

Unverkäufliche Leseprobe aus:

**Döring, Diether**  
**Sozialstaat**

Alle Rechte vorbehalten. Die Verwendung von Text und Bildern, auch auszugsweise, ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags urheberrechtswidrig und strafbar. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigung, Übersetzung oder die Verwendung in elektronischen Systemen.

© S. Fischer Verlag GmbH, Frankfurt am Main

# SOZIALSTAAT

## GRUNDRISS

<b>Einführung</b> .....	<b>3</b>
<b>Entstehungszusammenhänge und Entstehungsbedingungen sozialstaatlichen Handelns</b> .....	<b>5</b>
<b>Abriss der deutschen Sozialstaatsgeschichte</b> .....	<b>11</b>
Frühe Entwicklungen .....	11
Bismarck'sche Sozialgesetzgebung .....	16
Im Wechselbad der deutschen Geschichte .....	25
Der große Sprung .....	28
Entwicklungen in der DDR .....	34
<b>Zur Herausbildung verschiedener Sozialstaatsmodelle in Europa</b> .....	<b>37</b>
<b>Hauptziele der sozialen Sicherung</b> .....	<b>44</b>
<b>Hauptelemente der Sozialstaatstätigkeit in Deutschland – Erfolge und Schattenseiten</b> .....	<b>48</b>
Soziale Sicherheit bei Arbeitslosigkeit .....	48
Soziale Sicherheit im Alter .....	54
Soziale Sicherheit im Krankheitsfall .....	60
Sozialhilfe als Mindestsicherung .....	66
<b>Veränderte Realitäten</b> .....	<b>68</b>
<b>Elemente eines nachhaltigen Sozialstaatsmodells:</b>	
<b>Hauptfragen der Reform</b> .....	<b>82</b>

## VERTIEFUNGEN

Sozialstaat und Gerechtigkeitsproblem .....	90
Sozialstaat und Beschäftigungsproblem .....	97

Der deutsche Sozialstaat im europäischen Vergleich .....	102
Sozialstaat und Partizipation .....	108

## **ANHANG**

Kleine Zeittafel zur Sozialstaatsentwicklung .....	113
Glossar .....	119
Literaturhinweise .....	126

# GRUNDRISS

## EINFÜHRUNG

Von »Sozialstaaten« bzw. »Wohlfahrtsstaaten« im Sinne einer übergreifenden Ordnung kann man im Falle der entwickelteren europäischen Länder seit etwa einem Jahrhundert sprechen. Zu den wesentlichen Systemelementen gehören in der Regel Institutionen der Alterssicherung, der Gesundheitssicherung, der Sicherung bei Arbeitslosigkeit, Maßnahmen des Arbeitsschutzes, eine bestimmte Ordnung der Arbeitsbeziehungen, familienpolitische Vorkehrungen und Maßnahmen der Armutsvermeidung. Einzelne Aktivitäten moderner Sozialstaaten, so die Armenfürsorge als Vorläuferin der heutigen Sozialhilfe, sind sehr viel älter und wurzeln in jahrhundertealten kirchlichen und kommunalen Traditionen.

Die Entstehungszusammenhänge der europäischen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaaten zeigen gewisse Übereinstimmungen (**Der deutsche Sozialstaat im europäischen Vergleich**):

S.102

- Eine steigende Arbeitsmarktabhängigkeit der Bevölkerung seit dem Beginn der Industrialisierung. Sie erzeugt neue soziale Risiken (Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität etc.) und in Verbindung damit einen neuen Typus von Notlagen.
- Ein Niedergang älterer familiärer Strukturen, insbesondere der Dreigenerationenfamilie. Diese war vor dem Industriezeitalter die entscheidende Sicherungsinstitution nicht nur der Kinder, sondern auch der Kranken, Invaliden, Alten und Pflegebedürftigen.
- Eine Rolle spielt auch der Prozess der Alterung der Gesellschaften. Mit der wachsenden Erwachsenenlebenserwartung wächst der An-

teil der nicht mehr oder nur noch eingeschränkt Leistungsfähigen, die auf Unterstützung angewiesen sind.

- Hinzu kommen in vielen Ländern auch allgemein-politische Motive für die Begründung und den Ausbau der Sozialsysteme: die Dämpfung der gesellschaftlichen Konflikte des Industriezeitalters, die Integration einer wachsenden Arbeiterbewegung und in Verbindung damit der Schutz der bestehenden Ordnung. Zugleich erleichtern die mit der industriellen Entwicklung steigenden Wohlstandsniveaus ein größeres Maß von interpersoneller Umverteilung zur Bekämpfung von Notlagen.

Als übergreifenden Zweck sozialstaatlicher Tätigkeit kann man die Vermeidung extremer Formen von Ungleichheit und damit die Sicherung des inneren Zusammenhalts der Gesellschaft betrachten. Dahinter steht auch die Idee, Bedrohungen der bestehenden politischen Ordnung, so des heute bestehenden parlamentarisch-demokratischen Systems abzufangen.

Wichtige Einzelziele sozialstaatlicher Politik sind dabei:

- die Vermeidung bzw. Eindämmung von Risiken
- die Bekämpfung von Notlagen / Armut
- die Gewährleistung eines gewissen Maßes von Lebensstandardsicherheit
- die Stützung von Familien, insbesondere von Kindern und Kindererziehenden.

Die Sozialpolitik ist im Laufe des 20. Jahrhunderts in mehr oder weniger allen europäischen Ländern neben den Fragen der Wirtschafts-

ordnung, der Währungspolitik, der Verteidigung und weiteren Handlungsfeldern zu einer wichtigen nationalstaatlichen Handlungsdimension herangewachsen. Für die Bundesrepublik Deutschland, die sich vor dem Hintergrund der deutschen Teilung nur mit Einschränkungen auf die Nationalidee als legitimatorische Basis beziehen konnte, wurde die sozialstaatliche Orientierung mit starken sozialen Sicherungssystemen als Kernbestandteil zu einem entscheidenden Element ihrer staatlichen Legitimation. Das gegenwärtige Gewicht gerade des Handlungsbereichs der sozialen Sicherung wird der interessierten Öffentlichkeit heute nicht zuletzt durch die beträchtlichen Finanzierungsschwierigkeiten des deutschen Sozialsystems und eine eskalierende innenpolitische Debatte über dessen künftige Ausgestaltung vor Augen geführt.

## ENTSTEHUNGSZUSAMMENHÄNGE UND ENTSTEHUNGSBEDINGUNGEN SOZIALSTAATLICHEN HANDELNS

Drei Veränderungen und die daraus entstehenden sozialpolitischen Bedarfe bildeten die Ausgangslage für die Schaffung staatlich organisierter Sicherungssysteme in Europa:

An erster Stelle ist eine steigende Abhängigkeit der Bevölkerung vom Arbeitsmarkt zu nennen. Abhängige Arbeit bedeutet Abhängigkeit von laufenden Geldeinkommen, die man nur erzielt, wenn man leistungsfähig ist und zudem Beschäftigung findet (**Sozialstaat und Beschäftigungsproblem**). Formen abhängiger Erwerbstätigkeit gab es zwar schon vor der Industriellen Revolution, etwa im Staatsdienst, im Handwerk und im Bergbau. Aber erst die Industrialisierungswellen seit dem Ende des 18. Jahrhunderts bringen immer mehr Menschen in die abhängige Arbeit, also in die Beschäftigung

durch Arbeitgeber. Aus der Landwirtschaft, dem wichtigsten Wirtschaftssektor der vorindustriellen Zeit, aber auch aus dem Handwerk strömten im Zuge der Industrialisierung kontinuierlich Menschen in die Beschäftigung in Industrie, Bergbau, bei Eisenbahnen, und seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend auch in kaufmännische und Verwaltungstätigkeiten. Um 1871 fällt der Anteil der Erwerbstätigen im primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft) in Deutschland erstmals unter 50%. Er liegt heute nur noch bei 3%. Seit etwa 1885 stellen Industrie, Handwerk und Bergbau (sekundärer Sektor) den wichtigsten Beschäftigungsbereich, in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts überholt vom Dienstleistungsbereich (tertiärer Sektor). In den Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften des 20. Jahrhunderts wurde schließlich der vollzeitige Arbeitnehmer zu einer Art «Normalfigur» des Erwerbstätigen. Erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist er das nicht mehr ganz unangefochten.

Die im Zuge der Industrialisierung zunächst besonders drängenden Risiken des Einkommensausfalls bei Arbeitnehmern waren die krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit, die Invalidität und die Arbeitslosigkeit. Während Krankheit und Invalidität alle Menschen trifft, die auf ein Arbeitseinkommen angewiesen sind, also auch selbständig Tätige, ist die Arbeitslosigkeit Folge eines Nachfrage mangels auf dem Arbeitsmarkt, also ein arbeitnehmertypisches Risiko. Auch das eigentliche Altersrisiko ist teilweise Resultat von Arbeitsmarktprozessen. Zwar ist der altersbedingte Rückgang der – körperlichen – Leistungsfähigkeit kein Produkt des Arbeitsmarktes. Es ist zumeist ein schrittweiser Prozess, der durch die biologische Uhr des Menschen, den Verschleiß, eine Reihe von Umwelteinflüssen, Krankheitserfahrungen, persönliches Verhalten usw. beeinflusst wird. Der Arbeitsmarkt kommt jedoch ins Spiel, wenn ältere Arbeitnehmer mit ihrer verbliebenen Arbeitskraft ein Einkommen erzielen wollen. War in der Landwirtschaft und bei selbständigen Handwerkern auch altersbedingt verringerte Arbeitskraft noch einsetzbar,

scheitern ältere Arbeitnehmer(innen) und solche mit gesundheitlichen Einschränkungen zumeist an bestimmten Mindestanforderungen an Arbeitskräfte, die sich im Laufe der Zeit auf dem Arbeitsmarkt herausbilden. Bei körperlich schweren Arbeiten galt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts oft das 40. Lebensjahr schon als Wendepunkt, von dem an Industriearbeiter Einkommenseinbußen hinnehmen mussten oder es bei Arbeitslosigkeit schwieriger wurde, eine Anstellung zu bekommen. Nicht selten versuchten ältere Arbeiter – ergrauendes Haar und Brille galten damals als klassische Anzeichen nachlassender Leistungskraft! – sich wieder mehr auf landwirtschaftliche Aktivitäten zu stützen. Die ersten Arbeitnehmergenerationen der industriellen Zeit versuchten oft noch einen Fuß in der Landwirtschaft zu behalten. Wo die körperliche Arbeit nicht im Vordergrund stand, so bei kaufmännischen und Verwaltungstätigkeiten, waren die altersbezogenen Kriterien potentieller Arbeitgeber nicht ganz so hart.

Die Veränderung der Lebens- und Familienformen bildet ein weiteres wichtiges Element für die Entstehung neuer sozialpolitischer Bedarfe. In der vorindustriellen Zeit war eine völlig arbeitsfreie Altersphase, wie sie uns heute selbstverständlich erscheint, selten. Wer aufgrund von Krankheit oder Altersschwäche nicht mehr arbeiten konnte, wurde in der Regel durch Familienangehörige versorgt und wenn nötig auch gepflegt. Das war möglich, da in der in vorindustrieller Zeit verbreiteteren Dreigenerationenfamilie zumeist die erwachsenen, arbeitsfähigen Kinder in der ursprünglichen familiären Gemeinschaft blieben. In Anlehnung an die heutige Begrifflichkeit könnte man von einem innerfamiliären Umlageverfahren sprechen: Die arbeitsfähigen, erwerbstätigen Familienmitglieder sorgten für den laufenden Unterhalt der Alten, Invaliden, Witwen und Kranken wie auch für den Unterhalt der nachwachsenden Generation. Allerdings war auch die Großfamilie kein universelles Phänomen der vorindustriellen Zeit.

Außerhalb der großfamiliären Unterstützung gab es nur begrenzte Möglichkeiten der Absicherung, weshalb Erwerbstätige ohne familiäres Netz schnell in Schwierigkeiten kamen. Es gab auch Ausnahmen: So schufen Handwerksorganisationen Unterstützungssysteme für Invalide und Witwen. Im staatlichen Dienst gab es Versorgungen zunächst für invaliden und alte Soldaten, erst deutlich später für zivile Bedienstete. Die mit der Industrialisierung zunehmende Abhängigkeit von der Beschäftigung durch fremde Arbeitgeber, zumeist auch verbunden mit einer Trennung von Wohn- und Arbeitsort, legte die Axt an die Wurzel der Mehrgenerationenfamilie, auch wenn die Statistik bis heute noch kleine Reste dieser alten Lebensform ausweist. An ihre Stelle tritt im Zuge der Industrialisierung zunehmend die Kleinfamilie, die im 20. Jahrhundert so etwas wie die »Normalform« des privaten Lebens bildet. Gemeint ist damit das Zusammenleben eines Elternpaares mit den noch nicht erwachsenen (und zumeist noch nicht berufstätigen) Kindern. Mit der Großfamilie zerfällt im Laufe der Zeit das traditionelle soziale Netz, das die Hauptsicherungsinstitution der Kranken und der nicht mehr arbeitsfähigen Älteren in der vorindustriellen Zeit war.

Wichtig für den sozialen Sicherungsbedarf ist auch die Frage, wie viele Menschen in einer Gesellschaft überhaupt ein höheres Alter erreichen (in dem Krankheiten und Verluste an mindestens körperlicher Leistungskraft wahrscheinlicher werden) und wie lange sie in der Altersphase »überleben«. Besonders eindrucksvolle Anstiege hat es historisch bei der Lebenserwartung der Neugeborenen gegeben. Sie lag 1871–1880 in Deutschland bei nicht ganz 36 Jahren für Männer und bei 38,5 Jahren für Frauen, erreichte im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts 45 respektive 48 Jahre und 1998/2000 74,8 bzw. 80,8 Jahre. Dieser statistische Durchschnitt ist vor allem von der kräftigen Absenkung der früher hohen Säuglingssterblichkeit beeinflusst worden. Weniger eindrucksvoll sind dagegen die Veränderungen in der Lebenserwartung der Menschen im Erwachsenenalter.

## Entstehungszusammenhänge und Entstehungsbedingungen...

	Männer				Frauen			
	2000	2025	2050	Veränderung in Prozent (2000–2050)	2000	2025	2050	Veränderung in Prozent (2000–2050)
B	75,3	79,7	80,5	+ 5,2	81,4	84,9	85,5	+ 4,1
DK	75,2	78,6	79,4	+ 4,2	79,6	82,1	83,1	+ 3,5
D	74,7	78,7	80	+ 5,3	80,8	83,9	85	+ 4,2
GR	75,9	80	81	+ 5,1	81	83,9	85	+ 4
E	74,9	77,5	79	+ 4,1	82,1	84,5	85	+ 2,9
F	74,8	78,8	80	+ 5,2	82,8	85,9	87	+ 4,2
IRL	74	77,7	79	+ 5	79,4	82,8	84	+ 4,6
I	75,5	79,6	81	+ 5,5	82	85	86	+ 4
L	74,4	79,3	80	+ 5,6	80,8	84,1	85	+ 4,2
NL	75,5	78,7	80	+ 4,5	80,9	83,6	85	+ 4,1
A	75	77,9	81	+ 6	81,2	83,5	86	+ 4,8
P	72	76,1	78	+ 6	79,2	82,6	84	+ 4,8
FIN	73,9	78,2	80	+ 6,1	81,1	84	85	+ 3,9
S	77,3	79,5	82	+ 4,7	82	83,9	86	+ 4
GB	75,2	78,9	80	+ 4,8	80	83,6	85	+ 5
EU	75	78,7	80	+ 5	81,3	84,3	85,5	+ 4,2

Tabelle 1: Prognosen der Lebenserwartung ab Geburt nach Geschlecht in den 15 Mitgliedsländern der EU

Dennoch haben verschiedene Faktoren, so der Anstieg des Wohlstandniveaus, Veränderungen der Arbeitsbedingungen sowie die bessere medizinische Versorgung auch hier langfristige Fortschritte ausgelöst. Die steigende Erwachsenenlebenserwartung bedeutet zum einen, dass ein steigender Anteil der Erwachsenen ein bestimmtes höheres Alter (55, 60, 65, 70 etc.) erreicht, und schließt zum anderen ein längeres Überleben in der Altersphase selbst ein. Erreichten 1871–1880 nur etwa ein Viertel der männlichen und ca. 30% der weiblichen Neugeborenen in Deutschland das 65. Lebensjahr, so

waren es 1998/2000 ca. 80 bzw. 90%. Die durchschnittliche Lebenserwartung der 65-Jährigen ist im gleichen Zeitraum von 9,5 bzw. 10 auf 15,4 bzw. 19,1 Jahre gestiegen. Ob das längere Leben auch mit einer im Durchschnitt längeren Phase altersbedingter Erwerbsunfähigkeit einhergeht, wie gelegentlich unterstellt wird, ist schwer zu belegen, aber doch wahrscheinlich.

Etwas zugespitzt formuliert, bedeuteten die drei angesprochenen Veränderungen: Das längere Leben dehnte den Sicherheitsbedarf in der Gesellschaft aus, zugleich machte die zunehmende Angewiesenheit der Menschen auf den Arbeitsmarkt und seine Mindestanforderungen den Einkommenserwerb »riskanter« – schon bei einer altersbedingt oder gesundheitlich reduzierten Arbeitskraft. Während also die Angewiesenheit der Kranken, Arbeitslosen und Älteren auf Unterstützung wuchs, entzog der Zerfall der Großfamilie ihnen das traditionelle soziale Netz der vorindustriellen Zeit. Diese Veränderungen sind in allen europäischen Ländern vergleichbar nachgewiesen. Sie sind allerdings zeitlich versetzt aufgetreten, abhängig vom Industrialisierungsgrad, aber auch beeinflusst von weltanschaulichen, religiösen und sozialen Traditionen. Eine historische Vorreiterrolle spielte England, das technologisch und industriell fortgeschrittenste europäische Land des 18. und 19. Jahrhunderts. Mit zeitlicher Verzögerung (*time-lag*) folgten die Länder Nord-, West- und Mitteleuropas und nochmals zeitversetzt die Länder Ost- und Süd-europas. Das Zusammentreffen der drei angesprochenen Veränderungen bewirkte, dass im 19. Jahrhundert vor der Schaffung von sozialen Sicherungssystemen für breite Personenkreise schwerere Erkrankungen, Unfälle, Arbeitslosigkeit, besonders aber das Alter oft Auslöser von Not und Armut (für Beschäftigte und ihre Angehörigen) waren. Ausgenommen werden müssen hier wohlhabendere Bevölkerungskreise, die auf ausreichende Vermögenseinkünfte zurückgreifen konnten. Vermögenseinkünfte fließen – im Gegensatz zu Arbeitseinkünften – unabhängig von krankheits-, invaliditäts- oder

altersbedingten Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit sowie von Arbeitslosigkeit.

## **ABRISS DER DEUTSCHEN SOZIALSTAATSGESCHICHTE**

Es gibt keinen eigentlichen historischen Startzeitpunkt der sozialstaatlichen Tätigkeit. Bestimmte Stränge sozialstaatlicher Aktivität reichen weit in die vorindustrielle Zeit zurück. Es ist jedoch erst die Dynamik der sozialen Probleme des Industriezeitalters, die als Treibsatz auf die schrittweise Ausweitung dieser Tätigkeit wirkt. Auffällig ist, dass mit jedem neuen »Eröffnungszug« für ein Handlungsfeld eine Entwicklungskette in Gang gesetzt worden ist, die bis in die Gegenwart reicht.

### **Frühe Entwicklungen**

Der Einstieg in Aktivitäten, die man als »industrielle« Sozialpolitik betrachten kann, findet in Deutschland in etwa gleichzeitig auf den Feldern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie der sozialen Sicherung statt. Während im ersten Falle die Vermeidung von industriellen Risiken im Vordergrund steht, zielt die Organisation von sozialen Sicherungssystemen – jedenfalls ursprünglich – vor allem auf die Kompensation eingetretener Risiken.

Die Aktivitäten im Arbeits- und Gesundheitsschutz setzen historisch zunächst bei Kindern und Jugendlichen an. Hier wirken verschiedene Antriebe zusammen, die erste Schritte auslösen. Kinder sind zwar auch in der Landwirtschaft unter der Obhut der Eltern früh in die Arbeit hineingewachsen. Der Einsatz von Kindern als Arbeitskräfte durch fremde Arbeitgeber in der Industrie stieß aber früh auf starke Bedenken. Diese betrafen ebenso die gesundheitlichen Folgen wie die Gefahr einer – auch sexuellen – Ausbeutung. Besonders stark

waren diese Bedenken bei Kindern aus Waisenhäusern, die Fabrikanten überlassen wurden. Diese hatten sie zu versorgen und zu unterrichten, wofür sie deren Arbeitskraft nutzen konnten. Es gab seit dem Beginn der Industrialisierung Ende des 18. Jahrhunderts skrupellose Fabrikanten, die in großem Stil Waisenhäuser als Quelle für billige und gefügige Arbeitskräfte nutzten. Als Antrieb für das Eingreifen des Staates kamen Beschwerden des Militärs über Rekrutierungsschwierigkeiten hinzu, die auf die gesundheitlichen Folgen verbreiteter Kinder- und Jugendarbeit zurückgeführt wurden. So sagte der britische Kriegssekretär Macaulay im Unterhaus zur Verteidigung der Reformgesetzgebung 1846:

»Ihr versucht uns zu schrecken, indem ihr uns erzählt, in einigen deutschen Fabriken arbeiten die jungen Leute 17 Stunden; sie arbeiten so stark, dass sich dort unter Tausenden nicht einer findet, der die nötige Größe erreicht, um in die Armee aufgenommen zu werden, und ihr fragt, ob wir uns gegen derartige Wettbewerbe zu halten vermögen. Ich lache über den Gedanken an einen solchen Wettbewerb. Wenn wir jemals genötigt sind, die erste Stelle unter den Handelsvölkern abzutreten, so werden wir sie nicht einem Geschlecht entarteter Zwerge, sondern irgend einem an Körper und Geist hervorragend kräftigem Volke abtreten.«

Auch manche Fabrikanten forderten die Einschränkung der Kinderarbeit, da sie Wettbewerbsvorteile gerade für solche Fabrikanten schuf, die hier ohne Skrupel waren. Diese so genannten Lehrlinge waren Gegenstand des ersten europäischen Arbeitsschutzgesetzes gewesen, das 1802 in Großbritannien ein Nachtarbeitsverbot ansprach und einen Maximalarbeitstag von 12 Stunden vorschrieb (was allerdings nur für bestimmte Branchen galt).

In Deutschland, das später als Großbritannien von den Industrialisierungswellen erfasst wurde, verbot ein preußisches »Regulativ« von 1839 schließlich die Arbeit von Kindern bis zum 9. Lebensjahr, führte für ältere Kinder einen maximalen Arbeitstag von 10 Stunden