

Entwicklung der Sozialpolitik III: ca. 1940–1980

1. Solidarischer Wohlfahrtsstaat in Großbritannien und Skandinavien: Überblick

a. Gemeinsam an den in den 1940er Jahren entstandenen Systemen in Skandinavien u. GB sind: (1) der hohe Staatsanteil der Finanzierung von Sozialversicherungen (Staatsanteil Finanzierung Sozialversicherungen 1980 Dänemark 90,2%, Schweden 45,3%, GB 54,8%, europ. Mittel 40,2%; eher Versorgung als Versicherung); (2) Universalität (Einschluss der Landwirtschaft, ausgebauter Familienschutz); (3) staatl. Altersversicherung mit einheitlichem Basissatz; (4) Vereinheitlichung der soz. Sicherung, die organisatorische Trennung von Fürsorge, Versicherung u. Versorgung weitgehend aufhebt.

b. Internationale Aspekte. Die deklarative Atlantik-Charta von GB u. USA (1941) versprach für die Nachkriegszeit bessere Arbeitsstandards, Sozialversicherung u. allgemein »freedom from want and fear«. Der von der brit. Regierung veranlasste, international breit rezipierte Beveridge-Plan (BEVERIDGE 1943) zeigte einen konkreten »Way to freedom from want« auf (S. 7). Die UNO-Menschenrechtserklärung von 1948 enthält Sozialrechte; letztere wurden 1966 in einem »Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale u. kulturelle Rechte«, die allerdings nicht einklagbar sind, konkretisiert.

2. Der nordische Wohlfahrtsstaat (FLORA 1986/87: Bd. 1; KAUFMANN 2003: Kap. 4.2)

a. Hintergrund. (1) *Späte Industrialisierung* → *große Bedeutung der Landwirtschaft*. Anders als insbes. in Deutschland ging der Ausbau der Einkommenssicherung nicht von abhängiger Erwerbsarbeit aus: Einkommen aus der Landwirtschaft war u. ist variabler u. konnte schwer zur Bemessung von Beiträgen herangezogen werden. — (2) *Zentralisierter und mit der Gesellschaft integrierter Staat*. Unter den Wasa-Königen im 16./17. Jh. Machtgewinn der Krone (u. a. lutherisches Staatskirchentum) u. Aufbau einer Zentralverwaltung. Früh großes Gewicht der Stände (Wahlkönigtum) mit Vertretung von Bauern → funktionaler, zielorientierter Zugang zu sozialer Sicherung.

b. Agrarische Ursprünge der Volkspension (BALDWIN 1990, Kap. 1). (1) 1891 in *Dänemark* Alterspension für alle ärmere Schichten (Lohnarbeiter*innen, Gesinde, Kleinbauern) ab 60, nur Leumundsprüfung (d. h. Aufgabe von Bedürftigkeitsprüfung), v. a. durch indirekte Steuern finanziert. Hintergrund: Großes politisches Gewicht von Großgrundbesitzern u. selbständigen Bauern mit exportorientierter Produktion. Als Folge steigender Getreideexporte der USA in den 1880er J. Verschiebung von Getreidebau zu arbeitsintensiverer Viehwirtschaft (insbes. Milchverarbeitung) → Bestrebungen, ländliche Arbeitskräfte vom Abwandern abzuhalten. Dies wurde durch Alterspension unterstützt, die zudem Kosten der Sicherung der Armen von ländlichen Gemeinden zu städtischen Konsument*innen verschob. Wegen geringer Löhne u. verbreiteter Subsistenzwirtschaft kam eine Finanzierung über Beiträge nicht in Frage. — (2) In *Schweden* 1913 bei größerem politischem Gewicht der städt. Gruppen geringe Volkspension für alle, teilfinanziert durch Beiträge; wegen geringer Höhe Ergänzung durch Zahlungen an Bedürftige.

c. Das »Volkshem« in Schweden. (1) *Politischer Kontext.* 1932–1976 waren alle Regierungen durch die SP dominiert, z. T. verstärkt insbes. durch Zentrum (Kleinlandwirte).

Entstehung des sozialintegrativen, egalitären »Volksheim«-Konzepts ab späten 1920er Jahren. In den 1930er J. von Eugenik beeinflusste sozialplanerische Debatten (u. a. Alva und Gunnar Myrdal: *Kris i Befolkningsfrågen*, 1934). 1946 zentrale Maßnahmen zur Einführung eines Wohlfahrtsstaats. — (2) *Familienpolitik*. 1948 Kindergeld, dessen Bedeutung in der Familienpolitik seither aber kontinuierlich sank. Dagegen kontinuierlicher Ausbau von Familiendiensten (Betreuungseinrichtungen; Schulspeisung). 1974 Elternschaftsversicherung → geringe Relevanz der Ehe für das Zusammenleben; im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Fruchtbarkeit. — (3) Die *Allgemeine Volkspension* (AFP). 1935/38 über schweren politischen Konflikten, aus denen die SP als Siegerin hervorging, Überführung der an Bedürftigkeitsprüfung gebundenen Ergänzungszahlungen an Bedürftige in allgemeine Ergänzungspension für Versicherte mit niedrigem Einkommen, gestaffelt nach regionalen Kaufkraftunterschieden. 1946 einheitliche, beitragsunabhängige Pension für alle Alten, die einen bescheidenen Lebensstandard sicherte; Einführung auch von Konservativen befürwortet. — (4) *Allgemeine Zusatzpension* (ATP) auf Initiative der Gewerkschaften nach intensiven Konflikten (Konsultativabstimmung, Wahlkampf) 1960 eingeführt: Sicherte ab 1963 bis zu 60% des Einkommens in den 15 einkommensstärksten Erwerbsjahren; finanziert durch Lohnsummensteuer. — (5) *Arbeitslosenversicherung*. Erst 1979 einheitliche Versicherung für gesamte Erwerbsbevölkerung. Ab 1934 wachsende staatliche Subventionierung der gewerkschaftlichen Kassen; langsames Wachstum des Erfassungsgrads. Interpretation: Staatliche Respektierung gewerkschaftlicher Autonomie.

3. *Einheitliche soziale Sicherung in Großbritannien* (Harris, Hess in MOMMSEN/MOCK 1982; FLORA 1986/87: Bd. 2, Kap. 2; KAUFMANN 2003: Kap. 4.1; LOWE 2005)

a. *Kontext*. (1) *Armut als Hauptherausforderung der britischen Sozialpolitik*. Die Armutforschung der 1920er J. zeigte, dass sowohl Sozialleistungen als auch z. T. Löhne verbreitet unter Armutsstandard lagen (große Kategorie von sog. »working poor«). — (2) *Intellektueller Hintergrund*. Sozialdemokratische Strömungen unter Intellektuellen (*Fabian movement*) u. aufgeklärte zentralstaatliche Bürokratie traten seit Zwischenkriegszeit für Ausweitung der soz. Sicherung ein. — (3) *Kriegserfahrung*. In den frühen 1940er J. vor dem Hintergrund der sozialen Umwälzungen des Kriegs Pläne zur Rationalisierung der soz. Sicherung u. zu aktiver Rolle der Sozialpolitik im Wiederaufbau nach dem Krieg. Konkretisierung im Beveridge-Bericht (Ende 1942).

b. *Errichtung des welfare state unter der Labour-Regierung Attlee (1945–1951)*. Verstaatlichung von Schlüsselsektoren (Kohle, Elektrizität, Eisenbahnen) u. weitgehende Umsetzung des Beveridge-Plans. Maßnahmen: (1) *National Health Service* (1948): Verstaatlichung des Gesundheitsdiensts, kostenlose ärztliche Dienstleistungen, Finanzierung v. a. durch Steuern. (2) *Volksversicherung* (1948). Einheitliche staatl. Versicherung aller typischen Risiken der Einkommensarmut: Arbeitslosigkeit, Invalidität, Alter, Mutterschaft. Einheitsbeiträge u. -leistungen im Umlageverfahren bei geringer staatlicher Umverteilung, somit (regressive) Umverteilung bei unteren Einkommensklassen; keine Verstaatlichung der betrieblichen Versicherungen. Leistung 1948 19% des industriellen

Durchschnittslohns, so dass 1951 22% (1972 28%) der Rentner Sozialhilfe beantragten; Sozialversicherung musste durch erweiterte Fürsorge ergänzt werden: 1948 *National Assistance Act*. Reformen 1961/75/85 führten nach Einkommen gestaffelte Beiträge u. Leistungen mit Umverteilung nach unten ein. Leistungen blieben aber niedrig u. bedurften der Ergänzung durch betriebliche Pensionen bzw. Fürsorge → Die Rückführung einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegenden Fürsorgeleistungen misslang.

4. *Der Sozialstaat in der frühen BRD* (ALBER 1989; HOCKERTS 2001–2008, 2011; KAUFMANN 2003: Kap. 5)

a. *Allgemeine Merkmale*. Im Vergleich zum restlichen Europa hatte die BRD bis in die frühen 1960er J. den höchsten Anteil der Sozialausgaben am BIP (ca. 14–17%), bis 1980 fiel sie auf den europ. Mittelwert zurück (2. H. 1970er J. knapp 25%). Hohes Niveau in frühen 1950er J. hing mit relativ hohem Leistungsniveau, seit NS-Zeit hoher Universalität der bestehenden Sozialversicherungen sowie mit hohen Sozialausgaben für die Bewältigung der Kriegsfolgen (Wohnen; Arbeitsförderung; Kriegsfolgen: Lastenausgleich für Vertriebene, Kriegsopferversorgung) zusammen. Im europäischen Vergleich geringer Staatsanteil der Finanzierung der Sicherungssysteme (1980 28,9%).

b. *Kontext: Soziale Marktwirtschaft*. Im Unterschied zu Weimarer Republik keine Verankerung von Sozialrechten im Grundgesetz; erst 1975 Sozialgesetzbuch. Allerdings definiert das Grundgesetz die BRD als »demokratischen u. sozialen Bundesstaat«. Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft implizierte staatliche Politik zugunsten des Ausgleichs von durch Marktkräfte verursachten Ungleichheiten, solange die Effizienz der Produktion nicht beeinträchtigt wird.

c. *Sozialpartnerschaft*. 1949 Tarifvertragsgesetz, das Autonomie der Tarifpartner festschreibt u. Tarifverhandlungen normierte. Auf dieser Basis wachsende Abdeckung des Arbeitsmarkts durch Flächentarife. Einführung der betrieblichen Mitbestimmung in der Montanindustrie 1951 (31 Unternehmen). 1952 Betriebsverfassungsgesetz für die restl. Wirtschaft mit geringen Mitwirkungsmöglichkeiten. 1976 unter Konflikten Ausweitung der Mitbestimmung auf Großunternehmen mit >2000 Beschäftigten (1989 522 Unternehmen). In BRD deutlich weniger Arbeitskonflikte als 1900–1930.

d. *Kernelemente der Sozialversicherung*. (1) *Dezentrale Organisation*. Die Versicherungsträger sind parastaatliche Organisationen, die gesetzliche Leistungen durchführen. Z. B. neben der Deutschen Rentenversicherung (auch Angestellte, Selbständige) getrennte Versorgungswerke für freie Berufe (Anwälte, Mediziner) u. Landwirtschaft. — (2) *Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen*. Entsprechung von Beiträgen u. Leistungen bei geringer staatlicher Umverteilung (bis 1989), d. h. die Sozialversicherung richtet sich am versicherungspflichtigen Einkommen aus u. gewährt keine Grundsicherung für jedermann. → Enge Verknüpfung der sozialen Sicherung mit dem Arbeitsstatus; Erbe der Ausrichtung der deutschen Sozialpolitik an der »Arbeiterfrage«.

e. *Fallbeispiele*. (1) *Rentenreform von 1957*. In der zweiten Legislaturperiode des Bundestags zunehmend aktivere Sozialpolitik; ab 1955 im Bundesarbeitsministerium Generalsekretariat für Sozialreform. Die Rentenreform wurde von Adenauer als Mittel der

Stimmenmobilisierung für die Unionsparteien gegen harten Widerstand seitens von Arbeitgeberverbänden u. Versicherungsunternehmen durchgesetzt. Hauptelemente: Erhebliche Erhöhung (durchschnittlich um 65%), um 60% des bisherigen Erwerbseinkommens zu gewährleisten, u. Dynamisierung der Renten nach Maßgabe der allgemeinen Lohnentwicklung. Angleichung der Stellung von Arbeitern u. Angestellten; Einbezug der Landwirte in die Rentenversicherung.

(2) *Bundessozialhilfegesetz 1961*. Einklagbares Recht auf Hilfe; Gewährung nach den Besonderheiten des Einzelfalls → Grundlage für die Entwicklung einer flexiblen Kasuistik. Leistungsverbesserungen insbes. 1965, 1969, 1974. Ausbau der Sozialhilfe erfolgte komplementär zu geringen Umverteilungsfolgen der Sozialversicherung.

(3) *Familienpolitik*. (i) Mutterschutzgesetz 1952 schützte erwerbstätige Frauen (Kündigungsschutz, Beschäftigungsverbote, Lohnfortzahlung). 1960er J. allmähliche Ausweitung der Unterstützung auf nicht erwerbstätige Mütter. —(ii) *Kindergeld*. 1954/55 Zunächst Wiedereinführung (neben steuerlicher Begünstigung), aber begrenzt ab 3. Kind, u. Abkoppelung von Erwerbstätigkeit. Bis 1975 Übergang zu Unterstützung ab 1. Kind u. Abschaffung (sozial regressiver) steuerlicher Kinderfreibeträge. — (iii) *Ansätze zur Elternschaftsversicherung*. 1989 Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das Familienlastenausgleich weiter auslegte als Politik. In der Folge Ansätze zur Versicherung von Risiken der Elternschaft, z. B. 1989 Berücksichtigung von Erziehungszeiten in Rentenversicherung. *Interpretation*: Langsame Entwicklung der Sicherung von Elternschaft ist Folge der an Arbeitsstatus orientierten Einkommenssicherung.

Literaturhinweise

- ALBER, Jens: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983* (Frankfurt a. M.: Campus, 1989).
- BALDWIN, Peter M.: *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state 1875–1975* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- BEVERIDGE, Sir William: *Der Beveridgeplan: Sozialversicherung und verwandte Leistungen* (Zürich: Europa, 1943).
- FLORA, Peter (Hg.): *Growth to limits: the Western European welfare states since World War II*, 5 Bde. (Berlin: de Gruyter, 1986–1987).
- HOCKERTS, Hans Günter (Hg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, 11 Bde. (Baden-Baden. Nomos, 2001–2008).
- HOCKERTS, Hans Günter: *Der deutsche Sozialstaat: Entfaltung und Gefährdung seit 1945* (Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 2011).
- KAUFMANN, Franz-Xaver: *Varianten des Wohlfahrtsstaats: der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2003).
- LOWE, Rodney: *The welfare state in Britain since 1945* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005³).
- MOMMSEN, Wolfgang J. und Wolfgang MOCK (Hg.): *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950* (Stuttgart: Klett-Cotta, 1982).