

1 Makropolitische Aspekte Sozialer Arbeit

Soziale Arbeit und ihre handelnden Akteure sind Bestandteil des Sozialstaates der Bundesrepublik Deutschland. Makropolitische Paradigmen und Grundprinzipien beeinflussen sozialpolitische Entscheidungen und setzen somit die entscheidenden Rahmenbedingungen, nicht nur für die Distribution und Inanspruchnahme sozialer Dienste und Dienstleistungen, sondern ebenso für die Auswahl der am Aushandlungsprozess beteiligten Akteure, deren Einflussmöglichkeiten und Machtpotentiale. Makropolitische¹ Entscheidungen haben somit einen direkten Einfluss auf die mikropolitische Arena, ihre Spielerinnen und Spieler und deren Spielregeln. Aktuelle sozialpolitische Rahmenbedingungen sind nicht ohne ihren geschichtlichen und gesellschaftspolitischen Kontext zu verstehen. Sie bestimmen nicht als statisch-rationale Ordnungsmodelle den politischen Alltag, sondern sind interpretierbar, unterliegen einem komplexen Interessenpluralismus, werden umgeformt und umgedeutet bevor sie zu politischen Entscheidungen führen (Rudzio 2006: 55ff.).

Das folgende Kapitel beginnt mit der Beschreibung der Verankerung des *Sozialstaatsbegriffs* im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (*Kapitel 1.1*) und verdeutlicht die normative und interpretierbare Auslegung des Begriffs. Um die aktuellen sozialpolitischen Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit in ihrem Kontext darstellen zu können, bedarf es der geschichtlichen Einordnung. In *Kapitel 1.2* werden deshalb die *sozialpolitischen Entwicklungslinien* der Nach-

1 Gewöhnlich wird zwischen drei Ebenen der Politik von und in Organisationen unterschieden. *Makropolitik* thematisiert die „gesamtgesellschaftliche Einbettung der Organisation“ (Türk 1989: 125). Im Fokus der Betrachtungen steht die Einflussnahme von Organisationen auf staatliche Politik und die Übernahme von gesamtgesellschaftlichen Funktionen. *Mesopolitik* wird verstanden als Strukturpolitik, sie versucht Strukturbildungen in Organisationen zu beschreiben und zu erklären. „In diesem Sinne spiegeln Organisationen gesellschaftliche, soziale Differenzierungen nach Klassen, Schichten oder Mentalitäten wider und erbringen somit strukturelle und mentale gesamtgesellschaftliche Reproduktionsleistungen.“ (Grunwald 2008: 388) *Mikropolitik* schließlich beschäftigt sich mit der Frage, wie Menschen von Organisationen geprägt werden und wie sie sich zu ihnen verhalten. Die weiterführenden Ansätze, insbesondere von Küpper und Ortmann (1988), lassen die vorstehende Definition als zu eng erscheinen (vgl. hierzu Kapitel 2) und weisen in ihrem Verständnis und in ihrer Analyse deutlich über ein auf individuelles Verhalten und auf die einzelne Organisation bezogenes Verständnis von Mikropolitik hinaus. Siehe hierzu auch Matys (2006).

kriegszeit skizziert und deutlich gemacht, dass spätestens seit Mitte der 1970er Jahre mit der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums sowie aufgrund der ab 1989 zu bewältigenden Folgen der Deutschen Einheit, ein Umbau des Sozialstaates erfolgte und traditionelle Ordnungsprinzipien neu interpretiert wurden. Denkansätze eines „*aktivierenden Sozialstaates*“ gewannen an Bedeutung und haben erheblichen Einfluss auf die staatlichen Fürsorge-, Versicherungs- und Vorsorgeleistungen. *Neoliberale Aspekte* beeinflussen bis in die aktuelle Diskussion hinein sozialstaatliche Ordnungs- und Handlungsmuster. *Kapitel 1.3 und 1.4* beschäftigen sich mit den wichtigsten Grundprinzipien deutscher Sozialpolitik: *soziale Gerechtigkeit, Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität*. Auch hier wird der Fokus der Analyse darauf gerichtet, den Sinn und das Wesen der unterschiedlichen Begriffe in ihrem geschichtlichen Kontext zu begreifen und den Bezug zu aktuellen Diskursen der Sozialpolitik darzustellen. *In Kapitel 1.5* wird unter Bezugnahme des pluralistischen Demokratiekonzepts, die Vielzahl und die Heterogenität der auf der Aushandlungs- und Durchführungsebenen agierenden Akteure sowie der relevanten *Einfluss- und Leistungswege* beschrieben. Hierbei wird unter Bezugnahme auf das *Sozialbudget* der Bundesrepublik Deutschland eine erste Orientierung der relevanten Leistungsträger vorgenommen. Im weiteren Verlauf des Kapitels erfolgt eine Eingrenzung auf die für die Soziale Arbeit bedeutsamen Akteure der Leistungserbringung. Den Abschluss des Kapitels bildet die detaillierte Betrachtung der Rechtsverhältnisse im *sozialrechtlichen Dreieckverhältnis*. Diese einmalige Akteurkonstellation in der deutschen Sozialpolitik, mit ihren komplexen, wechselseitigen Rechtsbestimmungen stellt für die weitere empirische Untersuchung einen wichtigen Ausgangspunkt dar. *Kapitel 1.6* beschreibt und interpretiert die komplexen Anforderungen und Spannungsverhältnisse mit denen *soziale Organisationen zwischen Staat, Markt und Gesellschaft* umgehen müssen. Differierende Kundenerwartungen (Wer sind überhaupt die Kunden?) und unterschiedliche Logiken sowie die charakteristischen Merkmale personenbezogener Dienstleistungen bilden eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung der forschungsleitenden Fragestellungen sowie die in Kapitel 6 anschließenden Kontextuierungen. *In Kapitel 1.7* erfolgt schließlich eine kurze *Zusammenfassung* und es werden die für das weitere Vorgehen notwendigen *Schlussfolgerungen* abgeleitet.

1.1 Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes

Art. 20 Abs. 1 GG bestimmt: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. In Art. 28 Abs. 1 GG wird weiterhin darauf hingewiesen, dass: „[d]ie verfassungsgemäße Ordnung in den Ländern [...] den

Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen [muss]“. Art. 79 Abs. 3 GG legt weiterhin fest, dass eine Änderung der grundsätzlichen Gliederung des Bundes in Länder, deren Mitwirkung bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 bestimmten Grundsätze unzulässig ist.

Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet die Gesetzgeber, die Rechtsprechung und die Verwaltung dazu, sich an soziale Grundsätze zu halten und politische Rahmenbedingungen dementsprechend zu gestalten (Griep/Renn 2011: 19). Konkrete Aussagen über Quantität und Qualität der sozialstaatlichen Fürsorge finden sich im Grundgesetz nicht. Trube (2005) erklärt dies damit, dass die im parlamentarischen Rat vertretenen Mütter und Väter des Grundgesetzes äußerst divergierende Vorstellungen von einer Sozialstaatsverfassung hatten, die von der sozial flankierten Marktwirtschaft bis hin zum staatssozialistischen Modell reichten. Selbst die CDU forderte in ihrem Ahlener Programm 1947 bekanntlich noch die Verstaatlichung der gesamten Grundstoffindustrie. Angesichts nun dieser kontroversen Vorstellungen und des Genehmigungsvorbehalts der Alliierten, insbesondere den USA, fand das Sozialstaatsgebot in der Verfassung keine weitere Konkretisierung und man erhoffte sich jeweils durch die politischen Mehrheiten oder im Zuge der alsbald ersehnten Wiedervereinigung dann einen – den eigenen Vorstellungen entsprechenden – Gestaltungsspielraum (13).

„§ 1 Abs. 1 S 1 SGB I nennt die *programmatischen Ziele*, die der Gesetzgeber mit dem Recht des SGB verbindet, nämlich die Verwirklichung ‚sozialer Gerechtigkeit‘ und ‚sozialer Sicherheit‘. Damit stellt diese Norm die *Umsetzung des Sozialstaatsprinzips* des Art. 20 GG *auf der Ebene des einfachen Gesetzes* dar und gibt vor, dass *alle im Sozialgesetzbuch zusammengefassten Einzelnormen aus diesen Leitvorstellungen, die aus den bisher vorhandenen Regelungen herausgezogen worden sind aus dem Sozialstaatsprinzip selbst heraus verstanden und interpretiert werden müssen*. Das Sozialstaatsprinzip ist sowohl von der Verwaltung als auch von der Rspr. zumindest als Auslegungsleitlinie, insbes. auch bei der Auslegung von Grundrechten zu beachten.“ (Niedermeyer 2012: SGB I, § 1 Rn. 2)²

Dass die Interpretation, Ausgestaltung und Ausprägung des im Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Grundsatzes des „sozialen Bundesstaates“ geprägt ist von der Heterogenität gesellschaftspolitischer Kontextbedingungen, zeigen unter anderem die Ausführungen von Schmidt (2005), Frevel und Dietz (2008) und Butterwegge et al. (2008) über die Entwicklungen der Sozialpolitik in der Bun-

2 Zur detaillierten rechtlichen Betrachtung des Sozialstaatsbegriffs vgl. u. a. Niedermeyer (2012: SGB I, § 1 Rn. 2ff.).

desrepublik Deutschland.³ Diese Entwicklungslinien haben zum Teil einen entscheidenden Einfluss auf die aktuellen sozialpolitischen Diskurse. Darüber hinaus geben sie einen facettenreichen Überblick über die Möglichkeiten sozialstaatlichen Handelns.

1.2 Sozialpolitische Entwicklungslinien in der Bundesrepublik Deutschland

Die erste Phase (1949-1966) der von der CDU/CSU geführten Bundesregierung war geprägt von der Bewältigung der Kriegsfolgen, insbesondere durch die Betonung des Sozialversicherungsprinzips als der „Soziale Kapitalismus“ (Hartwich 1970; van Kersbergen 1995). Als Folge des neuerstarkten Wirtschaftswachstums wurde Deutschland zu einer der führenden Exportnationen. Es herrschte Vollbeschäftigung. Der Sozialstaat wurde konsolidiert. Den handelnden Akteuren der Gesetzgebung im Deutschen Bundestag wurde eine quantitative und qualitative erstaunliche sozialgesetzgeberische Leistung bescheinigt (Schmidt 2005: 77).

Nachdem die eigene Klientel befriedigt wurde, konnte sich die Regierung den Schwachen zuwenden. Das Gesetz zur Versorgung der Kriegsoffer von 1950 (Bundesversorgungsgesetz) sollte die Kriegsfolgen für die betroffenen Familien mildern. Weitere Gesetze zum Schutz bestimmter Sozialgruppen wie den Heimkehrern (Heimkehrergesetz von 1950) und schwerbehinderte Menschen (Schwerbehindertengesetz von 1953) folgten.

Programme zur Förderung des Wohnungsbaus und das Lastenausgleichsgesetz von 1952⁴ wurden installiert. Als Folge des Wohnungsbauprogramms entstanden innerhalb weniger Jahre eine halbe Million neuer Wohnungen.

Die Neuschaffung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte von 1953 und das Kindergeldgesetz von 1954 sollten Angestellte, Rentnerinnen und Rentner sowie Familien mit Kindern an dem neuen Wohlstand teilhaben lassen. Mit der grundlegenden Rentenreform von 1957 wurden vorrangig Rehabilitationsleistungen eingeführt und die Renten wurden einmal aufgestockt und auf hohem

3 Für die sozialpolitischen Entwicklungen von 1883 bis 1945 vgl. u. a. Zerche und Gründer (1996), Kaufmann (2003: 248ff.), Schmidt (2005: 21ff.) sowie Reidegeld (2006: Bd. I und II). Ebenfalls eine gute Übersicht von den Anfängen des Armenhilfesystems des 14. Jahrhunderts bis zu aktuellen sozialpolitischen Entwicklungslinien geben Flösser/Oechler (2010: 32ff.).

4 Das Lastenausgleichsgesetz legte die gesetzliche Grundlage zur Eingliederung von mehr als zehn Millionen Vertriebenen und Flüchtlingen aus den östlichen Gebieten des ehemaligen Deutschen Reichs. Siehe hierzu auch Frevel und Dietz (2004: 32ff.).

Niveau an die Bruttolohnentwicklung angepasst (Dynamisierung).⁵ Dieser Schritt war notwendig, um die Spaltung zwischen Arm und Reich in der Gesellschaft zu verringern, da Mitte der 1950er Jahre, trotz einer hohen Sozialleistungsquote, die Schwächeren der Gesellschaft nicht ausreichend am Wohlstand partizipieren konnten.

Das Bundessozialhilfegesetz von 1961 ersetzte die bis dato aus dem Jahr 1924 stammende Regulierung der Sozialfürsorge und das Jugendwohlfahrtsgesetz löste das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz ab. Mit dem Bundessozialhilfegesetz wurde das unterste staatliche Sicherungsnetz installiert, wenn alle anderen staatlichen und privaten Systeme versagen. Es etablierte einen einklagbaren Rechtsanspruch aller Bürgerinnen und Bürger auf Sozialhilfe. Mit der Implementierung des Bundessozialhilfe- und des Jugendwohlfahrtsgesetzes stärkten die Gesetzgeber die für die Bundesrepublik charakteristische Unterscheidung zwischen Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgeprinzip und unterstrichen die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips⁶ als Grundlage sozialpolitischer Interventionsdynamik. Auch das Wohngeldgesetz von 1960 zeigte die Absicht der Gesetzgeber sich den sozial Schwächeren zuzuwenden (Schmidt 2005: 76ff.; Frevel/Dietz 2008: 31ff.).

Die zweite Phase (1966-1969) wurde von der Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD parteipolitisch verantwortet. Nach den Jahren des Wohlstands und der durch das „Wirtschaftswunder“ verwöhnten Wählerschaft standen die Jahre 1966/67 im Zeichen der Rezession. Bei 216.000 Arbeitslosen stieg die Arbeitslosenquote auf 0,7 Prozent, was in Anbetracht der heutigen Arbeitslosenzahlen sicherlich sehr gering erscheint, aber im Kontext der oben genannten Erfolgsbilanz als Schock empfunden wurde. In der Folge warf man der Regierung Erhard vor, nicht ausreichend vorgesorgt zu haben. Die FDP war im November 1966 aus der Koalition mit der CDU/CSU ausgeschieden, da sie befürchtete, bei den anstehenden Landtagswahlen Stimmen zu verlieren. Standfest (1979: 41) wirft der großen Koalition vor, dass sie auf die Probleme der ersten Rezession der Nachkriegsgeschichte keine Antworten hatte. Trotzdem schaffte es die unter Kurt Georg Kiesinger geführte Große Koalition 1969, drei entscheidende Gesetzesinitiativen auf den Weg zu bringen (42).

Die „Lohnfortzahlung für Arbeiter“ ermöglichte eine sechswöchige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gleichermaßen für Arbeitnehmerinnen und Arbeiter als auch für Angestellte und sorgte auf Dauer für verbesserte Arbeitsbeziehungen zwischen den beiden Gruppen.

5 In der Arbeiterrentenversicherung wurden die Versichertenrenten um 60 Prozent, die Witwenrenten um 81 Prozent, die Waisenrenten um 75 Prozent, in der Angestelltenversicherung um 66, 91 und um 40 Prozent erhöht (Schäfer 1997: 264).

6 Eine detaillierte Beschreibung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt in Kapitel 1.4.

Das Arbeitsförderungsgesetz wurde als Mittel zur aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeführt, mit dessen Hilfe die Anpassung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage verbessert werden sollte. Eine verbesserte Arbeitsvermittlung, Umschulungs- und Weiterqualifizierungsmaßnahmen für Arbeitskräfte sowie Lohnkostenzuschüsse für bestimmte Beschäftigungsgruppen waren die Folge.

Der Finanzausgleich zwischen Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung von 1969 regulierte einen gegenseitigen Ausgleich der Kassen und verpflichtete zur gegenseitigen Liquiditätshilfe. Die Beitragssätze in der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung wurden gleichgesetzt. Diesen Schritt der Umverteilung unternahm die Große Koalition entgegen massiver Proteste der Interessenverbände der Angestellten, welche dergleichen Maßnahmen als Entgeignung empfanden (Schmidt 2005: 88f.).

Die Jahre 1969 bis 1982 wurden politisch durch die sozial-liberale Koalition aus SPD und FDP geführt. In den ersten Jahren nach 1969 erfolgte ein weiterer Ausbau des Sozialstaates. Stichworte dieser Zeit sind: „Verbesserung, Reform, Chancengleichheit, sozialer Ausgleich, Bekämpfung öffentlicher Armut“ (Schmidt 2005: 91). Der Ausbau des Sozialstaates korrelierte weiterhin mit einem ununterbrochenen, allerdings verlangsamten, Wirtschaftswachstum.

So wurde 1971 der Unfallversicherungsschutz für Schülerinnen, Schüler und Studierende eingeführt und zeitgleich das Bundesausbildungsförderungsgesetz beschlossen. 1972 folgte das Betriebsverfassungsgesetz, welches die Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf eine neue gesetzliche Grundlage stellte. Eine weitreichende Rentenreform schloss flexible Altersgrenzen, eine Öffnung für Hausfrauen, Selbständige und andere nicht abhängig Beschäftigte mit ein (91ff.).

Die Sozialleistungsquote⁷ der Bundesrepublik stieg von 24,6 Prozent im Jahr 1969 auf 34,0 Prozent im Jahr 1982 (OECD 1985). Im Jahr 2010 lag sie bei 30,4 Prozent (BMAS 2010: 5).

Die Rezension 1973/74 beendete den Ausbau des Sozialstaates im bisher bekannten Ausmaß. „Die Zeiten expansiver Sozialpolitik waren vorüber, danach wurden Leistungen verfeinert, verkompliziert, in der Regel aber zurückgefahren.“ (Frevel/Dietz 2008: 35) Trotz des Rückbaus in vielen Bereichen erfolgte auf der anderen Seite ein Ausbau Sozialer Arbeit und sozialer Dienstleistungen bis weit in die 1990er Jahre, z.T. bis heute hinein (siehe u. a. Rauschenbach 2008: 814 sowie BAGFW 2008: 14ff.). Neben den Herausforderungen mit dem aufkeimenden RAF-Terrorismus hatte die Bunderegierung insbesondere mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit, der zunehmenden Alterung der Gesellschaft und in der Folge mit Einnahmeverlusten in den Sozialversicherungen zu kämpfen (35).

7 Die Sozialquote oder Sozialleistungsquote ist eine relative statistische Größe, mit der gemessen wird, welcher Anteil am Bruttoinlandsprodukt für soziale Zwecke verwendet wird.

Trotz dieser massiven Probleme reagierte die Bunderegierung, nicht zuletzt aufgrund wahltaktischer Kalküle im Hinblick auf die Bundestagswahl von 1976 nur zögerlich (Schmidt 2005: 96).

Seit spätestens Mitte der 1970er Jahre sprechen Expertinnen und Experten von einer „Wendemarke“ (Alber 1989: 286) in der Sozialpolitik. Windhoff-Héritier (1983) konstatiert eine „Sozialpolitik der mageren Jahre“. Das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 leitete den Anfang einer Reihe von Kürzungen und den Rückbau von Sozialleistungsansprüchen ein. Bis Anfang der 1980er Jahre versuchte die Koalition aus SPD und FDP die Sozialpolitik auf dem Stand von Mitte der 1970er Jahre zu konsolidieren ohne die sozialen Sicherungssysteme in Frage zu stellen. Gekürzt wurden insbesondere Leistungen, welche sich nicht aus Versicherungsansprüchen ableiten ließen, viele Sozialversicherungsbeiträge wurden erhöht und es erfolgte eine Umverteilung der finanziellen Belastungen im Hinblick auf die Kommunen⁸, welche insbesondere die Leistungen der Sozialhilfe zu tragen hatten. Michalsky (1984) konstatiert hier zwei Hauptrichtungen der sozialpolitischen Entscheidungen der Jahre 1975 bis 1982. Zum einen wurden individuelle Förderprogramme, insbesondere auf Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes zurückgenommen, zum anderen wurde das Leistungsniveau gesenkt und Anspruchsvoraussetzungen in der Renten- und Arbeitslosenversicherung verschärft (141).

Die vierte Phase (1982-1998) der sozialpolitischen Entwicklung in der BRD ist einerseits geprägt durch das Bestreben den Sozialstaat finanziell zu konsolidieren, andererseits die Folgen der Deutschen Einheit zu meistern. Zu Beginn der von der CDU und FDP geführten Bundesregierung standen weiter Einsparungen, Streichungen und Umstellungen, unter anderem im Rahmen der Arbeitsförderung, der Ausbildungsförderung, der Sozialhilfe und beim Arbeitslosengeld sowie der Arbeitslosenhilfe. Der Grundsatz der Subsidiarität wurde gestärkt, Leistungseinschränkungen zum Teil an soziale Kriterien⁹ gebunden.

Ab Mitte der 1980er Jahre wurden erstmals seit 12 Jahren keine Kürzungen in der Sozialpolitik vorgenommen. Einige Sozialleistungen wurden sogar verbessert, insbesondere in der Familien- und Arbeitsmarktpolitik. Die Einführung des Erziehungsgelds und die Anrechnung der Kindererziehungszeiten bei der Rentenversicherung waren folgenreiche Entscheidungen. Darüber hinaus löste das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) mit seinen 24 Artikeln das Jugendwohlfahrtsgesetz ab. Der Artikel 1 des KJHG's wurde 1996 als SGB VIII in die Sozi-

8 Aufgrund der Kürzungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Umschulungen, Weiterbildungen etc.) mussten viele Arbeitslose im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt Fürsorgeleistungen erhalten. Verantwortliche Leistungsträger waren die Kommunen.

9 So wurden beispielsweise beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe Leistungsberechtigte mit Kindern von Einschränkungen ausgenommen (BMA 1986: 6).

albücher aufgenommen und stellte ein Paradigmenwechsel in der Jugendhilfe dar, von einer staatlichen Eingriffs- und Kontrollorientierung zu einem modernen Leistungsgesetz (siehe hierzu u. a. Boekh et al. 2011: 115; Zerche/Gründer 1996: 38f.).

Die zweite Etappe der Regierungskoalition unter Helmut Kohl stand im Zeichen der Wiedervereinigung und den damit verbundenen Folgekosten, insbesondere für die sozialen Sicherungssysteme (Ritter 2007). Die deutsche Einheit, zunehmende Arbeitslosigkeit sowie der Auf- und Ausbau der Pflegeversicherung (1995) als fünfte Säule¹⁰ der sozialen Sicherung, ließen die Staatsausgaben expandieren. Es folgten Korrekturen bei der Alterssicherung (1992) sowie die Gesundheitsreformen der 1990er Jahre.¹¹

Spätestens ab Mitte der 1990er Jahre sprechen Fachleute, so unter anderem Lamping/Schridde (2004: 49ff.), von einem Wandel der Sozialpolitik des „Sozialen Kapitalismus“ hin zu einer Periode der „konfliktiven Sozialpolitik“ eines „aktivierenden Sozialstaats“. Entgegen massiver Proteste der Opposition und der Gewerkschaften wurde die gesetzliche Lohnfortzahlung bei Krankheit von 100 auf 80 Prozent reduziert und Lockerungen des Kündigungsschutzes vorgenommen (Schmidt 2005: 99ff.). Auf der anderen Seite wurden die Instrumente der Arbeitsförderung wieder verstärkt in den Blick genommen, nicht zuletzt, um die ohnehin schon schlechte Arbeitslosenstatistik zu entlasten (Schmid/Oschmiansky 2005).

Viele Autorinnen und Autoren (vgl. u. a. Schmidt 2005) bescheinigen der Ära Kohl eine sehr vielschichtige und diskontinuierliche Sozialpolitik. Hierfür können mehrere Gründe angeführt werden: Zum einen mussten innerparteiliche Differenzen zwischen liberaler und sozialer Sozialstaatsphilosophie berücksichtigt werden, die deutsche Einheit stellte eine enorme Herausforderung für das politische System der Bundesrepublik dar und nicht zuletzt machte die hohe Staatsverschuldung einen Kurswechsel zu marktorientierten, liberaleren Strukturen notwendig (Schmidt 2005: 111).

Die fünfte Phase (1998-2005) unter der politischen Verantwortung der rot-grünen Bundesregierung folgte in vielen Punkten den Ansätzen aus den letzten Jahren der christliberalen Koalition. Insgesamt setzte die Sozialpolitik der Folgejahre auf den Leitsatz „mehr Markt“. In der Rentenversicherung wurden die Rentenleistungen der Einnahmeentwicklung angepasst, was in der Konsequenz die Abwendung von einer Lebensstandardsicherung bedeutete (Hockerts 2008: 29). Als Begrifflichkeiten dominieren unter anderem: „Eigenverantwortung“, „akti-

10 Neben der Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Unfallversicherung wird die Pflegeversicherung im SGB XI (1995) als fünfte Sozialstaatsäule der BRD definiert.

11 Nähere Ausführungen zu den Auswirkungen der deutschen Einheit auf die Sozialsysteme siehe Zapf und Habich (1996), Wewer (1998), Zohlhöfer (2001) und Ritter (2007).

vierender Sozialstaat“, „Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit“ sowie „Nachhaltigkeit“ (Schmidt 2005: 112). Der aktivierende Sozialstaat avanciert in der Folge zum Schlagwort einer neuen Sozialpolitik und forcierte den bereits von der Vorgängerregierung eingeleiteten Paradigmenwechsel einer fordernden Sozialpolitik unter Aufgabe versorgungsstaatlicher Elemente (vgl. u. a. Wolf 2011).¹²

2001 verabschiedete die rot-grüne Bundesregierung ein eigenes Gesetz zur Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen und das Bundessozialhilfegesetz wurde im Jahr 2003 in modifizierter Fassung als SGB XII etabliert.

Kritiker der Regierung Schröder werfen dieser eine neoliberale Steuer- und Sozialstaatsreform vor. Ein erheblicher Einschnitt in bestehende Sozialleistungsgesetze wurde im Zuge der Hartz I bis Hartz IV Arbeitsmarktreformen vorgenommen. Diese beinhalteten im Wesentlichen die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit den Leistungen der Sozialhilfe, eine Kürzung der Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes und die Stärkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme sowie Leistungskürzungen beim Ablehnen zumutbarer Arbeit (Griep/Renn 2011: 22ff.). „Nie zuvor hat sich Sozialpolitik hierzulande ähnlich drastisch verändert wie seit der Bundestagswahl am 22. September 2002. Die als ‚Agenda 2010‘ bekannt gewordene Regierungserklärung des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder war einem sozialpolitischen Paradigmenwechsel geschuldet [...]“ (Butterwegge 2008: 174) Die Einführung der Riester-Rente stellte, staatlich subventioniert, eine zusätzliche private Alterssicherung dar. „Damit schuf der Sozialstaat einen »Wohlfahrtsmarkt« für Produkte der Alterssicherung, dessen Regeln er in einer Art *Public-Private-Partnership* durch Zertifizierungsverfahren, Zulagen und steuerliche Förderung aktiv mitbestimmt.“ (Hockerts 2008: 29)

Die sechste Phase sozialpolitischer Aktivität kennzeichnete nach dem Auseinanderbrechen der rot-grünen Bundesregierung eine weitere große Koalitionsbildung aus SPD und CDU, CSU von 2005 bis 2009 sowie nach der Bundestagswahl 2009, erneut eine Koalition aus CDU, CSU und FDP (Schmidt 2012: 42f.). Butterwegge (2008) bescheinigt der zweiten großen Koalition in der Geschichte der Bundesrepublik eine weitere Reorganisation des Sozialstaates unter neoliberalen Aspekten. Leistungskürzungen, weitere Nullrunden für Rentnerinnen und Rentner (welche im Jahr 2004 erstmals auf die jährliche Anpassung ihrer Renten verzichten mussten), Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen, zum Beispiel bei der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre, werden als weitere Schritte auf dem Weg zur Reformierung des Sozialstaates angeführt (175ff.).

Boeckh et al. (2011) folgen dieser Einschätzung nur teilweise. Die großen Reformprojekte der großen Koalition waren die Themen Alterssicherung und

12 Eine detaillierte Analyse des „aktivierenden Sozialstaates“ aus ordnungs- und steuerungstheoretischer Perspektive findet sich u. a. bei Lamping und Schridde (2004).

Gesundheitspolitik, in denen CDU/CSU und FDP als „Koalition der neoliberalen Modernisierer“ auftraten und die SPD sich als „[...] Mittler zwischen versorgungsstaatlicher Bewahrung und gesellschaftlicher Modernisierung präsentierten[n]“ (125). So wurde die gesetzliche Krankenversicherung in einem Kompromiss aus einkommensabhängiger Beitragsleistung (nur Erwerbsarbeit) und Gesundheitsfond reformiert. Dieser Fond reguliert über Transferleistungen einen gerechten Ausgleich der Kassen untereinander und kann so soziale Tatbestände stärker berücksichtigen. Mit der Einführung des Elterngelds und dem Rechtsanspruch auf einen Kindertagesstättenplatz für Kinder unter drei Jahren ab dem Jahr 2013, wurden erste Schritte unternommen, Familie und Erwerbsarbeit miteinander besser vereinbaren zu können (125ff.).

Hans Werner Sinn, Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München, warb schon 2003 für eine aktive Bevölkerungspolitik: „Wenn es gelänge, die Geburtenraten auf ein Niveau anzuheben, wie es eine stationäre Bevölkerung kennzeichnet, dann ließe sich die Bevölkerung allmählich wieder verjüngen.“ (Sinn 2003: 369) Konsequenterweise forderte er die Fertilitätsrate mittels finanzieller Anreize für Familien zu steigern und gezielte Sanktionen für Kinderlose einzuführen (393). Butterwege (2008) unterstellt Sinn eine „biologische Produktionstheorie“, wenn er Kinder als „Humankapital und Privateigentum ihrer Eltern“ betrachtet (149).

Mit dem erneuten Antreten einer großen Koalition aus SPD und CDU im Dezember 2013 verbinden sich zahlreiche Hoffnungen und Reformwünsche. Zentrale Themenfelder sind weiterhin die Gesundheitspolitik, insbesondere die Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung im ländlichen Raum, die Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe hin zu einem Bundesteilhabegesetz. Auch die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Anpassung der Rentenansprüche, durch die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten für Kinder, die vor dem Jahr 1992 geboren wurden, sind hier zu nennen (Deutscher Caritasverband 2014: 28ff.).

Allerdings weist unter anderem Marcus deutlich darauf hin, dass die Tendenz, erfolgreiche Sozialpolitik an Vermittlungsquoten festzumachen weder weitsichtig effektiv noch sozial ethisch vertretbar ist (Marcus 2014: 3). Wenn somit im Koalitionsvertrag die Steuerung der Grundsicherung für Arbeitssuchende verstärkt auf das Ziel der Vermeidung von Langzeitleistungsbezug und die Mittelverteilung stärker auf Wirkungsorientierung ausgerichtet werden soll, dann geht es im Klartext darum „[...] die noch nicht langzeitarbeitslosen Menschen, also [...] die arbeitsmarktnahen Arbeitslosen [...]“ (Marcus 2014: 3) zu integrieren und nicht um soziale Teilhabe und soziale Einbindung durch Arbeit.

Erfolg in der Sozialen Arbeit

Im Spannungsfeld mikropolitischer Interessenkonflikte

Boecker, M.

2015, X, 257 S. 21 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-07346-6