

VIERTELJAHRSSCHRIFT FÜR  
SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSGESCHICHTE

BEIHEFTE

HERAUSGEGEBEN VON  
KARL HEINRICH KAUFHOLD,  
HANS POHL UND WOLFGANG ZORN

Nr. 95



FRANZ STEINER VERLAG STUTTGART  
1991

STAATLICHE, STÄDTISCHE,  
BETRIEBLICHE UND KIRCHLICHE  
SOZIALPOLITIK  
VOM MITTELALTER  
BIS ZUR GEGENWART

REFERATE DER 13. ARBEITSTAGUNG  
DER GESELLSCHAFT FÜR  
SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSGESCHICHTE  
VOM 28. MÄRZ BIS 1. APRIL 1989  
IN HEIDELBERG

HERAUSGEGEBEN VON

HANS POHL



FRANZ STEINER VERLAG STUTTGART  
1991

Die Deutsche Bibliothek - CIP Einheitsaufnahme  
**Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik  
vom Mittelalter bis zur Gegenwart** : vom 28. März bis 1. April  
1989 in Heidelberg / hrsg. von Hans Pohl. - Stuttgart : Steiner,  
1991

(Referate der ... Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und  
Wirtschaftsgeschichte ; 13) (Vierteljahrschrift für Sozial- und  
Wirtschaftsgeschichte : Beihefte ; Nr. 95)  
ISBN 3-515-05824-9

NE: Pohl, Hans [Hrsg.]; Gesellschaft für Sozial- und  
Wirtschaftsgeschichte: Referate der ...; Vierteljahrschrift für Sozial-  
und Wirtschaftsgeschichte / Beihefte

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist  
unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck, Mikro-  
verfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie für die Speicherung in Datenverar-  
beitungsanlagen. © 1991 by Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, Sitz Stuttgart.  
Druck: Druckerei Peter Proff, Eurasburg.  
Printed in the Fed. Rep. of Germany

## INHALTSVERZEICHNIS

Hans Pohl	
Einführung .....	7
Rudolf Palme	
Städtische Sozialpolitik bis zum 16. Jahrhundert .....	45
Hermann Kellenbenz †	
Fuggersche Sozialpolitik .....	65
Rainer Gömmel	
Merkantilstaatliche und kommunale Sozialpolitik (vom 17. Jahrhundert bis zur Bismarckzeit) .....	89
Lothar Machtan	
Der Arbeiterschutz als sozialpolitisches Problem im Zeitalter der Industrialisierung .....	111
Günther Schulz	
Betriebliche Sozialpolitik in Deutschland seit 1850 .....	137
Winfried Becker	
Sozialpolitische Vorstellungen der Kirchen und ihre Realisierung im 19. Jahrhundert (bis zu <i>rerum novarum</i> ) .....	177
Hansjoachim Henning	
Bismarcks Sozialpolitik im internationalen Vergleich .....	195
Florian Tennstedt	
Der Ausbau der Sozialversicherung in Deutschland 1890 bis 1945 .....	225
Marie-Luise Recker	
Sozialpolitik im Dritten Reich .....	245
Rainer Hudemann	
Kriegsopferpolitik nach den beiden Weltkriegen .....	269

**Herbert Pruns**

Soziale Sicherung im Bereich der Landwirtschaft.

Versuch eines internationalen Vergleichs ..... 295

**Hans Günter Hockerts**

Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ..... 359

**Eckart Schremmer**

Neuere Forschungsansätze regionaler Wirtschaftsgeschichte.

Beispiele aus Süddeutschland ..... 381

# SOZIALPOLITIK IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Von Hans Günter Hockerts

## I

Sozialpolitik in der Bundesrepublik – das bedeutet thematisch zunächst den Sprung in quantitative Dimensionen, die in früheren Perioden der deutschen Geschichte kaum vorstellbar waren. Das Sozialbudget beziffert die Sozialausgaben 1986 auf die Summe von 605 Milliarden DM, das entspricht nahezu einem Drittel des Bruttosozialprodukts<sup>1</sup>. Der größte Teil des gewaltigen Budgets entfällt nach wie vor auf die Sozialversicherung. Was unter Bismarck als bescheiden dimensionierte „Arbeiterversicherung“ begonnen hatte, greift heute – als gewaltiges Pumpwerk der Einkommensumverteilung und der Finanzierung von Sach- und Dienstleistungen – in die Lebenslage nahezu der gesamten Bevölkerung ein. Allein die Ausgaben der Rentenversicherung haben eine Größenordnung von etwa zwei Dritteln des Bundeshaushaltes erreicht.

Die Sozialausgaben sichern einen bedeutenden Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage; sie sind eine strategische Größe der volkswirtschaftlichen Globalsteuerung geworden. Sie haben auch unmittelbare Beschäftigungswirkung. Mehr als zwei Millionen Erwerbstätige sind heute im Gesundheitswesen tätig (wenn man zu der etwa einen Million Erbringern von Dienstleistungen auch die in der Produktion von Arzneimitteln und medizinisch-technischen Geräten beschäftigten Erwerbstätigen hinzunimmt)<sup>2</sup>. Durch Umschichtung finanzieller Ressourcen auf Sach- und Dienstleistungen hat nicht zuletzt die Sozialversicherung auf dem Gesundheitssektor eine starke Expansion von Berufsfeldern und Wachstumsbranchen ermöglicht; sie hat insofern den volkswirtschaftlichen Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft beschleunigt<sup>3</sup>.

- 1 Johannes Brakel, Sozialbudget. Neuberechnung '65 bis 84', in: Bundesarbeitsblatt 1986, S. 8–11. - Aus der neueren Forschungsliteratur zur Sozialstaatsentwicklung sind besonders hervorzuheben: Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989; Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen 1988; Jens Alber, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt a.M./New York 1989; Norbert Blüm/Hans F. Zacher (Hrsg.), *40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1989; Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge 1990.
- 2 Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Jahresgutachten 1987, Baden-Baden 1987, S. 79.
- 3 Thomas Riede/Andreas Schott-Winterer/Alfred Woller, *Soziale Dienstleistungen und Wohlfahrtsstaat*, in: *Soziale Welt* 39 (1988), S. 292–314.

Kriegsende von alliierter und teilweise auch gewerkschaftlicher Seite in die Wege geleitet worden war, schließlich auch in Abgrenzung von den neuen Mustern des britisch-skandinavischen Welfare State, von dem noch die Rede sein wird.

Rekonstruiert wurde auch das vom Nationalsozialismus zerstörte Selbstverwaltungsprinzip, aber mit einer wichtigen Änderung: in allen Versicherungszweigen wurde entgegen heftigem Widerstand des DGB die paritätische Beteiligung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern durchgesetzt, d.h. die Arbeitnehmerseite verlor die Majorität in der Krankenkassenverwaltung, die sie von 1883–1934 besessen hatte. Ob man hier eine folgenschwere Abkoppelung der Arbeiterbewegung von der Steuerung des Gesundheitswesens sehen soll, darüber läßt sich's trefflich streiten. Unstrittig ist, daß die Selbstverwaltung zunehmend funktionslos geworden ist. Das lag aber wohl mehr an der Ausdünnung ihrer Kompetenzen durch den Staat, auch an der geringen Verhandlungsmacht, mit der das gegliederte (manche sagen: zergliederte) Kassenwesen den Oligopolen der Anbieterinteressen gegenübertritt. Die Frage, ob und wie die Selbstverwaltung wieder stärker an der Steuerung des Gesundheitswesens beteiligt werden kann, gehört zu den großen Reformthemen unserer Gegenwart.

### III

Von der Konstellation der sozialpolitischen Themen her lassen sich die Jahre 1953–57 als eine zweite Phase herausheben. Sowohl das Regierungslager wie die Opposition dachte in dieser Phase über die folgende Frage nach: Wie kann man das Sozialleistungsgefüge systematisieren, in eine Gesamtkonzeption bringen, wie kann man sozusagen im sozialpolitischen Bauabschnitt des neuen Staates durchgreifend Klarheit, Ordnung und Effizienz schaffen? „Sozialer Gesamtplan“, „Sozialplan für Deutschland“, unter diese Titel stellte die SPD ihre Überlegungen. „Umfassende Sozialreform“, so nannte es das Regierungslager. Hier drängte vor allem das Bundeskanzleramt und auch Adenauer selbst auf eine Gesamtkonzeption für eine Sozialleistungsreform, auf einen Code Social.

Dahinter stand der folgende Gedanke. Die Kriegsfolgen hatten die sozialstaatliche Intervention ruckartig verstärkt. So gab es 1952 in der Bundesrepublik wesentlich mehr Fälle laufender Renten- und Unterstützungszahlungen als während der Weltwirtschaftskrise im gesamten Gebiet des Deutschen Reiches. Dennoch war klar, daß noch viele Defizite der sozialen Sicherung behoben werden mußten. Die Frage war nur: Wo soll die Interventionsdynamik enden? Wieviele Bereiche des Lebens sollten verstaatlicht (im Sinne von verwohlfahrtsstaatlicht) werden? Wofür sollen kleinere Vergemeinschaftungen zuständig sein und wofür die einzelnen Bürger selbst? Dabei ging es dem Kanzler

letztlich um die Grenzziehung zwischen einem die bürgerliche Gesellschaft mit sozialpolitischen Integrationsklammern stabilisierenden „Sozialstaat“, den er wollte, und einem die Eigeninitiative und Privatautonomie lähmenden „Versorgungsstaat“, den er nicht wollte. Wo da die Grenzlinien im einzelnen verlaufen, wußte er nicht. Er war auch theoretisch nicht so erregbar, daß er sich darüber schwindelig gedacht hätte.

Immerhin, im ersten Kindergeldgesetz von 1954, das die Unionsfraktion gegen den Widerstand aller anderen Fraktionen im Bundestag durchsetzte, sah er ein positives Signal. Hier wurde eine Art berufsständisches Aufbringungssystem verankert, wonach jeweils die Arbeitgeber einer Branche für die Kinder der in der Branche Beschäftigten aufkommen<sup>13</sup>. Das bedeutete: Hineinverlagerung sozialer Kosten in die berufsgenossenschaftlich zusammengefaßten Betriebe statt des marktwirtschaftlichen Normalwegs der Externalisierung solcher Kosten. Die marktwirtschaftlich konkurrierenden Betriebe werden ja von einem erheblichen Teil der sozialen Neben- und Folgekosten des Produktionsfaktors Arbeit freigesetzt. Das trägt zu der besonders hohen Effizienz dieser Produktionsweise bei. Das erzwingt aber zugleich staatliche Institutionen der sozialen Sicherung, die diese Kosten auffangen. Mit dem Kindergeldgesetz 1954 tasteten sich die Unionsplaner in die gegenläufige Richtung: Entstaatlichung einer sozialen Leistung durch unmittelbare Zurechnung auf die Betriebe. Der katholische Traditionsstrom des Subsidiaritätsprinzips<sup>14</sup> wird hier für einen Moment mit Händen greifbar.

Den sozialpolitischen Konzeptionenstreit in der Mitte der fünfziger Jahre durchziehen viele Konfliktlinien. Die vielleicht wichtigste verlief entlang der Frage, welcher von drei Grundtypen sozialer Sicherung strukturdominant werden solle<sup>15</sup>. Drei Grundtypen, je nach dem ob die soziale Sicherung um die Fürsorge zentriert wird, um die Versicherung oder um die Versorgung. Fürsorge wählt den individuellen Bedarf als Bezugsgröße, setzt den Befürsorgten aber dem Herrschaftshandeln der Bedürftigkeitsprüfung aus. Für eine Geburt der Sozialreform aus dem Geiste des Bedürftigkeitsprinzips plädierte aufs entschiedenste das Bundesfinanzministerium, das dabei eine Koalition mit bedeutenden Sozialwissenschaftlern wie Hans Achinger einging. Achinger hatte den Grundsatz der Bedarfssicherung vor seinem idealistischen Auge, das Ministe-

- 13 Ursula Münch, Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit, Regensburg 1990.
- 14 Albrecht Langner (Hrsg.), Katholizismus, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik 1945–1963, Paderborn u.a. 1980.
- 15 Meine Definition dieser Dreiteilung weicht etwas ab von Rudolf Kolb, Versicherung, Versorgung, Fürsorge, in: Bernd v. Maydell/Walter Kannengießer (Hrsg.), Handbuch Sozialpolitik, Pfullingen 1988, S. 94–103. Daß die neuere Entwicklung der Sozialleistungssysteme über diese Dreiteilung hinausgeführt hat und neue typologische Begriffe erfordert, hat vor allem Hans F. Zacher mehrfach erörtert, z. B. ders., Grundtypen des Sozialrechts, in: Walter Fürst/Roman Herzog/Dieter C. Umbach (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Berlin/New York 1987, S. 571–595.

rium hielt es mehr mit dem Rechenstift: Alle steuerfinanzierten Sozialleistungen einschließlich der sehr erheblichen Staatszuschüsse zur Sozialversicherung sollten an den Nachweis individueller Bedürftigkeit gebunden werden<sup>16</sup>.

Versicherung kennt beides nicht: weder die Feinststeuerung nach Bedarfs Gesichtspunkten, noch diskriminierende Kontrollen. Das Versicherungsprinzip konstruiert über den lohnbezogenen Beitrag und die beitragsbezogene Sozialleistung eine Äquivalenz zwischen Arbeitslohn und Sozialeinkommen. Die Erwerbstätigkeit wird so zur sozialpolitisch erheblichen Qualifikation; die soziale Sicherung fällt und steigt dann im Maße einer mehr oder weniger erfolgreichen Erwerbsbiographie. Speerspitze dieser Stoßrichtung der Reform war das Bundesarbeitsministerium. Ihm ging es darum, die Sozialversicherung so auszubauen, daß sie erstmals die Funktion erfüllen konnte, die sie seit ihrer Erfindung im 19. Jahrhundert eigentlich immer bezweckt, aber noch nie wirklich erreicht hatte: nämlich die versicherungsförmige Heraushebung der voll-erwerbstätigen Arbeitnehmer aus der Armutzone. Das Leistungsniveau der Sozialversicherung sollte so deutlich angehoben werden, daß bei Krankheit oder im Alter kein Absturz erfolgt, sondern der mit dem Arbeitseinkommen erreichte Lebensstandard gesichert bleibt.

Was schließlich den dritten Grundtypus betrifft, die **Versorgung**, so findet man sie im Zentrum der sozialdemokratischen Konzeption. Die SPD hat sich dabei Elemente des britisch-skandinavischen Welfare State im Stile etwa des Beveridge-Plans anverwandelt<sup>17</sup>. Soziale Sicherung wurde hier als allgemeines Staatsbürgerrecht neu formuliert. Insofern entfällt der sozialpolitisch qualifizierende Bezug zum Parameter der Erwerbstätigkeit, auch die traditionelle Verknüpfung von Sozialpolitik und Arbeiterpolitik wird aufgelöst. Zentral wird eine andere Zurechnungskategorie: die Staatsbürgerschaft oder die Zugehörigkeit zur Wohnbevölkerung. Eine allgemeine Staatsbürger-Grundrente, ein nationaler Gesundheitsdienst, beides überwiegend steuer- statt beitragsfinanziert: das waren Kernideen des sozialdemokratischen Konzeptes.

Der Streit der drei Konzeptionen war heftig, aber kurz und die Entscheidung eindeutig. Sie fiel 1957. Nicht mit der Verabschiedung einer Gesamtkonzeption. Eine solche ist nicht zustande gekommen. Dafür waren die Ressort-Rivalitäten und Zielkonflikte innerhalb der Bundesregierung zu groß und der Zwang, den Wählern rechtzeitig zur Bundestagswahl 1957 etwas konkret Greifbares zu bieten, zu stark. Immerhin, was da 1957 als Teilreform geboten

- 16 Stephan Leibfried/Eckhard Hansen/Michael Heisig, Sozialpolitik und kommunale soziale Grundsicherung: Zur Verrechtlichung des Existenzminimums nach dem Zweiten Weltkrieg und der Entstehung des Warenkorbts 1955, in: Kaufmann (Anm. 7), S. 41–66.
- 17 Hans Günter Hockerts, German Post-war Social Policies against the Background of the Beveridge Plan, in: Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Mock (Ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, London 1981, S. 315–339; Hans-Jörg v. Berlepsch, „Sozialistische Sozialpolitik“? Zur sozialpolitischen Konzeption und Strategie der SPD in den Jahren 1949 bis 1966, in: Klaus Tenfelde (Hrsg.), *Arbeiter im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1991 (im Druck).

wurde, war ein großer Wurf, eine der bedeutendsten sozialpolitischen Reformen in der deutschen Geschichte. Die Rede ist von der Rentenreform, die zu Adenauers Wahltriumph im selben Jahr 1957 erheblich beigetragen hat<sup>18</sup>.

Die Adenauersche Rentenreform hob zunächst einmal die damals laufenden Sozialrenten – etwa sechs Millionen – kräftig an, im Durchschnitt um 60 Prozent. Das war ein Stück nachholender Gerechtigkeit für eine Schicht, die bis dahin zu den Stiefkindern des Wirtschaftswunders gehört hatte. Darüber hinaus suchte die Reform den traditionellen Zirkel von Alter und Armut grundsätzlich und auf Dauer zu durchbrechen, indem sie zwei neue Grundgedanken in die Rentenversicherung einbaute. Zum einen erhielt die Rente „Lohnersatzfunktion“. Sie verlor also für den vollerwerbstätigen Arbeitnehmer den ärmlichen Charakter einer bloßen Überlebenshilfe. Zum anderen wurde die Rente „dynamisiert“. Es wurden also Verfahren gefunden, die ein paralleles Entwicklungsverhältnis stiften zwischen dem Renteneinkommen der älteren Generation und dem Arbeitseinkommen der erwerbsaktiven Generation. Die Dynamik des Wirtschaftsgeschehens ist seither aufgenommen in das Recht derer, die nicht mehr im Erwerbsprozeß stehen.

Die Bedeutung dieser Reform ließe sich nach vielen Seiten hin entfalten; das sei hier nur kurz angedeutet. Sie entlastete die westdeutsche Gesellschaft in einem sehr erheblichen Maße von der herkömmlich krassen Verteilungsdisparität zwischen den Generationen. Sie beseitigte sämtliche Unterschiede, die bisher Arbeiter und Angestellte im Leistungsrecht der Rentenversicherung getrennt hatten. Sie verhalf dem Prinzip der Dynamisierung sozialer Leistungen zum Durchbruch, das künftig auf weitere Teile des Sozialrechts ausstrahlte. Sie implantierte das Ziel der Lebensstandardsicherung, das ebenfalls für weite Bereiche der Sozialrechtsentwicklung typisch wurde. Sie befreite die Sozialversicherung vom Armeleutegeruch. Der damals geradezu sensationelle Erfolg der „dynamischen Rente“ machte soziale Sicherung auch in Kreisen des selbständigen Mittelstands und der hochverdienenden Angestellten zu einer interessanten Sache.

Und in dem Kozeptionenstreit, von dem vorhin die Rede war, hinterließ die Rentenreform einen deutlichen Sieger: das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip. Dieses Prinzip gewann damals eine hegemoniale Stellung im deutschen System sozialer Sicherung. So stark wie nie zuvor übertrug die Rentenreform die Verteilungsergebnisse der Marktsphäre auf die Sozialeinkommen. Das schadete ihrer Popularität damals keineswegs. Im Gegenteil: Das lag im Trend einer sozialkulturellen Entwicklung, die geprägt war von der Erwartung individueller Aufstiegschancen mit Konzentration auf Arbeit, Leistung und Konsum. Dieser Trend hatte längst auch die traditionellen Sozialmilieus der

18 Hans Günter Hockerts, Die Rentenreform 1957, in: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Auftrag des Vorstandes des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger hrsg. v. Franz Ruland, Neuwied/Frankfurt a.M. 1990, S. 93–104.

Arbeiterbewegung erfaßt und sie bis auf geringe Schwundstufen und Restbestände erodiert.

#### IV

Von den problematischen Seiten einer durch das Nadelöhr der Erwerbstätigkeit geführten sozialen Sicherung wird noch die Rede sein. Aber das ist ein Thema einer gegenwartsnahen Phase der sozialpolitischen Diskussion, noch kaum bedacht in der Phase, die jetzt in den Blick zu nehmen ist: 1958–1966.

Diese Zeit ist von Historikern unter sozialpolitischen Gesichtspunkten bisher wenig behandelt worden. Sie gilt als langweilig und unbedeutend; in Wirklichkeit zeigt sie eher dramatische Konturen und Richtungskämpfe von großer Tragweite. Zunächst ist zu beobachten, daß innerhalb der Regierungskoalition die Kräfte an Boden gewannen, die eine weitere Verwohlfahrtsstaatlichung der Gesellschaft zu stoppen wünschten. Die Liberalisierung des Wohnungsmarkts gehört hierher, auch die spektakuläre Betonung der „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“. Der neue vermögenspolitische Akzent der Sozialpolitik sollte alarmierenden Meldungen über die Zusammenballung des Produktivvermögens entgegenwirken und mit der Ausgabe breit gestreuter „Volksaktien“ eine Art Volkskapitalismus populär machen. Zugleich sollte mit den Mitteln individueller Sparförderung der weitere Ausbau der kollektiven sozialen Sicherung verlangsamt werden.

Ein Bremsereffekt war auch dem strittigsten Unternehmen dieser Zeit zugebracht, das zu einer der härtesten innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Geschichte der Bundesrepublik geführt hat: der Krankenversicherungsreform. Diese Reform sah manche Verbesserungen vor, insbesondere für langfristig Kranke, die bisher unter dem Damoklesschwert der „Aussteuerung“ gelebt hatten, also Erschöpfung bestimmter Versicherungsleistungen nach 26 Wochen. Es ging aber auch darum, Bremshebel in die Kostenentwicklung der Krankenversicherung einzubauen. So sah die Reform u.a. eine Selbstbeteiligung des Patienten an den Kosten aller ärztlichen Leistungen vor. Was eine solche Finanzschanke zwischen Arzt und Patient gesundheitspolitisch bewirkt, kann hier nicht erörtert werden. Festzuhalten ist, daß sich gegen diesen Vorstoß eine tiefgestaffelte Phalanx von Opponenten bildete, von den Gewerkschaften und der SPD über den Arbeitnehmerflügel der CDU bis zu den ärztlichen Standesorganisationen<sup>19</sup>. So wurde dieser Reformversuch vor der Bundestagswahl 1961 zurückgestellt, während der Bundestag sogenannte Rosinengesetze verabschiedete: Nachdem 1954 Kindergeld für das dritte und jedes weitere Kind einer Familie eingeführt worden war, bezog der Gesetzge-

19 Frieder Naschold, *Kassenärzte und Krankenversicherungsreform. Zu einer Theorie der Statuspolitik*, Freiburg 1967; Bernd Rosewitz/Douglas Webber, *Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen*, Frankfurt a.M./New York 1990.

ber 1961 auch das zweite Kind ein; zugleich erhöhte er die Einkommenssicherung der Arbeiter im Krankheitsfall durch eine Kombination von Krankengeld (aus der Krankenkasse) und Arbeitgeberzuschuß auf 100 Prozent des Nettolohns.

Nach der Bundestagswahl 1961 wurde die Krankenversicherungsreform in ein „Sozialpaket“ verschnürt und noch einmal präsentiert. Um den Gewerkschaften die Selbstbeteiligung akzeptabel zu machen, bezog das Paket die volle Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall ein. Um den Arbeitgebern wiederum die Lohnfortzahlung akzeptabel zu machen, wurden die Kindergeldkosten aus den Betrieben herausgenommen und der Bundeskasse zugewiesen. Jedoch platzte dieses Ringtauschpaket unter dem Druck der Parteienkonkurrenz. Der Bundestag verabschiedete lediglich ein Bundeskindergeldgesetz (1964), das bei leichter Leistungsverbesserung die Finanzierung des Kindergeldes auf den Bund übernahm. Vielleicht zeigen diese Vorgänge, daß unter den Bedingungen der Prosperität, solange soziale Leistungen als politisch billiges Nebenprodukt des Wirtschaftswachstums angesehen werden konnten, die wohlfahrtsstaatliche Expansionsdynamik nicht außer Kraft gesetzt, allenfalls das Tempo etwas gedrosselt werden konnte.

Eine bedeutende Reform gelang in jener Phase mit dem Bundessozialhilfegesetz 1961. Damit erreichte die deutsche Armen- bzw. Fürsorgegesetzgebung eine qualitativ neue Stufe<sup>20</sup>. Die große Mehrheit der Arbeitsbevölkerung war durch Lohnsteigerung, Vollbeschäftigung und den Ausbau der sozialen Sicherung aus der Armut herausgeführt. Massenarmut galt als dauerhaft überwunden. Statt als das letzte soziale Netz massenhaft finanzielle Notlagen aufzufangen, sollte die Sozialhilfe mithin jetzt frei werden für die anspruchsvolle Aufgabe einer individuellen Hilfe bei besonderen Lebenslagen. Das knüpfte an fürsorgliche Ansätze der zwanziger Jahre an, die damals in der Massenabfertigung der Arbeitslosenheere erstickt sind<sup>21</sup>. Auch die optimistische Weichenstellung von 1961 ist inzwischen in einem Maße wieder verschüttet worden, das für den Gesetzgeber um 1960 ganz undenkbar war. Denn seit Ende der siebziger Jahre sind Kostenlawinen auf die Sozialhilfe überwältigt worden – Kosten langfristiger Pflegebedürftigkeit, von Dauerarbeitslosigkeit und Altersarmut bestimmter Bevölkerungsgruppen ohne hinreichende Erwerbsbiographie –, die die Funktion der Sozialhilfe faktisch verändert haben: Sie ist wieder zum Instrument einer Grundsicherung auf existenzminimalem Niveau geworden.

20 Dieter Giese, 25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung – Ziele – Entwicklung, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 25 (1986), S. 249–258, S. 305–314, S. 374–382.

21 Christoph Sachße/Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929, Stuttgart u.a. 1988.

## V

Unter dem Druck der ersten größeren Wirtschaftsrezession ordnete die Große Koalition (1966–1969) die Sozialpolitik zunächst den finanziellen Zwecken der Haushaltssanierung unter. Im Zuge des Übergangs zum wirtschaftspolitischen Konzept der Globalsteuerung verabschiedete sie indessen ein Reformwerk von großer Bedeutung: Anders als das alte Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung stellte das Arbeitsförderungsgesetz (1969) ein Instrumentarium zur aktiven Arbeitsmarktpolitik und zur Förderung der beruflichen Qualifizierung bereit. „Der Grundgedanke der Vorsorge von Risiken neben deren Entschädigung, der seit der Jahrhundertwende nach und nach die einzelnen Systeme einer versicherungsförmigen Abdeckung typischer, zur Armut führender Schäden ergänzt hatte, hielt damit Einzug auch in den nur begrenzt versicherungsförmigen Arbeitsmarktbereich“<sup>22</sup>.

Zugespitzt ließe sich sagen, daß die Große Koalition die Referenzgröße des Bürgertums, die in der Phase von 1958–1966 sozialpolitisch an Einfluß gewonnen hatte, gegen die des Arbeitnehmers austauschte. Hierfür ist nicht nur der Aufschwung der Arbeitsmarktpolitik als allgemeine Arbeitnehmerpolitik kennzeichnend; auch weitere Vorgänge der Einebnung sozialrechtlicher Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten förderten die Bildung einer übergreifenden Arbeitnehmerkategorie. Drei dieser Vorgänge seien hier hervorgehoben, wobei die ersten beiden in engem Zusammenhang mit dem anfänglichen Primat der Fiskalpolitik (Haushaltssolidierung und Einführung der mittelfristigen Finanzplanung) standen. Beim kritischen Blick auf die Große Koalition, die „Sozialpolitik als Fiskalpolitik“ betrieben habe<sup>23</sup>, sollte also dies nicht übersehen werden: Es gab listige Sozialpolitiker, die es verstanden, die Finanzierungsengpässe umzuwandeln in Schubkraft zur Durchsetzung sozialpolitischer Konzeptionen.

Das erste Beispiel betrifft den Wegfall der Versicherungspflichtgrenze für hochverdienende Angestellte in der Rentenversicherung (seit Januar 1968). Das war jetzt durchsetzbar, weil der zusätzliche Beitragszufluß den Engpaß der Rentenfinanzen überbrückte und eine Kürzung der Bundeszuschüsse verkraften half. Insbesondere sozialdemokratische Sozialpolitiker wie Ernst Schellenberg verbanden mit diesem Nebenzweck eine andere Hauptsache: ein weiteres Stück voranzukommen auf dem Weg zur Volksversicherung, auf dem gerade die höchstverdienenden Angestellten bisher immer eine Barriere gebildet hatten.

22 Florian Tennstedt, *Geschichte des Sozialrechts*, in: Bernd v. Maydell/Franz Ruland (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, Neuwied 1988, S. 66–113, hier S. 107.

23 *Sozialpolitik und Sozialstaat*. Arbeitspapier Nr. 51 des [Bremer] Forschungsschwerpunktes Reproduktionsrisiken, *Soziale Bewegungen und Sozialpolitik*, Teil 2, 2. Aufl., Bremen 1985, S. 1016.

Auch das zweite Beispiel erschließt in der – immer etwas trockenen und sperrigen – Materie der Versicherungstechnik eine gesellschaftsgeschichtlich bedeutsame Veränderung. Strikte organisatorische und finanzielle Trennung der Rentenversicherung für Arbeiter einerseits, für Angestellte andererseits war seit 1911 grundlegend für das Standesbewußtsein der Angestellten. Unter dem nationalsozialistischen Egalisierungsdruck ins Wanken geraten, ist diese strikte Trennung in der Gründungsphase der Bundesrepublik wegen des massiven Abgrenzungsinteresses großer Teile der Angestelltenschaft rekonstruiert worden. Gewiß, schon die Rentenreform 1957 vereinheitlichte das Leistungsrecht in bahnbrechender Weise. Aber das war kein Nullsummenspiel, bei dem die Angestellten verloren, was die Arbeiter gewannen (das war die Konstellation der Weimarer Krisenökonomie), sondern die Reform verhalf zeitgleich beiden Versicherungszweigen zu deutlichem Niveaugewinn. Und sie war nur um den Preis strenger Beachtung der finanziellen, organisatorischen und gesetzessystematischen Separation der Angestellten durchsetzbar gewesen. Alles andere hätte zu entsetztem Aufschrei und gewaltigem politischen Echo geführt.

Nun zeigte sich in der Rezession drastischer als zuvor, was die Gegner der separaten Angestelltenversicherung längst befürchtet hatten: Die Arbeiterversicherung rutschte ins Defizit, während die Angestelltenversicherung Rücklagen auftürmte. Diese Divergenz hing nicht zuletzt mit der „Tertiärisierung“ der Erwerbsstruktur zusammen, die das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern bei den Angestellten viel günstiger gestaltete als bei den Arbeitern. Als die Rezession die ungleiche Finanzentwicklung besonders heftig spürbar machte, schmiedete der Gesetzgeber das Eisen, solange es noch heiß war. Er führte einen „Finanzausgleich“ zwischen beiden Versicherungsträgern ein, und was sich hinter diesem unscheinbaren Begriff verbirgt, ist nichts anderes als die Verschmelzung beider Versicherungen zu einer finanziellen Einheit, die Fusionierung zu einer Art Arbeitnehmersicherung. Inzwischen fließen unauffällig und unaufhörlich Milliardenströme aus den Angestelltenbeiträgen in die Arbeiterkassen.

Noch in den fünfziger Jahren wäre dies ganz undenkbar gewesen. Starke Verbände, insbesondere die DAG, hätten dies damals noch als Enteignung der Angestellten angesehen und Großalarm geschlagen. Aber inzwischen hatten strukturelle Zwänge die Durchsetzungskraft traditioneller Interessenlagen verringert. Der finanzielle Zusammenschluß mußte akzeptiert werden, um wenigstens noch die organisatorische Trennung (mit spezifischen Selbstverwaltungsdomänen von DGB und DAG) aufrecht erhalten und das Organisationsmodell der Einheitsversicherung abwehren zu können. Von der tiefen Kluft, die über die Jahrzehnte die Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten voneinander distanzierte, ist also wenig übrig geblieben.

Noch weiter in dieselbe Richtung weist ein anderer Markstein: die im Endspurt der großen Koalition 1969 eingeführte Lohnfortzahlung für Arbeiter

im Krankheitsfall. Die Einkommensposition kranker Arbeiter änderte sich dadurch zwar nicht bedeutend, denn über eine Kombination von Krankengeld plus Lohnzuschuß war eine ähnliche Einkommenssicherung bereits seit 1961 erreicht. Doch abgesehen von seinen günstigen Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Arbeiterkrankenkassen (wie auch auf die Berechnung der lohnbezogenen Rentenanwartschaften) stellte das Gesetz die Arbeiter nun auch formal mit den Angestellten gleich. Sozialpolitik in der Bundesrepublik, das bedeutete (um eine in der Großen Koalition auf die Spitze gebrachte Tendenz zusammenzufassen) das weitgehende Ende sozialrechtlicher Angestelltenprivilegierung<sup>24</sup>.

Die historische Forschung wirft der deutschen Tradition der Angestelltenprivilegierung bekanntlich einen Überschuß an – auch industriekapitalistisch nicht notwendiger – Ungleichheit vor; die Standespolitik der Angestellten wird als vorindustrielles Relikt angesehen. Löst man sich einmal von dieser etwas einseitigen Fixierung, so erschließt sich ein ganz anderer Zusammenhang: Sonderrechte für Angestellte haben sich auch als Vorreiter und Schrittmacher für die soziale Sicherung der Arbeiter erwiesen; die angeblich so vorindustrielle Statusorientierung der Angestellten erwies sich insofern als gesellschaftsformierende Kraft für die Zukunft<sup>25</sup>.

Wichtiger als der Arbeiter-Angestellten-Unterschied sind inzwischen neue Bruchlinien geworden. Hierzu zählt die Trennungslinie, die zwischen den allein auf die gesetzliche Rentenversicherung angewiesenen Arbeitnehmern einerseits, den durch zusätzliche betriebliche Altersversorgung oder Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst viel günstiger gestellten Arbeitnehmern andererseits verläuft. Hierzu zählen ferner Trennungslinien zwischen Kinderlosen und Kinderreichen, zwischen Erwerbstätigen und denen, die Nicht-Erwerbsarbeit verrichten, zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen. Nicht zuletzt ist an das soziale Gefälle zu denken, das viele Kleinselbständige in Landwirtschaft, Handel und Handwerk benachteiligt<sup>26</sup>.

## VI

Der Aufstieg der SPD zur dominierenden Regierungspartei hat die sozialpolitische Aktivität in einer weiteren Phase (1969–74) ruckartig gesteigert. Auch der Stil der Sozialpolitik änderte sich, da er von der etwas rauschhaft erlebten Planungsmentalität erfaßt wurde, auf den der Geist der Zeit gestimmt war. Die Informations- und Planungssysteme wurden stark ausgebaut, darunter

- 24 Wolfgang Hromadka (Hrsg.), Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten, Heidelberg 1989.
- 25 Vgl. hierzu den Beitrag von Michael Prinz, in: Klaus Tenfelde (Hrsg.), Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991 (im Druck).
- 26 Hans F. Zacher, Der Sozialstaat als Thema der Geschichtswissenschaft, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1990, S. 75–81.

das Sozialbudget und der Sozialbericht. Das war zweifellos verdienstvoll. Aber über das Prognosepotential dieser Zeit sollte man sich keinen Illusionen hingeben. So kündigte der Sozialbericht 1973 einen längerfristigen Arbeitskräftemangel an; der Bericht war kaum ausgeliefert, da erreichte die Arbeitslosenzahl beinahe eine Million<sup>27</sup>. Und die gigantischen Überschüsse, die für die Rentenfinanzen prognostiziert wurden, haben den Bundestag 1972 zu einer Rentenreform ermuntert, deren Finanzierungsgrundlagen so spekulativ waren wie ein Warenermingeschäft<sup>28</sup>.

Die Sozialleistungsexpansion dieser Jahre war weitverzweigt und entzieht sich jeder Zusammenfassung in wenigen Sätzen. Zur Markierung müssen drei Hinweise genügen. Zunächst: Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und „Humanisierung des Arbeitslebens“ rückten – mindestens programmatisch – zu einem neuen Schwerpunkt der Sozialpolitik auf<sup>29</sup>. Sodann ist auf die rasche Expansion des Gesundheitssektors hinzuweisen, die dadurch erleichtert wurde, daß die Lohnfortzahlung die Krankenkassen von der Krankengeldleistung weitgehend entlastete. So wurden erhebliche Mittel für eine Ausweitung der Sach- und Dienstleistungen frei. In der Sozialversicherung stieg damit das Gewicht jener Leistungen, die nicht mehr der Logik des Äquivalenzprinzips folgen: Die Sach- und Dienstleistungen orientieren sich stärker an Bedarfsnormen.

Das spektakulärste Projekt bildete hingegen die Rentenreform von 1972. Sie entstand in einer einzigartigen Situation. Es trafen zusammen: ein Wirtschaftsboom, eine Pattsituation in den Mehrheitsverhältnissen des Bundestags, Wahlkampfatmosphäre in Erwartung der vorzeitigen Parlamentsauflösung wegen des Kanzlers Brandt Vertrauensfrage und schließlich die vorhin genannte prognostische Einschätzung, wonach sich in den kommenden fünfzehn Jahren in den Rentenkassen riesige Überschüsse ansammeln würden, nämlich 186 Milliarden DM. Diese Konstellation führte dazu, daß die Parteien sich sozialpolitisch zu übertrumpfen suchten und die Reform durch eine Addition ganz unterschiedlicher Konzeptionselemente zustande kam. Auf das Konto der Unionsparteien ging der teuerste Brocken, nämlich eine Erhöhung des allgemeinen Rentenniveaus. Die SPD setzte insbesondere die flexible Altersgrenze durch, deren günstige Konditionen zu einer allgemeinen Senkung des Rentenalters führten. Weiterhin fügte sie das Element eines fiktiven Mindestlohns in die Rentenberechnung ein, was die Lohn-Beitrags-Äquivalenz lockerte, um frühere erwerbsmäßige Benachteiligungen (besonders von Frauen) etwas

- 27 Erich Standfest, Sozialpolitik als Reformpolitik. Aspekte der sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979, S. 65.
- 28 Christopher Hermann, Die Rentenreform 1972 – Bilanz und Perspektive nach 15 Jahren, in: Deutsche Rentenversicherung 1988, S. 1–21.
- 29 Gewerkschaften und Humanisierung der Arbeit. Erarb. v. Gudrun Trautwein-Kalms/Gerhard Gerlach, Frankfurt a.M./New York 1980; Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.), Ein Programm und seine Wirkungen. Analyse von Zielen und Aspekten zur Forschung „Humanisierung des Arbeitslebens“, Frankfurt a.M./New York 1982.

auszugleichen. Zudem öffnete sie die Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung. Die FDP setzte für ihre Wählerklientel in den selbständigen Berufen ganz ungewöhnlich günstige Beitrittsbedingungen durch, was auf eine Subventionierung durch die Beiträge der Arbeitnehmer hinauslief. Wie man später erfuhr, schwankte der Bundesarbeitsminister Arendt während der dritten Lesung, ob er diese so heterogen zustandegekommene Reform ablehnen oder als sein Werk anerkennen sollte. Mit Blick auf den Wahlkampf entschieden sich aber sämtliche Beteiligte, das Gesetzeswerk als Geist vom eigenen Geist darzustellen, und so wurde es vom Bundestag einstimmig (bei einer Enthaltung) angenommen. Selten zeigt sich eine der Triebfedern sozialpolitischer Expansion – Wettbewerbsdruck und Erfolgszwang in demokratischen Wahlen – so deutlich wie in der Überbietungskonkurrenz des Jahres 1972.

## VII

In einem etwas respektlosen Vergleich hat Niklas Luhmann die Expansionsdynamik des Wohlfahrtsstaats mit dem Flug der Heuschrecke verglichen<sup>30</sup>. So wie die Heuschrecke nicht aufhören kann zu fliegen bis ihr die Glukose ausgeht, so bremse der Wohlfahrtsstaat die Sozialleistungsexpansion erst dann, wenn das Geld ausgeht. An diesen Vergleich fühlt man sich beim Blick auf die Wendemarke des Jahres 1975 erinnert, an der der Wandel der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Sozialpolitik eingeholt und ihren langfristigen Expansionstrend gebrochen hat. Im Austeritätsjahrzehnt nach 1975 ist das Sozialleistungssystem hart an Grenzen der Finanzierbarkeit gestoßen. Konjunkturreinbrüche mit zweimaligem Anstieg der Arbeitslosigkeit (1974–76 und 1980–82) führten auf der Einnahmenseite zu rückläufigen Steigerungsraten. Umgekehrt tendierten die Steigerungsraten auf der Ausgabe Seite nach oben. Das hing mit vielem zusammen: mit den Kosten der Arbeitslosigkeit, mit den jetzt voll zu Buche schlagenden Leistungsausweitungen der Vorjahre, mit dem – vor allem demographisch bedingt – ansteigenden „Rentenberg“ (Anzahl der Renten 1975: 10,8 Millionen, 1985: 13,2 Millionen), und mit der sogenannten Kostenexplosion im Gesundheitswesen (die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen stiegen von 1970 bis 1975 um 145 Prozent, von 1975 bis 1984 wieder um 77 Prozent). Als möglicher Ausweg aus der Finanzierungskrise kamen Beitragserhöhungen nur sehr begrenzt in Frage, denn in den Jahrzehnten der Prosperität waren die Beitragssätze bereits relativ hoch geschraubt worden. Sie stiegen von 1955–1975 in der Renten- und Krankenversicherung von etwa 17 Prozent auf rund 29 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts.

30 Niklas Luhmann, *Anspruchsinflation im Krankheitssystem*, in: Philipp Herder-Dorneich/A. Schuller (Hrsg.), *Die Anspruchsspirale*. Stuttgart u.a. 1983, S. 28–49.

Um das Mittelaufkommen und den Leistungsaufwand aneinander heranzuführen, wurde der Weg der Kostendämpfung gewählt. Die Tendenz zu Sanierungs- und Sparmaßnahmen setzte Mitte der siebziger Jahre ein und beherrschte das sozialpolitische Feld am Ende der siebziger und zu Anfang der achtziger Jahre nahezu ganz. Das Arsenal der Maßnahmen, das der Gesetzgeber ins Feld führte, entzieht sich jeder kurzen Skizze<sup>31</sup>. Nur Weniges geschah so spektakulär wie dies: ein Hauptelement der Rentenreform von 1972, die Erhöhung des Rentenniveaus durch Vorverlegung des Rentenanpassungsrythmus, wurde kurz nach den Wahlen von 1976 wieder zurückgenommen. Das war spektakulär, weil diese Frage zu einem Hauptthema des Bundestagswahlkampfes 1976 gemacht worden war. Vieles aber vollzog sich mit eher lautlosen Techniken, oft indirekt wirksam, indem z.B. nicht Leistungen gesenkt, sondern Leistungsvoraussetzungen verschärft werden.

Eine bedeutsame Technik lag in der Abwälzung von Leistungen und Lasten auf die Gemeinden. Damit ist jene optimistische Weichenstellung aus der Hoch-Zeit des Wirtschaftswunders wieder verschüttet worden, von der oben im Zusammenhang mit dem Bundessozialhilfegesetz 1961 die Rede war. Die Sozialhilfe ist für eine die Zweimillionengrenze überschreitende Empfängerzahl (1985) wieder zum Instrument einer Grundsicherung auf existenzminimalem Niveau geworden<sup>32</sup>. Da die Krise auf einem gegenüber der Weimarer Republik etwa versiebenfachen Volkseinkommen einsetzte, entwickelte sich die soziale Situation gleichwohl nicht annähernd so brisant wie während der Großen Inflation und der Weltwirtschaftskrise.

Wollte man das Jahrzehnt der Sparpolitik genauer bilanzieren, so fielen das Ergebnis je nach der gewählten Perspektive unterschiedlich aus. Auf der Ebene der Aggregatzahlen ließe sich feststellen, daß es sich eher um eine „Periode der sozialstaatlichen Konsolidierung“ handelt als um eine „Phase des Sozialabbaus“<sup>33</sup>. Das Wachstum der Sozialausgaben hielt an, aber die jährlichen Wachstumsraten wurden nun enger als zuvor an das Wachstum des Sozialprodukts angepaßt. Bei einer auf die einzelnen Kategorien der Sozialstaatsklientel gerichteten Perspektive würde man sehen, daß die Sparpolitik eine unterschiedliche Eindringtiefe hatte. Die ins Schlingern geratene Rentenversicherung sah sich so spürbaren und zudem so unsystematischen Eingriffen ausgesetzt, daß

31 Vgl. im einzelnen Detlev Zöllner, Soziale Sicherung in der Rezession heute und vor fünfzig Jahren, in: Sozialer Fortschritt 32 (1983), S. 49-59; Hans F. Zacher, Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, in: Sozialer Fortschritt 33 (1984), S. 1-12; Jens Alber, Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren, in: Politische Vierteljahresschrift 27 (1986), S. 28-60.

32 Richard Hauser/Helga Cremer-Schäfer/Udo Nouvertné, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M./New York 1981; Karl August Chassé, Armut nach dem Wirtschaftswunder, Frankfurt a.M./New York 1989.

33 Alber (Anm. 30), S. 28

das Bundesverfassungsgericht (1980) ein deutliches Signal für angebracht hielt: Es dehnte den Schutzbereich des Eigentumartikels des Grundgesetzes auf Versichertenrenten und Rentenanwartschaften aus<sup>34</sup>. So unklar die praktische Bedeutung dieser Rechtsprechung im einzelnen sein mag, so signifikant ist ihre grundsätzliche Aussage: In der gewandelten Sozialstruktur einer hochindustrialisierten Arbeitnehmergesellschaft hat die Verwandlung des (bürgerlichen) Eigentumbegriffs in die Form von Sozialrechtspositionen verfassungsrechtliche Dignität und Garantie erhalten.

Aber die Kostendämpfung traf Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Sozialarbeit vergleichsweise härter als das große Heer der Rentner, das zwar vielfach untergliedert ist, im ganzen aber 10 Millionen Wählerstimmen mit sich führt. Zwar liegt die größere Armut und insofern der größere Hilfsbedarf sozial „unten“, aber die entscheidenden Wählerschichten gehören zu jener breiten Arbeitnehmermitte, die die Finanzierungslast des Wohlfahrtsstaats trägt, weil er *ihren* Sicherungsinteressen ein hohes und im Zweifel das höhere politische Gewicht zumißt. Die Austeritätsphase lädt zum Studium der Frage ein, welche Klientel der Wohlfahrtsstaat ungestraft vernachlässigen konnte, welche nur unter bestimmten Bedingungen und welche nicht.

Ein weiterer Perspektivenwechsel könnte zum Vorschein bringen, daß das überkommene sozialpolitische System nicht allein an Grenzen der Finanzierbarkeit gestoßen ist, sondern auch an Grenzen der gesellschaftlichen Integrationsfähigkeit. An diesen Grenzen wird eine Reihe sozialgeschichtlicher Entwicklungsschübe sichtbar, die auf einen größeren Umbau drängen:

1. Die demographische Entwicklung treibt nicht nur die Kosten der Alters- und Gesundheitssicherung automatisch in die Höhe, sondern stiftet auch ein neues Risiko, das im herkömmlichen Sozialleistungssystem eigentlich nicht vorgesehen war: langfristige Pflegebedürftigkeit. Hier ist noch einmal „Sozialpolitik erster Ordnung“ gefragt, also das innovative Aufgreifen sozialer Problemlagen. Längst hat sich sonst „Sozialpolitik zweiter Ordnung“ in den Vordergrund geschoben, wo es darum geht, die bereits bestehenden Leistungssysteme funktionsfähig zu halten und die von ihnen ausgelösten Wechselwirkungen zu bewältigen. Dabei wirft Pflegehilfe nicht nur ein schwieriges Finanzierungsproblem auf, sondern ebenso die Frage nach menschenwürdigen Formen der Hilfe. Sie steigert die Bedeutung personenbezogener Dienste als sozialpolitischer Handlungsform<sup>35</sup>.

2. Es zeigen sich die Schattenseiten einer sozialen Sicherung, die sozusagen durch das Nadelöhr eines lebenslangen Normalarbeitsverhältnisses hindurchführt. Vor allem die Rentenversicherung ist auf dieses Leitbild des voll

34 Stolleis (Anm. 4), S. 38–42; Winfried Boecken, *Der verfassungsrechtliche Schutz von Altersrentenansprüchen in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1987.

35 Hans Braun/Marie-Luise Marx, *Soziale Dienste. Zum Stellenwert einer sozialpolitischen Handlungsform*, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 66 (1986), S. 80–83.

erwerbstätigen Arbeitnehmers zugeschnitten. Man muß nun nicht gleich das Menetekel einer „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ an die Wand zeichnen. Aber in einer Zeit, in der mit Dauerarbeitslosigkeit zu rechnen ist, in der Teilzeitarbeit und unregelmäßige Beschäftigung vordringen und im Dienstleistungssektor neue Kleinselbständigkeit entsteht (die daran erinnert, daß das soziale Schutzbedürfnis der kleinen Selbständigen in der Arbeitnehmergesellschaft zumeist nicht gut aufgehoben wurde, sondern links liegen blieb) – in einer solchen Zeit stellt sich die Frage nach dem Zusammenhang von Sozialstruktur und Sozialpolitik doch neu: als Frage nach einer Grundsicherung (außerhalb der Sozialhilfe) für Menschen, die sich nicht in Normalarbeitsverhältnissen befinden, so daß die Basis der späteren Rentenzumessung bedenklich klein bleibt<sup>36</sup>.

3. Spitze Zungen sprechen von einer „geschlechtsspezifischen Spaltung des Sozialstaats“. Daran ist zumindest soviel richtig, daß es typische Benachteiligungen von Frauen im Zugang zu sozialen Leistungen gibt<sup>37</sup>. Dagegen stößt einer der größten sozialgeschichtlichen Bewegungsfaktoren unserer Zeit: die Gleichstellung der Frauen.

Gleichstellung mit wem? Es geht durchaus nicht nur um die Gleichstellung von Frauen und Männern, sondern auch um eine solche von Frauen und Frauen. So geraten z.B. Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, um Kinder zu erziehen, gegenüber ihren voll erwerbstätigen Geschlechtsgenossinnen in mehrfacher Hinsicht, vor allem rentenrechtlich ins Hintertreffen. Für das traditionelle Konzept der Sozialversicherung ist die von Hausfrauen, Müttern oder bei der häuslichen Pflege geleistete Arbeit unerheblich. Sie begründet keine eigenständige soziale Sicherung und wirkt sich auf die (vom erwerbstätigen Partner) abgeleiteten Ansprüche nicht qualifizierend aus. Hier hat sich Änderungsbedarf aufgestaut: Sozialpolitik soll neben dem betrieblichen auch den häuslichen Arbeitsplatz anerkennen, soll die Wahl zwischen Familie und Beruf erleichtern, aber auch die Vereinbarkeit beider Optionen verbessern. Bei einer statistischen Wahrscheinlichkeit, daß mindestens jede vierte Ehe geschieden wird, kann das Sozialrecht auch nicht mehr im gleichen Maß wie früher auf die Sicherungsfunktion der Voll-Familie bauen<sup>38</sup>.

36 Diese Frage ist intensiv erörtert in einigen Beiträgen (insbesondere von Frank Klanberg, Aloys Prinz und Hans-Jürgen Krupp) in: Gabriele Rolf/P. Bernd Spahn/Gert Wagner (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung. Zur Ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt a.M./New York 1988; vgl. ferner Udo Bernbach/Bernhard Blanke/Carl Böhret (Hrsg.), *Spaltung der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaats*, Opladen 1989; Georg Vobruba (Hrsg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*, Frankfurt a.M. 1990.

37 Ilona Kickbusch/Barbara Riedmüller (Hrsg.), *Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik*, Frankfurt a.M. 1984.

38 Franz-Xaver Kaufmann, *Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen*, München 1990.

## VIII

Die Hochflut der Kürzungen im Sozialbereich ebte mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 ab. Das Austeritätsjahrzehnt kam im Übergang zu einer anhaltend steigenden Konjunktur zum Ende. Die Konturen der jüngsten Bewegungs- und Gestaltungsphase der Sozialpolitik lassen sich einstweilen nur andeutungsweise skizzieren. Erkennbar wird eine „zunehmende frauen-, familien- und bevölkerungspolitische Ausrichtung der Sozialpolitik“<sup>39</sup>. Vor allem die Erziehung von Kindern ist in mehr als einer Hinsicht in den Rang einer sozialpolitisch erheblichen Qualifikation aufgerückt. Dies könnte der Anfang einer sozialrechtlichen Neudefinition des Arbeitsbegriffs sein, insofern er sich aus seiner Verengung auf die Erwerbsarbeit löst. Wie weit dieser Ansatz tragen wird, läßt sich noch nicht absehen.

Nachdem der Prosperitätsschleier zerrissen ist, der eine Reihe von Strukturproblemen der sozialen Sicherung lange so freundlich verhüllt hatte, sind in den großen Bereichen des Gesundheitswesens und der Alterssicherung neuerdings Umbauten begonnen worden, die durchaus den Namen „Strukturreform“ verdienen. Wie immer man das heftig umstrittene Gesundheits-Reformgesetz 1988 im einzelnen bewerten will, so fügt es doch neuartige Regulative ein, die die Steuerungsfähigkeit eines gigantischen Tummelplatzes von Interessen (der Ärzte, der Krankenhausbetriebe, der Gesundheitshandwerker, der Pharmaindustrie, der Geräteproduzenten der Hochtechnologie-Medizin) erhöhen.

Wie notwendig das im Grundsatz ist, zeigt das Quantum Wahrheit in der polemischen Pointe, die Sozialversicherung sei ein „Selbstbedienungsladen“ der Gesundheitsberufe. Oder sollte es, um ein kleines Illustrationsbeispiel herauszugreifen, der reine Zufall sein, daß Internisten mit eigener Röntgeneinrichtung ein Vielfaches an Röntgenleistungen veranlassen im Vergleich zu jenen Kollegen, die Röntgenuntersuchungen als Auftragsleistungen durchführen lassen<sup>40</sup>? Das Gesetz versteht sich als Zwischenschritt. Der Gesetzgeber macht Miene, als nächstes den Umstand anzupacken, daß unter den mit sehr unterschiedlichen Risikostrukturen ausgestatteten Krankenkassen ein verzerrter, zu Preissteigerung treibender Wettbewerb herrscht.

Ohne das überkommene Konzept der Rentenversicherung zu sprengen, zeigt auch die 1989 verabschiedete „Rentenreform 1992“ Elemente einer Strukturreform, darunter das Ziel einer „Selbststeuerung“ als „Regelkreis“ gegenüber demographischen und konjunkturellen Risiken<sup>41</sup>. Hier hat eine sozialpolitische Großkoalition den in jeder Hinsicht interessanten Versuch unternommen, die Rentenversicherung für Jahrzehnte aus der Tagespolitik her-

39 Tennstedt (Anm. 22), S. 101.

40 Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Jahresgutachten 1988, Baden-Baden 1988, S. 41.

41 Rudolf Kolb, Rentenreformgesetz 1992: Konzeptionen und Probleme, in: Deutsche Rentenversicherung 1989, S. 726–740.

auszunehmen. Da diese Versicherung als „Arche der Kontinuität“ zwischen den Generationen (Michael Stolleis) in besonderem Maße Verlässlichkeit braucht, kann man in diesem Versuch, den Wohlfahrtsstaat vom Parteienkonflikt abzuheben, einen bedeutsamen Fortschritt sehen. Oder ist es eher bedenklich, daß der demokratische Staat sich Entpolitisierungsexklaven schafft? Die meisten Vorschriften dieser dritten Rentenreform in der Geschichte der Bundesrepublik sollen 1992 in Kraft treten.

Wie das Deutschland beschaffen sein wird, das dann in das Jahr Eins des Europäischen Binnenmarktes eintritt, läßt sich heute so wenig absehen wie die Wirkungsdynamik des Sozialraums Europa<sup>42</sup> auf die deutsche Sozialpolitik. Wahrscheinlich ist aber dies: Wie bei der Schlacht auf den Katalaunischen Feldern die Geister der Verstorbenen den Kampf weiterführten, so werden auch im künftigen Streit der Konzeptionen jene Geister wieder auftauchen, die den Sozialstaat seit seinen Anfängen in Konfliktsituationen begleitet haben – im Konflikt zwischen sozialpolitisch Wünschbarem und wirtschaftlich Tragbarem; zwischen staatsinterventionistischer Regulierung und gesellschaftlicher Selbststeuerung; zwischen egalitären und statussichernden Tendenzen; zwischen sozialen Netzen als sicherndem Halt und der Gefahr, sich darin mit Lähmungsfolgen zu verstricken. Es werden sich aber auch jene Kräfte regen, die aufs neue den Gleichgewichtspunkt zwischen diesen Tendenzen ausfindig zu machen suchen und insbesondere ein Gleichgewicht zwischen sozialstaatlicher Entwicklung und ökonomischer Modernisierung anstreben. Ihnen wird man Erfolg wünschen müssen. Denn wenn der Sozialstaat zerbricht, überlebt auch nicht die politische Demokratie.

42 Wolfgang Däubler (Hrsg.), *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*, Gütersloh 1989; Ernst Breit (Hrsg.), *Für ein soziales Europa*, Köln 1989.