

Sozialpolitische Schriften

Heft 75

Sozialstaat und Moderne

Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik

Von

Stefan Huf



Duncker & Humblot · Berlin

Stefan Huf · Sozialstaat und Moderne

Sozialpolitische Schriften

Heft 75

Sozialstaat und Moderne

Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik

Von

Stefan Huf



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Huf, Stefan:

Sozialstaat und Moderne : Modernisierungseffekte staatlicher
Sozialpolitik / von Stefan Huf. – Berlin : Duncker und Humblot,
1998

(Sozialpolitische Schriften ; H. 75)

Zugl.: Hohenheim, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09437-9

D 100

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0584-5998

ISBN 3-428-09437-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

„Der Geist verwirft deshalb das Schwere, weil ihm die Geduld zur Untersuchung fehlt. (...) Denn was man am liebsten als das Wahre haben mag, das glaubt man am leichtesten.“

Francis Bacon

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand in den Jahren 1995 bis 1997 als Dissertation am Lehrstuhl für Soziologie an der Universität Hohenheim. Viele haben in höchst unterschiedlicher Art und Weise zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Mein Dank gilt meinen Eltern, Freunden und Kollegen. Insbesondere möchte ich Herrn Prof. E. Buß, Herrn Prof. G. Scherhorn, Herrn Prof. G. Vobruba, Frau Prof. I. Ostner, Stephan Lessenich, Klaus Wartlik, Markus Uhlich und Jürgen Mischke danken.

Göttingen, im Februar 1998

Stefan Huf

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
A. Einführende Beobachtungen	15
I. Sozialpolitik - beobachtet	15
1. Beobachtungen - beobachtet	15
2. Sozialpolitik - 'reaktiv-kompensatorisch' beobachtet: Sozialpolitik in der Defensive	18
a) Der sozialwissenschaftliche Konsens.....	18
b) Die sozialpolitische Zielorientierung	21
c) Ökonomische Beobachtungen der Sozialpolitik	25
3. Sozialpolitik - 'konstitutiv-gestalterisch' beobachtet: Eine andere Perspektive	30
II. Exkurs: Sozialpolitik - klassisch beobachtet: Anknüpfungsmöglich- keiten im älteren Schrifttum	36
1. Die öffentlichen Zwecke des modernen Armenwesens (Georg Simmel).....	37
2. Das "konservativ-revolutionäre Doppelwesen" der Sozialpolitik (Eduard Heimann).....	38
3. Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik (Gesellschaft für Soziale Reform).....	43
4. Sozialpolitik als gesellschaftsgestaltende Politik (Ludwig Preller).	45
5. Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik (Hans Achinger).....	49
6. Die Entwicklung der sozialen Staatsbürgerrechte (Thomas H. Marshall)	52
III. Moderne - beobachtet	56
B. Sozialpolitik und Modernisierungsprozesse	67
I. Individualisierung	67
1. Individualisierung und Moderne	67
2. Sozialpolitik und Individualisierung	71
3. Sicherheit und Individualisierung	78
II. Funktionale Differenzierung.....	88
1. Differenzierung und Moderne	88
2. Sozialpolitische Flankierung funktionaler Differenzierung	92
3. Funktionale Differenzierung und Inklusion	99
4. Sozialpolitik als Innovationspolitik.....	103
III. Rationalisierung	108
1. Rationalisierung und Moderne	108

2.	Rationalisierung und soziale Hilfe	113
3.	Sozialpolitik und die Institutionalisierung des Klassenkonflikts.....	123
C.	Sozialpolitik und Institutionen der Moderne	127
I.	Kapitalismus und Arbeitsgesellschaft.....	127
1.	Kapitalismus, Arbeitsgesellschaft und Moderne	127
2.	Sozialpolitik und die Sonderstellung des Arbeitsmarktes	134
3.	Sozialpolitik und die Normalisierung der Arbeitsgesellschaft	140
4.	Sozialpolitik und Kapitalismus - nochmals: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik	147
II.	Nationalstaatliche Demokratie.....	156
1.	Nationalstaat und Moderne	156
2.	Der Weg Deutschlands zur Nationalstaatlichkeit und seine sozialpolitische Flankierung.....	165
3.	Sozialpolitik und Demokratie.....	172
III.	Moderne Lebenslaufregimes	177
1.	Institutionalisierung des modernen Lebenslaufs	177
2.	Sozialpolitik als Lebenslaufpolitik	182
3.	Generationenverhältnisse und demographische Entwicklung im Wohlfahrtsstaat.....	186
IV.	Moderne Geschlechterverhältnis.....	189
1.	Patriarchalismus der Moderne.....	189
2.	Sozialpolitik als Geschlechterpolitik	197
D.	Schlußbemerkung	211
	Literatur	213
	Sachregister	252

Einleitung

"Sozialstaat und Moderne." Dieser etwas hausbackene und altmodisch daher kommende Titel verspricht die Thematisierung einer Konjunktion zweier Phänomene, die sich derzeit realpolitisch und sozialwissenschaftlich keiner besonderen Vitalität erfreuen. Im Gegenteil: Die kritischen Stimmen, die in den 70er und 80er Jahren zum Chor anhoben, sind gegenwärtig in Grabgesänge umgeschlagen, als gelte es sowohl von der Moderne als auch vom Sozialstaat Abschied zu nehmen. Mit dem vielfach postulierten Ende moderner Selbstverständlichkeiten und Basisgewißeheiten - wie: der Erosion der bürgerlichen Normalfamilie und des Normalarbeitsverhältnisses, dem Abschied von der Industriegesellschaft und der Vollbeschäftigungsillusion, veränderter Geschlechterrollenverständnisse, der als Bedrohung thematisierten demographischen Entwicklung und den unter Globalisierungsbedingungen zu 'klein' werdenden Nationalstaaten - erscheinen auch die Normalitätsannahmen der Sozialpolitik als unzeitgemäß und lassen die Fundamente des Sozialstaates bröckeln. Debatten über das Ende der Moderne, das Aufziehen der Postmoderne, über die Grenzen, die Krise, den Umbau, den Abbau und den Mißbrauch des Sozialstaates beherrschen die Szenerie. Die Konstruktionsprinzipien des Sozialstaates und der modernen Gesellschaft werden zur Disposition gestellt. Beide stehen so nackt da wie der berühmte Kaiser, wobei das Ausrufen ihrer Nacktheit nicht einmal mehr einen Informationswert hat. Auch die hier vorgelegte Analyse wird den Totengräbern von Sozialstaat und Moderne nicht ihren Elan nehmen können, aber vielleicht kann wenigstens dahingehend Übereinstimmung erzielt werden, ein Doppelgrab auszuheben, um die beiden nebeneinander beerdigen zu können. Denn Sozialstaat und Moderne sind aufeinander verwiesen und eng miteinander verwoben.

Hergebrachte Theorien, die den Zusammenhang von Sozialstaat und Moderne, von Sozialpolitik und Modernisierung einzufangen versuchen, reduzieren Sozialpolitik zumeist auf ein *kompensatorisches* Krisenarrangement, das auf Verwerfungen im Modernisierungsprozeß *reagiert*. Dieses defensive Verständnis betrachtet Sozialpolitik als die erforderliche staatliche Antwort auf gesellschaftliche Problemlagen und Konflikte, die im Zuge von Industrialisierung, Urbanisierung, Wanderungsbewegungen, sozialer Entwurzelung und der Erosion traditionaler, gemeinschaftlicher Solidaritätsarrangements zu Beginn der kapitalistischen Entwicklung mit der Überwindung der feudalen Ständegesellschaft entstanden. Einerseits für die gesellschaftliche Stabilität als notwendig erachtet, andererseits als ordnungsinkonformer staatlicher Eingriff in die

Marktwirtschaft gebrandmarkt, muß Sozialpolitik als defensive Stabilisierungspolitik erscheinen, die sich *reaktiv-kompensatorisch* der schlimmsten Blessuren der Industriegesellschaft annimmt und dabei stets Gefahr läuft, die Funktionsweise der Marktwirtschaft zu unterminieren, deren Wachstumskräfte zu schwächen und Leistungsfähigkeit zu überfordern.

Wieviel Sozialpolitik braucht die Marktwirtschaft? Wieviel Sozialpolitik verträgt die Marktwirtschaft? Die unterschiedlichen Beantwortungen dieser Fragen nähren seit jeher die 'Wiederkehr der immergleichen' Argumentationsmuster sowohl der Sozialstaatsbefürworter wie der -kritiker. Nur wenige Auslassungen sind beispielsweise nötig, um die Argumentation Adolf von Bülows aus dem Jahre 1929, vorgetragen auf einer Tagung der Gesellschaft für Sozialreform, als zeitgenössische Beobachtung des deutschen Wohlfahrtsstaates ausgeben zu können: "Die dargestellte Entwicklung zeigt, in welcher gewaltigem Umfange die sozialen Aufwendungen in Deutschland (...) angewachsen sind. So wünschenswert dies vom sozialen Standpunkt auch ist, so muß man sich doch darüber klar sein, daß die sozialen Aufwendungen jetzt auf einer Höhe angelangt sind, die die (...) deutsche Wirtschaft auf Dauer in diesem Umfange nicht tragen kann. Aller Voraussicht nach werden die Leistungsanforderungen ständig weiter wachsen, während die Einnahmen (...) einen Stillstand, teilweise ein Absinken zeigen. Grundlegende Reformen sind daher nötig. Neue Belastungen der Wirtschaft durch Beitragserhöhung dürften aber wohl für lange Zeit nicht in Frage kommen. Die Lage der Finanzen der öffentlichen Haushalte dürfte eher einen erheblichen Abbau der von dieser bisher gezahlten Zuschüsse erfordern, als eine weitere Erhöhung oder Vermehrung gestatten. Will man die deutsche Sozialversicherung im weitesten Sinne auf die Dauer für ihren wahren Zweck erhalten, muß man sich entschließen, schnell mit kräftiger Hand an eine durchgehende Reform der Leistungen zu gehen, mit dem Ziele, den wirklich Bedürftigen und Notleidenden auch weiterhin in ausreichendem Maße zu helfen. Dagegen darf man sich nicht scheuen, alles nicht unbedingt Erforderliche, selbst wenn es wünschenswert sein mag, rücksichtslos zu streichen" (Gesellschaft für Soziale Reform 1931: 77f). Reduzieren die einen Sozialpolitik auf einen Ballast- und Kostenfaktor für die Wirtschaft, der den Produktionsfaktor Arbeit verteuert, die internationale Wettbewerbsposition der Volkswirtschaft schwächt und nach dem 'Gießkannenprinzip' ineffizient Einkommen umverteilt, bleibt den Sozialstaatsbefürwortern, solchermaßen in die Defensive gedrängt, zumeist nur der Rückzug auf eine normative Position, die die gesellschaftliche Unterstützungspflicht gegenüber den Armen und Benachteiligten betont oder vage von 'gesellschaftsstabilisierenden Wirkungen' der sozialen Sicherungssysteme und dem notwendigen Erhalt des 'sozialen Friedens' spricht.

Diese stete 'Wiederkehr des Immergleichen' verspricht jedoch kaum wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn. Repetition macht Argumente weder besser noch schlechter. Daher wird in der hier vorgelegten Analyse der Versuch un-

ternommen, tradierte Beobachtungsstandpunkte zu verlassen und eine abweichende Verknüpfung von Sozialstaat und Moderne vorzunehmen. Beobachtet werden soll die *konstitutiv-gestalterische* Funktion von Sozialpolitik in Modernisierungsprozessen und ihr Beitrag zur erfolgreichen Etablierung moderner Institutionen. Hat der Sozialstaat vielleicht nicht nur auf die Folgen industriegesellschaftlicher Entwicklung reagiert, sondern diese überhaupt erst ermöglicht? Spielt Sozialpolitik nur eine passive Rolle in Modernisierungsprozessen, oder hat sie aktiv zu deren Gelingen beigetragen? Ist der Sozialstaat nur das Produkt, der Output, der krönende Abschluß, oder ist er auch Katalysator, Motor und Input von Modernisierung? Erschöpft sich der Sozialstaat in sekundären Mechanismen der Kompensation, oder ist er ebenso ein Modus der primären Strukturierung? Ist Sozialpolitik nur abhängige Variable von Modernisierungsprozessen, oder gehen von ihr selbst Modernisierungsimpulse aus? Konkreter: Reagiert Sozialpolitik nur auf das Zerschneiden kleinräumiger Gemeinschaften und die 'Freisetzung' der modernen Individuen, oder ermöglicht sie erst Individualisierung? Reagiert Sozialpolitik auf die Entfesselung der Marktkräfte, oder ist sie nicht ebenso konstitutiv für die funktionale Ausdifferenzierung des Kapitalismus? Ist der Sozialstaat lediglich Folge von Massenwohlstand und Demokratie oder diesbezüglich konstitutiv? Wurde die friedliche Koexistenz von Kapitalismus und Demokratie erst sozialpolitisch ermöglicht? Welche Rolle kommt der Sozialpolitik bei der Etablierung des modernen Nationalstaates und der Installierung bürokratischer Herrschaft zu? Welchen Einfluß nimmt der Sozialstaat ferner auf die Institutionalisierung des modernen dreigeteilten Lebenslaufs, und inwiefern gestaltet er das Verhältnis der Geschlechter mit?

Antworten auf diese Fragen lassen die Sozialpolitik in einem neuen Licht erscheinen, sie erlauben einen Perspektivenwechsel, der die *konstitutiv-gestalterischen* Modernisierungsbeiträge staatlicher Sozialpolitik betont. Diese Modernisierungseffekte der Sozialpolitik bilden den Fokus der hier vorgelegten Analyse.