7560-0034-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-3613-8 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Editorial

Das Staatsverständnis hat sich im Laufe der Jahrhunderte immer wieder grundlegend gewandelt. Wir sind Zeugen einer Entwicklung, an deren Ende die Auflösung der uns bekannten Form des territorial definierten Nationalstaates zu stehen scheint. Denn die Globalisierung führt nicht nur zu ökonomischen und technischen Veränderungen, sondern sie hat vor allem auch Auswirkungen auf die Staatlichkeit. Ob die „Entgrenzung der Staatenwelt“ jemals zu einem Weltstaat führen wird, ist allerdings zweifelhaft. Umso interessanter sind die Theorien früherer und heutiger Staatsdenker, deren Modelle und Theorien, aber auch Utopien, uns Einblick in den Prozess der Entstehung und des Wandels von Staatsverständnissen geben.

Auf die Staatsideen von Platon und Aristoteles, auf denen alle Überlegungen über den Staat basieren, wird unter dem Leitthema „Wiederaneignung der Klassiker“ immer wieder zurückzukommen sein. Der Schwerpunkt der in der Reihe *Staatsverständnisse* veröffentlichten Arbeiten liegt allerdings auf den neuzeitlichen Ideen vom Staat. Dieses Spektrum reicht von dem Altmeister *Niccolò Machiavelli*, der wie kein Anderer den engen Zusammenhang zwischen Staatstheorie und Staatspraxis verkörpert, über *Thomas Hobbes*, den Vater des Leviathan, bis hin zu *Karl Marx*, den sicher einflussreichsten Staatsdenker der Neuzeit, und schließlich zu den zeitgenössischen Staatstheoretikern.

Nicht nur die Verfälschung der Marxschen Ideen zu einer marxistischen Ideologie, die einen repressiven Staatsapparat rechtfertigen sollte, macht deutlich, dass Theorie und Praxis des Staates nicht auf Dauer voneinander zu trennen sind. Auch die Verstrickung Carl Schmitts in die nationalsozialistischen Machenschaften, die heute sein Bild als führender Staatsdenker seiner Epoche trüben, weisen in diese Richtung. Auf eine Analyse moderner Staatspraxis kann daher in diesem Zusammenhang nicht verzichtet werden.

Was ergibt sich daraus für ein zeitgemäßes Verständnis des Staates im Sinne einer modernen Staatswissenschaft? Die Reihe *Staatsverständnisse* richtet sich mit dieser Fragestellung nicht nur an (politische) Philosophen und Philosophinnen, sondern auch an Geistes- und Sozialwissenschaftler bzw. -wissenschaftlerinnen. In den Beiträgen wird daher zum einen der Anschluss an den allgemeinen Diskurs hergestellt, zum anderen werden die wissenschaftlichen Erkenntnisse in klarer und aussagekräftiger Sprache – mit dem Mut zur Pointierung – vorgetragen. Auf diese Weise wird der Leser/die Leserin direkt mit dem Problem konfrontiert, den Staat zu verstehen.

Prof. Dr. Rüdiger Voigt

Editorial – Understanding the State

Throughout the course of history, our understanding of the state has fundamentally changed time and again. It appears as though we are witnessing a development which will culminate in the dissolution of the territorially defined nation state as we know it, for globalisation is not only leading to changes in the economy and technology, but also, and above all, affects statehood. It is doubtful, however, whether the erosion of borders worldwide will lead to a global state, but what is perhaps of greater interest are the ideas of state theorists, whose models, theories and utopias offer us an insight into how different understandings of the state have emerged and changed, processes which neither began with globalisation, nor will end with it.

When researchers concentrate on reappropriating traditional ideas about the state, it is inevitable that they will continuously return to those of Plato and Aristotle, upon which all reflections on the state are based. However, the works published in this series focus on more contemporary ideas about the state, whose spectrum ranges from those of the doyen *Niccolò Machiavelli*, who embodies the close connection between the theory and practice of the state more than any other thinker, to those of *Thomas Hobbes*, the creator of *Leviathan*, those of *Karl Marx*, who is without doubt the most influential modern state theorist, those of the Weimar state theorists *Carl Schmitt*, *Hans Kelsen* and *Hermann Heller*, and finally to those of contemporary theorists.

Not only does the corruption of Marx's ideas into a Marxist ideology intended to justify a repressive state underline the fact that state theory and practice cannot be permanently regarded as two separate entities, but so does Carl Schmitt's involvement in the manipulation conducted by the National Socialists, which today tarnishes his image as the leading state theorist of his era. Therefore, we cannot forego analysing modern state practice.

How does all this enable modern political science to develop a contemporary understanding of the state? This series of publications does not only address this question to (political) philosophers, but also, and above all, students of humanities and social sciences. The works it contains therefore acquaint the reader with the general debate, on the one hand, and present their research findings clearly and informatively, not to mention incisively and bluntly, on the other. In this way, the reader is ushered directly into the problem of understanding the state.

Prof. Dr. Rüdiger Voigt

Der Sozialstaat in Deutschland – Eine Einleitung

In der Alltagskommunikation, keineswegs bloß bei Jüngeren, ist es inzwischen gängig, den Sozialstaat in Deutschland als nicht mehr leistungsfähig darzustellen. Die Leistungen seien nicht ausreichend, die Rente nicht sicher und überhaupt lohne die Beitragszahlung nicht (mehr), weil man später nicht ‚rausbekomme‘, was man ‚eingezahlt‘ habe! Fast jeder bzw. jede hat dazu eine Meinung. Und es folgen dann meist verschiedene Feindbilder, sei es, dass die ‚Alten‘ den ‚Jungen‘ alles wegnähmen, sei es, dass die Flüchtlinge bzw. Asylsuchenden Leistungen beziehen, obwohl sie ja nichts ‚eingezahlt‘ haben, dass die zunehmende Zahl der Singles das Leben der Verheirateten bzw. deren Kinder mitfinanzieren müssen und so weiter und so fort. Interessierte politische, aber vor allem wirtschaftliche Kreise schüren diese Debatte, sei es, dass sie damit die Interessen einer bestimmten Klientel bedienen – weniger ‚ein zahlen‘ zu müssen, dafür mehr zu bekommen –, sei es dass sie selbst private soziale Sicherheit über den Verkauf von Lebensversicherungen, Krankenversicherungen, Geldanlagen etc. betreiben und daran verdienen wollen.

Doch dieses Bild einer wachsenden Kritik am Sozialstaat ist höchst widersprüchlich und verzerrt: Wo vorher weniger Staat und mehr private Vorsorge gefordert wurden, waren in der Corona-Krise die milliardenschweren Sozialschutzpakete plötzlich nicht ausreichend genug. Nicht nur die Beschäftigten, Familien, Rentner:innen und Grundsicherungsempfänger:innen, sondern auch Freiberufler:innen, der Mittelstand und selbst DAX-Konzerne, bei denen der Ruf nach ‚weniger Staat‘ zum festen Repertoire zählt, verlangten nach ‚mehr (Sozial)Staat‘. Und wie selbstverständlich nehmen die Beschäftigten – auch die jungen – den Rechtsanspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wahr. Sie wissen nicht, dass diese Regelung, gerade im internationalen Vergleich, sehr vorbildlich und großzügig ausgestaltet ist. Sie berücksichtigen auch nicht, dass dieses Recht in den Nachkriegsjahren erbittert erkämpft werden musste. Weitere Regelungen wie das Kurzarbeitergeld, das vielen Beschäftigten den Arbeitsplatz gesichert und Unternehmen am Markt gehalten hat, ließen sich anfügen. Die Grundsicherung steht zu Recht in der Kritik – ‚staatlich verordnete Armut‘ ist sie nun aber wirklich nicht. Und keineswegs selbstverständlich ist, dass Deutschland über ein ausgebautes Gesundheitssystem verfügt, das allen Bürger:innen zur Verfügung steht. Und auch die milliardenschweren Transfers und Investitionen, die nach der Wiedervereinigung in die soziale Stabilisierung der ostdeutschen Gesellschaft und in den Umbau der Infrastruktur flossen, scheinen in vielen (sozial-)staatskritischen Diskussionen keine Rolle mehr zu spielen. Vergessen und verdrängt!

Der Sozialstaat ist nicht die Antwort auf alle Fragen, und Kritik ist nicht nur berechtigt, sondern auch notwendig, um ihn weiterzuentwickeln. Ihn aber allein defizitorientiert zu betrachten, greift zu kurz und offenbart ein wenig ausgeprägtes Geschichts-, Theorie- und Politikverständnis. Wer also über den Sozialstaat nachdenkt und über die einzelnen Felder der Sozialpolitik redet, muss immer im Blick haben, dass dieser letztlich durch die praktische Politik gestaltet wurde, zunächst im kaiserlichen Obrigkeitsstaat, dann aber vor allem in einem demokratisch aufgebauten Staatswesen. Dieser Prozess war und ist in hohem Maße interessebesetzt. Manches wurde erreicht, anderes blieb offen. Es gibt nicht *den* Sozialstaat als theoretisch ableitbaren Endzustand. *Cui bono* – wem nützt es? Jedes Argument Pro und Contra einzelner sozialstaatlicher Regelungen und der Sozialstaat insgesamt müssen sich deshalb daraufhin befragen lassen.

Richtig ist: Die Grundpfeiler des Sozialstaates sind unter deutlich anderen Voraussetzungen als heute errichtet worden, ihre Reichweite und das über sie verteilte finanzielle Volumen haben sich seitdem massiv verändert. Richtig ist auch: Dahinter stand kein am Schreibtisch entwickelter Masterplan. Gleichwohl ist ein eher residualer Sozialversicherungsstaat zu einem umfassenden Sozialstaat weiterentwickelt worden. Dieses deutet auf einen bewussten Ausbau und eine zielgerichtete Weiterentwicklung. Doch dieses ist nur die eine Seite der Medaille, auch die andere gehört zum Sozialstaat: Ungleichbehandlungen im Sozialrecht, Leistungseinbrüche und Finanzierungsprobleme etwa als Folge von Kriegen, wirtschaftlichen Krisen, sozialen und politischen Umbrüchen.

Der Kernpunkt des Sozialstaates ist die Organisation von *Solidarität* in einer Gesellschaft zwischen Menschen und deren Schicksalen, die teils Parallelen aufweisen – etwa als abhängig Beschäftigte – aber auch solchen, die höchst unterschiedliche Lebensläufe aufweisen – etwa zwischen Wohlstuitierten und solchen in einer Armutslage, zwischen Einheimischen und Migrant:innen, neuerdings auch zwischen denen, die unter oftmals schwierigsten Bedingungen im Ausland Waren produzieren und Dienstleistungen erbringen, und jenen, deren Lebensstandard durch diese Billigimporte verbessert wird. Solidarität setzt voraus, dass zunächst jeder bzw. jede Einzelne versucht, seinen/ihren Lebensunterhalt in *Eigenverantwortung* selbst zu verdienen. Aber wie weit reichen die Möglichkeiten zur Eigenverantwortung? Hier setzt historisch die Suche nach einem solidarischen Miteinander an – unmittelbar erfahrbar in auf Betriebs- bzw. Ortsebene organisierten Selbsthilfeeinrichtungen. Schon frühzeitig erkannte der Staat, etwa in Deutschland, dass dadurch nur ein geringer Teil der sozialen Problemlagen, in die der bzw. die Einzelne kommen kann, aufgefangen werden konnte: deshalb waren staatliche Regelungen erforderlich – anfänglich zur Sicherung bei Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter. Es entstanden umfangreiche Solidarverbände, die in der Lage waren, immer mehr Personengruppen und auch Familienangehörige materiell zu schützen, um den Preis allerdings,

dass sukzessive die sinnliche Erfahrung des Solidarverbundes hinter der anonymen Ausprägung verrechtlichter institutioneller Hilfestellungen zurücktreten musste bzw. zurücktrat.

Ist dieses schon kompliziert bei den Sozialversicherungsleistungen, ist es angesichts der Breite sozialstaatlichen Engagements erst recht kaum mehr nachvollziehbar, wer zahlt wofür und wer bekommt was: der bzw. die Kinderlose fürs Kindergeld und Kita-Plätze? Die Bewohner:in einer Mietwohnung für das Kinderbaugeld? Wer mühsam ein Einkommen erarbeitet, unterstützt Arbeitssuchende, von denen er/sie nicht weiß, ob diejenigen wirklich arbeiten wollen? Die Komplexität des Sozialstaates reicht dabei inzwischen über die Grenzen des nationalen Sozialstaates hinaus: Zur Abwehr von noch größeren Versuchen, die Festung Europa über riskante Flüchtlingswege zu erreichen, finanziert unser Staat beispielsweise in den Herkunftsländern soziale Projekte und Möglichkeiten der Subsistenzsicherung dort lebender Personen bzw. Familien.

Solidarität lässt sich nicht wie ein Rohstoff einfach abfordern, sondern ist ein ‚knappes Gut‘. In dem Maße, wie breite Bevölkerungsschichten zu individuellem Wohlstand kommen und ihre materielle und soziale Lage als Ergebnis und Erfolg persönlicher Leistung erfahren, wie sich gerade durch die Leistungen des Sozialstaates Lebensformen pluralisieren und Lebensentwürfe gestaltbar werden, in dem Maße gerät auch die Bereitschaft zur Solidarität in Gefahr. Zugespitzt formuliert könnte man sagen, dass gerade der Erfolg des Sozialstaates in den vergangenen Jahrzehnten keine Garantie seiner bruchlosen Fortführung ist.

Dieser Band will einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion um den Sozialstaat leisten. Es sind letztlich politische Entscheidungen in einem demokratischen Staat, die die Ausgestaltung des Sozialstaates prägen. Es ist also nicht Zauberei oder das Wirken eines bösen Geistes, der der Bevölkerung den Sozialstaat ‚überstülpt‘. Im gesellschaftlichen und im politischen Raum werden Interessen artikuliert und dann von Regierungsmehrheiten bzw. Koalitionen in Entscheidungen der Verfassungsorgane umgesetzt – von der kommunalen Stadtverordnetenversammlung bzw. dem Gemeinderat über die Landesebene bis hin zum Bund, wobei auch die obersten Gerichte noch mitentscheiden. Inzwischen greift auch die vierte Ebene, die Europäische Union, mit Initiativen und konkreten Regelungen in die nationale Gestaltung des Sozialen ein.

Nicht alle Bürger:innen haben das Gefühl, dass ihre Stimme im politischen Prozess gehört wird. Beteiligungsrechte und -formen bleiben oft unklar oder weisen einen sozialen Gradienten in ihrer Nutzung auf. Die Kritik an der politischen Grundordnung wird lauter und aggressiver. Für die bundesdeutsche Geschichte kann man dennoch resümierend sagen, dass es im politischen Prozess insgesamt eher einen Konsens über die Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg gegeben hat, der zwar in Details zu Zuspitzungen, nicht aber in der Gesamtrichtung zu unüberwindbaren

Kontroversen führte: von der Bewältigung der Kriegsfolgen nach dem zweiten Weltkrieg, der Eingliederung Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen, Neuregelungen und Erweiterung der Sozialversicherungen bis hin zur Einführung der Pflegeversicherung, der Förderung von Familien, neuen Lebensgemeinschaften, Kindern und Jugendlichen bis hin zur Aufnahme später Zugewanderter. Grundlage ist auch ein breiter Konsens in Fragen der Wirtschaftspolitik, die Marktwirtschaft und sozialen Ausgleich in dem sich zwar wandelnden, gleichwohl in seiner Zielrichtung beharrlichen Konstrukt der *Sozialen Marktwirtschaft* zusammenführen soll, bis hin zu Ansätzen betrieblicher und überbetrieblicher Demokratie. Gleichwohl wird auch dieses Konstrukt immer wieder kritisch diskutiert: Schadet ein Zuviel an Sozialstaat der Wirtschaft oder ist er eine wichtige Voraussetzung für Prosperität? Theoretisch toben die intellektuellen Wogen bei diesem Thema hoch, faktisch allerdings kommt es immer wieder zu einem Ausgleich. Dieses zeigt sich u.a. darin, dass radikale Vertreter:innen einer freien Marktwirtschaft in Phasen der Prosperität staatliche Enthaltensamkeit fordern, in Krisensituationen aber ungeniert nach staatlichen Hilfen rufen!

Heute fließt ca. ein Drittel des jährlich erwirtschafteten Bruttoinlandsproduktes in den Sozialstaat – das heißt, dass – bildlich gesprochen – von jeder Arbeitsstunde 20 Minuten für den Sozialstaat verwendet werden. Das Ergebnis dieses Drittels jeder geleisteten Arbeitsstunde verschwindet jedoch nicht in den Untiefen des Sozialstaates. Die Abzüge fließen auch nicht nur anderen Menschen zu, sondern kommen im Risikofall in Form von Geld-, Sach- und Dienstleistungen etwa im Gesundheitssystem oder zeitversetzt im Rahmen des Generationenverbundes als Renten oder Pflege(sach)leistungen den Zahlenden zugute. Es würde sofort massiv den Lebensalltag der meisten Bürger:innen verändern, wenn es diesen Umverteilungsprozess nicht gäbe – bezogen auf den eigenen Lebensverlauf, bezogen auf einen horizontalen Ausgleich zwischen unterschiedlichen sozialen Lebenslagen und zum Ausgleich des vertikalen Wohlstandsgefälles auf nationaler und europäischer Ebene sowie in Ansätzen weltweit. Hierüber gibt es im demokratischen Staat Auseinandersetzungen, das ist legitim. Aber es ist ebenso notwendig, sich die Widersprüche, Chancen und Begrenzungen eines solidarischen, demokratischen Rechts- und Sozialstaates zu vergegenwärtigen. Hier sind alle Akteure gefordert: Politik, Wirtschaft, aber auch die Bürger:innen selbst.

Was kann Anspruch an den Sozialstaat sein? Es geht um Solidarität, die Eigenverantwortung voraussetzt, nicht ersetzt! Solidarität in einem engeren Sinne sozial gleicher Risiken und Solidarität und in einem umfassenden Sinne, der auch die Personen umfasst, die zu Eigenverantwortung zumindest aktuell nicht in der Lage sind (*Subsidiarität*). Doch Anlass zu und Formen von Solidarität stehen immer wieder von neuem auf dem Prüfstand: Ersetzt sie ungerechtfertigter Weise Eigenverantwortung? Greift sie zielgerichtet ein? Wo bestehen Lücken und

Herausforderungen für die Zukunft. Dabei gibt es feste Parameter, die eine wie auch immer verkürzte öffentlich ausgetragene Diskussion nicht beiseiteschieben kann: Jede Gesellschaft braucht *funktional* bestimmte flankierende soziale Maßnahmen etwa im Arbeitsleben, bei Krankheit und im Alter, bei der Förderung des Nachwuchses ebenso wie beim Zusammenleben der Völker. Wie das geschehen soll, ist umstritten. Aber jenen Jungen, die meinen, ihre Altersrente sei nicht gesichert, ist zu sagen: Sie bestimmen im demokratischen Staat darüber mit, welchen Ausgleich es für Krisenfälle des Lebens gibt. Der demokratische Sozialstaat will Teilhabe sichern, indem er diese ermöglicht! Demokratie ist aber kein Kinderspielplatz und er ist das Gegenteil von populistischen Parolen und unbedachtem Stammtischgeschwätz. Es sind letztlich *Akteurskonstellationen*, die interessebedingt *normative Vorstellungen von Gerechtigkeit* in sozialstaatliche Regelungen umsetzen. Insofern ist Demokratie Chance und Herausforderung zugleich – auch bezogen auf den Sozialstaat.

Im Ergebnis hängen Quantität und Qualität von sozialer Sicherung und Sozialpolitik weniger davon ab, was sich eine Volkswirtschaft ökonomisch leisten kann. Viel entscheidender ist, welches Niveau und welche Ausformung an sozialer Sicherung sich die Menschen leisten *wollen* und welche Akzeptanz das System besitzt. Es bedarf immer der Bereitschaft der Bevölkerung, die hohen Lasten, die ein ausgebautes Sozialsystem unweigerlich verursacht, mit den entsprechenden Einbußen im verfügbaren Einkommen auch zu tragen. Nicht nur die Schwächeren, sondern auch die Stärkeren müssen das System stützen.

Der vorgelegte Band diskutiert zunächst theoretisch die Strukturelemente der wohlfahrtstaatlichen Entwicklung im Allgemeinen und dann der spezifischen theoretischen Tradition des von *Hermann Heller* am Ende der Republik von Weimar und angesichts der drohenden Gefahr der Beseitigung der demokratischen Republik durch die faschistische Massenbewegung entwickelten Konzepts des Sozialstaates in Deutschland. Im zweiten Kapitel wird die Geschichte des Sozialstaates von seinen Anfängen bis in die Gegenwart systematisch nachgezeichnet, damit die Entwicklung vom residualen Sozialversicherungsstaat bis hin zum entwickelten Sozialstaat. Die Geschichte der DDR-Sozialpolitik wird allerdings nur insoweit berücksichtigt, als untersucht wird, was davon nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten Eingang in den gesamtdeutschen Sozialstaat gefunden hat. Kapitel drei bietet einen systematischen Überblick über die Struktur des derzeitigen Sozialstaates in Deutschland. Die einzelnen Strukturelemente werden vorgestellt, um im Anschluss Wirkungsweise und den aktuellen Entwicklungsstand auch unter dem Gesichtspunkt zusammenzufassen, welche Problembereiche bislang nur unzureichend abgesichert werden. Kapitel vier schließlich fragt nach den Herausforderungen für den Sozialstaat, den endogenen ebenso wie den exogenen. Dabei geht es nicht um eine gutachterliche Darlegung von möglichen Lösungsschritten, sondern um die Entfaltung

systematischer Anfragen an den Sozialstaat in einer sich sozial und international rasant verändernden Welt.

Die vier Kapitel wurden jeweils von einem Autor entworfen. Sodann erfolgte ein intensiver Diskussions-, Abstimmungs- und Überarbeitungsprozess im Team, bis schließlich der jeweilige Autor für sein Kapitel eine abschließende Fassung erstellt hat. Diese Vorgehensweise findet seinen Niederschlag darin, dass der Gesamtband gemeinsam von den Autoren publiziert wird, gleichwohl die einzelnen Kapitel namentlich gekennzeichnet sind.

Soweit es sich um empirische Aussagen handelt, sind diese aktuell bis September 2023 berücksichtigt.

Essen, Bochum, Pohlheim, im Dezember 2023
Gerhard Bäcker, Jürgen Boeckh und Ernst-Ulrich Huster

Inhaltsverzeichnis

Der Sozialstaat in Deutschland – Eine Einleitung	7
--	---

Ernst-Ulrich Huster

Kapitel 1: Der demokratische und soziale Rechtsstaat – Eine systematische Zuordnung	19
1. Systematische Grundlegung von Wohlfahrtsstaatlichkeit	19
2. Der Sozialstaat in Deutschland	24
2.1 Die Begründung des Sozialversicherungsstaates	24
2.2 Ausbau und Demokratisierung des Sozialstaates	27
3. Der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland: Programm und theoretische Kontroversen	31
3.1 Streit um den Primat: Sozialstaat oder Rechtsstaat?	31
3.2 Der Sozialstaat: Gefährdung der Grundlagen des allgemeinen Wohlstandes	33
3.3 Der Sozialstaat: Zementierung sozialer Disparitäten und Abhängigkeiten?	36
3.4 Herausforderungen und/oder Überforderung des Sozialstaats?	37
4. Pluralisierung der normativen Kriterien für sozialstaatliches Han- deln	40
5. Sozialstaatlichkeit – ein gesellschaftlich notwendiger Kompromiss auf Zeit	42

Ernst-Ulrich Huster

Kapitel 2: Der Sozialstaat in Deutschland – Etappen, Leitbilder und soziale Triebkräfte	45
1. Grundlagen von sozialer Politik: Entstehungsgeschichte und Ent- wicklungslinien hin zum Sozialstaat	45
1.1 Daseinsvorsorge in vorbürgerlichen Gesellschaften	45
1.2 Ökonomische und politische Veränderungen: Soziale Kon- flikte in der im Entstehen begriffenen bürgerlichen Gesell- schaft	46

2. Amalgam aus patriarchalischem Versorgungsdenken und Solidarität zwischen den abhängig Beschäftigten	49
2.1 Der berufsständisch aufgebaute Sozialversicherungsstaat	49
2.2 Eingriffe in die Arbeitsverfassung	51
3. Die Republik von Weimar – der demokratische Sozialstaat im Entstehen	53
3.1 Das Programm für den Sozialstaat: die verfassungsrechtliche Kodifizierung	53
3.2 Soziale Politik für den Aufbau eines Sozialstaates	54
3.2.1 Eingriffe in die Wirtschaftsverfassung	54
3.2.2 Soziale Lage, Einkommensentwicklung und Einkommenspolitik	56
3.2.3 Reformpolitik im Rahmen der Sozialversicherung	57
3.2.4 Reichseinheitliche Verrechtlichung der Fürsorge	59
3.2.5 Die Jugendfürsorge	61
3.2.6 Professionalisierung und Organisation der Sozialen Dienste	61
3.2.7 Ein Recht auf eine ‚gesunde Wohnung‘	62
3.2.8 Herauslösung des Risikos Arbeitslosigkeit aus der Armenpolitik: die vierte Säule der Sozialversicherung	63
3.3 Der Sozialstaat – Teilschritt zur ‚Wirtschaftsdemokratie‘?	64
4. Aufhebung des Sozialstaates: völkische Sozialpolitik	66
5. Der Beginn der zweiten Republik: Restauration und Ausbau von 1949 bis 1965	69
5.1 Die Verfassungsgebung und erstes sozialpolitisches Handeln	69
5.2 Die Reform des Sozialstaates – Diskussion und Umsetzung	71
6. „Wir wollen ein Volk der guten Nachbarn sein und werden, im Innern und nach außen.“: Reformpolitik und Expansion von 1966 bis 1983	75
6.1 Bildung und Ausbildung	76
6.2 Frauenprotest und Frauenbewegung	77
6.3 Ausweitung des Schutzes durch die Sozialversicherung	79
6.4 Soziale Fürsorge und Versorgung	79
6.5 Beseitigung von Wohnungsnot	80
6.6 Gewerkschaftsbewegung: Reform des Betriebsverfassungsrechts, des Arbeitsrechts und der Arbeitssicherheit	80
6.7 Planbarkeit und Überprüfbarkeit politischer Prozesse: Enquête-Kommissionen	81
6.8 Der Sozialstaat nach Innen und nach Außen	81
7. Stop and Go bei sozialstaatlichen Leistungen: 1983 bis 1999	82

8. Abbau und Umbau, Aktivierung und Inklusion 1999 bis 2013	87
9. Sozialstaatlichkeit im Mehrebenensystem – ein Resümee der aktuellen Politik	93
10. Sozialstaat: Zwischen Normalität und Infragestellung	94

Gerhard Bäcker

Kapitel 3: Der deutsche Sozialstaat	
– Dimensionen, Charakteristika, Wirkungen	97
1. Der aktuelle Sozialstaat: Ein komplexes System	97
1.1 Spannweite der Politikfelder	97
1.2 Politikfelder mit sozialpolitischem Bezug	100
1.2.1 Bildungssystem/Bildungspolitik	100
1.2.2 Wohnungs- und Städtebau/Wohnungspolitik	100
1.2.3 Steuersystem/Steuerpolitik	101
1.2.4 Kommunale Daseinsvorsorge	102
1.3 Politikfelder und Interventionsmodi	102
1.3.1 Geldleistungen	103
1.3.2 Sach- und Dienstleistungen	104
1.3.3 Regulierung von Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsmärkten	106
1.3.4 Policy Mix	108
2. Modell Deutschland: Strukturmerkmale	109
2.1 Sozialversicherungsstaat	109
2.1.1 Gesetzliche Rentenversicherung	110
2.1.2 Gesetzliche Krankenversicherung und Gesundheitssystem	111
2.1.3 Pflege	113
2.1.4 Arbeitslosenversicherung, Arbeitsförderung	114
2.2 Grundsicherung	115
2.3 Private und betriebliche Altersvorsorge	117
2.4 Familienpolitik	118
2.4.1 Familienleistungsausgleich: Kindergeld und Kinderfreibeträge	118
2.4.2 Kindertageseinrichtungen	119
2.4.3 Elternzeit und Elterngeld	120
2.5 Absicherung im Krankheitsfall	120
2.6 Soziale Dienste und Einrichtungen	121
2.7 Arbeitsbeziehungen: Mitbestimmung und Tarifvertragswesen	123

2.8	Prävention und Kompensation, Vorrang und Nachrang, Investition und Konsumtion	125
2.9	Sozialpolitik für Personengruppen: Das Beispiel Behindertenpolitik	126
2.10	Deutschland – (k)ein konservativer Sozialstaat?	128
3.	Die finanziellen Dimensionen	130
3.1	Gesamtausgaben und Sozialleistungsquoten	130
3.2	Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten	133
3.3	Haushalte von Bund und Kommunen	135
3.4	Finanzierung	136
4.	Der Sozialstaat in Deutschland – Ergebnisse, Wirkungen, Kritik	138
4.1	Anfragen an den aktuellen Stand des Sozialstaates	138
4.1.1	Grenzen der Finanzierbarkeit?	139
4.1.2	Überforderung der Wirtschaft?	141
4.1.3	Der Sozialstaat als Kostentreiber?	142
4.1.4	Fehlende Arbeitsanreize und Arbeitsbereitschaft?	143
4.1.5	Einladung zu Missbräuchen?	144
4.1.6	Überinanspruchnahme von Leistungen?	145
4.1.7	Einschränkung der Eigenverantwortung?	146
4.2	Wie wirkt der Sozialstaat? Was bewirkt er (nicht) – eine Bilanz	147
4.2.1	Sozialstaat, Markt, Gesellschaft und Politik	147
4.2.2	Lücken, Defizite, Probleme	151
	Einkommensarmut und soziale Verwerfungen	151
	Neue Ungleichheiten	152
	Ausbreitung prekärer Beschäftigung und Erosion der Tarifbindung	153
	Fehlende soziale Absicherung selbstständiger und hybrider Beschäftigung	154
	Verzögerte sozialpolitische Flankierung der Transformation	155
	Widersprüchliche Geschlechterrollenorientierung	155
	Ausdünnung der Lebensstandardsicherung im Alter	156
	Über-, Unter- und Fehlversorgung im Gesundheitssystem	156
	Unzureichende Absicherung bei Pflegebedürftigkeit	157
	Komplexität und Intransparenz der Leistungssysteme	158
4.3	Sozialstaatlichkeit in Deutschland: Funktionen, Akteure, Zuordnung	159

4.3.1	Erfordernisse für Arbeit und für Kapital – funktionale Ergebnisse	159
4.3.2	Kräfteverhältnisse: Interessen, Macht, Konflikte	160
4.3.3	Präge- und Beharrungskraft von Institutionen	164
4.3.4	Rheinischer Kapitalismus – ein Markenzeichen Deutschlands im internationalen Vergleich	165

Jürgen Boeckh

Kapitel 4: Herausforderungen des Sozialstaates	167
--	-----

1.	Herausforderungen des Sozialstaates	167
1.1	Soziale Schief lagen als Infragestellung des Sozialstaates?	168
1.2	Neue Perspektiven auf Verteilungsfragen?	170
1.3	Sozialstaat konsequenter über nationale Grenzen hinausdenken?	171
1.4	Vier Dimensionen zur Analyse der Herausforderungen	172
2.	Die theoretische Dimension	172
2.1	Fokusverschiebungen im Theoriediskurs	173
2.2	Chancen und Grenzen politischer Steuerung	175
3.	Die historische Dimension	176
3.1	Pfadabhängigkeit als in der Geschichte gebundene Zukunft	177
3.2	Gefahren für die Weiterentwicklung des Sozialstaates	178
4.	Die innere Dimension	180
4.1	Wie viel Umbau braucht, wie viel Veränderung ver trägt der Sozialstaat?	180
4.2	Spielräume planvoller Veränderungen im Sozialstaat	181
4.3	Sozialstaat und die Einflüsse des demografischen Wandels	182
4.3.1	Quantitative Entwicklungslinien	182
4.3.2	Demografisch bedingte Entwicklungen am Arbeitsmarkt	184
4.3.3	Demografisch bedingte Auswirkungen auf Verteilungsprozesse	186
4.3.4	Demografisch tatsächlich bedingte Bedarfe	188
4.4	Sozialstaat und der Wandel der Arbeitsgesellschaft	190
4.4.1	Die Frage nach einer anderen work-life-balance	192
4.4.2	Mit dem Mindestlohn aus der Niedriglohnfalle?	193
4.5	Sozialstaat und der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft	194
4.5.1	Privatisierung statt Solidarität?	194
4.5.2	Wachsende soziale Polarisierung	195

4.5.3	Soziale Zielkonflikte: Umlageverfahren oder Kapitaldeckung	196
4.5.4	Perspektiven der Finanzierungsmodelle	197
4.5.5	Mehr Verteilungsgerechtigkeit über Steuerpolitik?	199
4.6	Sozialstaat und die Wahrung der Grund- und Menschenrechte	200
4.6.1	Soziales Erleben und demokratiefeindliche Einstellungen	203
4.7	Sozialstaat und die Gleichberechtigung der Geschlechter	204
4.8	Sozialstaat und die Rechte von Kindern	207
4.9	Sozialstaat und die Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen	209
4.10	Sozialstaat und Zuwanderungsgesellschaft	211
4.10.1	Soziale Integration von Migrant:innen	212
4.10.2	Soziale Zuspitzungen angesichts steigender Zuwanderung	213
4.10.3	Zuwanderungspolitik als schmaler moralischer Grat	214
4.10.4	Zuwanderung als Prozess auf Gegenseitigkeit	215
4.10.5	Zuwanderungsdebatten benötigen Differenzierung	216
4.11	Sozialstaat und die Folgen sozialer Polarisierung	217
4.11.1	Zugangsfällen bei der Bereitstellung sozialer Dienste	218
4.11.2	Hoher Arbeitsmarktbezug sozialer Hilfen	219
5	Die äußere Dimension	220
5.1	Der deutsche Sozialstaat als Teil der Europäischen Union	221
5.2	Sozialpolitische Aktivitäten der Europäischen Union	223
5.3	Internationalisierung und Welthandel	223
5.4	Der Sozialraum Europa als Schutz für den nationalen Sozialstaat?	225
5.5	Perspektiven für ein soziales Europa	227
6	Was festzuhalten bleibt ...	229
	Literaturverzeichnis	233
	Zu den Autoren	250

Zu den Autoren

Gerhard Bäcker, Prof. Dr., Senior Professor am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, Senior Fellow der Hans-Böckler-Stiftung. Zahlreiche Buchveröffentlichungen sowie Beiträge in Zeitschriften und Sammelbänden. Mitautor von *Handbuch Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, 6. Aufl. 2020, verantwortlich für das Internet-Portal www.sozialpolitik-aktuell.de

Jürgen Boeckh, Prof. Dr., lehrt Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt *Sozialpolitik* an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften in Wolfenbüttel (Fakultät Soziale Arbeit). Mitautor von *Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung*, 5. Aufl. 2022 und Mitherausgeber von *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung*, 4. Auflage 2023/24.

Ernst-Ulrich Huster, Prof. Dr., lehrt Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt *Sozialpolitik* an der Evangelischen Hochschule RWL Bochum und als Privatdozent an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Mitautor von *Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung*, 5. Aufl. 2022 und Mitherausgeber von *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung*, 4. Auflage 2023/24.