Hans Günter Hockerts

Metamorphosen des Wohlfahrtsstaats

Der folgende Essay handelt von Sozialpolitik und Sozialgeschichte. Um ihren Zusammenhang zu verdeutlichen, sei sogleich eine summarische These vorausgeschickt: Sozialpolitik ist aus einer Randlage in das Zentrum des Wirtschafts- und Gesellschaftsprozesses gerückt. Was unter Bismarck als bescheiden dimensionierte „Arbeiterversicherung“ begann, wirkt heute massiv auf die Lebenslage nahezu der gesamten Bevölkerung ein: Sozialpolitik beeinflusst nicht mehr nur den Not- und Ausnahmefall, sondern weitgehend den Normalfall. Somit hat die Frage nach der politischen Basis sozialer Prozesse erheblich an Bedeutung gewonnen, also die Umkehrung der traditionellen Frage nach der sozialen Basis politischer Prozesse. Das läßt sich in aller Kürze in zweierlei Hinsicht erläutern.

Erstens hat die Sozialpolitik eine neue Dimension für die Verteilung von Lebenschancen und Versorgungslagen, vielleicht sogar von „Versorgungsklassen“ (M. Rainer Lepsius) begründet. Darauf deuten schon die gewaltigen Summen des Sozialbudgets hin, das längst etwa ein Drittel des Bruttosozialprodukts in Anspruch nimmt. Das zentrale Pumpwerk der Einkommensumverteilung, die Rentenversicherung, hat Jahresausgaben in der Größenordnung von zwei Dritteln des Bundeshaushalts. Die Rentner erhalten in zwei Monaten mehr Geld, als der Staat im Jahr für alle deutschen Hochschulen ausgibt.

Zweitens hat die Sozialpolitik die Erwerbsstruktur verändert. Das wird vor allem im Gesundheitswesen sichtbar, wo sich ganze Wachstumsbranchen als Pfründner der Sozialversicherung ansiedeln konnten. Denn diese schichtet in großem Umfang finanzielle Ressourcen auf Sach- und Dienstleistungen um. Allein für Gebisse haben die Krankenkassen über Jahre mehr Geld ausgegeben als alle öffentlichen Haushalte für kulturelle Angelegenheiten. Die wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungseffekte haben den volkswirtschaftlichen Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft beschleunigt. So gibt es heute zum Beispiel erheblich mehr Krankenhauspersonal als etwa Beschäftigte in der chemischen Industrie.

Beim Blick auf vierzig Jahre Sozialpolitik in der Bundesrepublik sticht also zunächst weniger die einzelne Zäsur ins Auge als vielmehr der lange Trend: Es ist die größte Expansionsperiode des Wohlfahrtsstaats in der deutschen Geschichte. Schon 1952 gab es in der Bundesrepublik mehr Fälle laufender Renten- und Unterstützungszahlungen als während der Weltwirtschaftskrise im ganzen Deutschen Reich. Auch bei der Sozialpolitik der mageren Jahre ab 1975 handelt es sich im ganzen eher um das Bremsen von Zuwächsen als um Sozialabbau. Erst wenn diese

Gesamtrendenz hinreichend betont ist, lassen sich beim zweiten, genaueren Hinsehen Zäsuren setzen. Es werden dann Phasen erkennbar, Formverwandlungen des Wohlfahrtsstaats in der Folge von Schüben des Wachstums und der Veränderung.

I.

Am Anfang war die Sozialpolitik vor allem Nothelfer bei der Bewältigung von Kriegsfolgen. Um die auf den Nägeln brennenden Massennotstände in Erinnerung zu rufen, genügen einige Stichworte: über neun Millionen deklassierte und pauperisierte Vertriebene und Flüchtlinge (mithin knapp 20% der westdeutschen Bevölkerung 1950), vier Millionen Menschen, die der Krieg als Invalide, Witwen und Waisen hinterlassen hatte, drei bis vier Millionen einheimische Kriegssachgeschädigte, ein bis zwei Millionen Anschluß ans Zivilleben suchende, oft gesundheitlich zermürbte Spätheimkehrer, Evakuierte mit Rückführungs- und Starthilfebedarf, und nicht zuletzt: ein katastrophales Wohnungsdefizit.

Bekanntlich sind die Sprengsätze der sozialen Krise, die die Gründung der Bundesrepublik begleitet hat, schon im Verlauf der fünfziger Jahre weitgehend entschärft worden. Selbstverständlich muß man im rapiden Wirtschaftswachstum die entscheidende Bedingung für diese Erfolgsgeschichte sehen. Aber Wirtschaftswachstum kann auch desintegrierend wirken – nämlich dann, wenn die Begünstigungseffekte einseitig verteilt bleiben. Genau hier liegt eine spezifische Bedeutung der Sozialpolitik für die Überwindung der Gründungskrise: Sie hat keine Verfestigung kompakter Gruppen von ausgesprochen Notleidenden zugelassen. Das war der gemeinsame Nenner aller sozialpolitischen Maßnahmen der frühen fünfziger Jahre.

Hierzu zählen die großen bekannten Sozialgesetze zum Lastenausgleich, zur Kriegsopferversorgung, zum Wohnungsbau. Diese Gesetze ragen wie Baumkronen aus einem nahezu undurchdringlichen Gestrüpp sozialpolitischer Regulierungen hervor, das ebenso weitverzweigt wie kompliziert und oft auch improvisiert war. Kritische Geister sprachen damals von einem Sozialrechtsdschungel. Im ganzen haben die Kriegsfolgen die sozialstaatliche Intervention ruckartig verstärkt. Daher verfügte die Bundesrepublik um 1950 über die höchste Sozialleistungsquote Westeuropas. Zugleich lockerte dieser Interventionsschub die traditionelle Verbindung von Sozialpolitik und Arbeiterpolitik. Denn die Kriegsfolgenschäden liefen quer zu allen Klassen- und Schichtungslinien und drängten insofern auf Verallgemeinerung sozialpolitischer Hilfe.

II.

Die Ereignisgeschichte sozialpolitischen Handelns hat eine größere Bewegungsgeschwindigkeit als die Strukturgeschichte sozialer Verhältnisse. Deshalb wird man in der Regel keinen gemeinsamen Taktstrich setzen können. Ich meine aber, daß

sowohl unter sozialgeschichtlichen wie sozialpolitischen Gesichtspunkten 1957/58 eine Zäsur zu sehen ist. Sozialgeschichtlich war das ein Scheitelpunkt, denn es ging für breite Bevölkerungskreise bis dahin eher um die Wiedergewinnung eines herkömmlich vertrauten, vom Zwang zur Bescheidenheit gekennzeichneten Lebenszuschnitts. Wie die Öffnung einer Schleuse erfaßt und verwandelt dann aber die ökonomisch-technische Modernisierung die Lebensbedingungen immer größerer Bevölkerungskreise – zunächst als Wohlstandserwartung, dann als Wohlstandserfahrung. Die massenhafte Verbreitung neuer Konsumstandards – wie Auto, Fernseher, technische Haushaltsgeräte – beginnt den Alltag nachhaltig zu verändern. Als Vorboten der Freizeitgesellschaft erscheint der freie Samstag, das lange Wochenende (das als säkularisiertes Weekend den kirchlichen Sonntag bald in die Defensive drängt).

Eine Zäsur 1957/58: Sozialgeschichtlich *kann* man sie setzen, sozialpolitisch *muß* man es. Bis dahin handelte es sich – sieht man von neuen Versorgungs- und Entschädigungssystemen für die vom Krieg und seinen Folgen besonders Betroffenen ab – überwiegend um Wiederherstellung, um „Restauration“. Insbesondere wurde das alte Gefüge der Sozialversicherung wiederhergestellt, und zwar in doppelter Abgrenzung: einerseits von neuen Konzeptionen des britisch-skandinavischen Welfare-State (mit allgemeiner Staatsbürger-Grundrente und einem überwiegend steuerfinanzierten nationalen Gesundheitsdienst), andererseits von einem um die kommunale Fürsorge zentrierten Modell sozialer Sicherung (das sich auf die „wirklich Bedürftigen“ zu konzentrieren und diese mittels Bedürftigkeitsprüfung herauszufinden sucht). Adenauers Rentenreform setzte diesem Konzeptionenstreit 1957 ein definitives Ende, indem sie das Sozialversicherungsprinzip (mit lohnbezogenem Beitrag und beitragsbezogener Sozialleistung) als grundlegendes Ordnungsmodell der deutschen Sozialpolitik bekräftigte. Zugleich implantierte diese Reform neue sozialpolitische Ordnungsideen.

Neu war der Durchbruch zur Lebensstandardsicherung, wonach soziale Leistungen, soweit sie den Ausfall von Arbeitseinkommen auffangen, ihren kümmerlichen Charakter verlieren und etwas sehr Attraktives bieten sollen: die Sicherung des im Arbeitsleben erreichten relativen sozialen Status (insofern unter marktwirtschaftlichen Bedingungen übrigens auch eine Sicherung *gegen* die Gleichheit). In diesem Funktionswandel von der Überlebenshilfe zur Status-Sicherung liegt einer der wichtigsten Gründe dafür, daß die Sozialleistungsquote bei wachsendem Wohlstand nicht gesunken ist, sondern gestiegen – ganz entgegen den ursprünglichen Erwartungen der Neoliberalen.

Neu war auch das Prinzip der Dynamisierung. Es macht die Sozialeinkommen von statischen Richtwerten (wie dem Nennwert früherer Beiträge) unabhängig und koppelt sie an bewegliche Bezugsgrößen (wie die aktuelle Entwicklung der Arbeitseinkommen). Zunächst in der Rentenversicherung, dann mit zunehmender Anwendungsbreite ist die Dynamik des Wirtschaftsgeschehens seither aufgenommen in das Recht derer, die nicht mehr im Erwerbsprozeß stehen.

Man darf die These wagen, daß die Sozialstruktur der Bundesrepublik 1957 von einem großen traditionellen Konflikt entlastet worden ist, der in der krassen Vertei-

lun­gsdispa­ri­tät zwi­schen den Ge­ne­ra­tio­nen be­grün­det lag, der erwerbstäti­gen und der nicht mehr erwerbstäti­gen Ge­ne­ra­tion. Hier wurde re­la­tiv viel Ausge­wo­gen­heit her­ge­stellt, wenn zu­nächst auch nur – diese Ein­schrän­kung gilt es in Er­in­ne­rung zu hal­ten – für lebenslang voll erwerbstäti­ge Ar­bei­ter und An­ge­stellte. Denn so stark wie nie zu­vor über­trug die Ren­ten­re­form die Ver­tei­lungser­geb­nis­se der Markt­sphäre auf die So­zia­leinkom­men: Dauer und Er­folg der Erwerbstäti­gkeit rückten in den Rang einer zen­tra­len Ka­te­go­rie für die Zu­rech­nung so­zia­ler Lei­stun­gen. Das schade­te der Po­pu­la­ri­tät dieser so­zia­lpo­li­ti­schen Epochen­zäsur da­mals kei­nes­wegs. Im Ge­ge­nteil: Das lag ganz im Trend einer so­zia­l­kul­tu­rel­len Ent­wick­lung, die ge­prägt war von der Er­war­tung in­di­vi­du­eller Auf­stiegschan­cen mit Kon­zen­tra­tion auf Ar­beit, Lei­stung und Kon­sum. Dieser Trend hatte längst auch die tra­di­tionel­len So­zia­lmi­lieus der Ar­bei­terbe­we­gung er­faßt und bis auf Schwind­stu­fen und Rest­be­stände e­ro­diert.

III.

Der Aus­klang der Ära A­de­nau­ers und Er­hards (1958–1966) und die Jah­re der Gro­ßen Ko­a­li­tion (1966–1969) las­sen sich als deut­lich vo­nein­an­der ab­grenz­bare Pha­sen be­grei­fen. Ich sehe da vor al­lem zwei Un­ter­schiede. Der eine be­trifft das so­zia­lpo­li­ti­sche do­mi­nie­ren­de Ge­sell­schafts­bild.

Es wird 1958 bis 1966 der Ver­such un­ter­nom­men, dem wei­te­ren Aus­bau der kol­lek­ti­ven so­zia­len Si­che­rung ge­gen­zu­steuern und die Ge­sell­schaft stärker nach dem Vor­bild des be­sitzen­den Bür­gers zu mo­del­lieren. Breit ge­streute „Volksak­ti­en“, Spar­för­de­rung, Be­grenzung von Ver­si­che­rungs­pflicht, mehr­fach un­ter­nom­mene An­läufe, Selbst­be­tei­li­gung an den Kos­ten ärzt­li­cher Be­handlung und an­ders­wo ein­zu­füh­ren: Darin kann man Ver­su­che sehen, die Ge­sell­schaft in einem spe­zi­fi­schen Sinn zu verbür­ger­li­chen, in­be­son­de­re die Art des Um­gangs mit den ver­fügbaren Ein­kom­menszu­wächsen in bür­ger­lich ver­traute Bah­nen zu len­ken. Zu­gleich ha­ben in dieser Pha­se die In­ter­es­sen des selbst­än­di­gen Mit­tel­stands in einem Maße an Durch­setzungs­chan­ce ge­won­nen, das zu An­fang der fünf­zi­ger Jah­re schwer vor­stellbar war. Da­mals hatte die Ko­o­pe­ra­tion von Staat, In­dus­trie und Ge­werkschaften den selbst­än­di­gen Mit­tel­stand an den Rand ver­wie­sen; „Panik im Mit­tel­stand“ hatte sich an­ge­deu­tet. Von 1958 bis 1966 sieht es so aus, als ha­be das früh­li­berale Er­war­tungs­mo­del­l, wo­nach der Fort­schritt das Bür­gertum zum „all­ge­meinen Stand“ ma­chen werde (Lothar Gall), noch ein­mal den An­spruch auf Gel­tung er­ho­ben. So er­reicht ja auch die öf­fent­liche Dis­kus­sion über die „Verbür­ger­li­chung“ der Ar­bei­terschaft in diesen Jah­ren ihren Zenit.

In der Pha­se der Gro­ßen Ko­a­li­tion ist – das lie­ße sich zu­min­dest als These ins Vi­sier neh­men – die Re­fe­renz­grö­ße des Bür­gertums aus­ge­tauscht wor­den ge­gen die des Ar­bei­ten­ders. He­raus­ra­gend lie­ße sich das am Auf­schwung einer qua­li­fi­zie­ren­den Ar­beits­markt­po­li­ti­k als all­ge­meine Ar­bei­ten­derspo­li­ti­k zeig­en, aber auch an der Ein­ebnung so­zia­lrecht­li­cher Un­ter­schiede zwi­schen Ar­bei­tern und An­ge­stellten, was

die Bildung einer übergreifenden Arbeitnehmerkategorie förderte. Besonders wichtig ist hier die im Endspurt der Großen Koalition eingeführte Lohnfortzahlung für Arbeiter – Endpunkt eines langen und heftig umstrittenen Weges zur Gleichstellung mit den Angestellten (deren Standespolitik, in der Forschung zum Teil als vorindustrielles Relikt oder Fossil mißtrauisch beäugt, sich hier einmal mehr als Schrittmacher allgemeiner Arbeitnehmerrechte erweist).

Läßt man sich auf die sperrige Materie der Versicherungstechnik einmal etwas näher ein, so entdeckt man sogar in Dingen wie dem von der Großen Koalition diskret verabschiedeten „Finanzausgleich“ zwischen der Arbeiter- und der Angestelltenversicherung einen durchaus aufregenden Vorgang. Diese bisher strikt getrennten Versicherungsweige wurden zu einer finanziellen Einheit verschmolzen, so daß seither Milliardenströme geräuschlos aus den Angestelltenbeiträgen in die Arbeiterkassen geflossen sind. In den fünfziger Jahren wäre ein solcher Finanzverbund noch als „Enteignung der Angestellten“ wahrgenommen worden; ein Großalarm hätte das verhindert. Gewiß, schon die Rentenreform 1957 hatte das Leistungsrecht bahnbrechend vereinheitlicht. Aber das war kein Nullsummenspiel gewesen, bei dem die Angestellten verloren, was die Arbeiter gewannen, sondern die Reform hatte beiden Versicherungszweigen zugleich zu deutlichem Niveaugewinn verholfen. Und sie war nur um den Preis strikter Beachtung der finanziellen, organisatorischen und gesetzessystematischen Separation der Angestellten durchsetzbar gewesen. Alles andere hätte zu entsetztem Aufschrei und gewaltigem politischen Echo geführt.

Der diskrete sozialpolitische Charme der Großen Koalition, die ja auch eine große Koalition der Sozialpolitiker war, verdankt sich (nicht nur) in diesem Fall einem Finanzierungszwang: Die Arbeiterversicherung rutschte massiv ins Defizit, während die Angestelltenversicherung Rücklagen auftürmte. Das ließ sich nur durch Fusionierung zu einer Art Arbeitnehmersversicherung balancieren. Wie dieses vielleicht etwas entlegene Beispiel andeutet, hängt das Überwechseln zur sozialpolitischen Bezugsgröße „Arbeitnehmergesellschaft“ aufs engste mit sozialstrukturellen Entwicklungen zusammen. In diesem Falle wirkte sich vor allem die in den sechziger Jahren an Tempo gewinnende „Tertiärisierung“ der Erwerbsstruktur aus, also die Umschichtung von Arbeitskräften in die Dienstleistungsbereiche hinein. Das führte nicht nur zu beachtlicher Aufstiegsmobilität aus der Arbeiterschaft in Angestelltenverhältnisse, sondern auch zu dem genannten, zum Handeln zwingenden Ungleichgewicht der Rentenkassen.

Ich hatte einen zweiten Phasenunterschied angekündigt und sehe ihn in einer charakteristischen Akzentverschiebung von der Sozialpolitik zur Gesellschaftspolitik. Der traditionelle Kern der Sozialpolitik lag im Schutz gegen die vier großen Risiken des Einkommensverlustes (bei Unfall, Krankheit, Invalidität und Alter, Arbeitslosigkeit). In einer erweiterten Problemfassung gewannen jetzt Leistungsaufgaben bei der Bereitstellung öffentlicher Güter an Bedeutung: Bildungs- und Gesundheitswesen, Städtebau und Raumordnung, Energie und Umwelt, um nur einige Stichworte zu nennen.

Nichts anderes als eine solche politische Ausweitung des Sozialen hatte der Erfin-

der des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft“, Alfred Müller-Armack, im Sinn, als er Ende der fünfziger Jahre die Parole ausgab, es müsse eine zweite, eine „gesellschaftspolitische“ Phase der sozialen Marktwirtschaft beginnen. Die kräftigeren Akzente setzte aber erst die Große Koalition, die im Angesicht der Rezession ja auch – mit einiger Verspätung, aber um so enthusiastischer – die Keynesianische Botschaft aufnahm, mithin Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung dezidiert in das wohlfahrtsstaatliche Aktionsprogramm hereinholte.

IV.

Der Aufstieg der SPD zur dominierenden Regierungspartei hat die sozialpolitische Aktivität ruckartig gesteigert. Begünstigt vom wirtschaftlichen Boom und getragen von einer mächtigen Grundwelle der Reformervartung, stechen die Jahre 1969 bis 1974 als die Phase der größten Beschleunigung wohlfahrtsstaatlicher Expansion ins Auge. Auch der Stil der Sozialpolitik änderte sich, erfaßt von einer etwas rauschhaft erlebten Planungsmentalität. Die Informations- und Planungssysteme wurden stark ausgebaut, darunter das Sozialbudget und der Sozialbericht. Das war zweifellos verdienstvoll. Über das Prognosepotential sollte man sich indes keinen Illusionen hingeben. So kündigte der Sozialbericht 1973 einen längerfristigen Arbeitskräftemangel an; der Bericht war kaum ausgeliefert, da stieg die Arbeitslosenzahl auf nahezu eine Million. Und die gigantischen Überschüsse, die für die Rentenfinanzen prognostiziert wurden, haben den Bundestag 1972 zu einer Rentenreform ermuntert, deren Finanzierungsgrundlagen so spekulativ waren wie ein Warentermingeschäft.

Die sozialpolitische Expansion dieser Jahre war weitverzweigt und entzieht sich jeder Zusammenfassung in wenigen Sätzen. Zur Markierung müssen drei Hinweise genügen. Zunächst: Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und „Humanisierung des Arbeitslebens“ rückten – wenigstens programmatisch – zu einem neuen Schwerpunkt der Sozialpolitik auf. Das war ein Erfolg der gewerkschaftlichen Versuche, die Gestaltung der Arbeitsbedingungen stärker in den Begriff der Sozialpolitik einzubeziehen und somit auch in die begriffliche Organisation der öffentlichen Aufmerksamkeit. Sodann ist auf die rasche Expansion des Gesundheitssektors hinzuweisen, die dadurch erleichtert wurde, daß die Lohnfortzahlung die Krankenkassen von der Krankengeldleistung weitgehend entlastete. So wurden sehr erhebliche Mittel frei für eine Ausweitung der Sach- und Dienstleistungen; auch der Gedanke der vorbeugenden Gesundheitssicherung erhielt einen höheren Stellenwert.

Zum spektakulärsten Projekt geriet hingegen die Rentenreform von 1972. Sie entstand in einer einzigartigen Situation zwischen Boom (der Wirtschaft) und Patt (im Bundestag) und Wahlkampf (wegen der vorzeitigen Parlamentsauflösung). Diese Konstellation führte dazu, daß die Parteien sich sozialpolitisch – koste es, was es wolle – zu übertrumpfen suchten und die Reform durch eine Addition ganz unterschiedlicher Konzeptionselemente zustande kam. Den teuersten Brocken steu-

erte eine kräftige Erhöhung des allgemeinen Rentenniveaus bei. Daneben führte die Reform die flexible Altersgrenze ein, deren günstige Konditionen eine allgemeine Senkung des Rentenalters mit sich brachten, und sie fügte das Element eines fiktiven Mindestlohns in die Rentenberechnung, was frühere erwerbsmäßige Benachteiligungen (besonders von Frauen) etwas ausglich. Weiterhin öffnete sie die Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung, wobei die Wählerklientel in den selbständigen Berufen ganz ungewöhnlich günstige Beitrittsbedingungen erhielt, was auf eine Subventionierung durch die Beiträge der Arbeitnehmer hinauslief. Selten zeigt sich eine der Triebfedern sozialpolitischer Expansion – Wettbewerbsdruck und Erfolgszwang in demokratischen Wahlen – so deutlich wie in der Überbietungskonkurrenz des Jahres 1972.

V.

In einem etwas respektlosen Vergleich hat Niklas Luhmann die Expansionsdynamik des Wohlfahrtsstaats mit dem Flug der Heuschrecke verglichen. So wie die Heuschrecke nicht aufhören kann zu fliegen, bis ihr die Glukose ausgeht, so bremse der Wohlfahrtsstaat die Sozialleistungsexpansion erst dann, wenn das Geld ausgeht. An diesen Vergleich fühlt man sich beim Blick auf die Wendemarke des Jahres 1975 erinnert, an der der Wandel der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Sozialpolitik eingeholt und ihren langfristigen Expansionstrend gebrochen hat.

Es folgte ein Austeritätsjahrzent, in dem die Sozialleistungssysteme – unter dem Druck von Konjunkturerinbrüchen, hoher Arbeitslosigkeit, steigendem „Rentenberg“ und einer „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen – hart an die Grenzen der Finanzierbarkeit gestoßen sind. So setzte 1975 die Tendenz zur Kostendämpfung ein, und sie beherrschte das sozialpolitische Feld Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre schließlich ganz. Im Arsenal der Maßnahmen, die der Gesetzgeber ins Feld führte, war nicht alles so spektakulär wie dies: Ein Hauptelement der Rentenreform von 1972 wurde kurz nach den Wahlen von 1976 („Rentenlüge“) wieder zurückgenommen. Vieles geschah mit eher lautlosen Techniken, oft indirekt wirksam, indem z. B. nicht Leistungen gesenkt, sondern Leistungsvoraussetzungen verschärft wurden.

Eine bedeutsame Technik lag in der Abwälzung von Leistungen und Lasten auf die Gemeinden. Damit ist eine optimistische Weichenstellung aus der Hoch-Zeit des Wirtschaftswunders wieder verschüttet worden. Damals, bei der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes 1961, galt Massenarmut dank Lohnsteigerung, Vollbeschäftigung und Ausbau der sozialen Sicherung als dauerhaft überwunden. Statt als das letzte soziale Netz massenhaft finanzielle Notlagen aufzufangen, sollte die Sozialhilfe künftig frei sein für ihre eigentliche und anspruchsvolle Aufgabe einer individuellen Hilfe bei besonderen Lebenslagen. Davon ist wenig übriggeblieben, seit wieder Kostenlawinen auf die Sozialhilfe überwältigt worden sind, insbesondere Kosten von Dauerarbeitslosigkeit, von langfristiger Pflegebedürftigkeit oder von

Altersarmut bestimmter Bevölkerungsgruppen ohne hinreichende Erwerbsbiographie (vor allem Frauen). Faktisch hat das die Funktion der Sozialhilfe verändert; sie ist für eine die Zweimillionengrenze überschreitende Empfängerzahl (1985) wieder zum Instrument einer Grundsicherung auf existenzminimalem Niveau geworden. Da die Krise auf einem gegenüber der Weimarer Republik etwa versiebenfachen Volkseinkommen einsetzte, ist die soziale Situation gleichwohl nicht annähernd so brisant wie während der Großen Inflation und der Weltwirtschaftskrise.

Wollte man das Jahrzehnt der Sparpolitik genauer bilanzieren, so fiel das Ergebnis je nach der gewählten Perspektive unterschiedlich aus. Auf der Ebene der Aggregatzahlen ließe sich feststellen, daß es sich eher um eine Periode der Konsolidierung handelt als des sozialen Abbaus. Das Wachstum der Sozialausgaben hielt an, aber die jährlichen Wachstumsraten wurden nun enger als zuvor an das Wachstum des Sozialprodukts angepaßt. Bei einer auf die einzelnen Kategorien der Sozialstaatsklientel gerichteten Perspektive würde man sehen, daß die Sparpolitik eine unterschiedliche Eindringtiefe hatte. Die ins Schlingern geratene Rentenversicherung sah sich so spürbaren und zudem so unsystematischen Eingriffen ausgesetzt, daß das Bundesverfassungsgericht (1980) ein deutliches Signal für angebracht hielt: Es dehnte den Schutzbereich des Eigentumsartikels unserer Verfassung auf Versichertenrenten und Rentenanwartschaften aus. So unklar die praktische Bedeutung dieser Rechtsprechung im einzelnen sein mag, so signifikant ist ihre grundsätzliche Aussage: In der gewandelten Sozialstruktur einer hochindustrialisierten Arbeitnehmergesellschaft hat die Verwandlung des (bürgerlichen) Eigentumsbegriffs in die Form von Sozialrechtspositionen verfassungsrechtliche Dignität und Garantie erhalten.

Aber die Kostendämpfung traf Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Sozialarbeiter vergleichsweise härter als das große Heer der Rentner, das zwar vielfach untergliedert ist, im ganzen aber 10 Millionen Wählerstimmen mit sich führt. Zwar liegt die größere Armut und insofern der größere Hilfsbedarf sozial „unten“, aber die entscheidenden Wählerschichten gehören zu jener breiten Arbeitnehmermitte, die die Finanzierungslast des Wohlfahrtsstaats trägt, weil er *ihren* Sicherungsinteressen ein hohes und im Zweifel das höhere politische Gewicht zumißt. Die Austeritätsphase lädt zum Studium der Frage ein, welche Klientel der Wohlfahrtsstaat ungestraft vernachlässigen konnte, welche nur unter bestimmten Bedingungen und welche nicht.

Ein weiterer Perspektivenwechsel könnte zum Vorschein bringen, daß das überkommene sozialpolitische System nicht allein an Grenzen der Finanzierbarkeit gestoßen ist, sondern auch an Grenzen der gesellschaftlichen Integrationsfähigkeit. An diesen Grenzen wird eine Reihe sozialgeschichtlicher Entwicklungsschübe sichtbar, die auf einen größeren Umbau drängen. Ich verweise in aller Kürze auf drei:

1. Die deutsche Bevölkerung wird von einer doppelten Altersdynamik verändert, die darin besteht, daß es immer mehr alte Menschen und immer ältere alte Menschen gibt. Das treibt nicht nur die Kosten der Alters- und Gesundheitssicherung automatisch in die Höhe, sondern das stiftet auch ein neues Risiko, das im herkömmlichen Sozialleistungssystem eigentlich nicht vorgesehen war: langfristige Pflegebedürftig-

keit. Hier ist noch einmal „Sozialpolitik erster Ordnung“ gefragt, also das innovative Aufgreifen sozialer Problemlagen. Längst hat sich sonst „Sozialpolitik zweiter Ordnung“ in den Vordergrund geschoben, wo es darum geht, die bereits bestehenden Leistungssysteme funktionsfähig zu halten und die von ihnen ausgelösten Wechselwirkungen zu bewältigen. Oder handelt es sich hier, da die doppelte Altersdynamik auch den langfristigen Folgen des Wohlfahrtsstaats zuzurechnen ist, sogar schon um „Sozialpolitik dritter Ordnung“?

Pflegehilfe wirft nicht nur ein schwieriges Finanzierungsproblem auf, sondern ebenso die Frage nach menschenwürdigen Formen der Hilfe. Der auch aus anderen Gründen wachsende Bedarf an personenbezogenen Diensten hat einer alten Kritik an der Staatszentrierung der Sozialpolitik ein neues Gesicht gegeben: Wie weit und mit welcher Leistungskraft kleinere soziale Netze und Selbsthilfeinitiativen gegen die Tendenzen zur Verrechtlichung und Bürokratisierung, zur Zentralisierung und Monetarisierung der Sozialpolitik aktivierbar sind, das gehört zu den strittigen Reformthemen der Gegenwart.

2. Es zeigen sich die Schattenseiten einer sozialen Sicherung, die sozusagen durch das Nadelöhr eines lebenslangen Normalarbeitsverhältnisses hindurchführt. Vor allem die Rentenversicherung ist auf dieses Leitbild des voll erwerbstätigen Arbeitnehmers zugeschnitten. Man muß nun nicht gleich das Menetekel einer „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ an die Wand zeichnen. Aber in einer Zeit, in der mit Dauerarbeitslosigkeit zu rechnen ist, in der Teilzeitarbeit und unregelmäßige Beschäftigung vordringen und im Dienstleistungssektor neue Kleinselbständigkeit entsteht (die daran erinnert, daß das soziale Schutzbedürfnis der kleinen Selbständigen in der Arbeitnehmergesellschaft zumeist nicht gut aufgehoben wurde, sondern links liegen blieb) – in einer solchen Zeit stellt sich die Frage nach dem Zusammenhang von Sozialstruktur und Sozialpolitik doch neu: als Frage nach einer Grundsicherung (außerhalb der Sozialhilfe) für Menschen, die sich nicht in Normalarbeitsverhältnissen befinden, so daß die Basis der späteren Rentenzumessung bedenklich klein bleibt.

3. Spitze Zungen sprechen von einer „geschlechtsspezifischen Spaltung des Sozialstaats“. Daran ist zumindest soviel richtig, daß es typische Benachteiligungen von Frauen im Zugang zu sozialen Leistungen gibt. Dagegen stößt einer der größten sozialgeschichtlichen Bewegungsfaktoren unserer Zeit: die Gleichstellung der Frauen.

Gleichstellung mit wem? Es geht durchaus nicht nur um die Gleichstellung von Frauen und Männern, sondern auch um eine solche von Frauen und Frauen. So geraten z. B. Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, um Kinder zu erziehen, gegenüber ihren voll erwerbstätigen Geschlechtsgenossinnen in mehrfacher Hinsicht, vor allem rentenrechtlich, ins Hintertreffen. Für das traditionelle Konzept der Sozialversicherung ist die von Hausfrauen, Müttern oder bei der häuslichen Pflege geleistete Arbeit unerheblich. Sie begründet keine eigenständige soziale Sicherung und wirkt sich auf die (vom erwerbstätigen Partner) abgeleiteten Ansprüche nicht qualifizierend aus. Hier hat sich Änderungsbedarf aufgestaut: Sozialpoli-

tik soll neben dem betrieblichen auch den häuslichen Arbeitsplatz anerkennen, soll die Wahl zwischen Familie und Beruf erleichtern, aber auch die Vereinbarkeit beider Optionen verbessern. Bei einer statistischen Wahrscheinlichkeit, daß mindestens jede vierte Ehe geschieden wird, kann das Sozialrecht auch nicht mehr im gleichen Maße wie früher auf die Sicherungsfunktion der Voll-Familie bauen.

VI.

Die Hochflut der Kürzungen im Sozialbereich ebte mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 ab. Das Austeritätsjahrzent kam im Übergang zu einer anhaltend steigenden Konjunktur zum Ende. Da man über Geschichte bekanntlich schlecht schreiben kann, solange sie noch qualmt, lassen sich die Konturen der jüngsten Bewegungs- und Gestaltungsphase nur andeutungsweise skizzieren. Erkennbar wird eine zunehmende frauen-, familien- und bevölkerungspolitische Ausrichtung der Sozialpolitik. Vor allem die Erziehung von Kindern ist in mehr als einer Hinsicht in den Rang einer sozialpolitisch erheblichen Qualifikation aufgerückt. Dies könnte der Anfang einer sozialrechtlichen Neudefinition des Arbeitsbegriffs sein, insofern er sich aus seiner Verengung auf die Erwerbsarbeit löst. Wieweit dieser Ansatz tragen wird, läßt sich noch nicht absehen.

Nachdem der Prosperitätsschleier zerrissen ist, der eine Reihe von Strukturproblemen der sozialen Sicherung lange so freundlich verhüllt hatte, sind in den großen Bereichen des Gesundheitswesens und der Alterssicherung neuerdings Umbauten begonnen worden, die durchaus den Namen „Strukturreform“ verdienen. Wie immer man das heftig umstrittene Gesundheits-Reformgesetz 1988 im einzelnen bewerten will, so fügt es doch neuartige Regulative ein, die die Steuerungsfähigkeit eines gigantischen Tummelplatzes von Interessen (der Ärzte, der Krankenhausbetriebe, der Gesundheitshandwerker, der Pharmaindustrie, der Geräteproduzenten der Hochtechnologie-Medizin . . .) erhöhen.

Wie notwendig das im Grundsatz ist, zeigt das Quantum Wahrheit in der polemischen Pointe, die Sozialversicherung sei ein „Selbstbedienungsladen“ der Gesundheitsberufe. Oder sollte es, um ein kleines Illustrationsbeispiel herauszugreifen, der reine Zufall sein, daß Internisten mit eigener Röntgeneinrichtung ein Vielfaches an Röntgenleistungen veranlassen im Vergleich zu jenen Kollegen, die Röntgenuntersuchungen als Auftragsleistungen durchführen lassen? Das Gesetz versteht sich als Zwischenschritt. Der Gesetzgeber macht Miene, als nächstes den Umstand anzupacken, daß unter den mit sehr unterschiedlichen Risikostrukturen ausgestatteten Krankenkassen ein verzerrter, zu Preissteigerung treibender Wettbewerb herrscht.

Ohne das überkommene Konzept der Rentenversicherung zu sprengen, zeigt auch die 1989 verabschiedete „Rentenreform 1992“ Elemente einer Strukturreform, darunter das Ziel einer „Selbststeuerung“ als „Regelkreis“ gegenüber demographischen und konjunkturellen Risiken. Hier hat eine sozialpolitische Großkoalition den

in jeder Hinsicht interessanten Versuch unternommen, die Rentenversicherung für Jahrzehnte aus der Tagespolitik herauszunehmen. Da diese Versicherung als „Arche der Kontinuität“ zwischen den Generationen (Michael Stolleis) in besonderem Maße Verlässlichkeit braucht, kann man in diesem Versuch, den Wohlfahrtsstaat vom Parteienkonflikt abzuheben, einen bedeutsamen Fortschritt sehen. Oder ist es eher bedenklich, daß der demokratische Staat sich Entpolitisierungsexklaven schafft?

Die meisten Vorschriften dieser dritten Rentenreform in der Geschichte der Bundesrepublik sollen 1992 in Kraft treten. Freilich: Wie das Deutschland beschaffen sein wird, das dann in das Jahr Eins des Europäischen Binnenmarktes eintritt, läßt sich heute so wenig absehen wie die Wirkungsdynamik des Sozialraums Europa auf die Sozialgeschichte und die Sozialpolitik.

Literatur

- Alber, Jens, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt a. M./New York 1989.
- Bartholomäi, Reinhart/Bodenbender, Wolfgang, u. a. (Hrsg.), *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, Bonn 1977.
- Blüm, Norbert/Zacher, Hans F. (Hrsg.), *40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1989.
- Hockerts, Hans Günter, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957*, Stuttgart 1980.
- Ritter, Gerhard A., *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989.
- Schmidt, Manfred G., *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen 1988.