

**Michael Henkel**

**Sozialpolitik  
in  
Deutschland  
und  
Europa**

Dr. Michael Henkel, geb. 1967, Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Schwerpunkte in Forschung und Lehre: Politische Theorie und Geschichte des politischen Denkens, Friedensforschung, Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit, Verfassungstheorie und Verfassungsrecht, Rechtsphilosophie. Verschiedene Veröffentlichungen zu diesen Themen.

Weitere Informationen und Kontakt unter URL:  
<http://www.michael-henkel.net>.

Landeszentrale für politische Bildung Thüringen  
Bergstraße 4, 99092 Erfurt, [www.thueringen.de/de/lzt](http://www.thueringen.de/de/lzt)  
2002  
Satz und Druck: Druckerei Sömmerda GmbH  
ISBN 3-931426-65-3

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Vorbemerkungen</b> . . . . .	7
<b>II. Einleitung</b> . . . . .	11
<b>III. Historische Formen sozialer Politik bis zur Französischen Revolution</b>	
1. Römische Antike . . . . .	13
2. Das antike China . . . . .	13
3. Sozialpolitik im Mittelalter. . . . .	14
4. Sozialpolitik in der Neuzeit bis zum Ende des 18. Jahrhunderts . . . . .	15
<b>IV. Die Bedeutung der industriellen und der Französischen Revolution</b> . . . . .	18
<b>V. Soziale Frage und Sozialpolitik im Deutschland des 19. Jahrhunderts bis zur Weimarer Republik</b>	
1. Liberale Reformen und Industrialisierung in Deutschland . . . . .	21
2. Die soziale Frage. . . . .	23
3. Formen der sozialen Frage im 19. Jahrhundert: Paupersimus und Arbeiterfrage . . .	24
4. Die gesellschaftliche Situation der Industriearbeiterschaft . . . . .	28
5. Die Entwicklung der Industriewirtschaft und die Verbesserung der ökonomischen Situation . .	30
6. Die soziale Frage als gesellschaftliches Strukturpro- blem und die Durchsetzung staatlicher Sozialpolitik .	32
7. Sozialpolitik zwischen 1839 und 1871. . . . .	34
8. Sozialpolitik zwischen 1871 und 1918. . . . .	37

<b>VI. Sozialpolitik in der Weimarer Republik. . . . .</b>	<b>47</b>
<b>VII. Sozialpolitik im Dritten Reich . . . . .</b>	<b>54</b>
<b>VIII. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Wiedervereinigung. . . . .</b>	<b>59</b>
<b>IX. Grundlagen und Prinzipien der Sozialpolitik</b>	
1. Sozialpolitik und Freiheit . . . . .	79
2. Leitideen der Sozialpolitik: Gleichheit, Gerechtigkeit, Sicherheit . . . . .	82
3. Sozialpolitik im Verfassungsstaat des Grundgesetzes	84
4. Dynamik und Ausdifferenzierung der Sozialpolitik .	88
5. Prinzipien der sozialen Sicherung im engeren Sinne .	91
<b>X. Sozialpolitik in der DDR. . . . .</b>	<b>97</b>
<b>XI. Sozialpolitik in Deutschland nach der Wiedervereinigung . . . . .</b>	<b>105</b>
<b>XII. Aktuelle Herausforderungen der deutschen Sozialpolitik</b>	
1. Die demographische Entwicklung und ihre sozialpolitischen Folgen . . . . .	121
2. Globalisierung und Sozialpolitik . . . . .	125
3. Das Problem des Missbrauchs sozialpolitischer Leistungen und Einrichtungen . . .	127
<b>XIII. Sozialpolitik in europäischen Staaten . . . . .</b>	<b>128</b>
1. Dänemark . . . . .	129
2. Großbritannien . . . . .	131
3. Frankreich. . . . .	136
4. Spanien . . . . .	141

<b>XIV. Sozialpolitik der Europäischen Union . . . . .</b>	<b>148</b>
<b>XV. Ausblick:</b>	
<b>Sozialpolitik – nicht nur eine Frage des Geldes. . . .</b>	<b>153</b>
<b>Anhänge:</b>	
A. Sozialpolitik: Eine Definition. . . . .	155
B. Die Einführung der Koalitionsfreiheit in Deutschland . . . . .	156
C. Gewerkschaften: Begriff, Geschichte und Aufgaben . . . . .	157
D. Zur demographischen Entwicklung in Deutschland . . . . .	161
E. Einpersonenhaushalte in Deutschland . . . . .	162
F. Das Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	162
G. Einige ausgewählte Internet-Adressen zur Sozialpolitik in Deutschland . . . . .	164



## I. Vorbemerkungen

Sozialpolitik unterliegt einem raschen Wandel und ständiger Veränderung. Reform folgt auf Reform und es ist selbst Experten kaum möglich, einen Überblick über die sozialrechtlichen und sozialpolitischen Details zu behalten. Angesichts dieser Situation ist es das Hauptanliegen der vorliegenden Broschüre, die hinter den zahlreichen Einzelheiten und Veränderungen stehenden *Zusammenhänge, Grundlagen und Prinzipien der Sozialpolitik* offen zu legen. Dies erfolgt erstens durch einen Blick auf die historische Entwicklung der Sozialpolitik inklusive einer Darstellung der Sozialpolitik im Dritten Reich und in der DDR (Kapitel III.-VII., X.), zweitens durch die Diskussion einiger systematischer Zusammenhänge (Kapitel IX.) und schließlich durch die Klärung von Grundbegriffen der Sozialpolitik.\*

Der Text konzentriert sich auf die Darstellung von sozialpolitischen Gesetzen und Maßnahmen, auf das sozialpolitisch jeweils Erreichte und auf die sozialpolitischen Fortschritte. Demgegenüber wird auf die vielfach vorhandenen Defizite, auf die Funktionsprobleme, auf das Unvollkommene und Unzulängliche der Sozialpolitik und auf nicht ergriffene sozialpolitische Möglichkeiten ebenso wenig ausführlicher eingegangen wie auf die tatsächlichen Wirkungen der sozialpolitischen Gesetze, Maßnahmen, Institutionen und Instrumente. Diese Punkte näher zu besprechen, hätte nicht nur den Rahmen der Abhandlung gesprengt, sondern auch die Übersichtlichkeit der Darstellung beeinträchtigt. Es kommt hier in erster Linie darauf an, wichtige sozialpolitische Entwicklungslinien und Zusammenhänge in der Absicht darzustellen, ein realistisches Verständnis sozialpolitischer Wirklichkeit zu vermitteln. Dazu wird zwar (in Kapitel XI.) mit einer gewissen Ausführlichkeit auch auf die jüngsten sozialpolitischen Entwicklungen seit der Wiederver-

---

\* Für einige Angaben wurde dabei zurückgegriffen auf das Lexikon Bertelsmann Discovery 2000 – Das große Universallexikon, CD-ROM, Gütersloh, München 1999.

einigung eingegangen, doch ist es nicht Aufgabe der vorliegenden Broschüre, einen umfassenden Überblick über die neuesten Regelungen und Tendenzen zu geben. Ebenso wenig kann die sozialpolitische Programmatik der politischen Parteien, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände diskutiert werden. Die entsprechenden Informationen findet der Interessierte in der überregionalen Tages- und Wochenpresse.\*\* Eine hilfreiche Ressource für aktuelle Informationen ist auch das Internet. In Anhang G sind daher einige Internetadressen aufgelistet.

Hinweise auf weiterführende Literatur finden sich in den Fußnoten. Darüber hinaus sei an dieser Stelle auf die folgenden besonders empfehlenswerten Titel hingewiesen:

- Allen voran ist zu nennen das Werk von *Heinz Lampert / Jörg Althammer*, Lehrbuch der Sozialpolitik, 6. Auflage, Berlin u.a. 2001. An diesem (in den Voraufgaben von Heinz Lampert allein verfassten) kompetenten und bewährten Lehrbuch orientiert sich die folgende Darstellung in wesentlichen Punkten.
- Unverzichtbar ist das dreibändige Werk von *Johannes Frerich / Martin Frey*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 2. Auflage, München 1996. Die Autoren stellen die deutsche Sozialpolitik sehr umfassend und detailliert bis zum Beginn der Neunzigerjahre dar. Der zweite Band stellt die Sozialpolitik der DDR vor und im dritten Band wird nicht zuletzt der sozialpolitischen Dimension des deutschen Einigungsprozesses große Aufmerksamkeit gewidmet. Alle Bände enthalten auch aufschlussreiches statistisches Material. (Bd. 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches; Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik; Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit).

---

\*\* Die jeweils aktuellen Entwicklungen werden auch in den zahlreichen einschlägigen Periodika zur Sozialpolitik und zum Sozialrecht vorgestellt und diskutiert. Exemplarisch seien genannt die Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR); Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Arbeit und Soziales sowie das seit 1979 erscheinende Jahrbuch des Sozialrechts. Von der Bundesregierung und den zuständigen Ministerien sowie von den Landeszentralen und der Bundeszentrale für politische Bildung werden immer wieder Publikationen zur Sozialpolitik zur Verfügung gestellt.



- Eine ausgezeichnete Darstellung der Entwicklung der deutschen Sozialpolitik von den Anfängen bis zum Ende der Neunzigerjahre gibt die kompakte Arbeit von *Gerhard A. Ritter*, *Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Opladen 1998.
- Eine ausgewogene und wohlinformierte Diskussion aktueller Probleme der deutschen Sozialpolitik findet sich bei *Franz-Xaver Kaufmann*, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt am Main 1997.
- *Hans F. Zacher*, *Das soziale Staatsziel*, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd.1: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, 1045-1111, bietet eine umfassende Bestandsaufnahme zum Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes und zur Wirkungsweise des Sozialstaates.
- Einen aktuellen Überblick über das deutsche Sozialrecht (Stand Anfang 2001) vermittelt *Wolfgang Gitter / Jochem Schmitt*, *Sozialrecht. Ein Studienbuch*, 5., wesentlich überarbeitete Auflage, München 2001.
- Einen guten vergleichenden Einblick in die Sozialpolitik der europäischen Staaten bieten die Beiträge in dem Band *Alessandra Bosco / Martin Hutsebaut* (Hrsg.), *Sozialer Schutz in Europa. Veränderungen und Herausforderungen*, Marburg 1998.
- International vergleichend ist das historisch orientierte Buch von *Gerhard A. Ritter*, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 2., überarbeitete und erheblich erweiterte Auflage, München 1991.
- Ebenfalls eine internationale Perspektive (bei gleichzeitigem Schwerpunkt auf Deutschland) bietet *Manfred G. Schmidt*, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen 1998.

- Für den internationalen Vergleich der Sozialpolitik sei ferner verwiesen auf *Stephan Lessenich/Illona Ostner* (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt am Main, New York 1998.
- Über sozialpolitische Aspekte der Globalisierung informieren schließlich die Beiträge in dem Band von *Diether Döring* (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt am Main 1999.

Unverzichtbar für eine angemessene sozialpolitische Urteilsbildung ist ferner die Kenntnis der tatsächlichen Sozialstruktur eines Landes, d.h. der sozialen Verhältnisse wie etwa Bevölkerungsgröße und -struktur, Einkommensverteilung, wirtschaftliche Entwicklung, Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Lebenshaltung etc. Sehr gute Arbeiten hierüber sind (für Deutschland):

- *Rainer Geißler*, *Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung, 2.,* neubearb. und erweiterte Auflage, Opladen 1996.
- *Stefan Hradil*, *Soziale Ungleichheit in Deutschland, 7. Auflage*, Opladen 1999.
- *Bernhard Schäfers*, *Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland. Mit einem Anhang: Deutschland im Vergleich europäischer Sozialstrukturen, 7.,* neu bearbeitete Auflage, Stuttgart 2002.
- Aktuelle Informationen vermittelt ferner der jährlich erscheinende *Fischer Weltalmanach* in seinem Kapitel über Deutschland.

Für die Bundesrepublik Deutschland sind alle Währungsangaben in D-Mark ausgewiesen. Eine Umrechnung in die entsprechenden EURO-Werte ist mit der Division der angegebenen Zahlen durch den Wert 1,95583 leicht möglich (1 € = 1,95583 DM).

## II. Einleitung

Wie in der Gegenwart, so kannte man auch in den Zivilisationsgesellschaften der Vergangenheit die Phänomene der Armut, der Benachteiligung, der sozialen Ungleichheit und der sozialen Ausgrenztheit. Und stets verlangten diese Erscheinungen ebenso eine gesellschaftliche oder eine politische Antwort wie auch etwa Seuchen, Epidemien oder Hungersnöte. Allerdings war die Art und Weise, wie man auf die genannten Herausforderungen reagierte, historisch sehr unterschiedlich: Der Umgang mit Armut, Krankheit, sozialer Ungleichheit usw. ist davon abhängig, wie solche Sachverhalte in der jeweiligen Gesellschaft *bewertet* werden. Keineswegs erkannte man etwa in der sozialen Ungleichheit immer ein Problem. In den meisten Gesellschaften ging man vielmehr davon aus, dass Ungleichheit ein natürliches, als solches für den Menschen unabänderbar vorgegebenes und ethisch auch nicht problematisches Phänomen sei.

Andererseits gab es in manchen Gesellschaften auch die Einsicht, dass Gegebenheiten wie Armut nicht einfach hinzunehmen seien. Diese Einsicht reifte oft dann, wenn man in Armut und sozialer Ungleichheit eine mögliche Bedrohung der Stabilität des Gemeinwesens und der politischen Ordnung sah. So dienten beispielsweise in der späten römischen Republik die Getreidegesetze der Gracchen, durch die ermäßigte Getreidepreise für die römische Stadtbevölkerung eingeführt wurden, nicht zuletzt der Vermeidung sozialer Unruhen<sup>2</sup>.

Doch auch, wo man bestimmte Phänomene wie Armut, Krankheit, soziale Ungleichheit usw. als Missstände ansah und davon ausging, dass man durch menschliches Handeln solche Missstände prinzipiell lindern oder sogar beseitigen könne, war man oft keineswegs auch in der Lage, die Probleme wirksam anzugehen. Denn *Problem-*

---

<sup>2</sup> Siehe dazu auch weiter unten Kap. III.1.

*lösung setzt stets auch das Vorhandensein angemessener Instrumente, Mittel und Erfahrungen hierzu voraus.* Und solche waren sehr oft nicht gegeben und mussten dementsprechend erst in langen historischen Prozessen entwickelt werden. Hatte man aber einmal Möglichkeiten eines verändernden Umgangs mit den Missständen gefunden, so gingen die entsprechenden Maßnahmen und Institutionen infolge gesellschaftlicher oder politischer Veränderungen oft auch bald wieder verloren.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass eine Bekämpfung sozialer Missstände stets von einer *Vielzahl von Voraussetzungen* abhängt, die in der Geschichte nur selten vorlagen (und dann meist wenig dauerhaft gegeben waren). Deshalb kann man davon sprechen, dass nachhaltige Erfolge in gewisser Weise als unwahrscheinlich angesehen werden müssen. Doch gelang es einigen Gesellschaften, durch verschiedene Anstrengungen und durch die Einrichtung entsprechender Institutionen erfolgreich soziale Missstände zu bekämpfen. Im Folgenden werden zunächst Beispiele aus dem antiken Rom und dem alten China genannt, bevor der Blick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Europa des Mittelalters und der Neuzeit gerichtet wird.

### **III. Historische Formen sozialer Politik bis zur Französischen Revolution**

#### **1. Römische Antike**

Ein öffentliches Gesundheitswesen existierte im antiken Rom in der Form öffentlich besoldeter Ärzte, die jedermann verfügbar waren und von den Lokalverwaltungen getragen wurden. Eine gezielte Armenpolitik stellte etwa das unter Gaius Gracchus (153-121 v. Chr.) eingeführte Getreidegesetz dar, das der stadtrömischen Bevölkerung mittels staatlicher Zuschüsse ermäßigte Getreidepreise sichern sollte. Später wurde Getreide (oder auch Brot) an ärmere Bürger der Stadt kostenlos abgegeben. Ferner existierte etwa ein System von Familienbeihilfen zur Sicherung der Ernährung armer Kinder, das durch Stiftungsgelder finanziert wurde. Neben solchen öffentlichen Institutionen gab es im antiken Rom auch Selbsthilfeeinrichtungen auf berufsständischer Grundlage, so beispielsweise Kranken- und Sterbekassenvereine, die durch Beitrittsgebühren und Beiträge finanziert wurden und Heilmittel sowie Krankenhilfe im Falle von Krankheit oder Unfall bzw. Geldbeträge an Hinterbliebene beim Tod von Mitgliedern gewährten.

#### **2. Das antike China**

Ein System staatlich finanzierter Ärzte wurde im antiken China im zweiten vorchristlichen Jahrhundert begründet. Das von der Zentralregierung getragene System war zunächst auf die größeren Städte beschränkt, wurde aber im ersten Jahrhundert vor Christus auf ganz China ausgedehnt. Ein derartiges landesweites medizinisches Versorgungsnetz gab es bis in die Moderne hinein nur in China. Dem System entsprach später eine organisierte medizinische Ausbildung durch gelehrte Mediziner, seit dem fünften Jahrhundert nach Christus an der kaiserlichen Universität in Ch'ang sowie an medizinischen Akademien im ganzen Land.

### 3. Sozialpolitik im Mittelalter

Im europäischen Mittelalter wurden sozialpolitische Maßnahmen vor allem von der *katholischen Kirche* wahrgenommen. Aus dem Geist der christlichen Nächstenliebe (*caritas*) entwickelten sich verschiedene Einrichtungen wie Asyle und Hospitäler zur Hilfe, Unterstützung und Pflege von Armen, Kranken, Alten, Witwen und Waisen, getragen von Kirchengemeinden und Klöstern und begleitet durch die Almosenvergabe der Gläubigen an die Bedürftigen (das griechische Wort „Almosen“ bedeutet „mildtätige Gabe“). Armut wurde im Christentum aber auch als Ausdruck besonderer Gottesnähe idealisiert und prägte die Lebensweise einiger christlicher Ordensgemeinschaften.

Die im Spätmittelalter entstehenden *Handwerkszünfte* und *Gilden*<sup>3</sup> schufen Unterstützungseinrichtungen für ihre Mitglieder (und deren Familien). Ferner schlossen sich unter anderem zum Zwecke der Unterstützung in Notlagen Gesellenbruderschaften zusammen. Als *Vorformen der modernen Sozialversicherung* können die *Knappschaften* der Bergleute angesehen werden, die sich seit dem 13. Jahrhundert zusammenschlossen. Die Knappschaften erbrachten Leistungen bei Unfällen an die Bergleute oder bei berufsunfallbedingtem Tod an deren Hinterbliebene.

Mit dem Aufstieg der Städte in Europa seit dem 14. Jahrhundert wurden die städtischen Verwaltungen zu Trägern lokaler Armen- und Krankenhilfe. Damit ging eine sich langsam etablierende neue Sichtweise der Armenhilfe einher: Sie wurde nicht mehr nur als

---

<sup>3</sup> Zünfte waren örtliche Handwerkervereinigungen mit meist pflichtmäßiger Zugehörigkeit (Zunftzwang). Sie entstanden im 12. Jahrhundert als Zusammenschluss der von der Hofhörigkeit befreiten Handwerker und wurden bald neben der städtischen Oberschicht des Patriziats zu den Trägern der mittelalterlichen Städte. Die Zünfte hatten strenge, geschriebene Satzungen, bestimmten die Zahl der Meister, die Lehrlingsausbildung, die Zunftwappen, gaben Preis- und Qualitätsvorschriften; es entwickelten sich strenge Zunftbräuche. Die starre Handhabung der Zugangsbeschränkung (die das Aufkommen eines „unzünftigen“ Handwerks zur Folge hatte), der Zerfall der Stadtwirtschaft und schließlich die einsetzende Industrialisierung führten (seit dem 16. Jahrhundert) zum Verfall der Zünfte, der mit der Aufhebung ihrer Vorrechte durch die Gewerbefreiheit (in Frankreich 1791, in Preußen 1810, im Norddeutschen Bund 1869) endete. (Siehe zu letzterem unten Kap. V.1.). Gilden waren Zusammenschlüsse (vor allem von Kaufleuten) zur Wahrung gemeinsamer Interessen. Gilden wurden auch von Bauern oder als Bruderschaften aus religiösen Motiven gegründet.

Mittel zur Behebung individueller Not angesehen, sondern als ein Instrument zur Lösung allgemeiner sozialer Probleme. Die Einrichtung *städtischer Armenfonds* bedeutete eine Zentralisierung der Unterstützung Bedürftiger und hatte auch eine Zurückdrängung der kirchlichen Fürsorge zur Folge. Die Armenfonds beruhten überwiegend auf Stiftungen, erst in zweiter Linie auf gesonderten Armensteuern.

Angesichts all dieser Einrichtungen darf nicht übersehen werden, dass die Betreuung der Armen, Kranken, Alten, Witwen und Waisen im Mittelalter in erster Linie bei den *Familien* und der Verwandtschaft lag. Daneben gab es Fürsorgepflichten der Grundherren und der Arbeitgeber gegenüber den von ihnen Abhängigen, der Adligen und Ritter für die Armen und Schwachen. Dieser Befund gilt im Wesentlichen – bei allem Wandel der Verhältnisse und der sozialpolitischen Einrichtungen – bis weit in die Neuzeit hinein.

#### **4. Sozialpolitik in der Neuzeit bis zum Ende des 18. Jahrhunderts**

Die Sozialpolitik in der europäischen Neuzeit ist geprägt durch die Festigung der lokalen – das heißt vor allem: der städtischen – Sozialpolitik und durch Versuche der Flächenstaaten, das Armen- und Bettlerwesen zu regulieren. Auf beiden Ebenen der Stadt und des Staates erfolgte eine rationalere Ordnung der Sozialpolitik. Letzteres bedeutete auch *Zwang, soziale Kontrolle und Bedürftigkeitsprüfung*, da die in lokaler politischer Verantwortung liegende Unterstützung der Bedürftigen nicht mehr in erster Linie aus caritativem Geist erwuchs, sondern als ein Kosten erzeugendes Ordnungsproblem angesehen wurde. Armut wurde nun auch nicht mehr als gottgegebene Fügung oder gar besondere Gottesnähe betrachtet, sondern als Ergebnis moralischer Defekte und Verfehlungen des Individuums. So wurde Sozialpolitik auch zur *sozialen Disziplinierung* eingesetzt (z.B. durch Einführung des Arbeitszwanges).

Der *absolutistische Staat* des 17./18. Jahrhunderts erhob den Anspruch der Zuständigkeit in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen und kam diesem Anspruch durch eine Reglementierung des gesellschaftlichen Lebens nach. Das Ziel war, die Glückseligkeit des Einzelnen und der Gemeinschaft zu fördern. So wurde der absolutistische Staat zum bevormundenden Wohlfahrtsstaat, zum Staat der – wie es damals in Deutschland genannt wurde – „guten Policy“<sup>4</sup>, der glaubte, besser um das Wohl seiner Untertanen zu wissen, als diese selbst.

Im Schatten des absolutistischen Staates hielt der *Katholizismus* an der Armenhilfe als religiös-kirchlicher, caritativer Aufgabe fest. Auf Seiten des *Protestantismus* wurden namentlich im Pietismus neue sozialetische Ideen und Praktiken im Umgang mit Armut entwickelt, die sich um den Gedanken der Arbeitsbeschaffung für Arme und um deren Erziehung zur Selbstständigkeit zentrierten und zur Schaffung von Armenschulen, Waisenhäusern oder Manufakturen führten. An ihr Engagement in der vorindustriellen Armenfrage konnten die kirchlichen und außerkirchlichen christlichen Gruppen später im Zeitalter der industriellen Revolution und der sozialen Frage des 19. Jahrhunderts anknüpfen. Bis heute gibt es ein *soziales Engagement der Kirchen und christlicher Organisationen*, das auch für die Sozialpolitik im modernen Sozialstaat von großer Bedeutung ist und sich insbesondere in den von den Kirchen getragenen bzw. kirchennahen Einrichtungen der freien *Wohlfahrtspflege* manifestiert<sup>5</sup>.

Bedeutsam für die Entwicklung der Sozialpolitik im 19. Jahrhundert wurden ferner die Ideen der *Aufklärung*. In der von diesen Ideen ausgehenden Auseinandersetzung mit der vorindustriellen Armut im späten 18. Jahrhundert gewann vor allem der Gedanke der Förderung von *Hilfe zur Selbsthilfe* sowie der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Betroffenen an Bedeutung. Die aufklärerischen

---

4 „Policy“ im älteren Verständnis hat eine weitere Bedeutung als der heutige Polizeibegriff und meint allgemein die obrigkeitliche Staatsverwaltung.

5 Zur freien Wohlfahrtspflege siehe den Exkurs G.



Ideen mündeten seitens des Bürgertums in ein vielfältiges ehrenamtliches Engagement in wohltätigen Organisationen.

Staatlicherseits verband sich dann aufklärerisches Gedankengut mit den Traditionen des absolutistischen Wohlfahrtsstaates der „guten Policey“, in Preußen beispielsweise in der Regelung des Armenwesens durch das *Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten* (ALR) von 1794. Hier wurde der preußische Staat unter anderem verpflichtet, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Personen aufzukommen, die ihren Unterhalt weder selbst noch über unterhaltspflichtige Personen aufbringen konnten. Das ALR schuf zwar keine subjektiven Rechte – etwa ein Recht auf Arbeit – für die Armen. Es war aber in zwei Punkten zukunftsweisend: Erstens durch den Umstand, dass nun von Rechts wegen niemand vor Schutz bei Armut ausgenommen werden sollte; und zweitens durch die Förderung des Prinzips der Freizügigkeit.<sup>6</sup> Zu diesem Zweck übertrug man einerseits die öffentliche Armenpflege den Gemeinden, andererseits sollten Landesarmenverbände errichtet werden, die größere Aufgaben (wie die Einrichtung von Krankenhäusern) übernehmen konnten. Durch das ALR wurde staatlicherseits anerkannt, dass die Förderung des individuellen Wohlstandes dem Staatszweck – also dem Gemeinwohl – dienlich sei. Gleichzeitig aber wurde von der paternalistischen Bevormundung, die den alten Wohlfahrtsstaat geprägt hatte, Abstand genommen, indem die staatliche Macht zu Gunsten der *Freiheit und Sicherung des Individuums* eingeschränkt wurde. An solche liberalen Tendenzen im Recht konnte in den folgenden Jahrzehnten angeknüpft werden.

---

<sup>6</sup> Freizügigkeit bedeutet das Recht der freien Wahl des Aufenthaltsortes; vor den (gleich ausführlicher dargestellten) liberalen Reformen war es der unfreien und minderfreien bäuerlichen Bevölkerung im wesentlichen vorenthalten.

## IV. Die Bedeutung der industriellen und der Französischen Revolution

In den liberalen Tendenzen des ALR zeigten sich bereits Auswirkungen zweier Ereignisse, welche seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts die sozialen und die politischen Verhältnisse in Europa – mithin auch in Deutschland – tief greifend prägten. Es war dies einerseits die *industrielle Revolution*<sup>7</sup> mit ihren *wirtschaftlichen* und *gesellschaftlichen* Folgen und andererseits die Epoche machende *Französische Revolution*<sup>8</sup> mit ihren *politischen* Wirkungen. Beide Ereignisse müssen in Bezug auf die Entwicklung der Sozialpolitik in einem engen Zusammenhang gesehen werden. Beide Revolutionen führten zu einem *grundlegenden Wandel* der überkommenen Wirtschafts- und Sozialstruktur in den europäischen Staaten und definierten zugleich die politischen Bedingungen im Umgang mit diesem Wandel neu: Die neue Wirtschaftsweise einer industriellen und durch Geld und Preismechanismus gesteuerten (d.h. monetären) *Marktwirtschaft* war insbesondere bedingt durch die Aufhebung der alten rechtlichen und sozialen Einbindung des Individuums in die agrarisch-ständische Gesellschaftsordnung. Das heißt: Die aus der industriellen Revolution resultierende Sozial- und Wirtschaftsordnung verlangte das rechtlich unabhängige, selbstständige und eigenverantwortliche Individuum, das nicht mehr der Bevormundung beispielsweise durch den Gutsherrn unterworfen war. Mit anderen Worten war die neue, die *bürgerliche Wirtschaftsweise* und die entsprechende Sozialordnung aufgebaut auf der *rechtlichen Freisetzung des Individuums*. Gleiche Freiheit aller (das heißt auch: *Gleichheit in der Freiheit*) war das Prinzip der neuen Wirt-

---

<sup>7</sup> Mit der industriellen Revolution wird der Industrialisierungsprozess bezeichnet, der namentlich durch technische Erfindungen wie beispielsweise und insbesondere die Dampfmaschine und den mechanischen Webstuhl ausgelöst wurde. Ihren Ausgang nahm die industrielle Revolution in England in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Von England aus griff sie auf den Kontinent, zunächst auf Frankreich, über. In Deutschland setzten die entsprechenden Entwicklungen erst im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts ein.

<sup>8</sup> Französische Revolution meint die politischen Umwälzungen in Frankreich am Ende des 18. Jahrhunderts. In ihr wurde durch die politische Durchsetzung des liberalen Freiheitsgedankens und der nationalen Idee die Welt des absolutistischen *ancien régime* in Frankreich (und schließlich in ganz Europa) zerstört. Als Phasen der Französischen Revolution lassen sich unterscheiden die konstitutionelle Phase bis zum Sturz des Königtums (1789-1792), die jakobinische (Schreckens-) Herrschaft bis zur Auflösung des Konvents (1792-1795) und das Direktorium bis zum Staatsstreich Napoléons (1795-1799).

schafts- und Sozialordnung. Diese Freiheit musste erst durch eine liberale Gesetzgebung *politisch ermöglicht* werden. Die liberalen Gesetze garantierten dem Individuum Rechte, in deren Rahmen es unabhängig wirtschaften und seine selbstbestimmte Existenz sichern konnte. Freiheit und Gleichheit waren die politischen Prinzipien der Französischen Revolution und an der Forderung der Freiheit und Gleichheit musste sich bald alle Politik messen lassen.<sup>9</sup> Bald galt nur noch eine solche Politik und eine solche Gesetzgebung als legitim, die dem Konzept der gleichen Freiheit aller entsprach. Freiheit und Gleichheit wurden zu den *politischen* Prinzipien der Moderne, denen die freie *wirtschaftliche* und *gesellschaftliche* Ordnung entsprach, die der industriellen Revolution folgte.<sup>10</sup>

Im Kontext der Französischen Revolution wurde auch die Idee sozialer Grundrechte debattiert, die später vor allem für sozialistische politische Bewegungen wichtig wurde. Die französische Verfassung von 1793 enthielt erste Ansätze sozialer Grundrechte, doch konnte sich eine wirksame Etablierung sozialer Grundrechte als einklagbarer Rechte des Bürgers aus Freiheitsgründen in den modernen westlichen Verfassungsstaaten letztlich nicht durchsetzen.<sup>11</sup> Gleichwohl gingen von der Idee sozialer Grundrechte wichtige Impulse für die Auseinandersetzung mit der Frage nach der sozialen Verantwortung des Staates sowie allgemein für die Entwicklung der Sozialpolitik in Europa aus.

Es dauerte einige Zeit, bis sich das politische Konzept der gleichen Freiheit und die neue liberale Wirtschafts- und Sozialordnung auch tatsächlich in den einzelnen europäischen Staaten durchsetzten. Die entsprechenden Entwicklungen in den europäischen Staaten waren dabei untereinander durchaus verschieden. Die *unterschiedlichen Entwicklungswege* führten zu *verschiedenen Formen, Ausprägun-*

---

<sup>9</sup> Bekanntlich war neben Freiheit und Gleichheit die Brüderlichkeit das dritte Prinzip der Französischen Revolution. Da es sich bei ihm aber nicht um ein eigentlich politisches Prinzip handelt, wird es hier vernachlässigt.

<sup>10</sup> Siehe zu diesen Entwicklungen im 18. und 19. Jahrhundert beispielsweise Christoph Buchheim, *Industrielle Revolutionen. Langfristige Wirtschaftsentwicklung in Großbritannien, Europa und in Übersee*, München 1994; Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2: *Von der Reformära bis zur industriellen und politischen „Deutschen Doppelrevolution“*, 1815-1845/49, 3. Auflage, München 1996, Bd. 3: *Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs, 1849-1914*, München 1995.

<sup>11</sup> Siehe dazu ausführlicher den Exkurs H.

*gen und Traditionen der Sozialpolitik in den einzelnen europäischen Staaten.* Diese Unterschiedlichkeit der Sozialpolitik hat sich bis auf den heutigen Tag erhalten und wird auch in der absehbaren Zukunft das Gesicht der Sozialpolitik in Europa prägen. Am Beispiel der Entwicklung in Deutschland wird im Folgenden dargestellt, wie und in welcher Gestalt sich die *moderne Sozialpolitik*, das heißt die nachrevolutionäre Sozialpolitik, herausbildete und etablierte.

## V. Soziale Frage und Sozialpolitik im Deutschland des 19. Jahrhunderts bis zur Weimarer Republik

### 1. Liberale Reformen und Industrialisierung in Deutschland

Die teilweise (etwa im ALR<sup>12</sup>) schon im ausgehenden 18. Jahrhundert vorbereiteten *liberalen Reformen*, die von den deutschen Staaten – zeitlich allen voran von Preußen – seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durchgeführt wurden, hatten zum einen die rechtliche Freisetzung des Individuums und die Schaffung eines liberalen Wirtschaftsrechtes als Grundlage einer industriellen Marktwirtschaft zur Folge. Zum anderen führten diese Reformen zur Auflösung der überkommenen agrarisch-ständischen Gesellschaftsordnung.

Exemplarisch seien drei besonders wichtige Gesetze aus den preußischen Reformen genannt, die den rechtlichen Weg für die Entfaltung der Industriegesellschaft in Preußen ebneten<sup>13</sup>: Das so genannte *Oktoberedikt* vom 9.10.1807 (*Edikt<sup>14</sup> den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Land-Bewohner betreffend*) beseitigte die Standesschranken für die Berufsausübung und ermöglichte den freien Grundstücksverkehr. Das zweite wichtige Gesetz ist die *Kabinettsorder betreffend die Aufhebung der Erb-Unterthänigkeit auf sämtlichen preußischen Domainen* vom 28.10.1807. Mit ihr wurde die Erbuntertänigkeit der preußischen Bauern aufgehoben. Schließlich wurde mit dem *Edikt über die Einführung einer allgemeinen Gewerbe-Steuer* vom 28.10.1810 die *Gewerbefreiheit* in Preußen eingeführt.

<sup>12</sup> Siehe oben Kap. III.4.

<sup>13</sup> Die Texte dieser Gesetze kann man nachlesen bei Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Band 1, 3., neubearbeitete und vermehrte Auflage, Stuttgart u.a. 1978, 41 ff. Eine erläuternde Darstellung zu den preußischen Reformen wie überhaupt zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1789 bis zum Ende der Weimarer Republik findet sich in Hubers empfehlenswerter Verfassungsgeschichte: Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1989*, acht Bde., versch. Auflagen, Stuttgart u.a. 1957 ff., zu den preußischen Reformen Bd. 1, 2. verbesserte Auflage, Stuttgart u.a. 1990, insbes. 183 ff.

<sup>14</sup> Ein Edikt (von lat. edictio) ist eine (obrigkeitliche) Bekanntmachung oder Anordnung.

Mit den Gesetzen entsprach die (Wirtschafts-) Politik Preußens im Bereich der Wirtschaft durchaus dem modernen Prinzip der rechtlichen Freiheit und Gleichheit des Individuums im Sinne des neuzeitlichen Liberalismus der Französischen Revolution. Damit waren in Preußen die ersten Schritte der Abwendung vom absolutistisch-feudalen Staat vollzogen: Die bisherigen Gutsuntertanen wurden zu Staatsuntertanen; der Staat stand als nunmehr einzige Obrigkeit in einem unmittelbaren Rechtsverhältnis zu allen seinen Bewohnern; die Ausübung eines Gewerbes wurde allein an die Lösung eines Gewerbescheines gebunden, die Macht der Zünfte<sup>15</sup> wurde durch Aufhebung ihrer gewerblichen Vorrechte und des Zunftzwangs gebrochen.

Im Hinblick auf die Sozialpolitik ist in den liberalen Reformen und dem in ihnen zur Geltung kommenden Prinzip der gleichen Freiheit eine *entscheidende Zäsur* zu sehen: Nach den Reformen und mit der Freisetzung des Individuums konnte staatliches Handeln zur Steuerung gesellschaftlicher, insbesondere wirtschaftlicher Verhältnisse *nicht mehr* ein Handeln im Sinne des alten bevormundenden Wohlfahrtsstaates<sup>16</sup> sein, auch wenn in der staatlichen Verwaltung die alten absolutistischen Traditionen zunächst noch einige Zeit fortlebten. Entscheidend ist, dass sich vom grundlegenden Prinzip der liberalen Freiheit und Gleichheit her der Staat nunmehr einer Gesellschaft rechtlich und wirtschaftlich freier Bürger gegenüberstellte. Die rechtlich und wirtschaftlich freien Bürger waren allerdings bis zur Parlamentarisierung des politischen Systems und der Konstitution der Weimarer Republik (1918/19), noch keineswegs politisch frei.

Nicht nur in Preußen, sondern auch in den anderen deutschen Staaten wurde im Verlauf des 19. Jahrhunderts eine liberale Wirtschaftsgesetzgebung verfolgt. So konnte sich die industrielle Marktwirtschaft in Deutschland allmählich entfalten. Es begannen umfassende wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandlungsprozesse,

---

<sup>15</sup> Zu den Zünften siehe bereits Fußnote 3.

<sup>16</sup> Siehe zum Wohlfahrtsstaat der „guten Policy“ Kap. III.4.

geprägt etwa durch den Rückgang des Anteils der in der Landwirtschaft Tätigen und die Zunahme der Industriearbeiterschaft, durch die mit beiden Prozessen eng zusammenhängende Landflucht und das entsprechende rasche Anwachsen der Städte, durch den Ausbau des Transportwesens, insbesondere des Eisenbahnverkehrs usw.<sup>17</sup>

## 2. Die soziale Frage

Die durch die rechtliche und wirtschaftliche Freiheit der Individuen ausgelösten gesellschaftlichen Veränderungsprozesse gingen nicht nur mit dem Aufstieg der industriellen Produktion und der monetär gesteuerten Marktwirtschaft einher. Vielmehr ergaben sich aus ihnen – als unbeabsichtigte Folge – zahlreiche *soziale Probleme* sowohl auf dem Land als auch in den rasch anwachsenden Städten. Diese negativen gesellschaftlichen Konsequenzen der liberalen Reformen wurden schon bald – auch von den liberalen Reformern selbst – als gesellschaftliche Übel erkannt. Man fasste sie seit etwa den 1840er Jahren unter dem Begriff der *sozialen Frage* zusammen. Die soziale Frage war die Chiffre für die materielle und ideelle Not weiter Bevölkerungsschichten. Diese Not bedrohte die neugewonnene rechtliche Freiheit der Menschen und erzeugte eine erhebliche gesellschaftliche Ungleichheit, ließ damit aber auch eine Gefährdung der politischen Ordnung (etwa durch Aufstände oder Revolution) befürchten.

---

<sup>17</sup> Für einen Überblick über die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung im Deutschland des 19. Jahrhunderts siehe beispielsweise die umfassende Darstellung bei Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2 und Bd. 3.

### ***Exkurs A: Die Entdeckung der Gesellschaft und das Wort „sozial“ im Deutschen***

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungsprozesse ließen bald erkennen, dass eine aus dem freien Handeln freier Individuen resultierende Gesellschaft ihren eigenen Entwicklungsbewegungen und Gesetzmäßigkeiten folgte und dass diese Gesellschaft (wenn auch weitgehend unbeabsichtigtes) Resultat menschlicher Entscheidungen war. Diese Einsicht führte dazu, dass die *Gesellschaft als eigenständige Wirklichkeit* den Menschen allmählich bewusst wurde. Dieser *Entdeckung der Gesellschaft* entspricht der Umstand, dass seit den 1830er Jahren das vorher kaum gebräuchliche Wort „sozial“ in der deutschen Sprache eine breitere Verwendung fand und sich erste *Ansätze einer Sozialwissenschaft* etablierten. So kann man mit dem Soziologen Leopold von Wiese (1876-1969) davon sprechen, dass mit der liberalen Gesetzgebung in Deutschland nicht nur das liberale, sondern in einem weiteren Sinne auch das „soziale Zeitalter“ anbrach<sup>18</sup>.

### **3. Formen der sozialen Frage im 19. Jahrhundert: Pauperismus und Arbeiterfrage**

Man unterscheidet zwei Formen der sozialen Frage im Deutschland des 19. Jahrhunderts, nämlich den *Pauperismus* und die *Arbeiterfrage*.

- Der *Pauperismus* (von lat. pauper = arm, unbemittelt) bezeichnet die Armut breiterer Bevölkerungsmassen. Sie ergab sich einerseits aus dem Umstand, dass durch die liberalen Reformen nicht

---

<sup>18</sup> Leopold von Wiese, *Der Liberalismus in Vergangenheit und Zukunft*, Berlin 1917, 115.



nur die Schollengebundenheit der Landbevölkerung, sondern auch der damit verbundene soziale Schutz entfallen war, den die Gutsherren gegenüber den von ihnen Abhängigen gewährleistet hatten. Die ehemaligen Gutsuntertanen waren nun wirtschaftlich auf ihre eigene Kraft gestellt und dem Wettbewerb um Arbeitsplätze ausgesetzt. Arbeitsplätze standen jedoch infolge wirtschaftlicher Wandlungsprozesse auf dem Land (z.B. infolge der zunehmenden Mechanisierung der Landwirtschaft) nicht hinreichend zur Verfügung. So breitete sich in den ländlichen Regionen Armut aus, die viele Betroffene in die Städte abwandern ließ, wo sie auf Arbeit in der städtischen Industrie hofften. Doch auch die aufstrebende Industrie konnte die notwendigen Arbeitsplätze zunächst nicht in hinreichender Zahl zur Verfügung stellen. Außerdem führte die Gewerbefreiheit zu einer *Handwerkskrise*, da die Zünfte das Handwerk nicht mehr regulierten. Bald gab es nicht nur zu viele Handwerker, sondern zugleich verschärfte sich auch die Konkurrenz durch die industrielle Produktion. Dies hatte eine Verelendung vieler Beschäftigter in den traditionellen Handwerkszweigen zur Folge. Der *Pauperismus* war ein *Übergangsphänomen* in der Umbruchphase zwischen dem ausgehenden 18. und dem beginnenden 19. Jahrhundert, das zwar durch die liberalen Reformen mitverursacht worden war. Seiner Struktur nach aber stellte er noch keine industrielle Armut dar.<sup>19</sup> Durch Produktivitätszuwachs in Landwirtschaft und Industrie, ein erhöhtes Angebot an Arbeitsplätzen, die Verbesserung von Transportmöglichkeiten und die Schaffung größerer Märkte wurde der Pauperismus um die Mitte des 19. Jahrhunderts überwunden.

- Seit etwa 1830 entwickelte sich in Deutschland neben dem Pauperismus die *Arbeiterfrage* als ein spezifisch *industriewirtschaftliches Phänomen* des 19. Jahrhunderts. Unter Arbeiterfrage versteht man die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderung der schnell wachsenden Schicht rechtlich freier Menschen, die wegen ihrer Eigentums- und Besitzlosigkeit da-

---

<sup>19</sup> Siehe dazu Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1991, 19, 46.

rauf angewiesen waren, zur Sicherung ihres Lebensunterhalts ihre Arbeitskraft einem Arbeitgeber zu verkaufen. Diese Schicht lebte vielfach unter menschenunwürdigen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen am Rande des physischen Existenzminimums, war gesellschaftlich nicht akzeptiert und politisch ohnmächtig.<sup>20</sup> Die Arbeiterfrage ist unter der Perspektive der Eigentumslosigkeit der Arbeiterschaft einerseits, dem Kapital- und Produktionsmittelbesitz der Unternehmer und der damit verbundenen Gestaltungsmacht über die Arbeitsbedingungen andererseits auch Ausdruck des *Spannungsverhältnisses zwischen Arbeit und Kapital*.

Die Problematik der Arbeiterfrage ergab sich also im Wesentlichen aus der Eigentumslosigkeit der Arbeiter einerseits, ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Freiheit andererseits. Diese Kombination machte es für die nichtbesitzende Bevölkerung notwendig, zur Sicherung ihrer Existenz ihre Arbeitskraft gegen Lohn einem Arbeitgeber zu verkaufen – was insbesondere voraussetzte, dass man körperlich im Stande war, zu arbeiten, dass man also gesund war. Dementsprechend war die Existenz der Arbeiter insbesondere durch die *typischen Risiken Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Altersschwäche, Witwen- oder Waisenschaft* bedroht. Diese Risiken waren auf Grund der Arbeitsorganisation, Arbeitssituation und der Lohnstruktur in der noch jungen Industrie besonders groß. So ergaben sich in der Frühphase der liberalen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland namentlich folgende *Misstände für die Arbeitnehmer*:

- Die *wöchentliche Arbeitszeit* war im Vergleich zu heute außerordentlich hoch. Noch zwischen 1860 und 1870 betrug sie 78, zwischen 1885 und 1890 72 und zwischen 1900 und 1905 noch 60 Stunden.
- Es gab noch *keinen Familienlohn*, das heißt: das Arbeitseinkommen eines männlichen Arbeiters reichte zumeist nicht zum

---

<sup>20</sup> Diese Begriffsbestimmung lehnt sich an entsprechenden Überlegungen im Buch von Heinz Lampert / Jörg Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, 6. Auflage, Berlin u.a. 1998, 14, an. Zu den folgenden Ausführungen über die Misstände für Arbeitnehmer siehe ebenda, 20 f.

Unterhalt einer Familie aus, weshalb auch Frauen und Kinder unter dem Zwang standen, ihre Arbeitskraft anzubieten. Auch wenn Frauen- und Kinderarbeit keine Neuerungen des Industrialismus waren, so zeitigten sie in ihm doch neue und gravierende Resultate: erstens mussten Frauen und Mütter faktisch zusätzlich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Hausfrau und Mutter der Erwerbsarbeit außerhalb des Hauses nachgehen; zweitens arbeiteten Kinder nicht mehr wie früher im Schutze ihrer Eltern, sondern unter Anleitung fremder Personen, mussten sich der strengen Disziplin der Abläufe des Fabrikationsprozesses unterwerfen und auch für sie galten lange Arbeitszeiten. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts begannen Kinder gewöhnlich im achten oder neunten Lebensjahr mit der Arbeit, und zwar nicht nur in den Fabriken, sondern auch etwa im Bergbau. Dass unter solchen Umständen kaum Zeit für eine schulische Bildung blieb, liegt ebenso auf der Hand wie die Tatsache, dass die arbeitenden Kinder vielfach gesundheitliche Schäden davontrugen.

- Die auf Grund fehlender rechtlicher Regelungen und des unternehmerischen Kapital- und Liquiditätsmangels herrschenden Arbeitsbedingungen in den Fabriken – schlechte Licht- und Luftverhältnisse, Lärm, unzureichende sanitäre Bedingungen, mangelnde Gesundheits- und Unfallschutzvorrichtungen – führten zu *hohen gesundheitlichen Risiken der Industriearbeit*. Zudem waren die Arbeiter in den Fabriken oft einer bevormundenden Behandlung ihrer Vorgesetzten ausgesetzt, die ihnen sogar in Bezug auf ihre private Lebensführung Vorschriften machten.
- *Fehlende Kündigungsfristen* ermöglichten eine jederzeitige Auflösung der Arbeitsverträge, weshalb Arbeitnehmer mit einer elementaren existenziellen Unsicherheit konfrontiert waren.
- Die Situation der Arbeiter wurde verschärft durch ein großes Angebot an Arbeitskraft bei gleichzeitig mangelndem Arbeitsplatzangebot, sodass die Löhne lange Zeit sehr niedrig gehalten werden konnten. So waren die meisten Arbeitseinkommen zunächst überwiegend Existenzminimumlöhne. Während die Brut-

toreallöhne in Industrie und Landwirtschaft von den 1820er Jahren bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts zurückgingen, stiegen sie seither wieder an und führten zu einer *Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen*.

#### **4. Die gesellschaftliche Situation der Industriearbeiterschaft**

Die skizzierten Missstände zogen weitere Konsequenzen für die gesellschaftliche Situation der Industriearbeiterschaft nach sich, von denen drei hervorzuheben sind:

- Die industrielle Wirtschaftsweise zeitigte für die Arbeiterschaft eine weit gehende *Auflösung der überkommenen Familienstrukturen*. Die Familie, die in der bäuerlich-handwerklich geprägten vorindustriellen Welt eine solidarische Lebens- und zugleich eine an einen Ort gebundene Wirtschaftsgemeinschaft war, wurde durch das Fabrikssystem lokal und beruflich auseinander gerissen. Der Lebensrhythmus der Menschen musste sich dem Arbeitsrhythmus der Fabrik anpassen, Wohnort und Arbeitsort wurden räumlich getrennt, die Familienmitglieder arbeiteten oft an unterschiedlichen Orten und die Fabrik­tätigkeit selbst war in der Regel eintönig und hart. Diese Umstände und die damit einhergehenden Ansprüche an die eigene Lebensführung wurden von vielen Arbeitern als soziale Entwurzelung erlebt.
- Der Aufbruch der Menschen in die Städte, die schlechte materielle Lage der Arbeiter und das Wachstum der Bevölkerung erzeugten *Wohnungsnot und Wohnungselend* in den Städten. Sie drückte sich in der Überbelegung der Wohnräume und in mangelhafter hygienischer Ausstattung der Wohnungen aus. Das Wohnen in solchen Wohnungen war vielfach gesundheitsschädlich.
- Die Arbeiterschaft wurde von den bürgerlichen Schichten zu­meist als eine *minderwertige gesellschaftliche Klasse* betrachtet und behandelt, welche die bürgerliche Welt bedrohe. Man ent-

hielt der Arbeiterschaft daher eine angemessene politische Gleichberechtigung lange vor, etwa durch das die Arbeiterschaft politisch benachteiligende Dreiklassenwahlrecht in Preußen<sup>21</sup> oder durch das Verbot des Zusammenschlusses von Arbeitern (in Gewerkschaften) zum Zwecke ihrer Interessenvertretung (*Koalitionsverbot*). Gerade letzteres erschwerte es bis zur Einführung der *Koalitionsfreiheit*<sup>22</sup> den Arbeitern lange Zeit, ihre wirtschaftlichen und sozialen Interessen gemeinsam gegenüber den Arbeitgebern wahrzunehmen. So waren *gesellschaftliche und politische Ungleichheit* ineinander verwoben und gerade dieser Umstand offenbarte, dass die soziale Frage zugleich einen „Sprengsatz“ für die politische Ordnung darstellen konnte. Paradoxerweise hatten also die liberalen Reformen, die dem Prinzip der allgemeinen, für alle Bürger gleichen rechtlichen und wirtschaftlichen Freiheit folgten, gesellschaftliche Ungleichheit und Unfreiheit für die von der Lohnarbeit Abhängigen zur Folge.<sup>23</sup>

Nachdem der Pauperismus überwunden war, galt die soziale Frage bis in das 20. Jahrhundert hinein als mit der Arbeiterfrage weitgehend identisch. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts wurde jedoch zunehmend erkennbar, dass diese weit gehende Gleichsetzung von sozialer Frage und Arbeiterfrage das Problem verengte. Zum einen nämlich *entschärfte sich die Problemlage der Arbeiterschaft seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts* allmählich, zum anderen aber bildeten sich im Laufe der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung *neue soziale Problemfelder und Problemlagen* heraus. Das Verständnis der sozialen Frage lediglich als Arbeiterfrage war daher zunehmend unangemessen.

---

21 In Preußen zwischen 1849-1918 geltendes indirektes Wahlverfahren mit drei verschieden großen, nach der Höhe der Steuern eingeteilten Klassen der Wähler, von denen jede Wählerklasse über Wahlmänner die gleiche Zahl von Abgeordneten wählte. Dies benachteiligte die einkommensschwachen Gruppen, die zahlenmäßig zwar vergleichsweise groß waren, aber durch die Wahlklassenteilung relativ weniger politisches Gewicht hatten als die Gruppen mit höheren Einkommen.

22 Koalitionsfreiheit ist das Recht der Arbeitnehmer (aber auch der Arbeitgeber), sich zu Berufsverbänden (d.h. bei Arbeitnehmern: zu Gewerkschaften) zusammenzuschließen, um ihre Interessen gemeinsam wahrzunehmen. „Koalition“ (aus dem Lateinischen) bedeutet allgemein „Zusammenschluss“ oder „Bündnis“. Siehe zur Koalitionsfreiheit den Anhang B.

23 Siehe dazu ausführlicher weiter unten Kap. V.6. und IX.1.

Die allmähliche Verbesserung der sozialen Lage der Arbeiterschaft im 19. Jahrhundert war im Wesentlichen zwei Entwicklungen geschuldet:

- Erstens dem *wirtschaftlichen Wachstum* der Industrielandschaft und der dadurch gegebenen Vergrößerung der Kapitalmengen. Dies ermöglichte den Einsatz von Kapital für eine Erhöhung der Sicherheit am Arbeitsplatz und für die Verbesserung der finanziellen Lage der Arbeiterschaft.
- Zweitens aber der Durchsetzung von Maßnahmen einer *staatlichen Sozialpolitik*, die auf die Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft abzielte.

*Beide Entwicklungen waren vielfältig miteinander verflochten und führten erst im Zusammenspiel zum Erfolg.*

## **5. Die Entwicklung der Industrielandschaft und die Verbesserung der ökonomischen Situation**

Die allmähliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im 19. Jahrhundert erklärt sich vor allem aus einer erheblichen Leistungs- und Produktivitätssteigerung und dem damit einhergehenden Wachstum in der Industrielandschaft. Zu Beginn der industriellen Entwicklung in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts mangelte es den Unternehmen vielfach an Kapital. Aus diesem Grund war es kaum möglich, die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse zu Gunsten der Arbeiter wesentlich zu verbessern. Hinzu kam der Umstand, dass sich die Arbeitnehmer auf Grund *mangelnder Vertretung durch Parteien und Gewerkschaften bis in die Sechzigerjahre* hinein kaum machtvoll politisch artikulieren und so die Gesetzgebung zu ihren Gunsten beeinflussen konnten.

Erst seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vergrößerten sich die finanziellen Spielräume der Unternehmen. Dies ermöglichte

von ökonomischer Seite ein allmähliches (wenn auch immer wieder von konjunkturell bedingten Rückschritten begleitetes) Ansteigen der Löhne und eine Verbesserung der Arbeitssituation für einen großen Teil der Arbeiterschaft.

Die qualitative Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Arbeitnehmer im 19. Jahrhundert vollzog sich zunächst sehr langsam. Zugleich entstanden neue soziale Probleme durch das Bevölkerungswachstum, die Urbanisierung und die Zunahme des Anteils der in der Industrie beschäftigten Arbeitnehmer. Daher konnte man nicht alleine darauf setzen, dass sich die soziale Situation durch Wirtschaftswachstum allein verbessern würde. Vielmehr mussten politische und rechtliche Maßnahmen zur Entschärfung der sozialen Frage beitragen. Die aus diesem Problemhorizont sich stellenden Aufgaben wurden bald in Angriff genommen und brachten insbesondere:

- Die *Etablierung eines Wirtschaftsrechts bzw. Wirtschaftsverwaltungsrechts mit sozialen Komponenten und positiven sozialen Folgewirkungen*. Diese führten unter anderem zur *Durchsetzung von Sicherheitsstandards* in den Betrieben und zur *Einführung der Koalitionsfreiheit*, wobei letztere teilweise noch einschneidenden Beschränkungen unterlag.<sup>24</sup>
- Die im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zunehmende *Möglichkeit der Einwirkung von Parteien, die die Interessen der Arbeiter vertraten, auf die politische Willensbildung*.
- Die *Etablierung und Ausweitung der staatlichen Sozialpolitik*, die zu mannigfachen Verbesserungen der Situation der Arbeiter im Arbeitsleben sowie zur Absicherung gegen die verschiedenen existenziellen Risiken (insbes. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Altersschwäche, Witwen- oder Waisenschaft) und damit zur Reproduktion der Arbeitskraft wie zur allgemeinen Verbesserung der Lebenslage der Arbeiter führte.

---

<sup>24</sup> Siehe dazu auch Anhang B.

Letztlich haben die industrielle Produktionsweise und der Erfolg der Industriegesellschaft die *materiellen Grundlagen* dafür geschaffen, dass seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert die Massenarmut allmählich verschwand. Die Lage der Arbeitnehmer verbesserte sich, und im 20. Jahrhundert schließlich wurde ein vorher ungeahnter Wohlstand für den ganz überwiegenden Teil der Bevölkerung in der marktwirtschaftlichen Gesellschaft möglich. Dieser Erfolg ist aber keineswegs der Wirtschaftsentwicklung allein zuzuschreiben, sondern er stellte sich erst dadurch ein, dass der wirtschaftliche Prozess durch eine staatliche Sozialpolitik ergänzt, reguliert und zum Teil gesteuert wurde.

## **6. Die soziale Frage als gesellschaftliches Strukturproblem und die Durchsetzung staatlicher Sozialpolitik**

Der sozialen Frage war allein durch das Wachstum der Industrie deshalb nicht beizukommen, weil sie sich als ein *Strukturproblem der Gesellschaft* erwies, das ja vor allem von der Industriegesellschaft selbst erzeugt wurde. Mit dem Strukturproblem der Gesellschaft ist gemeint, dass die auf liberaler Freiheit gründende marktförmige Industriegesellschaft mannigfache wirtschaftliche *Sachzwänge, Abhängigkeiten und Risiken* erzeugte, die die Freiheit der Menschen bedrohten und sogar vernichten konnten und die von den betroffenen Individuen keineswegs aus eigener Kraft allein beseitigt werden konnten.

So stand man vor dem bereits erwähnten Paradox, dass aus der vom Staat etablierten rechtlichen und wirtschaftlichen Freiheit soziale und wirtschaftliche Unfreiheit und Ungleichheit entstanden. Das Problem war nun, wie jene Ideen, welche die Grundlage der liberalen Reformen gewesen waren – nämlich Freiheit und Gleichheit, Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und die Würde der Person –, auch unter den neuen Bedingungen der Industriegesellschaft dauerhaft für alle Bürger Wirklichkeit werden können: Wenn



das Prinzip des Staates seit den liberalen Reformen die Freiheit aller war, so musste der Staat zur Verwirklichung der Freiheit im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten seinen Teil beitragen, damit die Freiheit für alle, insbesondere auch für die Arbeiterschaft, Realität werden konnte. So wurde die *soziale Frage zum politischen Problem des Staates*.

Der *sozialpolitische Handlungsbedarf* war rasch offenkundig und er wurde bereits früh – beispielsweise vom preußischen Staatskanzler und Reformler Fürst Hardenberg (1750-1822) bereits 1817<sup>25</sup> – erkannt. Die Frage, welche der sozialen Probleme vordringlich zu lösen waren, war damit aber noch nicht beantwortet. Vielmehr musste zunächst politisch bestimmt werden, welche Probleme als besonders drängend anzusehen waren (Frage der *Problemlösungsdringlichkeit*). Sodann galt es, die Fähigkeiten des Staates zur Lösung der Probleme zu prüfen (Frage der *Problemlösungsfähigkeit*). Die Problemlösungsfähigkeit war keineswegs von vornherein gegeben, sondern musste zum größten Teil erst hergestellt werden, indem sich der Staat sozialpolitische Instrumente und Handlungsmöglichkeiten neu einrichtete. Es musste also über mögliche Institutionen und wirksame Maßnahmen nachgedacht werden, die der Staat auch finanzieren und organisieren konnte. Diese Suche nahm für manche sozialpolitischen Herausforderungen (wie etwa das Problem des Schutzes bei Arbeitslosigkeit) mehrere Jahrzehnte in Anspruch. Hatte man die Problemlösungsfähigkeit errungen oder stand eine solche in Aussicht, musste schließlich noch die politische *Lösungsbereitschaft* zu tatsächlichem Handeln des Staates hergestellt werden.

Von der Einsicht in die soziale Frage und der Erkenntnis der Vielfalt von Problemen bis zu einer tatsächlichen staatlichen Maßnahme, etwa in Form eines Gesetzes, war also ein langer Weg zurückzulegen. Prinzipiell kann man feststellen, dass die hier skizzierten *Phasen des sozialpolitischen Entscheidungsprozesses* (von der Fest-

---

<sup>25</sup> Siehe dazu den Runderlass des Staatskanzlers Hardenberg über die soziale Frage vom 5.9.1817, abgedruckt bei Huber (Hrsg.), Dokumente, Bd.1, 75-78.

stellung eines Handlungsbedarfs bis zur Durchsetzung und Durchführung konkreter staatlicher Maßnahmen) sich *auch heute noch* in der dargestellten Weise vollziehen.<sup>26</sup>

## 7. Sozialpolitik zwischen 1839 und 1871

Der erkennbare Handlungsbedarf, die Problemlösungsdringlichkeit und -fähigkeit ebenso wie die Problemlösungsbereitschaft war zunächst am größten im Bereich des *Arbeitnehmerschutzes*, insbesondere im Bereich der Kinderarbeit. So markiert ein Arbeiterschutzgesetz den *Beginn der sozialpolitischen Gesetzgebung in Deutschland*, nämlich das preußische *Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken* vom 9.3.1839. Das Regulativ verbot die regelmäßige Beschäftigung von Kindern unter neun Jahren in Fabriken, Berg-, Hütten- und Pochwerken, erlaubte eine Beschäftigung von Jugendlichen unter 16 Jahren nur nach Nachweis eines regelmäßigen dreijährigen Schulunterrichts, beschränkte die tägliche Arbeitszeit für Jugendliche unter 16 Jahren auf zehn Stunden und verbot für diese Jugendlichen die Sonn-, die Feiertags- sowie die Nachtarbeit.

### ***Exkurs B: Die sozialpolitische Notwendigkeit einer effektiven Wirtschafts- und Sozialverwaltung***

Dieses erste sozialpolitische Gesetz zeigt exemplarisch, wie schwierig eine tatsächliche Umsetzung sozialpolitischer Gesetzgebung in der Frühphase moderner Sozialpolitik war: Da das Gesetz keine Vollzugsorgane vorsah, gab es keine zureichende staatliche Kontrolle über die Einhaltung des Gesetzes. Zudem wirkten die Strafen bei Verletzung des Gesetzes kaum abschreckend. Ferner konnte das Gesetz nichts an dem Umstand

<sup>26</sup> Die hier gegebene Darstellung orientiert sich im wesentlichen an Lampert / Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, 142 ff.

ändern, dass Familien auf das Arbeitseinkommen ihrer Kinder angewiesen waren und Kinderarbeit daher billigten bzw. zu billigen genötigt waren. So blieben die de jure (d.h. vom Standpunkt des Rechts aus) klaren Bestimmungen des Regulativs de facto (d.h. tatsächlich) zunächst weitgehend wirkungslos. Hieran wird deutlich, dass eine *effektive staatliche Sozialpolitik auf eine funktionstüchtige staatliche Wirtschafts- und Sozialverwaltung angewiesen* ist. Diese bedürfen wiederum nicht nur eines ausgebildeten Personals, das vom Staat – also über Steuern – entlohnt werden muss, sondern zu ihrer rechtmäßigen Aufgabenerfüllung auch eigener verwaltungsrechtlicher Regelungen. Zu Beginn der modernen Sozialpolitik in Deutschland waren diese Bedingungen nur in sehr unzureichendem Maße vorhanden. Staatliche Wirtschafts- und Sozialbehörden mussten erst aufgebaut werden, was Jahre in Anspruch nahm. Im Bereich des Schutzes jugendlicher Arbeiter in Preußen etwa wurde eine gewisse Verbesserung der staatlichen Überwachung der Schutzbestimmungen erst durch ein Gesetz erreicht, durch welches das Regulativ von 1839 geändert wurde, das *Gesetz über Fabrikinspektoren* vom 16.5.1853, das zugleich den materiellen Schutz der Jugendlichen verbesserte.

Auch heute bedarf die Sozialpolitik einer wirksamen Organisation durch eine *effektive Wirtschafts- und Sozialverwaltung*. Ohne eine solche Verwaltung, die beschlossene Gesetze tatsächlich umsetzt und ausführt bzw. ihre Befolgung kontrolliert, bleiben sozialpolitische Gesetze unwirksam.<sup>27</sup>

Der rechtliche Schutz erwachsener gewerblicher Arbeiter war zunächst gering. Einige Regelungen – etwa eine vierzehntägige Kündigungsfrist – brachte hier die preußische *Allgemeine Gewerbe-*

<sup>27</sup> Zur Entwicklung der Sozialverwaltung im Deutschland des 19. Jahrhunderts siehe Hansjoachim Henning, Aufbau der Sozialverwaltung, in: Kurt G.A. Jeserich / Hans Pohl / Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart 1984, 275-310. Zur Sozialverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland ausführlich die Beiträge von Jochem Schmitt, Karl Heinz Schaefer und Hans-Jürgen von der Heide / Jörg-Detlef Kühne in: Jeserich / Pohl / von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987.

*ordnung* vom 17.1.1845. Der Lohnschutz begann in Preußen durch die *Notgewerbeordnung* vom 9.2.1849. Sie verbot, Fabrikarbeiter mit Waren anstatt mit Geldlöhnen zu entlohnen (Verbot des sog. Trucksystems). Nach Einschränkungen des Trucksystems 1849 und 1855 kam es 1861 im Königreich Sachsen zu dessen Verbot, ein Jahr später in Württemberg.

Die preußische Gewerbeordnung von 1845 markiert auch den *Beginn der modernen Pflichtversicherung* in Deutschland. Das Gesetz sah die Möglichkeit vor, dass alle an einem Ort beschäftigten Gesellen und Gehilfen durch lokale Statuten zum Beitritt in eine gewerbliche Unterstützungskasse verpflichtet werden konnten. Eine Ausweitung der Krankheitsvorsorge für Fabrikarbeiter in Preußen brachten die Gewerbeordnung vom 9.11.1849 und das *Gesetz betreffend die gewerblichen Unterstützungskassen* vom 3.4.1854. Die außerhalb des Handwerks und der Industrie Beschäftigten blieben jedoch nur unzureichend gegen Krankheitsfolgen gesichert.<sup>28</sup>

Die Gründung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1866 hatte durch Gesetz vom 1.11.1867 die Freizügigkeit zur Folge und ließ eine Vereinheitlichung des Gewerberechts in den Ländern des Bundes notwendig erscheinen. Am 21.6.1869 wurde die *Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund* erlassen. Mit diesem Gesetz wurde die Gewerbefreiheit im Bund weitgehend durchgesetzt. Darüber hinaus brachte es Regelungen zum Betriebs- und Gefahrenschutz, die die Gewerbetreibenden verpflichteten, die Arbeitsstätten gegen Gefahren für Leben und Gesundheit der Arbeiter zu sichern. Ferner führte die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes die – allerdings mit zahlreichen Einschränkungen versehene – Koalitionsfreiheit ein. Nach Gründung des Deutschen Reiches 1871 wurde die Gewerbeordnung Reichsrecht.

---

28 Nach Preußen trafen auch andere deutsche Staaten verschiedene Regelungen in bezug auf die Krankheitsvorsorge. Siehe dazu im einzelnen Johannes Frerich / Martin Frey, *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, 2. Auflage, München 1996, 58-60.

Das *Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege* verpflichtete in Verbindung mit dem die Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit nahezu uneingeschränkt gewährenden *Gesetz über die Aufnahme neu anziehender Personen* (beide vom 31.12.1842) die gemeindlichen Armenverbände in Preußen (Ortsarmenverbände) zu Leistungen der Armenpflege auch für Zugezogene vom Zeitpunkt des Zuzuges an. Die sich hieraus ergebende Überlastung der Gemeinden führte allerdings einige Jahre später zu Einschränkungen dieser Regelungen. Um zu hohe finanzielle Belastungen der Gemeinden durch die Armenfürsorge zu vermeiden, war das Armenrecht in Bayern, Sachsen und anderen Staaten vor allem durch Beschränkungen der Ansässigmachung geprägt.

Die skizzierten Gesetze und Maßnahmen zeigen, wie sich bereits in der frühen Entwicklungsphase *noch heute prägende Besonderheiten der deutschen Sozialpolitik* herausbildeten. Die zentralen Felder der damaligen Sozialpolitik sind bis in die Gegenwart bedeutsam, nämlich der Arbeit(nehm)erschutz, die Sozialversicherung und die Armenpflege (letztere hieß später Sozialfürsorge und seit 1961 Sozialhilfe).

## **8. Sozialpolitik zwischen 1871 und 1918**

Die Sozialpolitik des Deutschen Kaiserreiches ist nicht nur geprägt durch das Jahrhundertwerk der Einführung der drei so genannten *klassischen Säulen der deutschen Sozialversicherung* (*Krankenversicherung, Unfallversicherung, Invaliditäts- und Altersversicherung*) unter Reichskanzler Otto von Bismarck, sondern insbesondere auch durch Fortschritte in der rechtlichen Regelung der Arbeitsbeziehungen sowie durch zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes.

Das unter Bismarck etablierte System der Sozialversicherung orientierte sich im Wesentlichen an *fünf Ordnungsprinzipien*. Trotz zahl-

reicher Wandlungen prägten diese Prinzipien seither und bis zum heutigen Tage das deutsche Sozialversicherungssystem.<sup>29</sup> Es sind dies: Das *Prinzip der Versicherung*, nach dem die Beiträge von den Versicherten und den Arbeitgebern eingefordert und Anspruchsrechte auf Leistungen begründet werden; das *Prinzip des Zwangs*, das eine gesetzlich geregelte Versicherungspflicht von Arbeitnehmern vorsieht und zugleich mit dem *Prinzip der Selbstverwaltung* der Versicherungsträger gekoppelt ist; das *Prinzip*, dass Sozialleistungen nach Maßgabe *rechtlich geregelter Anspruchsvoraussetzungen* bemessen werden, und schließlich das *Prinzip der organisatorischen Vielfalt*.

Entsprechend der Tatsache, dass man die soziale Frage vor allem als Arbeiterfrage auffasste, waren die neuen reichseinheitlichen Versicherungen zunächst Arbeiterversicherungen. Schon bald aber wurden entsprechende Regelungen auch für die zunehmend größer werdende Gruppe der Angestellten sowie für andere Arbeitnehmergruppen getroffen: Dies zeigt, dass sich die soziale Frage inzwischen von einer reinen Arbeiterfrage zur Arbeitnehmerfrage wandelte.

Als erste Versicherung wurde mit dem *Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter* vom 15.6.1883 eine reichseinheitliche Krankenversicherung für Arbeiter eingerichtet. In der organisatorischen Ausgestaltung der Krankenversicherung konnte man an das bereits bestehende, historisch gewachsene dezentrale System von Orts-, Betriebs-, Bau-, Innungs-, Knappschafts- und Hilfskassen anknüpfen, dem man zusätzlich die neu eingerichteten Gemeindekrankenkassen zufügte. Alle Kassen waren als *genossenschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts* mit eigenem Satzungsrecht organisiert. Sie waren organisatorisch, finanziell sowie in der Wahrnehmung ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben voneinander und auch vom Staat weitgehend unabhängig. Die Unabhängigkeit vom Staat manifestierte sich nicht

---

<sup>29</sup> Siehe dazu Volker Hentschel, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980)*. Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main 1983, 12 f.

zuletzt darin, dass die Finanzen der Kassen nicht etwa Bestandteil des Staatshaushaltes waren – ein bis heute wichtiger Aspekt der Selbstverwaltung im sozialen Versicherungssystem Deutschlands. Die Versicherungsbeiträge des Arbeitnehmers wurden zu zwei Dritteln vom Versicherten, zu einem Drittel von seinem Arbeitgeber aufgebracht. Die Versicherungsleistungen umfassten vor allem die freie ärztliche Behandlung und eine unentgeltliche Arzneimittelversorgung, eine Krankengeldzahlung vom dritten Tag der Erkrankung an in einer Höhe von mindestens 50 % des beitragspflichtigen Lohnes sowie Unterstützungszahlungen für Wöchnerinnen. Die Einbeziehung von Familienangehörigen des Versicherten in den Versicherungsschutz konnte von den Krankenkassen per Statut ermöglicht werden.

Mit dem *Unfallversicherungsgesetz* vom 6.7.1884 wurde eine Versicherungspflicht für Arbeiter und Angestellte besonders gefährlicher Betriebe mit weniger als 2000 Reichsmark Jahreseinkommen eingeführt. Die Kosten der Leistungen wurden von den Unternehmern getragen; Träger der Unfallversicherung waren die neu gegründeten *Berufsgenossenschaften*, gegen die sich auch die Entschädigungsansprüche im Versicherungsfall richteten. Die Berufsgenossenschaften waren Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts. Die Versicherungsleistungen bestanden in Entschädigungen für die betroffenen Arbeitnehmer oder im Todesfall für deren Angehörige, und zwar im Falle von Betriebsunfällen, die eine Minderung der Erwerbsfähigkeit oder den Tod zur Folge hatten. Die Leistungen umfassten die Kosten des Heilverfahrens vom Beginn der 14. Woche nach dem Eintritt des Unfalls. Im Todesfall erhielten die Hinterbliebenen einen Beitrag für Beerdigungskosten. Nach Ablauf der gesetzlichen Krankenfürsorge erhielten der betroffene Arbeitnehmer bzw. die Hinterbliebenen eine Rente, die zwei Drittel des Arbeitsentgelts nicht überschreiten durfte. Eine wichtige vom Unfallversicherungsgesetz eingeführte rechtliche Neuerung bestand darin, dass für den Versicherungsfall das *Verursacherprinzip (Verschuldenshaftung)* ausgeklammert wurde: Die Entschädigung war unabhängig von der Frage zu zahlen, ob dem

Arbeitnehmer oder dem Arbeitgeber Schuld und Verantwortung am Unfall zukamen. Die Berufsgenossenschaften hatten die Befugnis, den Arbeitsschutz durch *Unfallverhütungsvorschriften* zu verbessern.

Das *Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* vom 22.7.1889 führte für Arbeiter in Industrie, Handwerk und Landwirtschaft ab dem 16. Lebensjahr und mit einem Jahresverdienst von bis zu 2000 Reichsmark eine Versicherungspflicht ein. Daneben bestanden bestimmte Möglichkeiten der freiwilligen Versicherung für Selbstständige sowie der Weiterversicherung nach Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Tätigkeit. Träger der Invalidenrente waren *Landesversicherungsanstalten*, die den Charakter einer *Mischverwaltung* hatten, d.h. einer Verwaltung, in der sich Elemente der Selbstverwaltung wie der staatlichen Hoheitsverwaltung fanden. Dass der Staat einen Einfluss in der Verwaltung der Invaliden- und Rentenversicherung hatte, war darauf zurückzuführen, dass die Finanzierung der Leistungen nicht allein von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen wurde. Neben deren anteiligen Beiträgen (jeweils die Hälfte), die bei 1,7% des Arbeitsverdienstes lagen, zahlte das Reich einen steuerfinanzierten Zuschuss von 50 RM pro Rente jährlich. Der Anspruch auf Invalidenrente trat ein, wenn ein Versicherter erwerbsunfähig wurde und mindestens fünf Beitragsjahre aufweisen konnte, der Anspruch auf Altersrente trat ein, wenn der Versicherte das 70. Lebensjahr vollendete und wenigstens 30 Beitragsjahre nachwies. Verstarb der Versicherte vorher, wurde seinen Hinterbliebenen in bestimmten Fällen eine Beitragsrückerstattung gewährt, während eine Witwen- oder Waisenrente nicht gezahlt wurde.

Das trotz z.T. erheblicher politischer Widerstände eingeführte Sozialversicherungssystem des Kaiserreichs<sup>30</sup> war im internationalen Vergleich vorbildlich und führte zu einer deutlichen Verbesserung der Lebensverhältnisse und des sozialen Status der Ver-

---

30 Zur Entstehungsgeschichte der Sozialversicherungsgesetzgebung und zu deren Beurteilung siehe Gerhard A. Ritter, *Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Opladen 1998, 27-52; zum internationalen Vergleich siehe ders., *Der Sozialstaat*, 61 ff., 87 ff.



sicherten. Namentlich die Krankenversicherung war populär, weil das Krankengeld in gewissem Umfang effektiv gegen existenzielle Not im Krankheitsfalle schützte. Andererseits gab es zahlreiche Mängel der Sozialversicherung, die bereits von den Zeitgenossen kritisiert wurden. So galt etwa das Renteneintrittsalter von 70 Jahren angesichts der durchschnittlichen Lebenserwartung als zu hoch. Die überwiegend geringen Leistungen sicherten das Existenzminimum oft nur sehr unzureichend; die Renten beispielsweise, die im Durchschnitt 200 RM jährlich und damit etwa ein Sechstel des durchschnittlichen Arbeitsverdienstes eines Industriearbeiters betragen, reichten allein kaum zum Leben aus und mussten durch eigene kleinere Arbeiten, familiäre Unterstützung oder Armenhilfe ergänzt werden. Ferner war der Kreis der Versicherten zunächst recht klein, nahm aber seit Einführung der Gesetze insbesondere infolge von Gesetzesänderungen – von besonderen Entwicklungen bei den Altersrenten abgesehen – ebenso stetig zu, wie sich die Versicherungsleistungen ausweiteten und verbesserten.<sup>31</sup>

Die Einführung des sozialen Versicherungssystems erleichterte die im Kaiserreich gezielt verfolgte *Verbesserung der Volksgesundheit* durch verschiedene gesundheitspolitische Maßnahmen. Neben dem Staat und den freien Wohlfahrtsverbänden<sup>32</sup> waren in erster Linie die Kommunen Träger der *Gesundheitspolitik*. Schon vor dem Ersten Weltkrieg hatten Kommunen Gesundheitsämter eingerichtet und Stadtärzte angestellt – Maßnahmen, die vor allem auch aus der sich verbreitenden Einsicht ergaben, dass die Sorge für die Gesundheit der Bevölkerung (insbesondere der armen Schichten und der Arbeiterschaft) eine öffentliche Aufgabe sei. So verbesserte sich die gesundheitliche Versorgung immer breiterer Kreise der Gesellschaft durch den Ausbau der Mütter- und Säuglingsfürsorge, durch zunehmende ärztliche Betreuung von Schulkindern, Einrichtung von Schulspeisungen für bedürftige Kinder, Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten und Alkoholismus, Fortschritte in der Betreuung Körperbehinderter und psychisch Kranker. Beispielhaft sei

<sup>31</sup> Einzelheiten dazu bei Frerich / Frey, *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 1, 108 f.

<sup>32</sup> Zu den freien Wohlfahrtsverbänden siehe den Exkurs G.

auf die Bekämpfung der Tuberkulose (Tbc) hingewiesen, welche am Ende des 19. Jahrhunderts die bei weitem bedeutendste Ursache von Invalidität jüngerer Erwerbstätiger war. Den Kampf gegen diese Krankheit machte sich besonders die Invalidenversicherung zur Aufgabe und die verschiedenen Maßnahmen führten dazu, dass die Zahl der durch Tbc verursachten Sterbefälle zwischen 1876 und 1910 um etwa die Hälfte reduziert werden konnte.<sup>33</sup>

Neben der Einführung des Sozialversicherungssystems standen in der Sozialpolitik des Kaiserreiches vor allem Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes und der Arbeitsbeziehungen (d.h. der Beziehungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen) im Vordergrund. Wichtig waren hierbei Novellierungen der Gewerbeordnung 1891 und 1900. Die Änderung des Jahres 1891 brachte unter anderem eine Erweiterung der Befugnisse der Gewerbeaufsichtsbeamten und die Ausweitung der staatlichen Fabrikaufsicht zur *Gewerbeaufsicht*, eine 24-stündige *Sonntagsruhe für die Industrie*, ein *Beschäftigungsverbot für schulpflichtige Kinder*, den 10-Stunden-Arbeitstag für jugendliche Arbeiter und den elfstündigen Arbeitstag für Frauen, das *Nachtarbeitsverbot für Jugendliche und Frauen* sowie die Schaffung der Möglichkeit, in Fabrikbetrieben durch die Bildung von Arbeiterausschüssen eine gewisse Mitsprache der Arbeitnehmer zu erreichen, indem die Ausschüsse bei der Festsetzung von Arbeitsbedingungen gehört werden sollten.

1911 brachte die *Reichsversicherungsordnung* eine Zusammenfassung der einzelnen Versicherungsgesetze in einem Gesetzeswerk und im selben Jahr wurde die *Sozialversicherung für Angestellte* geschaffen, mit der Angestellte mit einem Jahresgehalt zwischen 2000 und 5000 RM pflichtversichert wurden. Versicherungsleistungen standen dem Versicherten bei Berufsunfähigkeit, Alter sowie Witwen- und Waisenschaft zu.

---

<sup>33</sup> Zum Vorstehenden siehe Ritter, *Der Sozialstaat*, 96 f.

Der Erste Weltkrieg brachte zahlreiche sozialpolitische Fortschritte. Von besonderer Bedeutung war dabei das *Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst* vom 5.12.1916. Dieses Gesetz sah – kriegsbedingt – eine Hilfdienstpflicht für Männer vom 17. bis zum 60. Lebensjahr vor und brachte eine wichtige gesetzliche Ausgestaltung der Betriebsverfassung im Sinne sozialpolitischer Ziele (Mitbestimmung), indem für alle Hilfsdienstbetriebe mit wenigstens 50 Beschäftigten die Einrichtung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen verpflichtend wurde. Diese Ausschüsse hatten für gutes Einvernehmen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu sorgen und betriebsbezogene Interessen der Arbeitnehmer gegenüber dem Unternehmer vorzutragen. Ferner brachte das Hilfsdienstgesetz eine wichtige Ausgestaltung des Arbeitsvertragsrechts. Dies bedeutete vor allen Dingen eine bessere politische Anerkennung der Interessenorganisationen der Arbeitgeber und vor allem auch der Arbeitnehmer. Die Arbeitnehmerorganisationen – also die Gewerkschaften – hatten während des Kaiserreiches eine stürmische Entwicklung vollzogen und bis dahin nur sehr zögerlich die politische Anerkennung des Staates gefunden.<sup>34</sup>

Eine endgültige Anerkennung der Gewerkschaften als vollwertige Arbeitsmarktpartei wurde durch die Gründung der *Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer* (ZAG) am 15.11.1918 – wenige Tage nach dem Waffenstillstand von Compiègne – ermöglicht. Die ZAG war zwar keine staatlich initiierte Einrichtung, hatte aber gleichwohl für die staatliche Sozialpolitik erhebliche Bedeutung. Die ZAG war eine Organisation der deutschen Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften mit dem Ziel, die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Nachkriegszeit in Fortsetzung der während des Krieges begonnenen Zusammenarbeit möglichst einvernehmlich zu lösen.<sup>35</sup> Im Rahmen der ZAG fanden sich die Arbeitgeber bereit, die Gewerkschaften als Vertreter der Arbeitnehmer sowie das unbeschränkte

---

<sup>34</sup> Zur Geschichte der Gewerkschaften in Deutschland siehe den Anhang C.

<sup>35</sup> Erheblichen Anteil am Zustandekommen der ZAG hatten der Industrielle Hugo Stinnes und der Gewerkschaftsführer Karl Legien, weshalb die Vereinbarung über die Gründung der ZAG auch als *Stinnes-Legien-Abkommen* bezeichnet wird. 1924 wurde die ZAG von den Gewerkschaften formell aufgekündigt.

Koalitionsrecht anzuerkennen, den Gewerkschaften ein Mitspracherecht bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen einzuräumen, und den *Achtstundentag als Normalarbeitstag* festzulegen. Ferner wurden etwa Vereinbarungen zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten und zur paritätischen Verwaltung der Arbeitsvermittlung getroffen (paritätisch bedeutet gleichberechtigt, gleichgestellt). Die Einigung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden begründete mithin die *Tarifautonomie*<sup>36</sup> in Deutschland. Aus staatspolitischer Perspektive trug die ZAG im Übrigen wesentlich zur Beruhigung in der revolutionären Situation nach dem Ersten Weltkrieg bei.

Schließlich wurden mit dem *Gesetz, betreffend die Gewerbegerichte* vom 29.6.1890 und dem *Gesetz, betreffend die Kaufmannsgerichte* vom 6.7.1904 wichtige Schritte in der Etablierung der *Arbeitsgerichtsbarkeit* vollzogen: Die Gesetze sahen eine gesonderte, verbilligte und formfreie Gerichtsbarkeit für Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern vor. Die Gerichte mussten paritätisch mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzt sein.

---

<sup>36</sup> Tarifautonomie meint das nicht durch staatliche Zwangsschlichtung beschränkte Recht der Tarifparteien (das sind die Arbeitgeber[verbände] und die Gewerkschaften), durch Verhandlungen und notfalls wirtschaftliche Kampfmaßnahmen (wie Streik und Aussperrung) die Lohn- und Gehaltstarife von Arbeitern und Angestellten festzulegen. Erfinder der Tarifautonomie war der Jurist Hugo Sinzheimer (1875-1945). Die Tarifautonomie wurde in Artikel 165 Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung anerkannt und ist in Deutschland auch heute verfassungsrechtlich garantiert, nämlich in Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes.

### *Exkurs C: Betriebliche Sozialpolitik*

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zeigten auch Unternehmer soziales Engagement zu Gunsten ihrer Betriebsangehörigen und etablierten in ihren Unternehmen eine betriebliche Sozialpolitik. Dabei lassen sich zwei gegensätzliche Typen unterscheiden: Auf der einen Seite standen Unternehmer wie etwa Alfred Krupp (1812-1887), die ihren Arbeitern, von denen strikte Disziplin und Gehorsam verlangt wurde, ein bevormundend-patriarchalisches Verständnis entgegenbrachten. Auch im außerbetrieblichen Leben suchten diese Unternehmer, ihren Arbeitern (etwa bezüglich ihres politischen Engagements oder Wahlverhaltens) Vorschriften zu machen. Aus einer solchen quasi feudalistischen, patriarchalischen Vorstellungswelt heraus verstanden sich diese Unternehmer als ihren Arbeitern gegenüber sozial verantwortlich und schufen so z.T. sehr großzügige soziale Einrichtungen. Auf der anderen Seite gab es Unternehmer wie Ernst Abbé (1840-1905; seit 1875 Teilhaber der optischen Werke von Carl Zeiss [1816-1888] in Jena), die freiheitliche soziale und politische Auffassungen vertraten und entsprechend Selbstbestimmungsrechte, politische Betätigung oder betriebliche Mitbestimmung der Arbeiter anerkannten. Diese Unternehmer suchten mittels betrieblicher sozialer Maßnahmen das Wohl und die gesellschaftlichen Möglichkeiten ihrer Mitarbeiter und von deren Familien zu verbessern. Abbé etwa richtete unter anderem eine Gewinnbeteiligung für die Zeiss-Arbeiter ein.

Die meisten der sozial engagierten Unternehmer des 19. Jahrhunderts standen in ihren Auffassungen und ihrem sozialen Wirken zwischen den beiden skizzierten Typen. Sie waren in der Regel davon überzeugt, dass die soziale Frage durch den Fortschritt der liberalen Wirtschaft und zusammen mit den betrieblichen sozialen Einrichtungen im Laufe der Zeit ver-

schwände – und zwar als Resultat des von der Industrie erzeugten zunehmenden allgemeinen Wohlstandes. Doch diese Auffassung war trügerisch: Bei all ihren wohltätigen Wirkungen für die Arbeiter blieb die betriebliche Sozialpolitik *ungenügend*, weil sie außer Stande war, der sozialen Frage als gesamtgesellschaftlichem Strukturproblem angemessen zu begegnen – schon allein, weil sich die sozialen Einrichtungen der Unternehmen im Wesentlichen auf die Betriebsangehörigen und deren Familien beschränkten. Staatliche Sozialpolitik blieb also unverzichtbar.

*Bis heute hat sich die Tradition der betrieblichen Sozialpolitik in Form bestimmter sozialer Leistungen von (insbesondere größeren) Unternehmen gegenüber ihren Mitarbeitern erhalten – man denke etwa an betriebliche Krankenkassen, Betriebskindergärten, zusätzliche außertarifliche Zahlungen usw. Tatsächlich scheint die Bedeutung betrieblicher Sozialpolitik heute wieder wichtiger zu werden.*

Die Sozialpolitik des deutschen Kaiserreiches lässt sich insgesamt als eine Politik beschreiben, die sich primär um die Verbesserung der sozialen Lage der Arbeiterschaft kümmerte. Im Sinne einer solchen Arbeiterpolitik traf sie eine Vielzahl unterschiedlicher sozialpolitischer Regelungen, um den verschiedensten für Arbeiter typischen sozialen Problemlagen und Risiken wirksam zu begegnen.

## VI. Sozialpolitik in der Weimarer Republik

Die Sozialpolitik der Weimarer Republik ist zunächst geprägt durch den mit dem Zusammenbruch der Monarchie (1918) und den mit der Einführung der *republikanischen und demokratischen Verfassung* vom 11.8.1919 einhergehenden politischen Systemwandel: Mit der Weimarer Reichsverfassung, die auch ausdrücklich die Verantwortung des Staates für eine soziale Politik hervorhob, war in Deutschland die *parlamentarische Demokratie* eingeführt. Dies hatte nicht zuletzt zur Folge, dass die Bedeutung gesellschaftlicher Interessen für den politischen Willensbildungsprozess des Staates zunahm: Vermittelt über die nun für die Staatsleitung verantwortlichen *politischen Parteien* und die (Interessen-) *Verbände* fanden politisch-gesellschaftliche Interessen unmittelbaren Zugang zum staatlichen Willensbildungsprozess. Die Einführung der parlamentarischen Demokratie bedeutete ferner, dass sich die Sozialpolitik der Republik deutlich an den sozialpolitischen Konzepten und Programmen der jeweils die Reichsregierung tragenden Parteien orientierte.

Die Weimarer Republik sah sich durch die *sozialen Folgen des Ersten Weltkrieges* ungeheuren sozialpolitischen Aufgaben gegenüber. So kam es in den Zwanzigerjahren zu einer *bedeutenden Ausweitung der Sozialpolitik*. Infolge der *Wirtschaftskrisen* zu Beginn der Zwanzigerjahre und Ende der Zwanziger /Anfang der Dreißigerjahre, die nicht zuletzt eine außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit zur Folge hatten, geriet jedoch auch die Sozialpolitik jeweils in große Schwierigkeiten. Vor allem die Wirtschaftskrise der späten Zwanzigerjahre brachte eine erhebliche Verringerung der Einnahmen von Sozialversicherungen, Trägern sozialer Leistungen sowie der Steuereinnahmen des Staates mit sich, sodass vielfältig Leistungskürzungen durchgeführt und sozialpolitische Maßnahmen eingeschränkt werden mussten – und dies genau in Zeiten, als der sozialpolitische Bedarf (durch die Arbeitslosigkeit mit ihren Folgen) besonders groß war. So ist die Entwicklung der Zwischen-

kriegszeit sowohl von einem Ausbau als auch von einer tiefen *Krise der Sozialpolitik* geprägt – in Deutschland wie in anderen europäischen Industrieländern.

Die angesprochenen kriegsbedingten sozialen Aufgaben resultierten insbesondere aus der Notwendigkeit, die heimkehrenden Soldaten wieder in das Wirtschaftsleben einzugliedern, was insbesondere hieß, sie mit einem Arbeitsplatz zu versorgen. Dies war nicht zuletzt deshalb besonders schwierig, weil die Wirtschaft selbst zunächst das Problem der Umstellung der Kriegs- auf die Friedensproduktion zu bewältigen hatte. Zugleich wurde die Wirtschaft durch die hohen Reparationslasten und verschiedene andere Auflagen des Versailler Vertrages<sup>37</sup> (wie z.B. die Abtretung von 90 % der deutschen Handelsflotte oder der Verlust Oberschlesiens und anderer Territorien) erheblich belastet. Hinzu trat schließlich der rasche Währungsverfall, der in den Jahren nach dem Krieg bis zum Oktober 1923 für eine *Inflation* sorgte. Diese stellte nicht nur eine faktische Enteignung von Geldvermögenbesitzern dar, die insbesondere die bürgerliche Mittelschicht wirtschaftlich traf, sondern die Inflation vernichtete auch die noch vorhandenen Vermögensbestände und Betriebsmittel der Sozialversicherungen. Zwar kam es zwischen 1924 und 1928 zu einem wirtschaftlichen Aufschwung (die Zeit der sog. „goldenen Zwanziger“), doch handelte es sich um ein nur kurzes Aufblühen der Wirtschaft: Ab 1929 verschärften sich die Probleme im Kontext der *Weltwirtschaftskrise* wieder. Im Zuge dieser Entwicklung kam es zu deutlichen Einschnitten in der Sozialpolitik, namentlich im Sozialversicherungswesen.

Waren also bereits die *wirtschaftlichen* Bedingungen für die Sozialpolitik in der Weimarer Republik insgesamt recht ungünstig, so traten auch noch ungünstige *politische* Begleitumstände hinzu, die man zusammenfassend kennzeichnen kann als eine *Instabilität der gesamten politischen Situation*, insbesondere in den ersten Jahren der Republik und dann wieder seit den späten Zwanzigerjahren.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Friedensvertrag zwischen Deutschland und den Alliierten zur Beendigung des Ersten Weltkriegs; ohne deutsche Beteiligung an den Verhandlungen abgeschlossen am 28.6.1919.



Trotz dieser ungünstigen Situation wurden in jener Zeit zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen getroffen und eine Zahl wichtiger sozialpolitischer Gesetze verabschiedet. Unmittelbar nach dem Krieg wurden vom Rat der Volksbeauftragten, der nach Ausrufung der Republik bis zum 11.2.1919 die Staatsleitung innehatte, mit der *Verordnung über Arbeiterschutz* vom 12.11.1918 die im Krieg eingeschränkten Arbeiterschutzgesetze wieder in Kraft gesetzt. Mit der *Verordnung über Erwerbslosenfürsorge* vom 13.11. leitete er die Übertragung der Arbeitslosenfürsorge von der bisherigen Zuständigkeit der Kommunen auf das Reich ein; die *Anordnung über die Regelung der Arbeitszeit gewerblicher Arbeiter* vom 23.11. ordnete gesetzlich die Einführung des Achtsturentages an; die *Anordnung über Arbeitsnachweise* vom 9.12. baute den öffentlichen Nachweis von Arbeitsgelegenheiten aus, und die *Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten* vom 23.12. sicherte die rechtliche Anerkennung der Tarifautonomie (die dann auch in der Verfassung anerkannt wurde), machte die vereinbarten Tarife unabdingbar und ermöglichte die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen. Daneben wurden weitere Maßnahmen vom Rat ergriffen – wie etwa eine Ausdehnung des Arbeitnehmerschutzes auf Schwerbeschädigte, deren Zahl durch den Krieg erheblich angewachsen war.

Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmarktpolitik und Betriebsverfassungspolitik blieben Schwerpunkte der Sozialpolitik in der Weimarer Republik. Gerade in diesen Bereichen erfolgten wegweisende Neuerungen: Besonders zu betonen ist der Ausbau des öffentlichen Arbeitsnachweiswesens, der mit dem *Gesetz über die Errichtung eines Reichsamtes für Arbeitsvermittlung* vom 5.5.1920 die Einrichtung des *Reichsamtes für Arbeitsvermittlung* brachte. Mit dem *Arbeitsnachweisgesetz* vom 22.7.1922 wurde auch die Berufs-

---

<sup>38</sup> Siehe zu den politischen Umständen etwa Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bde. 5, 6, 7; Golo Mann, *Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, 19. Auflage, Frankfurt am Main 1987, 669-811, insbes. 758 ff.; Gordon A. Craig, *Deutsche Geschichte 1866-1945. Vom Norddeutschen Bund bis zum Ende des Dritten Reiches*, München 1980, 346-498.

beratung zur öffentlichen Aufgabe und mit dem *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)* vom 16.7.1927 schließlich wurden nicht nur die Aufgaben der Arbeitsvermittlung und der Berufsberatung zusammengefasst und der *Reichsanstalt für Arbeit* (die Vorgängerinstitution der heutigen *Bundesanstalt für Arbeit*) übertragen, sondern mit ihm wurde auch die reichsweite einheitliche *Arbeitslosenversicherung* eingeführt, die das tradierte Bismarcksche System der Sozialversicherung um eine weitere Säule ergänzte. Die Arbeitslosenversicherung folgte im Wesentlichen auch den Organisations- und Leistungsprinzipien der bisherigen Versicherungszweige. Mit ihr wurden alle krankenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer und ein Teil der Angestellten gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit versichert, sofern sie unfreiwillig arbeitslos wurden, zugleich aber arbeitsfähig und arbeitswillig waren. Im Versicherungsfall wurde Arbeitslosenunterstützung gewährt und die Versicherung finanzierte die Kranken- sowie Rentenversicherungsbeiträge (zur Aufrechterhaltung der Rentenanwartschaften) für die Arbeitslosen. Neben der Arbeitslosenunterstützung sah das AVAVG auch Kurzarbeiterunterstützung sowie die Möglichkeit einer ergänzenden Krisenunterstützung vor. Finanziert wurde die Arbeitslosenversicherung durch Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber sowie durch öffentliche Zuweisungen.

Mit dem Gesetz von 1927 war der ehemals mehr oder weniger freie, unorganisierte, aber auch besonders unübersichtliche Arbeitsmarkt in einen öffentlich verwalteten und organisierten Arbeitsmarkt umgewandelt worden.

Eine Neuerung im Bereich des Sozialversicherungssystems brachte neben der wegweisenden Etablierung der Arbeitslosenversicherung ferner das *Reichsknappschaftsgesetz* vom 23.6.1923, das eine reichseinheitliche Sozialversicherung einrichtete, die die nunmehr für Bergleute zuständige Kranken-, Alters- und Invalidenversicherung darstellte und die an die Stelle der 110 bis dato vorhandenen Knappschaftsvereine trat.

In der *Betriebsverfassungspolitik* wurde mit dem *Betriebsrätegesetz* vom 4.2.1920 ein wichtiger sozialpolitischer Fortschritt erzielt, nach welchem in Betrieben mit mindestens 20 Arbeitnehmern Betriebsräte zu errichten waren. Diese hatten die Aufgabe der betrieblichen Interessenwahrnehmung der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber sowie der Unterstützung des Arbeitgebers bei der Erfüllung des Betriebszweckes. Das bedeutete beispielsweise die Mitarbeit der Betriebsräte bei der Bekämpfung von betrieblichen Unfall- und Gesundheitsgefahren, Mitwirkung bei der Verwaltung betrieblicher Wohlfahrtseinrichtungen, bei der Festsetzung der Lohnsätze oder bei Kündigungen. Eine eigene dreistufige *Arbeitsgerichtsbarkeit* (mit Arbeitsgerichten, Landesarbeitsgerichten und Reichsarbeitsgericht) wurde zur Regelung von Arbeitsstreitigkeiten mit dem *Arbeitsgerichtsgesetz* vom 23.12.1926 geschaffen.

Als sozialpolitisches Handlungsfeld wurde in der Weimarer Republik die soziale *Wohnungspolitik* erschlossen. Nach dem Ersten Weltkrieg gab es einen dringenden Bedarf an Wohnungen, weil während der Kriegsjahre die Bautätigkeit nicht vorangetrieben worden war. Die wohnungsbaupolitischen Maßnahmen waren vielfältig und umfassten beispielsweise die Einrichtung günstiger Hypotheken. Wohnungspolitik entwickelte sich vor allem zu einer Domäne der Kommunen, für die in den Jahren seit 1918 die Förderung des privaten wie auch des öffentlichen Wohnungsbaus zu einer zentralen Aufgabe wurden. Große Bedeutung kam dabei den gemeinnützigen (kommunalen) Baugenossenschaften zu, die sich in den Zwanzigerjahren stark ausbreiteten. Diese aus Privatinitiative hervorgehenden Genossenschaften übernahmen vielfach die Trägerschaft von Wohnungsbauprojekten und erhielten zu diesem Zweck und auf Grund ihrer Gemeinnützigkeit kommunale und staatliche Förderung.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Siehe zur Wohnungspolitik in der Weimarer Republik Hartmut Häußermann / Walter Siebel, *Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens*, Weinheim, München 1996, 103-130; Hellmut Wollmann, *Entwicklungslinien kommunaler Wohnungspolitik – eine wohnungspolitikgeschichtliche Skizze*, in: Adalbert Evers / Hans-Georg Lange / Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunale Wohnungspolitik*, Basel, Boston, Stuttgart 1983, 92-106. Der Sammelband enthält auch mehrere Beiträge zur kommunalen Wohnungspolitik in der Bundesrepublik.

Im Schicksal der Arbeitslosenversicherung von 1927 zeigt sich besonders deutlich die mit der Wirtschaftskrise der späten Zwanzigerjahre aufkommende *Krise der Sozialpolitik*, insbesondere der Sozialversicherung: Durch die hohe Arbeitslosigkeit mussten einerseits immer mehr Erwerbspersonen<sup>40</sup> die Leistungen der Versicherung in Anspruch nehmen, andererseits blieben aber immer mehr Beiträge aus, mit denen diese Leistungen ja finanziert wurden. Es entstand so der Zwang, einerseits die Leistungen zu senken und andererseits die Sozialversicherungsbeiträge zu erhöhen. Durch die entsprechenden Maßnahmen fielen insbesondere ab 1929 immer mehr Arbeitslose aus dem Sicherungssystem der Arbeitslosenversicherung heraus und in die Zuständigkeit der von den Kommunen geleisteten Sozialfürsorge. Dadurch wiederum wurden die Gemeinden finanziell überlastet. Tatsächlich war das System der neu eingerichteten Arbeitslosenversicherung der Massenarbeitslosigkeit jener Krisenjahre nicht gewachsen und brach faktisch zusammen.<sup>41</sup> Dass die Prinzipien und Instrumente der Arbeitslosenversicherung von 1927 dennoch unter günstigeren wirtschaftlichen und politischen Bedingungen angemessen waren, erwies sich dann nach 1945, als in der Bundesrepublik das aus der Weimarer Zeit bekannte System der Arbeitslosenversicherung in seinen wesentlichen Teilen neu etabliert wurde.

Auch das System der Tariffreiheit wurde in den letzten Jahren der Weimarer Republik zunehmend ausgehöhlt: Die ursprünglich (im *Gesetz über die Erklärung der allgemeinen Verbindlichkeit von Tarifverträgen* vom 23.1.1923 in Verbindung mit der *Schlichtungsverordnung* vom 30.10. desselben Jahres) als Übergangslösung gedachte gesetzliche Möglichkeit einer staatlichen Zwangsschlichtung zwischen den Tarifpartnern für den Fall, dass diese sich nicht auf einen neuen Tarifvertrag einigen könnten, führte dazu, dass in Zeiten der Krise, als Einigungen zwischen Arbeitgebern und Ge-

---

<sup>40</sup> Bei den Erwerbspersonen handelt es sich um denjenigen Teil der Bevölkerung, der *prinzipiell* am Erwerbsleben teilnimmt, also sowohl um Erwerbstätige wie auch um Erwerbslose.

<sup>41</sup> Ein Streit über die finanzielle Sanierung der Arbeitslosenversicherung in der Wirtschaftskrise war auch Anlass für das Auseinanderbrechen der letzten von demokratischen Kräften getragenen Regierung der Weimarer Republik am 27.3.1930, nämlich der Regierung des Reichskanzlers Hermann Müller (SPD).

werkschaften immer schwieriger zu erzielen waren, immer mehr Tarifverträge durch entsprechende Schiedssprüche festgelegt wurden.

Die Sozialpolitik der Weimarer Republik ist zusammenfassend erstens durch einen *Ausbau und eine Weiterentwicklung in überkommenen Bereichen der Sozialpolitik* gekennzeichnet – etwa in den Bereichen des Arbeitnehmerschutzes, der der Art wie dem Umfang nach verbessert wurde (Schwerbeschädigtenschutz, Mutterschutz, Arbeitszeitregelung etc.) oder im System der sozialen Sicherung durch zahlreiche Fortentwicklungen und die Etablierung der einheitlichen Reichsknappschafts- und der Arbeitslosenversicherung. Ein zweites Kennzeichen ist darin zu sehen, dass *neue Bereiche der Sozialpolitik erschlossen* wurden, wie insbesondere die Arbeitsmarkt-, die Betriebsverfassungs- und die Wohnungspolitik. Den zahlreichen *Fortschritten* und bedeutenden Leistungen stehen jedoch deutliche *Rückschritte* in der Sozialpolitik gegenüber, die eine Folge der Wirtschaftskrise und der politischen Krise der Weimarer Republik Ende der zwanziger und Anfang der Dreißigerjahre waren. Gerade das Sozialversicherungssystem erwies sich unter den Bedingungen der Wirtschaftskrise als anfällig. Seine Leistungen wurden in den letzten Jahren der Republik z.T. erheblich eingeschränkt.

## VII. Sozialpolitik im Dritten Reich

Die *Machtübernahme der Nationalsozialisten unter Adolf Hitler am 30.1.1933* bedeutete das Ende der parlamentarischen Demokratie der Weimarer Republik und die *Etablierung einer unfreiheitlichen, totalitären Diktatur* in Deutschland. Die Politik des neuen Regimes war von Anfang an an der nationalsozialistischen Weltanschauung ausgerichtet. Vorstellungen einer pluralistischen Gesellschaft, einer freien politischen Meinungs- und Willensbildung und die Konzeption von Grund- und Menschenrechten hatten darin keinen Platz. Tatsächlich orientierte sich die nationalsozialistische Politik an rassistisch-biologistischen gesellschaftspolitischen Ideen<sup>42</sup> und an expansionistisch-imperialen Plänen einer deutschen Weltherrschaft. Die Grundlagen der nationalsozialistischen Politik prägten auch die Sozialpolitik des Dritten Reiches. Diese verlor so ihre Orientierung an dem Prinzip der für alle gleichen Freiheit, das für die moderne Sozialpolitik in Deutschland seit den liberalen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts prägend gewesen war. Gleichwohl beseitigten die Nationalsozialisten das tradierte System der Sozialpolitik keineswegs vollständig, sondern führten (z.B. im Bereich des Sozialversicherungswesens) die überkommene Sozialpolitik vielfach – mit mehr oder weniger großen Umgestaltungen – fort und entwickelten sie sogar in manchen Bereichen weiter, während sie in anderen Bereichen (insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik) mit den Traditionen brachen und neue Formen und Instrumente der Sozialpolitik einrichteten. Welche Gestalt die nationalsozialistische Sozialpolitik aber auch annahm, stets war sie den letztlich inhumanen Zielen des Regimes untergeordnet. Dies wiederum verhinderte nicht, dass die nationalsozialistische Sozialpolitik für die einzelnen

---

<sup>42</sup> Es ging dabei um die Erhaltung, Vermehrung und „Verbesserung“ der als im Vergleich zu anderen Rassen höherwertig angesehenen germanischen Rasse. Aus solchen Vorstellungen ergab sich z.B. eine bevölkerungspolitische Förderung der Fortpflanzung durch eine Familienpolitik, welche Kinderreichtum bei Deutschen belohnte und einen propagandistischen Kult kinderreicher deutscher Mütter initiierte. Andererseits folgte aus den rassistisch-biologistischen Vorstellungen die möglichste Verhinderung der Fortpflanzung solchen menschlichen Lebens, das vom Regime als „minderwertig“ betrachtet wurde – wie etwa das Leben von Behinderten, Sinti oder Roma. Entsprechend wurden beispielsweise Eheverbote zwischen „rassisch höherwertigen“ Deutschen und „Angehörigen minderen Blutes“ verhängt (im *Gesetz zum Schutz des deutschen Blutes und der deutschen Ehre* vom 15.9.1935 [Blutschutzgesetz]) oder Sterilisationen und Tötungen („Euthanasie“) von Behinderten durchgeführt.

Menschen (sofern sie nicht als Juden oder Angehörige anderer vom Regime bekämpfter Gruppen entrechtet, ausgegrenzt, verfolgt und schließlich ermordet wurden) durchaus positive Effekte haben konnte und auch vielfach hatte. Genau damit rechnete das Hitlerregime: Die nationalsozialistische Sozialpolitik sollte dazu beitragen, dem Nationalsozialismus die Unterstützung der deutschen Bevölkerung zu verschaffen – eine Rechnung, die durchaus aufging.<sup>43</sup>

Im Bereich der Sozialversicherung erfolgte eine verstärkte Orientierung der Versicherungsleistungen an rassistisch motivierten gesundheits- und bevölkerungspolitischen Zielen, die dem Regime besonders wichtig waren. Dies führte zur Verstärkung gesundheitspolitischer Maßnahmen in allen Bereichen der Sozialversicherung; Ausgaben für Gesundheitsfürsorge und Unfallverhütung wurden erhöht; die Wochenhilfe wurde verbessert (mit dem *Gesetz über Wochenhilfe und Genesendenfürsorge in der Krankenversicherung* vom 28.6.1935); Versicherungsleistungen im Rahmen der Familienhilfe wurden nach Kinderzahl abgestuft gewährt. Neuerungen stellten etwa die Ausweitung der Sozialversicherungspflicht auf den Kreis einiger selbstständiger Berufe (Artisten, Hausgewerbetreibende, selbstständige Lehrer und Erzieher), die Einführung des Rechts zur freiwilligen Versicherung in Invaliden- und Angestelltenversicherung auf alle nicht versicherungspflichtigen Deutschen unter 40 Jahren und die Schaffung einer eigenen Versicherung für selbstständige Handwerker (*Gesetz über die Altersversorgung für das Handwerk* vom 21.12.1938) dar. Diese sicherte den betroffenen Personenkreis gegen die Risiken des Alters, der Invalidität sowie der Witwen- und Waisenschaft. Mit den genannten Neuerungen wurde Deutschland eines der ersten Länder in Europa, dessen Sozialversicherungssystem eine teils zwangsweise, teils freiwillige Versicherung einer großen Gruppe Selbstständiger vorsah, also die traditionelle Orientierung des Versicherungswesens am Status des Arbeitnehmers zu Gunsten auch der Selbstständigen aufbrach.

---

<sup>43</sup> Zur Sozialpolitik im Dritten Reich siehe ausführlich Timothy W. Mason, Sozialpolitik im Dritten Reich. Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft, 2. Aufl. Opladen 1978; ferner Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik, 136 ff.

Gleichzeitig blieb das Leistungsniveau der Sozialversicherungen während des Dritten Reiches insgesamt vergleichsweise niedrig, weil die in der Endphase der Weimarer Republik durchgeführten Leistungskürzungen und -einschränkungen nur zögerlich angehoben wurden; und zwar trotz der Beseitigung der Arbeitslosigkeit in den ersten Jahren der Hitlerdiktatur und den hieraus folgenden Entlastungen für die Versicherungen. Entsprechend wuchs der Kapitalbestand der Versicherungen, der dann zweckentfremdet u.a. auch zur Finanzierung des Krieges eingesetzt wurde – was auch eine Durchbrechung des Versicherungsprinzips bedeutete. Erheblich eingeschränkt bzw. aufgehoben wurde auch das Prinzip der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, indem hier das so genannte *Führerprinzip*<sup>44</sup> etabliert wurde, nach dem die nationalsozialistische Herrschaft insgesamt aufgebaut war: Die Versicherungseinrichtungen erhielten nunmehr vom Regime eingesetzte Leiter.

Im Arbeitnehmerschutz erfolgten während des Dritten Reiches mehrere Erweiterungen durch verschiedene Verordnungen für den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern, durch die Etablierung von Unfallverhütungsvorschriften, durch das *Gesetz über Lohnschutz in der Heimarbeit* vom 8.6.1933, durch das *Gesetz über die Heimarbeit* vom 23.3.1934 und durch das *Jugendschutzgesetz (Gesetz über Kinderarbeit und über die Arbeitszeit der Jugendlichen)* vom 30.4.1938.

Vor allem die Bereiche der Arbeitsordnung, der Arbeitsmarkt-, der Betriebsverfassungs- und der Familienpolitik sowie der Wohlfahrtspflege wurden sehr umfassend an den weltanschaulich motivierten Plänen der Nationalsozialisten orientiert und erfuhren gegenüber der Weimarer Republik teilweise sehr tief greifende Änderungen: So wurden 1933 die Gewerkschaften zerschlagen, womit eine freie,

---

<sup>44</sup> Demnach war die Bevölkerung in zahlreichen Lebensbereichen untergliedert in Führer und deren Gefolgschaften, wobei eine Hierarchie von Führern in den einzelnen Bereichen eingerichtet wurde. Oberster Führer für alle Bereiche war Adolf Hitler, der dementsprechend an der Spitze aller Führerhierarchien stand und der alle Führergewalt in sich vereinigte. Das Führerprinzip stand der organisatorischen Selbstverwaltung ebenso entgegen wie jeglicher demokratischer Mitbestimmung und Mitverantwortung.



selbstständige Vertretung der Arbeitnehmerinteressen nunmehr verhindert war. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden durch das *Gesetz über Treuhänder der Arbeit* vom 19.5.1933 und weitere Gesetze nunmehr von Reichstreuhändern der Arbeit in Tarifordnungen festgesetzt. Die Reichstreuhänder unterlagen Weisungen des Reichsarbeitsministers. Insbesondere mit dem *Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit* vom 20.12.1934 wurden Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Streikrecht abgeschafft sowie das Betriebsrätegesetz von 1920 aufgehoben. In dieser Weise wurden die Rechte der Arbeitnehmer (mit geringeren Wirkungen z.T. auch die der Arbeitgeber) innerhalb der Betriebe abgebaut. Aber auch außerhalb des betrieblichen Lebens erfolgte eine Beschränkung von Arbeitnehmerrechten, so etwa mit dem *Gesetz zur Regelung des Arbeitseinsatzes* vom 15.5.1934, mit der *Verordnung über den Arbeitseinsatz* vom 25.3.1939 oder der *Verordnung über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels* vom 1.9.1939 sowie verschiedenen weiteren Gesetzen und Verordnungen. Mit einem Erlass Hitlers vom 21.12.1938 wurde die Reichsanstalt für Arbeit dem Reichsarbeitsministerium unterstellt und zu einem Instrument der Lenkung und Kontrolle des Arbeitseinsatzes und der Disziplinierung der Arbeitskräfte durch das Regime umfunktioniert. Freiheit und Selbstverwaltung waren im Bereich der Arbeitswelt mithin weitestgehend beseitigt.

Die Familienpolitik orientierte sich in besonderer Weise an den rassistisch-biologistischen Vorstellungen des Regimes: Sie zielte vor allem auf Kinderreichtum „rassisch wertvoller“ Familien. Kinderreichtum wurde dementsprechend vor allem mittels Steuerermäßigungen und einmaligen sowie laufenden Kinderbeihilfen für kinderreiche Familien besonders gefördert.

Auch die Fürsorgepolitik orientierte sich daran, ob die Hilfsbedürftigen als „nützliche“ – das heißt vor allem „rassisch wertvolle“ bzw. politisch zuverlässige – Glieder der Volksgemeinschaft angesehen wurden. Das Regime hielt die Leistungen im Fürsorgebereich insgesamt niedrig. Auch im Bereich der freien Wohlfahrts-

pflge ging es den Nationalsozialisten um die Durchsetzung ihrer Weltanschauung. Wichtiges Instrument war hierfür die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV), eine Parteiorganisation der NSDAP, die beispielsweise Sammlungen für (im Sinne des Regimes) Bedürftige organisierte. Demgegenüber wurden die Betätigungsmöglichkeiten nicht nur der konfessionellen Wohlfahrtspflege, sondern auch etwa des Roten Kreuzes erheblich erschwert und eingeschränkt – so durch das *Sammlungsgesetz* vom 5.11.1934, das der NSV und dem Hilfswerk Mutter und Kind ein Monopol auf Spendensammlungen einräumte.

Insgesamt erhielt die Sozialpolitik im Dritten Reich eine von der nationalsozialistischen Weltanschauung geprägte Gestalt, wodurch sie ihren vormals freiheitlichen Charakter verlor. Für jene, die zur „Volksgemeinschaft“ gehörten und nicht ausgegrenzt und verfolgt wurden, hatte dies keineswegs nur Nachteile. Tatsächlich bedeutete die nationalsozialistische Sozialpolitik für solche Personen beispielsweise eine z.T. verbesserte Absicherung gegen diejenigen sozialen Risiken, die sich aus der Struktur der industriellen Arbeitsorganisation ergaben. Indes kam es dem Regime keineswegs in erster Linie auf die positiven Wirkungen für den Einzelnen an. Es ging ihm vielmehr um das Erreichen der weltanschaulichen Ziele des Nationalsozialismus – und das hieß letztlich: Um Weltherrschaft und um die Vernichtung sog. „niederer Rassen“. Am Schluss bezahlte das deutsche Volk für die Verfolgung dieser Ziele mit der weitgehenden Zerstörung und Teilung Deutschlands, mit vielfachem Tod, mit Leid, Not, Elend und Vertreibung.

## VIII. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Wiedervereinigung

Die sozialpolitischen Herausforderungen der unmittelbaren Nachkriegszeit bestanden in der Bekämpfung der sozialen Folgen des Zweiten Weltkrieges und in der Wiedererrichtung einer freiheitlichen Sozialpolitik, mit der die unfreiheitlichen und totalitären Elemente der Sozialpolitik des Dritten Reiches überwunden werden mussten. Jedoch waren die Bedingungen zur Bewältigung dieser Aufgaben anfangs ausgesprochen schlecht: Infolge der Kriegsschäden lag die deutsche Wirtschaft in vielen Bereichen am Boden, es herrschte eine durch die Zwangsbewirtschaftung (d.h. insbesondere Preisfestsetzung und Rationierungen etwa von Lebensmitteln) verdeckte Inflation, die zu einem Schwarzmarktsystem führte; hinzu kam in den ersten Monaten nach Kriegsende die Demontage noch intakter Wirtschaftseinrichtungen durch die Siegermächte. Der schwierigen wirtschaftlichen Situation standen eine *Vielzahl drängender, vor allem vom Krieg bedingter, sozialpolitischer Probleme* gegenüber. Etwa 40% der Bevölkerung waren als Witwen und Waisen, als Bombengeschädigte, Flüchtlinge oder Vertriebene unmittelbar von den Folgen des Krieges betroffen, und es herrschte ein Mangel an den elementaren Mitteln des Lebens und Überlebens. Diese Situation markierte auch die sozialpolitischen Aufgaben: Die Kriegsgeschädigten und Hinterbliebenen mussten versorgt, die große *Wohnungsnot* musste beseitigt, das *Elend der Flüchtlinge und Vertriebenen* und die Unterversorgung der Bevölkerung mussten überwunden werden.

Nachdem die Westalliierten (USA, Großbritannien, Frankreich) ihre Deutschlandpolitik (insbesondere auch die Demontagepolitik) verändert hatten und auf die Eingliederung des von ihnen besetzten westlichen Teils Deutschlands in die westliche Staatenwelt drangen, wurden die politischen Rahmenbedingungen für die Wirtschafts- wie die Sozialpolitik im westlichen Deutschland deutlich günstiger. Noch vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland fand *in*

den Westzonen am 21.6.1948 eine Währungsreform statt, mit der die entwertete Reichsmark durch die *Deutsche Mark (D-Mark)* ersetzt wurde. Die neue Währung, die mit ihrer Einführung verbundenen währungspolitischen Maßnahmen und die Neuordnung des westdeutschen Wirtschaftslebens im Sinne des wirtschaftsordnungspolitischen Konzeptes der *sozialen Marktwirtschaft* bildeten die Grundlage für die Beseitigung der Inflation, für das Verschwinden des Schwarzmarktes und für den Wiederaufstieg von Produktion und Handel.

### ***Exkurs D: Soziale Marktwirtschaft***

Unter sozialer Marktwirtschaft ist eine ökonomische Wettbewerbsordnung zu verstehen. Ihr Ziel ist es, die freie wirtschaftliche Initiative des Einzelnen im Rahmen einer Markt- bzw. Konkurrenzwirtschaft mit sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit zu vereinen. Die Realisierung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit hängt hierbei einerseits von der wirtschaftlichen Produktivität und Leistungsfähigkeit des Marktsystems ab, stellt sich nach dem Konzept andererseits jedoch nicht „automatisch“ und durch den Markt ein, sondern bedarf bestimmter *wirtschaftsordnungspolitischer Maßnahmen des Staates*. Zu dieser aktiven Wirtschaftspolitik des Staates sind insbesondere zu zählen: eine Politik der Einkommensumverteilung und der Förderung von Eigentum zum Schutz und zur Sicherung wirtschaftlich schwächerer Schichten, die Schaffung einer rechtlichen Rahmenordnung zur Abwehr von Wettbewerbsbeschränkungen (etwa durch Monopolbildungen) sowie eine auf Vollbeschäftigung<sup>45</sup> ausgerichtete Konjunkturpolitik.

---

<sup>45</sup> Mit Vollbeschäftigung ist genauer ein hoher Beschäftigungsgrad gemeint. Sie stellt ein wichtiges Ziel moderner Wirtschafts- und Sozialpolitik dar. Vollbeschäftigungspolitik bezweckt, alle vorhandenen Arbeitskräfte bei ausreichendem Lohn in Arbeit zu bringen. Man spricht traditionell von Vollbeschäftigung, wenn die Zahl der Arbeitslosen das Angebot an offenen Stellen nicht überschreitet. Vollbeschäftigung gilt als erreicht, wenn der Anteil der Arbeitslosen an der Zahl der abhängigen Erwerbspersonen (d.h. die Arbeitslosenquote) eine bestimmte Grenze (zwischen 0,8 und 4 Prozent) nicht überschreitet. Der theoretische Begründer der Vollbeschäftigungspolitik ist der englische Nationalökonom John Maynard Keynes (1883-1946).

Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft geht auf – untereinander durchaus unterschiedliche – Entwürfe und Vorstellungen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler Walter Eucken (1891-1950), Alfred Müller-Armack (1901-1978), Wilhelm Röpcke (1899-1966), Ludwig Erhard (1897-1977; 1949-1963 Bundeswirtschaftsminister; 1963-1966 Bundeskanzler) und anderer zurück. Die Vertreter der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft sahen in dieser Wirtschaftsform einen „*dritten Weg*“ *jenseits von ungezügelter Wirtschaftsliberalismus einerseits und staatlicher Wirtschaftslenkung andererseits*.<sup>46</sup> Die deutsche Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft wird seit einiger Zeit gelegentlich auch mit einem Terminus des französischen Wirtschaftswissenschaftlers Michel Albert als „rheinischer Kapitalismus“ bezeichnet und als der US-amerikanischen Spielart des Kapitalismus entgegengestellt.<sup>47</sup>

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik orientiert sich bis heute zwar am Leitbild der sozialen Marktwirtschaft, es wäre aber falsch zu meinen, diese Politik sei einfach die „Anwendung“ oder „Umsetzung“ einer wirtschaftswissenschaftlichen Theorie. Vielmehr beruhte die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik meist auf einem breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens. Nach diesem Konsens unterliegt die Wirtschaftsordnung einer sozialen Verantwortung und man sieht den Staat in der Pflicht zur sozial verantwortlichen Wirtschaftsordnungspolitik. Wie diese Politik angesichts sich wandelnder Aufgaben und Problemlagen im Einzelnen auszusehen hat, ist dabei das Resultat politischer Auseinandersetzungen und Übereinkünfte, die sich schließlich in wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzen und Maßnahmen niederschlagen.

<sup>46</sup> Siehe zum Konzept der sozialen Marktwirtschaft beispielsweise Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 48: Soziale Marktwirtschaft. Anspruch und Wirklichkeit seit fünfzig Jahren, Stuttgart 1997, in dem sich sowohl zwei Texte Euckens und Röpkes aus den Jahren 1932 bzw. 1953 als auch aktuelle, gegenwartsbezogene Arbeiten finden.

<sup>47</sup> Siehe Michel Albert, Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt am Main, New York 1992.

Der (nach einigen auf die Währungsreform folgenden kurzfristigen Schwierigkeiten einsetzende) lang anhaltende Wirtschaftsaufschwung ab 1950 (das sog. „Wirtschaftswunder“), der 1957 auch die Vollbeschäftigung brachte, bot eine sichere ökonomische Grundlage für die breit gefächerte und höchst erfolgreiche Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland, die bereits in der ersten Legislaturperiode unter Bundeskanzler Konrad Adenauer in Angriff genommen wurde. Mit entscheidend für diesen Erfolg der Sozialpolitik war dabei neben der wirtschaftlichen Prosperität auch die *politische Stabilität* der Bundesrepublik, die sich in der breiten Zustimmung der Westdeutschen zur Verfassung vom 23.5.1949, dem Grundgesetz (GG), ausdrückte. Mit dem Grundgesetz wurde nach der Katastrophe des Dritten Reiches zum zweiten Mal auf deutschem Boden eine freiheitliche staatliche Ordnung mit parlamentarischem Regierungssystem etabliert. Ausdrücklich kennzeichnet das Grundgesetz diese Ordnung auch als *Sozialstaat*, nämlich in Artikel 20 und 28 GG.<sup>48</sup> Zugleich gilt für die Bundesrepublik, was bereits für das parlamentarische System der Weimarer Republik galt: Die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland war nicht nur geprägt von den Notwendigkeiten der jeweiligen Lage, sondern stets auch von den sozialpolitischen Vorstellungen der Parteien, die die Bundesregierung trugen. Dementsprechend wurden in den einzelnen Legislaturperioden auch programmatisch geprägte Schwerpunktsetzungen in der Sozialpolitik vorgenommen. Daher sind für ein angemessenes Verständnis der bundesdeutschen Sozialpolitik auch die jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnisse in Rechnung zu stellen – was im Folgenden allerdings nicht im Einzelnen ausgeführt werden kann.<sup>49</sup>

Im Rahmen des grundgesetzlichen *Sozialstaatsprinzips* und auf der Grundlage des enormen wirtschaftlichen Wachstums in den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik erfolgte mittels einer Viel-

---

<sup>48</sup> Zum Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes siehe grundlegend Rolf Gröschner, Artikel 20 (Sozialstaat), in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, Tübingen 1998, 79-105 und Hans F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, 1045-1111.

<sup>49</sup> Siehe dazu etwa Kurt Sontheimer / Wilhelm Bleek, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, aktualisierte Neuausgabe, Bonn 2000.

zahl sozialpolitischer Gesetze ein rascher quantitativer und qualitativer Ausbau der Sozialpolitik. Zwar verringerten sich die wirtschaftlichen Wachstumsraten in den Sechzigerjahren, und seit etwa Mitte der Siebzigerjahre verschlechterten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland<sup>50</sup> z.T. erheblich. Eine Folge war das Entstehen einer hohen Arbeitslosigkeit, die auch in den Achtzigerjahren anhielt und sich nach der deutschen Wiedervereinigung noch erhöhte. Trotz dieser verschlechterten wirtschaftlichen Bedingungen erfolgte auch in den siebziger und Achtzigerjahren mit dem vielfältigen Ausbau des sozialpolitischen Schutzes und der Schaffung neuer sozialpolitischer Instrumente und Institutionen eine Fortentwicklung und Ausweitung der Sozialpolitik. Zugleich aber traten in dieser Zeit auch die vor allem wirtschaftlichen, d.h. insbesondere finanziellen *Grenzen der Sozialpolitik* deutlicher in das politische Bewusstsein, sodass seit den frühen Achtzigerjahren mittels zahlreicher gesetzgeberischer Reformprojekte versucht wurde, die Expansion der Sozialpolitik einzudämmen und die hohen finanziellen Kosten der Sozialpolitik zu verringern. Dies geschah primär durch diverse Leistungseinschränkungen und -kürzungen, zum Teil aber auch mit Maßnahmen zum „strukturellen Umbau“ einiger Bereiche und Institutionen der Sozialpolitik.<sup>51</sup>

Wegen der Vielzahl der sozialpolitischen Gesetze und Maßnahmen innerhalb des hier betrachteten Zeitraumes von 1949 bis 1990 werden im Folgenden nur besonders wichtige vorgestellt.<sup>52</sup> Fast alle genannten Gesetze wurden mehrfach novelliert und damit der sich wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation sowie den sich ändernden politischen Zielsetzungen in der Bundesrepublik Deutschland angepasst. Die meisten der nachfolgend angesprochenen Gesetze sind dementsprechend in aktuellen Fassungen (und

---

50 Die Ursachen hierfür waren vielfältig. Zu nennen sind etwa die durch Beschluß der OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries = Organisation der erdölexportierenden Länder) ausgelösten massiven Ölpreissteigerungen Ende 1973 („Ölschock“) und 1978 / 79; erhebliche Lohnerhöhungen in den Jahren 1969 bis 1974; der Einsatz neuer Technologien, die zu Arbeitskräfteeinsparungen führten; eine Zunahme des Arbeitskräftepotentials und die Verringerung der Investitionsquote.

51 Siehe zu dieser Problematik die knappe, aber inhaltsreiche Studie von Heinz Lampert, *Krise und Reform des Sozialstaates*, Frankfurt am Main 1997.

52 Eine umfangreiche, aber keineswegs vollständige Liste sozialpolitischer Gesetze der Zeit von 1948 bis Ende 1999 findet sich bei Lampert / Althammer, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 97-99.

mit veränderten Gewährleistungsbedingungen und Leistungen) auch heute noch in Kraft oder aber durch andere Regelungen ersetzt worden.

Den bereits oben genannten drängenden sozialen Problemen, die sich unmittelbar aus den Kriegsfolgen ergaben, galt die besondere sozialpolitische Aufmerksamkeit in den ersten Legislaturperioden: Auf der Grundlage des *Soforthilfegesetzes (Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände)* vom 8.8.1949 wurden erste Maßnahmen des Ausgleichs von Kriegslasten eingeleitet. Sie bestanden in Lebensunterhaltshilfe für Flüchtlinge, Vertriebene und Geschädigte der Währungsreform. Das am Konzept des Schadensausgleichs orientierte *Bundesversorgungsgesetz (Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges)* vom 20.12.1950 schuf eine neue Grundlage für die Versorgung der Kriegshinterbliebenen und Kriegsbeschädigten. Mit dem *Lastenausgleichsgesetz (Gesetz über den Lastenausgleich; LAG)* vom 14.8.1952 wurde eine Vielzahl von Maßnahmen in die Wege geleitet, die auf einen sozial gerechten und wirtschaftlich vernünftigen Ausgleich der kriegsbedingten Lasten, von denen die Bürger unterschiedlich stark betroffen waren, zielte: Die besonders stark Betroffenen erhielten auf Kosten der weniger oder nicht Betroffenen Ausgleichsleistungen. Für die gesellschaftliche Eingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen in die Bundesrepublik<sup>53</sup> war das LAG ein bedeutsamer Schritt, indem es den teilweisen Ersatz von Vermögensverlusten sowie die Gewährung von Aufbaudarlehen vorsah.

Unmittelbar der Beseitigung von Kriegsfolgen diente eine umfangreiche und vielfältige *Wohnungs- und Wohnungsbaupolitik*, die zum einen auf die Förderung des Baus von Mietwohnungen (sozialer Wohnungsbau) ausgerichtet war, zum anderen auf die Vermögensbildung zur Schaffung privaten Wohnungseigentums abzielte (staatliche Förderung des Bausparens durch Prämien und Steuervergünstigungen) und schließlich für bestimmte Personenkreise rechtliche

---

<sup>53</sup> In der Bundesrepublik lebten seinerzeit etwa 10 Millionen Vertriebene.



Ansprüche auf Mietbeihilfen / Wohngeld und auf andere das Wohnen betreffende Begünstigungen gewährte. Zu nennen sind hier namentlich das *Erste Wohnungsbaugesetz* vom 24.4.1950, das *Wohnungseigentumsgesetz* vom 15.3.1951, das *Wohnungsbau-Prämiengesetz* vom 17.3.1952 und das *Zweite Wohnungsbau- und Familienheimgesetz* vom 27.6.1956.

Das nach Kriegsende bestehende Defizit von etwa sechs Millionen Wohnungen konnte durch diese und andere Gesetze bis 1962 auf rund eine Million Wohnungen verringert werden. So wurden die unmittelbaren Kriegsfolgen im Bereich des Wohnbedarfs weitgehend beseitigt. Auf diesem Sektor der Sozialpolitik stellten sich aber bald kriegsfolgenunabhängige *neue Bedarfe und gewandelte Problemlagen* ein, die dazu führten, dass nach wie vor eine umfangreiche und vielfältige Wohnungs- und Wohnungsbaupolitik betrieben wird. Die neuen Herausforderungen ergeben sich heute etwa aus der Bevölkerungsbewegung in die Ballungsgebiete; aus dem Zustrom von Aus- und Übersiedlern insbesondere in den Achtzigerjahren; aus den gestiegenen qualitativen Ansprüchen an den Wohnraum und den dadurch ausgelösten Bedarf an größeren und moderneren Wohnungen oder aus dem Wandel von Lebensstilen und -formen: Namentlich die rapide Zunahme von Einpersonenhaushalten in der so genannten „Singlegesellschaft“<sup>54</sup> hat einen Mehrbedarf an entsprechenden Wohnungen zur Folge. Dem Bedarf an zu errichtenden Wohnungen wurde Anfang der Siebzigerjahre mit einem langfristigen Wohnungsbauprogramm der Bundesregierung zur Förderung des sozialen Wohnungbaus, in den Achtzigerjahren durch stärkere Förderung der Bildung von Wohneigentum besonders für Familien mit geringeren Einkommen sozialpolitisch begegnet. Neben der Baupolitik stand aber auch weiterhin die finanzielle Förderung von Personen zum Zwecke einer Verringerung ihrer durch Wohnkosten entstehenden Belastung. Dem diente etwa das *Gesetz über Miet- und Lastenbeihilfen*

---

54 Mit dem Begriff der Singlegesellschaft wird der Umstand gefasst, dass immer mehr Menschen bewusst und gewollt, z.T. aber auch ungewollt und infolge äußerer Umstände (etwa durch Verwitwung), alleine in einem Einpersonenhaushalt leben und dass hierin ein kennzeichnendes Merkmal unserer Gesellschaft besteht. In der Bundesrepublik Deutschland waren 1957 18%, 1975 28 %, 1994 35 % aller Haushalte Einpersonenhaushalte. Siehe auch das Schaubild im Anhang E.

vom 23.6.1970, das *Wohngeldgesetz* vom 14.12.1970 oder das *Gesetz zur Regelung der Miethöhe* vom 18.12.1974.

Im Bereich der *Sozialversicherungspolitik* wurden noch vor Gründung der Bundesrepublik unter Anknüpfung an die Regelungen und Einrichtungen der Weimarer Zeit die Renten-, Unfall- und Krankenversicherung – soweit notwendig – restrukturiert. Mit der Währungsreform wurde (im *Dritten Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens* vom 20.6.1948 – *Umstellungsgesetz*) der Wert der erworbenen Sozialversicherungsansprüche im Verhältnis eine Reichsmark zu einer D-Mark gesichert (während der allgemeine Umstellungskurs 10 RM zu 1 DM war). In den folgenden Jahren erfuhr das von Bismarck etablierte und seither weiterentwickelte Sozialversicherungssystem umfangreiche Erweiterungen und Verbesserungen. Unter diesen ragt die (mehrere Gesetze umfassende) *Rentenreform von 1957* heraus. Der bis dahin für die Rentenversicherung tragende Bismarcksche Gedanke, dass die Rente einen Zuschuss zum Lebensunterhalt darstelle, wurde mit dieser Reform überwunden, indem nunmehr die *Rente als Lohnersatz* angesehen wurde. Damit sollte gewährleistet werden, dass der bisherige Lebensstandard der Arbeitnehmer mit Eintritt in das Rentnerleben selbstständig aufrechterhalten werden konnte. Entsprechend dieser Überlegung erfolgte eine deutliche Anhebung der Renten von im Durchschnitt 65 %. Damit auch Rentner nicht von der allgemeinen Entwicklung der Erwerbseinkommen abgekoppelt würden und an der Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstandes partizipieren könnten, sollte die Rente ferner „dynamisch“ steigen: Die Rentenreform führte die sog. *Dynamisierung der Renten* ein, das heißt deren automatische Anpassung an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung unter Zugrundelegung einer mathematischen Anpassungsformel (*Rentenformel*), nach der die Renten jährlich neu zu berechnen waren.<sup>55</sup>

---

55 Zur Rentenreform von 1957 als „sozialpolitische[r] Tat historischen Ranges“ siehe Hentschel, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik*, 159 ff., bes. 162 ff. Dort (165 f.) eine Erläuterung der Rentenformel von 1957 (die inzwischen mehrfach geändert wurde). Stark beeinflusst war die Rentenreform des Jahres 1957 von Überlegungen des Wirtschaftswissenschaftlers Wilfried Schreiber, der die Einführung der dynamischen Rente angeregt hatte. Seine Vorschläge waren zunächst vor allem seitens der Wirtschaft und ihrer Interessenverbände auf deutliche Kritik gestoßen.

Den Altersrenten vergleichbar wurden 1963 auch die Rentenleistungen der Unfallversicherung sowie 1970 und 1972 Leistungen der Kriegsopferversorgung dynamisiert. Zu der umfassenden Reform im Bereich der Rentenpolitik gehörten ferner die Einführung einer gesetzlichen Alterssicherung für Landwirte (*Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte* vom 27.7.1957) und die Reform der Alterssicherung für das Handwerk (*Gesetz über eine Rentenversicherung der Handwerker – Handwerkerversicherungsgesetz* vom 8.9.1960).

Zunehmende Verbesserungen beim Schutz von Arbeitnehmern im Krankheitsfalle brachten weitere Maßnahmen in der Sozialversicherungspolitik: Insbesondere wurden mit dem *Gesetz über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle und über Änderungen des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung* vom 27.7.1969 die Arbeiter den Angestellten bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle gleichgestellt und erhielten nun wie diese eine volle Lohnfortzahlung für die ersten sechs Wochen nach dem Eintreten einer Erkrankung. In der Unfallversicherung wurde der Versicherungsschutz mit dem *Gesetz über Unfallversicherung für Schüler und Studenten sowie Kinder in Kindergärten* vom 18.3.1971 auf Schüler, Studenten und Kindergartenkinder ausgeweitet. 1972 erfolgte eine zweite wichtige Reform im Bereich der Rentenversicherung: Das *Rentenreformgesetz* vom 16.10.1972 öffnete die *Rentenversicherung praktisch für jedermann*, also insbesondere auch für Selbstständige, ersetzte die bisherige starre Altersgrenze in der Rentenversicherung zu Gunsten einer flexiblen und führte die sog. *Rente nach Mindesteinkommen* ein. Danach war für die Rentenberechnung eines bestimmten Personenkreises von Versicherten (nämlich jene, die vor dem 1.1.1973 mehr als 24 Jahre in der Rentenversicherung pflichtversichert waren) ein Bemessungssatz von 75 % anzusetzen – eine Regelung, die vor allem bei Frauen zu einer Rentenerhöhung führte.

Eine Neugestaltung erfuhr nach dem Krieg die *Fürsorgepolitik*, insbesondere durch das *Bundessozialhilfegesetz* (BSHG) vom 30.6. und das *Gesetz für Jugendwohlfahrt* vom 11.8.1961. In beiden

Gesetzen wurden für die jeweils betroffenen Personen Rechtsansprüche auf eine Hilfe etabliert, die dem Hilfeempfänger die Führung eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen und ihn zur *Selbsthilfe* befähigen sollte (Hilfe zur Selbsthilfe). Ferner wurde den Trägern der freien Wohlfahrtspflege<sup>56</sup> und den Trägern öffentlicher Fürsorge (d.h. den Kommunen) im Bereich der Sozialhilfe Vorrang vor den staatlichen Trägern eingeräumt. Mit dem BSHG wurde der Begriff der Sozialfürsorge durch den der Sozialhilfe ersetzt. Eine Neuordnung der Kinder- und Jugendhilfe brachte das *Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts* vom 26.6.1990. Dieses sieht eine vorbeugende (präventive) und therapeutisch umfassende, familienunterstützende Förderung von Kindern und Jugendlichen vor.

Für die *Familienpolitik* bedeutete das *Kindergeldgesetz (Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und über die Errichtung von Familienausgleichskassen)* vom 13.11.1954, das Arbeitnehmern und Selbstständigen mit drei oder mehr Kindern einen Anspruch auf Kindergeld einräumte, einen bedeutsamen Schritt. Den Schwerpunkt der Familienförderung bildete aber bis 1974 nach wie vor der steuerliche Kinderfreibetrag. Dies ist ein bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehender Betrag für Steuerpflichtige mit Kind(ern), der nicht der Besteuerung unterliegt. Im deutschen Einkommensteuerrecht wurde der Kinderfreibetrag 1975 abgeschafft. Das unmittelbar nun ab dem ersten Kind ausgezahlte Kindergeld bildete damit das Hauptinstrument der finanziellen Förderung von Familien. Durch Gesetz vom 20.12.1982 wurde der Kinderfreibetrag dann allerdings wieder eingeführt.<sup>57</sup> Das *Bundeserziehungsgeldgesetz* vom 6.12.1985 führte die Zahlung von Kindergeld (damals max. 600 D-Mark für zehn Monate) für den Fall ein, dass eine kindererziehende Mutter bzw. ein Vater weniger als 19 Stunden in der Woche erwerbstätig war. Zugleich wurde der Erziehungsurlaub für Arbeitnehmer mit Anspruch auf Erziehungs-

---

<sup>56</sup> Zur freien Wohlfahrtspflege siehe den Exkurs G.

<sup>57</sup> Der Kinderfreibetrag kann aber seit 1996 nur noch alternativ zum Kindergeld in Anspruch genommen werden.

geld sowie ein Erziehungsjahr in der Rentenversicherung, d.h. die Anrechnung eines Jahres Erziehungszeit als Versicherungszeit, etabliert. Als familienpolitisch (und nicht nur bildungspolitisch) wichtiges Gesetz ist auch das *Bundesausbildungsförderungsgesetz* (BAFöG) vom 26.8.1971 anzusehen, das Ausbildung und Lebensunterhalt von entsprechend begabten Jugendlichen in dem Falle finanziell förderte, dass die notwendigen Mittel hierzu nicht anderweitig (also insbesondere nicht durch die Eltern) zur Verfügung stünden.

### ***Exkurs E: Familienlastenausgleich und Ehegattensplitting***

Die ökonomische Lage von Familien ist auf Grund der hohen materiellen Aufwendungen für Kinder in der Regel schwieriger als diejenige von Paaren und Alleinstehenden ohne Kinder. Ökonomisch betrachtet nehmen Paare mit ihrer Entscheidung für Kinder verschiedene Nachteile in Kauf. Andererseits aber erfüllen Familien prinzipiell eine Vielzahl von für die gesamte Gesellschaft wichtigen Funktionen: Sie sichern die gesellschaftliche Reproduktion und damit die Zukunft einer Gesellschaft, gewährleisten durch die Sozialisation der Kinder eine Solidarität zwischen den Generationen und sie vermitteln als Solidargemeinschaften auch soziale Sicherheit in einem weiteren Sinne, indem sie ihren Angehörigen oft Hilfe in Notlagen leisten, Erholung und Entspannung oder die Vermittlung von Lebensfreude bieten.<sup>58</sup> Die finanziellen Nachteile und Unsicherheiten einerseits, die gesellschaftlichen Funktionen und die Unverzichtbarkeit von Familien andererseits, ließen einen sozialpolitischen Ausgleich zu Gunsten von Familien notwendig erscheinen. Die staatlichen Leistungen, die die Unterschiede in der Lebenslage von Familien im Vergleich zu Paaren und Alleinstehenden ohne Kinder ausgleichen sollen, fasst man unter dem Begriff des Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne zusammen, während als Familienlastenausgleich im

58 Neben diesen prinzipiellen gesellschaftlichen Leistungen steht der hier nicht weiter verfolgte Umstand, dass Familien auch oft Ursache sozialer Probleme sind, die ihrerseits sozialpolitischer Maßnahmen bedürfen.

engeren Sinne Kindergeld und steuerliche Kinderfreibeträge bezeichnet werden. Zum Familienlastenausgleich im weiteren Sinne sind verschiedene familienfördernde und -unterstützende Instrumente und Maßnahmen zu rechnen – so etwa die beitragsfreie Mitversicherung von Angehörigen in der Krankenversicherung, familienorientierte Maßnahmen der Wohnungspolitik, in der Rentenversicherung anrechenbare Kindererziehungszeiten, Erziehungsgeld, Erziehungsurlaubsregelungen usw. Trotz zahlreicher Leistungen im Bereich des Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne gibt es nach wie vor zahlreiche Probleme in der Familienpolitik. Die relative Benachteiligung und Schlechterstellung von Familien ist noch keineswegs in angemessener Weise ausgeglichen.

Einen besonderen Problempunkt stellt dabei das steuerrechtliche Ehegattensplitting dar. Bei diesem werden die Einkommen von Ehepartnern addiert. Die entstehende Summe wird halbiert und die Steuerlast des Ehepaares berechnet sich dann nach dem daraus resultierenden Betrag, der die Grundlage der Steuerbemessung darstellt und (pro Ehepartner einmal, also) doppelt versteuert wird. Die generelle Wirkung des Ehegattensplittings besteht darin, dass die Steuerprogression (Steigerung des Steuersatzes in Abhängigkeit von der Höhe des Einkommens) für Ehepaare abgemildert wird, diese also dadurch steuerlich begünstigt werden, und zwar umso mehr, je größer der Unterschied der zu versteuernden Einkünfte der Partner ist. Dies kommt zwar auch Ehepaaren mit Kindern zugute, doch ist das Ehegattensplitting primär ein eheförderndes, nicht ein familienförderndes Instrument. Es begünstigt umso mehr die kinderlosen Ehepaare, je größer deren Zahl wird, ohne dass spezifisch familienpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt würden. Das Ehegattensplitting ist wegen dieser Wirkungen umstritten und seit Jahren wird über seine Abschaffung diskutiert.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Siehe zum Familienlastenausgleich Max Wingen, Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Bonn 1997, 182-199, zum Ehegattensplitting Lampert / Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, 354.

Im Bereich der *Ordnung der Arbeitsbeziehungen* und des Tarifrechts war die im Dritten Reich aufgehobene Tarifautonomie von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften schon vor Gründung der Bundesrepublik wiederhergestellt worden. Das Grundgesetz sicherte die Tarifautonomie in seinem Artikel 9 Absatz 3 und weitere Gesetze (nämlich das *Gesetz zur Änderung des Tarifvertragsgesetzes* vom 11.1.1952 und das *Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen* vom selben Tage) trafen entsprechende Einzelregelungen.

Im *Arbeitnehmerschutz* wurde mit dem *Kündigungsschutzgesetz* vom 10.8.1951 ein allgemeiner Kündigungsschutz im Arbeitsrecht etabliert<sup>60</sup>; bestimmte Arbeitsverhältnisse und bestimmte Arbeitnehmergruppen erhielten Schutz durch das *Heimarbeitsgesetz* vom 14.3.1951, das *Mutterschutzgesetz (Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mütter)* vom 24.1.1952 und das *Schwerbeschädigtengesetz* vom 16.6.1953. Einen Schutz vor Lohnausfall der Arbeitnehmer im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers brachte das *Gesetz über die Einführung eines Konkursausfallgeldes* vom 20.7.1974.

Im Bereich der unternehmerischen *Mitbestimmungsrechte* von Arbeitnehmern etablierten verschiedene Gesetze entsprechende Regelungen. Den Anfang machte das *Montanmitbestimmungsgesetz (Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaues und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie)* vom 21.5.1951. Ihm folgten das *Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)* vom 11.10.1952 und – für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst – das *Personalvertretungsgesetz* vom 5.8.1955; beide wurden in den Siebzigerjahren im Sinne einer Erweiterung der Mitbestimmungsrechte novelliert.

Nach den Jahren der Vollbeschäftigung stellten sich seit den ausgehenden Sechzigerjahren infolge der mit verschiedenen Entwicklungen in der Wirtschaftsordnung einhergehenden anhaltenden Arbeitslosigkeit<sup>61</sup> neue Herausforderungen für die Sozialpolitik ein.

---

<sup>60</sup> Durch arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz wird das ordentliche Kündigungsrecht bei Arbeitsverhältnissen unter sozialen Gesichtspunkten eingeschränkt.

<sup>61</sup> Siehe zu den Gründen für diese Arbeitslosigkeit Fußnote 50.

Im Bereich der *Arbeitsmarktpolitik* verfolgte der Gesetzgeber wirtschaftspolitisch vor allem mit dem *Gesetz zur Förderung der Stabilität des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz)* vom 8.6.1967 eine staatliche *Vollbeschäftigungspolitik*.<sup>62</sup> Das *Arbeitsförderungsgesetz (AFG)* vom 25.6.1969 brachte eine Neuordnung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik durch die Etablierung verschiedener Instrumente zur Förderung der beruflichen Aus- und Fortbildung sowie zur Umschulung. Weitere Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stellten etwa das *Beschäftigungsförderungsgesetz* vom 26.4.1985 und das *Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand* vom 13.4.1984 dar. Mit ersterem wurde versucht, durch flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten von Arbeitsverträgen (z.B. Abbau von Kündigungshemmnissen) zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, mit letzterem sollten mittels finanzieller Anreize ältere Arbeitnehmer veranlasst werden, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen und damit ihren Arbeitsplatz für jüngere Arbeitnehmer frei zu machen.

Neben den Problemen im Bereich der Beschäftigungspolitik wurden seit den Achtzigerjahren auch andere sozialpolitische Problemereiche zunehmend deutlicher erkennbar. Man kann hier durchaus von einer neuen *Krise der Sozialpolitik* sprechen, wobei es allerdings zu beachten gilt, dass diese Krise von derjenigen der Weimarer Zeit in vielerlei Hinsicht verschieden ist. Die neue Krise der Sozialpolitik enthält kaum das politische Gefahrenpotenzial, das der Krise der Zwanzigerjahre innewohnte – nicht zuletzt weil die politische Gesamtsituation in der Bundesrepublik eine Stabilität aufweist, die in der Weimarer Republik nicht gegeben war. Die neue Krise verlangte immer dringender steuernde politische Maßnahmen, mit denen ein sinnvolles Weiterfunktionieren der sozialpolitischen Instrumente gesichert werden musste. Es galt, unter veränderten – und im Vergleich zu den Jahren ausgeprägten wirtschaftlichen Wachstums schwierigeren – Bedingungen, den An-

---

62 Zur Vollbeschäftigungspolitik siehe bereits Fußnote 45. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verpflichtete die Wirtschaftspolitik auf vier Ziele: Vollbeschäftigung, ein angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum, Preisstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht.



spruch des grundgesetzlichen Sozialstaates aufrechtzuerhalten, nämlich im Sinne der Gewährleistung der allgemeinen Freiheit das Individuum weiterhin wirksam gegen soziale Risiken abzusichern. Als besonders drängende Probleme erwiesen sich die *Kostensteigerungen im Bereich des Gesundheitswesens* sowie die *stark ansteigenden Rentenausgaben*.<sup>63</sup> Diese Entwicklungen führten zu *Finanzierungsproblemen* im Bereich der Krankenversicherung einerseits, der Rentenversicherung andererseits. Würden keine wirksamen Gegenmaßnahmen getroffen, drohten die Schwierigkeiten über kurz oder lang einen Zusammenbruch der entsprechenden Sicherungssysteme hervorzurufen. Angesichts dieser Situation wurden in einer Vielzahl von politischen Maßnahmen seit den ausgehenden Siebzigerjahren bestimmte soziale Leistungen zurückgenommen und Reformen durchgeführt, welche die Ausgabensteigerungen in den Versicherungen reduzieren sollten. Zu nennen sind hier besonders das *Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheitsreformgesetz)* vom 20.12.1988 und das *Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung* vom 18.12.1989 (*Rentenreformgesetz 1992*). Das Gesundheitsreformgesetz suchte den Ausgabenanstieg im Gesundheitswesen zu bremsen, indem unter anderem das Sterbegeld oder die sog. Bagatellarzneimittel aus dem Leistungskatalog gestrichen, höhere Selbstbeteiligungen der Versicherten bei verschiedenen Leistungen festgelegt und die Möglichkeit der Bestimmung von sog. Festbeträgen für Arznei- und Hilfsmittel eingeführt wurden. Die Festbetragsregelung bedeutet, dass durch die Spitzenverbände der Krankenkassen für die betreffenden Mittel ein maximaler Preis festgelegt wird. Über den Festbetrag hinausgehende Preise werden von den Kassen nicht erstattet: Die Folge hiervon waren von der Pharmaindustrie vorgenommene Preissenkungen bei zahlreichen Arzneimitteln. Das Rentenreformgesetz 1992 traf verschiedene Maßnahmen zur Verringerung des Ausgabenwachstums in der Rentenversicherung. So erfolgte etwa der Übergang von der seit der Rentenreform von 1957 üblichen Orientierung der Rentenanpassung (dynamische Rente) an

---

63 Zu Gründen für die sog. Kostenexplosion im Gesundheitswesen und in der Rentenversicherung siehe den Exkurs F.

der Entwicklung der Bruttolöhne hin zur Rentenanpassung an die Nettolohnentwicklung. Ein anderer Aspekt des Gesetzes war die Erhöhung des 1986 eingeführten Kindererziehungsjahres in der Rentenversicherung auf drei Jahre. Dieser Aspekt verdeutlicht ein *allgemeines Charakteristikum der Sozialpolitik*, nämlich dass *die unterschiedlichen sozialpolitischen Bereiche oft eng miteinander verknüpft* sind: Die Anrechnung von Kindererziehungsjahren in der Rentenversicherung ist nicht nur eine rentenpolitisch, sondern auch eine familienpolitisch relevante Maßnahme.

### ***Exkurs F: Die Kostensteigerung im Gesundheitswesen***

Seit Jahrzehnten sind die Gesundheitspolitik und das System der gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland geprägt von einer massiven Zunahme der finanziellen Ausgaben (bzw. der Kosten) für Gesundheitsleistungen. Dieses Phänomen wird gelegentlich als „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ bezeichnet. So haben sich die Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung zwischen 1950 und 1960 vervierfacht, zwischen 1960 und 1975 sind sie auf das Sechsfache und von 1975 bis 1990 noch einmal auf das Zweieinhalbfache (im Gebiet der alten Bundesrepublik) gestiegen (die Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung betragen 1950 insgesamt 2,098 Milliarden DM, 1960 8,965 Mrd. DM, 1975 58,170 Mrd. DM, 1990 134,378 Mrd. DM). In Gesamtdeutschland sind sie zwischen 1991 und 1996 um 35 % angestiegen. Die Kostensteigerung im Gesundheitswesen erzwingt letztlich eine Erhöhung der Beitragssätze, weshalb sich das Problem der Kostenreduzierung stellt. Mit dem Ziel der Kostendämpfung im Gesundheitswesen wurden seit den Siebzigerjahren verschiedene gesetzliche Maßnahmen eingeleitet, doch erwiesen diese sich meist als „Tropfen auf den heißen Stein“: sie waren nicht nachhaltig erfolgreich. Ob die jüngsten Reformmaßnahmen eine wirksame Besserung bringen, bleibt abzuwarten.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Zu einigen Maßnahmen der aktuellen Gesundheitspolitik siehe unten Kap. XI.

Die Kostensteigerung hat vielfältige Ursachen. Zu nennen sind die folgenden: Zunächst führt der medizinisch-technische Fortschritt zur Entwicklung von teuren Heilverfahren und medizinischen Geräten und Apparaten, deren Einsatz und Anschaffung große Geldsummen verschlingt. So liegt eine Kehrseite der technischen Verbesserung von Diagnose und Krankheitsbehandlung in der Verteuerung der medizinischen Versorgung, was u.a. einen Faktor für die Steigerung der Kosten von Krankenhausbehandlungen darstellt. Außerdem ist das Gesundheitsbewusstsein der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten gestiegen, was unter anderem zur Folge hat, dass der Einzelne häufiger den Arzt aufsucht und medizinische Leistungen in Anspruch nimmt. Diese Entwicklung wird ihrerseits gefördert von den Anbietern medizinischer Leistungen – Arzneimittelindustrie, Medizintechnikproduzenten, Ärzte, Zahnärzte u.a. – die ein wirtschaftliches Eigeninteresse an dieser Entwicklung haben. Einen weiteren Faktor stellt die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung dar<sup>65</sup>: Die Zunahme der Lebenserwartung hat auch zur Folge, dass die krankheitsanfälligeren älteren Menschen zunehmend länger einer – oft besonders aufwändigen – medizinischen Behandlung bedürfen. Schließlich ist als ein entscheidender Faktor der Kostensteigerung der im medizinischen Versorgungssystem bestehende Mangel an Anreizen zu mehr Wirtschaftlichkeit zu nennen. Dies gilt für verschiedene Bereiche und Dimensionen des medizinischen Versorgungssystems. Exemplarisch sei auf die lange Zeit charakteristische Situation im Krankenhausbereich hingewiesen: Jahrzehntlang konnten die Krankenhäuser die entstehenden Kosten ohne weiteres auf die Krankenversicherungen abwälzen, die diese Kosten weitgehend trugen, sodass für die Krankenhäuser wenig Anreiz bestand, wirtschaftlicher zu arbeiten. In diesem Bereich wurden erste wirksame Verbesserungen mit Reformen im Jahr 1996 erreicht.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Siehe dazu auch Kap. XI. und XII.1.

<sup>66</sup> Zur Problematik der Kostensteigerung im Gesundheitswesen siehe etwa Lothar F. Neumann / Klaus Schaper, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 4., überarb. und akt. Auflage, Frankfurt am Main, New York 1998, 194-210.

Bedeutend für die deutsche Sozialpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg ist schließlich die Zusammenfassung wichtiger sozialrechtlicher Bestimmungen, die bisher separat kodifiziert waren, in einem einzigen Gesetzeswerk, dem *Sozialgesetzbuch* (SGB). Dieses wird nach seiner Vollendung aus elf Teilen bestehen. Ein Sinn der Kodifizierung des Sozialrechts in einem einzigen Gesetzeswerk besteht in der Absicht, die Rechtsklarheit und damit auch die Rechtssicherheit zu verbessern. Der erste Teil des Gesetzeswerkes, der Allgemeine Teil (SGB I) trat am 1.1.1976 in Kraft. Seither wurden bis auf Teil II auch alle anderen Teile abgeschlossen, zuletzt das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen), das am 1.7.2001 in Kraft trat.<sup>67</sup>

### ***Exkurs G: Freie Wohlfahrtspflege***

Unter freier Wohlfahrtspflege versteht man die Wohlfahrtspflege von nicht-staatlichen und nicht-kommunalen Wohlfahrtsverbänden (d.h. Institutionen, Körperschaften oder Verbänden) auf der Grundlage freiwilliger und vielfach unentgeltlicher Tätigkeit. Die Arbeit der Wohlfahrtsverbände umfasst die planmäßige, vorbeugende und abhelfende Betreuung Not leidender oder gefährdeter Menschen auf gesundheitlichem, sittlichem und/oder wirtschaftlichem Gebiet. Besonders bedeutsam ist hierbei die christliche kirchliche und außerkirchliche Wohlfahrtspflege. Sie knüpft an die zwei Jahrtausende alte Tradition der aus christlicher Nächstenliebe (caritas) erwachsenden solidarischen Hilfstätigkeit an.<sup>68</sup> Die katholische freie Wohlfahrtspflege ist heute im 1897 gegründeten *Deutschen Caritasverband e.V.*, die evangelische ist (mit dem 1957 erfolgten Zusammenschluss der seit 1848 bestehenden *Inneren Mission* und

<sup>67</sup> Das SGB besteht aus folgenden Teilen: SGB I: Allgemeiner Teil, SGB II: Ausbildungsförderung, SGB III: Arbeitsförderung, SGB IV: Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, SGB V: Gesetzliche Krankenversicherung, SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung, SGB VII: Gesetzliche Unfallversicherung, SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, SGB IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, SGB X: Verwaltungsverfahren, SGB XI: Soziale Pflegeversicherung.

<sup>68</sup> Siehe zur caritas schon Kap. III.3. und III.4.

dem 1945 gegründeten *Hilfswerk der Evangelischen Kirche in Deutschland* im *Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.* zusammengefasst. Eine christliche (ökumenische) Organisation ist die seit 1897 bestehende *Bahnhofsmision*. Konfessionell orientiert ist auch die *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.* Wichtige (außerkirchliche, nicht konfessionsgebundene) Wohlfahrtsverbände sind ferner die *Arbeiterwohlfahrt*, das *Deutsche Rote Kreuz* und der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband e.V.* Letzterem gehören wiederum zahlreiche Organisationen der Wohlfahrtspflege an, z.B. die *Volkssolidarität e.V.*, die nach der Wiedervereinigung aus der gleichnamigen DDR-Massenorganisation hervorgegangen ist und Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern betreibt. Unter der Trägerschaft der freien Wohlfahrtsverbände befinden sich beispielsweise Kindergärten, Altenheime, Pflegedienste, soziale Beratungs- und Betreuungsstellen, Freizeiteinrichtungen für Jugendliche oder die Organisation von Rettungsdiensten. Der deutsche Staat erkennt die Tätigkeit der freien Wohlfahrtsverbände nicht nur an, sondern räumt ihnen im Bereich der Fürsorgepolitik sogar einen (im BSHG geregelten) Vorrang ein. Dieser Umstand stellt die Kehrseite der Tatsache dar, dass ohne das freiwillige Engagement Tausender von Menschen in den freien Wohlfahrtsverbänden der Sozialstaat nicht im Stande wäre, seinen Sinn zu erfüllen. Andererseits bedürfen zum einen die Wohlfahrtsverbände ihrerseits der öffentlichen Unterstützung (insbesondere bei der Finanzierung von Einrichtungen), sodass eine oft nicht unproblematische Verflechtung zwischen Wohlfahrtsverbänden und Staat bzw. Kommunen entstanden ist. Zum anderen ist ein auf unterschiedliche Gründe zurückführbares Nachlassen freiwilligen Engagements in unserer Gesellschaft zu erkennen, das sich negativ auf die Wirkungsmöglichkeiten der freien Wohlfahrtsverbände und damit auf das überkommene Gefüge des Sozialstaates auswirkt.<sup>69</sup>

---

69 Siehe zur Problematik Neumann / Schaper, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 273 f.

Die Sozialpolitik der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg stellt sich insgesamt als eine so kaum zu erwarten gewesene Erfolgsgeschichte dar. Nach der Wiederherstellung der im Dritten Reich vielfach zerstörten freiheitlichen Grundlagen der Sozialpolitik gab es einen raschen Ausbau und eine Weiterentwicklung traditioneller Bereiche der sozialen Sicherung und darüber hinaus eine breit gefächerte Fortentwicklung, mit der sich die staatliche Sozialpolitik zahlreichen neuen sozialen Problemlagen zuwandte. Zentrale Zäsuren stellen etwa der Lastenausgleich, die Dynamisierung der Renten, das Kindergeldgesetz oder das Bundesausbildungsförderungsgesetz dar. Vor allem seit den Siebzigerjahren wurden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch ungünstiger und führten zu einer neuen Krise der Sozialpolitik, die seither den Hintergrund der staatlichen Sozialpolitik in der Bundesrepublik bildet.

## IX. Grundlagen und Prinzipien der Sozialpolitik

Der vorstehende Blick auf die Geschichte der Sozialpolitik ermöglicht nunmehr einige *systematische Überlegungen* zu den Grundlagen und Prinzipien der modernen Sozialpolitik. Deren Verständnis kann auch einen vertieften Einblick in die aktuellen Probleme und Herausforderungen der Sozialpolitik vermitteln, auf die später (in Kapitel XII.) eingegangen wird.

### 1. Sozialpolitik und Freiheit

Moderne Sozialpolitik – darauf wurde bereits eingegangen – ist untrennbar verknüpft mit der Durchsetzung des Konzepts der (für alle gleichen) Freiheit der Person in Recht, Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Die rechtliche und wirtschaftliche Freisetzung des Individuums als Resultat liberaler Reformen und die damit einhergehende Aufhebung feudaler Gesellschaftsstrukturen führte im Kontext der modernen industriellen Marktwirtschaft in Gestalt sozialer Probleme (soziale Frage) zu neuen Freiheitsbedrohungen insbesondere für die wirtschaftlich Schwachen. Zwar wurden die anfänglichen Herausforderungen großer Not für breite Bevölkerungskreise (insbesondere die Arbeiterschaft) in den vergangenen 150 Jahren außerordentlich erfolgreich bewältigt, doch *bringt die dynamische Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft seither immer wieder neue soziale Problemlagen und damit einhergehende Freiheitsbedrohungen hervor*.<sup>70</sup> Diese Freiheitsbedrohungen sind mithin Folge der modernen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur selbst. Soll die *Freiheit aller* auch unter den Bedingungen modernen Wirtschaftens realisiert werden und sollen die sozialen Probleme nicht in dauerhafte Unfreiheit umschlagen, so ist hierzu weder das auf sich gestellte Individuum noch das freiwillige solida-

---

<sup>70</sup> Siehe dazu das Kap. IX.4. über Dynamik und Ausdifferenzierung der Sozialpolitik sowie Kap. V.6.

rische Engagement gesellschaftlicher Gruppen allein in der Lage. *Die Realisierung der allgemeinen Freiheit kann vielmehr nur politisch vom Staat ins Werk gesetzt werden.* Als allgemeines Strukturproblem der modernen Gesellschaft ist die soziale Problematik als Freiheitsproblem ein unumgängliches politisches Problem. Der moderne Staat, der auf dem Konzept der Freiheit der Person aufbaut, muss folglich Sozialstaat werden. Seine *Aufgabe besteht in der Herstellung und Garantie der allgemeinen (gleichen) materiellen und äußeren Voraussetzungen für die Realisierung persönlicher Freiheit.*

Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Sozialstaat dem Einzelnen die Initiative und die Risiken seiner Lebensführung und der darin sich ausdrückenden Freiheitsverwirklichung abnehmen darf – täte er dies, würde er die Freiheit der Person einschränken und den Einzelnen bevormunden. Dem entspricht, dass *der Sozialstaat von der Eigenverantwortung des Einzelnen für seine Lebensführung ausgeht* und Sozialpolitik daher stets auf die Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung abzielt. Dieser Vorstellung entsprechen etwa das Prinzip der *Hilfe zur Selbsthilfe* oder auch die Gewährleistung der Autonomie und Selbstverantwortung der Familie, in deren Rahmen der Einzelne auch heute noch elementare Solidarität erfährt, die der Staat weder ersetzen kann noch darf.<sup>71</sup>

So darf der Staat um der Freiheit willen nur die *allgemeinen Voraussetzungen für die Freiheitsverwirklichung* realisieren – und als Sozialstaat ist er verpflichtet, dies zu tun. Diese abstrakten Zusammenhänge seien an einem Beispiel veranschaulicht: Das im Grundgesetz allen Personen vom Staat verbürgte Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 GG) bedeutet vereinfacht gesagt, dass man von der öffentlichen Gewalt nicht „in seinen vier Wänden“ gestört werden darf, dass also der räumlich abgeschlossene individuelle Lebensbereich (die Wohnung) vor Eingrif-

---

71 Zur Selbsthilfe und zur Selbstverantwortung der Familie siehe Zacher, Das soziale Staatsziel, 1062 f.; siehe ferner Neumann / Schaper, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 59 ff., 67 ff.



fen des Staates geschützt ist. Dieses Recht aber kann nur derjenige in Anspruch nehmen und für denjenigen wirklich werden, der auch tatsächlich über eine Wohnung verfügt. Damit jeder tatsächlich eine realistische Chance auf eine Wohnung und damit auf einen befriedeten Lebensbereich zur freien Entfaltung hat, sorgt der sozialpolitisch tätige Staat dafür, dass auch für jene Menschen hinreichend Wohnungen zur Verfügung stehen oder erschwinglich werden, die sich aus eigener wirtschaftlicher Kraft sonst keine Wohnung leisten könnten. Dementsprechend entwickelt der Sozialstaat eine vielgestaltige Wohnungspolitik. Aber der freiheitliche Sozialstaat räumt dem Einzelnen kein Recht auf eine Wohnung ein. Denn ein rechtlicher Anspruch auf eine Wohnung bedeutete, dass der die Wohnungen zur Verfügung stellende Staat auch darüber zu entscheiden hätte, wer wo wann welche Wohnung bekommt. Damit aber würden dem Einzelnen die freien Wahlmöglichkeiten etwa in der Bestimmung des eigenen Wohnortes genommen. So beschränkt sich der Sozialstaat darauf, dass möglichst überall Möglichkeiten günstigen Wohnens gegeben sind. Es bleibt aber in der Verantwortung des Einzelnen, die entsprechenden Möglichkeiten auch wahrzunehmen. Diese Verantwortung kann und darf der freiheitliche Staat dem Einzelnen nicht abnehmen.<sup>72</sup>

Ein angemessenes Verständnis von Sozialpolitik fordert also auch eine Auseinandersetzung mit dem *Freiheitsbegriff*. Entsprechende theoretische Überlegungen über die Zusammenhänge von Sozialpolitik bzw. Sozialstaat und Freiheit wurden in bis heute überzeugender Weise bereits vor über 150 Jahren von dem Juristen, Philosophen und Sozialwissenschaftler Lorenz von Stein (1815-1890) im Einzelnen theoretisch erörtert. Stein schreibt an einer Stelle über das Freiheitsverständnis, das für moderne Sozialpolitik konstitutiv ist: „Die Freiheit ist erst eine wirkliche in dem, der die Bedingungen derselben, die materiellen und geistigen Güter als die Voraussetzungen der Selbstbestimmung besitzt.“ Und an anderer Stelle führt

---

<sup>72</sup> Siehe zum Vorstehenden im einzelnen Hans Buchheim, Sozialstaat und Freiheit, in: ders., Beiträge zur Ontologie der Politik, München 1993, 171-182 sowie Gröschner, Artikel 20 (Sozialstaat), 86 ff.

er aus, das oberste Prinzip des sozialen Staates sei die „Erhebung aller einzelnen zur vollsten persönlichen Entwicklung.“<sup>73</sup> Welche materiellen und geistigen Güter der Sozialstaat als Voraussetzung der Selbstbestimmung in der jeweiligen historischen Situation zur Verfügung zu stellen hat, ist eine Frage, die im politischen Prozess immer wieder neu zu stellen und zu beantworten ist.

## 2. Leitideen der Sozialpolitik: Gleichheit, Gerechtigkeit, Sicherheit

Vom Sinn des Sozialstaates aus, die allgemeinen Bedingungen für die Realisierung der persönlichen Freiheit aller zu gewährleisten, ergeben sich drei weitere *Leitideen der Sozialpolitik*, nämlich (soziale) Gleichheit, (soziale) Gerechtigkeit und (soziale) Sicherheit.<sup>74</sup>

- Geht es in der staatlichen Sozialpolitik um die Ermöglichung der Freiheit aller, so geht es zugleich um die Ermöglichung der *gleichen Freiheit aller*, denn als Personen gelten die Menschen in ihrer Freiheit als Gleiche. Dementsprechend steht in der politischen Moderne seit der Französischen Revolution die Gleichheitsforderung neben der Freiheitsforderung. Bezogen auf die Sozialpolitik ist mit der Gleichheitsforderung weder die völlige Gleichbehandlung aller, noch die Herstellung materieller Gleichheit gemeint. Beides nämlich – völlige Gleichbehandlung und Herstellung materieller Gleichheit – wäre ebenso freiheitswidrig wie ungerecht, weil die aus Freiheit entstehende Ungleichheit der

---

<sup>73</sup> Lorenz von Stein, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage* (zuerst erschienen 1850), Darmstadt 1959 (Neudruck der Ausgabe München 1921), Bd. 3, 104, Bd. 1, 45; über Lorenz von Stein aufschlussreich etwa der Aufsatz von Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat*, in: ders., *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt a.M. 1991, 170-208.

<sup>74</sup> Aktuelle, philosophisch grundsätzlich argumentierende Abhandlungen zur Problematik von Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit sind John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit* (engl. 1971), Frankfurt am Main 1979 sowie Michael Walzer, *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit* (engl. 1983), Frankfurt am Main, New York 1992; eine ausgezeichnete Darstellung gibt ferner Bernhard Sutor, *Politische Ethik. Gesamtdarstellung auf der Basis der Christlichen Gesellschaftslehre*, Paderborn u.a. 2. Auflage 1992; zur ethischen Dimension von Sozialstaatlichkeit und Sozialpolitik aufschlussreich die Beiträge in dem Band Christoph Sachße / H. Tristram Engelhardt (Hrsg.), *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main 1990; zum Begriff der Sicherheit grundlegend Franz-Xaver Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, 2. Auflage, Stuttgart 1973 sowie Gerhart Niemeyer, *Vom Wesen der gesellschaftlichen Sicherheit*, Berlin 1935.

Menschen verneint und die Menschen nicht fair behandelt würden. Dementsprechend zielt die Leitidee der sozialen Gleichheit auf den immer wieder neu vorzunehmenden *sozialen Ausgleich* ab, und zwar auf den Ausgleich der Lebenslagen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen: Keiner Gruppe soll es auf Grund ihrer wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Situation so schlecht gehen, dass sie dauerhaft und gänzlich außerhalb der typischen Lebensweisen der modernen Gesellschaft stehen muss; andererseits wird von den wirtschaftlich Begünstigten und Erfolgreichen gefordert, dass ihre Situation auch anderen zugute komme. Die Leitidee der sozialen Gleichheit führt so zur Rechtfertigung der *Umverteilung* gesellschaftlicher Güter und Leistungen: So wird etwa mit den Beiträgen der Erwerbstätigen zur Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosenunterstützung für die aktuell Arbeitslosen finanziert, das heißt: Ein Teil des Verdienstes der Erwerbstätigen wird zu Gunsten der Arbeitslosen umverteilt.

- Der soziale Ausgleich muss gerecht sein. Das heißt insbesondere: er darf *nicht willkürlich erfolgen*. Daher ist das Recht ein wichtiges – womöglich das wichtigste – Instrument zur immer wieder neu vorzunehmenden Herstellung sozialer Gerechtigkeit. Soziale Gerechtigkeit bedeutet aber auch, dass Sozialpolitik den *Bedürfnissen* wie den *Leistungen* (bzw. der Leistungsfähigkeit) der jeweiligen gesellschaftlichen Gruppen (wie Arbeitnehmer, Arbeitslose, allein stehende Mütter, Witwen, Behinderte etc.) entsprechend ihrer gesellschaftlichen Situation sowie unter Berücksichtigung der Ansprüche der Allgemeinheit angemessen durchgeführt werden muss. Damit dies geschehen kann, ist es entscheidend, dass alle gesellschaftlichen Gruppen ihre Interessen und Anliegen politisch zur Geltung bringen können. Hieran wiederum wird erkennbar, dass *die Herstellung sozialer Gerechtigkeit ganz erheblich vom Funktionieren der Demokratie abhängt*.
- Einen Freiheitsaspekt stellt die Freiheit von Angst und existenzieller Ungewissheit dar. Diesen Aspekt kann man im Begriff der *Sicherheit* fassen. Sozialpolitisch meint Sicherheit eine Bere-

chenbarkeit und Zuverlässigkeit in Bezug auf die wirtschaftliche Existenz angesichts der Risiken des Wirtschaftslebens und angesichts der so genannten „Wechselfälle des Lebens“. Den sozialpolitischen Zusammenhang von Risiken des Erwerbslebens und der Leitidee der Sicherheit kann man besonders gut daran erkennen, dass mit der Institutionalisierung der Sozialversicherungen gegen typische Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall und Tod geschützt wird. Soziale Sicherheit bedeutet mithin vor allem Schutz beim Eintritt von typischen Risikofällen. Auch für die soziale Sicherheit ist das Recht von besonderer Bedeutung: Sicherheit ist erst dann gegeben, wenn der Schutz gegen Risiken auch rechtlich verbindlich und garantiert ist. So ist *Rechtssicherheit – gerade auch im Arbeits- und Sozialrecht – ein zentrales Element sozialer Sicherheit.*

Wenn Gleichheit, Gerechtigkeit und Sicherheit Leitideen der Sozialpolitik sind, so ist damit darauf verwiesen, dass sie immer wieder neu anzustreben sind, dass sie nie endgültig, ein für allemal, hergestellt sind. Vielmehr sind immer wieder feststellbare Defizite beim Ausgleich, in der gerechten Behandlung von bestimmten sozialen Gruppen oder bei der Sicherheit ein wichtiger Antrieb für die Weiterentwicklung der Sozialpolitik. So bestehen nach wie vor beispielsweise im Bereich der Familienpolitik trotz aller familienpolitischer Maßnahmen und Einrichtungen manche Ungerechtigkeiten, die beklagt werden und die zur Weiterentwicklung der Familienpolitik aufrufen.<sup>75</sup>

### **3. Sozialpolitik im Verfassungsstaat des Grundgesetzes**

Neben dem Sozialstaatsprinzip, das den Staat verfassungsrechtlich auf eine tätige Sozialpolitik verpflichtet, konstituiert das Grundgesetz den deutschen Staat (in Artikel 20 und 20a) auch als *Repu-*

---

<sup>75</sup> Siehe dazu detailliert und ausgewogen Heinz Lampert, *Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik*, Berlin 1996; siehe zur Familienpolitik als aktueller sozialpolitischer Herausforderung auch Kap. XII.1. und Exkurs E.

blik, Rechtsstaat, Demokratie, Bundesstaat und Umweltstaat.<sup>76</sup> Das Sozialstaatsprinzip ist mithin eines von sechs sog. *Staatsfundamentalnormen* – d.h. Prinzipien, die die Ordnung des deutschen Staates bestimmen. Sie dienen alle gleichermaßen der Realisierung der Freiheit und keines dieser Prinzipien hat von sich aus Vorrang vor den anderen. In den Prinzipien kommt das dem modernen Verfassungsstaat zugrunde liegende Konzept der Freiheit zum Ausdruck, wobei sich die Realisierung der Freiheit aus dem immer wieder neu politisch zu bestimmenden Zusammenspiel der Prinzipien ergibt.<sup>77</sup>

- Dient der Sozialstaat der allgemeinen Gewährleistung der materiellen und geistigen Bedingungen persönlicher Freiheit, so gewährleistet der *Rechtsstaat*, dass die entsprechende *Sozialpolitik* nur auf der Grundlage und in der Form des Rechts gestaltet wird. Zum einen bedeutet *rechtsstaatliche Sozialpolitik*, dass sich der Einzelne im gegebenen Fall auf soziale *Rechtsansprüche* (der jeweiligen Sozialgesetze) berufen kann, zum anderen bedeutet *rechtsstaatliche Sozialpolitik*, dass die Ansprüche in vorhersehbarer und berechenbarer Art und Weise von den Sozialverwaltungen (nach dem *Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*) umgesetzt werden. Der Rechtsstaat schützt mithin vor sozialpolitischer Willkür.
- Das *Demokratieprinzip*, ausgestaltet im parlamentarischen Regierungssystem, verbürgt insbesondere, dass die politischen – also auch die sozialpolitischen – Entscheidungen nach dem *Mehrheitsprinzip* getroffen werden und die entsprechenden Mehrheiten sich auf die Wahl durch die Bürger zurückführen lassen. *Demokratische Sozialpolitik* bedeutet ferner, dass die einzelnen sozialen Interessen über Parteien und Interessenverbände auf die politischen Entscheidungen (im Parlament) direkten und indirekten Einfluss nehmen können. *Die parlamentarische Demokratie erweist sich als in besonderer Weise offen für die sozialen Interessen innerhalb der Gesellschaft*: Da es nämlich in der

<sup>76</sup> Das Umweltstaatsprinzip wird im Folgenden nicht eingehender behandelt.

<sup>77</sup> Zum Folgenden siehe ausführlich Zacher, Das soziale Staatsziel, 1092-1108.

Demokratie immer wieder darauf ankommt, Mehrheiten zu gewinnen und wieder gewählt zu werden, versuchen Politiker und Parteien, die unterschiedlichen sozialen Interessen zu berücksichtigen und sich für diese Interessen einzusetzen – in der Hoffnung, dadurch (insbesondere bei Wahlen) auch die politische Unterstützung der betreffenden Gruppen zu erhalten. Dies führt dazu, dass wichtige sozialpolitische Bedarfe in der Regel schnell entdeckt werden. Allerdings begünstigen diese Funktionszusammenhänge der Demokratie vor allem jene sozialen Interessen, die sich gut organisieren lassen. Interessen, die schwer zu organisieren sind – wie etwa diejenigen der Verbraucher, der Familien oder der Obdachlosen – drohen daher immer wieder, im demokratischen Prozess nicht angemessen berücksichtigt zu werden. Ein gewisser Ausgleich für diese *sozialpolitischen Funktionsmängel der Demokratie* wird wiederum durch andere Verfassungsprinzipien ermöglicht. Insbesondere das *Bundesverfassungsgericht* – eine institutionelle Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips – hat in seiner Rechtsprechung den demokratischen Gesetzgeber mehrfach auf eine angemessenere Berücksichtigung schwer organisierbarer Interessen, insbesondere jene der Familien, verpflichtet und erwies sich so als *rechtsstaatliches Korrektiv der demokratischen Sozialpolitik gerade im Bereich der Familienpolitik*.<sup>78</sup> An diesem wichtigen Beispiel wird besonders deutlich, dass die Realisierung der Freiheit im Verfassungsstaat nur im komplizierten Zusammenspiel der Verfassungsprinzipien und der Verfassungsorgane erfolgen kann.

- In diesem Zusammenspiel steht das *Republikprinzip* für die allgemeine Verpflichtung des Staates auf die *Realisierung des Gemeinwohls*. Gerade dies bedeutet für eine *republikanische Sozialpolitik*, dass keine gesellschaftliche Gruppe dauerhaft von der sozialpolitischen Entwicklung ausgeschlossen bleiben darf. Ein wichtiger Garant hierfür sind die (Massen-) *Medien*, die durch die Herstellung von Öffentlichkeit allgemein eine unverzichtbare

---

<sup>78</sup> Siehe exemplarisch etwa die sozialpolitisch wichtigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 29.5.1990, vom 12.6.1990, vom 7.7.1992, vom 14.6.1994 oder vom 10.11.1998 (abgedruckt in der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts = BVerfGE Bd. 82, 60 ff.; Bd. 82, 198 ff.; Bd. 87, 1 ff.; Bd. 91, 93 ff.; Bd. 99, 246 ff.).

Voraussetzung republikanischer Politik darstellen; besonders auch für die Sozialpolitik sind es oft die Medien, die auf solche sozialpolitischen Missstände aufmerksam machen, die im demokratischen Prozess sonst drohten, unzureichend oder gar nicht berücksichtigt zu werden.

- Das *Bundesstaatsprinzip* hat für die deutsche Sozialpolitik besondere Konsequenzen, da bestimmte sozialpolitische Felder und insbesondere ein erheblicher Teil der *Wirtschafts- und Sozialverwaltung* Angelegenheit der Bundesländer ist. Bereiche, in denen die Bundesländer sozialpolitische Zuständigkeiten besitzen und in denen sie die Sozialpolitik des Bundes ergänzen, sind etwa die Gesundheits-, die Bildungs- und die Wohnungspolitik. Im Bereich der Verwaltung werden der überwiegende Teil der sozialpolitischen bzw. sozialpolitisch relevanten Gesetze des Bundes als Angelegenheit der Bundesländer oder im Auftrag des Bundes (Auftragsverwaltung) ausgeführt (entsprechend den Artikeln 20, 83 und 85 GG), wobei hier wiederum den *Landkreisen und Kommunen* besondere Bedeutung zukommt, denn in diesen wird ein großer Teil der Sozialpolitik des Bundes und des jeweiligen Landes „vor Ort“ auf regionaler und lokaler Ebene letztlich vollzogen. Dies gilt vor allem in den Bereichen Wohnungspolitik und Sozialhilfe, aber auch etwa bei der (von den Landkreisen vorzunehmenden) Organisation von Rettungsdiensten usw.<sup>79</sup> Auch das Bundesstaatsprinzip hat einen Freiheitssinn, der etwa darin erkennbar wird, dass die bundesstaatliche Organisation beispielsweise das Problem der Machtkonzentration im Bereich der Sozial- und Wirtschaftsverwaltung reduziert. Darüber hinaus wird eine problem- und bürgernähere Gestaltung der Sozialpolitik ermöglicht. Zweifellos wird aber die Sozialpolitik durch die bundesstaatliche Organisation des Sozialstaates in mehrfacher Beziehung auch unübersichtlicher.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Von der staatlichen Sozialverwaltung ist die öffentlich-rechtliche Selbstverwaltung der Sozialversicherungen natürlich zu unterscheiden. Zur kommunalen Sozialpolitik siehe Berthold Dietz / Dieter Eißel / Dirk Naumann (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*, Opladen 1999.

<sup>80</sup> Zu den Trägern und Organen der Sozialpolitik siehe Lampert / Althammer, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 177 f., 207, 314 f., 333, 359 f., 363 f. und bes. 426 ff. Zur Sozialpolitik im Bundesstaat Ursula Münch, *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenteilung im sozialen Bundesstaat*, Opladen 1997.

Die Sozialpolitik im Verfassungsstaat des Grundgesetzes erweist sich somit als ein überaus komplexes *politisches Kunstwerk*, dessen Freiheitssinn nur realisiert zu werden vermag im politisch auszutariierenden Zusammenspiel des Sozialstaatsprinzips mit dem Rechtsstaats-, dem Demokratie-, dem Republik- und dem Bundesstaatsprinzip. Gerade die Komplexität der Sozialpolitik ist dabei ein Garant der Freiheit, weil sich in dieser Komplexität die Problem- und Aufgabennähe ebenso wie die Interessenorientierung des Sozialstaates widerspiegelt.

#### 4. Dynamik und Ausdifferenzierung der Sozialpolitik

Der historische Rückblick hat gezeigt, dass immer mehr Bereiche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens, die von den sozialen Auswirkungen der modernen Wirtschaftsweise betroffen waren, zum Gegenstand der modernen Sozialpolitik wurden. So hat sich seit den ersten sozialpolitischen Gesetzen im 19. Jahrhundert die sozialpolitische Tätigkeit des Staates umfassend ausgeweitet: Zum einen wurden immer neue Sachverhalte als sozialpolitische Probleme definiert und damit neue Bereiche sozialpolitischen Handelns eröffnet, zum anderen wurde nicht nur der Kreis der von bestimmten sozialpolitischen Gesetzen und Maßnahmen betroffenen Personen zunehmend ausgeweitet, sondern auch die sozialpolitischen Leistungen wurden ständig verbessert.

Angesichts dieser Entwicklungstendenzen lässt sich von einer *expansiven (d.h. sich ausdehnenden) Dynamik der Sozialpolitik* und von einer damit einhergehenden *Ausdifferenzierung*<sup>81</sup> reden. Heinz Lampert und Jörg Althammer beschreiben diese Entwicklung als *Ausweitung des sozialpolitischen Schutzes nach der Art, nach dem Umfang und nach Personengruppen*.<sup>82</sup> Die dynamische Entwick-

---

<sup>81</sup> Mit Ausdifferenzierung ist hier das Hervorbringen von immer weiteren Teilbereichen der Sozialpolitik gemeint.

<sup>82</sup> Siehe Lampert / Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, 124 ff. Zur Dynamik der Sozialpolitik siehe außerdem Niklas Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München 1981 und Zacher, Das soziale Staatsziel, 1065 ff.



lungstendenz der Sozialpolitik wird besonders durch die politische Wirkungsweise der parlamentarischen Demokratie begünstigt. Daher vollzogen sich die quantitativen und qualitativen Weiterentwicklungen der Sozialpolitik in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik besonders rasch: In der parlamentarischen Demokratie finden gesellschaftliche Interessen vergleichsweise leicht Eingang in den staatlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die das parlamentarische System tragenden politischen Parteien auf der Suche nach politischer Unterstützung durch gesellschaftliche Gruppen bestrebt sind, bei ihrer Politik die Interessen der verschiedenen Gruppen zu berücksichtigen.<sup>83</sup>

Insgesamt hat sich die Sozialpolitik im Laufe der Entwicklung der modernen Gesellschaft im 19. und vor allem im 20. Jahrhundert von einer Politik des Arbeiterschutzes allmählich zu einer Politik der sozialpolitisch motivierten Gesellschaftsgestaltung, also zu einer *Gesellschaftspolitik*<sup>84</sup> gewandelt. Diese betrifft im Grunde alle Bevölkerungsteile und alle gesellschaftlichen Gruppen in der ein oder anderen Weise. Der Modernisierungsprozess der Gesellschaft hat so nicht nur zu einer Veränderung des Charakters der Sozialpolitik (vom Arbeiterschutz zur Gesellschaftspolitik) geführt, sondern die *Sozialpolitik wurde selbst zu einem wichtigen Motor der gesellschaftlichen Modernisierung*. Dementsprechend geht es heute nicht mehr in erster Linie um die Beseitigung unmittelbarer Not, sondern darum, möglichst allen Menschen ein selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen, das den modernen Lebensformen entspricht. Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik ermöglicht den Menschen – soweit dies in der Macht des Staates steht – *die Teilhabe* an den modernen Lebensweisen.

---

<sup>83</sup> Siehe dazu schon Kap. IX.3.

<sup>84</sup> Der Begriff der Gesellschaftspolitik wurde namentlich von dem Nationalökonom Hans Achinger (1899-1981) entwickelt. Siehe dazu insbes. die wichtige und noch immer lesenswerte Arbeit Hans Achinger, *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat* (1. Auflage 1958), 3., überarb. Auflage, Frankfurt am Main 1979.

Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass es falsch ist zu glauben, Sozialpolitik sei lediglich eine gegen Armut und Not gerichtete Politik. Sie ist dies nach wie vor auch, doch sind die sozialpolitischen Problemlagen heute nicht mehr hauptsächlich solche unmittelbarer Not. Vielmehr erzeugt die moderne Gesellschaft immer wieder neue Lebenslagen, welche für die betroffenen Personen(gruppen) auch dann freiheitsbedrohend und Unsicherheit erzeugend sind, wenn es nicht um unmittelbare (Überlebens-) Not geht: Solche neueren Problemfelder, die mit der gesellschaftlichen Modernisierung einhergehen, sind etwa die Zunahme der Anzahl von allein lebenden Menschen (Stichwort „Singlegesellschaft“<sup>85</sup>); die größer werdende Zahl allein erziehender Mütter; der starke Anstieg der Zahl alter Menschen (die oft pflegebedürftig sind) im Vergleich zu jüngeren Menschen; die mit größerer Aufmerksamkeit betriebene Integration von Behinderten ins Arbeitsleben; das Problem der Drogenabhängigkeit usw.

Die dynamische Tendenz, welche die moderne Sozialpolitik von Anfang an auszeichnete, sollte indes nicht als „Naturgesetz“ missverstanden werden. Angesichts der krisenhaften Entwicklungen seit den Siebzigerjahren und noch mehr angesichts der noch zu behandelnden aktuellen sozialpolitischen Herausforderungen gibt es berechtigte Gründe dafür, am Fortgang der aufgezeigten Dynamik zu zweifeln. Zwar sind bemerkenswerterweise in den Jahren des stark verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums seit Mitte der Siebzigerjahre die Sozialleistungen insgesamt auch weiterhin stark angestiegen, jedoch lassen sich heute zunehmend Anzeichen dafür erkennen, dass gewisse Grenzen sozialpolitischen Wachstums erreicht sind. Sollten sich diese Anzeichen bestätigen, bedeutet dies jedoch nicht, dass die moderne Sozialpolitik damit überholt und am Ende wäre. Vielmehr dürfte es zukünftig darum gehen, mittels Umbau und Reform der überkommenen Sozialpolitik die erreichten sozialpolitischen Errungenschaften in ihrer Substanz zu bewahren.

---

<sup>85</sup> Siehe zu diesem Beispiel Fußnote 54 und Anhang E.

## 5. Prinzipien der sozialen Sicherung im engeren Sinne

Die moderne Sozialpolitik beruht auf verschiedenen Prinzipien. Von besonderer Wichtigkeit sind dabei das *Versicherungsprinzip*, das *Versorgungsprinzip* und das *Fürsorgeprinzip*. Dies sind die Prinzipien, nach denen das *System der sozialen Sicherung im engeren Sinne* organisiert ist. Damit sind die Einrichtungen und Maßnahmen gemeint, die den Bürger vor denjenigen Risiken (Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Alter) schützen, die vorübergehend oder dauernd den Verlust von Arbeitseinkommen oder die den Wegfall des Ernährers (Ehepartner, Eltern) durch Tod bedeuten oder die unplanmäßige Ausgaben in besonderen Bedürfnislagen bedingen (Krankheit, Mutterschaft, Unfall, Tod). Das System der sozialen Sicherung im engeren Sinne umfasst mithin die Absicherung bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, bei Unfall, Krankheit und Arbeitslosigkeit sowie im Alter und im Falle von Witwen- und Waisenschaft. Neben diesen Prinzipien der sozialen Sicherung im engeren Sinne stehen weitere allgemeine sozialpolitische Prinzipien wie das Selbsthilfe-, das Solidaritäts- und das Subsidiaritätsprinzip.<sup>86</sup> Die folgende Darstellung beschränkt sich jedoch der Übersichtlichkeit halber auf die drei erstgenannten.

- *Versicherungsprinzip*: Der Gedanke der Versicherung beruht auf der Überlegung, dass der Eintritt eines bestimmten Risikofalles – wie etwa Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit – für die einzelne Person zwar unkalkulierbar ist, bei einer großen Anzahl von Personen, die demselben Risiko ausgesetzt sind, jedoch zur kalkulierbaren Größe wird (so kann man z.B. zwar nicht voraussagen, wer genau und wann einen Arbeitsunfall erleidet, doch kann man feststellen, wie viele Arbeitsunfälle sich in einem bestimmten Gebiet und einem bestimmten Zeitraum durchschnittlich ereignen). Zu unterscheiden ist zwischen *Privatversicherung* und *Sozialversicherung*.<sup>87</sup> Bei beiden Versiche-

<sup>86</sup> Zum Selbsthilfeprinzip siehe bereits Kap. IX.1., zum Solidaritäts- und zum Subsidiaritätsprinzip die einschlägigen Artikel in: Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, Bd. 4, Freiburg 1988, Sp. 1191-1194 (Solidarität) und Bd. 5, Freiburg 1989, Sp. 386-390 (Subsidiarität).

<sup>87</sup> Siehe dazu auch Frank Nullmeier / Friedbert W. Rüb, Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt am Main, New York 1993, 75-83.

rungstypen entsteht für den Versicherten durch die Zahlung von Beiträgen ein *Anspruch auf Leistungen für den Fall des Risikoeintritts*. In bestimmten Fällen genießen auch mitversicherte Angehörige, die selbst keine Beiträge einzahlen, Versicherungsschutz. Traditionell orientiert sich die Finanzierung der Sozialversicherung am Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses, das heißt eines Arbeitsverhältnisses, das als dauerhafte, kontinuierliche und qualifizierte Vollzeitbeschäftigung konzipiert ist.<sup>88</sup>

- *Privatversicherung*: Die Privatversicherung beruht auf dem versicherungstechnischen *Prinzip der individuellen Äquivalenz*. Das heißt, die Leistungen der Versicherung im Falle des Risikoeintritts entsprechen der individuellen Prämie (d.h. den Beiträgen der Privatversicherung). Die Höhe der vertraglich vereinbarten Prämienleistungen orientiert sich dabei an der für den einzelnen Versicherten kalkulierten Wahrscheinlichkeit des Risikoeintritts. Das Individualäquivalenzprinzip basiert auf dem *Kapitaldeckungsverfahren*, das der Finanzierung von Privatversicherungen zu Grunde liegt. Kapitaldeckungsverfahren bedeutet, dass die Versicherungsleistungen aus dem Vermögensertrag desjenigen Vermögens finanziert wird, das der Versicherte durch seine Beiträge (ggf. zuzüglich der Beitragsleistungen des Arbeitgebers) bei der Versicherung aufgebracht hat. Das Vermögen wird in der Regel von der Versicherung am Kapitalmarkt angelegt und zu Gunsten des Versicherungsnehmers ebenso wie der Versicherung selbst Gewinn bringend vergrößert. Der Beitritt zu einer Privatversicherung ist freiwillig und in vielen Fällen rechtlich erst nach Überschreitung bestimmter Einkommensgrenzen möglich.
- *Sozialversicherung*: Demgegenüber ist die Sozialversicherung eine *Pflichtversicherung*; der Beitritt zu ihr ist gesetzlich vorgeschrieben. In ihr erfolgt eine *wechselseitige Risikoabdeckung* innerhalb der Versichertengemeinschaft. Die Beitragshöhe berechnet sich nicht wie bei der Privatversicherung nach individueller Risikowahrscheinlichkeit, sondern nach dem Bruttoein-

---

<sup>88</sup> Die folgende Erläuterung orientiert sich am Modell des deutschen Sozialstaates.

kommen des Versicherten. Das Beitragsaufkommen wird (außer in der gesetzlichen Unfallversicherung) anteilig vom versicherten Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber erbracht. Die Beiträge der Unfallversicherung werden allein vom Arbeitgeber aufgebracht.

In der Sozialversicherung bilden die Versicherten eine *Solidargemeinschaft*, in der die Belastungen (Kosten) zu Gunsten der finanziell Schwächeren auf die finanziell besser Gestellten *umverteilt* werden: Das Ziel des sozialen *Ausgleichs* wird dadurch erreicht, dass Menschen mit besonderen Risiken oder wirtschaftlicher Schwäche nicht ausgeschlossen, sondern ohne zusätzliche Beitragsleistungen mitversichert werden. Im Falle der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung erfolgt die Finanzierung teilweise nicht nur durch Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern<sup>89</sup>, sondern auch durch Zuschüsse (oder Darlehen) des Staates an die Versicherungsträger. Die Finanzierung bestimmter Investitionen im Bereich der Pflegeversicherung obliegt den Bundesländern.

Für einen möglichst breiten Risikoausgleich und um die solidarischen Umverteilungsmaßnahmen auch ohne massive staatliche Zuschüsse finanzieren zu können, ist für die gesetzliche Sozialversicherung die Versicherung eines möglichst großen Personenkreises von zentraler Bedeutung. Anders als die Privatversicherung wird nämlich die Sozialversicherung in einem *Umlageverfahren* finanziert. Das heißt: Der Versicherte spart bei der Versicherung mit seinen Beiträgen kein Vermögen an, aus dem im Versicherungsfall dann die Leistungen für ihn finanziert würden. Im Umlageverfahren werden vielmehr die gegenwärtig zu erbringenden Versicherungsleistungen durch die gegenwärtigen Beiträge aller jeweils gesetzlich Versicherten finanziert. Das bedeutet, dass von der Versicherung keine erheblichen Rücklagen gebildet werden können: Die Sozialversicherung lebt insofern gewissermaßen „von der Hand in den Mund“. Für die Rentenversicherung bedeutet das beispielsweise, dass die gegenwärtig

---

<sup>89</sup> Daneben stehen im Falle von Kranken-, Unfall-, Renten- und Pflegeversicherung die Beitragszahlungen der Träger von Lohnersatzleistungen, die für die Empfänger dieser Leistungen die Beiträge ganz oder zum Teil entrichten – so zahlt etwa die Bundesanstalt für Arbeit die Beiträge der Arbeitslosen zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung.

Erwerbstätigen mit ihren Beiträgen zur Rentenversicherung die gegenwärtigen Renten finanzieren. Diesen Zusammenhang bezeichnet man auch als *Generationenvertrag*: Die Generation der jetzt Erwerbstätigen finanziert die Renten der Rentnergeneration. In der Rentenversicherung wurde dieses System des Generationenvertrages, Überlegungen des Wirtschaftswissenschaftlers Wilfried Schreibers folgend, mit der Rentenreform von 1957 eingeführt. Es liegt auf der Hand, dass die Sozialversicherung wegen des Umlageverfahrens in besonderer Weise stark von der günstigen Entwicklung der Volkswirtschaft abhängig ist.

Das Umlageverfahren bringt im Übrigen die Notwendigkeit mit sich, möglichst viele Menschen in die Versicherungs- und damit Beitragspflicht zu nehmen, weshalb seit der Etablierung des Sozialversicherungssystems im Deutschen Kaiserreich eine ständige Ausweitung des Kreises der Versicherten erfolgte. Ein möglichst großer Kreis von Versicherten hat neben der Sicherung der finanziellen Grundlagen der Sozialversicherung auch den Sinn, Menschen mit geringer Risikowahrscheinlichkeit oder solche mit relativ hohem Einkommen in die Solidargemeinschaft einzubinden, da diese andernfalls zu einer für sie zunächst günstigeren bzw. attraktiveren Privatversicherung wechseln würden. Das wiederum würde zu höheren Beitragsbelastungen für diejenigen, die in der Sozialversicherung verbleiben (tendenziell sind dies Personen mit höherer Risikowahrscheinlichkeit und / oder eher niedrigerem Einkommen), führen.

- *Versorgungsprinzip*: In der Sozialpolitik der Bundesrepublik sind Regelungen und Einrichtungen auf der Grundlage des Versorgungsprinzips die Ausnahme. Nach diesem Prinzip werden Leistungen nicht wie nach dem Versicherungsprinzip auf der Grundlage von Beitragszahlungen, sondern auf Grund von rechtlichen Versorgungsansprüchen gewährt; und zwar für Gruppen von Begünstigten, denen sich der Staat in besonderer Weise – in erster Linie auf Grund von Leistungen oder besonderen Opfern für den Staat – verpflichtet sieht. Dementsprechend basiert vor allem die Beamtenversorgung sowie die Kriegsofferversorgung auf diesem

Prinzip. Charakteristisch ist hier, dass die Leistungen aus Steuern finanziert und dass die Versorgungseinrichtungen vom Staat ausgestaltet werden. Entsprechend existiert hier keine Selbstverwaltung durch Verbände und / oder Betroffene.

Vom Versorgungsprinzip ist auch dort zu sprechen, wo einheitliche Leistungen als Basisversorgung im Sinne einer – möglichst breiten Bevölkerungskreisen zustehenden – Grundsicherung der Bevölkerung das jeweilige Sicherungssystem prägen – wie dies etwa in Dänemark der Fall ist.<sup>90</sup>

- *Fürsorgeprinzip*: Nach diesem Prinzip werden soziale Leistungen (Geld- oder Sachleistungen) des Staates bzw. der Kommunen im Falle einer konkreter Notlage oder eines Schadensfalles gewährt, sofern den Betroffenen eine anderweitige Hilfe nicht zugänglich ist. Die entsprechenden Hilfen werden ohne vorherige Beitragsleistung der Betroffenen gewährt. Anspruchsgrundlage für die Leistungsgewährung ist die *durch eine Prüfung erst festzustellende (rechtlich geregelte) Bedürftigkeit*, wobei die Leistungen je nach Besonderheit der Lage des Betroffenen gewährt werden. Die Finanzierung solcher Fürsorgeleistungen erfolgt aus Steuermitteln. Der bedeutendste sozialpolitische Bereich, in dem das Fürsorgeprinzip zur Anwendung kommt, ist der Bereich der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe ist nach § 1 des BSHG ausgestaltet als „laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“ und als „Hilfe in besonderen Lebenslagen“. Sie soll sozialpolitisch diejenigen Lücken schließen, die insbesondere durch das soziale Versicherungssystem nicht (mehr) abgedeckt sind. Sozialhilfe kann andere Leistungen je nach Bedarf ergänzen oder als einziges Instrument die Existenz von Betroffenen sichern. Eine besondere Problematik der nach dem Fürsorgeprinzip ausgestalteten sozialpolitischen Instrumente wie der Sozialhilfe besteht in der Bedürftigkeitsprüfung und in ihrem Charakter einer Hilfe, die ohne Eigenleistung gewährt wird. Entsprechend werden die Leistungen oft als fremdbestimmtes Almosen und ihre Inanspruchnahme als erniedrigend verstanden.

---

<sup>90</sup> Dazu Kap. XIII.1.

Betrachtet man den Bereich der sozialen Sicherung im engeren Sinne als den Kernbereich eines modernen Sozialstaates, so lassen sich die verschiedenen Sozialstaaten danach unterscheiden, welches der hier behandelten Prinzipien für den Charakter des jeweiligen Systems sozialer Sicherung prägend ist.<sup>91</sup> In der Bundesrepublik Deutschland steht das Sozialversicherungsprinzip im Mittelpunkt der entsprechenden sozialpolitischen Gestaltung. Das bedeutet allerdings – wie gezeigt – nicht, dass die anderen Prinzipien im Sozialstaat der Bundesrepublik unbedeutend wären; doch ist deren Bedeutung für die Organisation der sozialen Sicherung nicht so groß, wie diejenige des Sozialversicherungsprinzips. Insofern erweist sich das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik als ein „Mischsystem“ mit einem Schwerpunkt der Gestaltung nach dem Sozialversicherungsprinzip. In anderen Sozialstaaten kann dies durchaus anders aussehen: Zwar sind die Sicherungssysteme fast aller modernen Sozialstaaten „Mischsysteme“, die Art der Ausgestaltung muss dabei aber keineswegs stets schwerpunktmäßig am Sozialversicherungsprinzip orientiert sein, vielmehr gibt es auch Systeme sozialer Sicherheit (im engeren Sinne), die sich primär am Versorgungsprinzip oder primär am Fürsorgeprinzip orientieren. Beispiele für den letztgenannten Fall wären die USA, für den erstgenannten etwa Dänemark und – mit Abstrichen – Großbritannien, aber auch die DDR.

---

<sup>91</sup> Zum Folgenden siehe auch Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen 1998, 215 ff.



## X. Sozialpolitik in der DDR

Die am 7.10.1949 gegründete DDR war eine sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung, aufgebaut entsprechend der marxistisch-leninistischen Doktrin. Dies bedeutete insbesondere eine zentralistische de facto Ein-Parteien-Herrschaft der SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands).<sup>92</sup> Diese Herrschaft war ausgestaltet im Sinne der Organisation nach dem Prinzip des *Demokratischen Zentralismus*, der eine Steuerung von Staat und Partei durch die Führungsspitze der Partei (das Politbüro) bedeutete. Eine freiheitliche demokratische Willensbildung und Mitbestimmung der Bevölkerung durch frei gegründete Parteien oder staatsunabhängige Interessenverbände existierte nicht (ausgenommen die letzten Monate des Bestehens der DDR 1989/90). Die Wirtschaft wurde mit der Verstaatlichung der Produktionsmittel und nahezu des gesamten Wirtschaftslebens zu einer *Zentralverwaltungswirtschaft (Planwirtschaft)* umgestaltet. Bei ihr handelte es sich um ein Wirtschaftssystem, in dem – im Gegensatz zur Marktwirtschaft – die Wirtschaftsvorgänge (insbesondere Produktion und Verteilung) durch eine oberste staatliche Wirtschaftsbehörde (in der DDR war das die Staatliche Plankommission) zentral geplant und gelenkt wurden. Die Behörde und nicht der Markt entschied in Abstimmung mit der politischen Führung, was, wie viel, wo und wie produziert wurde und wie die Verteilung des Sozialprodukts erfolgte. Das System beruhte auf der Vorstellung, dass durch die Wirtschaftsplanung – wiederum im Gegensatz zur Marktwirtschaft – Vollbeschäftigung und Krisenfestigkeit gewährleistet werden könne. Tatsächlich hat sich herausgestellt, dass die Planwirtschaft die behaupteten Vorzüge gegenüber der Marktwirtschaft keineswegs aufweist<sup>93</sup> und dass sie stattdessen unter anderem kaum in der Lage

<sup>92</sup> Die neben der SED bestehenden vier Blockparteien waren politisch einflusslos.

<sup>93</sup> Zwar gab es in der DDR offiziell keine Arbeitslosigkeit und tatsächlich befand sich die ganz überwiegende Zahl der Erwerbspersonen in Erwerbsverhältnissen. Gleichwohl existierte eine verdeckte Arbeitslosigkeit, die insbesondere dadurch zustande kam, daß viele Betriebe, Verwaltungen und sonstige (z.B. wissenschaftliche) Einrichtungen in unökonomischer Weise personell überbesetzt waren. So waren vielfach Personen de iure beschäftigt, für die es in den Betrieben usw. de facto keine hinreichende Beschäftigung gab – dies war auch ein Aspekt der relativ geringen Produktivität der DDR-Wirtschaft. Siehe auch den Exkurs H unten.

ist, die selbstgesteckten Ziele der Wohlförderung zu erreichen. Die *Planwirtschaft erwies sich vielmehr als Mangelwirtschaft mit geringer Effizienz und Effektivität*. Vor allem aber ging sie notwendigerweise mit *Freiheitsbeschränkungen* für die Menschen einher, welche als Objekte der staatlichen Planung behandelt wurden.

Nach der marxistisch-leninistischen Doktrin, der ideellen Grundlage der DDR-Verfassung, galt Sozialpolitik zunächst als ein politisches Instrument des Kapitalismus; als ein Instrument, das den Kapitalismus mittels sozialer Wohltaten für die Werktätigen stabilisieren und aufrechterhalten sollte. Sozialpolitik wurde so prinzipiell als Verschleierung der bestehenden kapitalistischen Ausbeutung angesehen. Sozialpolitik im Kapitalismus verhindere die Etablierung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung sowie die erst im Sozialismus einsetzende wahre Befreiung des Menschen. Demgegenüber bedürfe die sozialistische Gesellschaft keiner Sozialpolitik. Die sozialistische sei als solche bereits die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, in der die kapitalistische Ausbeutung infolge der Beseitigung des Privateigentums an Produktionsmitteln aufgehoben sei und die Interessen, Bedürfnisse und Leistungen der Werktätigen gerecht berücksichtigt würden.

Diesen Ansichten über Sozialpolitik entsprechend gab es in den fünfziger und frühen Sechzigerjahren eine systematische und als solche ausgewiesene Sozialpolitik in der DDR tatsächlich nicht und der Gebrauch des Ausdrucks „Sozialpolitik“ wurde offiziell sorgfältig vermieden. Im Mittelpunkt der Politik des Regimes stand die Entwicklung der sozialistischen Wirtschaft. Dies erforderte zunächst vor allem die *Mobilisierung eines möglichst großen Arbeitskräftepotenzials*, das sich durch die erhebliche Abwanderung von Menschen in die Bundesrepublik zum Schaden der DDR-Wirtschaft in dieser Zeit (bis zum Bau der Berliner Mauer am 13.8.1961) deutlich verringerte.<sup>94</sup> In diesem Kontext erfolgte die Etablierung eines Systems der als umfassende Pflichtversicherung gestalteten Sozial-

---

<sup>94</sup> Seit der Gründung der DDR 1949 bis zum Mauerbau hatten fast 2,7 Millionen Menschen die DDR verlassen.

versicherung. Bereits vor Gründung der DDR hatte die sowjetische Militäradministration im Gebiet der späteren DDR die organisatorische Vielfalt des auch über das Dritte Reich hinweg erhaltenen Sozialversicherungssystems zerschlagen. In den Ländern der sowjetischen Besatzungszone wurden statt dessen *Einheitsversicherungen* geschaffen. Die fünf Landesversicherungsanstalten vereinigten nach Beseitigung der Krankenkassen und der Berufsgenossenschaften sowohl Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung als auch die Versorgung der Kriegsoffer und der einstigen Beamten. Das System der Einheitsversicherung wurde nach Gründung der DDR beibehalten; jedoch gab es im Laufe der Zeit noch einige Änderungen in der Trägerschaft und der Verwaltung des Versicherungssystems: Man fasste die ursprünglichen Landesversicherungsanstalten zu einer nach dem Prinzip des Demokratischen Zentralismus organisierten Versicherungsanstalt zusammen. 1956 wurde dann die Versicherung für Arbeiter und Angestellte (etwa 90 % der Bevölkerung) getrennt von derjenigen für Bauern, Handwerker, Freiberufler und Selbstständige. Erstere wurde in die Trägerschaft des FDGB (Freier Deutscher Gewerkschaftsbund), der Einheitsgewerkschaft der DDR, übergeben. Die Trägerschaft des zweiten Zweiges des Versicherungssystems lag bei der staatlichen Versicherung der DDR. Seit 1950 wurden neben dem Sozialversicherungssystem eine Zahl von Sonder- und Zusatzversorgungssystemen eingerichtet. Mit ihnen wurden vor allem Leistungsträger des DDR-Systems und dem System besonders eng verbundene Personengruppen (etwa technische, wissenschaftliche, künstlerische und medizinische Intelligenz, Angehörige von Post, Bahn, Volkspolizei, Nationaler Volksarmee, Staatssicherheit u.a.) vor Altersarmut gesichert.<sup>95</sup>

Ogleich es Versicherungsbeiträge der Versicherten und der Betriebe gab (seit 1949 betrug diese für Arbeiter und Angestellte 20 % des Arbeitseinkommens, wobei jeweils zehn Prozent vom Versicherten und vom Betrieb gezahlt wurden), war das Versiche-

---

<sup>95</sup> Siehe dazu ausführlich Frerich / Frey, *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 2: *Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik*, 2. Auflage, München 1996, 353-359.

rungssystem der DDR nicht daran orientiert, Beitragsaufkommen und Versicherungsleistungen miteinander in Einklang zu bringen. Vielmehr erfolgte die Finanzierung des Systems in zunehmendem Maße durch den Staat. Tatsächlich gehörte der Etat der sozialen Sicherung seit 1950/51 zum Staatshaushalt.<sup>96</sup> Die Sozialversicherung der DDR war in dieser Perspektive Bestandteil des umfassenden Subventionssystems des Staates. Vor diesem Hintergrund war für die Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung der DDR genau genommen weniger das Versicherungs- als vielmehr das *Versorgungsprinzip* leitend. Und dies umso mehr, je größer im Laufe der Jahre die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung wurden, die man durch steigende Staatszuschüsse zu bewältigen versuchte.

Mit dem Versicherungssystem verknüpft war eine am Versorgungsprinzip orientierte (mit Ausnahme von immer wieder auftretenden Engpässen bei Medikamenten) gute materielle Versorgung der Bevölkerung im Gesundheitsbereich: Die wirtschaftszentrierte Politik der ersten Jahre der DDR wurde flankiert durch den gezielten Aufbau der gesundheitspolitischen Infrastruktur. Die *Gesundheitspolitik* galt als wichtiges Element in der Entwicklung der DDR-Wirtschaft. Ähnlich verhielt es sich mit der in den ersten Jahren der DDR ebenfalls forcierten *Bildungspolitik*, die zu einem günstigen Stand der beruflichen Ausbildung führte. Die Bildungspolitik diente indes nicht nur der allgemeinen Aus- und Fortbildung, sondern sie stand von Anfang an auch im Dienste der Bildung der „sozialistischen Persönlichkeit“ und der Erziehung von Führungskadern.

Während sich die bildungs- und die gesundheitspolitische Situation insgesamt günstig entwickelten, blieb die soziale Absicherung im Falle von Invalidität und Alter – trotz späterer Reformen – materiell bis zum Ende der DDR problematisch (die Durchschnittsrenten erreichten im Jahr 1989 mit 382.– Mark für Altersruhe und 404.– Mark bei Invalidität nur etwa 35 % und sogar die Höchstreute von 510.– Mark betrug lediglich 50 % der durchschnittlichen

---

<sup>96</sup> Siehe ebenda, 267 f., 294.

Nettoeinkommen der Erwerbstätigen). Die Vernachlässigung der Sicherung bei Invalidität und Rente ist nicht zuletzt als Resultat der sozialistischen Doktrin anzusehen, nach der der arbeitende und produktive Mensch im Mittelpunkt der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung steht.<sup>97</sup> Der für den Aufbau des Sozialismus nicht mehr leistungsfähige und nicht mehr produktive alte oder invalide Mensch geriet dieser Vorstellung entsprechend in der Politik des DDR-Regimes aus dem Blick und wurde tatsächlich – aller offiziellen Rhetorik zum Trotz – als für den Sozialismus nicht mehr wertvoll behandelt. So war der Lebensstandard von Rentnern und Invaliden in der DDR aufs Ganze gesehen bis zum Ende der DDR relativ schlecht.

*Erst seit der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre anerkannte man in der DDR-Führung die Notwendigkeit einer eigenständig zu betreibenden Sozialpolitik im Sozialismus und unternahm eine ideologische Kehrtwende, indem nun sozialistische von kapitalistischer Sozialpolitik streng unterschieden und die sozialistische als die einzig an den Interessen der Werktätigen ausgerichtete Sozialpolitik dargestellt wurde. Die Verbesserung der volkswirtschaftlichen Lage, die seit etwa Mitte der Sechzigerjahre erreicht war, eröffnete den Spielraum für einige sozialpolitische Maßnahmen wie den Übergang zur Fünf-Tage-Woche, die Anhebung des Mindestlohnes von 220.– Mark auf 300.– Mark, eine Anhebung von Kindergeld, Krankengeld und Mindestrenten. Ferner wurde neben einer günstigeren Rentenberechnungsmethode die Möglichkeit einer freiwilligen Zusatzversorgung eingerichtet. Insgesamt blieben die sozialen Leistungen bis Ende der Sechzigerjahre auf dem Niveau des Existenzminimums und damit deutlich hinter den Arbeitseinkommen<sup>98</sup> zurück.*

---

<sup>97</sup> Diese Orientierung an den wirtschaftlich Produktiven kam auch in der Verfassung der DDR von 1968 / 1974 deutlich zum Ausdruck, nach der die DDR ein „sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern“ und die „politische Organisation der Werktätigen“ war (Artikel 1). Satz 3 des Artikels 2 Absatz 1 lautete: „Die weitere Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes auf der Grundlage eines hohen Entwicklungstempos der sozialistischen Produktion, der Erhöhung der Effektivität, des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des Wachstums der Arbeitsproduktivität ist die entscheidende Aufgabe der entwickelten sozialistischen Gesellschaft.“

<sup>98</sup> Die staatliche Lohnpolitik der DDR führte zu einer Ausbeutung der Arbeitnehmer: Die Erhöhungen der Löhne wurden systematisch unter der Steigerungsrate der Arbeitsproduktivität gehalten. Die auf diese Weise „eingesparten“ Vermögen hielt der Staat für andere Zwecke zurück. Das bedeutet, daß die von den Arbeitnehmern der DDR erwirtschaftete Mehrleistung ihnen z.T. vorenthalten wurde.

Seit Beginn der Siebzigerjahre, insbesondere in der Folge des VIII. Parteitages der SED 1971, wurde die Sozialpolitik in der DDR systematisch fortentwickelt. Der Parteitag proklamierte das „*Prinzip der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik*“. Dahinter stand die Erkenntnis, dass eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität mittels Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen zu erreichen war. Da die DDR bereits in dieser Zeit wieder mit neuen ökonomischen Problemen konfrontiert war<sup>99</sup>, ging es der DDR-Führung darum, *durch Sozialpolitik die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der DDR zu steigern*.

Anfang der Siebzigerjahre erfolgten dementsprechend *Verbesserungen in verschiedenen sozialpolitischen Bereichen*: Die Mindestlöhne wurden angehoben (1971 auf 350.– Mark, 1976 auf 400.– Mark), ebenso nach langer Stagnation auch die Mindestrenten; außerdem wurde die Höhe der Renten nach Arbeitsjahren gestaffelt. Eine Dynamisierung der Renten erfolgte nicht, stattdessen nahm die DDR-Führung in unterschiedlichen Abständen Rentenerhöhungen vor. Es erfolgten außerdem verschiedene Modifikationen am Rentensystem, auch im Sinne einer Verringerung des Abstandes zwischen Renten und Arbeitseinkommen. Die Modifikationen führten auch zu einer gewissen Ausdifferenzierung des Systems, das Rentenleistungsniveau blieb insgesamt unzureichend. 1975 wurde der Mindesturlaub auf 18 und 1979 nochmals um drei Tage verlängert.

Die bis dahin vernachlässigte *Wohnungspolitik* (1971 stammten lediglich 21% des Wohnungsbestandes aus der Zeit nach 1945) wurde seit den frühen Siebzigerjahren deutlich intensiviert. Dies wirkte sich vor allem im Bereich des Wohnungsneubaus, weniger dagegen im Bereich der Wohnungsmodernisierung aus. Schließlich lag ein Schwergewicht der Sozialpolitik der DDR im Bereich der *Familienpolitik*, deren Forcierung bereits mit dem VII. Parteitag der SED 1967 eingeleitet worden war. Die Familienpolitik war stark

---

<sup>99</sup> Neben den der Planwirtschaft immanenten Effizienz- und Effektivitätsmängeln wirkte sich in den Siebzigerjahren auch die Weltwirtschaftskrise negativ auf die DDR-Wirtschaft aus.

bevölkerungspolitisch orientiert, das heißt sie war ausgerichtet am Ziel der Vergrößerung der Bevölkerungszahl. Dies sollte dem wirtschaftlich nachteiligen Bevölkerungsrückgang entgegenwirken, der seit Mitte der Sechzigerjahre zu beobachten war. Dem Ziel dienten verschiedene familienpolitische Maßnahmen wie die Förderung der Eheschließung durch Kredite und (für Studenten) Stipendien, Einführung eines sechswöchigen Schwangerschafts- und eines zwanzigwöchigen Mutterschaftsurlaubs bei Zahlung eines Wochenlohnes in Höhe des Nettoverdienstes, die Sicherung der Kinderbetreuung in Krippen und Kindergärten und diverse andere Maßnahmen. Zugleich war die Familienpolitik zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit darauf ausgerichtet, Frauen möglichst lange in der Erwerbstätigkeit zu halten. Lässt sich auch in der Familienpolitik der DDR ein klarer Vorrang der Wirtschaftspolitik mit dem Ziel des Aufbaus des Sozialismus erkennen, so führte diese Orientierung gleichwohl zu einem differenziert ausgebauten Leistungssystem insbesondere für Mütter und Kinder, das für Familien günstige Umstände schuf und das den internationalen Vergleich nicht zu scheuen brauchte.

Im Bereich der *Sozialfürsorge* lagen die Leistungen noch unterhalb der Renten. Die Fürsorgeleistungen erhielten nur wenige Betroffene, die in der Regel in ihrer Erwerbsfähigkeit stark eingeschränkt waren und keine anderweitigen Rentenansprüche hatten. Politisch wurde versucht, die Betroffenen auch bei verminderter Arbeitsfähigkeit in das Arbeitsleben einzugliedern. Deshalb konnten Betriebe dazu verpflichtet werden, entsprechende Personen einzustellen.

Das planwirtschaftliche System der Festsetzung niedriger Preise für Güter des grundsätzlichen Bedarfs (wie Lebensmittel, Wohnung, Gesundheitsmittel, öffentliche Verkehrsmittel) sowie das hiermit einhergehende Subventionierungssystem war nicht nur ein Teil der Wirtschafts- sondern auch der Sozialpolitik der DDR. Dieses System hatte für die DDR-Bürger günstige Preise zur Folge, jedoch resultierten daraus zugleich weitere Defizite der Planwirtschaft:

Produktion am tatsächlichen Bedarf vorbei, Ausbleiben von notwendigen Reinvestitionen (etwa im Wohnungs- und Verkehrswegebau oder in der Modernisierung öffentlicher Verkehrsmittel), Fehlsteuerung der Verteilung, Qualitätsverschlechterung, Ressourcenvergeudung usw. Zudem bedeutete das Subventionssystem eine schematische Gleichbehandlung aller (da alle Verbraucher von den Preisen profitierten), durch die auch etwa wirtschaftlich Bessergestellte begünstigt waren, während die in die allgemeine Subventionierung fließenden Mittel zur Deckung anderer Bedarfe nicht mehr zur Verfügung standen. Das Wirtschaftssystem der Planwirtschaft und die damit aufs Engste verbundene Sozialpolitik der DDR lebten so im Grunde von der wirtschaftlichen Substanz und zehrten diese auf. Die DDR-Wirtschaft erwies sich als wenig innovationsfähig, die Sozialpolitik als insgesamt kaum bedarfsorientiert ausdifferenziert. Die gerade für den sozialpolitischen Bereich gelegentlich aufgestellte Behauptung von der Existenz überlegener „sozialistischer Errungenschaften“ der DDR scheint vor diesem Hintergrund als nicht angemessen: Am Schluss war die *Modernisierungsunfähigkeit des DDR-Systems* auch in der Sozialpolitik zusammen mit der Tatsache, dass die positiven Ergebnisse der DDR-Wirtschafts- und Sozialpolitik durch Freiheitsbeschränkung erkaufte wurden, so bedeutsam, dass nicht zuletzt deshalb die Bürger der DDR in ihrer ganz überwiegenden Mehrheit in diesem System nicht mehr leben wollten. Mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und der damit vollzogenen deutschen Wiedervereinigung am 3.10.1990, hörte die DDR auf zu existieren.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Der Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes erfolgte auf der Grundlage des *Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag)* vom 31.8.1990. Zur Sozialpolitik der DDR siehe die knappen, aber informativen Darstellungen bei Lampert / Althammer, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 101-108; Hentschel, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik*, 215-230 und Neumann / Schaper, *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 36-38. Ausführlich und detailliert informieren Frerich / Frey, *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 2.



## **XI. Sozialpolitik in Deutschland nach der Wiedervereinigung**

Die Sozialpolitik nach der deutschen Wiedervereinigung ist vor allem durch drei Umstände gekennzeichnet:

- Erstens entstand eine Vielzahl von mit der Wiedervereinigung unmittelbar verknüpften sozialpolitischen Herausforderungen, die daraus resultieren, dass die *sozialpolitische und wirtschaftliche Ordnung der alten Bundesrepublik im Prinzip vollständig auf das Gebiet der DDR übertragen wurde*.
- Gegenüber diesen einheitsbedingten Herausforderungen bestehen aber zweitens weiterhin diejenigen, die sich mit der neuen Krise der Sozialpolitik seit den Siebzigerjahren offenbaren. Zu denken ist namentlich an die bereits hervorgehobenen Probleme der hohen Arbeitslosigkeit, der Kostensteigerung im Gesundheitswesen und der Finanzierung der Rentenversicherung. Die aus der Sozialpolitik der alten Bundesrepublik überkommenen Reformaufgaben werden durch die vereinigungsbedingten gewissermaßen überlagert.
- Zum Dritten stellt die internationale wirtschaftliche und politische Entwicklung die deutsche Sozialpolitik zusätzlich vor besondere Herausforderungen, die bei der Bewältigung der beiden erstgenannten Punkte stets mit zu berücksichtigen sind. Gemeint ist hier zum einen die Entwicklung der Europäischen Union (EU) und die „*Europäisierung der Wirtschaft*“ sowie zum Anderen der Prozess der (insbes. wirtschaftlichen) *Globalisierung*. Beides wirkte sich bereits vor der Wiedervereinigung auf die westdeutsche Sozialpolitik aus, doch scheinen die internationalen Entwicklungen – vor allem die Globalisierung – heute ein größeres sozialpolitisches Gewicht zu haben als je zuvor.

Im Folgenden werden die beiden erstgenannten Punkte beleuchtet, während auf den dritten in den Kapiteln XII.2. und XIV. eingegangen wird.

Bereits vor der Wiedervereinigung schlossen die Bundesrepublik und die DDR am 18.5.1990 den am 1.7.1990 in Kraft getretenen *Vertrag über die Schaffung einer Währungs- Wirtschafts- und Sozialunion*, in dem die Vertragsparteien die prinzipielle Einführung der Wirtschafts- und Sozialordnung der bisherigen Bundesrepublik in der (zu diesem Zeitpunkt ja noch existierenden) DDR beschlossen. Damit wurden neben der sozialen Marktwirtschaft und der D-Mark die westdeutschen Grundsätze der Arbeits(rechts)ordnung und der Arbeitsförderung, der Sozialversicherung und des Sozialhilfesystems – mithin alle wesentlichen sozialpolitischen Ziele, Prinzipien, Institutionen und Organisationen – von der DDR übernommen und mit den einschlägigen Regelungen des Einigungsvertrages schließlich in ganz Deutschland gültig. Allerdings wurden für verschiedene Bereiche Übergangsregelungen getroffen, da es auf Grund diverser – insbesondere wirtschaftlicher – Umstände nicht möglich war, alle Aspekte der bundesdeutschen Arbeits- und Sozialordnung für die DDR bzw. die neuen Bundesländer unmittelbar zu übernehmen. So wurden für bestimmte Übergangszeiten beispielsweise die Zuzahlungsregelungen im Leistungsrecht der Krankenkassen der schlechteren Einkommenssituation auf dem Gebiet der ehemaligen DDR angepasst und waren entsprechend niedriger als in den alten Bundesländern.

Die Einführung der bundesrepublikanischen Arbeits- und Sozialordnung bedeutete insgesamt und ganz überwiegend – mit einigen Ausnahmen vor allem im Bereich der Familienpolitik – eine *Verbesserung der sozialpolitischen Situation für die Menschen in den neuen Bundesländern*, da das sozialpolitische System der Bundesrepublik für die Betroffenen im Vergleich zu den entsprechenden Regelungen und Einrichtungen der DDR z.T. erheblich günstigere Auswirkungen hatte, was sich in fast jeder Hinsicht exemplarisch zeigen lässt. Beispielsweise war der Jahresurlaub in der DDR etwa ein Drittel kürzer als in der Bundesrepublik, der Frauenarbeitsschutz wie der technische Arbeitsschutz waren in der DDR weniger weit ausgebaut und entwickelt, das Sozialversicherungssystem der DDR war sehr viel weniger ausdifferenziert, seine

Leistungen waren weniger umfangreich und die Wohnungssituation in der DDR schließlich war quantitativ wie qualitativ deutlich ungünstiger. Mit der Übernahme der bundesrepublikanischen Arbeits- und Sozialordnung auf das Gebiet der DDR wurden diese aus der DDR-Sozialpolitik resultierenden Rückstände – in manchen Bereichen (etwa bei der Wohnungssituation) erst im Laufe der Zeit und bisweilen auch heute noch nicht vollständig – aufgehoben. Am Beispiel der Renten etwa bedeutet das folgendes: Während in den letzten Jahren der DDR das durchschnittliche Einkommen von Rentnerhaushalten etwa ein Drittel des Einkommens von Arbeitnehmerhaushalten betrug, erreichte es in der Bundesrepublik in dieser Zeit zwei Drittel. Dementsprechend stiegen mit der Einführung der westdeutschen Rentenformel die ostdeutschen Renten erheblich. Besonders für ostdeutsche Rentnerinnen sind die Auswirkungen des Systems positiv, gerade auch im Vergleich zu den alten Bundesländern: Ostdeutsche Rentnerinnen haben überwiegend längere Versicherungszeiten aufzuweisen, sodass die Durchschnittsrenten von Frauen in den neuen Bundesländern heute höher sind als die westdeutscher Rentnerinnen.

Den positiven Resultaten der Einführung der westdeutschen Arbeits- und Sozialordnung in Ostdeutschland stehen zahlreiche daraus resultierende Schwierigkeiten und Probleme gegenüber. Zu nennen ist vor allem die Arbeitslosigkeit, die in den neuen Ländern seit 1990 rasch anwuchs und sich seither auf einem hohen Niveau bewegt. Die Arbeitslosenquote<sup>101</sup> in den neuen Ländern betrug im Jahresdurchschnitt 1991 9,5 % (das waren 842.500 Arbeitslose), 1994 16% (1,142 Mio.), 2000 17,4 % (1,344 Mio.) und war damit bis heute deutlich höher als in den alten Bundesländern (dort betrug die Arbeitslosenquote im Jahr 2000 7,8%, das waren 2,529 Mio. Arbeitslose). Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland resultiert zum einen aus der vergleichsweise geringeren Arbeitsproduktivität der ostdeutschen Wirtschaft. Trotz erheblicher Fortschritte in der Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft seit 1990, die auch zu

---

<sup>101</sup> Die Arbeitslosenquote gibt den prozentualen Anteil der Arbeitslosen an der Zahl aller abhängigen Erwerbspersonen wieder.

einer deutlichen Zunahme der Arbeitsproduktivität führte, ist diese nach wie vor vergleichsweise niedrig, was unter anderem aus z.T. unmodernen und zu wenig effizienten Produktionsstrukturen und -prozessen in der ostdeutschen Wirtschaft resultiert. Der unzureichenden Produktivität steht ein seit 1990 rascher Anstieg der Tariflöhne in Ostdeutschland gegenüber: Die Lohnkosten steigen stärker als die Produktivität, was schließlich vielfach zu Personaleinsparungen, meist Entlassungen, führt. Daneben verwandelte die Einführung der Marktwirtschaft in Ostdeutschland die vormals verdeckte Arbeitslosigkeit in eine offene. Ferner brach ein erheblicher Teil der DDR-Produktionsstruktur zusammen, weil diese zum einen auf die Produktion innerhalb des Ostblocks und zum anderen für den Handel auf den mittel- und osteuropäischen Märkten ausgerichtet war, die nun nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Regime keine angemessenen Absatzmöglichkeiten mehr boten. Schließlich fehlt es in der ostdeutschen Wirtschaft vielfach an marktwirtschaftlichem „Know-how“, sodass es ostdeutschen Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit nicht zuletzt auf dem gesamtdeutschen Markt mangelte, weshalb viele ostdeutsche Unternehmen aufgaben und ihre Belegschaft entlassen mussten.

Hat sie in Ostdeutschland ihre besonderen, als Erbschaft des DDR-Wirtschaftssystems zu kennzeichnenden, Ursachen, so bleibt die Arbeitslosigkeit insgesamt wegen der auf andere Ursachen zurückgehenden Arbeitslosigkeit in den alten Bundesländern ein gesamtdeutsches Phänomen. Die politischen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung waren seit der Wiedervereinigung vielgestaltig, wobei für die neuen Länder besondere Instrumente und Mittel einzurichten waren: Unmittelbar im Zuge der Währungs- Wirtschafts- und Sozialunion wurden kurzfristige arbeitsmarktpolitische „Notfallmaßnahmen“ in den neuen Ländern getroffen; insbesondere die Mittel des Kurzarbeitergeldes und der Frühverrentung fanden zahlreiche Anwendung, um die rasch ansteigende Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland sozial abzufedern. Seit 1992 ersetzte man Kurzarbeitergeld dort zunehmend durch die in den alten Ländern seit längerem bewährten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und

Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung. Diese in den folgenden Jahren fortgeführte Politik etablierte in den ostdeutschen Ländern einen relativ umfangreichen zweiten, d.h. öffentlich subventionierten und nicht prinzipiell marktwirtschaftlich gesteuerten (und daher wiederum mit verschiedenen Problemen behafteten), Arbeitsmarkt.

Mit Blick auf die besondere wirtschaftliche Lage in den neuen Bundesländern stehen neben den genannten und mehreren anderen Maßnahmen die seit 1990 verfolgten unterschiedlichen wirtschafts- und steuerpolitischen Programme (namentlich das Programm „Aufbau Ost“) für die neuen Bundesländer, mit welchen insbesondere wirtschaftliche Investitionen in den neuen Ländern gefördert werden.

#### **Exkurs H: Die Problematik des Rechts auf Arbeit und der sozialen Grundrechte**

In der DDR war ein Recht auf Arbeit als Grundrecht verbürgt (Artikel 24 Absatz 1 der DDR-Verfassung in der Fassung von 1974). Es war ein zentrales politisches Ziel der DDR, möglichst alle Arbeitsfähigen mit einem Arbeitsplatz zu versorgen – eine Politik, die tatsächlich zu einem hohen Beschäftigungsgrad und zur offiziellen Abwesenheit von Arbeitslosigkeit führte. Dies war indes nur dadurch möglich, dass der Staat über die Arbeitsplätze verfügte. Das Recht auf Arbeit war in dieser Weise nur im Rahmen der Planwirtschaft zu verwirklichen, in der der Bürger nicht als freies Wirtschaftssubjekt behandelt wurde und die folglich mit Freiheitsbeschränkung einherging. Die Freiheitsbeschränkung wurde zudem erkaufte durch ein wenig leistungsfähiges Wirtschaftssystem, dem es immer weniger gelang, einen modernen Lebensstandard für die Menschen zu ermöglichen. Der planwirtschaftlichen Freiheitsbeschränkung entsprach, dass in der DDR dem Recht auf Arbeit zugleich die Pflicht zur Arbeit

korrelierte.<sup>102</sup> Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen wird deutlich, dass es ein Grundrecht auf Arbeit im Rahmen einer freiheitlichen Verfassung wie dem Grundgesetz genau besehen nicht geben kann: Wenn es zu einem Recht gehört, dass es für den Rechtsträger tatsächlich durchsetzbar und einklagbar ist, dann kann der freiheitliche Staat ein Grundrecht auf Arbeit nicht gewähren, weil er die freie wirtschaftliche Betätigung der Bürger im Rahmen einer freien Wirtschaftsordnung garantiert und deshalb über die Arbeitsplätze und ihre Verteilung nicht gebieten kann (der freiheitliche Staat lässt etwa einem Unternehmen prinzipiell die Möglichkeit, Arbeitnehmer zu entlassen). Wie die Sozialpolitik der Bundesrepublik zeigt, muss dies aber den freiheitlichen Staat keineswegs daran hindern, das Ziel einer Senkung der Arbeitslosigkeit zu verfolgen, eine Vollbeschäftigungspolitik zu betreiben oder die Folgen der Arbeitslosigkeit sozial abzusichern (so kann der Staat etwa regeln, dass eine Entlassung zum sozialen Schutz des Arbeitnehmers an bestimmte Bedingungen wie etwa bestimmte Kündigungsfristen geknüpft wird). Doch *kann der freiheitliche Staat keine Garantien für sichere Arbeitsplätze geben*. Aus solchen Überlegungen heraus wurde 1949 darauf verzichtet, im Grundgesetz ein Grundrecht auf Arbeit zu verankern. Ebenso wenig finden sich im Grundgesetz andere soziale Grundrechte<sup>103</sup> (etwa das Grundrecht auf eine Wohnung, auf einen Ausbildungsplatz etc.): Der Staat könnte solche sozialen Grundrechte nicht materiell als unmittelbar geltendes Recht garantieren, sie wären daher für den Grundrechtsträger nicht durchsetzbar oder einklagbar. So wäre ihr Status als Recht zweifelhaft. Anstatt soziale Grundrechte als subjektive Rechte in der Verfassung zu gewähren, ist im Grundgesetz das Sozialstaatsprinzip verankert, das den Staat zu sozialer Politik verpflichtet, die Gestaltung derselben aber dem

<sup>102</sup> „Gesellschaftlich nützliche Tätigkeit ist eine ehrenvolle Pflicht für jeden arbeitsfähigen Bürger. Das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit bilden eine Einheit.“ (Artikel 24 Absatz 2 DDR-Verfassung).

<sup>103</sup> Einzige Ausnahme ist Artikel 6 Absatz 4 GG, nach dem „jede Mutter [...] Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft“ hat. Dieses soziale Grundrecht ist aber kaum unmittelbar einzuklagen.

demokratischen politischen Prozess überantwortet. Im Übrigen gewährt der Staat des Grundgesetzes auf der Ebene des einfachen Rechts (vor allem im SGB) seinen Bürgern verschiedene soziale Rechte. So lautet etwa § 6 SGB I: „Wer Kindern Unterhalt zu leisten hat oder leistet, hat ein Recht auf Minderung der dadurch entstehenden wirtschaftlichen Belastungen.“<sup>104</sup>

Die Förderprogramme für die neuen Bundesländer sowie die Übertragung der westdeutschen Arbeits- und Sozialordnung auf das Gebiet der ehemaligen DDR machten eine finanzielle Absicherung durch West-Ost-Transferleistungen unabdingbar. Transferleistungen waren insbesondere für die Sozialversicherungen, namentlich die Rentenversicherung notwendig, da das rechtlich garantierte Leistungsniveau der Sozialversicherungen aufrecht erhalten werden musste. Der Aufbau der Infrastruktur der Sozialversicherungen in den neuen Ländern stellte einen zusätzlichen Kostenfaktor dar. Zugleich aber waren auf Grund des im Vergleich zu den alten Ländern niedrigeren Lohnniveaus, der niedrigeren Beitragssätze und der hohen Arbeitslosigkeit die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen in den neuen Ländern zu niedrig, um die entstehenden Kosten mit dem ostdeutschen Aufkommen allein zu decken. Bis heute blieben die finanziellen West-Ost-Transfers im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialversicherungen notwendig und auch in näherer Zukunft wird nicht auf sie verzichtet werden können.

Um den Belastungen des wirtschaftlichen und sozialen Aufbaus der neuen Länder und der auch in den alten Bundesländern nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit zu begegnen, wurde 1992 von der Bundes-

---

<sup>104</sup> Zum Recht auf Arbeit siehe Lampert / Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, 175 f., zur Problematik sozialer Grundrechte (bes. auch des Rechts auf Arbeit) die aus verschiedenen Blickwinkeln geschriebenen Beiträge in dem Sammelband von Ernst-Wolfgang Böckenförde / Jürgen Jekewitz / Thilo Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, Heidelberg 1981; ferner (bes. zum Grundgesetz) Josef Isensee, Verfassung ohne soziale Grundrechte. Ein Wesenszug des Grundgesetzes, in: Der Staat 19 (1980), 367-384, dort auch zur DDR-Verfassung 380 f. Einige Landesverfassungen deutscher Bundesländer enthalten soziale Grundrechte (z.B. die Landesverfassungen von Berlin, Brandenburg, Hessen, Thüringen). Auch hier handelt es sich aber tatsächlich nicht um verfassungsrechtliche Gewährleistungen rechtlicher Ansprüche des Einzelnen gegenüber dem Staat, sondern um eine (problematische) Formulierung von Staatsaufgaben.

regierung ein Spar- Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm aufgelegt, in dem mittels *Einsparungen, Leistungskürzungen und Reformen* etwa im Bereich der Arbeitslosenversicherung versucht wurde, Erwerbstätigkeit für Arbeitslose attraktiver zu machen und zugleich die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit zu senken. Das Programm wurde in mehreren Gesetzen umgesetzt, nämlich dem *Standortsicherungsgesetz* vom 13.9.1993, dem *Missbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz* sowie dem *Ersten und Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar- Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms* vom 21.12.1993. Weitere Maßnahmen folgten, beispielsweise das *Beschäftigungsförderungsgesetz* vom 26.7.1994 und das am 25.7.1996 vom Bundestag beschlossene Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung, das mehrere sozial- und wirtschaftspolitische Gesetze anstieß. Zu nennen ist hier etwa das *Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand* vom 29.7.1996, das statt der Frühverrentung nach dem *Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand* von 1984 die Altersteilzeit förderte – eine Regelung, mit der die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung entlastet wurden. Zu nennen ist ferner das *Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung* vom 24.3.1997, das etwa das Berufsberatungsmonopol der Arbeitsverwaltung (Arbeitsämter) aufhob und private Arbeitsvermittlung zuließ sowie das *Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz* in den Bereichen der Rentenversicherung und Arbeitsförderung vom 7.9.1996.

In den Jahren nach 1990 wurden nicht nur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung, sondern auch in anderen sozialpolitischen Bereichen Gesetze erlassen und Maßnahmen ergriffen. Entsprechend der *drängenden Problemlage* in diesen Bereichen galt dabei die besondere sozialpolitische Aufmerksamkeit in den vergangenen Jahren der *Rentenversicherung* und der *Gesundheitspolitik*; daneben wurden wichtige *familienpolitische Entscheidungen* getroffen, und schließlich erfolgte durch die *Neueinrichtung der Pflegeversicherung* ein weiterer Ausbau des Sozialversicherungssystems.



In der Rentenpolitik zeigte sich schon bald nach Inkrafttreten des *Rentenreformgesetzes 1992* vom 18.12.1989, dass weitere Maßnahmen zur Eindämmung des Wachstums bei den Rentenausgaben getroffen werden mussten. Die sich in den vergangenen Jahren verschärfende Problematik in der Entwicklung der Rentenversicherung besteht unter anderem darin, dass zum einen auf Grund der steigenden Lebenserwartung die Rentenlaufzeiten länger werden und dass zum anderen der Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung auf Grund der *sozialpolitisch ungünstigen demographischen Entwicklung in Deutschland* (d.h. der Entwicklung der Größe und Altersstruktur der Bevölkerung) ansteigt („Überalterung der Gesellschaft“).<sup>105</sup> Dies bedeutet insbesondere, dass es im Vergleich zu den die Rentenversicherungsbeiträge zahlenden Erwerbstätigen zunehmend mehr Rentner gibt. Vereinfacht gesagt müssen also (infolge des Umlageverfahrens in der Finanzierung der Renten) immer weniger Erwerbstätige die Renten für immer mehr Rentner finanzieren. Aus dieser Entwicklung resultiert ein erheblicher Kostendruck auf die Rentenversicherung, der auch durch die staatlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung nicht hinreichend bewältigt werden kann. So versucht man auf dem Wege verschiedener Reformen innerhalb des Rentenversicherungssystems, die Probleme zu bewältigen. Auch das *Rentenreformgesetz 1999* vom 16.12.1997 verfolgte das Ziel einer Eindämmung der Ausgaben der Rentenversicherung. Ein wichtiges Instrument war dabei die Einführung eines „*demographischen Faktors*“, mit dem bei der Berechnung der Rentenhöhe die demographische Entwicklung – das heißt die länger werdenden Rentenlaufzeiten infolge steigender Lebenserwartung, berücksichtigt werden sollte. Nach dem Regierungswechsel 1998<sup>106</sup> wurde der demographische Faktor zurückgenommen und die neue Bundesregierung erarbeitete ein neues Rentenreformkonzept. Dieses Konzept wurde in drei Schritten umgesetzt. Mit Gesetz vom 17.11.2000 wurde an Stelle der bisherigen Invalidenrente die *Erwerbsminderungsrente* eingeführt. Der Empfang dieser Rente

---

<sup>105</sup> Siehe dazu die Grafik in Anhang D.

<sup>106</sup> Antritt der Bundesregierung unter Gerhard Schröder (SPD).

wurde enger an die noch verbliebene Arbeitsfähigkeit des Arbeitnehmers gekoppelt und die Grenze des Übertritts in die Altersrente wurde von 60 auf 63 Jahre erhöht. Abgeschafft wurde der Anspruch auf Berufsunfähigkeitsrente für Invalide, die jünger als 40 Jahre alt sind. Mit Gesetz vom 11.5.2000 (*Altersvermögensgesetz*) erfolgte der zweite Schritt der Rentenreform, mit dem die Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzrente ab dem 1.1.2002 vollzogen wird. *Damit wird das System der bisher nur auf dem Sozialversicherungsprinzip beruhenden gesetzlichen Rentenversicherung ergänzt durch eine Komponente der Privatversicherung.* Der Staat fördert dabei den Aufbau einer privaten Altersvorsorge durch Zuschüsse und Steuervorteile (so genannte „*Riester-Rente*“ nach dem Namen des Bundessozialministers Walter Riester). Mit dem Gesetz wurde ferner eine am 1.1.2003 in Kraft tretende Grundsicherung für bedürftige Rentner eingeführt, mit der ein nach dem Versorgungsprinzip organisiertes Element in das Rentensystem etabliert wird. Schließlich änderte das Gesetz die Rentenanpassungsformel.

Die durch die jüngste Reform eingeleiteten Maßnahmen werden einerseits das Rentenniveau der Rente aus der gesetzlichen Versicherung prinzipiell senken, andererseits soll durch die staatlich geförderte private Altersvorsorge dieser Verlust ausgeglichen werden. Letztlich soll das Gesamrentenniveau auf Grund der zusätzlichen Privatvorsorge sogar steigen. Ein Ziel der einschneidenden Reform besteht darin, die gesetzlichen Krankenkassen zu entlasten und insbesondere den Beitragssatz zu stabilisieren (dieser soll bis zum Jahr 2020 unter 20 % Prozent bleiben). Den dritten Schritt der Rentenreform, der ebenfalls insbesondere auf Kostendämpfung abhebt, stellt die Reform des Hinterbliebenenrechts durch Gesetz vom 1.6.2000 dar, mit dem u.a. die Hinterbliebenenrente für Witwen und Witwer, die nach Inkrafttreten des Gesetzes am 1.1.2002 unter 40 Jahre alt waren bzw. solche, die danach heirateten, gesenkt wurde (von 60% auf 55% des zu Grunde gelegten Einkommens). Außerdem werden bei der Berechnung der Hinterbliebenenrente ein Kinderzuschlag gewährt und Einkünfte aus eigenem Kapitalvermögen angerechnet. Schließlich führt das Gesetz das sog. Renten-

splitting für Ehegatten ein, mit dem diese die Möglichkeit der Aufteilung von gemeinsamen Rentenansprüchen bekommen – bei gleichzeitigem Verzicht auf Witwen- bzw. Witwerrenten, die durch das Rentensplitting ersetzt werden. Das Rentensplitting begünstigt jenen Ehepartner, der aus dem eigenen Berufsleben geringere Rentenrechte erworben hat – meist ist dies die Ehefrau.

Unter anderem in der Absicht, der Kostenproblematik in den Sozialversicherungen zu begegnen, wurde mit dem *Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse* vom 24.3.1999 (sog. 630-Mark-Gesetz) eine Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse durchgeführt. Bis 1999 waren solche Beschäftigungsverhältnisse von der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen befreit. Für sie wurde vom Arbeitgeber eine pauschale Steuer (ca. 22% des Entgelts) abgeführt. Die Neuregelung ersetzte diese Besteuerung durch eine pauschale Beitragszahlung der Arbeitgeber zur Kranken- (10%) und zur Rentenversicherung (12%) für jeden geringfügig Beschäftigten. Da diese Beitragsbelastung (anders als die vormalige Steuer) vom Arbeitgeber nicht auf den Beschäftigten „abgewälzt“ werden kann, bieten die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse hinsichtlich der Belastungen der Arbeitgeber kaum mehr Vorteile gegenüber versicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnissen. Ein Effekt des Gesetzes besteht darin, die Versicherungspflicht auszuweiten und den Krankenkassen mehr Beitragsgelder zuzuführen. Zugleich werden – allerdings sehr geringe – Anrechte für die geringfügig Beschäftigten etabliert.

Auch im Bereich der Gesundheitspolitik galt es, die rasch ansteigenden Kosten effektiv zu dämpfen und entsprechende Reformen in der Krankenversicherung vorzunehmen. Am 21.12.1992 wurde das *Gesetz zur Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung*, am 1.11.1996 das *Beitragsentlastungsgesetz* und am 23.6.1997 das *Erste und Zweite Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Selbstverantwortung in der gesetzlichen Krankenversorgung* verabschiedet. Das erstgenannte Gesetz führte unter

anderem eine Budgetierung der Ausgaben in allen Leistungsbereichen der Krankenversicherung ein und nahm strukturelle Änderungen zum Abbau von Überkapazitäten in der Krankenversorgung vor. *Budgetierung* bedeutet dabei, dass die Gesamtausgaben der Krankenkassen für ärztliche Honorare, aber auch Arzneimittel und Krankenhauskosten festgelegt wurden. Unter anderem resultierte hieraus die generelle Festlegung der den Ärzten von den Kassen vergüteten Leistungen, was unter den Ärzten zu einer Konkurrenz um einen jeweils möglichst großen Anteil an den zur Verfügung stehenden Mitteln führte – mit dem Effekt, dass der einzelne Arzt möglichst viele Leistungen verrichtete, was wiederum zu einem Verfall der Vergütung pro Leistung und zu massiver Kritik der betroffenen Ärzteschaft, die um ihre Einkünfte und wohl auch um die Qualität der medizinischen Versorgung besorgt war, führte. Dies Beispiel veranschaulicht eine *generelle Problematik von sozialpolitischen Reformen*: Jede Reform hat auf Grund der Komplexität des sozialpolitischen Systems nicht voraussehbare Folgen, die stets auch besondere wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen – in diesem Beispiel Interessen der Ärzte, der Krankenhäuser, der Patienten, der Krankenkassen etc. – berühren. Die betroffenen Gruppen suchen dabei, möglichst ihre Interessen zu wahren und entsprechend auf dem Weg der demokratischen Einflussnahme geplante oder gegenwärtige Reformen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Diese Umstände sind ein Faktor für die generelle Schwierigkeit effektiver sozialpolitischer Reformen, wobei diese Problematik im Bereich des Gesundheitswesens und der Krankenversicherung wegen der Vielzahl der betroffenen Gruppen, Institutionen und Interessen (Krankenkassen, Pharmaunternehmen, Ärzte, Apotheker und ihre jeweiligen Verbände, Patienten usw.) besonders ausgeprägt ist.

Das Beitragsentlastungsgesetz von 1996 erhöhte u.a. die von Patienten zu leistenden Zuzahlungen, strich Zuschüsse bei Brillengestellen und Zahnersatz bei Versicherten, die nach 1978 geboren wurden, senkte das Krankengeld und kürzte die Regeldauer von Kuren. Die Reformgesetze von 1997 suchten, die Selbstverwaltung

der Krankenversicherung zu stärken und damit Wirtschaftlichkeitspotenziale zu erschließen, ferner sollten die Finanzgrundlagen und die Finanzverantwortung der Kassen gestärkt werden. Zur Erreichung dieser Ziele wurde eine Vielzahl von Instrumenten gewählt, die die finanziellen Handlungsspielräume der Kassen vergrößerten.

Eine Reihe von Reformmaßnahmen, die von der 1998 gewählten Bundesregierung Gerhard Schröders eingeleitet wurden und auf eine Gesundheitsstrukturreform abzielen, dienen u.a. der Kostensenkung und Modernisierung im Gesundheitswesen: Mit einem am 1.1.1999 in Kraft getretenen Vorschaltgesetz wurden mehrere Regelungen der Gesundheitsreform der Vorgängerregierung, wie etwa die Zuzahlung für Arzneimittel, wieder zurückgenommen. Neben einer Wiedereinführung der Ausgabenbegrenzung für Ärzte wurden auch einige Medikamentengruppen aus dem Leistungskatalog der Krankenkassen gestrichen, sodass die Kassen für die betreffenden Medikamente nicht mehr aufkommen. Mit dem am 31.12.2001 in Kraft getretenen *Arzneimittelbudget-Abschaffungsgesetz* wurde die Budgetierung abgeschafft. Sie wird ersetzt durch die Regelung der ärztlichen Ausgaben durch Vereinbarungen zwischen den Verbänden der Krankenkassen und den Kassenärztlichen Vereinigungen. Die entsprechenden Vereinbarungen beinhalten neben einem Ausgabenvolumen konkrete Richtgrößen für die Ärzte sowie Umsetzungsmaßnahmen.

Im Bereich der Sozialversicherungspolitik wurde nach langer politischer Diskussion der Problematik mit dem *Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflegeversicherungsgesetz)* vom 26.5.1994 eine *fünfte Säule des Sozialversicherungssystems* (nach Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) aufgebaut. Die Pflegeversicherung folgt in ihrer Gestaltung im Wesentlichen denselben Prinzipien, die sich bei den überkommenen Versicherungen seit ihrer Einführung bewährt haben. Sie sichert als Pflichtversicherung etwa 90% der Bevölkerung gegen die Risiken der Pflegebedürftigkeit, während sich die

verbleibenden etwa 10% (sie setzen sich aus Selbstständigen, Beamten, Arbeitnehmern mit oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegendem Einkommen zusammen) in einer privaten Pflegeversicherung absichern müssen. Leistungsberechtigt sind Personen, die auf Grund einer Krankheit oder einer Behinderung auf Dauer bei der Verrichtung der im täglichen Leben anfallenden Tätigkeiten auf Hilfe angewiesen sind. Die Leistungen der Pflegeversicherung richten sich nach der Art der notwendigen Pflege, wobei zwischen ambulanter, teilstationärer und vollstationärer Pflege unterschieden wird.

Die politische Notwendigkeit der Einführung einer Pflegeversicherung ergab sich nicht zuletzt aus einer Bewertung der demographischen Entwicklung und deren Folgen für das System der Sozialpolitik: Infolge der steigenden Lebenserwartung und der zunehmenden Zahl älterer Menschen erhöht sich mit der Zahl der Pflegebedürftigen auch die Zahl derjenigen unter ihnen, die für die entstehenden Pflegekosten sei es durch Einkommen, sei es durch Vermögen, nicht alleine aufkommen können. Diese Menschen waren bisher sehr häufig auf die Sozialhilfe angewiesen, was zu einer erheblichen finanziellen Belastung nicht zuletzt der Kommunen führte. Unter anderem diese Problematik sollte mit Einführung der Pflegeversicherung überwunden werden werden.

Schließlich wurden seit 1990 verschiedene familienpolitische Regelungen und Maßnahmen getroffen. Erwähnt sei hier nur die Neuordnung des Familienlastenausgleichs und des Kindergeldes im Jahr 1995: Das Kindergeldrecht wurde mit dem *Jahressteuergesetz 1996* (vom 11.10.1995) dem Sozialrecht weitenteils entzogen und dem Steuerrecht (genauer: dem Einkommensteuergesetz, EStG) zugeordnet. Diese Neuregelungen waren durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>107</sup> angestoßen worden. Demnach muss das Existenzminimum von Kindern steuerlich freigestellt werden.

---

107 Siehe BVerfGE Bd. 91, 93 ff., hier 115 f.; siehe auch schon die früheren Entscheidungen BVerfGE Bd. 82, 60 ff.; Bd. 82, 198 ff. und die spätere Entscheidung vom 10.11.1998 (BVerfGE Bd. 99, 246 ff.).

Um dies zu erreichen, wurden der Kinderfreibetrag und das Kindergeld vom ersten Kind an in deutlichem Ausmaß angehoben (wobei für Eltern die Wahlmöglichkeit besteht, entweder den steuerlichen Kinderfreibetrag oder aber die Auszahlung des Kindergeldes in Anspruch zu nehmen).<sup>108</sup> Mit dem Jahressteuersteuergesetz 1996 beginnt der Begriff des Familienleistungsausgleichs den früheren Begriff des *Familienlastenausgleichs* als Begriff des Sozialrechts zu verdrängen. Der neue Begriff soll u.a. zum Ausdruck bringen, dass es sozialpolitisch nicht nur darum geht, die finanziellen Aufwendungen von Familien als Lasten bzw. Belastungen zu begreifen und diese zu mildern. Vielmehr meint der Begriff, dass die gesellschaftlich wünschenswerten Leistungen der Familien (Reproduktion und Sozialisation) als solche vom Staat positiv anerkannt und unterstützt werden sollen.

Nach dem Regierungswechsel 1998 wurde das Kindergeld für das erste und zweite Kind im Januar 1999 erhöht und es erfolgte eine neuerliche Erhöhung des Kindergeldes für das erste und zweite Kind um nochmals 30.– DM auf 300.– DM monatlich durch das *Zweite Gesetz zur Familienförderung* vom 7.7.2001, mit dem auch ein steuerlicher Erziehungsfreibetrag („Freibetrag für Betreuung und Erziehung“) neu eingeführt wurde. Für allein erziehende Eltern und solche Eltern, die beide berufstätig sind, wurde ein erwerbsbedingter Betreuungsfreibetrag für die Betreuung von Kindern bis 14 Jahre eingeführt. Zur Finanzierung dieser neuen familienpolitischen Instrumente wurden ältere Instrumente abgeschafft (bis 2005 der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende) bzw. eingeschränkt (der Ausbildungsfreibetrag).

Die dritte Novelle des Erziehungsgeldgesetzes des Jahres 2001 brachte nicht nur eine Umbenennung des Rechtsbegriffs Erziehungsurlaub in den Begriff der Elternzeit und die Ermöglichung einer gemeinsamen Elternzeit beider Elternteile (statt wie bisher nur

---

108 Zu diesen Zusammenhängen im einzelnen siehe Wingen, Familienpolitik, 179-199, mit einem internationalen Vergleich, 199-214.

jeweils eines Teils), sondern auch verschiedene weitere Maßnahmen, die den Handlungsspielraum von Eltern für die Betreuung ihrer kleinen Kinder vergrößern sollen. So wurde etwa ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit für junge Väter etabliert.



## **XII. Aktuelle Herausforderungen der deutschen Sozialpolitik**

Vor allem im letzten Kapitel wurden bereits einige Problembereiche der heutigen Sozialpolitik in Deutschland angesprochen: Die Arbeitslosigkeit, die demographische Entwicklung mit ihren sozialpolitischen Folgen, die Kostenexpansion im Gesundheitswesen – Komplexe, die sich teilweise überlagern, weil sie vielfach miteinander verknüpft sind. Die in diesen Bereichen bestehenden Problemlagen stellen für die gegenwärtige und zukünftige Sozialpolitik zentrale Herausforderungen dar. Eigenarten dieser Herausforderungen werden im Folgenden in der Darstellung nur eines Problemzusammenhanges exemplarisch beleuchtet – nämlich in der Darstellung der demographischen Entwicklung und ihrer Folgen für die Rentenversicherung, das Gesundheitswesen und die Familienpolitik.

Sodann werden einige sozialpolitische Aspekte der Globalisierung vorgestellt, und schließlich ist ein allgemein problematischer Aspekt der Sozialpolitik anzusprechen, nämlich das Phänomen des Missbrauchs sozialpolitischer Leistungen.<sup>109</sup>

### **1. Die demographische Entwicklung und ihre sozialpolitischen Folgen**

Die *demographische Entwicklung in Deutschland* (und fast allen anderen westeuropäischen Ländern) ist namentlich gekennzeichnet durch die relative *Zunahme des Anteils älterer Menschen an der*

---

<sup>109</sup> Zu den aktuellen Herausforderungen der Sozialpolitik siehe vor allem Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1997; ferner beispielsweise: Heinrich Fisch, Ist der Sozialstaat noch zu retten? Wenn Markt, Staat und Ethik versagen. Eine kritische Analyse gesellschaftlicher Steuerungssysteme, Freiburg 1996; Eckhard Knappe / Albrecht Winkler (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch. Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik, Frankfurt am Main, New York 1997; Lampert, Krise und Reform des Sozialstaates; Neumann / Schaper, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 289-312.

*Gesamtbevölkerung.* Dies hat verschiedene Ursachen, insbesondere den Rückgang der Geburtenrate und den Anstieg der Lebenserwartung. Diese Entwicklungen haben einerseits zur Folge, dass der Anteil der im Erwerbsleben stehenden Personen gegenüber den aus dem Arbeitsleben ausgeschiedenen abnimmt, während zugleich der Lebensabschnitt nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bei den einzelnen Menschen im Durchschnitt immer länger dauert.<sup>110</sup> Daraus ergeben sich zahlreiche sozialpolitische Folgen. So etwa für das System der Rentenversicherung: Bezogen auf die Erwerbstätigen erlebt ein zunehmend größerer Bevölkerungsanteil ein zunehmend länger andauerndes Rentenleben. Hieraus resultieren wegen des Umlageverfahrens in der Rentenversicherung („Generationenvertrag“) erhebliche Finanzierungsprobleme, weil die jeweils gegenwärtig Erwerbstätigen die jeweils aktuellen Renten finanzieren: Während 1997 auf 48 Rentenempfänger 100 rentenversicherte Beitragszahler kamen, wird dieses Verhältnis bis zum Jahr 2030 auf etwa 91 Rentenempfänger zu 100 Beitragszahlern ansteigen. Um die Rentenversicherungsbeiträge nicht in untragbare Höhen zu steigern, wurden bereits in der Vergangenheit mehrere Reformen in der Finanzierung der Rentenversicherung durchgeführt, doch scheinen die Probleme damit noch keineswegs hinreichend gelöst. Der Trend der neueren Reformen geht dahin, dass mit der aus der Sozialversicherung ausgezahlten Rente zukünftig nurmehr ein Grundbedarf abgedeckt wird, während der Einzelne darüberhinaus während seines Erwerbslebens durch private Absicherung (etwa Abschluss einer privaten Rentenversicherung, durch Kapitalanlage etc.) für zusätzliche Einkünfte im Rentenalter selbst verantwortlich sein wird. Damit erfolgt – wie in der aktuellen Rentenreform von 2000/2001 – eine Ergänzung des bisherigen Sozialversicherungssystems in der Rentenversicherung um Elemente der Privatversicherung. Hieraus entstehen tendenziell wiederum neue Probleme etwa für diejenigen, die auf Grund geringer Einkünfte oder längerer Arbeitslosigkeit nicht in der Lage sind, sich privat zusätzlich abzusichern und damit im Rentenalter einen stark abnehmenden Lebens-

---

<sup>110</sup> Siehe dazu die Grafik in Anhang D.

standard in Kauf nehmen müssen oder gar dem Risiko der Verarmung ausgesetzt sind. Zu diesen Problemen kommt hinzu, dass die Belastungen der jeweils erwerbstätigen Generation im Rahmen des gegenwärtigen Rentensystems trotz der Reformmaßnahmen zunehmen werden. Hier kommt das Risiko eines „Generationenkonflikts“ zwischen den Erwerbstätigen sowie der nachwachsenden Generation einerseits und den aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen andererseits in den Blick. Dieser Konflikt könnte daraus entstehen, dass die zahlenmäßig stärker werdende (und damit auch demokratisch über großes Gewicht verfügende) ältere Generation auf Kosten der jüngeren lebt, ohne dass die jüngeren Generationen die Absicherung ihrer eigenen Zukunft hinreichend gewähren könnten. Ob dieser Konflikt tatsächlich aufbricht, ist indes nicht sicher.

Die demographische Entwicklung wirkt sich in mannigfaltiger Weise auch auf das Gesundheitswesen aus: Ältere Menschen sind krankheitsanfälliger als jüngere und mit zunehmendem Alter auch zunehmend pflegebedürftig. Die Verbesserung der medizinischen Möglichkeiten einerseits und der Anstieg der Lebenserwartung andererseits haben zusammen mit der Zunahme des Bevölkerungsanteils der Alten zur Folge, dass immer mehr ältere Menschen immer länger medizinisch behandelt und/oder gepflegt werden, was zu einer weiteren Expansion der entsprechenden Gesundheits- und Pflegekosten führt. Diese Kosten werden noch dadurch gesteigert, dass die Verbesserung medizinischer Behandlungsmöglichkeiten durch teure medizinische Apparaturen zusätzlich zu Kostensteigerungen im Bereich des Gesundheitswesens führen. Für die gesetzliche Krankenversicherung und die Pflegeversicherung verschärft sich hier also wie in der Rentenversicherung die Finanzierungsproblematik.

In engem Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung stehen auch aktuelle Herausforderungen im Bereich der Familienpolitik: Es wird immer wieder zutreffend festgestellt, dass das System der Sozialpolitik Familien vielfach benachteiligt. Während etwa der Unterhalt der älteren Generation (Rentner) fast vollständig

durch sozialpolitische Umverteilung von der Gesellschaft getragen wird, obliegt der Unterhalt der Familien – trotz aller familienpolitischen Leistungen – diesen (d.h. insbesondere den erwerbstätigen Eltern) ganz überwiegend selbst. Zugleich profitiert die Gesellschaft von den verschiedenen Leistungen der Familie, nämlich bereits dadurch, dass mit den Kindern die Fortexistenz der Gesellschaft und der Sozialpolitik ermöglicht wird. Mit der Entscheidung für Kinder nimmt eine Familie zugleich materielle Nachteile in Kauf, etwa durch den Ausfall von aktuellem Einkommen, wenn ein Elternteil während der Zeit der Kindererziehung nicht erwerbstätig ist. Dadurch vermindern sich zugleich zukünftige (Renten-)Einkommen durch geringere Anrechnungszeiten in der Rentenversicherung. Indem die Entscheidung für Kinder der Gesellschaft materiell Vorteile bringt, sind die Familien selbst materiell gerade gegenüber denen, die sich gegen Kinder entscheiden, vielfach benachteiligt. Hier zeichnet sich die Entwicklung einer gesellschaftlichen Polarisierung und Ungleichheit zwischen Familien einerseits und Kinderlosen andererseits ab. Angesichts dieser Zusammenhänge entscheiden sich unter anderem deshalb viele Menschen gegen die Gründung einer Familie. So ist die strukturell für Familien nachteilige Sozialpolitik selbst ein Faktor für die sozialpolitisch problematische Entwicklung der Geburtenrate. Da nun die Sozialpolitik auf das Nachwachsen junger Generationen angewiesen ist, stellt sich die Frage, wie dies gesichert werden kann. Das ist nicht zuletzt eine Frage der Familienpolitik, die so auch eine bevölkerungspolitische Dimension erhält.

## 2. Globalisierung und Sozialpolitik

Die vielfältigen Entwicklungen im Zuge der *Globalisierung*<sup>111</sup> haben verschiedene Auswirkungen auf die Sozialpolitik auch in Deutschland. Hier können nur wenige Punkte angesprochen werden.

Die Globalisierung hat eine Verschärfung des *Wettbewerbs zwischen Staaten* untereinander um wirtschaftliche Investitionen zur Folge: Zunächst nimmt die Bedeutung nationaler Grenzen für Investitions- und Standortentscheidungen von Unternehmen ab. Daher wird für diese ein internationales Operieren einfacher und sie orientieren ihre Entscheidungen zunehmend stärker an den möglichen Kosten- und Standortvorteilen, die die einzelnen Staaten ihnen bieten. Dementsprechend konkurrieren umgekehrt die Staaten um die Ansiedlung von Unternehmen, denn eine entsprechende Unternehmensentscheidung bringt Steuereinkünfte und hat die Einrichtung von Arbeitsplätzen zur Folge. Um gegenüber anderen Staaten wettbewerbsfähig zu sein, versuchen die Staaten, die Bedingungen für wirtschaftliche Investitionen und Standortentscheidungen möglichst günstig zu gestalten. So werden beispielsweise bestimmte Steuervergünstigungen oder Subventionsmöglichkeiten für Unternehmen eingerichtet. Einen Standortfaktor stellen aus dieser Perspektive auch die Kosten der Sozialpolitik eines Landes dar: Sind beispielsweise die sozialpolitisch bedingten Lohnnebenkosten für Unternehmen (z.B. Arbeitgeberanteile für Versicherungsbeiträge) in einem Staat besonders hoch, kann sich dies negativ auf die Entscheidung eines Unternehmens auswirken, in diesem Land zu investieren. Unter anderem deshalb erzeugt die Globalisierung einen gewissen wirtschaftlichen und politischen Druck, die Kosten der Sozialpolitik zu senken. Andererseits ist ein hoher Entwick-

---

<sup>111</sup> Unter Globalisierung wird Unterschiedliches verstanden und es gibt keine allgemeingültige Definition des Begriffs. Er bezeichnet vor allem das Phänomen, dass infolge technischer Fortschritte, internationaler Vereinbarungen und politischer Liberalisierungen seit Jahren eine deutliche Abnahme der Bedeutung räumlicher Distanzen sowie eine Zunahme grenzüberschreitender Transaktionen vor allem in den Bereichen der Kommunikation und der Wirtschaft zu beobachten ist. Es erfolgt über Grenzen hinweg eine zunehmende Vernetzung der früher stärker national orientierten Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkte. Zwar wird der Ausdruck „Globalisierung“ erst seit Beginn der 1990er Jahre gebräuchlich, das Phänomen ist aber älter.

lungsstand des sozialpolitischen Systems eines Landes auch ein wirtschaftlicher Standortvorteil: Eine gut entwickelte Sozialpolitik hat beispielsweise hohe Sicherheitsstandards im Bereich des Unfallschutzes, einen hohen Gesundheitsstand der Arbeitnehmer, einen hohen (Aus-) Bildungsstand usw. zur Folge – Resultate, die sich unmittelbar positiv auch auf die Produktivität und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft eines Landes auswirken.

Eine sozialpolitisch problematische Wirkung der Globalisierung ergibt sich in diesem Kontext aus dem Umstand, dass zwar Unternehmen relativ einfach über Grenzen hinweg agieren können, Arbeitnehmer demgegenüber nach wie vor viel stärker an ihren Staat gebunden sind. Arbeitslosigkeit verbleibt im Land, während Unternehmen und Kapital in andere Länder abwandern können. Solche Zusammenhänge können die Finanzierungsprobleme z.B. im Bereich der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit in einem Staat verschärfen.

Die vorgenannten sozialpolitischen Aspekte der Globalisierung verweisen auf eine allgemeine Konsequenz, die die Globalisierung für die Staaten hat: Im Zuge der Globalisierungsprozesse *verringern sich die Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten des Staates* vor allem im Bereich der Wirtschaftspolitik. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Sozialpolitik, weil der sozialpolitische Spielraum eines Staates von seinen wirtschaftspolitischen Möglichkeiten mitbestimmt wird. So ist heute angesichts der Globalisierung eine Vollbeschäftigungspolitik mit dem Mittel der Staatsverschuldung, wie sie in der Bundesrepublik lange Zeit betrieben wurde, heute kaum mehr möglich, weil eine hohe Staatsverschuldung als Faktor wirtschaftlicher Instabilität angesehen wird und dadurch tendenziell investitionshemmend wirkt. In den Staaten der Europäischen Union wird die globalisierungsbedingte Einschränkung staatlicher Handlungsspielräume durch die *Europäisierung der Wirtschaftspolitik* überlagert und z.T. verstärkt. Wirtschaftspolitische Maßnahmen können von den einzelnen Staaten innerhalb der EU in weiten Bereichen nur noch sehr begrenzt selbstständig entschieden werden

– auch dies engt unter Umständen den sozialpolitischen Handlungsspielraum ein.

### **3. Das Problem des Missbrauchs sozialpolitischer Leistungen und Einrichtungen**

Eine Herausforderung der Sozialpolitik besteht in dem Missbrauch sozialpolitischer Leistungen und Einrichtungen. Es ist sehr schwer, den tatsächlichen Umfang solchen Missbrauchs sowie den daraus resultierenden Schaden festzustellen. Es muss davon ausgegangen werden, dass es Missbrauch von Sozialleistungen in einem nicht unbedeutenden Umfang tatsächlich gibt. Solcher Missbrauch kann verschiedenste Formen annehmen, und er wird oft durch die Funktionsweise des Systems der sozialpolitischen Einrichtungen, insbesondere des Systems der Sozialversicherung, begünstigt. Missbrauch kann etwa in der ungerechtfertigten Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen oder von Sozialwohnungen bestehen, aber man mag ihn bereits in einem allzu raschen Gang zum Arzt bei gesundheitlichen Bagatellen erkennen. Missbrauch besteht auch etwa darin, dass medizinisch unnötige oder zu viele Arzneimittel verschrieben werden.

Der Missbrauch sozialpolitischer Leistungen und Einrichtungen wirkt sich negativ vor allem für die tatsächlich Bedürftigen, letztlich aber für die gesamte Gesellschaft aus. Ist nämlich der Missbrauch – welchen Umfang er konkret auch annehmen mag – ein Faktor der Kostensteigerung (etwa in der Sozialversicherung), so ist er auch mitverantwortlich, wenn auf Grund dieser Kostensteigerung Kürzungen und Einsparungen vorgenommen werden, die besonders die am ehesten Bedürftigen, letztlich aber die Gesamtheit treffen. Diese hier nur angedeuteten Zusammenhänge verweisen darauf, dass der Sozialstaat auf einen verantwortungsvollen Umgang der Bürger mit dem sozialpolitischen System, also auf entsprechende Bürgertugenden angewiesen ist.

### XIII. Sozialpolitik in europäischen Staaten

Im Folgenden werden einige Charakteristika der Sozialpolitik europäischer Staaten vorgestellt. Prinzipiell sind *alle diese Staaten Sozialstaaten*<sup>112</sup>, jedoch bestehen bei der jeweiligen Ausgestaltung der Sozialpolitik, bezüglich ihrer leitenden Prinzipien, der Organisation, der Art der sozialpolitischen Instrumente und Maßnahmen sowie der Höhe der Leistungen zum Teil *erhebliche Unterschiede*. Diese Unterschiede erklären sich aus der jeweiligen historischen Entwicklung der Sozialpolitik eines Landes im Kontext der sich geschichtlich wandelnden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situationen, in denen sich die einzelnen Staaten befanden und befinden. Die traditionellen Eigenarten und Besonderheiten der jeweiligen Sozialpolitik erwiesen sich als von außerordentlich langlebiger Präge- und Bestandskraft. Doch sind die sozialpolitischen Traditionen der Staaten keineswegs starr und unflexibel. Im Gegenteil hat sich gezeigt, dass diese Traditionen immer wieder eine angemessene Grundlage zur Bewältigung neuer sozialpolitischer Herausforderungen darstellten.

Für die folgende Darstellung musste eine Auswahl unter den europäischen Ländern getroffen werden. Die Darstellung beschränkt sich auf EU-Mitgliedstaaten, nämlich Dänemark, Großbritannien, Frankreich und Spanien; in einem Exkurs wird ein Blick auf die Sozialpolitik der USA geworfen. Als ein Auswahlkriterium für die vorgestellten Länder wurde die Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung im engeren Sinne<sup>113</sup> herangezogen. Während die soziale Sicherung im engeren Sinne in Dänemark in erster Linie dem Versorgungsprinzip folgt, ist sie in Frankreich (wie in Deutschland) primär am Sozialversicherungsprinzip orientiert. Obgleich vielfach

---

112 Im englischen Sprachraum wird statt des Begriffs Sozialstaat meist der Begriff des Welfarestate (Wohlfahrtsstaat) benutzt, und auch im Deutschen findet diese Bezeichnung für den Sozialstaat zunehmenden Gebrauch. Der Begriff des Wohlfahrtsstaates ist indes enger als der des Sozialstaates und impliziert oft eine Betonung des Versorgungs- und des Fürsorgeprinzips. Daher ist der Begriff des Sozialstaates sachlich angemessener. Zu einer fundierten Kritik am Begriff des Wohlfahrtsstaates siehe ausführlich Ritter, Der Sozialstaat, 4-14.

113 Zur sozialen Sicherung im engeren Sinne ausführlich Kap. IX.5.



im Sinne des Versicherungsprinzips organisiert, hat das Versorgungsprinzip im Sinne des Gedankens einer Grundversorgung das soziale Sicherungssystem Großbritanniens deutlich geprägt. Das Versorgungsprinzip prägt heute auch die spanische Sozialpolitik. Das öffentliche soziale Sicherungssystem in den USA hingegen folgt primär dem Prinzip der Fürsorge.<sup>114</sup>

## 1. Dänemark

Der dänische Sozialstaat weist prinzipielle Gemeinsamkeiten mit anderen skandinavischen Sozialstaaten auf und wird daher dem *Typus des skandinavischen Sozialstaates* zugerechnet. Kennzeichnend für diesen ist vor allem die *überwiegend staatliche Organisation der sozialen Risikoabsicherung* nach dem *Versorgungsprinzip*. Das heißt, das staatliche System der sozialen Sicherheit wird nicht durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber finanziert, sondern allgemein durch Steuern und Abgaben; es befindet sich in der Trägerschaft des Staates, nicht in derjenigen von selbstverwalteten Organisationen. Eine Ausnahme bildet die Arbeitslosenversicherung, die über Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber sowie durch staatliche Zuschüsse finanziert wird. Die Höhe des staatlichen Finanzierungsanteils ist dabei abhängig von der Höhe der Arbeitslosigkeit, entsprechend der relativ geringen Arbeitslosigkeit in Dänemark ist sie seit Jahren rückläufig. Träger der Arbeitslosenversicherung sind die Gewerkschaften. Ferner besteht eine Unfallversicherung, die von den Arbeitgebern finanziert wird.

Im Folgenden wird das dänische Rentensystem – das System staatlicher Pensionen – näher vorgestellt. Das System wurde 1891 ein-

---

114 Die folgende Darstellung orientiert sich im Falle der EU-Staaten im wesentlichen an den entsprechenden Beiträgen des Sammelbandes Joos P. A. van Vugt / Jan M. Peet (Hrsg.), *Social Security and Solidarity in the European Union. Facts, Evaluations, and Perspectives*, Heidelberg, New York 2000 und an der wegen der Präsentation zahlreicher Vergleichsdaten hilfreichen Broschüre: *Euroatlas. Soziale Sicherheit im Vergleich*, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1998. Ferner wurde vor allem herangezogen Ritter, *Der Sozialstaat. Zur Sozialpolitik in den europäischen Staaten* siehe die informativen Beiträge in Alessandra Bosco / Martin Hutsebaut (Hrsg.), *Sozialer Schutz in Europa. Veränderungen und Herausforderungen*, Marburg 1998.

geführt, 1933 ausgebaut und 1957 sowie in späteren Jahren modifiziert. Die Leistungen für *alle Staatsbürger* bestehen aus einer vergleichsweise niedrigen, vermögensunabhängigen Einheitspension sowie einem von den Vermögensverhältnissen des Empfängers abhängigen Pensionszuschlag. Zusätzlich existiert eine „Arbeitsmarktergänzungspension“ (Arbejdsmarkedets Tillægspension, ATP) für Erwerbstätige, finanziert durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Letztere ist zwar nicht besonders hoch, führt aber insbesondere für Arbeitnehmer niedriger Einkommen dazu, dass ihr verfügbares Einkommen im Pensionsalter nicht zu stark sinkt und sie ihren bisherigen Lebensstandard weitgehend halten können. Zur Versorgung im Alter trägt zusätzlich bei, dass viele dänische Tarifverträge Vereinbarungen über zusätzliche Zahlungen für pensionierte Arbeitnehmer aus Pensionsfonds enthalten. Gerade dies lässt für die Zukunft erwarten, dass der Lebensstandard älterer Menschen in Dänemark steigen wird. Dieser absehbare Trend führt in jüngerer Zeit angesichts der demographischen Entwicklung (d.h. der auch in Dänemark absehbaren „Überalterung“ der Gesellschaft) zu Überlegungen, ob die staatlichen Leistungen für Ältere zukünftig reduziert werden können.

Anrecht auf die staatlichen Pensionszahlungen haben – abgesehen von einigen Ausnahmen – prinzipiell nur dänische Bürger, die das 67. Lebensjahr erreichen. Um die volle Staatspension zu erhalten, muss man ferner nach dem 15. Lebensjahr wenigstens 40 Jahre in Dänemark gelebt haben.

Es besteht für Mitglieder der Arbeitslosenversicherung die Möglichkeit, bereits ab dem 60. Lebensjahr freiwillig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. In diesem Fall erhält man nach Altersgruppen gestaffelt bis zum 67. Lebensjahr eine vorgezogene, aus der Arbeitslosenversicherung gezahlte Rente. Die Möglichkeit des frühzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben wird häufig in Anspruch genommen, die Politik des Staates zielt jedoch seit einiger Zeit darauf, die Erwerbspersonen länger im Erwerbsleben zu halten. So wurde 1998 ein Gesetz erlassen, nach dem seit Juli 1999 diejenigen, die bis zum

65. Lebensjahr arbeiten, nach Erreichung des 62. Lebensjahres bestimmte Steuervergünstigungen eingeräumt bekommen.

Auch das dänische System der Gesundheitsversorgung ist staatlich und steuerfinanziert. Es umfasst alle Bürger. Seine Leistungen bestehen u.a. aus einer für die Bürger kostenfreien ärztlichen Versorgung. Bei Medikamenten gibt es eine vergleichsweise hohe finanzielle Selbstbeteiligung der Patienten.

Die Leistungen der staatlichen Versorgungssysteme werden jährlich neu berechnet und der wirtschaftlichen Entwicklung – insbesondere derjenigen der Durchschnittseinkommen – angepasst.

Ein Trend der gegenwärtigen dänischen Sozialpolitik weist auf eine Verschärfung der Bedingungen für die Inanspruchnahme langfristiger sozialer Leistungen. Dies geht einher mit einem Wandel weg von traditionell in vielen Bereichen üblichen Leistungszuteilungen nach Ermessen der zuständigen Behörden innerhalb eines weiten rechtlichen Rahmens hin zu einer klaren und genaueren rechtlichen Fixierung der Voraussetzungen für die Leistungsgewährungen.

## 2. Großbritannien

Großbritannien war das Land, von dem die industrielle Revolution im 18. Jahrhundert ihren Ausgang nahm. Entsprechend wurden dort nicht nur die aus der Industrialisierung resultierenden Probleme – insbesondere die massenhafte Armut von Arbeitern – früh erkennbar, sondern auch die ersten modernen sozialpolitischen Instrumente und Maßnahmen zur Reaktion auf die sozialen Herausforderungen entwickelt. Daher *spielte Großbritannien in den Bereichen des Arbeitsschutzes und der Koalitionsfreiheit für die moderne Sozialpolitik eine Vorreiterrolle*<sup>115</sup>: Früh wurden hier

---

<sup>115</sup> Siehe Ritter, Der Sozialstaat, 56 ff.

Maßnahmen zum Schutz von in Fabriken und Bergwerken beschäftigten Frauen und Kindern eingeleitet, die sich auch weitgehend für männliche Arbeitnehmer durchsetzten. Ferner entstand bereits vor der Mitte des 19. Jahrhunderts in Anknüpfung an vorindustrielle Handwerksorganisationen eine Gewerkschaftsbewegung, die im Laufe der Zeit einen starken Einfluss auf das britische Wirtschaftsleben gewann. Die Gewerkschaften spielten in einzelnen Industriezweigen nicht nur bei der Festsetzung von Löhnen und Arbeitszeiten eine entscheidende Rolle, sondern auch bei der Gestaltung von Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation und in der Lehrlingsausbildung; daneben errichteten sie Hilfskassen für ihre Mitglieder. Typisch für die sozialpolitische Lage im Großbritannien des 19. Jahrhunderts waren ferner die „Friendly Societies“. Dies waren Selbsthilfeorganisationen, die freiwillige Unterstützungseinrichtungen – insbesondere Krankenversicherungen – für die in ihnen organisierten Arbeitnehmer etablierten. Ihre Mitglieder rekrutierten sich vor allem aus dem Handwerk und der Facharbeiterschaft. Der soziale Schutz durch Gewerkschaften und solidarische Selbsthilfeorganisationen erwies sich jedoch in verschiedener Hinsicht als unzureichend, weshalb man auch in Großbritannien gegen Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend nach staatlichen Lösungen suchte – nicht zuletzt angeregt durch die Sozialpolitik des Deutschen Reiches.

Im Bereich der sozialen Sicherung (im engeren Sinne) war Großbritannien verglichen mit anderen europäischen Staaten teilweise ein „Nachzügler“: Eine obligatorische Arbeiterunfallversicherung existierte in Form einer (nicht für alle Industriezweige geltenden) Haftpflicht seit 1897, die Alterssicherung wurde 1908 etabliert, die Krankenversicherung 1911. Ebenfalls im Jahre 1911 wurde eine (zunächst auf nur kleine Teile der Arbeiterschaft beschränkte) obligatorische Arbeitslosenversicherung eingeführt – hier war Großbritannien anderen europäischen Ländern voraus.

Das System der Altersrenten basierte auf dem Versorgungsprinzip und wurde ohne Beitragsleistungen der Versicherten ausschließlich

vom Staat (das heißt durch das allgemeine Steueraufkommen) finanziert. Diese Organisation der Altersversorgung als Staatsbürgerversorgung wurde nach dem Zweiten Weltkrieg reformiert. Die Sicherung bei Arbeitslosigkeit und bei Krankheit beruhte auf dem Versicherungsprinzip.

Eine umfassende Neuordnung des Systems der sozialen Sicherheit erfolgte unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Grundlage des *Beveridge-Reports* (auch Beveridge-Plan genannt; Report on Social Insurance and Allied Services) von 1942, eines sozialpolitischen Reformprogramms, das auf Vorstellungen des Sozialpolitikers William Henry Beveridge (1879-1963) zurückging. Die entsprechenden Reformen brachten im Wesentlichen den Übergang von der Arbeitnehmer- zur Volksversicherung und die Errichtung eines staatlichen Gesundheitsdienstes (National Health Service), dessen Leistungen allen Bürgern unentgeltlich zur Verfügung standen, sowie eine bessere Absicherung von Familien durch eine besondere Familienunterstützung. Die Reformen basierten auf der engen Verknüpfung der Sozialpolitik mit einer auf Vollbeschäftigung abzielenden staatlichen Wirtschaftspolitik. Sie beanspruchten, alle Bevölkerungskreise zu erfassen und jedem Bürger einen Mindest-Lebensstandard zu sichern und zielten auf Universalität und Einheitlichkeit des sozialen Sicherungssystems ab.<sup>116</sup> Letzteres kam nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass ein globaler Versicherungsbeitrag für Arbeitnehmer und Arbeitgeber für die Versicherung der wichtigsten Risiken (Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft) eingeführt wurde, wobei eine staatliche Finanzierung dieses Beitragsaufkommen ergänzte. Insbesondere das Gesundheitswesen wurde im Grunde vollständig vom Staat finanziert. Das Beveridge-System ist trotz zahlreicher Änderungen in seinen Grundzügen bis heute beibehalten worden. Dass dieses System der sozialen Sicherheit in Großbritannien trotz wichtiger Sozialversicherungselemente im Kern am Versorgungsprinzip ori-

---

<sup>116</sup> Siehe ausführlicher Ritter, Der Sozialstaat, 147-151. Der Beveridge-Plan fand auch außerhalb Großbritanniens starke Beachtung. Er beeinflusste die sozialpolitische Diskussion in den westeuropäischen Ländern und gab etwa wichtige Impulse für die schweizerische Sozialpolitik.

entiert ist, lässt sich daraus ersehen, dass seit 1992/93 die nicht beitragsfinanzierten Ausgaben die beitragsfinanzierten übertreffen. Hieran haben auch verschiedene Reformen zur Senkung der staatlichen Sozialausgaben in den vergangenen Jahren wenig geändert.

Eigenarten dieses Systems seien anhand der Entwicklung der Alterssicherung demonstriert: Im Unterschied zu dem Anspruch, der mit der Realisierung des am Beveridge-Report orientierten sozialpolitischen Reformprogramms erhoben worden war, konnte das britische System eine vergleichsweise breite Armut in der Bevölkerung, besonders aber unter den Empfängern der Altersrente nach dem Krieg nicht verhindern. Die gezahlte *einkommensunabhängige Einheitsrente* war wegen ihrer geringen Höhe in vielen Fällen nicht im Stande, den Mindestunterhalt zu sichern, sodass Rentenempfänger neben der Rente oft zusätzlich Fürsorgeleistungen des Staates in Anspruch nehmen mussten. (1951 und 1965 waren etwa 23% der britischen Rentner auf Fürsorgeleistungen angewiesen. In Deutschland bezogen 1955, d.h. noch vor der Rentenreform von 1957, lediglich 2,9% der Rentner zusätzliche Leistungen der Sozialhilfe). Entsprechend war der Anteil der Altersrentner an den Fürsorgeempfängern in Großbritannien sehr hoch. Zögerlich vorgenommene Reformen seit Ende der fünfziger und vor allem in den siebziger und in den Achtzigerjahren brachten hier einige Veränderungen und eine Ausdifferenzierung des Systems der Alterssicherung. Heute besteht dieses System aus einem Ensemble unterschiedlicher Leistungen: Den Kern bildet nach wie vor die einkommensunabhängige staatliche Einheitsrente (Basic State Pension). Daneben existieren ergänzende Leistungen, die aus einer niedrigen einkommensbezogenen staatlichen Zusatzrente (SERPS – State Earnings-Related Pension Scheme, eingeführt 1975) sowie privaten, insbesondere betrieblichen Leistungen (Betriebsrenten) bestehen. Schließlich bestehen daneben ergänzende freiwillige private Absicherungen. Der Anteil der Grundrente am Gesamteinkommen von Rentnern geht seit Jahren zurück, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die Anpassung der Leistungen sich seit Anfang der Achtzigerjahre nicht mehr an der Steigerung der Einkommen, son-

dern an jener der Preise orientiert. Während infolge dieser Entwicklung einerseits zahlreiche Rentner weiterhin auf ergänzende Fürsorgeleistungen angewiesen bleiben, ist andererseits das durchschnittliche Einkommen der Rentner in den vergangenen zwanzig Jahren real deutlich gestiegen. Dies ist vor allem der Bedeutungszunahme von Betriebsrenten zu verdanken, die für viele Rentner eine Sicherung des Lebensstandards auf hohem Niveau bedeuten. Diejenigen aber, die nur über geringe Betriebsrenten verfügen und im Wesentlichen auf die staatlichen Renten angewiesen sind, verbleiben demgegenüber in relativer Armut. So ist die britische Entwicklung seit Jahren durch eine Vergrößerung der Einkommensunterschiede von Rentnern gekennzeichnet. Die neuere Rentenpolitik der seit 1997 im Amt befindlichen sozialdemokratischen Labour-Regierung hebt vor allem darauf ab, den Anteil der privaten Alterssicherung etwa mittels privater Vermögensbildung zu vergrößern und den Anteil der staatlichen Rentenleistungen zu verringern – nicht zuletzt, um die Staatsausgaben zu reduzieren. Zugleich wird die bleibende Verantwortung des Staates für die Armutsbekämpfung bei Rentnern hervorgehoben. Letzterem sollte etwa die seit April 1999 bestehende Garantie eines Mindesteinkommens für Rentner dienen.

Die jüngeren Maßnahmen in der britischen Alterssicherung stehen vor dem Hintergrund der Wandlungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und der demographischen Entwicklung in Großbritannien. Beide Faktoren haben eine Situation hervorgerufen, die sich von derjenigen stark unterscheidet, von der Beveridge bei seiner Konzeption ausgehen konnte. So war es in Beveridges Zeit durchaus üblich, dass ein Rentenempfänger nur noch lediglich ein oder zwei Jahre nach Ausscheiden aus der Berufstätigkeit lebte. Das Rentensystem hatte daher in viel geringerem Umfang langfristige Rentenzahlungen für einzelnen Rentner zu leisten. Dies ist heute völlig anders. Die unter anderem hieraus resultierenden Schwierigkeiten zeigen exemplarisch, dass die moderne Sozialpolitik in mehr oder weniger allen europäischen Sozialstaaten vor ähnlichen Herausforderungen steht, auf die unterschiedlich und entsprechend den jeweiligen

Gegebenheiten in einem Land reagiert wird. Die gegenwärtige sozialpolitische Entwicklung in Großbritannien geht dahin, möglichst viele Menschen (durch Förderung von Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen und Arbeitsplätzen etc.) in das Arbeitsleben zu integrieren und ihnen dadurch die Möglichkeit zur sozialen Eigenvorsorge (Vermögensbildung, private Versicherung) zu geben. Der Staat zieht sich dabei nicht (oder: nicht notwendigerweise) aus seiner gesellschaftlichen Verantwortung zurück, doch werden die Anforderungen an Leistungsempfänger strengeren Maßstäben und Bedürftigkeitsprüfungen unterworfen. Personen, die den entsprechenden staatlichen Anforderungen und den daraus resultierenden Pflichten nicht nachkommen, müssen in zunehmendem Maße mit Leistungseinbußen und Restriktionen rechnen. Der Staat konzentriert sich so zunehmend auf die Förderung von Arbeit einerseits, auf eine soziale Grundversorgung andererseits, wobei (nach dem Fürsorgeprinzip) bedarfsabhängige Leistungen zunehmend in den Vordergrund treten. Die soziale Sicherung durch öffentliche Einrichtungen bleibt dabei absehbar auf niedrigem Niveau; und das Armutsrisiko bleibt jedenfalls für jene, denen eine hinreichende zusätzliche private Absicherung nicht möglich ist, vergleichsweise hoch.<sup>117</sup>

### 3. Frankreich

Für die modernen europäischen Vorstellungen von sozialer Solidarität und sozialen Grundrechten waren die Ideen der Französischen Revolution von großer Bedeutung. Die im Kontext der Revolution geführte Diskussion über soziale Grundrechte gab für die Entwicklung der modernen Sozialpolitik in Europa wichtige Impulse.<sup>118</sup> Bereits die französischen Verfassungen von 1791 und 1793 enthielten einschlägige Artikel über die soziale Verantwortung des Staates

---

<sup>117</sup> Zu diesen Einschätzungen und zu den aktuellen Entwicklungsperspektiven der britischen Sozialpolitik siehe Hannah Reed / Simon Deakin, United Kingdom, in: van Vugt / Peet (Hrsg.), *Social Security and Solidarity in the European Union*, 182-222, hier: 219-222.

<sup>118</sup> Siehe dazu oben Kap. IV. sowie den Exkurs H zu den sozialen Grundrechten.



bzw. Proklamationen sozialer Grundrechte, jedoch blieben diese Bestimmungen reine Programmatik. Die tatsächliche Sozialpolitik der Revolutionsregierungen war uneffektiv und die soziale Situation der Armen verschlechterte sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts. Dies war auch Folge des durch die Revolution bewirkten Zusammenbruchs der kirchlichen Fürsorge. Die Armenfürsorge oblag in der Revolutionszeit in erster Linie privater Wohltätigkeit und kommunaler Unterstützung. Die öffentliche Fürsorge der Kommunen erreichte nicht das in Ländern wie Großbritannien, Preußen oder Bayern übliche Niveau. Dem Schutz von Arbeitnehmern widmete sich eine Vielzahl von freiwilligen Selbsthilfeorganisationen (die *sociétés de secours mutuel* und die *mutualités*). Diese Organisationen erfassten indes nur einen Teil der Lohnabhängigen (meist die besser gestellten Facharbeiter und Handwerksmeister) und vermochten beispielsweise nicht, die Risiken längerer Arbeitslosigkeit, der Altersarmut oder dauernder Invalidität abzusichern. Eine starke, berufsgruppenorientierte Fragmentierung blieb bis nach dem Zweiten Weltkrieg kennzeichnend für das soziale Sicherungssystem Frankreichs. Die Einführung einer Einheitsversicherung 1947 scheiterte an verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Widerständen, sodass autonome Sicherungssysteme für Beamte, Arbeiter im Staatsdienst, Angestellte in Gemeinden, Bergarbeiter und für Selbstständige unterschiedlicher Wirtschaftssektoren das System zunächst weiterhin prägten.<sup>119</sup> Erst seit den Fünfzigerjahren setzte ein allmählicher, sich in den Siebzigerjahren beschleunigender Wandel ein: Immer mehr Berufsgruppen wurden nun in das staatliche Versicherungssystem einbezogen; gleichwohl wurde eine Vereinheitlichung des sozialen Sicherungssystems nicht erreicht. Die wichtigste öffentliche Sicherungseinrichtung ist das allgemeine Sozialversicherungssystem für Gehaltsempfänger, das einen großen Teil der französischen Bevölkerung umfasst, eine weite Bandbreite an Risiken und Leistungen in der Alters-, der Gesundheits-, Unfall- und Familiensicherung umfasst und durch Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert

---

<sup>119</sup> Zum Vorstehenden siehe Ritter, *Der Sozialstaat*, 43-45, 49 f., 154-156.

wird. Dieses allgemeine System bildet den Kern der sozialen Sicherung der französischen Bevölkerung; darüber hinaus existieren verschiedene ergänzende, teilweise obligatorische Einrichtungen insbesondere im Bereich der Krankenversicherung und der Altersvorsorge. Ergänzt wird dieses System schließlich durch ein beitragsunabhängiges soziales Fürsorgesystem. Die Zahlung von Arbeitslosengeld wird seit 1959 von den Sozialpartnern außerhalb des allgemeinen Systems verwaltet. Das allgemeine System basiert grundsätzlich auf der Berufstätigkeit; entsprechend ist der Anspruch auf Leistungen grundsätzlich abhängig von vorheriger Erwerbstätigkeit.

Infolge der Kostensteigerung im Bereich der sozialen Sicherung wurde 1991 eine neue Steuer eingeführt, die zur finanziellen Konsolidierung beitragen soll (contribution sociale généralisée, CSG). Zusammen mit anderen staatlichen Steuereinkünften decken die aus der CSG fließenden staatlichen Gelder einen im Vergleich zu den Beitragsleistungen zunehmenden Anteil der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems Frankreichs. Im Folgenden ist ein Blick auf vier Bereiche des französischen Systems sozialer Sicherung zu werfen, auf die Kranken-, die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung sowie auf das System der sozialen Fürsorge.

Alle Erwerbstätigen sind für den Krankheitsfall versichert, Selbstständige können sich privat absichern. Die Beiträge für diejenigen Personen, die nicht im Stande sind, diese selbst zu zahlen, werden von der sozialen Fürsorge geleistet. Durch dieses System ist nahezu die gesamte französische Bevölkerung krankenversichert. Durch die auch in Frankreich wirksame Kostensteigerung bei den Gesundheitsausgaben ist jedoch die durchschnittliche Kostenerstattung in den vergangenen Jahren gesunken, sodass ein steigender Teil der Krankheitskosten von den Versicherten / den Patienten selbst aufzubringen ist.

Die Zahlung von Arbeitslosengeld ist gestaffelt und erfolgt für vier bis maximal 60 Monate. Die Leistungshöhe ist dabei ebenfalls ge-

staffelt und nimmt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit ab. Arbeitslose, die ihre Anrechte auf Arbeitslosengeld erschöpft haben, erhalten eine staatlich finanzierte Arbeitslosenhilfe durch die Allocation Spécifique Solidarité, sofern sie in den zehn Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit wenigstens fünf Jahre lang beschäftigt waren. Ein Teil der Arbeitslosen steht außerhalb dieser Sicherungsmöglichkeiten und erhält auf Grund der Regelung der Anrechte keine Leistungen. Insbesondere jüngere Arbeitslose sind hiervon betroffen – Ende 1995 waren es von 850.000 jungen Arbeitslosen im Alter zwischen 18 und 25 Jahren 550.000, wobei ein Teil von diesen auch keine Leistungsrechte in der Sozialfürsorge geltend machen kann.

Die Rentenversicherung basiert auf einem System von obligatorischen Basisversicherungen, die im Bereich der Privatwirtschaft von Ergänzungssicherungen flankiert werden, die als Pflichtversicherung ausgestaltet sind. Daneben existieren freiwillige Zusatzversicherungen, die meist berufsgruppenbezogen organisiert sind. Infolge der Notwendigkeit einer Anpassung an die demographische Entwicklung (Anstieg des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung) wurden 1994 die Berechnungsgrundlagen der Basisrenten verändert: Die Basisrente berechnet sich danach auf der Grundlage der Einkünfte der zwanzig Berufsjahre mit dem besten Einkommen – anstatt der zehn einkommensstärksten Berufsjahre. Tendenziell verringert sich dadurch die Rentenhöhe.

1997 wurde das Rentensystem um ein neues Element ergänzt, um Elemente privater Kapitalbildung in der Altersvorsorge. Zwar ersetzt die privatwirtschaftliche Altersvorsorge gegenwärtig die herkömmliche, durch die Solidargemeinschaft aufgebrachte Rente nicht. Doch wird mit dieser Innovation die Verantwortung für die materielle Absicherung im Alter in höherem Maße dem Einzelnen selbst zugesprochen. Mit dem so eingeschlagenen Weg sucht die französische Sozialpolitik auf die Altersentwicklung der Bevölkerung, die Arbeitslosigkeit und die tendenziell sinkenden Rentenleistungen des überkommenen Systems zu reagieren. Kritiker sehen in

den Maßnahmen eine Abkehr vom Solidarprinzip in der Rentenversicherung.

Das französische System der öffentlichen sozialen Fürsorge, das in seiner heutigen Gestalt im Wesentlichen in den Siebzigerjahren ausgestaltet wurde, kennt verschiedene Instrumente, die auf die Bekämpfung der Armut zielen. Ein Minimaleinkommen steht jenen zur Verfügung, die anderweitig nicht über ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt verfügen. Die Leistungsansprüche richten sich prinzipiell nach der individuellen Bedürftigkeit. Neben den Leistungen für Menschen ab 65 (bzw. im Falle von Arbeitsunfähigkeit ab 60) Jahren aus dem Fonds National de Solidarité (FNS), mit denen im Bedarfsfalle die unter dem Niveau der Minimalrenten liegenden Einkünfte ergänzt werden, stehen die Leistungen für Behinderte (Allocation Adulte Handicapé, AAH), die Leistungen für allein erziehende Eltern (Allocation Parent Isolé, API), die Leistungen für Langzeitarbeitslose (Allocation Spécifique Solidarité, ASS) sowie schließlich Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums für Erwachsene ab 25 (bzw. bei Eltern ab 18) Jahren, deren sonstige Einkünfte unterhalb des Existenzminimums liegen (Revenu Minimum d'Insertion, RMI). Die Leistungsgewährung der RMI ist u.a. an die Bereitschaft zur Reintegration in den Arbeitsmarkt gebunden.

Die verschiedenen Fürsor geleistungen werden gegenwärtig von insgesamt etwa 2,5 Millionen Menschen in Anspruch genommen, wobei typische Problemgruppen junge Menschen, Alleinerziehende, Arbeitslose und Witwen sind. Die sozialen Unruhen des Jahres 1997 haben die Diskussion um das Fürsorgesystem verschärft, wobei auch prinzipielle Dilemmata deutlicher wurden. Ein Dilemma resultiert aus der politischen Notwendigkeit, das System zu verbessern und Anreize dafür zu schaffen, dass die betroffenen Menschen – soweit möglich – in den Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Insgesamt wird an der Diskussion deutlich, dass trotz aller Anstrengungen das Problem der sozialen Marginalisierung sich als kaum lösbar erweist: Die sozialen Problemgruppen sind mittels

Sozialpolitik nur schwer aus dem Randbereich der Gesellschaft herauszuführen, wenn sie erst einmal in diesen gelangt sind.

#### 4. Spanien

Seit der Einrichtung freiwilliger Versicherungen im Jahr 1853 gibt es eine moderne Sozialpolitik in Spanien. Bei der Fortentwicklung der spanischen Sozialpolitik war eine Orientierung an der Bismarckschen – und damit an einer primär auf dem Versicherungsprinzip beruhenden – Sozialpolitik leitend. 1919 wurde die erste spanische Pflichtversicherung in Form der Arbeiter-Rentenversicherung eingerichtet. In den folgenden Jahren entstanden weitere freiwillige Versicherungen. 1932 folgte eine arbeitgeberfinanzierte Unfall-Pflichtversicherung und nach dem Bürgerkrieg 1938 baute man im Spanien Francos<sup>120</sup> neue Pflichtversicherungen auf. 1963 wurde ein grundlegender Wandel des Systems der Sozialversicherung und damit auch eine tiefergreifende Umgestaltung der Sozialpolitik eingeleitet, indem mit dem Ley de Bases de la Seguridad Social (Grundgesetz zur sozialen Sicherung) der Versuch einer Vereinheitlichung des Versicherungssystems in Angriff genommen wurde. Damit gab man die bis dahin geltende prinzipielle Orientierung am Versicherungsprinzip zu Gunsten des Versorgungsprinzips auf, wobei die praktische und breit wirksame Durchsetzung des Versorgungsprinzips erst in späteren Schritten bis zum Jahr 1990 erfolgte: 1986 wurde mit der Ley General de Sanidad (Gesetz über den allgemeinen Gesundheitsdienst) ein allgemeiner staatlicher Gesundheitsdienst (Servicio Nacional de la Salud, SNS) eingerichtet, dessen Finanzierung in erheblichem Umfang durch den Staat aus Steuer- und Abgabeneinkünften erfolgt, wobei auf Beitragszahlungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern jedoch nicht

---

120 Francisco Franco (1892-1975), von 1936 bis 1975 spanischer Diktator, ließ 1947 Spanien zur Monarchie erklären. Nach dem Ende des Franco-Regimes erhielt die spanische Monarchie 1978 die heute gültige Verfassung, die Spanien als eine parlamentarische Monarchie (Art. 1 Abs. 3) konstituiert. Die spanische Verfassung enthält ein ausführliches Kapitel über „Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik“ (Art. 39-52), in dem die staatlichen Aufgaben in diesem Bereich bestimmt werden. Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen können indes noch keine zuverlässige Auskunft über die tatsächliche Gestalt des spanischen Sozialstaats geben.

gänzlich verzichtet wird. 1990 wurden mit Gesetz vom 20.12. das System der sozialen Sicherung auf die gesamte Bevölkerung ausgeweitet und beitragsunabhängige Leistungen etabliert.<sup>121</sup> Seither wurden mehrere Reformen des Systems der sozialen Sicherheit durchgeführt, so werden etwa die Pensionen seit 1997 (Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social – Gesetz zur Konsolidierung und Rationalisierung des Systems der sozialen Sicherheit vom 15.7.1997) durch eine jährliche Neubewertung „automatisch“ der Inflationsrate angepasst.

Das Rentensystem und die Sicherung im Krankheitsfall sind als staatliche Versorgungssysteme ausgestaltet, die Leistungen im Falle der Mutterschaft und im Falle der Invalidität obliegen ebenfalls den staatlichen Versorgungssystemen. Neben der öffentlichen Rente bestehen für zahlreiche Arbeitnehmer Zusatzversicherungen auf der Grundlage von Tarifvereinbarungen oder Arbeitsverträgen, woraus zu folgern ist, dass die öffentlichen Rentenleistungen als nicht ausreichend angesehen werden. Vom allgemeinen System der sozialen Sicherung unabhängig organisiert ist die seit 1961 bestehende und 1980 grundlegend umgestaltete, beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung.

Der Armutsbekämpfung dient ein System der sozialen Fürsorge, das für diejenigen Menschen Hilfen vorsieht, die unzureichende oder keine Leistungen (mehr) aus den anderen Sicherungssystemen erhalten. Die Bedürftigkeit wird dabei nach bestimmten Kriterien bemessen, deren Erfüllung zum Leistungserhalt berechtigt. Getragen werden die Fürsorgeleistungen von den Sozialverwaltungen der (17 autonomen) spanischen Regionen.

Auch die spanische Sozialpolitik sieht sich einer enormen Kostensteigerung der Sozialausgaben gegenüber, sodass auch hier – wie etwa in Deutschland, Frankreich und Großbritannien – Überlegun-

---

121 Seither lässt sich die spanische Sozialpolitik eher dem „Beveridge-Typ“ als dem „Bismarck-Typ“ zuordnen. Siehe dazu und grundsätzlich zur gegenwärtigen spanischen Sozialpolitik Eugenio M. Recio / Pilar Núñez-Cortés, Spain, in: van Vugt / Peet (Hrsg.), Social Security and Solidarity in the European Union, 163-181, hier: 163.

gen zur „Kapitalisierung“ des Sozialsystems und zu neuen Finanzierungsmöglichkeiten eingesetzt haben. Es zeichnet sich ab, dass zukünftig die private Absicherung gegen typische soziale Risiken an Bedeutung gewinnen und sich das gesamte System der sozialen Sicherheit in diesem Sinne wandeln wird: Die Möglichkeit privater Absicherung könnte sich in bestimmtem Umfang zu einer Alternative gegenüber dem öffentlichen System entwickeln. Im Übrigen scheinen freie Wohlfahrts- und Wohltätigkeitseinrichtungen an Gewicht zu gewinnen, welche sich sozialen Aufgaben verschreiben, die bisher von den sozialen Diensten des öffentlichen Systems geleistet werden. Wie diese sich abzeichnenden Trends die künftige Entwicklung der spanischen Sozialpolitik beeinflussen werden, bleibt insgesamt jedoch abzuwarten.

### *Exkurs I: Sozialpolitik in den USA*

Weit verbreitet ist hier zu Lande die Vorstellung, dass die USA kein Sozialstaat seien, es also dort kein staatlich organisiertes System sozialer Sicherheit gebe und die gesellschaftlichen Ungleichheiten zwischen Arm und Reich besonders ausgeprägt seien. Tatsächlich stehen verschiedene Traditionen der US-amerikanischen Gesellschaft einer ausgeprägten Sozialstaatlichkeit, wie sie in Europa bekannt ist, entgegen. Es ist dies zum einen eine religiös-puritanische Tradition, die – sehr vereinfacht gesagt – ein strenges Arbeits- und Berufsethos ausgebildet hat, in dessen Perspektive auch die Auffassung steht, dass Armut das Resultat einer unchristlichen Lebensführung sei. Nach dieser Tradition soll einer so verstandenen Armut nicht durch staatliche Sozialpolitik Vorschub geleistet werden. Zum anderen ist die Tradition des so genannten „self-made-man“ wirksam. Damit ist die Auffassung gemeint, dass jeder „seines Glückes Schmied“ sei. Gekoppelt ist diese Tradition mit dem Selbstverständnis der USA als dem Land, in dem jeder Fleißige seine Chance bekommt und zu Wohlstand gelangen kann. Diese und

andere Traditionen führen zu einer die US-amerikanische Gesellschaft prägenden Vorstellung von der Eigenverantwortung des Individuums, wonach staatliche Sozialpolitik skeptisch betrachtet wird; zumindest dann, wenn staatliche Unterstützung ohne Gegenleistung der Betroffenen erfolgt. Dementsprechend besteht in den USA gegenüber Armut und sozialer Sicherheit eine Einstellung, die sich von den in Europa üblichen Auffassungen sehr stark unterscheidet. Nach dieser Einstellung ist es zuallererst Aufgabe des Individuums, für seine soziale Sicherung selbst zu sorgen.

Während vor diesem Hintergrund eine staatliche Sozialpolitik bis zum ersten Drittel des 20. Jahrhunderts in den USA nicht existierte, setzte infolge der wirtschaftlichen Rezession der späten Zwanzigerjahre und deren sozialen Folgen (hohe Arbeitslosigkeit, Anstieg der Armut etc.) ein entscheidender Wandel mit Präsident F. D. Roosevelts Politik des New Deal ein.<sup>122</sup> Seither sind *auch die USA ein Sozialstaat*. Entsprechend existiert eine staatliche Sozialpolitik, die sich allerdings in wesentlichen Aspekten von der in Europa bekannten deutlich unterscheidet.<sup>123</sup> Während die staatliche Sozialpolitik europäischer Staaten traditionell primär auf dem Sozialversicherungsprinzip oder dem Prinzip der (Staatsbürger-) Versorgung aufbaut, ist *das leitende Prinzip des US-amerikanischen Sozialstaates das der Fürsorge*. Organisiert wird die US-amerikanische Sozialpolitik auf den Ebenen des Gesamtstaates, der einzelnen Bundesstaaten sowie auf lokaler Ebene; und sie ist gekennzeichnet durch eine starke Fragmentierung der Organisation und durch erhebliche Uneinheitlichkeit.

122 Die Politik des New Deal („Neuer Plan“) war eine Politik der staatlichen Wirtschaftsintervention (Eingriffe in Bank- und Kreditwesen, Anbauprämien, Abwertung des Dollars, intensive Außenhandelspolitik u. a.) und der Einführung staatlicher sozialpolitischer Maßnahmen zur Überwindung der ökonomischen Vertrauenskrise, zur Belebung der US-amerikanischen Wirtschaft und zur Dämpfung und Eindämmung der negativen sozialen Folgen der Wirtschaftsdepression, initiiert von Präsident Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) in den Jahren 1933 bis 1939.

123 Zur US-amerikanischen Sozialpolitik siehe grundlegend etwa Axel Murswieck, Sozialpolitik in den USA. Eine Einführung, Opladen 1988 und die aktualisierte Bestandsaufnahme vom selben Autor, Die Sozialpolitik der USA: ein Weg in die Zukunft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 19/1998, 33-45. Zur Entwicklung der US-Sozialpolitik in den 90er Jahren ferner Söhnke Schreyer, Die Sozial- und Gesundheitspolitik in den USA unter der Clinton-Administration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/2000, 15-22.



Den Kern der staatlichen Sozialpolitik bilden die Sozialversicherung und die Sozialhilfe. Zum Bereich der Sozialversicherung zählt seit 1935 eine Rentenversicherung, die auf der Ebene des Bundes einheitlich organisiert ist und bei der etwa 95% der Erwerbstätigen versichert sind. Finanziert wird die Rentenversicherung durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, staatliche Zuschüsse gibt es nicht. Zwar ist die Rente für Einkommensschwache existenzsichernd, doch haben viele Rentner zusätzliche Einkommen aus privaten Pensionen und Vermögen, die den Lebensstandard im Alter verbessern. Für nahezu die Hälfte der Rentnerhaushalte ist die Rente die einzige Form von Einkommen. National einheitlich geregelt und organisiert ist ferner die Krankenversicherung für ältere Personen ab 65 Jahren (Medicare). Hier sind etwa 96% der über 65-Jährigen versichert. Für Personen, die jünger als 65 Jahre sind, gibt es keine gesetzliche, obligatorische Krankenversicherung. Auch wenn sehr viele erwachsene Amerikaner irgendeine (private) Krankenversicherung abgeschlossen haben, gibt es eine beträchtliche Anzahl von Amerikanern, die ohne Krankenversicherungsschutz sind.<sup>124</sup> Einzelstaatlich geregelt und organisiert sind Arbeitslosen- und Unfallversicherung, in denen rund 97 bzw. 88 % der Arbeitnehmer versichert sind.

Im Bereich der steuerfinanzierten Sozialhilfe existieren eine national einheitliche Alten-, Blinden- und Behindertenfürsorge sowie unter dem Titel des Earned Income Tax Credit (EITC; eingeführt in den Siebzigerjahren) Steuervergünstigungen und Einkommensbeihilfen für einkommensschwache Arbeitnehmer. Der EITC stellt infolge von nach 1993 durchgeführten Reformen das umfangreichste Sozialhilfeprogramm des Bundes dar. Ferner besteht eine einzelstaatlich geregelte Familienfürsorge, die gegenwärtig infolge des State Children's Health Insurance Program (S-CHIP) durch Finanzausschüsse des Bundes eine

---

<sup>122</sup> In den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts waren vermutlich 40 Millionen Amerikaner ohne Krankenversicherung.

Ausweitung des Versicherungsschutzes von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit geringem Einkommen verfolgt. Sachleistungen für Kranke stellt die zur Sozialhilfe zu rechnende einzelstaatlich organisierte Krankenfürsorge Medicaid zur Verfügung; national einheitlich geregelt (mit Ausnahmen) ist die ebenfalls als Sachhilfe ausgestaltete Ernährungsfürsorge für Arme in Form von food stamps (Lebensmittelgutscheine).

Im Vergleich zu den in den EU-Staaten üblichen sozialpolitischen Standards stellt sich das „soziale Netz“ in den USA als erkennbar weitmaschiger dar: Die Absicherung gegen typische soziale Risiken, namentlich gegen Krankheit, ist insbesondere für einkommensschwächere Bevölkerungsteile – verglichen mit der Situation in den Staaten der EU – oft unzureichend. Dies ist nicht zuletzt den skizzierten gesellschaftlich-kulturellen Umständen geschuldet, die dazu führen, dass staatliche Sozialpolitik in den USA politisch schwer durchsetzbar ist und weite Kreise der Bevölkerung einer staatlichen Sozialpolitik mit Skepsis begegnen. Allerdings muss hier zugleich an die große Bedeutung der nicht-staatlichen Sozialpolitik in den USA erinnert werden:

Es existiert in den USA ein sehr umfangreiches, im weitesten Sinne privates (das heißt: nicht-staatliches) *caritatives Engagement* der Bürger (charity or social service activities), das für die soziale Unterstützung Bedürftiger eine sehr viel größere Bedeutung hat, als dies in Deutschland bzw. Europa der Fall ist. Das sozialpolitische Engagement resultiert vielfach aus religiösen Überzeugungen, die zwar – wie erwähnt – oft auch zu einer Skepsis gegenüber staatlicher Sozialpolitik führen, die aber zugleich privates wohltätiges Engagement motivieren. Entsprechend existieren zahlreiche wohltätige Vereinigungen von Kirchengemeinden und religiösen Gruppierungen, ferner nicht-religiöse soziale Organisationen, die sich vor allem durch Spenden von Privatpersonen finanzieren und das ganze Land gewissermaßen mit einem charity-Netz<sup>125</sup> überziehen. Dieser Sektor

gemeinnütziger Organisationen scheint im Übrigen zu wachsen: 1987 gab es 939.105 solcher nonprofit organizations, 1990 waren es 1.024.648.<sup>126</sup> Anders als etwa in Deutschland, wo die freien Wohlfahrtsverbände die staatliche Sozialpolitik unterstützen und ergänzen, hat die freiwillige Wohlfahrtsarbeit in den USA aber weniger die Aufgabe, eine staatliche Sozialpolitik zu flankieren. Sie ist funktional betrachtet vielmehr oft Ersatz einer solchen Sozialpolitik. Dieser Ersatz wirkt sich für die Hilfsbedürftigen positiv aus, aber die entsprechende Hilfe beruht nicht auf rechtlichen Ansprüchen, sondern auf der Großzügigkeit anderer; sie belässt die Bedürftigen mithin in Abhängigkeit von dieser Wohltätigkeit – anstatt sie mittels rechtlicher Ansprüche frei zu setzen.

Obleich die soziale Ungleichheit und die sozialen Probleme in den USA im Vergleich zu EU-Europa deutlich ausgeprägter sind, hatte der langanhaltende Wirtschaftsaufschwung der vergangenen Jahre zur Folge, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger deutlich zurückging und der Wohlstand auch der ärmeren Schichten anstieg. Die positive Wirtschaftsentwicklung zeigte sich nicht zuletzt in dem so genannten amerikanischen Jobwunder, das zu einer Arbeitslosenquote von 4,2% im Jahre 1999 geführt hat (zum Vergleich: Deutschland 1999 10,5%, Frankreich 1998 11,6%, Japan 1998 4,1%).

---

<sup>125</sup> Charity – Wohltätigkeit, Nächstenliebe.

<sup>126</sup> Diese Angaben nach Murswieck, Die Sozialpolitik der USA: ein Weg in die Zukunft?, 43.

## XIV. Sozialpolitik der Europäischen Union

Der exemplarische Blick auf die Sozialpolitik der EU-Staaten Deutschland, Dänemark, Großbritannien, Frankreich und Spanien zeigt die *Vielgestaltigkeit von Sozialpolitik in Europa* (eine Vielgestaltigkeit, die durch die so genannte Osterweiterung der Union – das heißt die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Staaten wie Polen, Ungarn, Tschechien in die EU<sup>127</sup> – noch zunehmen wird). Die Vielfalt ist das Ergebnis der historischen Entwicklung der Sozialpolitik in den einzelnen EU-Staaten. Diese Entwicklung ist jeweils tief greifend von den nationalen wirtschaftlichen Verhältnissen und den politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt. Es liegt auf der Hand, dass etwa die Ausprägung der Sozialpolitik im erst spät industrialisierten und noch lange stark agrarisch geprägten Spanien, das Jahrzehnte von einem nicht-demokratischen Regime beherrscht wurde, ganz anders verlief, als die Entfaltung der Sozialpolitik beispielsweise in Großbritannien, dem Pionierland der Industrialisierung, das auf eine lange Tradition parlamentarischer Regierungsverantwortung zurückblicken kann. Die augenscheinlichen Unterschiede zwischen den sozialpolitischen Traditionen und Institutionen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sind der entscheidende Grund dafür, dass eine supranationale *Sozialpolitik der Europäischen Union erst in Ansätzen existiert und dass es auf absehbare Zeit weder eine umfassende gemeineuropäische Sozialpolitik der EU noch eine tief greifende Harmonisierung der nationalen Sozialpolitiken* (insbesondere bei der sozialen Sicherung im engeren Sinne) geben wird. Gleichwohl entwickelt sich auf der Ebene der Europäischen Union eine *EU-europäische Sozialpolitik*. Diese ist gerade in dem Bereich am weitesten fortgeschritten, der zugleich der älteste Bereich moderner Sozialpolitik überhaupt ist, nämlich im Bereich des *Arbeitnehmerschutzes*.<sup>128</sup> Die „*soziale Dimension*“ der Europäischen Union gewann erst allmäh-

---

127 Zum EU-Erweiterungsprozess etwa Christian Jetzlsperger / Mark Schattenmann, Agenda 2000: Die Erweiterung und Vertiefung der Union, in: Dietmar Herz (Hrsg.), Die Europäische Union. Politik, Recht, Wirtschaft, Frankfurt am Main 1999, 293-328.

lich Gestalt und war stets eng verknüpft mit der Vorstellung, dass die besten sozialen Wirkungen von einer prosperierenden europäischen Wirtschaft zu erwarten seien, dass also eine wachstums- und beschäftigungsfördernde europäische Wirtschaftspolitik die beste Sozialpolitik sei. Entsprechend stand die europäische Sozialpolitik oft im Schatten wirtschaftspolitischer Bemühungen und hatte zunächst vor allem den Charakter von Absichtsbekundungen, wie sie ihren Ausdruck etwa im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG<sup>129</sup>) vom 25.3.1957 (EGV) fanden. Die dort im Kapitel über Sozialvorschriften (Art. 117 ff. EGV alter Fassung) niedergelegten Regelungen verpflichten die Mitgliedsstaaten zwar politisch darauf, auch in der Sozialpolitik auf europäischer Ebene zusammenzuarbeiten und halten die Kommission der EG an, „eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern“ (Art. 118 EGV). Diese Bekundungen waren jedoch von geringer Verbindlichkeit. Anders verhielt es sich mit den Regelungen über den *Europäischen Sozialfonds* (Art. 123-125 EGV) mit dessen Einrichtung 1960 das erste konkrete sozialpolitische Instrument der EG geschaffen wurde. Die Mittel dieses Fonds dienen der Verbesserung von Beschäftigungsmöglichkeiten im gemeinsamen Markt und sollen „zur Hebung der Lebenshaltung“ beitragen (Art. 123 EGV). In den Siebzigerjahren wurde der Fonds in die Regionalpolitik der Gemeinschaft eingegliedert.

Ebenfalls in den Siebzigerjahren etablierte sich auch die Praxis des Rates der Europäischen Gemeinschaft, *sozialpolitische Aktionsprogramme* zu formulieren, mit welchen verschiedene sozialpolitische Maßnahmen angestoßen wurden, etwa zu Gunsten von Wanderarbeitnehmern oder von benachteiligten sozialen Gruppen (wie

---

128 Zur Sozialpolitik der EU siehe etwa den knappen Überblick von Wolfgang Däubler, Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Gütersloh 1999, 522-535; ausführlich dazu Berndt Keller, Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, 2., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München, Wien 2001 und Wolfgang Kowalsky, Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen 1999. Hilfreich ist auch die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung herausgegebene Broschüre Euroatlas. Zur Europäischen Union (Geschichte, Institutionen, Gemeinschaftspolitiken etc.) allgemein etwa Herz (Hrsg.) Die Europäische Union und Frank R. Pfetsch, Die Europäische Union. Eine Einführung, 2. Auflage, München 2001.

129 Ehemals Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Die EU besteht aus den drei Europäischen Gemeinschaften EG, Euratom und Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die zusammen die erste der „drei Säulen“ der EU bilden. Die beiden anderen Säulen sind die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJ). Genau genommen ist EU-Sozialpolitik stets die Sozialpolitik der EG als der hier relevanten „Säule“.

Behinderten). Seit den Achtzigerjahren widmete man der Sozialpolitik größere Aufmerksamkeit, sodass die Bedeutung der Sozialpolitik für den zusammenwachsenden europäischen Wirtschaftsraum immer klarer gesehen wurde. Jedoch konnten konkrete sozialpolitische Maßnahmen nur in geringem Umfang initiiert und umgesetzt werden. Bedeutsam für eine europäische Sozialpolitik war indes die Verabschiedung der *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* durch die Staats- und Regierungschefs von elf der damals zwölf EG-Mitgliedsstaaten im Dezember 1989.<sup>130</sup> Die Charta ist ein Dokument politischer Absichtserklärungen der Mitgliedsstaaten zu bestimmten sozialpolitischen Bereichen, das als ein *soziales Grundsatzprogramm der Gemeinschaft* verstanden werden kann. Um die Vorhaben der Charta zu realisieren, wurde von der Europäischen Kommission ein Aktionsprogramm als Arbeitsplan für konkrete und verbindliche Maßnahmen der Gemeinschaft vereinbart. Die Verabschiedung der entsprechenden Maßnahmen, d.h. die Festsetzung sozialer Mindeststandards in verschiedenen sozialpolitischen Bereichen (wie Freizügigkeit von Arbeitnehmern, Schutz von alten Menschen, Kindern, Behinderten etc.), nahm zwar mehrere Jahre in Anspruch, doch gewann die Sozialpolitik allmählich auch durch weitere sozialpolitische Aktionsprogramme der Kommission in den Neunzigerjahren an Gewicht in der Politik der Europäischen Gemeinschaft.

Dem Vertrag von Maastricht wurden 1992 mit dem *Protokoll über Sozialpolitik* die Ziele der Charta beigefügt. Die Verabschiedung des Protokolls bedeutete für die elf Unterzeichnerstaaten<sup>131</sup> ein Abkommen über die gemeinsame Sozialpolitik, mit der europaweit verbindliche soziale Verbesserungen angestrebt wurden. Um dies besser erreichen zu können, wurde die Möglichkeit zur vermehrten Entscheidungsfindung auf der Grundlage einer qualifizierten Mehrheit im Ministerrat (anstatt der bis dahin notwendigen Einstimmigkeit) eingerichtet. Im Vertrag von Amsterdam (1997, in Kraft getreten am 1.5.1999) wurde das Abkommen schließlich Bestandteil der

---

<sup>130</sup> Großbritannien stimmte der Charta zunächst nicht zu.

<sup>131</sup> Auch hier stimmte Großbritannien nicht zu.

Gemeinschaftsverträge und damit ein Element der rechtlichen Grundlage der Europäischen Gemeinschaft, nachdem Großbritannien seinen Widerstand aufgegeben hatte. Auf dieser rechtlichen Grundlage wurde inzwischen die *Richtlinie über den europäischen Betriebsrat* verabschiedet. Zugleich wurde im Amsterdamer Vertrag die Rechtssetzungskompetenz des Europäischen Rates als des zentralen Entscheidungsgremiums der EG ausgeweitet. Seither kann der Rat in verschiedenen sozialpolitischen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit Mindeststandards und Vorschriften verabschieden. Der Vertrag enthält ferner ein Kapitel über gemeinsame Beschäftigungspolitik (Art. 125-130 AmstEGV), mit dem eine europaweit abgestimmte Beschäftigungspolitik in Angriff genommen wird. Dies ist eine Reaktion auf das europaweite Problem der Arbeitslosigkeit, das für die vergangenen Jahre zu den Hauptproblemen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zu rechnen ist.

Neben diesen Entwicklungen ist insbesondere die *Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes* (EuGH) zur Problematik der rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeitsleben von sozialpolitischer Bedeutung. Der EuGH hat sich in verschiedenen Urteilen als Schrittmacher für die Gleichberechtigung erwiesen.

So lässt der Blick auf die EU-europäische Sozialpolitik einerseits gewisse Fortschritte insbesondere in den Bereichen des Arbeitnehmerschutzes und der Gleichberechtigung erkennen, in denen es inzwischen tatsächlich verbindliche europäische Regelungen gibt. Andererseits bleibt die Sozialpolitik überwiegend in der Verantwortung der Einzelstaaten, da die Eigenart und institutionelle Gestalt der jeweiligen nationalen Sozialpolitiken eine europäische Harmonisierung und Vereinheitlichung gerade im Bereich der sozialen Sicherung im engeren Sinne in absehbarer Zeit nicht erwarten lassen. Indes versucht die Europäische Gemeinschaft auch hier zumindest politische Perspektiven zu formulieren, die auf eine langfristige Annäherung auch im genannten Bereich abzielen. Zu nennen sind insbesondere die zwei Empfehlungen des (Arbeits-) Ministerrates vom 24.6. und 27.7.1992. In diesen Empfehlungen geht es um

eine Weiterentwicklung der nationalen Systeme sozialer Sicherheit im Sinne gemeinsamer Standards und einer allmählichen wechselseitigen Anpassung. Diese rechtlich unverbindlichen politischen Empfehlungen eröffnen aber auch den Blick auf grundsätzliche Probleme einer Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme in EU-Europa. Die Frage ist, an welchen Maßstäben sich eine solche Anpassung zu orientieren hätte. Müssen doch für eine Harmonisierung solche Maßstäbe gefunden werden, die etwa sowohl für Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einem Land wie Spanien einerseits, als auch für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber in einem Land wie Deutschland andererseits akzeptabel und realisierbar sind. Der Blick auf die nationalen Unterschiede in den Niveaus von Leistungen und Risikosicherungen ebenso wie auf die Finanzierungsstrukturen der Sicherungssysteme zeigt, wie schwierig diese Aufgabe ist.<sup>132</sup>

Ungeachtet solcher Schwierigkeiten ist nicht zu verkennen, dass die Sozialpolitik in allen europäischen Staaten mit sehr ähnlichen Herausforderungen konfrontiert ist und die Staaten zum Teil ähnliche Antworten auf diese Herausforderungen finden. Die Herausforderungen bestehen etwa in der Arbeitslosigkeit, der Überalterung der Bevölkerung oder der Kostenexpansion im Gesundheitswesen etc. Die Antworten der einzelnen Länder ähneln sich bisweilen etwa darin, dass vermehrt auf das Prinzip der Privatversicherung und der Eigenvorsorge der Individuen abgehoben wird oder dass Leistungen gekürzt werden. In dieser Perspektive könnte die in allen EU-Staaten mehr oder minder drängende politische Notwendigkeit, den sozialpolitischen Herausforderungen zu begegnen, die europaweite Harmonisierung auch der Systeme der sozialen Sicherheit im engeren Sinne beschleunigen.

---

<sup>132</sup> Die Schwierigkeiten dürften nach der Osterweiterung der EU eher noch größer werden, weil mit ihr auch die Unterschiede in der Ausgestaltung der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten größer werden.



## XV. Ausblick: Sozialpolitik – nicht nur eine Frage des Geldes

Die gegenwärtige Diskussion um die Sozialpolitik und ihre Zukunft wird oft auf Fragen der Finanzierbarkeit des Systems der sozialen Sicherung reduziert. Zweifellos ist dieser – ökonomische – Aspekt der Sozialpolitik insofern von großer Bedeutung, als zu Recht von der „ökonomischen Mitte des Sozialen“<sup>133</sup> gesprochen wird. Damit ist gemeint, dass die Sozialpolitik ihren wesentlichen Ausgangspunkt in Folgeproblemen des marktwirtschaftlichen Prozesses hat, auf diesen Prozess zurückwirkt und vor allem: dass sie selbst Bestandteil dieses Prozesses ist. Das bedeutet, dass Sozialpolitik von einer leistungsfähigen Wirtschaft abhängt, da die sozialpolitischen Leistungen selbst finanziert werden müssen. Zugleich wird in der Rede von der „ökonomischen Mitte des Sozialen“ aber auch deutlich, dass Sozialpolitik keineswegs nur eine Frage der Kosten ist, sondern dass sie ihrerseits für den Wirtschaftsprozess Vorteile bringt. Nicht zuletzt dies macht *Sozialpolitik für eine moderne Wirtschaftsordnung auch in Zeiten der Globalisierung unverzichtbar*. Die ökonomischen Vorteile der Sozialpolitik bestehen beispielsweise in einem hohen Gesundheitsstand der Arbeitnehmerschaft, der sich wiederum positiv auf die Arbeitsproduktivität auswirkt. Sozialpolitik erzeugt also nicht nur Kosten (z.B. Lohnnebenkosten), sondern sie hat ihrerseits einen ökonomischen Wert.

Darüber hinaus aber ist die ökonomische Dimension der Sozialpolitik nur ein wichtiger Aspekt, neben dem andere, nicht weniger bedeutsame Aspekte in der heutigen öffentlichen Diskussion oft vernachlässigt werden. Dies gilt insbesondere für den hier betonten Freiheitsaspekt von Sozialpolitik.<sup>134</sup> Der Sinn von Sozialpolitik bleibt unverständlich, wenn man sich nicht ihre Freiheitsdimension vergegenwärtigt. Freiheit darf dabei nicht nur im Sinne einer wirtschaftsliberalen Freiheit verstanden werden, denn das wäre eine

<sup>133</sup> So Zacher, Das soziale Staatsziel, 1086-1087.

<sup>134</sup> Siehe oben Kap. IX.1.

unzulässige Verkürzung unseres Freiheitsverständnisses: Freiheit stellt sich nicht schon dann ein, wenn der Staat möglichst wenig Sozialpolitik betreibt und sich aus dem Wirtschaftsleben zurückzieht und wenn eine Politik der Deregulierung und Privatisierung betrieben wird. Die individuelle Freiheit in einer modernen Gesellschaft bleibt vielmehr angewiesen auf die rechtlich gesicherte Herstellung von allgemeinen Voraussetzungen der individuellen Freiheitsverwirklichung, d.h. von Voraussetzungen, die das einzelne Individuum selbst gar nicht gewährleisten kann und für die eine staatliche Sozialpolitik daher unabdingbar ist. Diese staatliche Sozialpolitik ist ihrerseits Resultat eines freien politischen Prozesses. So bleibt Sozialpolitik Politik der Freiheit.

Das bedeutet nicht, dass von Sozialpolitik unter Umständen nicht auch eine Gefährdung der individuellen Freiheit ausgehen kann, etwa durch eine zu große Beschränkung und Reglementierung von Wahlfreiheiten. So dürfte etwa eine erhebliche Einschränkung der freien Arztwahl unter Freiheitsgesichtspunkten problematisch sein. Gerade weil die Freiheit niemals ein für allemal gesichert ist und immer wieder neu gefährdet sein kann, gerade deshalb bleibt es eine andauernde politische Aufgabe, die Sozialpolitik immer wieder zu überdenken und ihre Mittel und Instrumente den Erfordernissen der Zeit anzupassen, den ökonomischen, den politischen, den gesellschaftlichen und den rechtlichen Erfordernissen – und den Erfordernissen der individuellen Freiheit. Diese Aufgabe führt angesichts des immer rascher werdenden gesellschaftlichen Wandels zu einer ständigen Weiterentwicklung der Sozialpolitik, zu immer wieder neuen Reformen und zu andauernder sozialpolitischer und sozialrechtlicher Veränderung.

## **Anhänge:**

### **A. Sozialpolitik: Eine Definition**

Der Begriff der Sozialpolitik ist von großer Komplexität: Die Vielfalt der Erscheinungsformen von Sozialpolitik ist ebenso unübersehbar, wie die Verschiedenheit der politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontexte, in die die historischen Formen sozialer Politik eingebettet sind und die für ein angemessenes Verständnis von Sozialpolitik nicht ausgeblendet werden können. Daher kann es keine vollständige, abschließende und allgemein gültige Definition von Sozialpolitik geben, die alle ihre historischen und gegenwärtigen Ausprägungen angemessen umfasst. Jede Definition hat ihre Schwächen und Defizite. Bleibt man sich dieses Umstandes bewusst, so mag eine Definition zum Zwecke der begrifflichen Annäherung an die Vielfalt derjenigen Phänomene, die man mit dem Begriff der Sozialpolitik in den Blick bekommt, einem Verständnis durchaus förderlich sein. Dementsprechend wird hier eine solche Definition vorgeschlagen, die auch im Hintergrund des Verständnisses von Sozialpolitik steht, wie es der vorliegenden Arbeit zugrundeliegt: *Sozialpolitik in einem allgemeinen Sinne umfasst Maßnahmen, Regelungen, Institutionen und Organisationen zur Kompensation von tatsächlichen oder möglichen Nachteilen, die Personen(gruppen) als (u.U. selbst mitverantwortendes) Schicksal widerfahren (können) oder die der Struktur einer Gesellschaft erwachsen. Sozialpolitik verfolgt das Ziel, den von den Nachteilen (potenziell) betroffenen Personen die selbstverantwortete Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die betroffenen Personen die entsprechende Kompensation nicht aus eigener Kraft zu leisten vermögen. Träger der so verstandenen Sozialpolitik können einzelne Personen, gesellschaftliche Gruppen, Institutionen und Organisationen oder der Staat sein. Staatliche Sozialpolitik steht in der Regel im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.*

## B. Die Einführung der Koalitionsfreiheit in Deutschland

Zu Beginn der Industrialisierung in Deutschland war die Koalitionsbildung<sup>135</sup> in den deutschen Staaten gesetzlich verboten. Zum einen sah die damals wirtschaftspolitisch maßgebliche Doktrin des individualistischen Liberalismus<sup>136</sup> in Koalitionen eine unzulässige Bindung der Individuen und in der Koalitionsbildung folglich einen unzulässigen Eingriff in die Freiheit des Einzelnen; zum anderen versuchten die deutschen Staaten mittels des Koalitionsverbotes zu verhindern, dass die Arbeiterschaft sich politisch organisierte – mit-hin war das Koalitionsverbot auch ein Mittel staatlicher Repression. Diese Politik – die sich de facto vielfach gegen die Interessen des einzelnen Arbeiters auswirkte –, wurde erst allmählich und Schritt für Schritt aufgegeben.<sup>137</sup>

Mit gewissen Einschränkungen führte als erster deutscher Staat Sachsen die Koalitionsfreiheit mit dem sächsischen Gewerbe-gesetz vom 15.10.1861 ein. Es folgten am 20.9.1862 Baden und kurz darauf Sachsen-Weimar und die thüringischen Staaten. Im 1867 gegründeten Norddeutschen Bund wurden die Koalitionsverbote mit der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes vom 21.6.1869 weitgehend aufgehoben. Diese Gewerbeordnung wurde mit der Gründung des Deutschen Reiches 1871 auf das gesamte Reich über-tragen; doch galten auch die nur allmählich aufgelösten Einschränkungen zunächst noch fort. So waren von der Koalitionsfreiheit Seeleute, Staatsangestellte, Hausgehilfen und Landarbeiter ausge-nommen. Wichtige Erweiterungen der Koalitionsfreiheit brachte dann das Hilfsdienstgesetz von 1916.<sup>138</sup> Die letzten Beschränkungen der Koalitionsfreiheit wurden unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkrieges am 12.11.1918 durch den Rat der Volksbeauf-tragten aufgehoben, und das Recht zur Koalitionsbildung bekam Verfassungsrang in Art.159 der Weimarer Reichsverfassung. Ab-geschafft wurde die Koalitionsfreiheit wieder im Dritten Reich, und

<sup>135</sup> Siehe zum Koalitionsbegriff Fußnote 22.

<sup>136</sup> Siehe dazu oben Kap. V.1.

<sup>137</sup> Zum folgenden siehe Frerich / Frey, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 1, 74-78, 141-145, 167 f., 179.

<sup>138</sup> Siehe dazu bereits oben Kap. V.8.

auch die DDR kannte de facto keine Koalitionsfreiheit. In der Bundesrepublik Deutschland schließlich ist die Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 GG wieder verfassungsrechtlich verankert.

### **C. Gewerkschaften: Begriff, Geschichte und Aufgaben<sup>139</sup>**

Gewerkschaften sind Vereinigungen von Arbeitnehmern zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage, vor allem zur Erreichung besserer Arbeitsbedingungen gegenüber den Arbeitgebern. Sie gleichen die wirtschaftliche Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers gegenüber dem einzelnen Arbeitgeber durch Zusammenschluss der Arbeitnehmer und gemeinschaftliches Auftreten aus. Die Gewerkschaften sind Koalitionen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG.

Die Ursprünge der modernen Gewerkschaften gehen auf die Anfänge der Entwicklung der kapitalistischen Marktwirtschaft zurück. Sie konnten sich nur im steten Kampf gegen Staat und Gesellschaft durchsetzen, die ihnen feindlich gegenüberstanden. Sie waren zunächst verboten, und der Beitritt war mit Strafe bedroht; erst Anfang des 19. Jahrhunderts fiel in England das Koalitionsverbot, später auch in Deutschland. Aber der Staat blieb weiter grundsätzlich ablehnend. In den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts wurden die ersten deutschen Gewerkschaften gegründet (damals Arbeitervereine genannt). Sie gewannen nur langsam an Bedeutung und konnten gegen Ende des Jahrhunderts den Abschluss von Tarifverträgen erreichen. Als berufene Vertretungen der Arbeitnehmerschaft wurden sie in Deutschland zum ersten Mal im Zusammenhang mit dem Hilfsdienstgesetz 1916 vom Staat anerkannt, von den Arbeitgebern im Zusammenhang mit der Gründung der Zentralarbeitsgemeinschaft im November 1918. Der entscheidende Schritt zu ihrer heutigen Stellung war die Schaffung eines besonderen Tarifrechts im

---

139 Die nachfolgenden Angaben sind zum großen Teil dem Stichwort „Gewerkschaften“ des Lexikons Bertelsmann Discovery 2000 – Das große Universalexikon, CD-ROM, Gütersloh, München 1999 entnommen.

Jahr 1918 und damit die Übertragung der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen auf die Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern.

Die deutschen Gewerkschaften standen trotz ihrer organisatorischen Unabhängigkeit politisch von Anfang an politischen Parteien nahe, so die freien (sozialistischen) Gewerkschaften der SPD. Sie schlossen sich 1919 zum Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund (ADGB) zusammen. Die Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften, gleichfalls in den 1860er Jahren gegründet, standen den bürgerlich-demokratischen Parteien nahe, während die in den 1890er Jahren gegründeten christlichen Gewerkschaften (Deutscher Gewerkschaftsbund, Abkürzung DGB, gegründet 1919) in politischem Zusammenhang mit dem Zentrum standen. Weitaus der stärkste Verband war der ADGB. 1933 wurden die Gewerkschaften aufgelöst, nach dem Zweiten Weltkrieg wieder errichtet. Es bildeten sich zunächst Einheitsgewerkschaften in den einzelnen alliierten Besatzungszonen, die sich 1949 in der Bundesrepublik Deutschland im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) als Gewerkschaftsdachverband zusammenschlossen. Die dem DGB angehörenden Gewerkschaften sind nach dem Einheitsprinzip organisiert, d.h. sie nehmen alle in den Betrieben des betreffenden Wirtschaftszweigs Beschäftigten – ohne Rücksicht auf den individuellen Beruf; Arbeiter und Angestellte – als Mitglieder auf. Die Gewerkschaften des DGB vertreten den Standpunkt politischer und religiöser Neutralität. 1946 wurde die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) als Vertretung der Angestellten ohne Rücksicht auf Beruf und Betrieb gegründet; auch sie wahrt den Standpunkt politischer und religiöser Neutralität. Seit 1955 gibt es ebenfalls wieder selbstständige christliche Gewerkschaften.

In den vergangenen Jahren gerieten auch die Gewerkschaften angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen unter Reformdruck, auf den etwa mit Gewerkschaftsfusionen reagiert wird. Die Fusionen sollen unter anderem der Verbesserung der organisatorischen Effektivität und der Vergrößerung der gewerk-

schaftlichen Verhandlungsmacht dienen. Die letzte Gewerkschaftsfusion in Deutschland war die Gründung der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) im März 2001. In dieser Gewerkschaft schlossen sich die vormaligen Gewerkschaften ÖTV (Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr), HBV (Handel, Banken und Versicherungen), DPG (Deutsche Postgewerkschaft), DAG und IG [= Industriegewerkschaft] Medien zusammen, die sich zuvor aufgelöst hatten. Ver.di ist mit ca. 2,9 Mio. Mitgliedern die größte Einzelgewerkschaft des DGB (dessen Mitgliedsgewerkschaften insgesamt ca. 8 Mio. Angehörige haben) – und die größte Gewerkschaft der Welt. Neben ver.di gehören heute sieben weitere Gewerkschaften zum DGB: IG Bauen-Agrar-Umwelt; IG Bergbau, Chemie, Energie; Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft; IG Metall; Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten; Gewerkschaft der Polizei und die Transnet Gewerkschaft GdED [Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands]. Daneben bestehen einige kleinere Gewerkschaften außerhalb des DGB wie die im Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB; umfasst 15 selbstständige Einzelgewerkschaften) und die im Deutschen Beamtenbund (DBB; umfasst 37 Verbände) organisierten Gewerkschaften und Interessenvertretungen.

In der DDR bestand der kommunistische Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB) als von der SED und damit letztlich vom Staat abhängige Einheitsgewerkschaft.

Ihre Hauptaufgabe sahen und sehen die Gewerkschaften darin, die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer durch Tarifverträge mit den Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden zu verbessern. Wichtiges Kampfmittel zur Durchsetzung ihrer Ziele ist der Streik. Dem Interesse der Mitglieder dienen sie auch durch sonstige Einrichtungen, besonders durch Gewährung von Rechtsschutz, durch Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, bei Krankheit und bei Alter. Sie sind an der Selbstverwaltung, besonders der Sozialversicherungsträger, beteiligt, in die sie die Vertreter der Arbeitnehmerschaft zu entsenden haben. Bei der Arbeitsgerichtsbarkeit schlagen sie die Beisitzer

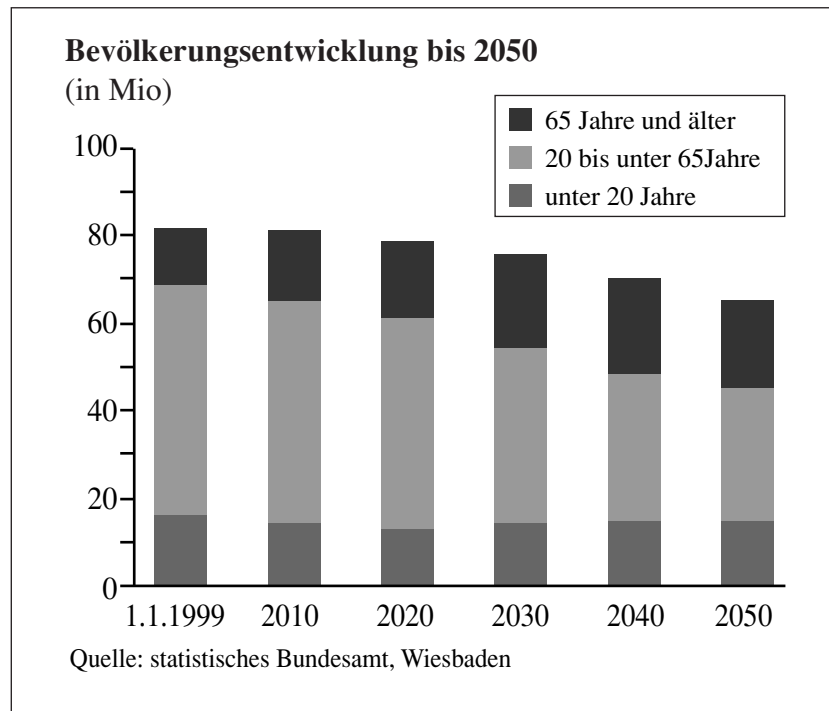
aus den Kreisen der Arbeitnehmerschaft vor. In dem Gremium, das der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zuzustimmen hat, sind sie paritätisch mit den Arbeitgebern vertreten. In den Betrieben des Bergbaus und der Eisen schaffenden Industrie entsenden sie paritätisch mit den Anteilseignern Vertreter in den Aufsichtsrat. Die Gewerkschaften haben ihre Zuständigkeit über ihren ursprünglichen Aufgabenbereich ausgedehnt und wirken auf allen Gebieten der Politik, der Wirtschaft und der Kultur.

In England bildeten sich die ersten Gewerkschaften, die Trade Unions, Anfang des 19. Jahrhunderts; sie standen auf dem Standpunkt politischer und religiöser Neutralität. In Frankreich entstanden etwa gleichzeitig wie in Deutschland die Gewerkschaften der CGT (Confédération Générale du Travail). Von ihr spaltete sich 1948, da sie stark unter kommunistischen Einfluss geraten war, die Force Ouvrière ab, die sich auf rein gewerkschaftliche Ziele beschränkt. Daneben gibt es die Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) und die Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC). In den USA schlossen sich 1955 die ältere American Federation of Labor (AFL) und der jüngere Congress of Industrial Organizations (CIO) zur AFL/CIO zusammen.

1945 wurde der (kommunistisch geprägte) Weltgewerkschaftsbund (WGB) gegründet. 1949 erfolgte die Gründung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) mit Sitz in Brüssel, der im Gegensatz zum WGB steht. Der Internationale Bund Christlicher Gewerkschaften, gegründet 1908, nennt sich seit 1968 Weltverband der Arbeitnehmer. 1973 wurde der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) gegründet.

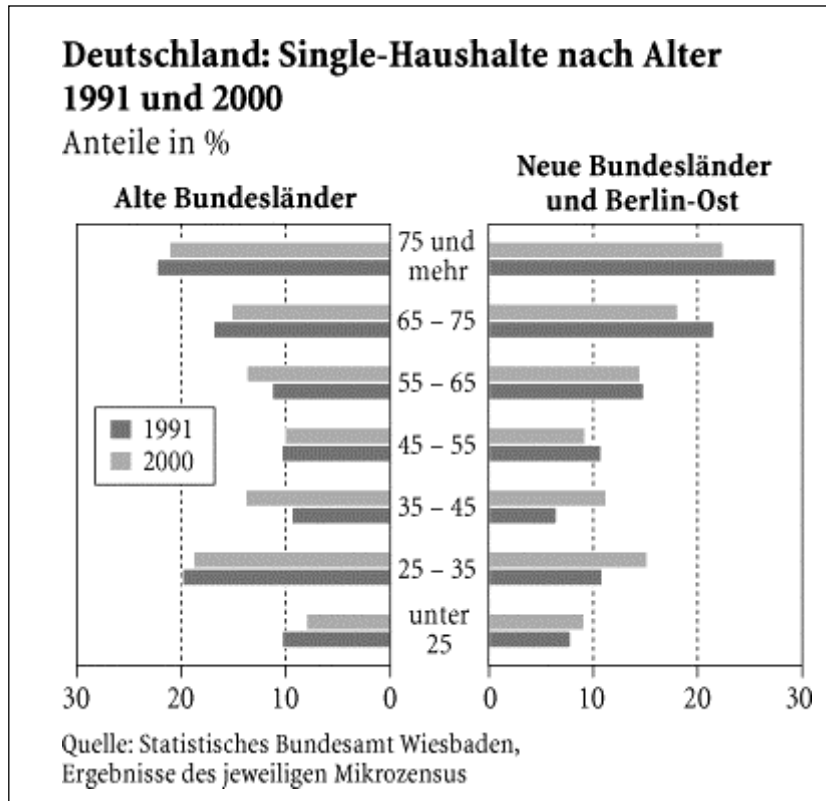


## D. Zur demographischen Entwicklung in Deutschland<sup>140</sup>



<sup>140</sup> Schaubild entnommen von der CD-ROM des Fischer Weltalmanachs 2002 [= Der digitale Fischer Weltalmanach 2002], hrsg. von Mario von Baratta, Frankfurt am Main 2001.

## E. Einpersonenhaushalte in Deutschland<sup>141</sup>



## F. Das Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland

Um eine ungefähre Vorstellung davon zu vermitteln, wie viel sich die deutsche Gesellschaft ihre soziale Sicherung kosten lässt, ist ein Blick auf das sog. Sozialbudget geeignet. Das *Sozialbudget* umfasst *alle* in einem Jahr getätigten Sozialleistungsausgaben eines Landes. Es ist also nicht zu verwechseln mit dem Anteil der Sozialausgaben im staatlichen Haushalt. Diese staatlichen Ausgaben stellen vielmehr lediglich einen Teil des Sozialbudgets dar. Das Sozialbudget –

<sup>141</sup> Schaubild entnommen von der CD-ROM des Fischer Weltalmanachs 2002.

ausgewiesen nach Institutionen, Funktionen, Arten und Finanzierung der Sozialausgaben – umfasst (als direkte Leistungen) die Ausgaben aller Sozialversicherungen, Leistungssysteme des öffentlichen Dienstes, Arbeitgeberleistungen (wie z.B. betriebliche Altersversorgung), Entschädigungen, soziale Hilfen und Dienste (wie etwa Jugendhilfe und Förderung von Vermögensbildung) sowie (als indirekte Leistungen) steuerliche Maßnahmen und den Familienleistungsausgleich. Im Jahr 1999 betrug die Höhe aller Sozialleistungen (das Sozialbudget) 1306,555 Milliarden DM (= 1,306555 Billionen oder 1306555000000.– DM). Damit betrug die Sozialleistungsquote 33,7 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP)<sup>142</sup>.

Zum Vergleich: Die Ausgaben für Verteidigung betragen im Bundeshaushalt desselben Jahres ca. 48 Milliarden DM – das entspricht knapp 3,7 % des Sozialbudgets.

Einen Eindruck von der Entwicklung des bundesdeutschen Sozialbudgets seit 1960 (ab 1991 Gesamtdeutschland) vermittelt folgende Tabelle:<sup>143</sup>

Jahr	Sozialbudget in Milliarden DM	Anteil des Sozialbudgets am Bruttoinlandsprodukt	Durchschnittliche Sozialleistungen pro Einwohner (in DM)
1960	63,7	21,1 %	1150
1965	103,3	22,5 %	1762
1970	169,2	25,1 %	2790
1975	324,3	31,6 %	5245
1980	449,8	30,6 %	7307
1985	546,8	30,0 %	8961
1991	836,5	28,5 %	10459
1995	1100,3	31,2 %	13474

<sup>142</sup> Das Bruttoinlandsprodukt umfasst die Summe aller innerhalb einer Volkswirtschaft produzierten Güter bzw. geleisteten Dienste. Die vorstehenden Angaben nach Fischer Weltalmanach 2002, hrsg. von Mario Baratta, Frankfurt am Main 2001, Sp. 247 f.

<sup>143</sup> Angaben nach der Broschüre Sozialbudget 2000, Tabellenauszug, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Online-Ausgabe unter <http://www.bma.de/download/broschueren/a230.pdf> (Januar 2002). Die Angaben in der dritten Spalte von 1991 und 1995 sind aufgrund einer gegenüber vorher anderen Berechnungsweise des BIP nur bedingt mit den Angaben der früheren Jahre vergleichbar.

## G. Einige ausgewählte Internet-Adressen zur Sozialpolitik in Deutschland<sup>144</sup>

<a href="http://www.bundesregierung.de">www.bundesregierung.de</a>	Homepage der Bundesregierung
<a href="http://www.bundestag.de">www.bundestag.de</a>	Homepage des Bundestages
<a href="http://www.bundesrat.de">www.bundesrat.de</a>	Homepage des Bundesrates
<a href="http://www.bma.de">www.bma.de</a>	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
<a href="http://www.bmfsfj.de">www.bmfsfj.de</a>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<a href="http://www.bmggesundheits.de">www.bmggesundheits.de</a>	Bundesministerium für Gesundheit
<a href="http://www.bzga.de">www.bzga.de</a>	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
<a href="http://www.bpb.de">www.bpb.de</a>	Bundeszentrale für politische Bildung (mit Links zu den Landeszentralen)
<a href="http://www.dgb.de">www.dgb.de</a>	Deutscher Gewerkschaftsbund
<a href="http://www.paraetaet.org">www.paraetaet.org</a>	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
<a href="http://www.caritas.de">www.caritas.de</a>	Deutscher Caritas-Verband
<a href="http://www.diakonie.de">www.diakonie.de</a>	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland
<a href="http://www.awo.org">www.awo.org</a>	Arbeiterwohlfahrt
<a href="http://www.sozial.de">www.sozial.de</a>	Informationsseite zur Sozialpolitik
<a href="http://www.soziales-netz.de">www.soziales-netz.de</a>	Informationsseite zur Sozialpolitik
<a href="http://www.sozialpolitik.de">www.sozialpolitik.de</a>	Sammlung sozialpolitisch interessanter Links
<a href="http://www.fh-fulda.de/fb/sw/projekte/sozlinks">www.fh-fulda.de/fb/sw/projekte/sozlinks</a>	Sammlung sozialrechtlich interessanter Links

<sup>144</sup> Stand Januar 2002.