



Manfred Krapf

Der deutsche Sozialstaat: Geschichte, Aufgabenfelder und Organisation

Eine Einführung





Manfred Krapf

Der deutsche Sozialstaat: Geschichte, Aufgabenfelder und Organisation

Eine Einführung

2. korr. und ergänzte Auflage



Schneider Verlag Hohengehren GmbH

Umschlaggestaltung: Gabriele Majer, Aichwald

Umschlagfoto: © momius – fotolia.com

Gedruckt auf umweltfreundlichem Papier (chlor- und säurefrei hergestellt).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-8340-2081-9

Schneider Verlag Hohengehren, 73666 Baltmannsweiler

Homepage: www.paedagogik.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert werden.

© Schneider Verlag Hohengehren, Baltmannsweiler 2020.

Printed in Germany. Druck: Format Druck, Stuttgart

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
2. Zur Geschichte des Sozialstaats in Deutschland	3
2.1 Von den Anfängen bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949	3
2.2 Etappen der Entwicklung des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949	12
2.3 Exkurs: Zur Entwicklung der Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik (1949–1990)	24
3. Der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland	31
3.1 Begriff und Grundprinzipien des deutschen Sozialstaates	31
3.1.1 Zum Begriff des Sozialstaates	31
3.1.2 Grundprinzipien des deutschen Sozialstaates	33
3.2 Das System der Sozialversicherung	35
3.2.1 Die gesetzliche Krankenversicherung	37
3.2.2 Die gesetzliche Unfallversicherung	43
3.2.3 Die gesetzliche Rentenversicherung	49
3.2.4 Arbeitsförderung	61
3.2.5 Die soziale Pflegeversicherung	73
3.3 Das System der sozialen Grundsicherung	83
3.3.1 Die Grundsicherung für Arbeitsuchende: Das Arbeitslosengeld II	83
3.3.2 Die Sozialhilfe	89
3.3.2.1 Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	90
3.3.2.2 Die Sozialhilfe (im engeren Sinn)	91

3.4 Die Kinder- und Jugendhilfe	98
3.5 Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	102
3.6 Asylrecht und das Asylbewerberleistungsgesetz	108
3.6.1 Zum Asylrecht	109
3.6.2 Zum Asylbewerberleistungsgesetz	110
3.7 Das System der Arbeitsbeziehungen	112
3.7.1 Arbeitsbeziehungen im Betrieb	112
3.7.2 Arbeitsschutz	116
3.7.3 Tarifaufonomie und Tarifkonflikte	118
3.7.4 Die Arbeitsgerichtsbarkeit	121
3.7.5 Mindestlohn und Mindestausbildungsvergütung	122
3.7.6 Weiterentwicklung der Teilzeitarbeit	123
3.8 Soziale Entschädigung: Kriegsopferversorgung und -fürsorge, Entschädigung sonstiger Kriegsfolgen, Opferentschädigung, Impfopferentschädigung	124
3.9 Weitere familienpolitische Leistungen: Wohnung, Ausbildung, Kindergeld, Baukindergeld, Kinderzuschlag, Elterngeld, Unterhaltsvorschuss	127
3.10 Die Sozialgerichtsbarkeit	134
4. Die Organisation des deutschen Sozialstaates	137
4.1 Die Zweige der Sozialversicherung	137
4.2 Das System der Grundsicherung und die Sozialhilfe	142
4.3 Die Kinder- und Jugendhilfe	144
4.4 Die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	146
4.5 Das Asylbewerberleistungsgesetz	147
4.6 Das System der Arbeitsbeziehungen	148
4.7 Die soziale Entschädigung	149
4.8 Die familienpolitischen Leistungen	150

5. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich	153
6. Ausblick: Der Sozialstaat in der Epoche der Globalisierung	161
Literatur	169
Sachregister	172

1. Einführung

„Der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat ist eine kulturelle Errungenschaft. So dürfen wir (West)Europäer nicht ohne Stolz behaupten. Er ist die politisch organisierte Form unseres Zusammenlebens, welche wenigstens im Grundsätzlichen unseren kulturellen Idealen gleicher Würde aller Menschen, individueller Freiheit, sozialer Sicherheit, Gerechtigkeit und Solidarität entspricht.“¹ Mit diesen Feststellungen beginnt das neueste Werk des renommierten Soziologen und Forschers des Wohlfahrtsstaates Franz-Xaver Kaufmann. Der Sozialstaat tangiert und bestimmt vielfach unser alltägliches Leben und nahezu jeder Bürger ist auf die eine oder andere Weise mit ihm verflochten. Seit den im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts einsetzenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen – u. a. sei das Stichwort der beschleunigten Globalisierung genannt – ist der Sozialstaat aber unter Legitimationsdruck geraten und sieht sich vielfältigen Reformen bzw. Umbaumaßnahmen ausgesetzt. Somit, um es kurz und bündig auf den Punkt zu bringen, ist der „Sozialstaat – seine Krise, seine Kritik, sein Umbau, seine Zukunft – ein großes Thema unserer Zeit“² und verdient eine nähere Betrachtung.

Das vorliegende Buch beinhaltet eine kompakte und aktualisierte Übersicht über den Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland (Stand: 2018/2019), wobei seine historische Genese, seine vielfältigen Aufgabenfelder, Anspruchsvoraussetzungen, Leistungen und seine Organisation behandelt werden.

Die Arbeit gliedert sich in drei Abschnitte: Zunächst erfolgt ein historischer Abriss zur Geschichte des Sozialstaates in Deutschland bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949, dem sich eine Skizze zum Verlauf der sozialstaatlichen Entwicklung seit 1949 bis in unsere unmittelbare Gegenwart anschließt. Im Hauptteil werden die Institutionen und Leistungen des deutschen Sozialstaates sowie seine Organisation überblicksartig dargestellt. Die beiden Schlusskapitel befassen sich schließlich zum einen mit dem deutschen Sozialstaat im internationalen Vergleich und diskutieren zum anderen die Herausforderungen, mit denen der gegenwärtige Sozialstaat in der Epoche der Globalisierung konfrontiert wird.

Das Buch richtet sich zum einen an Studenten in der Ausbildung insbesondere in sozialen bzw. sozialwissenschaftlichen Fächern wie auch an Studierende auf Studienplätzen in den verschiedenen Beamtenlaufbahnen des öffentlichen Dienstes. Zielsetzung ist demzufolge eine Einführung und ein Überblick zum Gegenstand des deutschen Sozialstaates und seinen breit gefächerten, kaum mehr zu erfassenden Zweigen. Zum anderen bietet es den bereits in der beruflichen Praxis Tätigen notwendige Informationen und Orientierungswissen über das umfangreiche Feld

¹ Franz-Xaver Kaufmann, Sozialstaat als Kultur. Soziologische Analysen II, Wiesbaden 2015, S. 11.

² Ulrich Becker/Hans Günter Hockerts/Klaus Tenfelde, Einleitung, in: dies. (Hg.), Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn 2010, S. 7.

der Sozialpolitik bzw. den deutschen Sozialstaat. Insofern geht die Arbeit über ein reines Studienbuch bzw. kompaktes Lehrbuch hinaus und ist als Nachschlagewerk auch für die berufliche Praxis gut geeignet.

Hinweis: Um eine bessere Lesbarkeit zu erreichen, wird im Folgenden sprachlich nicht zwischen männlicher und weiblicher Form unterschieden.

2. Zur Geschichte des Sozialstaats in Deutschland

Der historische Überblick über die Geschichte des Sozialstaats und der Sozialpolitik in Deutschland erfolgt im Bewusstsein, dass eine Sozialordnung kein „statisches, unveränderliches System“¹ ist. Vielmehr ist der jeweilige Status quo des vorherrschenden Sozialstaats nur zu verstehen, wenn man seine Entstehungsgeschichte und seine Entwicklungstendenzen mitbedenkt. Der moderne Sozialstaat als eine „zentrale politische Errungenschaft der entwickelten Demokratien“ ist somit „in permanenter Veränderung begriffen“². Der Blick in die Vergangenheit soll dazu beitragen, gegenwärtige Probleme grundlegend zu verstehen und sie „in ihrer historischen Dimension erkennbar“ zu machen. Somit „gilt auch für die Geschichte des Sozialstaates, daß Vergangenheit immer Zukunft ist“³.

Gerade im Blick auf die gravierenden politischen Zäsuren der jüngeren deutschen Geschichte 1918/19, 1933, 1945 und 1989/90 hat sich aber gezeigt, dass die grundlegenden Entscheidungen aus der Phase der Implementationszeit weitgehend noch gültig sind, die sog. Pfadabhängigkeit demzufolge sehr wohl zu beachten ist. Diese „geradezu frapierende Kontinuität des Systems der sozialen Sicherheit“ legt es nahe, dass der Historiker auch gefragt ist, „wenn man heutige Probleme unseres Sozialstaates verstehen will“⁴. Wenn man wissen möchte, „wohin die Reise gehen wird“, muss man den „großen Tanker“⁵, zu dem der Sozialstaat seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bei nahezu durchgängigem Wachstum geworden ist, in seinen Grundlinien nachgehen.

2.1 Von den Anfängen bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949

Im *Mittelalter* und in der *frühen Neuzeit* war das Gemeinwesen nicht in der Lage, bei Agrarkrisen, Wetter- und Klimaeinflüssen auf die Nahrungsproduktion,

¹ Lothar F. Neumann/Klaus Schaper, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2008⁵, S. 16.

² Hans Günter Hockerts, Einleitung, in: ders., Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 7.

³ Gabriele Metzler, Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall, Stuttgart/München 2003, S. 7.

⁴ Gerhard A. Ritter, Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Opladen 1998, S. 8.

⁵ Stephan Leibfried, Der Wohlfahrtsstaat: Ursprünge, Entwicklungen, Herausforderungen. Eine vergleichende Hinführung, in: Peter Masuch/Wolfgang. Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Bd. 1, Berlin 2014, S. 4.

Seuchen oder Kriegen den betroffenen Menschen soziale Sicherheit zu bieten.⁶ Für die Betreuung der Alten, Kranken, Witwen und Waisen sowie der Armen insgesamt war zuvörderst die Familie zuständig. Zusätzlich bestand eine Schutzverpflichtung der Grundherren und Arbeitgeber, der Herrscher im Allgemeinen und auch sozialer Einrichtungen wie den Gilden und Zünften. Alle diejenigen, die von diesen Instanzen nicht erfasst wurden, konnten Hilfe von den Kirchen und Klöstern erwarten. Überhaupt spielte der christliche Glaube für solidarische Hilfe eine große Rolle. Extreme Armut war in diesen Epochen ein „Massenphänomen“ und galt als Schicksal sowie nahezu dauernder Wegbegleiter eines erheblichen Anteils der Bevölkerung.

Infolge großer Bevölkerungsverschiebungen, von Landflucht oder auch stark sinkenden Reallöhnen war im Spätmittelalter und im 16. Jahrhundert eine Vielzahl von Betroffenen als Bettlerscharen unterwegs. Diese Zustände betrafen vor allem die Städte, die sich im Rahmen der Armenfürsorge um diese Armen kümmern mussten. Städte wie auch die entstehenden Flächenstaaten intensivierten ihre Armenpolitik mit strengen Vorschriften und Überwachung der Betroffenen im Gefolge der sog. „Sozialdisziplinierung“ und einer allzuständigen „Policey“. Arbeitszwang und Erziehung bildeten den charakteristischen Kern der ergriffenen Maßnahmen. Die Epoche der Aufklärung wollte die bislang weitgehend repressive Armenpolitik in Richtung mehr Solidarität und Achtung vor der Würde des Menschen umgestalten. Das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 legte die Pflicht des Staates für die Sorge um das Wohl aller seiner Bürger fest.

In der ersten Hälfte des *19. Jahrhunderts* trat noch einmal Massenarmut, der sog. Pauperismus, auf, bevor die seit der Jahrhundertmitte nachhaltig einsetzende Industrialisierung diese Armutserscheinungen allmählich verschwinden ließ. Prozesse der Auflösung oder auch Freisetzung von überkommenen, feudalen Bindungen vor der Epoche der Industrialisierung offenbarten ein ambivalentes Bild. Die eingeführte Gewerbefreiheit oder die abgeschaffte Abhängigkeit der Bauern von ihren Grundherren beispielsweise brachten nicht nur die Loslösung von feudalen Abhängigkeiten. Diese Abhängigkeiten beinhalteten ursprünglich auch einen gewissen Schutz und lösten sich auf, ohne dass neue existenzsichernde Strukturen sie ersetzten.

Somit traten im Kontext von Industrialisierung und Urbanisierung neue soziale Probleme auf, denn der Staat musste nunmehr erste Maßnahmen zum Schutz der „arbeitenden Classen“ ergreifen. Es kristallisierte sich die „Soziale Frage“ heraus, die immer zugleich auch eine Arbeiterfrage war. Diese ersten Eingriffe – im

⁶ Vgl. zur Entwicklung vom Mittelalter bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1991², S. 30–56; Metzler, *Sozialstaat*, S. 8ff.; nur kurz sei auf die Feststellung von Winfried Süß, *Die Geschichte der Sozialpolitik als Teil der Neueren und Neuesten Geschichte/Zeitgeschichte*, in: *Deutsche Rentenversicherung 1* (2015) S. 112, verwiesen: „Die Geschichte des deutschen Sozialstaates weist einen hohen Forschungsstand auf“.

Arbeiterschutz ging England als Vorreiter voran – betrafen in Preußen Einschränkungen der Kinderarbeit (1839) und die Zuschreibung der Zuständigkeit der Wohngemeinde für die Armen anstelle der Geburtsgemeinde. Diese Regelung zum Unterstützungswohnsitz wurde seit 1870 auf nahezu das ganze Deutsche Reich – bis auf Bayern und das Reichsland Elsaß-Lothringen – ausgeweitet. Damit fungierten vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Kommunen neben dem Staat, kirchlicher Fürsorge und zumeist bürgerlichen Vereinen als handelnde Akteure in der Armenfürsorge.

Vom Beginn des Sozialstaates in Deutschland im modernen Sinn lässt sich aber erst seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts im Verlauf der Regierungszeit des damaligen Reichskanzlers Otto von Bismarck sprechen. Der Einstieg in die Sozialgesetzgebung durch die Errichtung der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung im deutschen Kaiserreich geschah im Übrigen durch ein überwiegend obrigkeitliches politisches Regime. Dieses System der sozialen Sicherung, ein „sozialpolitisches Jahrhundertwerk“⁷ bzw. die „ersten Meilensteine in der Entwicklung des modernen deutschen Sozialstaates“⁸ und die „bedeutendste institutionelle Erfindung des Sozialstaates“⁹ hat die traditionelle Armenfürsorge zurückgedrängt. Die Sozialversicherung gilt zumindest in den Industriestaaten als die „wichtigste Form der Daseinsvorsorge“ und sie weist wesentliche Strukturmerkmale auf, die heute noch in Kraft sind:

Das Sozialversicherungsprinzip mit Beitragsfinanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber (außer bei der ausschließlich von den Arbeitgebern finanzierten Unfallversicherung), das Prinzip der Pflichtmitgliedschaft, das Prinzip des Rechtsanspruchs auf Leistung ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne politische Diskriminierung, das Prinzip der Selbstverwaltung und das in verschiedene Zweige gegliederte System, d.h. keine Einheitsversicherung. Zunächst nur auf Industriearbeiter als wichtigste Zielgruppe beschränkt, erfuhr es in den folgenden Jahren und Jahrzehnten einen Ausbau und immer mehr Personengruppen wurden integriert.

Nach der kaiserlichen Botschaft an den Reichstag vom 17. November 1881, in der Gesetzesinitiativen zur Unfall- und Krankenversicherung sowie zur invaliditäts- und altersbedingten Erwerbsunfähigkeit angekündigt worden waren, folgte 1883 die Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung. Hier trugen die Arbeitnehmer zwei Drittel der Beiträge und sie erfasste alle gewerblichen Arbeitnehmer bis zu einem Jahresverdienst von 2000 Reichsmark. Ein Jahr später kam die Unfallversicherung, die angesichts zahlreicher Unfälle in den Betrieben bedeutsam war. Die

⁷ Neumann/Schaper, Sozialordnung, S. 28; zum folgenden historischen Überblick Ritter, Sozialstaat, S. 46–159 und Manfred G. Schmidt, Der deutsche Sozialstaat. Geschichte und Gegenwart, München 2012, S. 10–30; Metzler, Sozialstaat, S. 16ff.

⁸ Metzler, Sozialstaat, S. 12, ebenda auch der grundsätzliche Verweis auf den Sozialstaat als ein „Projekt der industriegesellschaftlichen Moderne“.

⁹ Ritter, Sozialstaat, S. 62, ebenda (auch das folgende Zitat).

Unfallversicherung drängte das vorher umstrittene Verursacherprinzip in den Hintergrund und galt für alle nicht vorsätzlich herbeigeführten Arbeitsunfälle. 1889 schloss die Invaliditätsversicherung bzw. heutige Rentenversicherung die Reformphase zunächst ab. Zur Invaliditätsversicherung leistete das Reich noch einen Zuschuss von jährlich fünfzig Reichsmark zu jeder Rente. Bismarck wollte ursprünglich die Invaliden- und Altersversicherung vollständig aus staatlichen Mitteln finanzieren, was aber der Reichstag verhinderte.

Die Leistungen dieser ersten Sozialversicherungen bewegten sich noch auf sehr niedrigem Niveau, so genügte die Alterssicherung, die man mit Vollendung des 70. Lebensjahres im Umfang eines Sechstel bzw. Fünftel eines durchschnittlichen Arbeitnehmerverdienstes zugesprochen bekam, kaum zur Existenzsicherung im Alter. Bei einem Arbeitsunfall erhielt ein Arbeiter eine Rente in Höhe von zwei Drittel des letzten Arbeitseinkommens und bei Unfalltod hatten die Hinterbliebenen ebenfalls Anspruch auf eine Rente, die einem Fünftel des letzten Arbeitseinkommens entsprach. Zunächst war dieses neue Sozialversicherungssystem weitgehend nur auf den Erwerbstätigen selbst beschränkt. Erst die Reichsversicherungsordnung von 1911 (RVO) ermöglichte beispielsweise unter bestimmten Bedingungen Renten für Witwen. Längere Krankheit blieb auch nach Einführung der Krankenversicherung ein existentielles Problem, aber zumindest konnten Krankheiten nun ärztlich auch bei Arbeitern behandelt werden.

Die Motive Bismarcks zur Einführung der Sozialversicherung, die er ursprünglich aus Steuern finanzieren wollte, waren unterschiedlich. Sicher spielte die Abwehr der allmählich im Entstehen begriffenen Sozialdemokratie eine Rolle, was aber nicht erreicht wurde, wie die nachmaligen Wahlergebnisse offenbarten. „Zuckerbrot und Peitsche“ waren die Mittel, wobei die Sozialgesetzgebung als Zuckerbrot und die repressive Polizeigewalt vor dem Hintergrund des bis 1890 geltenden Sozialistengesetzes als Peitsche fungierte. Daneben waren in Anknüpfung an eine ältere Tradition der Verantwortung der Obrigkeit für das Wohl der Untertanen noch „patriarchische“ und konservative Zielvorstellungen im Spiel. Bismarck beabsichtigte – deutlich erkennbar an seinen Plänen für die Unfallversicherung und seiner ursprünglich weitgehenden Reichsfinanzierung der Sozialversicherung – die Arbeiter wie „Staatsbeamte“ eng an den herrschenden monarchischen Staat zu binden. Schließlich strebte Bismarck auch eine Stärkung der Reichsexekutive und eine zunehmende innere Reichseinheit im neuen deutschen Kaiserreich an, daneben grenzte er sich deutlich vom Liberalismus ab.

Fragt man nach den allgemeinen Ursachen, die zur Einführung der Sozialversicherung führten, ist eine Reihe von Faktoren zu nennen:¹⁰

¹⁰ Vgl. dazu Ritter, Sozialstaat, S. 64ff.

Ein rascher ökonomischer und sozialer Wandel aufgrund des Bevölkerungswachstums, der Industrialisierung, Urbanisierung und Binnenwanderung erforderte Eingriffe und Lösungsansätze. Sodann spielten eine zunehmende politische Massenmobilisierung, die Auflösung der bisherigen Ständegesellschaft, der sinkende Stellenwert der Familie als Schutz- und Produktionsgemeinschaft, ein flexibler und konjunkturell schwankender Arbeitsmarkt mit einer wachsenden Zahl des neuen industriellen Proletariats eine Rolle. Dennoch genügen diese Erklärungshinweise nicht, denn dann hätte die Sozialversicherung nicht in Deutschland, das industriell im Vergleich etwa zu Großbritannien noch rückständig war, entstehen dürfen. Auch die politische Mobilisierung seitens der Arbeiterbewegung kann allein nicht die Sozialversicherung in Deutschland plausibel machen, denn sowohl die Gewerkschaften wie auch die Sozialdemokratie standen diesen neuen Institutionen zunächst ablehnend gegenüber. Die Einführung der Sozialversicherung fungierte nicht nur als Mittel zur Zurückdrängung der wachsenden Arbeiterbewegung, wenngleich dies Bismarck sicher auch im Sinne hatte. Vielmehr müssen zu den bisher genannten Erklärungsansätzen noch spezifische politische Ideen als wirkungsmächtige Faktoren angeführt werden.

Ohne dies hier näher zu vertiefen, ist damit auf eine speziell in Deutschland vorhandene Tradition der Zuständigkeit des Staates für die allgemeine und individuelle Wohlfahrt zu verweisen, die sich bereits zu Zeiten des Pietismus und der Kameralistik im ausgehenden 17. Jahrhundert herausgebildet hatte und im 19. Jahrhundert weiter präsent war bzw. neu formuliert wurde. Staatliche Intervention war hier bei Denkern wie Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770–1831) und später vor allem bei Lorenz von Stein (1815–1890) als unverzichtbar angesichts der sich entwickelnden industriellen Gesellschaft angesehen. Die Überlegungen Steins beeinflussten im Übrigen einige der wichtigsten Berater und Mitarbeiter Bismarcks.

Es waren somit mehrere konkrete Einflüsse für die Implementierung der Sozialversicherung im Kaiserreich verantwortlich: Ideengeschichtlich die Traditionen staatlicher Intervention in die Gesellschaft und die Reform von oben, dann die – letztlich erfolglose – Bekämpfung der Sozialdemokratie und der ihr nahestehenden Gewerkschaften, die Entlastung der Armenfürsorge, die Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern u. a. wegen der Verantwortlichkeiten bei Betriebsunfällen, die Ausweitung des Schutzes bei Krankheit und auch die Verelendung invalider und/oder alter Arbeitnehmer.

In der Ära nach Bismarck im sog. Wilhelminismus seit 1890 folgte ein weiterer sozialpolitischer Ausbau: 1891 wurden Gewerbeberichte und 1904 Kaufmannsgerichte als kommunale Einrichtungen errichtet, wie überhaupt der Stellenwert der Kommunen sozialpolitisch gewürdigt werden muss. Die für das Armenfürsorgewesen traditionell zuständigen Kommunen betrieben auch Wohnungsförderung

und leiteten infrastrukturelle Modernisierungen in die Wege (Abfallbeseitigung, Kanalisation usw.), die der Gesundheit zugutekamen. Noch 1892 waren bei einer Choleraepidemie in Hamburg 8000 Menschen ums Leben gekommen. Auch kommunale Arbeitsnachweise – das erste städtische Arbeitsamt eröffnete 1894 in Esslingen – gehen auf kommunale Initiativen zurück.

1911 wurde auf Drängen der neuen Arbeitnehmergruppe der Angestellten die Angestelltenrentenversicherung mit besseren Leistungen und in eigenständiger Organisation gegründet. Die Privilegierung der Angestellten sollte als Mittel dienen, die Sozialdemokratie und die sozialistischen Gewerkschaften von dieser neuen Arbeitnehmergruppe fernzuhalten.

Der *Erste Weltkrieg* brachte Bewegung in die Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich, wobei die Nahrungsmittelversorgung angesichts der alliierten Blockade ins Zentrum der inneren Politik rückte. 1916 wurde zur Verteilung der sich verknappenden Lebensmittel ein „Kriegsernährungsamt“ geschaffen. Die Fürsorge für Hinterbliebene und Kriegsbeschädigte zählte zunächst weitgehend zu den kommunalen Aufgaben. Die „entscheidende Weichenstellung in der Geschichte der deutschen Arbeitsbeziehungen“¹¹ bildete das von der 3. Obersten Heeresleitung (OHL) mit Hindenburg und Ludendorff an der Spitze in die Wege geleitete Hilfsdienstgesetz vom Dezember 1916, das der weiteren Ausschöpfung und Intensivierung der Kriegsanstrengungen mittels Arbeitszwang dienen sollte. Erstmals rückten Vertreter der Gewerkschaften in obligatorische und paritätische Betriebsausschüsse und die Gewerkschaften erreichten ihre Anerkennung als legitime Vertretung der Arbeitnehmer.

Das Kriegsende 1918 hatte den Sturz der Monarchie zur Folge und mit der *Weimarer Republik* entstand die erste deutsche Demokratie. Die Novemberrevolution 1918 markierte durch das sog. Stinnes-Legien-Abkommen zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften vom 15. November 1918 einschneidende Wegmarken, nämlich die endgültige Anerkennung der Gewerkschaften und der Koalitionsfreiheit sowie den Achtstundentag. Am 23. Dezember 1918 erließ der Rat der Volksbeauftragten eine Tarifvertragsordnung mit kollektiven Tarifverträgen.

Die Durchsetzung der demokratischen Staatsverfassung der Weimarer Republik mit erstmalig sozialen Grundrechten – die jedoch nicht einklagbar waren – wie der uneingeschränkten Koalitionsfreiheit (Artikel 159) oder der Mitbestimmung (Artikel 165) sowie zur Sozialversicherung (Artikel 161) schien den Boden für eine expansivere Sozialpolitik zu bereiten. Insbesondere da nunmehr neben der sozialpolitisch aktiven Sozialdemokratie mit der Deutschen Zentrumspartei ebenfalls eine sozialpolitisch bejahende Kraft vorhanden war. Diese stellte im Übrigen mit Heinrich Brauns von 1920 bis 1928 den neuen Reichsarbeitsminister. Jedoch war

¹¹ Metzler, Sozialstaat, S. 47.

einer allzu expansiven Sozialpolitik in der Weimarer Republik aufgrund einer insgesamt zu schwachen Wirtschaftsentwicklung Grenzen gesetzt. Als besonders einschneidende Zäsuren wirkten die Hyperinflation 1923 und vor allem die sich zuspitzende Wirtschaftskrise seit 1929/30 mit ihrer Massenarbeitslosigkeit.

Einige sozialpolitische Neuerungen zwischen 1918/19 und 1933 seien kurz vorgestellt: Am Beginn der Republik standen vorrangig die Bewältigung der Kriegsfolgen und die Umstellung von der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft. Neben der Kriegsopferversorgung rückte die Bekämpfung der unmittelbaren Nachkriegsarbeitslosigkeit stärker in den Mittelpunkt und am 13. November 1918 errichtete man eine Erwerbslosenfürsorge, finanziert vom Reich, den Ländern und den Gemeinden. 1920 folgte das Reichsamt für Arbeitsvermittlung. Ebenfalls 1920 wurde das heftig umstrittene Betriebsrätegesetz mit allerdings stark eingeschränkten Mitspracherechten beschlossen. Im Jahre 1923 kam die Schlichtungsverordnung mit Reichsbeamten als Schlichter, wodurch der Staat in Lohnkämpfe involviert wurde.

Weitere sozialpolitische Reformen betrafen die öffentliche Fürsorge (1924), die die herkömmliche Armenhilfe beseitigte und Wohlfahrts-, Gesundheits- und Jugendämter auf kommunaler Ebene schuf. 1924 trat das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz in Kraft. 1926 folgte noch der Ausbau der Arbeitsgerichtsbarkeit durch die Einführung von Arbeitsgerichten anstelle der bisherigen Gewerbe- und Kaufmannsgerichte.

Fortschritte in Richtung eines modernen Sozialstaates brachten Erweiterungen in den Sozialversicherungen, so wurde 1924 der Wegeunfall in die Unfallversicherung integriert. Im Bereich der Sozialversicherung gelang im Jahr 1927 in der Phase einer günstigeren Wirtschaftsentwicklung mit der Einführung der Arbeitslosenversicherung die vierte Säule der Sozialversicherung. Damit fand ein Prozess seinen vorläufigen Endpunkt, der im November 1918 mit der Erwerbslosenfürsorge begonnen hatte und in dem sukzessive die Verantwortung für die Arbeitslosen von den Gemeinden zum Reich hin verlagert wurde. Allerdings war diese „arbeiterfreundlichste Weichenstellung der Weimarer Sozialpolitik“¹² mit einem schwerwiegenden Fehler behaftet:

Ihr Leistungsvermögen war nur auf überschaubare Krisen ausgerichtet, keinesfalls konnte sie den Anforderungen der Wirtschaftskrise ab 1930 genügen. Die Beiträge stammten zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, und, falls diese Einnahmen nicht genügten, gab es vom Reich Darlehen. Einen Leistungsanspruch hatte derjenige, der im vorausgegangenen Jahr zumindest 26 Wochen versicherungspflichtig beschäftigt war. Die Anspruchsdauer betrug im Normalfall 26 Wochen, blieb man danach immer noch arbeitslos, trat eine Krisenunterstützung

¹² Schmidt, Sozialstaat, S. 19 und S. 21 (das folgende Zitat).

mit nunmehriger Bedürftigkeitsprüfung ein, bevor als letztes Auffangsystem die kommunale Wohlfahrtsunterstützung fungierte. Ende 1932 mussten die Gemeinden rund 2,5 Millionen Erwerbslose unterstützen, die aus dem eigentlichen reichsrechtlichen Erwerbslosensystem ausgeschieden waren.

Die 1929/1930 einsetzende Weltwirtschaftskrise hatte einen Abbau des Sozialstaates zur Folge, denn die Haushaltskrise und die unter Reichskanzler Brüning (1930-1932) vorherrschende Deflationspolitik machte auch nicht vor zum Teil massiven Sozialkürzungen Halt. Man kann somit von einem „beträchtlichen Rückbau der Sozialpolitik“ gerade zu dem Zeitpunkt sprechen, in dem verstärkt Sozialleistungen wegen der sich verschärfenden Wirtschaftskrise nachgefragt wurden. Hierzu zählen auch die heftigen Auseinandersetzungen um die staatliche Zwangsschlichtung, die Ende der 1920er Jahre im sog. Ruhreisenstreit eskalierte. Der Abbau der Sozialpolitik in der Endphase der Weimarer Republik war aber auch die Folge eines politischen Machtkampfes, in dem die Sozialstaatskritiker Oberwasser für eine Umverteilungspolitik nach oben bekamen. Die (partei)politische Spaltung der Linken in eine sozialdemokratische und eine kommunistische Richtung trug zur Schwächung im Abwehrkampf gegen die rechten Sozialstaatskritiker bei.

Inwieweit die *nationalsozialistische Sozialpolitik* ab 1933 völlig von den politischen Zielen und Inhalten dieser Diktatur bestimmt worden ist, oder vielmehr Kontinuität in diesem Politikfeld geherrscht habe, ist in der Forschung umstritten. Ein umfassendes Konzept zum Sozialstaat findet sich im Nationalsozialismus im Übrigen nicht.¹³

Am Beispiel von drei sozialpolitischen Gebieten kann man die Frage nach der Charakteristik der NS-Sozialpolitik näher beleuchten. Das Feld der Arbeitsbeziehungen erstens wurde von den neuen Machthabern nach ihren politischen Vorgaben radikal umgebaut. An Stelle freiheitlicher Beziehungen der beteiligten Gruppierungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften rückte eine autoritäre, nach dem Führerprinzip organisierte Arbeitsverfassung. Die Gewerkschaften wurden verboten, ebenso verschwanden das Koalitions- und Streikrecht und die gesamte Tarifautonomie wie auch jegliche betriebliche Mitbestimmung. Die neue Deutsche Arbeitsfront (DAF) – nach Branchen organisiert – sollte als von oben gelenkte Einheitsorganisation der Arbeiter, Angestellten und Unternehmer fungieren. Sog. Treuhänder der Arbeit übernahmen die Regelung der Arbeitsbedingungen einschließlich der Löhne und Gehälter. Auch der bisher freie Arbeitsmarkt mit u. a. dem Recht auf freie Arbeitswahl wurde beseitigt.

Im Übrigen wurde die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung aufgehoben und auch hier das Führerprinzip installiert, wenngleich das System der Sozialversicherung als solches erhalten blieb. Konzepte aus den Reihen der DAF in Richtung

¹³ Vgl. dazu die knappen Anmerkungen von Schmidt, Sozialstaat, S. 23ff.; zum Folgenden auch Metzler, Sozialstaat, S. 112–139.

eines einheitlichen „Sozialwerk“ für alle Beschäftigten wurden nicht umgesetzt. Punktuell erfuhr die Sozialversicherung sogar eine Ausweitung, so wurden Rentner in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen, 1939 wurden Handwerker versicherungspflichtig in der Rentenversicherung und zumindest theoretisch wurde der Leistungskatalog in der Unfallversicherung erweitert.

Einen ebenfalls tiefen Einschnitt setzte das NS-Regime zweitens auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik durch. Begleitet von wachsender Propaganda konnte man hier tatsächlich relativ rasch Erfolge vorweisen, wobei alle diesbezüglichen Maßnahmen auf eine baldige und schnelle Aufrüstung ausgerichtet waren, der sich nahezu alle, auch sozialpolitische, Politikfelder unterordnen mussten.

In weiteren Feldern der Sozialpolitik betrieb das NS-Regime drittens eine einschneidende Wende mit biologisch-rassistischer Motivation und daraus resultierenden Praktiken von Einschluss bzw. Ausschluss. Gleich am Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft wurden diesbezüglich die Einrichtungen der Sozialstaatsverwaltung und des Gesundheitswesens personell „gesäubert“. Zukünftige bevölkerungs-, familien- und fürsorgepolitische Maßnahmen sollten sich an rassistischen bzw. völkischen Gesichtspunkten orientieren. Stichpunktartig sei genannt die Förderung der „Erbgesundheit“, die Ausgrenzung „rassistisch Minderwertiger“, „Arbeitsscheuer“ oder „Erbkranker“ sowie zunehmend jüdischer Bedürftiger. Diese wurden von der „Volksgemeinschaft“ ausgestoßen. Das bereits im Juli 1933 in Kraft getretene „Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses“ erlaubte die Sterilisation von Trägern von „Erbkrankheiten“, worunter „angeborener Schwachsinn“, „Schizophrenie“, „schwerer Alkoholismus“ usw. fielen. Von daher führte dieses rassenbiologische Denken letztendlich auch zur Euthanasie, die sich im Reich zumindest bis 1941 verbreitete und immer mehr Betroffene ins Visier nahm. Die Volksgemeinschaft sollte durch pronatalistische Maßnahmen ihren erforderlichen Nachwuchs bekommen, die Rolle der „arischen“ Frau als Mutter wurde überhöht, ein Muttertag eingeführt, ein „Mutterkreuz“ verliehen und ab 1936 für das fünfte Kind Kindergeld gezahlt, ab 1940 bereits ab dem dritten Kind.

Mit der *Kapitulation NS-Deutschlands* am 8. Mai 1945 endete der Zweite Weltkrieg in Europa. Die Besatzungszeit von 1945 bis zur Konstituierung der beiden deutschen Staaten 1949 war geprägt von den gewaltigen Hypotheken der NS-Herrschaft, des Zweiten Weltkriegs und den Kriegsfolgen. Bis 1950 gelangten mehr als 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene nach Deutschland. Dazu kamen Millionen von Kriegsopfern und Evakuierten, ehemaligen Zwangsarbeitern, Überlebende der Konzentrationslager und mehr als drei Millionen Kriegssachbeschädigte. Die Zerstörungen in den Städten, millionenfach zerstörte oder schwer beschädigte Wohnungen und Hunger prägten die Nachkriegsgesellschaft.

Auch die Institutionen der Sozialpolitik waren schwer getroffen, das Vermögen der Sozialversicherung weitgehend verloren. Zumindest auf der Ebene der Länder

konnten sie im Zusammenspiel mit Wohlfahrtsverbänden und kommunaler Fürsorge ein gewisses Maß an Hilfe leisten. Eine durchgreifende Verbesserung der Lebensbedingungen setzte aber erst mit dem Wirtschaftsaufschwung nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ein.

Inwieweit das Jahr 1945 auch für die Geschichte des deutschen Sozialstaats eine „Stunde Null“ bedeutete, wird in der historischen Forschung analog zur gesamten Entwicklung eher relativiert. Auch der Sozialstaat sei „gleichermaßen im Zeichen von Kontinuität und Neubeginn“¹⁴ gestanden. Eine grundlegende Neugestaltung des bestehenden Systems der Sozialversicherung blieb infolge des Widerstands von Interessengruppen wie Ärzten, Angestellten, Handwerkern und privaten Versicherungen zumindest in den drei Westzonen aus. Der weitere Entwicklungsverlauf des deutschen Sozialstaats ist im Kontext der deutschen Zweistaatlichkeit und damit in einer Konkurrenzsituation zwischen den beiden deutschen Staaten zu sehen. Für beide deutschen Staaten gilt aber, dass es sich um eine Expansionsgeschichte handelte.

Als Rahmenbedingungen müssen für den Westteil die Entscheidung für die „Soziale Marktwirtschaft“ als neues Ordnungsmodell und für die Ostzone die Implementierung einer am sowjetischen Vorbild orientierten sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bedacht werden. In den drei Westzonen blieb es beim bismarckschen Sozialversicherungssystem, hingegen wurde das Feld der Arbeitsbeziehungen zwischen den nun titulierten „Sozialpartnern“ teilweise neu gestaltet.

2.2 Etappen der Entwicklung des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949

Dieses Kapitel bringt einen historischen Überblick über die Entwicklung des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland von ihrer Gründung 1949 bis zur unmittelbaren Gegenwart. Für die 40jährige Geschichte der Bundesrepublik bis 1989 wird konstatiert, es sei die „größte Expansionsperiode des Wohlfahrtsstaats in der deutschen Geschichte“¹⁵ gewesen. Im Zuge der Wiedervereinigung seit 1990 wurde das System des westdeutschen Sozialstaates nahezu identisch auf das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik ausgedehnt. Ein kurzer Abriss zur Entwicklung der Sozialpolitik in der DDR von ihrer Staatsgründung 1949 bis 1990 folgt im nächsten Kapitel.

Die 1949 neu gegründete Bundesrepublik wurde wie bereits angedeutet auch sozialpolitisch mit großen Herausforderungen wie Kriegszerstörungen, Wohnungsnot,

¹⁴ Metzler, Sozialstaat, S. 140 und zu den unmittelbaren Nachkriegsjahren dies., Sozialstaat, S. 140–152.

¹⁵ Hans Günter Hockerts, Metamorphosen des Wohlfahrtsstaates, in: ders., Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 139f.; zum Folgenden auch Metzler, Sozialstaat, S. 169–190.

Bewältigung des Flüchtlingszustroms konfrontiert: 7,9 Millionen Flüchtlinge aus dem Osten und 1,5 Millionen Flüchtlinge aus der SBZ bzw. DDR bis 1950, 4,1 Millionen Kriegsoffer wie Invaliden, Witwen und Waisen, Opfer des NS-Systems, Evakuierte, Displaced Persons, 3,4 Millionen Kriegssachbeschädigte. Diese enormen Belastungen müssen vor dem Hintergrund der „katastrophalen Wohnungsnot“ und eines Systems der sozialen Sicherheit, das schwere Defizite in den Anfangsjahren wie etwa die Rentnerarmut aufwies, gesehen werden. Man spricht in den ersten Jahren der Bundesrepublik auch von einer Gründungskrise, die durch Kriegs- und Diktaturfolgen, Mängel in der sozialen Sicherung und politischen Spannungen zwischen einem sozialdemokratischen Block und der Bundesregierung gekennzeichnet war.¹⁶

In der von 1949 bis 1966 „währenden heroischen ersten Phase ihrer Sozialpolitik“¹⁷ gelang der Bundesrepublik die Bewältigung der großen Kriegsfolgen, d. h. der krassen Not der ersten Nachkriegszeit, die Integration der Benachteiligten und die Entschädigung der enormen Verluste. Dass hierbei ein rapides Wirtschaftswachstum als eine wesentliche Erfolgsbedingung fungierte, sei nur kurz angemerkt. Zunächst sollte das 1950 verabschiedete Bundesversorgungsgesetz Entschädigung und Hilfe für die Kriegsoffer bringen. Des Weiteren wurden bis 1956 mittels eines umfangreichen Wohnungsbauprogrammes zwei Millionen Sozialwohnungen errichtet und die Wiedergutmachung für jüdische NS-Opfer gestartet. Aber die „mit Abstand imponierendste Leistung“ bildete der Lastenausgleich zur Integration der Vertriebenen in die Gesellschaft seit 1952. Der Lastenausgleich erfolgte durch eine auf dem Sachvermögen basierende Abgabe, die über 30 Jahre gestreckt wurde und das Produktivvermögen nicht beeinträchtigte. Insgesamt wurden hier 140 Milliarden Mark umverteilt. Vertriebene, Flüchtlinge, Spätaussiedler, DDR-Flüchtlinge, Kriegssachbeschädigte usw. wurden entschädigt. Auch das Bundesentschädigungsgesetz von 1953 zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts gehört zur Bewältigung der Kriegsfolgen. „Entschädigung, Wiedergutmachung und Wiederaufbau“¹⁸ waren die Charakteristika des expansiven westdeutschen Sozialstaats in den 1950er Jahren gewesen.

Auf dem Gebiet der *Sozialversicherung* herrschte letztendlich Kontinuität, wenngleich die Alliierten zunächst durchaus Reformwillen zeigten. Der damals viel diskutierte Beveridge-Plan aus Großbritannien, der einen völligen Umbau des Systems der sozialen Sicherung unter Einbeziehung aller Bürger und einen steuer-

¹⁶ Vgl. dazu Hans Günter Hockerts, Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: ders., Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 23f. und S. 23–42 (zum Folgenden).

¹⁷ Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bd. 5: Bundesrepublik und DDR 1949–1990, München 2008, S. 258 und S. 259 (das folgende Zitat); zum Folgenden auch ders., Gesellschaftsgeschichte, S. 257–267.

¹⁸ Metzler, Sozialstaat, S. 175.

finanzierten staatlichen Gesundheitsdienst sowie eine allgemeinen Grundsicherung durch einen gemeinsamen staatlichen Versicherungsträger zur Folge gehabt hätte, wurde bald nicht weiter verfolgt. Auch eine an Überlegungen aus der Weimarer Republik orientierte Einheitsversicherung in Form einer allgemeinen Staatsbürgergrundrente aus Steuermitteln anstelle der Beitragsfinanzierung, wie von SPD und Gewerkschaften zunächst angestrebt, fand in den Westzonen bzw. in der frühen Bundesrepublik keine mehrheitliche Zustimmung.¹⁹ Nach der ersten Bundestagswahl 1949 verfolgte die neue Regierung Adenauer das Ziel, die traditionelle deutsche Sozialversicherung entschlossen zu verteidigen. Bereits 1951 wurde die aus der Weimarer Republik stammende Selbstverwaltung in der Sozialversicherung mit paritätischer Besetzung durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter wieder eingeführt und ein Jahr später wurde ebenfalls anlehnd an eine aus der Weimarer Republik stammende Institution die Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung gegründet. Die Trennung von Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung wurde beibehalten. Neben diesen Elementen der Kontinuität finden sich aber auch neue Akzente wie die 1953 ins Leben gerufene Sozialgerichtsbarkeit. Beseitigt wurden völkisch-biologistische Konzepte aus der NS-Zeit im Bereich der öffentlichen Fürsorge.

Auch das System der *Arbeitsbeziehungen* wurde weitgehend restauriert: Noch vor der Gründung der Bundesrepublik beschloss der Wirtschaftsrat der Bizone 1948 das Tarifvertragsgesetz. Die Tarifautonomie wurde dann im neuen Grundgesetz verankert. Die in Weimar so umstrittene Zwangsschlichtung bei Arbeitskämpfen wurde nicht wiederhergestellt. 1952 folgte das Betriebsverfassungsgesetz mit begrenzten Rechten ähnlich dem Gesetz von 1920 aus der Weimarer Republik und ein Jahr zuvor war die Montanmitbestimmung mit starken Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer beschlossen worden.

Eines der drängendsten Probleme in den Anfangsjahren der noch jungen Bundesrepublik war die weit verbreitete Altersarmut, die 1957 durch die Einführung der dynamischen Rente, also die automatische Anpassung der Renten an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung, nachhaltig behoben wurde.²⁰ Erst dadurch wurde eine Existenzsicherung mit Erhalt des Lebensstandards durch Anbindung an die allgemeine Lohnentwicklung erreicht. Die Rentenreform von 1957 war wahrscheinlich das „populärste Gesetz, das je in der alten Bundesrepublik“²¹ ver-

¹⁹ Vgl. zur Rezeption des Beveridge-Plans in der deutschen Nachkriegszeit Hans Günter Hockerts, Das Gewicht der Tradition: Die deutsche Nachkriegssozialpolitik und der Beveridge-Plan, in: ders., Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 43–70.

²⁰ Vgl. Hans Günter Hockerts, Wie die Rente steigen lernte: Die Rentenreform 1957, in: ders., Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 71–85.

²¹ Wehler, Gesellschaftsgeschichte, S. 262.

abschiedet worden ist bzw. das „wichtigste Gesetz zum Ausbau der Sozialversicherung in der Bundesrepublik“²². Diese „Richtungsentscheidung“²³ – wie ein „Paukenschlag“ – von 1957 stellte eine „Epochenzäsur“ dar, die die gesetzliche Rentenversicherung auf neue Grundlagen stellte. Sie verwandelte die Rente zu einer „Lohnersatzfunktion“ mit dem Ziel der Absicherung des Lebensstandards und verwies auf die „individuelle Lebensarbeitsleistung“. Nunmehr verlor die Rente ihren ärmlichen Charakter als bloßes Existenzminimum. Die laufenden Renten wurden gleichzeitig einmalig um durchschnittlich 65 % angehoben! Das seit Bismarck gültige Prinzip der Äquivalenz von Beitrag und Leistung genügte nicht mehr den Ansprüchen in einer dynamischen Wirtschaft mit erheblichen Lohn- und Preissteigerungen.

Als neuer Leitbegriff fungierte aufgrund des Umbaus des Finanzierungsverfahrens der sog. Generationenvertrag: Das bis dahin geltende Kapitaldeckungsverfahren wurde aufgegeben und ein Umlageverfahren eingeführt, d. h. die Beitragszahler bauen keinen Kapitalstock mehr auf, sondern sie finanzieren die Renten der aktuellen Rentengeneration. Dabei vertrauen sie natürlich darauf, dass die nächste Generation ebenfalls ihre Renten finanziert.

Letztlich setzte sich Adenauer gegen den Willen des Wirtschaftsministers Erhard und den eher fürsorgerechtlich orientierten Vorstellungen des Finanzministers Schäffer durch, die sich beide gegen eine automatische Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung wandten. Die Rentenreform 1957 war aber auch durch massiven Druck der SPD zustande gekommen, dennoch errang die CDU/CSU bei den Bundestagswahlen 1957 wohl auch wegen der Rentenreform einen großen Sieg. Einer neueren Studie zufolge bildete diese Reform parteipolitisch „den Anfang einer über Jahrzehnte wirksamen informellen großen Koalition von Union und SPD in der Rentenpolitik“²⁴. Die Rentenreform von 1957 beendete endgültig die sozialdemokratischen Präferenzen für eine am britisch-skandinavischen Vorbild angelehnte einheitliche staatsfinanzierte Grundrente für alle Staatsbürger einschließlich eines staatsfinanzierten Gesundheitssystems. Vor allem aus heutiger Perspektive ist allerdings kritisch anzumerken, dass die Reform von 1957 berufstätige Hausfrauen und Mütter nicht einbezog.

Der weitere Ausbau des westdeutschen Sozialstaats betraf auch die bisherige Fürsorge, denn das 1961 beschlossene Bundessozialhilfegesetz beinhaltete einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Unterstützung zu einem „menschenwürdigen Dasein“. 1961/64 folgten Verbesserungen beim 1954 wieder eingeführten Kindergeld und 1963 wurde das Wohngeld installiert.

²² Ritter, Sozialstaat, S. 159.

²³ Hockerts, Einleitung, S. 12 und ders., Gründungskrise, S. 36 (der folgende Begriff).

²⁴ Thomas Ebert, Die Zukunft des Generationenvertrags, Bonn 2018, S. 46.

Die Jahre von 1966 bis 1974 werden gemeinhin als große Reformära eingestuft.²⁵ Bereits die große Koalition von 1966 bis 1969 war auch sozialpolitisch aktiv: Die Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung wurde finanzpolitisch verschmolzen, 1969 regelte das Berufsbildungsgesetz die Bundeszuständigkeit in diesem Feld und das im gleichen Jahr verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz (AfG) strebte u. a. eine aktive Arbeitsmarktpolitik an.

Die Kanzlerschaft Brandts (1969–1974) brachte die „Phase der größten Beschleunigung der Sozialstaatsexpansion in der Geschichte der Bonner Republik“²⁶, die Sozialleistungsquote stieg von 25,5% (1969) auf 33,4% (1975). Parteipolitisch gilt im Übrigen der Befund, dass vielfach die großen Parteien gemeinsam die Vorhaben verabschiedeten, so dass „Sozialstaatsgeschichte der Jahre 1966 bis 1974 daher als Konsensgeschichte“²⁷ darstellbar ist. Im Hinblick auf den ausgebauten deutschen Sozialstaat ist die deutsche Besonderheit zu bedenken, dass es im Unterschied zu den USA und Großbritannien mit CDU/CSU und SPD zwei große „Sozialstaatsparteien“²⁸ gibt.

Ein markantes Beispiel für die Parteienkonkurrenz in der Sozialpolitik ist die Rentenreform von 1972. Die Rentenreform 1972 kam innerhalb einer besonderen politischen und ökonomischen Konstellation zustande: Zum einen bestand infolge der Ostpolitik der neuen sozialliberalen Koalition ein politisches Patt im Bundestag und der Wahlkampf für die vorgezogenen Bundestagswahlen setzte ein. Zum anderen herrschte eine wirtschaftliche Boomphase vor, so dass man von einer anhaltenden Vollbeschäftigung und Überschüssen in der Rentenkasse ausging.²⁹ Letztlich beschloss der Bundestag in einem von allen politischen Kräften – auch die FDP wollte die Rentenversicherung für freie Berufe und Fabrikanten öffnen – betriebenen Überbietungswettbewerb eine große, kostenträchtige Rentenreform. Das allgemeine Leistungsniveau wurde vor allem auf Betreiben der Opposition erhöht, die die SPD „auf der sozialpolitischen Bahn links überholen“ wollte und eine flexible Altersgrenze ab dem 63. Lebensjahr ohne Abschläge eingeführt, was wiederum das sozialdemokratische Hauptziel war. Von der Erhöhung des Rentenniveaus profitierten im Übrigen rund 12 Millionen Rentner. Darüber hinaus wurde die gesetzliche Rentenversicherung auf Selbstständige, Hausfrauen, Landwirte und Studenten ausgeweitet.

²⁵ Vgl. Hans Günter Hockerts, Im Zenit der staatlichen Wohlfahrtsproduktion: Die Reformära 1966–1974, in: ders., Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 181–201.

²⁶ Hockerts, Einleitung, S. 13.

²⁷ Hockerts, Zenit, S. 185.

²⁸ Schmidt, Sozialstaat, S. 46.

²⁹ Vgl. Hans Günter Hockerts, Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz, in: ders., Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 150–180, S. 178 (das folgende Zitat).

Die expansive Entwicklung des bundesdeutschen Sozialstaats von den 1950er Jahren bis Mitte der 1970er Jahre muss auch vor dem Hintergrund einer außerordentlich dynamischen Wirtschaft gesehen werden, dem sog. Wirtschaftswunder, das die sozialpolitischen Fortschritte ermöglichte. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs expandierte im Zeitraum von 1950 bis 1975 der deutsche Sozialstaat enorm, so stieg der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt in dieser Zeit von 19,2% auf 33,9%. Allein in der Phase von 1966 bis 1974 wuchs dieser Wert von 24,1% auf 30,3%, drei Viertel des Zuwachses fielen in die Regierungszeit Brandt/Scheel!

Die Epoche von 1966 bis 1974 wird auch als die „hohe Zeit der arbeitnehmerorientierten Sozialpolitik“³⁰ charakterisiert, denn die realisierten Reformen betrafen vielfach gewerkschaftliche Forderungen wie die Lohnfortzahlung, die flexible Altersgrenze, das Betriebsverfassungsgesetz oder auch den verbesserten Arbeitsschutz. Weniger positiv ist der Blick auf die Ausländerpolitik, denn die Integration der „Gastarbeiter“ verlief nur zaghaf.

Mitte der 1970er Jahre endete die Epoche der Expansion des Sozialstaates nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland. Die erste Ölkrise 1973 und eine anschließende Rezession 1974/75 bildeten eine „Wendemarke“³¹ und den Beginn einer Konsolidierung und Kostendämpfung der Aufwendungen für den Sozialstaat.

Als Fazit am Ende der Boomphase kann man in Bezug auf den deutschen Sozialstaat festhalten: Es blieb bei der „Vorherrschaft des Sozialversicherungsprinzips“, dessen Kern ein „System der Versicherung abhängiger Arbeit [bildete], das sich überwiegend durch bruttolohnbezogene Beiträge finanzierte und eine Familienkomponente aufwies, die vom Modell der Hausfrauenehe geprägt war“³².

Die beiden Ölkrisen 1973 und dann 1979 konnte Westdeutschland ungeachtet negativer Jahreswachstumsraten zwischen 1975 und 1982, einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und einer Verdoppelung der Schuldenquote relativ glimpflich noch verkraften. Sozialpolitische Einschnitte fokussierten sich unter der seit 1974 amtierenden neuen Bundesregierung mit dem Bundeskanzler Helmut Schmidt auf Ausgabenkürzungen in der Arbeitsmarktpolitik und in der Arbeitslosenversicherung, später dann auch in der Rentenversicherung auf Niveausenkungen.

„Krise“ tauchte seit den 1970er Jahren als Fixpunkt der sozialpolitischen Diskussion auf, wobei sich bereits strukturelle Krisenfaktoren abzeichneten.³³ Ein demographischer Wandel, ein verändertes Selbstverständnis der Frauen gerade im

³⁰ Hockerts, Zenit, S. 187.

³¹ Hockerts, Metamorphosen, S. 145 und Peter Starke, Krisen und Krisenbewältigung im deutschen Sozialstaat: Von der Ölkrise zur Finanzkrise von 2008 (= ZeS-Arbeitspapier Nr. 02/2015), S. 13f.

³² Hockerts, Problemlöser, S. 341.

³³ Dazu Metzler, Sozialstaat, S. 189f. Eingehender zur Krisenthematik unten im Abschnitt 6.