



Manfred Krapf

Der deutsche Sozialstaat: Geschichte, Aufgabenfelder und Organisation

Eine Einführung





Manfred Krapf

Der deutsche Sozialstaat: Geschichte, Aufgabenfelder und Organisation

Eine Einführung

2. korr. und ergänzte Auflage



Schneider Verlag Hohengehren GmbH

Umschlaggestaltung: Gabriele Majer, Aichwald

Umschlagfoto: © momius – fotolia.com

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

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-8340-2081-9

Schneider Verlag Hohengehren, 73666 Baltmannsweiler

Homepage: www.paedagogik.de

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

© Schneider Verlag Hohengehren, Baltmannsweiler 2020.

Printed in Germany. Druck: Format Druck, Stuttgart

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

1. Einführung

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Zur Geschichte des Sozialstaats in Deutschland

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

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

2.1 Von den Anfängen bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Metzler, Sozialstaat, S. 47.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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