

Krise und Neuaufbruch der Sozialpolitik seit den späten 1970er Jahren

1. Kontext: Wirtschaftliche und demographische Entwicklung, Wiedervereinigung

a. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung. (1) *Wirtschaftswachstum.* In der BRD Abflachung des Wirtschaftswachstums mit dem Ende des sog. Wirtschaftswunders von 4,7% (1960–73) auf 2,2% (1974–89) u. 1,7% (1990–2018; jährliche Zunahme des realen Bruttoinlandprodukts). Zerfall des Währungssystems von Bretton Woods mit festen Wechselkursen (1971/3) u. Erdölpreisschocks (1973/4, 1979/80) führten zu hoher Inflation u. Rezessionen (1975, 1982), analog die expansionäre Finanzierung der Wiedervereinigung (Umwandlung Ostmark in DM im Verhältnis 1:1; Rezession 1993); 2008 weltweite Finanzkrise mit schwerer Rezession (2009). — (2) *Fiskalpolitik.* Niedriges Wirtschaftswachstum bzw. Rezessionen haben einen negativen Einfluss auf Steuereinnahmen u. bewirken einen Anstieg von Sozialausgaben. Regierungen reagierten auf Schere bis in die 2000er J. mit einer Mischung aus Ausdehnung der Staatsverschuldung, Beitragserhöhungen u. Programmen zur Bremsung von Ausgaben. — (3) *Europäische Integration und zweiter Globalisierungsschub* seit den späten 1980er J., u. a. europaweite u. globale Organisation von Produktionsketten in Industrie u. Dienstleistungen; Verlagerung arbeitsintensiver Tätigkeiten in Niedriglohnländer. Die BRD ist v. a. aufgrund des dualen Systems der Berufsbildung u. des guten technischen Bildungswesens ein Globalisierungsgewinner, denn sie spezialisierte sich auf könnens- u. wissensintensive Tätigkeiten.

b. Beschäftigung. Strukturwandel im Gefolge von Erdölschocks, Globalisierung u. Wiedervereinigung führte 1970–97 zu einem Anstieg der Arbeitslosenrate von 1% auf 11% (alte Bundesländer) bzw. 13% (BRD). Nach 2005 Rückgang; es ist unklar, welche Bedeutung Globalisierungsgewinnen, Lohnzurückhaltung seit Mitte 1990er J. u. Arbeitsmarktreformen (s. unten, §6) dabei zukommt.

c. Demographische Entwicklung. (1) *Geburtenrückgang.* Ca. 1965–1980 ging die Zahl an Geburten in der BRD deutlich unter das Niveau zurück, das zur Aufrechterhaltung einer konstanten Bevölkerung erforderlich wäre. Seit ca. 2005 erneute Zunahme: Effekt der neuen Familienpolitik? (§5). — (2) *Alterung.* In den alten Bundesländern stieg die Lebenserwartung bei Geburt von 67 (m) bzw. 74 (w) Jahren ca. 1970 bis ca. 2015 auf 78 (m) bzw. 84 (w) Jahre. Zusammen mit dem Geburtenrückgang bewirkte dies eine Alterung der Bevölkerung sichtbar an einer starken Zunahme der Quote über 65-Jähriger im Verhältnis zu den 20–64-Jährigen.

2. Wandel von Entscheidungsträgern und Politikstil (TRAMPUSCH 2009: Kap. 8)

*a. Profil der Sozialpolitiker*innen im Bundestag.* In den 1970er u. 1980er J. waren die im Bundestagsausschuss für Arbeit u. Sozialordnung [AAS] mitwirkenden Abgeordneten vorgängig oft in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband, in einer sozialpolitischen Organisation oder in der Sozialverwaltung tätig gewesen. Sozialpolitik wurde somit stark durch Interessenverbände u. Träger von Sozialleistungen geprägt. Seit E. 1980er J. verlor dieser Typ v. a. bei der CDU/CSU stark an Bedeutung, während umgekehrt Abgeordnete, die in ihrer Partei eine Führungsposition einnahmen, zahlreicher wurden. Sozialpolitiker*innen konzentrierten sich zunehmend auf die politische Karriere, wollten Wahlen gewinnen u. wiesen weniger Bindungen zu Interessenverbänden auf.

b. Expertenkommissionen, Interessengruppen und Regierung. Seit der Konzertierten Aktion (1967–77) bemühten sich Bundesregierungen um vorparlamentarische Abstimmung von Sozialpolitik u. Tarifpolitik auf Arbeitsmärkten mit Arbeitgeberverbänden u. Gewerkschaften: Kanzlerrunden unter Kohl (1994–7), Bündnis für Arbeit unter Kanzler Schröder (1998–2003). Hartz-Kommission (2002, s. u., §6) u. Rürup-Kommission (2002/3 zur Reform der Sozialversicherungen) wurden dagegen von der Regierung Schröder ohne Konsultation mit Interessengruppen gebildet.

c. Interpretation. Wandel der Zusammensetzung des AAS u. Niedergang von Beratungen zwischen Regierung u. Interessenvertretern zeigen einen Bedeutungsverlust korporativer Arrangements an (vgl. 02.12.20, §6). Dadurch wurde Sozialpolitik konfliktiver, zugleich erweiterte sich der Spielraum für politische Lernprozesse, die in weitreichende Reformen mündeten.

3. Bewältigung von Krisen und Umbrüchen, 1970er–1990er Jahre (SCHMIDT 2005: 92–103)

a. 1975 als Wendemarke und die ‚Sozialpolitik der mageren Jahre‘ bis 1984. (1) *Leistungsausweitungen 1972–74.* Unter der Annahme eines weiterhin hohen Wirtschaftswachstums wurden Leistungen der Rentenversicherung (1972; HOCKERTS 2011: Kap. 6) u. des Kindergelds (1974) stark ausgeweitet. — (2) *Umgang mit Unsicherheit seit Mitte 1970er J.* Wirtschaftliche Lage (§1.a) u. soziale Konflikte (Streiks, Neue soziale Bewegungen, s. 15.01.19, §3, sowie Aktionen der RAF 1977) trugen in der Politik zu einer Wahrnehmung von Steuerungsverlust u. Unregierbarkeit bei (METZLER 2005: 404–418). In der BRD stellten restriktive Geld- u. Finanzpolitik die dominierende Bewältigungsstrategie dar. — (3) *Maßnahmen zur Kontrolle von Sozialausgaben, 1975–1984.* In der Ära Schmidt (bis 1982) zwölf Eingriffe; weitere folgten 1983/84. Hauptelemente: (i) Erhöhung der Sozialbeiträge (s. u., §3.c). (ii) Leistungskürzungen: Arbeitslosengeld u. –hilfe 1977, 1981, 1982 u. Verschärfung der Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen; verzögerte Anpassung der Altersrente an Gehälter; private Kostenbeteiligung in der Krankenversicherung. (iii) starke Verringerung der Ausbildungsförderung von Schülern u. Studierenden (v. a. 1983/4). (iv) ‚Verschiebebahnhof‘ (TRAMPUSCH 2009: 63–77): Kurzfristige Engpässe bei Arbeitslosenversicherung bzw. Rentenversicherung wurden durch Umlenkung von Ressourcen zwischen diesen beiden Systemen bewältigt.

b. Wiedervereinigung. Auf der Basis des Staatsvertrags über die Wirtschafts-, Währungs- u. Sozialunion (1990) wurde die bestehende Einkommenssicherung der DDR in die Sozialversicherung der BRD überführt, z. B. 1992 Rentenüberleitungsgesetz für Alterssicherung. Die rasch steigende Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern belastete die Sozialversicherung. Als Reaktion darauf 1996 zwei Maßnahmen zu Leistungskürzungen der Sozialversicherung.

c. Der Anstieg der Beitragssätze. Leistungskürzungen fingen Kostensteigerungen nicht auf; 1974–1998 (Ende Kanzlerschaft Kohl) stieg der Beitragssatz zu den Sozialversicherungen von 39,2 auf 42,2% des Bruttolohns. Hauptgründe: Alterung; Anstieg der Arbeitslosenrate.

4. Aufbruch I: Pflegeversicherung [PfV] (REITER 2017: Kap. 7)

1995 Einführung einer obligatorischen PfV unter dem Dach der gesetzlichen Krankenversicherung, die seither die fünfte Säule der Sozialversicherung bildet (2015 3% des Sozialbudgets, ähnlich hoch wie Arbeitslosenversicherung). Sie reagierte auf Alterung (§1.c), welche die Zahl

Pflegebedürftiger steigert. Die PfV zielt auf eine Verringerung der Abhängigkeit Pflegebedürftiger von der Sozialhilfe u. sollte durch die öffentlich finanzierte Stärkung der Nachfrage zum Ausbau einer bedarfsgerechten Pflegeinfrastruktur u. zur Verbesserung der Pflegequalität beitragen, insbesondere in den neuen Bundesländern. Leistungsberechtigung u. ihre Höhe werden durch ein Gutachten festgestellt, das den Grad der Pflegebedürftigkeit feststellt. Ab 2008 allmähliche Anhebung u. Ausweitung der Leistungen. 2013 wurden 52,3% aller Pflegeeinrichtungen von privaten, 44,5% von gemeinnützigen u. nur 3,1 von öffentlichen Trägern betrieben. Die PfV illustriert somit die These, Reformen der Sozialpolitik seit E. 20. Jh. seien mit einer Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen einher gegangen (TRAMPUSCH 2009: 167–173).

5. Aufbruch 2: Gender mainstreaming und neue Familienpolitik (REITER 2017: Kap. 8)

a. Wandel der Orientierung der Familienpolitik. §6 Grundgesetz [GG] stellt Ehe u. Familie unter den besonderen Schutz des Staats. Im Zuge des Wertewandels zu postmaterialistischen Werten, der Selbstverwirklichung u. Autonomie an die Spitze der Wertehierarchie rückte, fand zunächst in der sozialliberalen Ära der 1970er J. eine Verlagerung des staatlichen Schutzes von der Institution Familie zum Schutz ihrer Mitglieder statt: Liberalisierung der unehelichen Lebensgemeinschaft 1972; Neuregelung der Haushaltsrollen von Ehepartnern 1976 u. des Scheidungsrechts 1977. 1994 wurde Gender mainstreaming in GG §3, 2 verankert, indem der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen u. Männern aktiv zu fördern hatte. Seit ca. 2000 zielte Familienpolitik auf eine Aktivierung von Müttern für den Arbeitsmarkt (Kontext: hohes Armutsrisiko alleinerziehender Mütter) bei Verbesserung der Vereinbarkeit von Elternschaft mit Erwerbstätigkeit zur Steigerung der Geburtenrate (vgl. §1.c).

b. Evolution des Schutzes von Mutterschaft, 1979–2002. 1979 Einführung eines Mutterschaftsurlaubs. Ab Mitte 1980er J. Reform u. Ausweitung: (i) Unter Kündigungsschutz stehender *Erziehungsurlaub* (seit 2001 *Elternzeit*), bis 1992 auf 3 J. ausgeweitet, als Pflichtbeitragszeit in der Rentenversicherung angerechnet. (ii) *Einkommensunabhängiges Erziehungsgeld* von 600 DM, zunächst während 12 Monaten, später 24 Monate; Teilzeitarbeit bis 19 h/Woche möglich. — Bewertung: Argumentativ wurde „Wahlfreiheit“ zwischen Erwerbstätigkeit u. Familienarbeit bzw. bezüglich Rollen von Müttern u. Vätern angestrebt. De facto bezogen Väter wegen des niedrigen Erziehungsgelds kaum Erziehungszeiten, u. der lange Erziehungsurlaub konnte sich negativ auf berufliche Chancen von Müttern auswirken. Das Politikregime wird als Evolution einer konservativen Familienpolitik, die Mutterschaft unterstützt, interpretiert.

c. Politikwandel seit 2002. (1) *Maßnahmen.* (i) *Ausbau der Ganztagesbetreuung.* Ausgehend von den Barcelona-Zielen der EU (2002) wurden mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (2005) u. dem Kinderfördergesetz (2008) wurden Betreuungsangebote für Kinder <3 sowie (in Ansätzen) Ganztageschulen ausgebaut; für Kinder ab 1 J. besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. (ii) 2007 Ersatz des Erziehungsgelds durch das *Elterngeld*: steuerfinanzierte Einkommensersatzleistung, bei der bis 12 Monate nach Geburt eines Kindes 2/3 des vorherigen Nettoeinkommens gezahlt werden; auf 14 Monate verlängert, wenn das Elterngeld während 2 Monaten durch den jeweils anderen Partner bezogen wird. Es kann bis zu 30 h/Woche gearbeitet werden. — (2) *Folgen.* Zunahme des Anteils von erwerbstätigen Müttern mit Kindern ab 1 J.; 29,3% der Väter der in Q2 2012 geborenen Kinder bezog Elterngeld, allerdings meist nur

die 2 Partnerschaftsmonate. — (3) *Interpretation*. Effekt von Politiktransfer aus der EU; Bestrebungen der CDU unter Kanzlerin Merkel, jüngere Frauen als Wählerinnen zu gewinnen.

6. Aktivierende Arbeitsmarktreformen der Ära Schröder (HEGELICH et al. 2011)

a. *Die Agenda 2010*. Von Bundeskanzler Schröder 14.03.2003 verkündet, zielte auf Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum u. Beschäftigung sowie auf Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme zur Stabilisierung von Lohnnebenkosten. Zentrale Maßnahmen wurden 2003–5 umgesetzt u. unter Merkel ab 2005 zunächst weitergeführt. Schwerpunkte (1) Arbeitsmarkt (s. u.) u. (2) Sozialversicherungssysteme, Bsp. Rentenversicherung: (i) Im Gefolge der Rürup-Kommission Plan für *Absenkung des Leistungsniveaus*; (ii) komplementär Ausbau der betrieblichen Altersrente u. mit sog. Riesterrente (2001) der *individuellen Vorsorge* (auch hier: private Anbieter; Element der Tendenz zur Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen); (iii) Anhebung des Regelalters für den Übertritt in den Ruhestand auf 67 (2007).

b. *Die sog. Hartz-Reformen* (2003–5). (1) *Hintergrund*. 2002 wurde der Bundesanstalt für Arbeit eine erhebliche Beschönigung der Vermittlungsstatistik nachgewiesen. Die Bundesregierung setzte eine Kommission unter Peter Hartz (1993–2005 Personalvorstand VW) zur Erarbeitung von Reformvorschlägen ein. Umsetzung in vier Gesetzen (sog. Hartz I–IV). — (2) *Maßnahmen*. (i) *Deregulierung des Arbeitsmarkts*: Lockerung des Kündigungsschutzes, Einführung der geringfügigen Beschäftigung, Unterstützung der Selbständigkeit („Ich-AG“). (ii) *Verschärfung der Zumutbarkeitsbedingungen*: Im Prinzip muss jede angebotene Stelle unabhängig von der erworbenen Ausbildung angenommen werden. (iii) *Absenkung der Unterstützungsleistung für Arbeitslose*: Mit dem sog. *Arbeitslosengeld II* (sog. Hartz IV) wurden die bisherige Sozialhilfe (Kommunen) u. Arbeitslosenhilfe (Bund) in eine Grundsicherung zusammengeführt, deren Niveau niedriger als bisher war. (iv) *Organisatorische Reformen*: Umbau der Bundesanstalt in Bundesagentur für Arbeit; Kooperation letztere mit Kommunen in Jobcenter. — (3) *Interpretation*. Die Einführung rief Proteste u. gerichtliche Klagen hervor. Hauptkritik: Schaffung von *working poor* (Arbeitende mit Einkommen unter Existenzminimum) u. Steigerung der sozialen Ungleichheit. Der Beitrag der Reformen zum Rückgang der Arbeitslosenrate seit 2005 ist unklar (s. o., §1.c).

Literaturhinweise

HOCKERTS (2011) wie 25.11.2020.

HEGELICH, Simon, David KNOLLMANN und Johanna KUHLMANN: *Agenda 2010: Strategien — Entscheidungen — Konsequenzen* (Wiesbaden Springer VS, 2011).

METZLER, Gabriele: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft* (Paderborn: Schöningh, 2005).

REITER, Renate (Hg.): *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: eine Einführung* (Wiesbaden: Springer VS, 2017).

SCHMIDT, Manfred G.: *Sozialpolitik in Deutschland: historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (Wiesbaden: VS, 2005).

TRAMPUSCH, Christine: *Der erschöpfte Sozialstaat: Transformation eines Politikfelds* (Frankfurt a. M.: Campus, 2009).