

### Vom Kaiserreich zur Agenda 2010: Wohlfahrtsstaatliche Meilensteine im Schnelldurchlauf

Nixdorf, Christian Philipp

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nixdorf, C. P. (2006). *Vom Kaiserreich zur Agenda 2010: Wohlfahrtsstaatliche Meilensteine im Schnelldurchlauf*. Hannover. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67423-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

# Vom Kaiserreich zur Agenda 2010

## Wohlfahrtsstaatliche Meilensteine im Schnelldurchlauf



Christian Philipp Nixdorf  
Hannover, im Dezember 2006



Sozialstaat? Was heißt das eigentlich? Die Frage klingt banal. Sie ist es aber nicht. Denn schaut man sich auf Phoenix oder in der ARD TV-Debatten zum Thema Sozialstaat an, oder liest man SPIEGEL- oder ZEIT-Artikel mit sozialstaatlichem Bezug, stellt man oft fest, dass eine grundlegende Gegenstandsbeschreibung dessen, was der Sozialstaat ist, was ihn legitimiert und was ihn auszeichnet, nicht erfolgt. Es wird häufig einfach als bekannt vorausgesetzt. Vielen Menschen allerdings dürfte es schwerfallen, zu spezifizieren, was einen Sozialstaat konkret auszeichnet.<sup>1</sup> Die Frage, was als Sozialstaat gilt und was er (nicht) leisten soll, wird kontrovers diskutiert und in Parlamenten ebenso disputiert wie an Stammtischen. Die Debatte um den Sozialstaat führt allerdings ein gewisses Schattendasein. Einer der bekanntesten europäischen Wohlstaatsforscher, der dänische Soziologe Gøsta Esping-Andersen (1998, S. 32 ff.) schreibt nicht ohne Grund: „Eine bemerkenswerte Eigenschaft der gesamten einschlägigen Literatur ist ihr fehlendes Interesse am Wohlfahrtsstaat als solchem. Untersuchungen zum Wohlfahrtsstaat waren theoretisch meist mit anderen Phänomenen befasst, etwa dem der Macht, mit der Industrialisierung oder den Widersprüchen des Kapitalismus. [...] Dem Wohlfahrtsstaat selbst ist üblicherweise geringe konzeptionelle Aufmerksamkeit gewidmet worden. Wenn Wohlfahrtsstaaten sich aber voneinander unterscheiden – in welcher Weise tun sie dies? Und überhaupt: Wann ist ein Staat ein Wohlfahrtsstaat?“ Kurz gesagt lässt sich unter Sozial- oder Wohlfahrtsstaat ein Staat

---

<sup>1</sup> Im Text wird vom Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat gesprochen. Die Begriffe werden hier synonym verwendet. Manche Autoren sehen aber einen Unterschied. So erklärt Heinz Lampert (o. J.), dass Wohlfahrtsstaaten solche Staaten seien, „die sozialstaatliche Funktionen überdehnen“. Das geschieht im zugehörigen, „wenn dem Einzelnen die Sorge um die Existenz- und Zukunftssicherung weitgehend abgenommen wird, d. h. wenn das Subsidiaritätsprinzip so sehr missachtet und das Solidaritätsprinzip so sehr überdehnt wird, dass sich Anspruchs- und Besitzstandsdenken verbreiten [...], und die nationale und internationale Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft durch eine Steuer- und Sozialabgabenüberlastung der Unternehmen und der Bürger sowie durch eine aufgrund der Zahlung übermäßiger (Erhaltungs-) Subventionen erstarrte Produktionsstruktur nachhaltig gefährdet werden.“

verstehen, der umfassende, rechtlich verankerte Maßnahmen zur Steigerung des sozialen, gesundheitlichen, materiellen/finanziellen sowie auch kulturellen Wohlergehens der in ihm lebenden Bürger ergreift.<sup>2</sup> Wohlfahrtsstaatlichkeit zeichnet sich Esping-Andersen zufolge dadurch aus, dass der Staat Verantwortung für die Sicherung eines Mindestmaßes an Wohlfahrt für seine Bürger übernimmt. Aber, so schildert der Sozialstaatsforscher: „Eine derartige Definition umgeht die Frage, ob Sozialpolitik emanzipatorisch ist oder nicht; ob sie zur Legitimation des Systems beiträgt oder nicht; ob sie den Marktmechanismen zuwiderläuft oder diese unterstützt; und was heißt überhaupt ‚ein Mindestmaß‘“? Das beantworten unterschiedliche Länder, die sich als Wohlfahrtsstaaten verstehen, unterschiedlich, zumal es liberale, konservative und sozialdemokratische Ausgestaltungsmodi von Sozialstaatlichkeit gibt.

Heribert Prantl (2005, S. 199) schreibt, ein Sozialstaat sei „ein Staat, der gesellschaftliche Risiken, für die der Einzelne nicht verantwortlich ist, nicht bei diesem ablädt. Er verteilt, weil es nicht immer Manna regnet, auch Belastungen, Aber dabei gilt, dass der, der schon belastet ist, nicht auch noch das Gros der Belastung tragen kann. Ein Sozialstaat gibt nicht dem, der schon hat; und er nimmt nicht dem, der ohnehin wenig hat. [...] Der Sozialstaat ist der große Ermöglicher.“ Horst Afheldt (1996, S. 11-12) erklärt, als Sozialstaat könne ein Staat bezeichnet werden, „in dem jedermann eine menschenwürdige Existenz finden kann und der dafür sorgt, dass niemand aus sozialen Gründen von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt bleibt. Der Sozialstaat fordert vom Staat, dass er alle seine Bürger wirtschaftlich integriert, ihnen eine gewisse Chancengleichheit bietet und Wohlstandsunterschiede verringert.“ Das Sozialstaatsgebot in diesem Land wird durch das Grundgesetz vorgegeben, worin es in Artikel 20 Abs. 1 heißt: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Frank Pilz (2004, S. 47) bemerkt: „Der in diesem Artikel verwendete Indikativ bedeutet, dass das Sozialstaatsprinzip nicht nur soziale Mindeststandards wie z. B. das Existenzminimum garantiert, sondern vor allem auch die Beachtung der Normen der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit.“

Das Sozialstaatsgebot gehört zu den Elementarprinzipien des Grundgesetzes. Das bedeutet, es kann selbst mit Zweidrittel-Mehrheit nicht legal abgeschafft werden (sondern allenfalls via Revolution oder Krieg). Es stellt eine verfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantie dar, die durch Artikel 79 Abs. 3 GG gewährleistet wird. In Artikel 28 Abs. 1 GG heißt es ferner: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des GG entsprechen.“ Dem Gesetzgeber obliegt es nun, das verfassungsrechtlich gegebene Sozialstaatsgebot durch Gesetze inhaltlich zu präzisieren. Die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips wird

---

<sup>2</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text nur die männliche Schreibform gewählt. Es sind aber stets Menschen jedweden biologischen und sozialen Geschlechts gemeint.

dem Gesetzgeber, der Rechtsprechung oder der Verwaltung als verpflichtende Aufgabe übertragen (vgl. Pilz 2004, S. 48). Um dem Gestaltungsauftrag nachkommen zu können, bedarf es zumindest einen Grundkonsens über die Kernaufgaben des Sozialstaats. Was sind sozialstaatliche Aufgaben und wozu ist der Gesetzgeber verpflichtet? Manfred Schmidt (1998, S. 13-20) bezeichnet im Wesentlichen die folgenden Punkte als Kernbereich der Sozialstaatlichkeit:

- Der institutionelle Ausdruck der Übernahme der Verantwortung einer Gesellschaft für das Wohlergehen ihrer Mitglieder
- Die aktive Beteiligung des Staates an der Steuerung ökonomischer und gesellschaftlicher Prozesse
- Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge
- Die Absicherung des Einzelnen gegen Notsituationen und Risiken des Lebens wie Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit
- Die Herstellung und Gewährleistung erträglicher Lebensbedingungen, sozialer Sicherheit, sozialer Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit
- Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens zumindest auf der Basis des Existenzminimums

Doch wie weit muss und darf der Einfluss des Staates bei der Absicherung von Wechselfällen des Lebens gehen? Welche Bereiche des privaten und gesellschaftlichen Lebens darf der Staat berühren? Und in welchem Verhältnis stehen sozialstaatliche Absicherung und individuelle Eigenverantwortung? Bei dieser Frage konkurrieren verschiedene Verständnismodelle von Sozialstaatlichkeit. Der deutsche Sozialstaat kann als korporatistisches Konstrukt verstanden werden, da er zwar vor Verelendung schützt, aber dennoch Statusunterschiede zwischen einzelnen Berufsgruppen betont und festigt. Von vielen steuer- und sozialpolitischen Maßnahmen profitiert in Deutschland schließlich vor allem die Mittelschicht. Unterschiedlichen Gruppen werden im deutschen Modell unterschiedliche Leistungen zugestanden. Auch zeichnet sich das deutsche Sozialstaatsmodell durch eine hohe Lohnarbeitszentrierung mit großer Bedeutung der Sozialversicherung aus. Soziale Absicherung wird in Deutschland zum Großteil über Erwerbsarbeit finanziert. Der Staat agiert stets subsidiär, hilft also nur als letzte Instanz. Die Selbsthilfefähigkeit der Familie hat Priorität. Die Transferleistungen, die im deutschen Sozialstaatsmodell üblich sind, sind dabei indes deutlich umfassender und höher als in liberalen Staaten (wie Australien, England und den USA). Summa summarum nimmt der deutsche Sozialstaat eine Funktion zwischen Markt und Familie ein, wobei noch immer das klassische konservative Familienbild des *male-breadwinner, female carer* unterstützt wird. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet Gesetzgeber und Regierung zwar zur Wahrnehmung sozialstaatlicher Aufgaben, aber ebenso gilt es, die eigenverantwortliche Freiheit der Bürger gegenüber paternalistischer

Allzuständigkeit des Staates abzusichern (vgl. Pilz 2004, S. 54). Wie aber entwickelte sich der Sozialstaat in Deutschland? Das wird nachfolgend im Schnelldurchlauf skizziert, indem einige zentrale Meilensteine der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung von der Zeit des Kaiserreiches bis heute benannt werden.

## **Sozialpolitik im Kaiserreich von 1839 bis 1918**

Deutschland kann als Pionier staatlicher Sozialpolitik bezeichnet werden, denn ab Mitte der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts entstand im damaligen Kaiserreich das weltweit erste Sozialversicherungssystem. Der Beginn dieser umfangreichen staatlichen Sozialpolitik steht in direktem Zusammenhang mit der Industrialisierung und den zur damaligen Zeit vorherrschenden gesellschaftlichen Machtverhältnissen. Daher ist es nur möglich, die Entstehung des Sozialversicherungssystems nachzuvollziehen, wenn ein Grundverständnis über die damaligen Lebensverhältnisse besteht. Darauf soll hier kurz eingegangen werden. Vom späten Mittelalter bis in die 80er Jahre des 19. Jahrhunderts war es so, dass soziale Absicherung nur in sehr geringer Form durch den Staat erfolgte. Es gab zwar bereits im späten Mittelalter in Städten und Gemeinden die kommunale Armenfürsorge, die Versorgung durch diese war allerdings in keiner Weise rechtsverbindlich, d. h. es bestand kein einklagbarer Anspruch auf einen bestimmten Umfang oder eine genaue Höhe der Armenunterstützung. Die Höhe der Unterstützung, und ob sie überhaupt gewährt wurde, oblag allein dem Ermessen der Beamten. Ferner erhielten bis 1842 nur ortsansässige Arme Unterstützung der kommunalen Armenfürsorge. Bei Krankheit, Unfall oder altersbedingter Erwerbsunfähigkeit standen primär familiäre Unterstützung, kirchliche Einrichtungen sowie im bürgerlichen Milieu die Sicherungseinrichtungen der Zünfte und betriebliche Fürsorgeträger im Vordergrund. Sie sicherten das Überleben der bedürftigen Personen.

Dieses traditionelle Hilfesystem begann sich zur Mitte des 19. Jahrhunderts hin aufzulösen, denn die Gesellschaft befand sich in einer Phase des Umbruchs. Die Zeit war geprägt von extrem schneller sozialer wie ökonomischer Veränderung durch den Übergang von der handwerklichen zur industriellen Produktion. Technologischer Fortschritt und effizientere Anbaumethoden in der Landwirtschaft führten dazu, dass immer weniger Menschen benötigt wurden, um einen immer höheren Ertrag an landwirtschaftlichen Produkten zu erzeugen. Dies führte zu einer massiven Landflucht und Urbanisierung. Ehemalige Bauern, die nun auf dem Land keine Arbeit mehr fanden, suchten Arbeit in den immer mehr und schneller wachsenden Industriefabriken. Die Zünfte als Verbände der Handwerker verloren an Bedeutung und lösten sich schließlich auf, da immer mehr industriell gefertigt wurde. Viele Handwerker verloren sowohl den Arbeitsplatz als auch die bisherige soziale Absicherung durch die Zünfte. Die mittelalterliche Ständeordnung, die auf einem Fundament von Bauern aufbaute, zerfiel und die neue Klasse der Arbeiterschaft entstand. Die

Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen der Arbeiter wurden durch das Besitzbürgertum festgelegt, was eine massive Verelendung der weitgehend recht- und mittellosen Arbeiterschaft zur Folge hatte. Die Arbeiter verfügten über keinerlei Druckmittel, sie durften sich nicht gewerkschaftlich organisieren und besaßen keinerlei Kapital neben ihrer Arbeitskraft, was dem Besitzbürgertum zum eigenen Vorteil diente. Das in Folge der geringen Löhne und katastrophalen Arbeitsbedingungen erzeugte Massenelend der Arbeiterschaft verschärfte die Polarisierung der Gesellschaft in Besitzende und Besitzlose und erzeugen einen Nährboden für revolutionäres Gedankengut, das die bestehende politische Ordnung gefährdete.

In konservativen Kreisen strebte man nach einer Rückkehr zur ständischen Ordnung, worin die neue Schicht der Arbeiter eingefügt werden sollte. Die sich mehr und mehr organisierende Arbeiterbewegungen sollten militärisch und ordnungspolitisch unterdrückt werden. In diesem Kontext wurde 1878 das Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie, das sogenannte *Sozialistengesetz*, erlassen. In ihm wurden Versammlungs-, Organisations- und Publikationsverbote für Sozialdemokraten und Gewerkschafter verhängt. Dem Reichskanzler Otto von Bismarck war natürlich bewusst, dass die Gefahr einer Revolution sich auf Dauer nicht durch Versammlungs- und Publikationsverbote mindern ließe, wenn nicht auch dem fundamentalen Problem der Massenverelendung der Arbeiterschaft etwas entgegengesetzt würde. Anhand von Überlegungen, die auf den preußische Staatsreformer Lorenz von Stein zurückgehen, wollte sich Bismarck daher der sozialen Frage politisch mit einer Doppelstrategie nähern: Der Strategie von „Zuckerbrot und Peitsche“ (vgl. Stolleis 2003, S. 54-61). Lorenz von Stein war der Erste, der um 1850 das Wort „Sozialstaat“ prägte, indem er darauf hinwies, dass extreme soziale Ungleichheit eine enorme Gefahr für die politische und gesellschaftliche Stabilität darstellte. Von Stein fürchtete gewaltsame Auseinandersetzungen sowie soziale Unruhen und zog daraus die Folgerung, dass der Staat bei der Bewältigung sozialer Probleme eingreifen müsse.

In diesem Zusammenhang war Repression nur ein wesentlicher Punkt, ein anderes Anliegen war es für Bismarck, die Arbeiterschaft durch die Einführung staatlicher Sozialpolitik für den monarchischen Staat zu gewinnen. Er wollte sozialdemokratische Ausschreitungen nicht nur „im Wege der Repression“ bekämpfen, sondern gleichsam „die positive Förderung des Wohls der Arbeiter“ durch die Einführung einer staatlichen Absicherung suchen (Schmidt 1998, S. 31). Als Gründungsdatum deutscher Sozialstaatlichkeit kann der 17.11.1881 angesehen werden. An diesem Tag verkündete Kaiser Wilhelm I. die sogenannte *Kaiserliche Botschaft*, in der er ankündigte, ein staatliches Sozialversicherungssystem vor allem für Industriearbeiter schaffen zu wollen. Aus den Vorgaben dieser Botschaft entstand dann in den folgenden Jahren tatsächlich die weltweit erste Sozialgesetzgebung für Arbeiter. Eingeführt wurden die Krankenversicherung im Jahr 1883, die Unfallversicherung 1884 und die Alters- sowie die Invalidenversicherung 1889. Es handelte sich um

überwiegend beitragsfinanzierte, selbstverwaltete Pflichtversicherungen für Arbeitnehmer. Zu einem geringen Teil erhielten die Versicherungen staatliche Unterstützung durch steuerfinanzierte Reichszuschüsse, zum überwiegenden Teil aber trugen sie sich aus der Beitragsfinanzierung der versicherten Arbeiter und deren Arbeitgeber. Die Beitragsfinanzierung führte zu einem Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht durch die Beitragszahler, wodurch der staatliche Einfluss zum Ärger von Bismarck in den Hintergrund gedrängt wurde. Zudem durchkreuzten die Finanzprobleme des Reiches die Pläne Bismarcks, zumindest die Altersversicherung komplett aus Steuermitteln zu finanzieren, um dadurch einen Keil zwischen die Sozialdemokratie und deren Wähler in der Arbeiterschaft zu treiben (vgl. Schmidt 1998, S. 40). Der Versicherungsschutz erstreckte sich auf Einkommensausfälle infolge von Alter, Invalidität und Krankheit, jedoch nicht auf Arbeitslosigkeit. Das Leistungsvolumen der Versicherungen war dabei noch sehr gering. Die Auszahlung der Altersrente erfolgte erst nach 30 Jahren Beitragszahlung und erst beim Erreichen des 70 Lebensjahres, wobei zu bedenken ist, dass die durchschnittliche Lebenserwartung eines Arbeiters im Jahr 1880 bei etwa 40 Jahren lag. Der Leistungsumfang der Altersrente lag bei etwa 1/5 bis 1/6 des ehemaligen Jahresverdiensts (vgl. Pilz 2004, S. 26). Zusammengefasst erwiesen sich im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des Sozialstaates die folgenden Daten und Ereignisse während der Zeit des Kaiserreichs als bedeutsam:

- 1839** Verbot der Fabrikarbeit für Kinder unter 10 Jahren, Arbeitszeitbegrenzung für 10 bis 16-Jährige auf 10 Stunden täglich
- 1842** Verlagerung der Verantwortung für die Armenversorgung von den Geburts- auf die Wohngemeinden
- 1854** Einführung der Krankenversicherung für Bergarbeiter
- 1871** Einführung der Sozialversicherung für Staatsbeamte und Militärangehörige
- 1878** Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie („Sozialistengesetz“)
- 1881** Kaiserliche Botschaft – Ankündigung einer gesetzlichen Sozialversicherung
- 1883** Einführung der Krankenversicherung
- 1884** Einführung der Unfallversicherung
- 1889** Einführung der Alters- und Invalidenversicherung
- 1890** Rücktritt Bismarcks, Außerkraftsetzung des „Sozialistengesetzes“
- 1903** Ausweitung des Versicherungsschutzes im Krankheitsfall auf 26 Wochen

- 1911** Zusammenlegung der drei Sozialversicherungszweige in der Reichsversicherungsordnung (RVO), Ergänzung der Alters- und Invalidenversicherung durch die Hinterbliebenenversicherung sowie Verabschiedung des Versicherungsgesetzes für Angestellte
- 1916** Zeit des „Kriegssozialismus“ – Aufwertung der Arbeiterschaft und mehr Rechtssicherheit für diese sollten zur Produktivitätssteigerung beitragen. Zentrale Verbesserungen waren vor allem:
- Anerkennung der Gewerkschaften als Vertreter der Arbeiterschaft
  - Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer
  - Einführung des gesetzlichen 8-Stunden Tages
  - Senkung der Altersgrenze der Arbeiterrentenversicherung von 70 auf 65 Jahre
  - Einführung von Mitbestimmungsrechten im Rahmen von Arbeiterausschüssen
  - Anerkennung von Tarifverträgen
  - Ausdehnung des Mutterschutzes
  - Verbesserung des Mietrechts
  - Stärkung präventiver Maßnahmen durch Arbeitsschutzverordnung

### **Sozialpolitik in der Weimarer Republik von 1919 bis 1933**

Die Weimarer Republik wurde am 18.09.1919 mit Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung gegründet. Erstmals in der Geschichte wurde die Sozialpolitik zum Verfassungsprinzip. In Artikel 161 der Weimarer Reichsverfassung heißt es dazu: „Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten.“ Das war insofern ein Novum, als sich der Staat erstmals mittels Verfassung dazu verpflichtet, gegen individuelle Lebensrisiken eine Sicherheit zu gewähren. Aufgrund der Kriegsschäden und hohen Reparationszahlungen in Verbindung mit einer intensiven Nachfrage in der Bevölkerung nach sozialer Sicherung setzten sich die meisten Parteien für einen Ausbau der Sozialpolitik ein. Es wurde eine Fülle an Maßnahmen verabschiedet, darunter 1922 die Einrichtung des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung. Von 1923 bis 1925 erfolgte der Ausbau des Leistungsumfangs der Unfall- und Krankenversicherung, etwa durch die Absicherung von Berufsfolgeerkrankungen und von Wegeunfällen. Ferner fand eine deutliche Stärkung des Präventionsprinzips statt, wie durch die Kostenübernahme



vorbeugender Heilverfahren, z. B. zur Tuberkulosebekämpfung sowie die teilweise Impfkostenübernahme. 1924 erfolgte die Verabschiedung der Reichsordnung über die Fürsorgepflicht. Dies war Volker Hentschel zufolge der erste Schritt von der obrigkeitstaatlichen Armenunterstützung zum sozialstaatlich verbrieften Recht auf Fürsorge für alle Staatsbürger. Es erfolgte eine Festsetzung und gesetzliche Verankerung von Voraussetzung, Art sowie Umfang der öffentlichen Fürsorge. Die Fürsorgepolitik „setzte Armut nicht mehr mit Ehrlosigkeit gleich; sie war nicht mehr nur Ausdruck humanitären Besorgens und Beliebens, sondern Ausdruck politischer Verpflichtung; sie bezweckte nicht mehr nur physischen Erhalt, sondern soziale Restitution“, beschreibt Hentschel (1983, S. 127).

1926 kam es zur Verabschiedung des Arbeitsgerichtsgesetzes. Zur Entlastung der ordentlichen Justiz wurde die selbstständige Arbeitsgerichtsbarkeit eingeführt. Damit wurde dem Artikel 157 der Weimarer Reichsverfassung Rechnung getragen, in dem es heißt: „Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reichs. Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht.“ Das Arbeitsgerichtsgesetz hatte einen positiven Effekt und fand viel Anklang in der Arbeiterschaft, denn viele Arbeiter misstrauten der ordentlichen Justiz. Dem Arbeitsgerichtsgesetz zu eigen waren ein vorgeschaltetes Güteverfahren, niedrige Prozessgebühren, das Nichtbestehen eines Anwaltszwangs sowie die Möglichkeit für Arbeiter, sich von Gewerkschaftsfunktionären vertreten zu lassen. 1927 erfolgte die Einführung der Arbeitslosenversicherung als vierte Säule des Sozialversicherungssystems. Sie war beitragsfinanziert je zur Hälfte vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Der Leistungsbezug setzte keine Bedürftigkeitsprüfung voraus. Es bestand somit erstmals ein gesetzlicher Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld. Die Höchstbezugsdauer lag in der Regel bei 26 Wochen, danach erfolgte eine Krisenunterstützung oder die Erwerbslosenfürsorge nach einer Bedürftigkeitsprüfung.

Die Weltwirtschaftskrise ab 1929 führte das Sozialversicherungssystem - und schließlich die gesamte Weimarer Republik - dann allerdings in die Krise. In Folge der Rezession stieg die Arbeitslosenzahl von 1,4 Millionen 1928 auf 5,6 Millionen 1932. Die Arbeitslosigkeit führte zum sprunghaften Anstieg der Sozialleistungsnachfrage. Die sinkenden Löhne bewirkten einen rapiden Rückgang des Beitragsvolumens der noch Beschäftigten. Sie schlugen sich im Rückgang des Sozialprodukts von 1929 bis 1932 um 29,7 % nieder. Die Regierung sah sich zwecks Stabilisierung des Staatshaushaltes zum Rückbau der sozialen Sicherungssysteme gezwungen, sodass sich die Ausgaben für die Sozialversicherung von 1929 bis 1932 um ganze 25 % verringerten. Die Unfinanzierbarkeit des sozialen Sicherungssystems und der wachsende Unmut eines Großteils der Bevölkerung über den sozialen Abstieg hatten katastrophale Folgen für die weitere Entwicklung Deutschlands. Sie erleichterten den Nationalsozialisten die Machtübernahme (vgl. Pilz 2004, S. 29-30).

## **Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1990**

Nach dem Krieg lag die Wirtschaft - und natürlich auch das staatliche Versicherungssystem - am Boden. Geld war nichts mehr wert. Es herrschte absolute Not und insgesamt waren fast 30 Mio. Menschen auf Hilfe angewiesen. Die Menschen lebten größtenteils vom Tauschhandel. Geld gewann erst durch die Einführung der D-Mark 1948 wieder an Wert. Die Bundesrepublik wurde am 23. Mai 1949 gegründet und die Anfangsjahre der BRD waren politisch gesehen entscheidend geprägt von ähnlichen Überlegungen, wie sie bereits unter Bismarck erfolgten. Der erste Bundeskanzler, Konrad Adenauer, sprach im Hinblick auf die Notlage der Bevölkerung von einer gesellschaftlichen Zeitbombe. Diese könne nur entschärft werden durch die Sicherung des sozialen Friedens mittels eines sozialen Ausgleichs. Die erste Legislaturperiode der ersten Bundesregierung zielte in logischer Konsequenz daher zunächst darauf ab, die Kriegsfolgen zu lindern.

### **Die 50er Jahre**

Zu diesem Zweck wurden von 1950 bis 1953 zahlreiche Gesetze erlassen, unter ihnen das Bundesversorgungsgesetz, welches die Versorgung von Kriegsopfern regelte, das Heimkehrergesetz sowie das Lastenausgleichsgesetz, die Integrationshilfe für die über 10 Mio. Flüchtlinge und Vertriebenen aus den Ostgebieten leisten sollten, sowie das Schwerbehindertengesetz. Ferner kam es zu einer massiven Förderung des Wohnungsbaus, da über 25 % des Wohnraums zerstört waren. Als sozialpolitisch wegweisend erwiesen sich die drei Rentenreformgesetze von 1957, schufen sie doch den so folgenreichen „Generationenvertrag“ durch die Einführung des Umlageprinzips. Die Rente sollte zukünftig ein voller Lohnersatz sein und nicht nur ein Zuschuss zum Lebensunterhalt. Diesem Ziel trug die Dynamisierung der Rente Rechnung. Entsprechend der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne sollten „Arbeitsverdienst und Beiträge dadurch in Bezug gesetzt [werde], daß man von dem Einkommen ausging, das der Versicherte bei Eintritt des Versicherungsfalls gehabt hätte, wenn er den Durchschnitt seines Einkommens in seinem ganzen Arbeitsleben, angehoben auf das Lohnniveau zur Zeit des Versicherungsfalls, verdient hätte“ (Stoll-eis 2003, S. 278). Der Lebensstandard und der Sozialstatus der Beitragszahler sollten auch im Alter gesichert sein. Den Rentnern sollte die Teilhabe am wirtschaftlichen Aufschwung ermöglicht werden und sie sollten ihrerseits dank höherer Renten durch Konsum zum Wirtschaftswachstum beitragen. In Folge der Rentenreform stieg das durchschnittliche Renteneinkommen um 65-71 %, was nicht nur der Wirtschaft half, sondern auch einen stabilisierenden Einfluss auf den Erhalt bzw. die Herstellung des sozialen Friedens hatte. Es sicherte Konrad Adenauer die absolute Mehrheit der Wählerstimmen. „Die steigenden Kosten der sozialpolitischen Leistungsausweitung [der Rente] glaubte Adenauer in Erwartung hohen Wirtschaftswachstums und annähernder Vollbeschäftigung verkraften zu

können“, erklärt Pilz (2004, S. 35). Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard verwies aber bereits damals auf die Folgekosten einer bruttolohnbezogenen Dynamisierung der Rente in Zeiten schrumpfender Wirtschaftskraft und bei zunehmender Seniorenquote. Er bezeichnete die Rentenreform als Gift für die Alterssicherung, konnte sich aber mit den Bedenken gegenüber Adenauer nicht durchsetzen, für den die unmittelbaren Vorteile gegenüber möglichen zukünftigen Nachteilen klar überwogen.

## **Die 60er Jahre**

Das im Jahr 1961 eingeführte Bundessozialhilfegesetz ersetzte die rechtlich regulierte Sozialfürsorge von 1924. Die Sozialhilfe als unterste Basis der sozialen Absicherung wurde als einklagbare Sozialleistung eingeführt. Sie sollte allen Bürgern ein menschenwürdiges Dasein garantieren. Ein in Zeiten geringen Wirtschaftswachstums vielfach kritisierter Nebeneffekt der Sozialhilfe war indes die faktische Schaffung eines Mindestlohns, da die Löhne mindestens gering über dem Sozialhilfesatz liegen mussten, um Arbeitsanreiz zu schaffen. In den 60er Jahren waren die Kriegsschäden beseitigt und gewisser Wohlstand hatte sich eingestellt. Die Folge war, dass die Wirtschaft nicht mehr so rasant wuchs wie in den Jahren zuvor. Es kam zu einer leichten Rezession, die aber die sozialen Sicherungssysteme noch nicht negativ berührte. 1963 wurde der gesetzliche Mindesturlaub für Arbeitnehmer eingeführt, 1964 kam es zur Verabschiedung des Bundeskindergeldgesetzes. Von 1966 bis 1969 erfolgte eine Reduzierung der Privilegien von Angestellten gegenüber Arbeitern, woraufhin die Ausweitung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auch für Arbeiter beschlossen wurde. Die Rentenversicherungspflicht für alle abhängig Beschäftigten wurde eingeführt. Eine Vereinbarung über den Finanzausgleich durch Liquiditätshilfe zwischen der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung im Falle von Finanzierungsschwierigkeiten wurde beschlossen. Das 1969 verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz sah die Erweiterung der Arbeitslosenunterstützung durch Zuschüsse, besserer Vermittlung, Weiterqualifizierung, Umschulung und mehr vor. Auch erfolgten die Erhöhung der Arbeitslosenhilfe auf 52,5 % sowie die Erhöhung des Arbeitslosengeldes auf 62 % des letzten Nettoeinkommens. In Folge dieser sozialpolitischen Verbesserungen kam es zum Anstieg der Sozialleistungsquote auf 26,2 % des Bruttosozialproduktes (BSP).

## **Die 70er Jahre**

1972 erfolgte die zweite große Rentenreform in der BRD unter der sozialliberalen Regierung von SPD und FDP. Ein Ziel war erneut die bessere finanzielle Absicherung der Rentner. Zentrale Punkte der Reform waren die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten durch die Öffnung der Rentenversicherung für Selbstständige, Studenten und Hausfrauen sowie die Einführung der Rente nach Mindesteinkommen. Kleinstrenten wurden angeho-

ben und Geringverdiener dadurch begünstigt, dass der Rentenberechnung ein fiktives Erwerbseinkommen in Höhe von 75 % des Durchschnittseinkommens zugrunde gelegt wurde. Außerdem kam es zur Vorverlegung der Rentenanpassung an das Durchschnittseinkommen sowie zur Einführung einer flexiblen Rentenaltersgrenze, wodurch die vorzeitige Pension sowie die Altersteilzeit möglich wurden. In Folge der Mehrausgaben stieg die Sozialleistungsquote bis 1974 auf 34 % des Bruttosozialproduktes, bevor etwa ab 1975 eine Kehrtwende von der Sozialpolitik hin zur Sparpolitik einsetzte. Mit dem Ziel der Entlastung des Bundeshaushalts wurde 1975 das Haushaltsstrukturgesetzes verabschiedet. Es sah zahlreiche Sparmaßnahmen und Kürzungen vor, u. a. bei der Ausbildungsförderung in Form von Kürzung bei Umfang und Dauer der Förderung, bei der Krankenversicherung, z. B. durch Selbstbeteiligung der Patienten, bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung, beim Kindergeld, der Familienförderung, dem Wohngeld sowie der Sozialhilfe. Es kam ferner zu einer Verschiebung und schließlich kompletten Aussetzung der Rentenanpassung, zu einer Erhöhung der Sozialbeiträge in den genannten Versicherungszweigen sowie zu einer Verschärfung der Voraussetzungskriterien für den Bezug von Hilfe.

## **Die 80er Jahre**

Die Zeit von 1982 bis 1985 war gekennzeichnet durch eine eher restriktive Sozialpolitik unter der Regierung von CDU und FDP. Es kam zu einer stärkeren Verlagerung der sozialen Verantwortung auf Familie, Kirche und Wohlfahrtsverbände. Das verstärkte Eintreten für mehr Eigenverantwortung in der Sozialpolitik kennzeichnete diese Epoche. Verabschiedet wurden zahlreiche Gesetze, um den Bundeshaushalt weiter zu sanieren. Es kam unter anderem zur Kostenbeteiligung der Rentner an der Krankenversicherung, zur Streichung der Ausbildungsförderung für zu Hause wohnende Studenten, zur Umstellung des BAföGs auf Darlehensbasis, zur Reduzierung der Sozialhilfe sowie zur Beitragszahlungspflicht der Rentner in die Krankenversicherung. Diese Maßnahmen führten zu einem Rückgang der Sozialleistungsquote auf 31,5 % des BSP (vgl. Pilz 2004, S. 40). Ab etwa 1985 kam es wieder zu einer verstärkten Hinwendung zum „Sozialen Kapitalismus“ zugunsten der Familie. Die Regierung führte das Erziehungsgeld und den Erziehungsurlaub ein, es kam zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rente, die Mindestversicherungszeit der Rente wurde von 15 auf 5 Jahre herabgesetzt, was in erster Linie einen positiven Effekt für Frauen mit kürzerer Lebensarbeitszeit (bedingt durch Kindererziehung) hatte. Das Wohngeld wurde erhöht, die Vermögensbildung von Arbeitnehmern wurde staatlich gefördert und eine arbeitsrechtliche Aufwertung von befristeten Arbeitsverhältnissen und Teilzeitarbeit erfolgte (vgl. Schmidt 1998, S. 103-105).

## Sozialpolitik in der BRD von 1990 bis heute

1990 erfolgte die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion von DDR und BRD. Eine radikale Systemreform in den neuen Ländern vollzog sich mit dem Ziel einer schnellen Angleichung an die sozialrechtlichen Strukturen der BRD. Die Finanzierungslasten lagen dabei weitgehend beim Bund und bei der Sozialversicherung. In Folge der enormen finanziellen Belastungen durch die Wiedervereinigung und die Umstellung eines ganzen Wirtschaftssystems von der Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft stieg die Sozialleistungsquote von 30,7 % 1989 auf 34,1 % im Jahr 1993. Im gleichen Jahr wurde das Gesundheitsstrukturgesetz verabschiedet. Dieses sah eine kosteneffektivere Umstrukturierung des Gesundheitssystems durch zahlreiche Reformen und Sparpakete vor, die in Laufe der 90er Jahre umgesetzt wurden. Dazu zählten vor allem verschärfte Kassenzulassungsbeschränkungen, die Beschränkung von Leistungen und Honoraren der Ärzte, die verstärkte Selbstkostenbeteiligung der Versicherten, aber auch die freie Wahlmöglichkeit der Krankenkasse für die Versicherten, was zur Wettbewerbsintensivierung und damit zur Kostensenkung beitragen sollte. Unter anderem kam es zur Beendigung der Kassenzulassung für Ärzte ab dem 68. Lebensjahr sowie zur Aufhebung des Selbstkostendeckungsprinzips in Krankenhäusern. Zum Ende der 90er Jahre hin erfolgte ebenfalls eine verstärkte Privatisierung von Landeskrankenhäusern, wobei dieser Trend sich bis heute fortsetzt bzw. in den letzten Jahren noch deutlich intensiviert wurde.

Ein entscheidendes Datum in der Sozialpolitik ist der 1. Januar 1995. An diesem Tag wurde die Pflegeversicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung eingeführt. Diese umlagefinanzierte Pflichtversicherung für alle Mitglieder der gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung sollte eine gesetzliche Absicherung schaffen für jene Menschen, die „einerseits nicht im medizinischen Sinne krank, andererseits aber unmittelbar auf die Unterstützung anderer angewiesen sind“ (Stolleis 2003, S. 302). Die wachsende Zahl an hauptsächlich aus Altersgründen pflegebedürftigen Menschen führte zur Einrichtung dieser Pflichtversicherung, die derzeit 1,7 % des Bruttolohns beträgt und je zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen wird. Seit 2004 tragen Rentner den vollen Beitragssatz. Im Jahr 2000 kam es zur Erarbeitung des Hartz-Konzepts durch die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Eine effizientere Arbeitsmarktpolitik sollte dazu führen, die Arbeitslosenzahl von damals 4 Mio. bis in Jahr 2006 zu halbieren. Die Kernpunkte dieses angebotsorientierten Konzepts waren von neoliberaler Natur.<sup>3</sup> Sie stell-

---

<sup>3</sup> Anzumerken ist, dass der Ausdruck »neoliberal« sich in seiner Verwendung seit den 1980er Jahren ins Gegenteil dessen verkehrt hat, was ursprünglich darunter verstanden wurde. Es wird darunter heute der Rückzug des Staates zugunsten des freien Marktes verstanden. Diese Vorstellung ist allerdings eine Umkehrung dessen, was die Neoliberalen ursprünglich wollten. Das Präfix »Neo« sollte einst verdeutlichen, dass der radikale Markt-Liberalismus, der sogenannte Manchester-Kapitalismus, abgelehnt wird. Die Überzeugung der Neoliberalen war es, dass absolute Freiheit der Wirtschaft ohne

ten die Steigerung der Flexibilität von Arbeitnehmern und Arbeitsuchenden, das Einfordern von mehr Eigenverantwortung und die Betonung der Notwendigkeit eigener Integrationsleistung beim Bemühen um einen Arbeitsplatz in den Mittelpunkt der Betrachtung. Regierung und Opposition waren sich einig, dass der Sozialstaat reformiert werden müsse, um Deutschland in einer globalisierten Welt gepaart mit einer älter werdenden Gesellschaft wieder wettbewerbsfähiger zu machen. Einen bedeutenden Tag in der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland stellt der 14. März 2003 dar. Er lieferte den Auftakt einer Reihe der bisher heftigsten Einschnitte ins Sozialsystem der Bundesrepublik, die in den nächsten Jahren folgen sollten. An diesem Tag stellte der ehemalige Bundeskanzler Schröder in einer Regierungserklärung das Reformkonzept *Agenda 2010* vor.

Darin heißt es: „Die Lohnnebenkosten haben eine Höhe erreicht, die [...] auf der Arbeitgeberseite als Hindernis wirkt, mehr Beschäftigung zu schaffen. [...] Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen. [...] Wir setzen damit ein deutliches Signal für diejenigen Menschen in unserer Gesellschaft, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind. Niemand [...] wird es künftig gestattet sein, sich zulasten der Gemeinschaft zurückzulehnen [...]“ (Gerhard Schröder am 14. März 2003). Zentrale Aspekte der Agenda 2010 sind vor allem die Umsetzung der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I – IV), darin insbesondere der Ausbau von Zeit- und Leiharbeit, von befristeten Beschäftigungen und geringbezahlten Jobs. Die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, d. h. die Kürzung der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe, die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln von Arbeit sowie die Lockerung des Kündigungsschutzes. Auf der Homepage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (aufgerufen am 05.11.06) liest man zu den Reformen unter der Überschrift *Reformen des Sozialstaats unabdingbar* folgendes:

„Es wurden weitgehende Reformgesetze für den Arbeitsmarkt beschlossen, die in der Öffentlichkeit als die sogenannten Hartz-Gesetze bekannt sind. Die Arbeitsvermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit soll effektiver gestaltet werden. Die bisherigen bedürfnisorientierten Leistungen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbstätige werden zu einer neuen Leistung, dem Arbeitslosengeld II, zusammengefasst. Dazu kommen sozialpolitisch vertretbare Auflockerungen beim Kündigungsschutz und bei der Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverhältnissen.“ Unter dem Titel *Und wie sieht die Zukunft des Sozialstaats aus?* heißt es: „Die individuellen Bedürfnisse der Bürger und das Gesamtinteresse

---

staatliche Eingriffe fatal wirke, weil sie zu Monopolbildungen führe. Die Idee des Neoliberalismus war daher, dass der Freiheit des Marktes staatlicherseits Grenzen gesetzt werden müssen. Das neoliberale Ansinnen war keineswegs der völlige Rückzug des Staates. Das Ziel war vielmehr, durch Festlegung und Kontrolle der Rahmenbedingungen in der Wirtschaft für funktionierenden Wettbewerb zu sorgen.

der Sicherungssysteme sind in ein sinnvolles Gleichgewicht zu bringen, um die Erfolgsgeschichte des Sozialstaats weiter zu führen. In der Alterssicherung wird eine höhere Eigenversorgung unabdingbar sein. Im Gesundheitswesen kann die gleichmäßige medizinische Versorgung und Absicherung der Bevölkerung nur erhalten bleiben, wenn alle Beteiligten mitwirken, die Ressourcen effizient zu nutzen, überflüssige Leistungen zu vermeiden und insgesamt die knappen Ressourcen auf eine qualitativ hochstehende Versorgung zu konzentrieren. Die Reformen [...] setzen dazu die notwendigen Rahmenbedingungen.“

Die Agenda 2010 führe, so postulieren ihre Kritiker, zur systematischen Deklassierung und sozialen Ausgrenzung von Armen und Arbeitslose, denen auch noch suggeriert wird, sie seien selbst schuld an ihrer Arbeitslosigkeit und es läge schlicht an ihrer unzureichenden Flexibilität, dass sie keine Anstellung fänden. Faktisch beinhalteten die Reformen, die drastische Leistungskürzungen seien, die Senkung des Rentenniveaus, die Notwendigkeit privater Vorsorge, die Privatisierung des Krankengeldes, die Streichung von Leistungen aus dem Leistungskatalog der Krankenversicherung bei gleichzeitiger finanzieller Mehrbelastung der Versicherten durch Selbstkostenanteil und Praxisgebühr. Wird die Agenda 2010 Erfolge zeigen? War sie wirklich nötig? Die Meinungen dazu gehen auseinander. Die kommenden Jahre werden zeigen, wie sich die Agenda-Politik auf die sozialstaatliche Verfasstheit im Land auswirkt. Fakt ist aber, dass es der Wirtschaft heute so gut wie nie zuvor geht. Ja, es gibt eine hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland. Das liegt aber nicht (nur) an einem umfassenden Sozialstaat, sondern auch an der enormen Produktivität und Technik-Innovation, die dazu führen, dass immer weniger Arbeitskräfte - erst recht immer weniger gering Qualifizierte - gebraucht werden. Es wird heute in vielen Branchen mit weniger Personaleinsatz mehr erwirtschaftet. Es wird effektiver und effizienter produziert. Jeremy Rifkin (2004, S. 18) mutmaßt daher, dass, egal wie sehr der Sozialstaat auch reformiert wird, dennoch kaum viele Arbeitsplätze neu entstehen werden. Die alte Logik, „dass technologischer Fortschritt und Produktivitätszuwachs alte Jobs vernichten, aber auch genauso viele neue schaffen“, treffe, so meint Rifkin, „nicht mehr zu.“

Horst Afheldt (2005, S. 45) hält die Reform des Sozialstaates insofern für bedenklich, als sich durch sie eine gigantische Umverteilung ergäbe, welche die Armen stärker belastet, die Reichen hingegen weniger. Die Steuerprogression ist ihm zufolge bei höheren Einkommen nur noch schwach ausgeprägt. Arbeitnehmerhaushalte werden hingegen stärker belastet. Die Sozialabgaben träfen darüber hinaus Personen, die nur ein Niedrigeinkommen beziehen, besonders hart. Der Beitrag der Lohnsteuer zum Gesamtsteueraufkommen betrug 1960 zwölf Prozent, heute sind es 33 %. Unternehmen tragen heute nur noch 17 % zum gesamten Steueraufkommen bei. Die Gewinne von Kapitalgesellschaften wurden 1980 mit 34 % besteuert, 1993 nur noch mit 18 %. Die Beispiele ließen sich noch fortsetzen. Was sie verdeutlichen sollen, ist folgendes: All diese Belastungen und Entbehren der Arbeitnehmer, die mit der Sozialstaatsreform einhergehen, vollziehen sich in der

Hoffnung der Politik, Arbeitsplätze zu schaffen. Was ausgeblendet wird, ist, dass der rasante Abbau von immer mehr sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen ein Zeichen *par excellence* für die unglaubliche Produktivität des Kapitals ist. Die Wirtschaft boomt. Mit den Worten von Götz Werners, des Gründers der Drogeriemarktkette *dm*, gesprochen: „Das wir so viele Arbeitslose haben, zeigt die Stärke und Effizienz unserer Wirtschaft“ (Werner 2006, S. 38). Die Telekom erzielte im letzten Jahr einen Gewinn von über 1,5 Milliarden Euro, fast im gleichen Atemzug wie mit der Verkündung der Geschäftszahlen kündigte der ehemalige Vorstandsvorsitzende Ricke den Abbau von über 10.000 Arbeitsplätzen an. Warum auch sollten 10.000 Menschen weiter beschäftigt werden, wenn sich durch Rationalisierung und verstärkte Technologisierung von Produktions- und Informationsabläufen ohne diese 10.000 Menschen das gleiche oder gar mehr erwirtschaften ließe?

Aus kapitalistischer Sicht macht der Arbeitsplatzabbau Sinn. Aus politischer Sicht aber ist er fatal, da es den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet, wenn immer mehr Menschen arbeitslos werden, das soziale Sicherungssystem aber zum großen Teil erwerbseinkommensfixiert ist. Es wäre überzogen, die Agenda 2010 sowie der Stück für Stück voranschreitende Abbau des Sozialstaats als asozial zu bezeichnen. Keineswegs überzogen ist allerdings das Postulat, dass durch besagte Reform historisch gewachsene und erkämpfte Rechte wieder dem Diktat der Wirtschaft unterworfen werden. Dadurch steht zu vermuten, dass die Agenda 2010 nicht nur die soziale Absicherung von Millionen von Menschen gefährdet, sondern sich längerfristig auch negativ auf den sozialen Frieden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirken könnte. Der bereits zu Anfang zitierte Heribert Prantl (2005, S. 200) mahnt, die Politik könne sich bei sozialstaatlichen Reformen nicht benehmen wie „ein täppischer Handwerker bei der Reparatur eines wackligen Tisches, der erst von einem Tischbein und dann von einem anderen ein Stück absägt, bis die Sägerei rundum kein Ende mehr nimmt. Der Tisch bleibt wackelig, aber seine Beine werden so kurz, daß er als Tisch nicht mehr taugt.“ Es ist zu vermuten, dass die Reformen, die mit der Agenda 2010 eingeleitet wurden, den Tisch wackeliger machen werden. Ob das sozial- und gesellschaftspolitisch sinnvoll ist, bleibt zu hinterfragen. Die Zukunft wird es zeigen.

### **Fazit – Der Sozialstaat ist ein großer Ermöglicher!?**

Summa summarum ist zu konstatieren, dass Ambivalenzen und Widersprüche die sozialstaatliche Verfasstheit in diesem Land prägen. Einerseits schützt der Wohlfahrtsstaat den Kapitalismus vor seinen selbstzerstörerischen Tendenzen. Er sorgt dafür, dass Menschen konsumieren und am gesellschaftlichen Leben partizipieren können, auch wenn sie über wenig finanzielle Mittel verfügen. Andererseits ist der Wohlfahrtsstaat selbst eine ökonomische Belastung und verbraucht Kapital. Manche Journalisten preisen ihn - wie Heribert Prantl - als großen Ermöglicher. Andere sehen in ihm allerdings einen Grund dafür, dass



Menschen es sich in der Sozialhilfe bequem machen. Ihnen zufolge ist der Sozialstaat allenfalls ein Ermöglicher von wachsendem Sozialschmarotzertum und steigender Arbeitslosenzahlen. Verwiesen sei diesbezüglich auf einen Report vom Arbeitsmarkt, den das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im August 2005 herausgegeben hat. Er ist betitelt mit *Vorrang für die Anständigen. Gegen Missbrauch, »Abzocke« und Selbstbedienung im Sozialstaat*. In besagtem Report (2005, S. 10) werden, wenngleich es sprachlich verneint wird, Arbeitslose implizit in die Nähe parasitärer Organismen gerückt. Diese Überzeugung teilen so manche Kommentatoren - besonders in neoliberalen Kreisen.

Weil dem so ist, kann Heribert Prantls Ausspruch, dass der Sozialstaat ein großer Ermöglicher sei, nicht nur als Postulat verstanden werden, sondern auch als Frage. Der Ausspruch ist oben mit einem Ausrufungs- und einem Fragezeichen versehen. Das spiegelt den Diskurs über die Ausgestaltung des Sozialstaates wider. Es gibt Befürworter wie auch Verächter von ihm. Wie viele Leistungen er verspricht, was er absichert und was die Bürger dafür an Gegenleistungen erbringen müssen, steht zur Disposition. Festhalten lässt sich, dass in der BRD insbesondere in der Zeit nach dem Mauerfall das angebotsorientierte Sozialstaatsverständnis viel Zuspruch fand – und das nicht nur bei Konservativen und Liberalen, sondern auch bei Politiker der SPD und der Grünen. Die angebotsorientierte Politik, auch Aktivierungspolitik genannt, setzt besonders auf Eigenverantwortung sowie auf das Einfordern von mehr Einzelleistungen nach dem Motto: *From welfare to workfare*. Charakteristisch sind eine deutliche Präferenz individueller Freiheit gegenüber umfassender sozialstaatlicher Absicherung sowie die Entlastung der Unternehmen von Steuern und Sozialabgaben. Das schaffe - so die Hoffnung - Arbeitsplätze. Die Privatisierung von Staatseigentum, die Deregulierung von Vorschriften und Verordnungen sowie die Flexibilisierung von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden sollen Deutschland wettbewerbsfähig machen, die Produktivität der Unternehmen erhöhen, die Angebotsseite stärken, den Wettbewerb fördern und neu Arbeitsplätze entstehen lassen.

Der Sozialstaat wird als Belastung der Wirtschaft begriffen, da er die Wettbewerbsfähigkeit gefährde und individuelles Leistungsstreben der Bürger zunichtemache. Auffällig ist, dass sich Plädoyers *für* den Sozialstaat bzw. für dessen Ausbau in Folge der voranschreitenden Automatisierung und Globalisierung in den letzten Jahren immer seltener in der öffentlichen Diskussion finden. Viel häufiger kommt die Frage auf, ob man sich jetzt, wo Länder wie China und Indien zu wirtschaftlichen Großmächten aufsteigen, in Deutschland einen umfassenden Sozialstaat noch leisten könne. Es überwiegen zumindest in konservativen *Mainstream*-Medien heute die sozialstaatskritischen Stimmen. Menschen, die den Sozialstaat preisen und auf die Gefahren des Abbaus dieses gesellschaftlichen Stabilisators verweisen, werden bisweilen als naive Wohlstandswahrer diskreditiert. So verwundert es nicht, dass eine Aussage wie die, dass der Sozialstaat dringend reformiert werden müsse, in fast allen Expertenrunde und Talkshow mit thematischem Bezug zur sozialen Absiche-

rung durch den Staat mit großer Sicherheit fällt. Der Sozialstaat müsse sich, so erklären manche Experten, den veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen anpassen. Er müsse umstrukturiert, flexibilisiert, ja radikal neu gedacht und konzipiert werden. Die Zeiten des stetigen Sozialstaatsausbaus seien endgültig Vergangenheit. Vorbei seien die Jahrzehnte, in denen die Menschen auf eine soziale Rundumabsicherung vertrauen konnten. Die bisher gezahlten Transferleistungen seien so nicht mehr tragbar.

Exemplarisch für diese Überzeugung sind die nachfolgenden Ausführungen des Journalisten Konrad Adam. In seinem mit *Warum soll ich für sie bezahlen?* betitelten Artikel vom 20. Mai 2006 in der WELT schreibt Adam: „Sie [die Sozialpolitiker] haben ja dafür gesorgt, dass die Anspruchsberechtigten, die ihre Hand aufhalten, mittlerweile genauso kopfstark sind wie die Gruppe derer, die alle diese Hände füllen sollen. 38 Millionen Erwerbstätigen stehen rund 20 Millionen Rentner und Pensionäre, 8 Millionen Behinderte, 6 oder 7 Millionen Arbeitslose und 2 Millionen Studenten gegenüber: Leute, die es als ihr gottgewolltes Recht betrachten, von dem zu leben, was andere für sie aufbringen müssen. Zusammen kommen diese Anspruchsberechtigten auf ziemlich genau dieselbe Zahl wie ihre Finanziere, auf 38 Millionen also. Geber und Nehmer der sozialen Umverteilung haben in Deutschland ungefähr gleichgezogen. [...] Am Ende wird es allen schlechter gehen: allen, also nicht nur denen, die den maßlos gewordenen Hunger nach sozial genannter Gerechtigkeit stillen sollen, sondern auch den vielen anderen, die diesen Hunger entwickelt haben.“ All die Sicherungen und sozialstaatlichen Leistungen, die überhaupt erst den sozialen Frieden und später das Wirtschaftswunder ermöglichten, all die Leistungen, die im Laufe von über 130 Jahren sozialstaatlicher Geschichte in diesem Land errungen, erkämpft und gefestigt wurden, scheinen, folgt man Herrn Adam, heute nicht mehr zu gelten. Der Sozialstaat sei vielmehr, so sein Postulat, zur obsoleten Wachstumsbremsen verkommen.

Herr Adam ist mit seiner Überzeugung nicht allein. Schenkt man den Aussagen diverser Spitzenpolitiker - insbesondere aus konservativen und liberalen Kreisen, aber neuerdings auch aus dem sozialdemokratischen Milieu - Glauben, liegt die Wirtschaft, die in den letzten 45 Jahren kontinuierlich gewachsen ist, am Boden. Vielen Menschen sei nur noch nicht bewusst, wie schlecht es um den Wirtschaftsstandort Deutschland bestellt ist. In Büchern mit Titeln wie *Sanierungsfall Deutschland* oder *Deutschland - Der Abstieg eines Superstars* wird erklärt, dass der Sozialstaat eine Mitschuld an der prekären wirtschaftlichen Situation habe. Deutschland brauche Reformen, bevor es zu spät sei. Es müsse nun, so das Credo, jeder einzelne stärker in die Verantwortung genommen werden, selbst aktiv werden und die soziale Hängematte verlassen – Arbeit suchen und sich produktiv an der Erneuerung der Republik beteiligen. Was in über 130 Jahren Sozialpolitik geschaffen wurde, wird heute von manchen Journalisten und Wirtschaftslobbyisten nicht mehr als Errungenschaft, sondern als Bedrohung empfunden, als Stolperstein und fünftes Rad am Wagen bei der Steigerung der Kapitalrendite. Das erscheint bedenklich. Reformen dürfen, das soll aber auch

klar gesagt werden, durchaus sein. Die Regierung hat schließlich einen Gestaltungsauftrag. Von zentraler Wichtigkeit ist allerdings, dass der *aktivierende* Sozialstaat, wie immer er auch reformiert wird, weiterhin ein *faktischer* Sozialstaat bleibt. Ein realer und spürbarer – nicht nur einer auf dem Papier. Der Sozialstaat muss weiterhin ausreichend Schutz bieten, muss auch denjenigen eine Basisabsicherung vor den Wechselfällen des Lebens gewähren, die sich private Vorsorge nicht leisten können. Er muss garantieren, dass es auch zukünftig in Deutschland möglich bleibt, auch auf der Basis staatlicher Absicherung ein menschenwürdiges Leben zu leben. Die Unbestimmtheit der Formulierung des Sozialstaatsgebots in Artikel 20 Abs. 1 GG schafft einen weiten Interpretationsspielraum. Er ermöglicht es, zu gestalten, aber leider auch, den Sozialstaat Stück für Stück zu zerstören.

Letzteres ist fatal, denn der Sozialstaat ist ein Garant des inneren Friedens in der Gesellschaft. Ein Mindestmaß sozialstaatlicher Absicherung ist die Grundvoraussetzung eines stabilen Staates und damit einer stabilen Wirtschaft, denn „eine Wirtschaftspolitik ist nur dann und nur so lange für gut zu erachten, als sie den Menschen schlechthin zum Nutzen und Segen gereicht“ wie Ludwig Erhard einst sagte. Zum Abschluss bleibt zu sagen, dass eine weitere Beschneidung des sozialen Sicherungssystems weder im Interesse der Politik noch im Interesse der Wirtschaft liegt. Denn Menschen, die sich abgehängt fühlen, können den Staat infrage stellen. Wenn sie mangels Geld keine Partizipationsmöglichkeit mehr sehen und sich nicht gehört fühlen, ist das problematisch. Ein funktionierender Sozialstaat kann dem vorbeugen. Ein nicht funktionierender Sozialstaat ist aber nicht nur potenzielles Gift für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Auch die Wirtschaft kann nicht optimal funktionieren, wenn einem größer werdenden Teil der Menschen, die - aus welchen Gründen auch immer - keiner Erwerbsarbeit nachgehen (können) oder im Niedriglohnsektor arbeiten, die Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg verwehrt wird. Wenn das geschieht, wird es für alle „ungemütlich“ – auch für diejenigen, die nicht auf die Leistungen des Sozialstaats angewiesen sind. Denn auch sie profitieren indirekt von ihm. Sozialpolitik ist immer auch Sicherheitspolitik. Das sollten sich auch die Sozialstaatsverächter bewusst machen.

## Literatur

Afheldt, Horst: Wirtschaft die arm macht. München 2005

Afheldt, Horst: Wohlstand für niemand? München 1996

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Reformen des Sozialstaats unabdingbar. Abrufbar unter: [http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Soziale-Sicherung/berichte\\_did=108596.html](http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Soziale-Sicherung/berichte_did=108596.html)  
(Aufgerufen am 05.11.06)

Esping-Andersen, Gøsta: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. In: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt a. M. 1998, S. 19-56

Hentschel, Volker: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland 1880 – 1980. Frankfurt a. M. 1983

Pilz, Frank: Der Sozialstaat. Bonn 2004

Prantl, Heribert: Kein schöner Land – Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit. München 2005

Rifkin, Jeremy: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt a. M. 2004

Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland. Opladen 1998

Stolleis, Michael: Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Stuttgart 2003

Werner, Götz W.: Ein Grund für die Zukunft: das Grundeinkommen. Stuttgart 2006

Lampert, Heinz: Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat. Lexikoneintrag auf der Homepage der Konrad Adenauer Stiftung. Ohne Jahresangabe. Abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/web/soziale-marktwirtschaft/sozialstaat-und-wohlfahrtsstaat>

## Bildnachweis

Old German Helm (Media-ID: A:25308102) - Nutzungslizenz erworben von [www.clipdealer.com](http://www.clipdealer.com)

Hartz-IV-Ordner mit Geld (Media-ID: 10290279) - Nutzungslizenz erworben von [www.clipdealer.com](http://www.clipdealer.com)