

# ZSR-Kompakt

## Zusammenfassungen der Zeitschrift für Sozialreform

ZSR 61 (2015), Heft 1



Inhalt:

*Gerhard Bäcker, Werner Eichborst, Irene Gerlach und Thomas Gerlinger*

### **Rückblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Jahr 2014**

Vollständiger Artikel erschienen in: ZSR 1/2015, Seiten 3-42

*Uwe Fachinger, Gabriele Nellissen und Sina Siltmann*

### **Neue Umsatzpotenziale für telemedizinische Geräte?**

Vollständiger Artikel erschienen in: ZSR 1/2015, Seiten 43-71

*Uwe Schwarze*

### **Vordenker der Sozialpolitik: Gustav Möller**

Vollständiger Artikel erschienen in: ZSR 1/2015, Seiten 73-101

*Markus Griesser*

### **Der Staat als Wissensapparat. Analyse der Funktionen des Sozialstaats**

Vollständiger Artikel erschienen in: ZSR 1/2015, Seiten 103-124

#### **ZSR-Kompakt**

abrufbar unter:  
[www.z-sozialreform.de](http://www.z-sozialreform.de)  
[www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de)

verantwortlich:  
Matthias Dietz, Redaktion ZSR,  
[zsr@uni-bremen.de](mailto:zsr@uni-bremen.de)

#### **ZSR 1/2015**

Bezugsmöglichkeiten:

ZSR-Webseite: [http://www.z-sozialreform.de/cml/content/header\\_footer\\_strukturseiten/hefte-bestellen/](http://www.z-sozialreform.de/cml/content/header_footer_strukturseiten/hefte-bestellen/)

Verlagswebseite:  
[http://www.luciusverlag.com/zeitschriften/ztschr\\_sozialreform/zeitschrift\\_fuer\\_sozialreform.htm](http://www.luciusverlag.com/zeitschriften/ztschr_sozialreform/zeitschrift_fuer_sozialreform.htm)

Gerhard Bäcker, Werner Eichhorst, Irene Gerlach und Thomas Gerlinger (aufgezeichnet von Matthias Dietz)\*

## Rückblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Jahr 2014

*In der ersten Ausgabe des neuen Jahrgangs der ZSR zeichnen Experten zum vierten Mal in Folge die Entwicklungen der Sozialpolitik des letzten Jahres nach. 2014 kam es mit dem Rentenpaket und dem Mindestlohn insbesondere in der Alterssicherungs- und Arbeitsmarktpolitik zu erheblichen Veränderungen.*

### ALTERSSICHERUNGSPOLITIK

Das Thema Alterssicherung spielte in der ersten Hälfte des Jahres 2014 in Politik und Medien eine große Rolle.

#### Früherer Renteneintritt und höhere Leistungen durch Rentenpaket

Mit dem im Mai beschlossenen und ab Juli in Kraft getretenen Rentenpaket kommt es erstmals seit vielen Jahren wieder zu Leistungsausweitungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Zuvor gab es mit der Senkung des Rentenniveaus und Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahren einen klaren Trend zu Leistungskürzungen. Die nun eingeführte Rente mit 63 ermöglicht einen abschlagsfreien Rentenbezug ab 63 Jahren, wenn 45 Jahre lang Beiträge an die Rentenversicherung gezahlt wurden. Zuvor war ein solcher vorzeitiger Rentenbezug bei ähnlichen Bedingungen erst mit 65 Jahren möglich. Auch wurden die Renten von Müttern verbessert, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Sie erhalten nun zwei Rentenpunkte statt wie bisher einen Rentenpunkt je Kind. Pro Rentenpunkt gibt es im Westen aktuell etwa 29 Euro Rente pro Monat, im Osten 27 Euro. Das Rentenpaket nutzt schließlich auch Menschen, welche etwa aufgrund von Krankheit vorzeitig aus dem Berufsleben ausscheiden und eine Erwerbsminderungsrente beziehen. Neubezieher dieser Rentenform erhalten in Zukunft etwa 50 Euro mehr im Monat.

#### Nicht alle profitieren – Hohe Kosten

Auch wenn viele Menschen von diesen Änderungen profitieren, sind sie nicht die Antwort auf die aktuellen Probleme des Rentensystems. Durch die Mehrausgaben des Rentenpakets werden nicht nur die historisch hohen Rücklagen der Rentenkasse von 32 Milliarden Euro aufgezehrt, sondern auch die Rentenerhöhungen in den kommenden Jahren verringert. Hierdurch sinkt das allgemeine Rentenniveau stärker als

bisher, wovon alle Rentnerinnen und Rentner negativ betroffen sind.

#### Folgen des sinkenden Rentenniveaus

Die politisch gewollte und nun beschleunigte Absenkung der Rentenhöhe im Verhältnis zur Höhe des Erwerbseinkommens führt dazu, dass die gesetzliche Rente immer weniger den Erhalt des Lebensstandards ermöglicht und die Armutsgefährdung älterer Menschen steigt. Für die nächsten Jahre plant die Regierung flexiblere Kombinationsmöglichkeiten von Erwerbsarbeit und Rentenbezug sowie eine verbesserte Förderung der Betriebsrenten. Wie das Rentenpaket können beide Vorhaben das Problem des sinkenden Rentenniveaus aber nicht lösen, da nur ein Teil der Versicherten über eine Betriebsrente verfügt und auch Personen, welche bereit sind und die Möglichkeit haben, im Alter zu arbeiten, irgendwann auf eine Rente in ausreichender Höhe angewiesen sind.

### ARBEITSMARKTPOLITIK

Die Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung wurden durch eine positive Arbeitsmarktentwicklung ermöglicht, welche zu hohen Einnahmen der Sozialversicherungen führten.

#### Beschäftigungsrekorde

2014 wurden mehrere Beschäftigungsrekorde aufgestellt. Unter anderem stieg die Zahl der versicherungspflichtig beschäftigten Personen auf über 30 Mio. Insbesondere im Baugewerbe, in der Logistik- und Gastronomiebranche sowie bei den Dienstleistungen gab es Zuwächse. Hintergrund der positiven Entwicklung ist eine robuste Wirtschaftslage. Auch trugen die vor 10 Jahren eingeführten Hartz-Reformen zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Die positive Lage am Arbeitsmarkt kommt besonders in der Arbeitslosenquote zum Ausdruck, welche von 11,7 Prozent im Jahr 2005 auf 6,7 Prozent im Jahr 2014 sank. Es sind aber auch Schattenseiten des Arbeitsmarktes zu erkennen. Langzeitarbeitslose profitieren kaum vom Aufwärtstrend und viele Arbeitsplätze entstanden im Minijob- und Niedriglohnssektor.

#### Einführung Mindestlohn

Nachdem aufgrund des wachsenden Niedriglohnssektors mehrere Jahre über die Einführung eines Mindestlohns

diskutiert wurde, ist ein solcher im Juli 2014 vom Bundestag beschlossen worden. Seit Anfang 2015 gilt in Deutschland ein Mindestlohn von 8,50 Euro. Auszubildende, Langzeitarbeitslose und Praktikanten sind vom Mindestlohn ausgenommen genauso wie Branchen wie die Fleischindustrie, die einen Tarifvertrag zur stufenweisen Anhebung ihrer Löhne auf Mindestlohnniveau beschlossen haben. Die Einführung des Mindestlohns ist durchaus berechtigt. Seine allgemeine Gültigkeit ist zu begrüßen, da dies für gleiche Wettbewerbsbedingungen am Arbeitsmarkt sorgt. Wichtig für die Einhaltung des Mindestlohns ist die Arbeitszeiterfassung, welche nicht – wie dies von der Politik aktuell diskutiert wird – aufgeweicht werden sollte.

#### Fragliche Höhe des Mindestlohns

Zu hinterfragen ist allerdings die Höhe von 8,50 Euro, da dies bis zu 30 Prozent über bisherigen Löhnen etwa im Taxi- und Frisörgewerbe liegt und zu Umgehungsversuchen, Preissteigerungen oder Arbeitsplatzverlusten führen kann.

#### Problem Langzeitarbeitslosigkeit

Auch dürfen durch die verbesserte Situation für Erwerbstätige die insgesamt 1 Mio. Langzeitarbeitslosen nicht vergessen werden, die nur teilweise von der Arbeitslosenstatistik erfasst werden. Hier sollte stärker mit individueller Betreuung und Förderinstrumenten wie Weiterbildung gearbeitet werden. Ein neues Programm des Arbeitsministeriums geht in diese Richtung, ist aber mit zu geringen Finanzmitteln ausgestattet.

### FAMILIENPOLITIK

Die Familienpolitik des Jahres 2014 war weder von Rekorden noch von großen politischen Reformen geprägt. Dennoch kam es mit Beschluss einer Frauenquote für Aufsichtsräte, der Einführung des Elterngeldes Plus und des fortgesetzten Kitaausbaus zu wichtigen Fortschritten auf dem Weg zu einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

#### Frauenquote beschlossen

In Folge des Beschlusses zur Frauenquote müssen etwa 100 große Unternehmen ab 2016 ihre Aufsichtsräte

\* Die vorliegende Zusammenfassung des Beitrags wurde von Matthias Dietz (Redaktion ZSR) erstellt. Der vollständige Artikel ist in ZSR 1/2015 erschienen.

## Rückblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Jahr 2014, Seite 2

schrittweise zu 30 Prozent mit Frauen besetzen. Weitere 3500 Unternehmen sollen individuelle Ziele für den Frauenanteil in ihren Führungsetagen festlegen und über deren Umsetzung berichten. Eine gesetzliche Frauenquote ist gerechtfertigt, da die Wirtschaft mehrere Selbstverpflichtungen nicht erfüllte. Das 30-Prozent-Ziel erscheint angemessen, da der aktuelle Frauenanteil in Führungspositionen bei lediglich 11 Prozent liegt. Auch wenn nur wenige Unternehmen verpflichtende Vorgaben erfüllen müssen, wird das Gesetz Signalwirkung für die restliche Wirtschaft haben.

### Quote alleine reicht nicht

Die Förderung der Karrieremöglichkeiten von Frauen ist aber auch eng damit verknüpft, wie gut sie Beruf und Familie durch flexible Arbeitszeitmodelle und Möglichkeiten zur Kinderbetreuung verbinden können.

### Zahl & Qualität von Kitaplätzen

Diesbezüglich ist es erfreulich, dass der Kitaplatzausbau 2014 unvermindert fortgesetzt wurde. In den öffentlichen Fokus rückte im letzten Jahr zunehmend die Betreuungsqualität in den Kitas, da viele Einrichtungen über zu wenig und nicht immer ausgebildetes Personal verfügen. Da Bildungspolitik Sache der Länder ist, hat der Bund nur begrenzte Einflussmöglichkeiten. Deshalb ist es zu begrüßen, dass Bundesfamilienministerin Schwesig im November 2014 mit dem Kitagipfel einen Dialog mit den Ländern gestartet hat, um eine Angleichung der Qualitätsstandards für frühkindliche Bildung zu erreichen.

### Mehr Optionen durch Elterngeld Plus

Schließlich wurde 2014 das bisher intensiv genutzte Elterngeld durch die Variante Elterngeld Plus ergänzt. Hierdurch ist nun der Bezug von Elterngeld bei reduziertem Arbeitsumfang für 24 Monate und nicht mehr nur für 12 Monate möglich. Das Nebeneinander von Beruf und Familie wird damit stärker gefördert, zudem gibt es einen Bonus, wenn beide Partner gleichzeitig Elterngeld beziehen.

### Junge Eltern wollen weniger arbeiten

Dies sind erste Schritte zu einer von vielen jungen Eltern gewünschten dauerhaften Reduzierung ihrer Arbeits-

zeit, um die Doppelbelastung von Familie und Beruf zu verringern.

## GESUNDHEITSPOLITIK

In der Gesundheitspolitik kam es 2014 zu intensiver Gesetzgebungstätigkeit, die aber vor allem aus kleineren Anpassungen bestand.

### Reform des Zusatzbeitrags – weiterhin ein fragliches Instrument

Zunächst wurde der Zusatzbeitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung umgestellt. Er wird in Zukunft nicht mehr pauschal beispielsweise mit 8 Euro pro Monat, sondern prozentual als Anteil des Einkommens erhoben. Viele Krankenkassen starteten Anfang

„Allerdings sind durch den neuen Zusatzbeitrag die Mehrausgaben des Gesundheitssystems weiterhin alleine von den Versicherten zu tragen. Auch fördert er das ökonomische Denken der Krankenkassen, was zu Lasten der medizinischen Versorgung gehen kann.“

2015 mit einem Zusatzbeitrag von etwa 1 Prozent. Auch der einkommensabhängige Zusatzbeitrag wird Steuerungswirkung haben, indem er Einsparungen bei den Krankenkassen und Kassenwechsel bei den Versicherten fördert. Der neue Zusatzbeitrag ist durch die Einkommensbindung etwas gerechter als der alte. Allerdings sind durch diesen die Mehrausgaben des Gesundheitssystems weiterhin alleine von den Versicherten zu tragen. Auch fördert er das ökonomische Denken der Krankenkassen, was zu Lasten der medizinischen Versorgung gehen kann.

### Bewegung in der Pflegepolitik

Durch das 2014 verabschiedete Pflegestärkungsgesetz I werden die Leistungen für Pflegebedürftige erhöht, erstmals Ansprüche für Demenzerkrankte eingeführt und Gelder für einen Fonds für zukünftige Pflegeausgaben bereitgestellt. Die Leistungserhöhungen sind zu begrüßen, auch wenn sie kaum mehr als den Kaufkraftverlust der letzten Jahre ausgleichen. Problematisch ist, dass das Gesetz die Pflege zu Hause fördert, obwohl dies für viele Menschen aufgrund von Berufstätigkeit und wachsender Mobilität

schwieriger wird und mit hohen privaten Kosten verbunden ist. In Kürze soll ein Pflegestärkungsgesetz II folgen, welches eine lange geforderte neue Definition von Pflegebedürftigkeit enthält.

### Ziel: Mehr Ärzte, weniger Krankenhäuser

In Vorbereitung waren 2014 auch eine Krankenhausreform sowie ein Gesetz zur Behebung des Ärztemangels. Bestehende Instrumente gegen die Unterversorgung mit Ärzten in bestimmten Gebieten sollen gestärkt werden, indem etwa Kommunen eigenständig Ärztezentren gründen können. Krankenhäuser sollen stärker nach der Qualität ihrer Leistungen bezahlt werden, wodurch unnötige und schlecht durchgeführte Eingriffe vermieden und die Anzahl der Krankenhäuser verringert werden soll.

### Defizite bleiben bestehen

Die aktuellen Reformen können zu Verbesserungen für die Patienten führen, berühren aber nicht die Ursachen von Problemen wie dem Ärztemangel. Diese liegen etwa im Nebeneinander von privater und gesetzlicher Krankenversicherung. Auch sind tiefgreifendere Reformen zur Reaktion auf die massiv steigende Zahl von Pflegebedürftigen nötig.

### Kontakt:

Prof. Dr. Gerhard Bäcker  
Universität Duisburg-Essen  
Institut für Arbeit und  
Qualifikation (IAQ)  
47057 Duisburg  
gerhard.baecker@uni-due.de

Dr. Werner Eichhorst  
Forschungsinstitut zur Zukunft der  
Arbeit (IZA)  
Schaumburg-Lippe-Straße 5-9  
53113 Bonn  
eichhorst@iza.org

Prof. Dr. Irene Gerlach  
Evangelische Fachhochschule  
Rheinland-Westfalen-Lippe  
Immanuel-Kant-Straße 18-20  
44803 Bochum  
i.gerlach@efh-bochum.de

Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger  
Universität Bielefeld  
Bereich Gesundheitswissenschaften  
Universitätsstraße 25  
33615 Bielefeld  
thomas.gerlinger@uni-bielefeld.de

Uwe Fachinger, Gabriele Nellissen und Sina Siltmann\*

## Neue Umsatzpotenziale für telemedizinische Geräte?

*Telemedizinische Geräte, welche etwa Blutdruckwerte von Patienten an Ärzte übermitteln, können die medizinische Versorgung verbessern. Viele Menschen sind an solchen Techniken interessiert. Trotz rechtlicher Änderungen ist eine flächendeckende Verbreitung und Finanzierung über die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) allerdings fraglich.*

Das Thema Telemedizin steht in Deutschland zunehmend im Fokus von Politik und Fachöffentlichkeit. Hierbei handelt es sich um Geräte und Technologien zur Messung und Übertragung von Daten über den Gesundheitszustand von Patienten sowie zur Kommunikation und Zusammenarbeit von medizinischem Personal. Durch Blutdruck- oder Blutzuckermessgeräte, welche zu Hause gemessene Werte von Patienten an Arztpraxen übertragen, können Ärzte diese trotz räumlicher Distanz überwachen. Wenn eine pflegebedürftige Person Hilfe benötigt, können Pflegekräfte über ein Hausnotrufsystem verständigt werden, ohne dass sie permanent vor Ort sein müssen. Moderne Operationstechnik macht es möglich, dass Spezialisten an medizinischen Eingriffen mitwirken, obwohl sie nicht im Operationssaal anwesend sind.

### Vorteile von Telemedizin

Telemedizin bietet somit viele Vorteile, die von besserer medizinischer Versorgung über mehr Lebensqualität für Patienten bis hin zu Zeit- und Kostenersparnissen im Gesundheitswesen reichen. Aufgrund des technischen Fortschritts und der Verbreitung des Internets hat sich die Telemedizin in den letzten Jahren rasant fortentwickelt und könnte flächendeckend eingesetzt werden.

### Rechtliche Änderungen

Das 2012 in Kraft getretene GKV-Versorgungsstrukturgesetz verbessert auch die rechtlichen Einsatzmöglichkeiten für Telemedizin. So können medizinische Produkte zur ambulanten Versorgung – im Gesetzestext wird auch der Begriff Telemedizin verwendet – seit 2012 ein zügiges Prüfverfahren durchlaufen, um in die Regelversorgung der GKV aufgenommen und anschließend durch diese finanziert zu werden. Uwe Fachinger, Gabriele

Nellissen und Sina Siltmann von der Universität Vechta zeichnen in ihrem Beitrag in Heft 1/2015 der ZSR diese Entwicklungen nach und untersuchen, ob die verbesserten Bedingungen für Telemedizin auch zu einem häufigeren Einsatz dieser führen wird.

### Bisherige Finanzierung von Telemedizin

Zunächst heben sie hervor, dass telemedizinische Geräte bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes durch die Krankenkassen und andere Sozialversicherungsträger finanziert werden konnten. So war und ist es möglich, solche Technologien als Hilfsmittel etwa bei Behinderung oder Rehabilitation zu finanzieren, wenn etwa eine Person mit Hörbehinderung eine Lichtanlage zur Übersetzung und Übertragung von akustischen Signalen benötigt. Allerdings

„Aufgrund des technischen Fortschritts und der Verbreitung des Internets hat sich die Telemedizin in den letzten Jahren rasant fortentwickelt und könnte flächendeckend eingesetzt werden“

sind hierbei immer Einzelfallprüfungen notwendig und ein Teil der Kosten muss womöglich privat getragen werden. In der Folge wurden telemedizinische Produkte bisher nur begrenzt eingesetzt.

### Bevölkerung sehr an neuen Techniken interessiert – hohes Umsatzpotenzial

Die geringen Nutzungszahlen stehen einer großen Offenheit der Bevölkerung gegenüber, diese neuen Technologien einzusetzen. Laut der für Niedersachsen repräsentativen Umfrage „Gestaltung altersgerechter Lebenswelten“ aus dem Jahr 2010 wären knapp 65 Prozent der Befragten bereit, Messgeräte zur Erfassung und Übertragung von Körperdaten einzusetzen. Lediglich 12 Prozent lehnten telemedizinische Geräte grundsätzlich ab. Aufgrund dieser hohen Akzeptanzrate in der Bevölkerung und der zahlreichen Krankheiten, die mit telemedizinischer Technik behandelt werden könnten, ergäbe sich bei einer generellen Übernahme der Kosten durch die GKV ein erhebliches Umsatzpotenzial. Wird von der Umfrage ausgehend angenommen, dass 88 Prozent der Bevölkerung an

telemedizinischer Versorgung interessiert sind, würden in Zukunft alleine bis zu 30 Mio. Personen mit Bluthochdruck – bei Hinzunahme anderer Krankheiten wie Diabetes oder Herzproblemen insgesamt bis zu 68 Mio. Menschen – telemedizinische Leistungen nachfragen.

### Rechtliche Definition fehlt

Ob es zu einer solch breiten Anwendung von telemedizinischen Geräten und entsprechenden Umsatzsteigerungen der Hersteller kommt, ist allerdings trotz der verbesserten Voraussetzungen fraglich. So bedarf es noch einer rechtlichen Definition, was unter telemedizinische Leistungen gefasst wird und für welche Produkte in der Folge Anträge auf Aufnahme in die Regelversorgung der GKV gestellt werden können. Auch ist abzuwarten, wie viele Prüfverfahren beantragt und in welchem Umfang sie genehmigt werden. Die rechtliche Definition des Begriffs Telemedizin könnte durch Gerichtsurteile oder neue Gesetze erfolgen. Die Zulassung von Produkten könnte etwa durch Antragsstellung von Seiten der Hersteller vorangetrieben werden.

### Politik ist gegen Mehrkosten

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass Telemedizin zwar ein großes Einsatz- und Umsatzpotenzial hat, aber auch zu erheblichen Kosten für die GKV führen würde. Eine breite Definition und Anerkennung könnte deshalb auch am Ziel der Politik scheitern, Ausgabensteigerungen in der Sozialversicherung zu vermeiden.

#### Kontakt:

Prof. Dr. Uwe Fachinger  
Universität Vechta  
Institut für Gerontologie  
Driverstraße 23  
49377 Vechta  
uwe.fachinger@uni-vechta.de

Uwe Fachinger ist seit 2007 Professor für Ökonomie und Demographischen Wandel am Institut für Gerontologie der Universität Vechta. Seine Forschungsschwerpunkte bilden die ökonomische Analyse der Sozial- und Verteilungspolitik, Gesundheitswirtschaft und eHealth sowie Entrepreneurship und (neue) Formen der Selbstständigkeit.

\* Die vorliegende Zusammenfassung des Beitrags wurde von Matthias Dietz (Redaktion ZSR) erstellt. Der vollständige Artikel ist in ZSR 1/2015 erschienen. Der Originaltitel lautet „Neue Umsatzpotenziale für altersgerechte Assistenzsysteme? Ausweitung der Regelversorgung im SGB V“.

Uwe Schwarze\*

## Vordenker der Sozialpolitik: Gustav Möller

*Die sozialstaatlichen Leistungen in Schweden gelten als einmalig. Sie werden an große Teile der Bevölkerung gezahlt und sind an wenige Bedingungen geknüpft. Ihre Entwicklung geht auf die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts zurück und ist stark mit dem damaligen Sozialminister Gustav Möller verbunden. Trotz seines Einflusses ist er international kaum bekannt.*

In vielen Ländern gibt es sozialstaatliche Leistungen wie Kindergeld, Arbeitslosengeld, Wohngeld oder Rentenzahlungen. Sie sollen Risiken wie Krankheit, Armut und Alter absichern und eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen.

### Universelle Sozialleistungen nur in wenigen Ländern

Die Sozialleistungen unterscheiden sich jedoch zum Teil stark in ihrer Ausprägung. In manchen Ländern wie den USA, Großbritannien oder den Niederlanden werden lediglich Grundleistungen an einen relativ kleinen Teil der Bevölkerung gezahlt und diese zudem oftmals an Bedingungen geknüpft. Hingegen gibt es etwa in den skandinavischen Ländern ein deutlich höheres Leistungsniveau für einen größeren Kreis von Personen. Obwohl in den letzten Jahren Sozialleistungen vielerorts eingeschränkt wurden und dies auch auf Länder mit zuvor breitem Leistungsspektrum zutrifft, ist die Idee „universeller“ bzw. „genereller“ Sozialleistungen weiterhin populär. So wird in Deutschland, wo Hilfebeziehende seit den Hartz-Reformen einer Vielzahl von Auflagen und Sanktionen ausgesetzt sind und Rentenbezieher u.a. seit den Riesterreformen ein deutlich sinkendes Rentenniveau hinnehmen müssen, über die Vorschläge eines bedingungslosen Grundeinkommens oder einer gemeinsamen Krankenversicherung für alle Bürger diskutiert.

### Entwicklung des Schwedischen Modells

Der Sozial- und Politikwissenschaftler Uwe Schwarze aus Hildesheim geht in seinem Beitrag in Ausgabe 1/2015 der ZSR dieser universalistischen Idee von Sozialstaatlichkeit nach, die eng mit Gustav Möller und der Entwicklung der Sozialpolitik Schwedens in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verbunden ist. Gustav Möller, der 1884 in Malmö geboren wurde und 1970 in Stockholm starb, war viele Jahre für die schwedischen Sozialdemokraten aktiv. Zunächst in der sozialdemokratischen Jugendorganisation, dann in journalistischer Tätigkeit bei einer Zeitung und einem Verlag der Partei und schließlich in hohen Ämtern als

Parteisekretär sowie langjähriger Sozialminister. Durch die von ihm verantworteten Reformen im Zeitraum von 1924 bis 1951 wurden zahlreiche Sozialleistungen für Arbeiter, Bauern, Familien, Rentner, Witwen, Weisen und Invalide eingeführt. Ihre oftmals von harter Arbeit und Armut geprägten Lebensbedingungen wurden hierdurch deutlich verbessert. Zu den Reformen zählten etwa die Erhöhung der Volksrenten, die Einführung von Kindergeld und kostenfreier medizinischer Behandlung sowie die Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus.

### Prinzipien und Ziele des Sozialministers Gustav Möller

Neben ihrer hohen Anzahl waren die Reformen von der Besonderheit verbindender Prinzipien und einer übergreifenden Vorstellung von Sozialpolitik geprägt. So versuchte Möller,

- (i) möglichst vielen Bevölkerungsgruppen Zugang zu Sozialleistungen zu verschaffen,
- (ii) Sozialleistungen unabhängig von Bedürftigkeitsprüfungen zu machen,
- (iii) mit diesen eine Leistungshöhe oberhalb der kommunalen Armenfürsorge zu erreichen und
- (iv) sie möglichst aus Steuergeldern zu finanzieren.

Diese Prinzipien begründete Möller mit dem Ziel einer effektiven Armutsvermeidung und Mittelverwendung sowie mit der Vermeidung von Nachteilen für die Bevölkerung. Die Sozialleistungen sollten ein Existenzminimum ermöglichen und mussten deshalb eine gewisse Höhe haben. Um bürokratischen Aufwand und Kosten zu vermeiden, sollte das Existenzminimum am besten bereits mit einzelnen Leistungen gesichert werden, so dass nicht mehrere Leistungen beantragt und bezogen werden mussten. Individuelle Bedürftigkeitsprüfungen erzeugten für Möller ebenfalls unnötige Kosten und wirkten zudem sozial stigmatisierend, weshalb diese vermieden werden sollten. Insgesamt erkannte Möller der Bevölkerung soziale Rechte zu und sah den Staat in der Verantwortung, diese umzusetzen. Die Bevölkerung nahm die Reformen positiv auf, was zu den Wahlerfolgen der Sozialdemokraten in den 1920er und 1930er Jahren beitrug.

### Konflikte um Möllers Politik

In den späteren Jahren der Amtszeit von Gustav Möller kam es allerdings zu zunehmenden Konflikten. 1951 schied Möller aus der Regierung aus, da Kabi-

nettskollegen Reformvorschläge zur Ausweitung der Krankenversicherung und zur Übernahme der Kosten von Ferienreisen für Kinder insbesondere aufgrund von Finanzierungsbedenken ablehnten. Hintergrund der Konflikte war die programmatische Entwicklung der schwedischen Sozialdemokratie ab den 1940er Jahren, welche sich von den Vorstellungen Möllers entfernte. Sozialleistungen sollten an Erwerbstätigkeit und Bedürftigkeitsprüfungen gekoppelt werden und Armut nicht wie aus Möllers Sicht präventiv verhindert, sondern lediglich auf diese reagiert werden.

### Großer Einfluss und anhaltende Aktualität

Rückblickend prägte Gustav Möller den schwedischen Wohlfahrtsstaat und das Modell genereller und bedingungsloser Sozialleistungen in erheblichem Maße. Sein Handeln war von einer umfassenden Vorstellung von Sozialpolitik geprägt, wie sie in den 1940er Jahren auch etwa im britischen „Beveridge Plan“ zum Ausdruck kam. Möllers sozialpolitische Vorstellungen und Ziele hatten sich schon früh gebildet und beruhten auf den Armutserfahrungen seiner Kindheit sowie den bereits existierenden Sozialsystemen Schwedens. Vergleichbar weitreichende Vorstellungen für die zukünftige Sozialpolitik fehlen heutigen Politikern. Die Beschäftigung mit Gustav Möllers Ideen könnte hier zu neuen Impulsen führen und dazu beitragen, Antworten auf die aktuellen Herausforderungen des Sozialstaats zu finden.

#### Kontakt:

Prof. Dr. Uwe Schwarze  
Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim (HAWK)  
Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit  
Hohnsen 1  
31234 Hildesheim  
uwe.schwarze@hawk-hhg.de

*Uwe Schwarze* ist seit 2004 Professor für Sozialpolitik und Soziale Arbeit an der HAWK Hildesheim. Seine Forschungsschwerpunkte beziehen sich auf die Themen Armut und Grundsicherung, private Überschuldung und Schuldnerberatung, Alterssicherung, Arbeitsmarktpolitik sowie auf Entwicklungen der Sozialpolitik und Sozialarbeit im internationalen Vergleich.

\* Die vorliegende Zusammenfassung des Beitrags wurde von Matthias Dietz (Redaktion ZSR) erstellt. Der vollständige Artikel ist in ZSR 1/2015 erschienen. Der Originaltitel lautet „Vordenker der Sozialpolitik: Gustav Möller – Wegbereiter des Universalismus im Wohlfahrtsstaat Schweden“.

Markus Griesser\*

## Der Staat als Wissensapparat. Analyse der Funktionen des Sozialstaats

*Für Vertreter des Funktionalismus steht der Sozialstaat im Dienste der Wirtschaft und stärkt etwa durch Sozialleistungen den inländischen Konsum. Bis hierher konnte jedoch nicht überzeugend gezeigt werden, wie die Wirtschaft ihre Interessen an den Staat überträgt. Ein neuer Ansatz schlägt vor, dass dies über Wissenstransfer etwa in Form von Politikberatung erfolgt.*

Welches Ziel haben Sozialleistungen? Viele Politiker und Wissenschaftler antworten auf diese Frage, dass sie Armut und soziale Benachteiligung in der Bevölkerung verringern sollen. Markus Griesser von der Universität Linz in Österreich geht in seinem Beitrag in Ausgabe 1/2015 der ZSR einer anderen, in den letzten Jahren in Vergessenheit geratenen Antwortmöglichkeit auf diese Frage nach.

### Der Nutzen von Sozialleistungen für die Wirtschaft

Er stützt sich dabei auf Vertreter funktionalistischer Ansätze, die in den 1970er und 1980er Jahren populär waren und welche – in Anlehnung an den Marxismus – die Position vertraten, dass der Sozialstaat den Interessen der Wirtschaft diene. Der Kapitalismus habe das grundlegende Problem, Arbeitskräfte so stark auszubeuten, dass ihre Gesundheit und Arbeitsfähigkeit geschädigt und damit langfristig auch die Wirtschaftsleistung gefährdet werde. Sozialstaatliche Elemente wie Gesundheitsversorgung, Arbeitslosengeld oder etwa die Beschränkungen der Arbeitszeit verhinderten nun die Schädigung und den Ausfall von Arbeitskräften und nützten damit der Wirtschaft. Neben diesem grundsätzlichen Ziel des Sozialstaates, negative Auswirkungen des Kapitalismus zu verhindern, erklären funktionalistische Ansätze auch die Entwicklung des Sozialstaats mit den Interessen der Wirtschaft. Der Ausbau von Sozialleistungen und Arbeitnehmerrechten bis in die 1970er Jahre hätte darauf gezielt, den inländischen Konsum zu stärken, der daran anschließende Rückbau von Sozialleistungen und -abgaben auf die Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft.

### Erklärungsansatz mit Schwächen

Diese funktionalistische Sichtweise auf den Sozialstaat geriet ab den 1980er Jahren in die Kritik und wurde seltener verwendet, da sie nicht erklären konnte, auf welche Weise die Interessen der Wirtschaft an die Politik vermittelt werden, wie es die Politik schafft, passende sozialpolitische Lösungen für die Wirtschaft zu entwickeln und warum trotz

zahlreicher Interessensgruppen und Konflikte jede politische Entscheidung bestimmten Interessen zuordenbar sein soll. Die fehlenden Mechanismen der Einflussnahme und die Annahme, alle politischen Entscheidungen hätten eine eindeutige Funktion, standen somit im Zentrum der Kritik.

### Wiederbelebung des Funktionalismus

Markus Griesser stellt am Beispiel der Vorbereitung der Hartz-IV-Reform in den Jahren 2002 und 2003 eine Ergänzung der funktionalistischen Ansätze vor, welche sie wieder nutzbar machen soll. Durch die Überwindung typischer Schwächen des Funktionalismus soll eine „nicht funktionalistische Funktionsanalyse des Sozialstaats“ ermöglicht werden.

„Sozialstaatliche Elemente wie Gesundheitsversorgung, Arbeitslosengeld oder etwa die Beschränkungen der Arbeitszeit verhinderten nun die Schädigung und den Ausfall von Arbeitskräften und nützten damit der Wirtschaft.“

Die grundsätzliche Relevanz der funktionalistischen Sichtweise drängt sich für Griesser durch die politischen Reformen seit den 1990er Jahren und verstärkt seit der Finanzmarktkrise von 2008 auf, welche in vielen Ländern auffallend wettbewerbs- und wirtschaftsfreundliche Bedingungen geschaffen haben.

### Einflussnahme über Wissenstransfer

Der Autor schlägt vor, den Staat als „Wissensapparat“ zu verstehen, auf welchen wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure über Diskurse und den Transfer von Wissen Einfluss zu nehmen versuchen. Dabei entstehen Konflikte um Problemwahrnehmungen und Lösungsvorschläge, von denen sich nur einzelne – und dies oftmals in durch die Debatten veränderter Form – durchsetzen können.

### Beispiel Hartz-IV-Reform

Im Fall der Hartz-IV-Reform zeigt der Autor auf, dass im Zuge von Politikberatung zahlreiche Gutachten und Stellungnahmen verfasst wurden, deren Inhalte sich zu Teilen im späteren Gesetzestext wiederfinden. Diese Gutachten stammten etwa vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung oder dem von der Deutschen Post AG mitfinanzierten Institut zur Zukunft der Arbeit. Sie wurden damit zum Teil direkt von Wirtschaftsakteuren finanziert. Alle untersuchten Gutachten,

welche auf den Reformprozess Einfluss zu nehmen versuchten, forderten eine Unterordnung der Sozialpolitik unter die Erfordernisse eines flexibler zu gestalten Arbeitsmarktes sowie die Reduzierung der Sozialabgaben. Dabei wurden unterschiedliche Vorschläge zur Realisierung dieser Ziele gemacht. Zum einen wurde ein moderater Wandel der bisherigen Politik insbesondere mit Stärkung der Arbeitsvermittlung und Förderung der Arbeitslosen gefordert, zum anderen ein radikaler Politikwechsel in Form der Erhöhung des Drucks auf die Arbeitslosen etwa durch Leistungskürzungen. Am Ende konnten sich mehrheitlich die Forderungen des radikaleren Lagers durchsetzen.

### Offene Fragen

Auch wenn die Einflusswege der Wirtschaft auf die Politik und sozialstaatliche Leistungen mit dem neuen Ansatz des Autors konkretisiert wurde und womöglich im Bereich des Wissenstransfers und der Politikberatung liegen, bleibt weiterhin unklar, wie Politiker und Ministerialbeamte mit den externen Vorschlägen umgegangen sind und warum sich die radikaleren Forderungen im Diskurs durchgesetzt haben. Zudem handelt es sich beim Staat um keinen reinen Empfänger von externen Interessen, da die Gutachten alle eng an den zuvor von der Politik formulierten Reform-Prinzipien des „Förderns und Forderns“ angelehnt waren und der Beratungsprozess damit politisch mitgesteuert wurde. Die Feinmechanismen der Einflussnahme sind also weiterhin unklar, zudem scheint das Macht- bzw. Abhängigkeitsverhältnis zwischen Wirtschaft und Staat nicht eindeutig bzw. einseitig zu sein.

### Kontakt:

Dr. Markus Griesser  
Johannes Kepler Universität Linz  
Forschungsinstitut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft  
Altenbergerstraße 52  
4040 Linz – Österreich  
markus.griesser@univie.ac.at

Markus Griesser ist Mitarbeiter des Forschungsprojekts „ÖkonomInnen und Politik“ am Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft an der Johannes-Kepler-Universität Linz. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Sozialstaatstheorien, Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken sowie Soziale Bewegungen.

\* Die vorliegende Zusammenfassung des Beitrags wurde von Matthias Dietz (Redaktion ZSR) erstellt. Der vollständige Artikel ist in ZSR 1/2015 erschienen. Der Originaltitel lautet „Der Staat als Wissensapparat. Konzeptionelle Überlegungen zu einer nicht-funktionalistischen Funktionsanalyse des Sozialstaats“.