FOKUS

DER SOZIALSTAAT

LEITFADEN FÜR EINE FREIHEITLICHE GESELLSCHAFT

von Ernst-Ulrich Huster

Einblick in eine Fabrik mit ungesicherten und freilaufenden Transmissionsriemen, die eine hohe Gesundheitsgefährdung für die Industriearbeiter darstellten. Schwere Betriebsunfälle waren in solchen Werkstätten keine Seltenheit. *Foto: Picture Alliance/ SZ-Photo/Scherl*

Soziale Fundierung von Freiheit

„Der Mensch wird frei geboren, und überall ist er in Ketten" – so das Fanal der Französischen Revolution, formuliert 1762 von Jean Jaques Rousseau, gerichtet gegen die standesmäßige Hierarchie der Feudalgesellschaft.[1] Das Bürgertum suchte Freiheit, Anerkennung seiner Leistung als Kriterium für die Stellung in der Gesellschaft. Dazu gehörte auch die Eigenverantwortung für den eigenen Lebensstil. Der deutsche Philosoph Wilhelm von Humboldt stellte in diesem Sinne apodiktisch fest: „[D]er Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem andren Endzwecke beschränke er

1 Jean Jaques Rousseau: Der Gesellschaftsvertrag, Stuttgart 1968, S. 30.

ihre Freiheit."[2] Humboldt wie andere Zeitgenossen sahen allerdings nicht, dass mit der bürgerlichen Klasse eine neue entstanden war, deren sozialer Status sich grundlegend von dem des Bürgertums unterschied. Erst Georg Wilhelm Friedrich Hegel erkannte, dass sich zwar in der bürgerlichen Gesellschaft die Reichtümer anhäufen – „auf der einen Seite, wie auf der anderen Seite die Vereinzelung und Beschränktheit der besondern Arbeit und damit die Abhängigkeit und Noth der an diese Arbeit gebundenen Klasse […]" bestehe.[3]

Nach der Fundamentalkritik von Karl Marx und Friedrich Engels an der neu entstandenen kapitalistischen Gesellschaft, die es revolutionär zu überwinden gelte, formulierte Ferdinand Lassalle den evolutionären Weg, den die Arbeiterbewegung gehen solle. Er widersprach Humboldts Vorstellung von einem ‚Nachtwächterstaat'. Es reiche nicht, die „ungehinderte und freie Betätigung der individuellen Kräfte" zu fordern, sondern hinzutreten müsse: „die Solidarität der Interessen, die Gemeinsamkeit und die Gegenseitigkeit in der Entwicklung." Um dieses durchzusetzen, bedürfe es der Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts.[4] Neben die Eigenverantwortung trat damit als zweites Prinzip die Solidarität.

Diese Gegensätzlichkeit von Bürgertum und Proletariat suchte die katholische Kirche mit ihrer Vorstellung von einem Miteinander aufzulösen. In der ersten Sozialenzyklika der katholischen Kirche, *Rerum novarum* von 1891, formulierte Papst Leo XIII: „So wenig das Kapital ohne die Arbeit, so wenig kann die Arbeit ohne das Kapital bestehen."

Es müsse zu einem Ausgleich kommen, um „dem Arbeiterstande gegenüber, […], die „Not des Lebens für ihn auch nach seiner materiellen Seite zu lindern […]." Deshalb bedürfe es einer gerechten Entlohnung. Für die Fälle, wo dieses nicht ausreiche, bringt die katholische Kirche ein weiteres Grundprinzip in die Diskussion ein, das in der zweiten Sozialenzyklika *Quadrogesimo anno* aus dem Jahr 1931 weiter ausgeführte Prinzip der Subsidiarität. Dies meint eine vorleistungsfreie Hilfe zur Selbsthilfe, wobei die nächsthöhere soziale Gliederung erst dann eingreifen solle, wenn die darunter liegende dazu nicht in der Lage sei. „Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen und aufsaugen."[5]

Getragen von jeweiligen sozialen Bewegungen – bürgerliche Bewegung, Arbeiterbewegung, katholische Kirche – wurden die drei tragenden Prinzipien des Sozialstaates formuliert: Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität. Diese drei Prinzipien zusammen haben den Aufbau und die weitere Entwicklung des Sozialstaates bestimmt. Insgesamt geht es in der Geschichte des Sozialstaates darum, welchen Stellenwert diese drei Prinzipien jeweils einnehmen sollen.[6]

Anfänge sozialer Politik in Deutschland

Im „Allgemeinen Preußischen Landrecht" von 1794 wurde den Kommunen die Armenfürsorge übertragen – gemäß dem Heimatprinzip, das bedeutete: Jeder Hilfsbedürftige musste sich im Falle eingetretener Not an seine Heimatgemeinde wenden. Angesichts der mit der Industrialisierung einsetzenden Land-Stadt-Flucht war dieses Prinzip nicht mehr aufrechtzuerhalten, deshalb wurde dieses Gesetz 1842 verändert: Nunmehr war der Ort zuständig, in dem der Hilfesuchende zuvor ansässig war.

Die Industrialisierung setzte in Deutschland erst in den 1830er Jahren ein, deutlich später als in England, vollzog sich dafür rascher, so dass die Elendsphasen in Deutschland deutlich kürzer ausfielen als in England. Es kam u. a. zu neuen Formen von Kinderarbeit in der Industrie. Diese Entwicklung stieß im preußischen Staat auf Widerstände, und zwar aus zwei Richtungen. Zum einen zeigten Untersuchungen an Jungen bzw. jungen Männern, dass ihr gesundheitlicher Zustand einen Einsatz

2 Wilhelm von Humboldt: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Stuttgart 1967, S. 52.

3 Georg Wilhelm Friedrich Hegel: Naturrecht und Staatswissenschaft (Rechtsphilosophie), Bd. 7, § 243, Frankfurt am Main/Hamburg 1968, S. 389.

4 Ferdinand Lassalle: Reden und Schriften, München 1970, S. 55.

5 Texte zur katholischen Soziallehre, hg. v. Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands, Kevelaer 1992, S. 11, 17 und 91.

6 Ernst-Ulrich Huster: Der demokratische und soziale Rechtsstaat. Eine systematische Zuordnung, in: Der Sozialstaat in Deutschland, hg. v. Gerhard Bäcker/Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster, Baden-Baden 2024, S. 19 ff.

Die Preußischen Staatsreformen zu Beginn des 19. Jh. umfassten auch den Bildungsbereich. Man ging von dem Ziel eines gebildeten, für Staat und sich selbst verantwortlich handelnden Bürgertypus aus. Maßgeblich verantwortlich dafür zeichnete Wilhelm von Humboldt. *Bild: Picture Alliance/ SZ-Photo/Scherl*

Das Rauhe Haus in Hamburg, gegründet 1833 von Johann Hinrich Wichern, hier eine Illustration aus der „Illustrirte[n] Zeitung", Nr. 171 (1848), S. 236, gilt als frühe Institution moderner Sozialarbeit und zeigt, wie kirchlich-diakonische Initiativen zur sozialen Fundierung von Freiheit beitrugen. *Bild: Picture Alliance/akg-images/ Historisches Auge*

als Soldaten unmöglich machte. Zum anderen waren die Bildungsreformer im preußischen Staat alarmiert, dass die eingeführte Schulpflicht unter dem Arbeitseinsatz der Kinder leide oder ganz aufgegeben wurde. Das 1839 erlassene „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken" stellt das erste sozialpolitische Gesetz in Deutschland dar.[7] Es schränkte die Kinderarbeit ein, ordnete sie de facto aber immer noch der Fabrikarbeit unter und enthielt kaum Kontrollen. Gleichwohl zeigte sich: Entgegen dem Humboldt'schen Diktum war der Staat gefordert, ordnend einzugreifen.

Parallel setzte in beiden großen Kirchen eine Bewegung ein, die die Not der arbeitenden Bevölkerung vor allem in den Städten lindern wollte. Legendär wurde etwa in Hamburg das von Johann Hinrich Wichern eingerichtete „Raue Haus", in das arme Kinder aufgenommen und in familienähnlichen Gruppen zusammengefasst wurden sowie eine basale Schul- und Berufsausbildung erhielten. Wichern erreichte, dass die evangelischen Kirchen eine Organisation für eine sozialfürsorgerische Arbeit schufen, die sog. „Innere Mission". Auf katholischer Seite kam es parallel dazu zur Reaktivierung zunächst von Arbeiterpriestern und dezentralen Hilfeansätzen, die dann besonders durch Bischof Wilhelm Emmanuel von Ketteler und dem Priester Adolf Kolping weitergetragen wurden. 1897 wurde der Caritasverband gegründet. Parallel wurde ein jüdischer Wohlfahrtsverband gegründetgeschaffen. Das Rote Kreuz entstand national und international. Auch die Kommunen suchten, ihre Fürsorge zu professionalisieren, zugleich wirtschaftlich zu organisieren, für die beispielhaft das sog. „Elberfelder Modell" steht. Getragen von ehrenamtlich Tätigen, wurde der Hilfebedarf durch Hausbesuche festgestellt und wurden Hilfestellungen an Auflagen gekoppelt, etwa an bestimmte Verhaltensänderungen, Nachkommen der Schulpflicht, etc.

Vom Sozialversicherungsstaat zum Sozialstaat

„Solidarität" wurde zum Fanal der sich allmählich bildenden Gruppierungen innerhalb der Arbeiterbewegung, mittels derer sie versuchten, die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Zugleich entwickelten sich Formen eines innerklassenmäßigen Zusammenhalts durch gegenseitige Hilfen. Es entstanden erste Hilfskassen innerhalb der Arbeiterbewegung. Obwohl diese Bewegung noch klein und deren Organisation noch recht fragil war, wurde sie bereits als „rothes Gespenst" wahrgenommen, das Fleisch und Blut geworden sei.[8] Diese bereits im preußischen Landtag aufgenommene Debatte über die sog. „soziale Frage"

7 Hier und zum Nachfolgenden: Jürgen Boeckh/Ernst-Ulrich Huster/Benjamin Benz/Johannes D. Schütte: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, Wiesbaden [5]2022, S. 16 ff.

8 Heinrich Volkmann: Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus 1848 – 1869, Berlin 1968, S. 93.

wurde nach der Reichsgründung 1871 verstärkt. Es kam immer wieder zum Streit, ob man gegen diese neue Bewegung mit Repression vorgehen solle oder ob man die sozialen Ursachen der Organisation der arbeitenden Bevölkerung in Gewerkschaften und Parteigruppierungen beseitigen müsse. Hatten zuvor schon einige Unternehmer auf freiwilliger Basis etwa Absicherungen im Krankheitsfalle und teils auch bei Invalidität eingeführt, kreiste die Diskussion zunehmend darum, gegen die Risiken des Arbeitslebens Absicherungen zu schaffen. Otto von Bismarck griff diese Überlegungen auf. Er wollte die äußere Reichsgründung durch eine innere ergänzen und die Arbeiterschaft als treue Untertanen gewinnen – mit ‚Zuckerbrot und Peitsche'. Die neue Sozialversicherung sollte Lebensrisiken der arbeitenden Bevölkerung auffangen, zugleich sollten die Organisationen der sozialistischen Bewegung durch das sog. Sozialistengesetz in ihrer Wirksamkeit massiv beschränkt werden.

Die Sozialversicherung für die Bereiche Krankheit, Unfall und Alter sowie Invalidität war ein Sprung ins kalte Wasser, es gab dafür keine Vorbilder. Zugleich betrafen sie zunächst nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Gleichwohl war gesetzlich geregelt: Mitgliedschaft in einer Versicherung auf Grund von Beitragsleistungen und garantierte Rechtsansprüche auf Gegenleistungen. Den Arbeitnehmern wurde staatlicherseits aufgegeben, Eigenverantwortung durch eine Beitragspflicht zu übernehmen. Zugleich war der Weg aufgezeigt, den Kreis der Versicherten auszuweiten, Familienmitglieder etwa in der GKV mitzuversichern und so das Solidarprinzip weiter zu stärken, das insgesamt in der Krankenversicherung überwog. Nachdem zunächst, dem berufsständischen Prinzip folgend, nur eine Arbeitersozialversicherung gegründet worden war, folgte 1911 eine eigene Sozialversicherung für Angestellte. Ein großer Unterschied bestand bei der Hinterbliebenenversorgung von Witwen. Diese wurde in der Angestelltenversicherung bereits mit ihrer Gründung eingeführt, weil es der Frau eines Angestellten nicht zumutbar sei, nach dem Tod des Ernährers zu arbeiten. Anders bei der Arbeiterwitwe, da diese angesichts des geringen Lohns des Mannes sowieso mitarbeiten musste. Hier kam es allmählich zu Lockerungen, bis dann 1949 auch die Arbeiterwitwe einen Anspruch auf Altersversorgung bekam.[9]

9 Boeckh/Huster/Benz/Schütte (wie Anm. 7), S. 32 ff.

Otto von Bismarck als Redner im – von ihm verhassten – Reichstag am 6. Februar 1888. Seine Sozialgesetzgebung war für ihn u. a. Mittel zur Einhegung und Bekämpfung der aufstrebenden Sozialdemokratie. *Foto: Picture Alliance/SZ-Photo/Scherl*

Die 1919 nach dem verlustreichen Ersten Weltkrieg verabschiedete Reichsverfassung enthielt zahlreiche Bestimmungen von der Kinder- und Jugendfürsorge über die Absicherung bei Arbeitslosigkeit bis hin zu zahlreichen Diensten mit dem Ziel, den Staat zu einem Sozialstaat auszubauen.[10] Doch die Nachkriegslage – Kriegsfolgen, Reparationen und Hyperinflation – bewirkte etwa beim 1922 verabschiedeten Jugendwohlfahrtsgesetz, dass dieses erst 1924 nach Konsolidierung der Staatsfinanzen in Kraft treten konnte und auch dann nur mit Abstrichen. Parallel strukturierten 1924 zwei wichtige Verordnungen die Armenfürsorge neu und standarisierten das Subsidiaritätsprinzip.

10 S. verschiedene Beiträge in: Aufbruch zur Demokratie. Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokratische Republik, hg. v. Rüdiger Voigt, Baden-Baden 2020.

Das „Betriebsrätegesetz“ vom 4. Februar 1920 schuf die Grundlage für eine institutionalisierte Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Deutschland. Die Aufnahme zeigt, wie Militär während der Gesetzesberatungen das Reichsgelände vor militanten Demonstranten schützen muss, 13. Januar 1920. Foto: Picture Alliance/SZ-Photo

Zwar war es nach wie vor Sache der Kommunen, die konkreten Leistungen festzulegen, aber die Systematik der Armenfürsorge wurde reichseinheitlich geregelt.[11] Ein erstes Gesetz zur Mitbestimmung in Betrieben wurde erlassen (Betriebsrätegesetz). Das Arbeitsmarktgesetz (AVAVG) löste ein weiteres Versprechen der Verfassung ein, allerdings war es von Anfang an zu knapp finanziert und wurde nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise zunehmend zusammengestrichen.[12] Gleichwohl hat die Republik von Weimar insbesondere den kommunalen Sozialstaat ausgebaut, die Fürsorgesysteme ausdifferenziert, vor allem die Jugendfürsorge aus der Armenfürsorge gelöst. Viele Aufgaben der Kommunen wurden institutionell abgesichert, hinzu kam ein Miteinander von kommunaler und freier Wohlfahrtspflege, die nach Gründung der Arbeiterwohlfahrt und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes pluraler aufgestellt war. Die Mitarbeitenden wurden ausgebildet, die Arbeit professionalisiert. Bedeutsam wurde hier das Wirken von Alice Salomon.[13]

Das Jahr 1933 stellte eine gravierende Zäsur dar. Denn das sog. „Dritte Reich“ löste zuvor im Sozialstaat erworbene Anwartschaften von der konstitutiven Bindung an den Rechtsstaat, indem es sie teilweise enteignete. Der NS-Staat war kein Sozialstaat, nutzte aber das sozialstaatliche Instrumentarium für seine völkische Politik. Die Sozialpolitik wurde der Kriegsvorbereitung und Kriegsführung untergeordnet, Reserven etwa der Rentenversicherung zur Aufrüstung genutzt. Stattdessen wurden Leistungen während des Krieges durch Raub in besetzten Gebieten finanziert.

Rekonstruktion und Ausbau des Sozialstaates in der Bundesrepublik

1945 war sozialpolitisch ein Neuanfang. Große Teile v.a. der Städte waren durch Bomben zerstört. Es fehlten Wohnungen, in weiten Bevölkerungskreisen herrschten Hunger und dadurch bedingte Krankheiten. Die Vertriebenen und Flüchtlinge

11 Christoph Sachße/Florian Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 - 1929, Stuttgart [u. a.] 1988, S. 173 ff.

12 Ludwig Preller: Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Nachdr., Düsseldorf 1978, S. 363 ff.

13 Alice Salomon: Soziale Diagnose, Berlin 1916.

Ein Flüchtlingszug mit Sudetendeutschen ist im Durchgangslager Wiesau/Opf. (Lkr. TIR) eingetroffen. Ca. zwölf Millionen Deutsche und deutschsprachige Bewohnerinnen und Bewohner mussten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Heimat verlassen. *Foto: Picture Alliance/dpa*

mussten integriert werden. Mit der Befugnis, eigene politische Arbeit wieder aufzunehmen, suchten deutsche politische Kräfte teils schon bei der Verfassungsgebung der Länder, dann bei Formulierung des Grundgesetzes, sozialstaatliche Strukturen der Weimarer Republik wiederherzustellen. So setzte der erste Deutsche Bundestag nacheinander die von den Nationalsozialisten sei es ganz oder teilweise aufgehobenen sozialstaatlichen Regelungen wieder in Kraft, insbesondere das Recht auf Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Zugleich wurde auch die Mitbestimmung in den Betrieben wieder eingeführt, nachdem zuvor schon eine paritätische Mitbestimmung in der Montanindustrie gesetzlich geregelt worden war.[14]

Parallel zur wirtschaftlichen Konsolidierung setzte sehr bald eine breite Debatte ein, ob und wie die Leistungsempfänger bzw. -empfängerinnen an der steigenden Wirtschaftskraft partizipieren könnten. Gerhard Mackenroth hat 1952 in einem richtungsweisenden Beitrag darauf hingewiesen, dass aller Sozialaufwand einer Epoche grundsätzlich nur aus dem wirtschaftlichen Ertrag dieses Zeitraums entnommen werden könne, dass es ein Ansparen qua Kapitaldeckung gar nicht gebe.[15] Wilfrid Schreiber konkretisierte dieses dann bezogen auf die Renten, die in einer großen Reform 1957 entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung – gemessen an den Löhnen – dynamisiert wurden. Analog wurde die Kriegsopferversorgung 1963 neu geregelt: Die Renteneinkommen stiegen beachtlich. Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 wurde ein weiteres Reformprojekt umgesetzt, nämlich eine Arbeitsmarktpolitik, die vor allem auf Prävention setzte. Schon 1962 war mit dem Bundessozialhilfegesetz eine Ausfallbürgschaft für all die Fälle geschaffen worden, die von den anderen Systemen der sozialen Sicherung nicht aufgefangen werden. Die drei Grundprinzipien – Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität – waren systematisch erweitert und deutlich aufeinander bezogen worden.[16]

Es ist erstaunlich, dass diese wichtigen Schritte hin zu einer Modernisierung des Sozialstaates

14 Hans Günter Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Stuttgart 1980.

15 Gerhard Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 4, Berlin 1952, S. 39-76.

16 Boeckh/Huster/Benz/Schütte (wie Anm. 7), S. 68 ff.

Grundgesetzdenkmal des Künstlers Dani Karavan in Berlin, Aufnahme aus dem Jahr 2004
Foto: Picture Alliance/Caro/Ruffer

in einem politischen Umfeld stattfanden, das insgesamt eher auf Wirtschaftswachstum und innere Konsolidierung ausgerichtet war. Die Kriegsfolgen waren weitgehend beseitigt, die Wirtschaft boomte, die Westbindung war vollzogen. Doch genau hieraus ergaben sich Probleme: Die Strukturen der Schulen und Universitäten waren nicht länger geeignet, die für eine expandierende Wirtschaft notwendigen qualifizierten Kräfte auszubilden. Das in Artikel 3 des GG verankerte Diskriminierungsverbot des weiblichen Geschlechts musste mühsam, meist durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, durchgesetzt werden. Der Kalte Krieg wurde zum Anlass genommen, parallel zur außerstaatlichen auch eine innerstaatliche Gefährdung auszumachen, gegen die Notstandsgesetze wirksam werden sollten. Und schließlich festigte die Westbindung auch das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur Schutzmacht USA, die nicht nur in Vietnam Krieg führte.

Die Große Koalition (1966-1969) unter Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger leitete eine Wende ein, die mit der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt außen- und innenpolitisch fortgesetzt wurde. Zu nennen ist hier vor allem die Ostpolitik. Parallel wurden innenpolitisch wichtige Weichen gestellt, die besondere Benachteiligungen aufheben und die Wirksamkeit des Solidarprinzip erweitern sollten. Dieses betraf zunächst die Kinder und Jugendlichen aus bildungsfernen Kreisen. Die in den 1960er Jahren eingeführte Förderung von Studierenden wurde im Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFÖG) erweitert. Auch setzte eine Schulreformdebatte ein, meist getragen von den Ländern. Mit den – später so genannten – Fachhochschulen wurde ein zweiter Hochschultyp neben den Universitäten geschaffen. Ziel war es insgesamt, ein breiteres Bildungsangebot für alle sozialen Schichten zu schaffen.

Daneben wurden insbesondere Benachteiligungen von Frauen zum Teil ausgeglichen, so durch eine Anhebung der Renten auf ein Mindestniveau von 75 Prozent des durchschnittlichen Rentenniveaus (Rente nach Mindesteinkommen). Neben dieser materiellen Verbesserung – später wurde dieses dann auf den Durchschnittswert von 100 Prozent angehoben – ist insbesondere eine Veränderung im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) zu nennen. Bei dessen Inkrafttreten 1900 bestimmte allein der Mann die innerhäuslichen und außerhäuslichen Rechtsgeschäfte und Arbeitsteilung. Noch bis in die 1950er Jahre war die Zustimmung des Mannes erforderlich, wenn die Ehefrau eine Berufstätigkeit aufnehmen wollte. Erst 1976 wurde der Artikel 1356 BGB neu gefasst: Berufs- und Hausarbeit werden seither als gleichwertig angesehen, deren Verteilung im Einvernehmen zwischen den Ehepartnern erfolgen solle. Und schließlich wurde mit Paragraf 218 das Abtreibungsrecht neu geregelt: Nach einer verpflichtenden Beratung kann

seitdem innerhalb einer bestimmten Frist die Abtreibung straffrei erfolgen.[17]

Weitere Verbesserungen traten hinzu, so wurde ein Kindergeld für alle Kinder eingeführt, zugleich wurden Vorsorgeuntersuchungen für Kinder beschlossen. Aber auch das Prinzip Eigenverantwortung wurde durch Öffnung der Sozialversicherungen für neue soziale Gruppen, etwa für Künstler, gestärkt.

Das Schlagwort „Mehr Demokratie wagen" fand seinen Niederschlag in zahlreichen Beiräten, die parallel zu den institutionalisierten Organen auf lokaler Ebene die Zivilgesellschaft stärker einbinden sollten. Auch die Betriebsverfassung wurde reformiert.

Stop and Go – Sozialpolitik zwischen Förderung des Wirtschaftswachstums und neuen nationalen und internationalen Herausforderungen

Die Wirtschaftskrise Mitte der 1960er Jahre wurde durch massive Investitionen mit dem Ziel der Rationalisierung überwunden. Mitte der 1970er Jahre zeigten sich die Folgen: Maschinen ersetzten teilweise die Arbeit von Menschen. Gleichzeitig wurden die Folgen des ökonomischen Strukturwandels deutlich: Der sekundäre, produzierende Bereich hatte an Gewicht verloren (vor allem im Grundstoffbereich Kohle und Stahl), während der tertiäre, der dienstleistende Sektor wuchs. Massenarbeitslosigkeit, seit 1957 – bis auf die kleine Delle 1966 – faktisch überwunden, setzte ein, zunächst mit einer, dann bald mit zwei Millionen Betroffenen. Die Einnahmen der Sozialversicherung sanken, die Ausgaben hingegen stiegen. Schon die sozialliberale Koalition, dann aber verstärkt die Koalition aus CDU/CSU und FDP kürzten Sozialleistungen, zunächst im Bereich der Arbeitsmarktpolitik dann auch bei den Renten. Doch nach einer zunächst starken Welle von Kürzungen, wurden einige teilweise wieder aufgehoben bzw. neue Leistungen beschlossen.

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 leitete die Herstellung eines freien Marktes für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen ein. Nicht zuletzt deshalb bedurfte es Regelungen für sog. „Wanderarbeiter". In den 1970er Jahren wurde erstmals versucht, auch darüber hinausgehende sozialpolitische Regelungen zu treffen, allerdings blieb es bei Willensbekundungen. Erst mit den Plänen, die Wirtschaftsgemeinschaft in eine Wirtschaftsunion zu überführen, kamen auch verstärkt sozialpolitische Regelungen ins Blickfeld. Zwar wurde im Kern vereinbart, entsprechend einem säkularen Verständnis von Subsidiarität die Entscheidung in sozialpolitischen Fragen den Mitgliedstaaten zu überlassen und nur bei dessen Scheitern zu intervenieren, gleichwohl mussten Regelungen getroffen werden zum Thema Freizügigkeit. Nicht zuletzt der Europäische Gerichtshof nimmt dabei eine zentrale Stellung ein, stoppt er doch grundsätzlich nationale Regelungen, die diesem Freizügigkeitsgebot entgegenstehen.[18]

Einen besonderen Einschnitt – oder eine Ausweitung – erfuhr die nationale Politik durch die Herstellung der deutschen Einheit 1989/90. Im Grundsatz wurde der westdeutsche Sozialstaat auf Gesamtdeutschland ausgeweitet, wobei ein Teil der dabei entstehenden Belastungen aus den westdeutschen Sozialkassen beglichen wurde. Doch mit dem Fall der Mauer und der Öffnung von Grenzen in Osteuropa fielen auch Barrieren weg, die früher eine Migration verhindert hatten. Nun aber kamen verstärkt etwa deutschstämmige Bewohnerinnen und Bewohner aus Osteuropa und vornehmlich aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland. Auch diese mussten in das sozialstaatliche Leistungsrecht integriert werden. Wurden zuvor im Ausland erworbene Rentenansprüche auf deutsches Rentenrecht umgerechnet („Fremdrenten"), wurde angesichts der Vielzahl der Berechtigten deren Niveau nunmehr abgesenkt. Darüber hinaus kam es zu Wanderungsbewegungen, da mit dem Wegfall der Grenzen der Landweg frei war für Migranten, etwa aus Asien und Afrika. Der Bedarf an subsidiären Leistungen im Rahmen des Asylbeweberleistungsgesetz stieg rasant.

Der Sozialstaat war gefordert, aber nicht überfordert. Der Gesetzgeber beschloss das Pflegegesetz als fünften Zweig der Sozialversicherung, ein Gesetz zur Stärkung der Eigenverantwortung und des Solidarprinzips, zugleich als Entlastung

17 Boeckh/Huster/Benz/Schütte (wie Anm. 7), S. 79 ff.

18 Benjamin Benz: Armutspolitik in der Europäischen Union, in: Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, hg. v. Ernst-Ulrich Huster/Jürgen Boeckh, Wiesbaden [4]2024, S. 761-783.

Spätaussiedler stehen im Dezember 1988 im Grenzdurchgangslager Friedland (Niedersachsen) Schlange. *Bild: Picture Alliance/Fotograf: Jörg Schmitt*

kommunaler Ausgaben im Rahmen der Hilfen zur Pflege gemäß dem Subsidiaritätsprinzip. Dieses Gesetz trägt der Entwicklung einer älter werdenden Gesellschaft Rechnung, war allerdings von der Beitragsfinanzierung her zu gering ausgestattet. Sehr bald mussten Korrekturen vorgenommen werden, u. a. werden nunmehr kinderlose Personen stärker mit Abgaben belastet, weil sie keine familiären Unterstützungspotentiale im Pflegefall haben.[19]

Mit der deutschen Einheit stieg zugleich die Zahl der Arbeitslosen – im Grenzwert bis auf fünf Millionen. Hier kam es nun zu einem strukturellen Eingriff bei der Arbeitsmarktpolitik. Diese wurde Bestandteil des seit den 1970er Jahren ausgestalteten Sozialgesetzbuches (SGB). Die Arbeitslosenversicherung, SGB III, erfasst den Personenkreis, der bereits Erwerbsarbeit geleistet und Beiträge abgeführt hat. Alle anderen Arbeitssuchenden unterliegen den Bestimmungen des SGB II – der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Doch gerade die Mindestsicherung für Arbeitssuchende sorgt immer wieder für kritische Einwände. Für die einen fällt sie zu niedrig aus und enthält zu viel Kontrollmechanismen, für andere ist sie zu hoch und behindert die Eingliederung ins Berufsleben. Die aktuelle Debatte zum Bürgergeld steht hier exemplarisch.[20]

Alle nicht durch das SGB II erfassten Personen, die auf Mindestsicherung angewiesen sind, werden im SGB XII – Sozialhilfe – erfasst. Dabei werden zwei Großgruppen unterschieden, einmal die dauerhaft bzw. aus Altersgründen nicht Erwerbsfähigen und allen anderen. Diese Neuorientierung der Mindestsicherung stellt den Status wieder her, der mit dem Bundessozialhilfegesetz erreicht werden sollte, nämlich als Sozialhilfe nur subsidiärer Ausfallbürge für die relativ wenigen Fälle zu sein, die von den anderen Systemen nicht erfasst werden.

Sozialstaatlichkeit – Anpassung und neue Herausforderungen

Die Grundstrukturen des Sozialstaates sind damit gelegt. Heute umfasst der Sozialstaat viele Bereiche über den engeren Bereich der Sozialpolitik hinaus. Regelungen bei Bildung, Verkehr, Umwelt, Arbeitswelt, Europa bis hin in der Außenpolitik haben direkte oder direkte Auswirkungen auf das soziale Zusammenleben, bedürfen der sozialpolitischen Flankierung. Doch diese umfassende Regelungsdichte wird zugleich zum Problem, dem sich neue soziale Bewegungen und politische Kräfte vor allem der Rechten entgegenstellen. Sie fühlen sich bevormundet und kritisieren, dass andere daran Schuld haben, dass es ihnen wirtschaftlich nicht besser geht.

Insgesamt spielt die Finanzierbarkeit des Sozialstaates eine zentrale Rolle. Denn Sozialstaat heißt: Eingriffe in die vorhandenen Besitzstrukturen, Verteilung zwischen unterschiedlichen Lebenslagen und Altersstufen. Der Sozialstaat finanziert sich aus den erwirtschafteten Ressourcen, die Sozialleistungsquote misst den Anteil am Bruttosozialprodukt. Ausgangspunkt waren einmal 16 Prozent, doch seit den 2020er Jahren sind es ca. 30 bis 32 Prozent. Zu viel oder zu wenig? Es bleibt einerseits die eingangs formulierte Feststellung: Freiheit muss sozial fundiert sein, sonst kommt es zu sozialer Ausgrenzung. Der Sozialstaat war und ist das Ergebnis konkreter Herausforderungen, auf die er mit der Umsetzung der drei Grundprinzipien: Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität

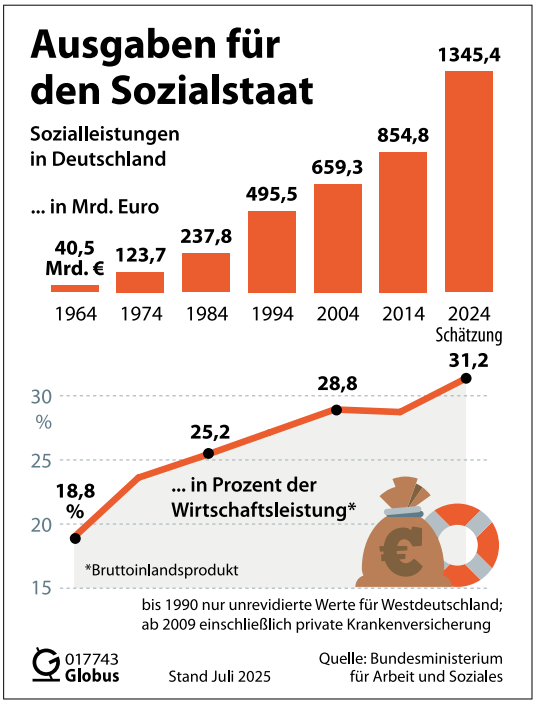
19 Susanne Kümpers/Monika Alisch: Altern und soziale Ungleichheiten. Teilhabechancen und Ausgrenzungsrisiken, in: Huster/Boeckh (wie Anm. 18), S. 609-627.

20 Boeckh/Huster/Benz/Schütte (wie Anm. 7), S. 229 ff.

antwortet. Andererseits geht es darum, was kann, was will die politische Gemeinschaft leisten und was nicht. Bei diesem Prozess der Abwägung stehen insbesondere die großen Sicherungssysteme im Zentrum. So wurde die GKV lange Zeit ausschließlich aus Beiträgen der Versicherten incl. Arbeitgeberanteilen finanziert. Weil sie aber zunehmend mit Leistungen belastet wurde, die diese Finanzierung überforderten, wurde schließlich ein steuerfinanzierter Gesundheitsfonds eingerichtet, der etwa für die Kosten der Kinder in der GKV aufkommt. In der Gesetzlichen Rentenversicherung wiederum wurden Teile der Ausgaben schon ab 1957 aus Steuermitteln beglichen. Dieses ist zunehmend ausgeweitet worden. In der Gesetzlichen Pflegeversicherung steht ein entsprechender Anpassungsprozess bevor. Daran entzündet sich immer stärker Kritik. Gefordert wird u. a. mehr Eigenvorsorge.

Dass der Sozialstaat zu teuer sei, die Gesellschaft sich ihn nicht mehr leisten könne, ist ein Topos, der sich seit den Bismarck'schen Sozialreformen durchzieht. Dabei kann man keine absolute Belastungsgrenze wissenschaftlich festschreiben, zumal Sozialausgaben auch ein konjunkturpolitisches Steuerungselement darstellen. Zum Problem aber wird, dass eine exportorientierte Wirtschaft wie die deutsche auf dem europäischen und auf dem Weltmarkt mit Produzenten konkurrieren muss, deren Belastungen durch Sozialausgaben geringer ausfallen.

Zugleich unterliegt eben dieser Arbeitsmarkt wie der gesamte Produktionsprozess jetzt und in Zukunft Veränderungen. Es zeichnen sich lang- und kurzfristige Entwicklungen ab – von der vorwiegend körperlichen Arbeit früher bis heute zur mehr oder weniger IT-gesteuerten Produktion. Arbeitsplätze verschwinden, ungewiss ist, ob und wo neue entstehen. Derzeit noch gewinnen produktionsbezogene Dienstleistungen an Gewicht. Ein Mehrbedarf an Arbeit erfordern personen- bzw. haushaltsnahe Dienstleistungen. War bislang vor allem Präsens am Arbeitsplatz gefordert, können durch die neuen Vernetzungen dezentrale Arbeitsplätze geschaffen werden. Nicht zuletzt die Corona-Epidemie hat etwa das Homeoffice nach vorne gepuscht. Auch können die bislang starren zeitlichen Parameter verändert werden,



Grafik: Picture Alliance

etwa um ein neues Verhältnis zwischen Arbeit und Freizeit einschließlich Familienarbeit zu schaffen.[21] Zugleich stellt sich die Frage, ob angesichts dieser Veränderungen nach wie vor Arbeit der zentrale Ansatzpunkt bleiben soll bzw. muss, um den Sozialstaat zu finanzieren. Es könnte genauso der Konsum sein, was derzeit bereits durch einen achtprozentigen Aufschlag zur Benzinsteuer geschieht. Diese Strategie kann ausgeweitet werden, wobei die Steuersätze abgestuft werden können.

Der Sozialstaat wird heute nicht in Frage gestellt, wohl aber wird das Beziehungsverhältnis zwischen diesen drei Prinzipien stets von neuem und interessebedingt diskutiert, werden Korrekturen angemahnt und durchgesetzt. Dieser Widerstreit ist sinnvoll, verankert er doch den Sozialstaat auch im Bewusstsein breiter Bevölkerungskreise. Nur eines darf dabei nicht aus dem Blick geraten: Freiheit und Demokratie müssen sozial fundiert sein, sonst drohen Unfreiheit und Formen von Autokratie. Der Sozialstaat schützt davor, deshalb muss er verteidigt, gestaltet, aber auch stets von neuem angepasst werden.

21 Jürgen Boeckh: Herausforderungen des Sozialstaates, in: Bäcker/Boeckh/Huster (wie Anm. 6), S. 167 ff.