

## Das System der sozialen Sicherung in historischer Sicht 1880 bis 1975

Die deutsche Sozialpolitik befindet sich in einem schwerwiegenden Dilemma. Die Qualität ihrer Leistungen ist den Erfordernissen nicht mehr angemessen. Ihr Selbstverständnis ist überholt, ihre Praxis verfehlt deshalb in hohem Grade die gegenwärtige soziale Problematik.

Diese Eindrücke gewinnt, wer sich mit den Büchern, Aufsätzen und Referaten zur Sozialpolitik beschäftigt, die in jüngster Zeit zuhauf auf den Markt der wissenschaftlichen Literatur gelangt sind. Sozialpolitik ist ein »Thema«, ein Thema für Soziologen und Politikwissenschaftler vor allem, und offenkundig ein Thema, das zur Artikulation tiefen Unbehagens veranlaßt; sehr ähnlich gearteten Unbehagens, wo immer man hinschaut. Denn so zahlreich die jüngere und jüngste Literatur zur Sozialpolitik ist, so wortreich die Kritik an der gegenwärtigen Praxis der Sozialpolitik vorgetragen wird, so gering ist die sachliche Spannbreite der grundsätzlichen Gravamina, die allfällig thematisiert werden, und so wenig scharf und unmißverständlich sind die Begriffe, in denen sie Ausdruck finden.

In knappen Worten ließe sich die offenkundig verbreitete kritische Argumentation durch eine weitere Zuspitzung der Bemerkung über das inzwischen obsolete Selbstverständnis der Sozialpolitik kennzeichnen. Die Sozialpolitik – so ist zu lesen – habe bei genauerem Hinsehen gar kein *Selbstverständnis* mehr, wenn sie denn je eins gehabt habe, sie sei vielmehr längst *fremdbestimmt*, ohne sich dessen bewußt zu sein oder bewußt sein zu wollen. Ihre Ordnungs-, Handlungs- und Entscheidungsparameter seien nicht von den gegenwärtigen, konkreten sozialen Verhältnissen und Bedürfnissen abgeleitet, sondern von der Volkswirtschaft und vom Rechtssystem<sup>1</sup>, deren gestaltende Motive und Kräfte und deren erkenntnisfördernde Begriffe sozialen Verhältnissen äußerlich und inadäquat seien. Man spricht deshalb mit beklagendem Tenor von »Ökonomisierung« und »Verrechtlichung«<sup>2</sup> der Sozialpolitik, zu denen sich als dritte Kategorie zunehmende »Zentralisierung« mit dem Hang zur »Bürokratisierung« gesellt<sup>3</sup>.

Die Ökonomisierung verenge den Blickwinkel der Sozialpolitik auf Probleme der Einkommensentstehung und Einkommensverteilung und blende aus, was nicht geldwerten Leistungen zugänglich sei. Die Verrechtlichung reduziere von Fall zu Fall veränderliche, je-

---

1 Vgl. exemplarisch *Christian von Ferber*, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft. Was stimmt nicht mit der deutschen Sozialpolitik?, Hamburg 1967, S. 35, 67 ff.

2 Dazu insbesondere *Hans Achinger*, Gefahren der Institutionalisierung in der Sozialpolitik. Vortrag auf einer Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 22./23. Jan. 1959; *ders.*, Der soziale Rechtsstaat und die sich wandelnde Gesellschaft, in: *Sozialer Rechtsstaat – Weg oder Irrweg?*, Bad Godesberg 1963, S. 67 ff.

3 *Viola von Bethusy-Huc*, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965, S. 221 ff.

weils aktuelle menschlich-soziale Verhältnisse, Ansprüche und Erfordernisse zu egalisierenden, historisch geronnenen Rechtsverhältnissen und Rechtsansprüchen und nehme der Sozialpolitik dadurch jede Flexibilität und Reaktionsfähigkeit. Damit nicht genug, wirkten sie in der Praxis auch noch gegeneinander. »Während die rechtliche Ordnung auf eine vertikale Umverteilung wenigstens teilweise abzielt, wirken die ökonomischen Kräfte auf einen horizontalen Ausgleich hin«<sup>4</sup>. Die Zentralisierung endlich verlagere die sozialpolitischen Entscheidungen von den Ursachen und Entstehungsgründen der sozialen Bedürfnisse, denen sie genügen sollen, immer weiter fort und erschwere ihr Verständnis. Kurz, die Sozialpolitik in Deutschland sei in einem nicht widerspruchsfreien ökonomisch-rechtlich-zentralistischen Bezugssystem erstarrt, dessen Begriffe die soziale Wirklichkeit nicht mehr begreifen könnten. Sie sei immer noch auf den Ausbau »sozialer Sicherheit« im Sinne von »Versicherung« gerichtet, obwohl Sozialpolitik doch längst »keine Frage der Quantität der Sozialleistungen, sondern der Qualität und Differenziertheit der sozialen Dienste« sei<sup>5</sup>.

Die Disharmonie von Einkommensleistungen und sozialen Diensten in der deutschen Sozialpolitik der Gegenwart ist der wohl gängigste kritische Topos ihrer wissenschaftlich-publizistischen Reflexion. An die Einkommensleistungen knüpfen sich dabei wie von selbst die odiosen Charakteristika Ökonomisierung, Verrechtlichung und Zentralisierung. Ohne bereits »auf den Begriff« gezwungen worden zu sein, werden mit den sozialen Diensten dagegen fast einhellig folgende Vorstellungen verbunden: Sie bezögen ihre Motive wie ihre Leitbilder aus dem gesellschaftlichen Lebens-, nicht aus dem volkswirtschaftlichen Produktions- und Verteilungszusammenhang; sie entzögen sich verallgemeinernder und distanzierender Verrechtlichung und verlangten zumindest tendenziell nach der Individualisierung sozialer »Fälle«, nach menschlichen, nicht amtlichen Beziehungen, nach persönlichem, nicht finanziellem Engagement. Soziale Dienste könnten Ausdruck und Wirksamkeit nicht in Akten anonymer, zentralisierter Verwaltung finden, sondern nur in menschlichem Miteinanderhandeln, das vom Gefühl persönlicher Zuständigkeit und Verantwortlichkeit geprägt werde. Das weitgespannte Netz der Einkommenssicherung müsse deshalb ergänzt werden durch ein System »kleiner Netze«<sup>6</sup>, das Sicherheit nicht im Sinne »materiellen Gesichertseins«, sondern im Sinne »sozialer Geborgenheit« verbürgt.

Die Kritik ist herb. Und wenn sie sich mit der zweifellos richtigen Feststellung verbindet, daß »Sozialpolitik [...] kein systematischer, sondern ein historischer Begriff«<sup>7</sup> sei, ist damit zwar noch nicht notwendigerweise der historischen Entfaltung des Systems der sozialen Sicherung das Urteil gesprochen, wohl aber angedeutet, daß die Geschichte der Sozialpolitik zur Belastung der aktuellen Sozialpolitik geworden sei<sup>8</sup>. Die praktische Sozialpolitik muß sich dann von der Geschichte der Sozialpolitik gleichsam emanzipieren, wenn sie tragfähige Reformansätze finden und durchsetzen will. Dazu muß sie diese Geschichte freilich kennen.

Um so erstaunlicher mutet an, daß neuerdings zwar die Politologen und Soziologen die

4 Ferber, S. 56.

5 Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. umgearb. Aufl., Stuttgart 1973, S. VII ff. Hervorhebung von mir.

6 Bernhard Badura / Peter Gross, Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976, passim.

7 Ferber, S. 26.

8 »Der Rückstand der deutschen Sozialpolitik besteht in einem naiv-traditionalen Verhältnis zu sich selbst«. Ferber, S. 10 f. Der Satz ist zwar syntaktisch unsinnig, läßt den kritischen Gedanken aber ahnen.

Diskussion der modernen Sozialpolitik in einem Maße intensiviert haben<sup>9</sup>, das Sozialpolitik derzeit fast als soziologisch-politologisches Paradigma erscheinen läßt, daß die Sozialgeschichte dem Thema aber ferngeblieben ist<sup>10</sup>.

Es wäre vermessen, dieses Defizit gleich im ersten raschen Zugriff ausgleichen zu wollen. Mir geht es zunächst vor allem um folgendes. Ich will versuchen, die historische Dimension der gegenwärtigen sozialpolitischen Problematik aus der historischen Empirie verständlich zu machen, und mit diesem Versuch der inzwischen unübersehbaren Gefahr entgegenwirken, daß die Geschichte der Sozialpolitik in der aktuellen Argumentation als von sozialwissenschaftlichen Theorien »vorverstanden« gehandhabt wird. Ausgreifende und eben deshalb verkürzende Deutungen der Geschichte der Sozialpolitik »aus einem Guß«, wie sie jüngst Lenhardt/Offe oder Baier vorgelegt haben, können bestenfalls durch ihre rigorose Einseitigkeit beeindrucken, vor allem aber verärgern sie durch ein Abstraktionsniveau, das von historisch-empirischer Kritik schlechterdings nicht erreicht werden kann<sup>11</sup>. Zum historischen Verständnis unserer Sozialpolitik tragen sie sicher nicht bei.

Naiv isolierende Tatsachen- und Detailbesessenheit, die die sozialpolitische Entwicklung der letzten hundert Jahre zu einer amorphen Abfolge politischer, gesetzgeberischer und administrativer Maßnahmen und Entscheidungen zerbröselt, täte das freilich ebensowenig. Es mag ja sein, daß die Entwicklung der Sozialpolitik von ihren Anfängen bis zur Gegenwart ein höchst diskontinuierlicher Prozeß gewesen und keiner einheitlichen Konzeption gefolgt ist<sup>12</sup>. Von der Gegenwart aus gesehen, stellt sie sich gleichwohl als die Ausbildung des derzeit praktischen Systems der sozialen Sicherung dar. Es ist ja eine Trivialität, daß Ereignisse und Handlungen, die, von ihren Anfängen her gesehen und verfolgt, als beziehungsloses Voranwursteln richtig dargestellt sind, im Hinblick auf ihre bleibenden Ergebnisse durchaus als Kontinuität interpretiert werden können. Das ist meine Absicht. Die Arbeit verfolgt also vorrangig aktuelle, praktische Erkenntnisabsichten mit historischen Mitteln.

9 Ich nenne statt vieler anderer nur das jüngste geballte Produkt dieser Literatur: *Christian von Ferber / Franz-Xaver Kaufmann* (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik*, Sonderheft 19/1977 der KZSS, Köln 1977.

10 Zuletzt nicht recht überzeugend *Albin Gladen*, *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Wiesbaden 1974.

11 *Horst Baier*, *Herrschaft im Sozialstaat*. Auf der Suche nach einem soziologischen Paradigma, in: *Ferber/Kaufmann*, S. 128 ff. Das System der sozialen Sicherung verwandle »alle vorher am Erfüllungsmaß der persönlichen Leistungen gemessenen und gestuften Lebenschancen in öffentlich garantierte und subventionierte Sozialchancen« und ersetze den Klassenkampf durch die »Rivalität sozialer Klientele« um die Sozialleistungsquote (S. 141). *Gero Lenhardt / Claus Offe*, *Staatstheorie und Sozialpolitik*. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: *Ferber / Kaufmann*, S. 98 ff. »Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter«. Sie sei deshalb keine Reaktion auf soziale Probleme, sondern Konstituens und Bestandsvoraussetzung der Arbeiterklasse. Sie überführe den offenen Klassenkonflikt in Rechtsauseinandersetzungen oder politische Konflikte. Ähnlich, wiewohl weniger pointiert und im Zusammenhang seiner Analyse teilweise aufgehoben, schon *Ferber*, S. 44 ff., und – *Ferber* zitierend – *Badura/Gross*, S. 98 f.

12 *Horst Sanmann*, *Sozialpolitik*, in: *Werner Ehrlicher u. a.* (Hrsg.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2, Göttingen 1972, S. 201; *Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. *Bericht der Sozialenquete-Kommission*, Stuttgart 1967, Bd. 1, S. 9. Künftig zitiert als »*Sozialenquete*«.

## I. GRUNDLEGUNG IM KAISERREICH

Ganz gleich nämlich, ob man die Entwicklung und den Zustand der deutschen Sozialpolitik nun beredt beklagt oder ob man geneigt ist, eher ihre zuträglichen Wirkungen bis auf den heutigen Tag zu unterstreichen: In beiden Fällen gibt man auch ein Urteil über den Beginn der modernen, systematischen Sozialpolitik in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts ab. Das ist um so unverkennbarer, als die zeitgenössischen, sozialreformerisch aufgeschlossenen Gegner mit prinzipiell durchaus ähnlichen Überlegungen gegen die damals inaugurierte Sozialversicherungspolitik Front machten, wie heutige Kritiker gegen deren derzeitige Manifestationen. Bismarcks zeitweiliger Mitarbeiter Theodor Lohmann ist dafür nur das prominenteste Beispiel. Nicht materielle Mißstände seien der Springpunkt der sozialen Zeitproblematik, vielmehr sei es der Mangel an Rechtsgleichheit und Gleichberechtigung der Arbeiter, an – in etwas modernisierter Terminologie – Mitbestimmung im betrieblichen und Selbstbestimmung im privaten Bereich. Deshalb greife die eben eingeleitete Sozialversicherungspolitik, ganz ungeachtet ihrer überdies unzulänglichen technischen Gestaltung, wenn nicht völlig fehl, so doch zumindest zu kurz. Nötig sei eine Politik des Arbeiterschutzes und des Arbeitsrechts, die wahrhaft verändernd in die Produktionsweise und die sozialen Verhältnisse eingreife<sup>13</sup>.

Lohmann stand vielleicht mit der mutigen Konsequenz<sup>14</sup>, die er aus ihr zog, gewiß nicht mit der Einsicht allein, daß die Arbeiterversicherung nur Teil einer zeit- und problemgerechten Sozialpolitik sein dürfe. Bismarck ist mithin nicht etwa den sozialpolitischen Zeichen der Zeit gefolgt, als er die Sozialversicherung 1881 mit der bekannten Ausschließlichkeit ins Zentrum staatlicher Sozialpolitik rückte. Er hat damit vielmehr Zeichen gesetzt. Nur unter diesem Gesichtspunkt verdient die soziale Gesetzgebung der 1880er Jahre überhaupt die Kennzeichnung »Bismarcksche Sozialpolitik«, unter der sie mit allzu starker Gewichtung der inneren Beweggründe des Reichskanzlers bevorzugt untersucht worden ist. Ob sie auch im Ergebnis noch überwiegend »Bismarcksche Sozialpolitik« gewesen ist, darf füglich bezweifelt werden. Das tut freilich wenig zur Sache. Viel wichtiger ist, daß die Grundsatzentscheidung: *für* von staatswegen erzwungene Versicherung, *gegen* die staatliche Ordnung der Arbeitsverhältnisse, dem Versicherungsgedanken einen zeitlichen Vorsprung und damit ein institutionelles Schwergewicht im Rahmen der gesamten staatlichen Sozialpolitik verschafft hat, gegen das gedanklich und faktisch anzukommen, allen anderen sozialen Problemen und sozialpolitischen Lösungsversuchen äußerst schwerfallen mußte<sup>15</sup>.

Organisationen und Institutionen wohnt die Neigung inne, ihre Orientierung in Staat und Gesellschaft wie die Motive ihres Handelns und Entscheidens auch dann noch von den

13 *Hans Rothfels*, *Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik (1871–1905)*, Berlin 1927; *Carl Jantke*, *Der vierte Stand*, Freiburg 1955, S. 215.

14 Gemeint ist hier die gedankliche Konsequenz, der Sozialpolitik gesellschaftsverändernde Aufgaben abzufordern, nicht die persönliche Konsequenz, Bismarck 1883 die weitere Mitarbeit zu verweigern.

15 Das wurde schon früh gesehen. »Die Versicherung [...] hat jene, alle anderen sozialpolitischen Aufgabengebiete an Bedeutung so weit überragende Stellung erst nach und nach, vor allem aber unter dem Eindrucke des gigantisch angewachsenen Verwaltungsorganismus der staatlichen Sozialversicherung gewonnen«. Es bestehe die Gefahr, »daß der ins Riesenhafte wachsende Apparat der Sozialversicherung die Bedeutung zu gewinnen droht, als sei mit ihm schon alles Wesentliche an sozialpolitischer Arbeit getan«. *Otto von Zwiedineck-Südenhorst*, *Hat die Sozialversicherung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt?*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, Bd. 13, 1913, jetzt in: *ders.*, *Mensch und Gesellschaft. Beiträge zur Sozialpolitik und zu sozialen Fragen*, bearb. von Otto Neuloh, Bd. 1, Berlin 1961, S. 313, 318.

Ursachen und Absichten ihrer Entstehung herzuleiten, wenn die Geschichte längst darüber hinweggegangen ist. Deshalb hat das System der sozialen Sicherung zweifellos eine schwere Hypothek mit auf den Weg bekommen. Die maßgebenden und treibenden Motive der Versicherungsgesetzgebung in den 1880er Jahren *gründeten* nicht in der tatsächlichen sozialen Problematik der Zeit. Auf deren Grund ist Bismarck nie vorgedrungen. Sie *hafteten* vielmehr an Ausdrucksformen dieser Problematik, genauer noch: an deren vermeintlichen Auswirkungen auf den preußisch-deutschen Staat. Das Ziel der von ihnen inspirierten Sozialpolitik waren denn auch nur vordergründig bedürftige soziale Schichten und Klassen, durch sie hindurch aber eigentlich der gesicherte, unveränderte Bestand des Staats<sup>16</sup>. Theodor Lohmann hat wohl zu Recht gemeint, daß die Sozialpolitik nicht aus Liebe, sondern aus Furcht der herrschenden Klassen, besonders der Regierungskreise, geboren sei<sup>17</sup>. In symptomatischer Reihenfolge hieß es in der berühmten kaiserlichen Botschaft vom 1. November 1881, daß »Wir« uns das Bewußtsein verschaffen möchten, »dem Vaterland neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistands, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen«<sup>18</sup>. Freilich, die Hilfsbedürftigen waren auch sekundär nicht die Zielgruppe der angekündigten Maßnahmen. Die griffen teils weiter, teils kürzer, in jedem Fall bewußt anders. Zielgruppe waren die Arbeiter, ganz ungeachtet irgendwelcher Hilfsbedürftigkeit. Bismarcks Sozialversicherungspolitik war als *Arbeiterversicherungspolitik* und bei genauer Hinsicht nicht einmal als *Arbeiterversicherungs-*, sondern als staatliche *Arbeiterversorgungspolitik* angelegt. Als abzusehen war, daß gegen den Widerstand starker Kräfte des Bundesrats und des Reichstags das Prinzip der staatlichen Fürsorge nicht in rechter Weise zur Geltung zu bringen sei, hat er Lust und Interesse an der Sozialversicherungspolitik sehr rasch und sehr gründlich verloren<sup>19</sup>. Deshalb ist die Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er Jahre im Ergebnis nicht mehr genuin Bismarcksche Politik gewesen. Das will bei der Deutung ihrer Wirkungen beachtet sein.

Es mag ja sein, daß Bismarck – in anderen, ihm eigenen Begriffen freilich – anfänglich daran gedacht hatte, die »soziale Bewegung und [den] gesellschaftlichen Fortschritt durch ein staatlich oktroyiertes Paket von präventiven und repressiven Stabilisationsmechanismen still« zu stellen<sup>20</sup>. Die frühzeitige, von Resignation sicherlich nicht freie Unlust an der Fortsetzung des eingeschlagenen Wegs spricht dafür, daß er die Erfolglosigkeit dieses Unterfangens selbst sehr bald eingesehen hat. Und Zwiédineck-Südenhorst konnte am Vorabend des Ersten Weltkrieges zu Recht schreiben: Wer von der Sozialversicherung enttäuscht sei, weil sie als Instrument »der sog. sozialen Pazifizierung« versagt habe, hat das sich selbst

16 Grundlegend für diesen inzwischen allgemein akzeptierten Topos *Hans Rothfels*, Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik, in: *ders.*, Bismarck, der Osten und das Reich, Darmstadt 1960. Der Text geht auf eine Königsberger Rede vom 18. Jan. 1929 zurück. Vgl. auch *Friedrich Lütge*, Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 134, 1931, S. 580 ff. Die wesentlichen Auslassungen Bismarcks zur Sozialversicherung in: *Hans Rothfels* (Hrsg.), Bismarck und der Staat, Darmstadt 1969, S. 352 ff.

17 Lohmann an Wyneken, 22. 4. 1889, zit. nach *Walter Vogel*, Bismarcks Arbeiterversicherung. Ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit, Braunschweig 1951, S. 185.

18 Zit. nach *Alois Brusatti / Wilhelm Haas / Walter Pollack* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik mit Dokumenten, Wien/Linz/München 1962, S. 207.

19 Vgl. *Vogel*, S. 161; *Otto Vossler*, Bismarcks Sozialpolitik, in: *ders.*, Geist und Geschichte von der Reform bis zur Gegenwart, München 1964, S. 22.

20 *Eckart Pankoke*, Sozialpolitik zwischen staatlicher Systematisierung und situativer Operationalisierung, in: *Ferber/Kaufmann*, S. 82, der freilich schlankweg behauptet, Bismarck *habe* stillgestellt.

und seiner Unkenntnis des realen Lebens zuzuschreiben<sup>21</sup>. Kurz, Bismarcks staatspolitische, negativ auf den Bedeutungsgewinn der Arbeiterbewegung bezogene Absichten dürfen so wenig für die Wirklichkeit der Sozialversicherungspolitik im Kaiserreich und womöglich noch darüber hinaus gehalten werden, wie sie dem gesamten Ansatz von vornherein das Urteil sprächen. Es spricht vielmehr für die innere Kraft und Tragfähigkeit der positiven Kehrseite des Gedankens, daß sie das Versicherungssystem nicht nur zusammenhielt, als sich die negativ akzentuierten Erwartungen nicht erfüllten, sondern noch im Kaiserreich Ausweitung und Konsolidierung zugleich ermöglicht hat. Welchen Anteil daran die Bismarck abgenötigten Änderungen hatten, ist nur zu ahnen. Ich schätze ihn hoch ein.

Drei wichtige, entwicklungsfähige Prinzipien sind damals gegen Bismarcks Absichten oder zumindest in anderer Weise, als es Bismarcks ursprünglichen Absichten entsprach, für die Sozialpolitik maßgebend geworden: das *Versicherungsprinzip* gegen das Prinzip staatlicher Fürsorge und Versorgung; die dezentralisierte *Selbstverwaltung* der Versicherungsorganisationen gegen die vom Staat dirigierte Reichsanstalt und die unmittelbare Beteiligung aller Versicherten an der Mittelaufbringung, die das Bewußtsein der Selbstverantwortung mit dem Gefühl des *Anspruchsrechts* zu verbinden geeignet war, gegen umfangreiche, wie schiere staatliche Wohltat anmutende, bei genauer Hinsicht aber weitgehend aus den (indirekten) Steuern der Empfänger finanzierte Reichszuschüsse. Drei andere Gestaltungsgrundsätze sind dagegen im Sinne Bismarcks zu ebenfalls fortwirkenden Strukturelementen der deutschen Sozialpolitik geworden: der *Versicherungszwang* für jedermann, der bestimmte Persönlichkeitsmerkmale aufwies, der *Systemcharakter* der wirtschaftlich-sozialen Sicherung, der in einem gemeinsamen Begründungszusammenhang und in sachlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Versicherungen Ausdruck fand, und die *Einseitigkeit* des gedanklichen und praktischen Ansatzes. Ob jemand von der neuen Sozialpolitik betroffen war oder nicht, wurde zwar durch die Stellung *im* Arbeitsprozeß bestimmt, die Betroffenheit trat aber erst ein, wenn er *aus* dem Arbeitsprozeß herausfiel. Die Industriearbeiterschaft war zwar das soziale Substrat der neuen systematischen Sozialpolitik, aber nicht als Stand oder Klasse, sondern als Vielheit potentiell bedürftiger Individuen; Individuen buchstäblich genommen. Denn nur der Arbeiter, nicht auch seine Familie war versichert. Es galt die Arbeiterversicherung also in drei Richtungen auszubauen, damit sie zu einem System »sozialer« Sicherung werden konnte: in Richtung der Familienversicherung, in Richtung weiterer sozialer Gruppen und Schichten und in Richtung anderer Tatbestände als Invalidität, Krankheit und Alter. In alle drei Richtungen ist ausgeschritten worden, schneller bei der Ausdehnung des Kreises der Betroffenen, zögernder bei der Bestimmung und Bearbeitung neuer schutzwürdiger sozialer Sachverhalte. Weder die negativ akzentuierten Motive und Ziele, noch die davon beeinflusste anfängliche Enge des praktischen Ansatzes haben die sozialpolitische Entwicklung schwerwiegend gehemmt. In vieler Hinsicht bis auf unsere Tage präformiert und belastet hat die Gesetzgebung der 1880er Jahre die weitere Politik der sozialen Sicherung freilich dennoch. Deshalb muß sie unterhalb der grundsätzlichen Reflexion auch in wenigen wichtigen Einzelheiten beschrieben werden.

Die Gesetzgebung stand unter dem verbindenden Zeichen: materielle *Hilfe* im Falle der Erwerbsunfähigkeit. Sie bestand aus drei Einzelstücken, die sich an vier möglichen Ursachen der Erwerbsunfähigkeit, an Unfall, Krankheit, Invalidität und Alter, orientierten,

<sup>21</sup> Zwiedineck-Südenhorst, S. 316.

organisatorisch voneinander unabhängig und hinsichtlich ihrer Mittelaufbringung, Leistungen und Verwaltung sehr unterschiedlich eingerichtet waren. Alle drei sind durchgehend beibehalten worden und haben sich versicherungstechnisch gewiß nicht zum Vorteil der deutschen Sozialpolitik ausgewirkt. Innere Beziehungen haben stets einigermaßen künstlich durch Gesetze hergestellt werden müssen, deren Übertragung in Verwaltungspraxis kaum je zureichend und reibungslos gelang. Daran hat sich wenig geändert, als die bis dahin rein kasuistische Rechtsentwicklung 1911 in der Reichsversicherungsordnung konsolidiert und damit zumindest eine einheitliche *Rechtsgrundlage* der drei Versicherungszweige geschaffen wurde. Das Gesetzeswerk war notgedrungen so komplex und entwicklungsbedürftig zugleich, daß es dem Präsidenten der Reichsversicherungsanstalt schon 1920 wie »ein Buch mit sieben Siegeln« vorkam und die Oberversicherungsämter wieder nach »Billigkeit« zu urteilen begannen<sup>22</sup>. Auch mehrfache Reformen haben eine unzuträgliche Häufung schwer durchschaubarer und deshalb schwer auflösbarer Überschneidungen, Kumulierungen, An- und Verrechnungen, haben schließlich erhebliche Ungleichheiten von Versicherungs- und Versorgungsansprüchen beim gleichen Tatbestand<sup>23</sup> nicht verhindern können<sup>24</sup>.

Daß die Gesetzgebung der 1880er Jahre Stückwerk war, heißt nicht, daß sie auch systemlos war. Es war vielmehr eine ihrer positiven Leistungen, daß sie zuvor beziehungslose Fürsorge-, Versorgungs- und Versicherungsmaßnahmen zusammenfaßte, z. T. neu begründete, aufeinander zuordnete und durch bislang unbekannte ergänzte. Die drei Versicherungsarten sind zwar nacheinander und mit erheblichen Zeitunterschieden in gesetzliche Formen gebracht worden, daß sie eine Einheit bilden sollten, stand allerdings bereits in der kaiserlichen Botschaft von 1881. Bei der Unfall- und der Krankenversicherung konnte auf unterschiedliche Art an hergebrachte Institutionen angeknüpft werden, die Invaliden- und Altersversorgung ist völlig neu geschaffen worden. Dabei zeigte sich, wieviel schwieriger es war, grundsätzliche Neuerungen durchzusetzen, als Überliefertes nur neu zu ordnen. Das Krankenkassengesetz wurde innerhalb eines Jahres dem ersten Entwurf entsprechend verabschiedet. Mit ihm hatte Bismarck das geringste Interesse verbunden. Die Unfallversicherungsvorlage mußte zweimal neu formuliert werden, ehe sie angenommen wurde.

22 Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949, S. 283.

23 Vgl. Gerhardt Mackenroth, Die Verflechtung der Sozialleistungen, Schriften des Vereins für Sozialpolitik (SVSP), N. F., Bd. 8, Berlin 1954; Hartmut Hensen, Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955, S. 75 ff., Statistik der BRD, Bd. 137: Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger, H. 1, S. 82 ff., zuletzt ausführlich zu einer Reihe Absurditäten des »Kausalprinzips« Willi Albers, Möglichkeiten einer stärker final orientierten Sozialpolitik, Göttingen 1976.

24 Diese Klage schon im *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Jena 1909, Bd. 1, S. 807. Dort auch Vereinheitlichungspläne der Reichsleitung seit 1895. Die Zusammenfassung der Versicherungszweige ist ein Topos der sozialpolitischen Diskussion geblieben. So hat der Reichsfinanzminister Moldenhauer 1930 vorgeschlagen, die akute finanzielle Notlage der eben geschaffenen Arbeitslosenversicherung durch einen solidarischen Finanzausgleich zwischen den Trägern der Sozialversicherung auf Darlehnsbasis zu überwinden. Der Vorschlag hatte keinerlei Chancen. Preller, S. 427, 465 f. 1934 stand der Zusammenschluß auf Kabinettssebene erneut zur Debatte. Und es darf immerhin gefragt werden, ob die »entscheidende Leistung« des sog. »Aufbaugesetzes« vom 5. Juli 1934 wirklich »in der Ablehnung einer wie auch immer gearteten Einheitsversicherung« bestanden hat. Karl Tepe, Zur Sozialpolitik des Dritten Reichs am Beispiel der Sozialversicherung, in: AfS, Bd. XVII, 1977, S. 222. Ein prinzipiell richtiger oder immerhin mit guten Gründen vertretbarer Gedanke wird nicht schon deshalb falsch, weil ihn auch die Nazis gedacht haben. Für die Überlegungen in der BRD vgl. Bethusy-Huc, S. 207 ff. Noch jüngst hat der DGB wieder einmal für eine Vereinheitlichung plädiert, während die Arbeitgeber »jede Art von Einheitsversicherung« abgelehnt haben. Süddeutsche Zeitung vom 28. Dez. 1977.

Obwohl der gesamte Gesetzgebungsvorgang mit ihr eingeleitet worden war, wurde sie erst 1884, eine Sitzungsperiode nach der Krankenversicherung, Gesetz. Bis dahin waren ihr genau die Strukturelemente genommen worden, die vor allem sie für Bismarck durchsetzenswert gemacht hatten. Nichts sprach dafür, daß sie in der Invaliden- und Altersversicherung dann doch noch zur Geltung kommen würden. Deshalb ist deren gesetzliche Ordnung mit erheblich weniger Nachdruck betrieben worden und hat weitere fünf Jahre in Anspruch genommen.

Die *Unfallversicherungsvorlage* von 1881 bezog sich zwar auf das Haftpflichtgesetz aus dem Jahr 1871, war aber keine bloße Novelle, sondern stellte die Unfallversicherung auf neue Grundlagen. Fernerhin sollten Unternehmer nicht mehr nur für jene Unfälle haftbar sein, die sie oder ihre Aufsichtspersonen nachweislich verschuldet hatten, sondern für alle Arbeitsunfälle. Dieser Gedanke ist in allen Neuvorlagen beibehalten worden und war ohne Frage ein bedeutsamer sozialpolitischer Fortschritt. Bislang war der Schuldnachweis aus leicht einsehbaren Gründen in nicht einmal 20 von 100 Fällen gelungen. Nicht beibehalten wurde freilich das Organisationsprinzip, das Bismarck vorgesehen hatte. Die betroffenen Unternehmer hätten ihre Arbeiter danach bei einer staatlich geleiteten und bezuschußten Reichsanstalt versichern, zwar den Hauptteil der finanziellen Belastung tragen, aber billigen sollen, daß die Entschädigungen im Namen des Reichs geleistet wurden. Der Plan ist Bismarck nicht gelungen. Er ist an jener Reichstagsmehrheit gescheitert, die er scheinbar aller historischen Vernunft zum Trotz für die Durchsetzung seiner Zoll- und Steuerpolitik zwei Jahre zuvor zusammengeleimt hatte. Die Liberalen lehnten aus ideologischen Gründen die Staatszuschüsse, das Zentrum aus föderalistischen Gründen die zentralistische Reichsanstalt ab. Eine ergänzende Vorstellung, aus der Bismarck weitreichende verfassungspolitische Folgerungen ableitete und die in der zweiten Vorlage stark in den Vordergrund gerückt wurde, ist ebenfalls über die Absicht nie hinausgediehen. Alle industriellen Unternehmen sollten ungeachtet ihres Produktionszwecks nach Gefahrenklassen kategorisiert und die Betriebe der gleichen Gefahrenklasse im ganzen Reich zu einer genossenschaftlichen Versicherungsgemeinschaft zusammengefaßt werden. Das könnte, hat Bismarck gehofft, die Grundlage einer neuen, berufsständischen Ordnung des Reichs neben, womöglich sogar anstelle der »Parlaments- und Parteienwirtschaft« sein. In *die* Berufsgenossenschaften, die schließlich wirklich Träger der Unfallversicherung geworden und geblieben sind, konnte diese so hochfliegende wie verfassungsfeindlich-staatsstreichträchtige Erwartung nicht mehr gesetzt werden. Das Prinzip der gleichen Gefahrenklasse auf Reichsebene war dem Prinzip der gleichen Gewerbegruppe oder der Zusammenfassung ähnlicher Gewerbegruppen in unterschiedlich ausgedehnten Bezirken gewichen. Die Unternehmer brachten die Mittel allein auf und verwalteten sie auch allein. Das Reich trat im Gesetz noch als subsidiärer Garant ihrer Leistungsfähigkeit auf, in der Versicherungspraxis aber nicht mehr in Erscheinung.

Dennoch waren die Berufsgenossenschaften im ersten Entwurf des *Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes* von 1887 als Träger auch dieser Versicherung vorgesehen. Bismarck hat mangels statistischer Unterlagen zwar nicht kalkulieren können, aber er hat geahnt, daß die Renten über kurz oder lang zum gewichtigsten Teil der gesamten Versicherungsleistungen werden würden. Die Versicherungsträger – so hat er gemeint – würden um so weniger auf Reichszuschüsse verzichten können, als er die Arbeiter von jeder Beitragspflicht verschonen wollte. Vermutlich hat er gehofft, die Berufsgenossenschaften auf dem Umweg über die Rentenversicherung doch noch staatlich durchdringen und seinen ur-

sprünglichen Zielen botmäßig machen zu können. Genau das haben die Unternehmer andererseits befürchtet und sich der Vorlage mit Erfolg widersetzt<sup>25</sup>. Deshalb mußte eine weitere Versicherungsorganisation aufgebaut werden. Der Versuch, eine Reichsinstitution zu etablieren, ist erst gar nicht mehr unternommen worden. Für jeden Staat und jede preußische Provinz wurde eine öffentlich-rechtliche Versicherungsanstalt eingerichtet, die von besoldeten Beamten geleitet und von einem – der Beitragszahlung entsprechend – paritätischen Unternehmer-Arbeiter-Ausschuß kontrolliert wurde. Dazu kamen neun Kassen für Eisenbahnen und Knappschaften. Alle zusammen unterstanden der formalen Aufsicht eines vergleichsweise einflußlosen Reichsversicherungsamtes. Die Invaliden- und Altersversicherung hat im Gegensatz zur Unfall- und zur Krankenversicherung tatsächlich von Anfang an kräftige Zuschüsse vom Staat erhalten. Auch daran hat sich bis heute nichts geändert, bis 1957 nicht einmal an der Zuschußquote. Sie lag durchweg bei rund einem Drittel der Ausgaben und ist erst nach der Rentenreform vor zwanzig Jahren allmählich auf gut ein Fünftel abgefallen<sup>26</sup>.

Ohne weitgreifende staatspolitische Absichten Bismarcks ist nur die gesetzliche Normierung der *Krankenversicherung* in Angriff genommen worden. Von Reichsanstalten ist so wenig je die Rede gewesen wie von Reichszuschüssen. Es ging auf der Grundlage bestehender Organisationen allein um die versicherungstechnische Einordnung der Krankenkassen ins Arbeiterversicherungssystem, das die kaiserliche Botschaft in groben Zügen entworfen hatte. Nicht zuletzt deshalb ist die Neugestaltung reibungslos gelungen. Ihren unmittelbaren Impuls erhielt sie von der Unfallversicherungsvorlage, in der eine Karenz von vier Wochen zwischen Unfall und Beginn der Leistungszahlungen vorgesehen war. Diese Zeit sollte durch Krankengeld überbrückt werden<sup>27</sup>. Dazu war es nötig, das bisherige Konglomerat von Handwerks-, freien Hilfs-, Gewerkvereins-, Knappschafts- und ähnlichen Kassen rechtlich und hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit zu vereinheitlichen und den Versicherungszwang auch für jene Arbeiter auszusprechen, die keiner Kasse angehört hatten. Die Beiträge wurden zu zwei Dritteln von den Versicherten, zu einem Drittel von den Arbeitgebern aufgebracht. Entsprechend war beider Anteil an der Selbstverwaltung der Kassen. Der institutionelle Kern der Krankenversicherung ist anfangs ein Netz von Betriebskrankenkassen gewesen, deren Einrichtung 1883 für alle Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten obligatorisch wurde. Die Orts- und Gemeindekassen sind zunächst nur als Auffangorganisationen für jene Versicherungspflichtigen gegründet worden, die von den Betriebskassen nicht erfaßt wurden. Eine Option für eine der beiden Kassenarten war nicht möglich. Es kennzeichnet die grundsätzlich veränderte Einstellung zur Sozialversicherung, die sich noch im Kaiserreich durchsetzte, daß die Reichsversicherungsordnung von 1911 dieses Verhältnis geradezu umkehrte. Die Ortskrankenkassen wurden in die Rolle des *eigentlichen* Versicherungsträgers gerückt, Betriebe mit wenigstens 150 Beschäftigten *durften* weiterhin neben ihnen Kassen einrichten. 1919 wurde die Etablierung neuer Betriebskassen im Interesse starker Allgemeiner Ortskrankenkassen vollends verboten.

Die moderne deutsche Sozialpolitik ist als politischer Reflex auf die zunehmende industrielle Entwicklung und die von ihr provozierte Arbeiterfrage und Arbeiterbewegung in Gang gekommen. Bis zur Jahrhundertwende hat sich an diesem Bezug nichts geändert.

25 Vgl. Axel Henry Bueck, *Der Zentralverband deutscher Industrieller 1876–1901*, Bd. 2, Berlin 1905, S. 232–434.

26 *Übersicht über die soziale Sicherung in Deutschland*, 1967, hrsg. vom Bundesminister für Arbeits- und Sozialordnung, S. 54. Künftig zitiert als *Übersicht* Jahr.

27 Im Gesetz wurde die Frist später auf 13 Wochen ausgedehnt.

Dann ist zunächst die Beschränkung auf die Arbeiter aufgegeben worden. 1900 wurden Angestellte, die weniger als 2000 Mark verdienten<sup>28</sup>, der Invaliden-, 1903 der Krankenversicherungspflicht unterworfen. Noch nicht überwunden war damit die Vorstellung, daß Sozialpolitik es mit der Bewältigung von sozialen Problemen der gewerblich-industriellen Produktionsweise zu tun habe. Die Angestellten waren als sozialökonomisch bestimmte Schicht ja so etwas wie der jüngere und deshalb später zu Umfang und Selbstbewußtsein gelangte Abkömmling der Industrialisierung. Diese gedankliche und sachliche Schranke wurde erst 1911 weggeräumt. 1911 war in positiver wie negativer Hinsicht ein Schlüsseljahr der deutschen Sozialversicherungspolitik. Die Reichsversicherungsordnung faßte die drei Versicherungsarten rechtlich zusammen und erweiterte zugleich den Kreis der Versicherten in zwei Richtungen: Alle bisher nicht erfaßten unselbständigen Erwerbstätigen, insbesondere die Landarbeiter, wurden in die Krankenversicherung einbezogen, und der Invaliditäts- und Altersrente wurde eine – wenn auch praktisch zunächst kaum wirksame – Hinterbliebenenfürsorge an die Seite gestellt. Damit war, vorerst eher noch zu ahnen, als schon deutlich erkennbar, der Weg von der Arbeiter- zur Volks- und von der Individual- zur Familienversicherung gewiesen.

Neben diesen durchaus fortschrittlichen Entscheidungen nahm sich das Angestelltenversicherungsgesetz besonders deutlich als – gelinde gesagt – retardierendes Element der Sozialpolitik im Kaiserreich aus und deutete einmal mehr die stets virulente Spannung von Reformbewußtsein und latenter Reaktion an, die alle Wirtschafts- und Sozialpolitik jener Zeit wesentlich geprägt hat und den politisch-sozialen Charakter der Wilhelminischen Zeit so schwer auf widerspruchsfreie Formeln zwingen läßt. Die Masse der Angestellten unterschied sich weder durch ihre Stellung im Arbeitsverhältnis noch durch die Höhe ihres Einkommens von der Masse der Arbeiter. Und nur diese Perspektive war für die Sozialversicherung interessant. Es gab keinerlei sachlichen Grund, die Angestellten nicht ohne Umstände in die hergebrachten Versicherungen aufzunehmen. So war es 1900 und 1903 ja auch geschehen. Freilich hatten die Angestellten ein anfangs durchaus begründbares, mit der Zunahme ihrer Zahl aber weitgehend hinfälliges und nur noch als Ideologie perpetuiertes betriebliches Standesbewußtsein (Privatbeamte) entwickelt, das sie so gut wie ungebrochen auf ihre gesellschaftliche Rolle übertrugen. Deshalb verlangten sie in einem langen Agitationsfeldzug, in dem ihre jüngst ins Leben gerufenen Interessenorganisationen gleichsam die Bewährungsprobe bestanden, nicht mit den Arbeitern zusammen als bedürftige Menschen, sondern separiert von ihnen als Angestellte versichert zu werden. Und es war, als kehrte die staatliche Sozialpolitik zu Bismarckschen Ausgangsüberlegungen zurück. Nicht weil es sachlich notwendig oder auch nur sinnvoll war, sondern weil es taktisch-politisch opportun zu sein schien, wurde die selbständige Angestelltenversicherung konzidiert<sup>29</sup>. Die Arbeiter-

28 Die Regel, daß Arbeiter ganz ungeachtet ihres Einkommens versicherungspflichtig sind, Angestellte aber nur, wenn ihre Bezüge unter einem bestimmten Betrag liegen, ist erst jüngst beseitigt worden. Ihre praktische Wirkung war nie sehr groß. Die Versicherungspflichtgrenze hat stets beträchtlich über dem Durchschnittseinkommen der Angestellten gelegen. Vgl. *Sozialenquete*, S. 232.

29 Am 2. März 1905 hatte Posadowsky im Reichstag noch gesagt: »Wenn wir heute res integra hätten, würde doch kein vernünftiger Mensch daran denken, eine besondere Organisation der Krankenversicherung, eine besondere Organisation der Unfallversicherung und eine besondere Organisation der Alters- und Invalidenversicherung zu schaffen [...] Ich glaube, es muß eine Aufgabe der Zukunft sein, diese drei großen Versicherungen in eine einheitliche Form zusammenzufassen«. Zit. nach *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., 1909, Bd. 1, S. 808. Folgerichtig und ergebnislos stand denn auch die Forderung nach Verschmelzung der Angestellten- mit der Invalidenversicherung im Zentrum der umfassenderen Auseinandersetzung über die

bewegung befand sich in einem kräftigen Aufwind. Staatliche Repression, wie sie einst Bismarck zu Gebote gestanden hatte, war weniger noch als damals geeignet, der Bewegung Einhalt zu tun. Die Mehrheit im Lager der Regierung und der Parteien, die sie stützten, versagte sich mit dieser Einsicht der Forderung, das Koalitionsrecht empfindlich einzuschränken, und setzte auf die Förderung gesellschaftlicher Gegenkräfte. Die formale Verfestigung der Trennung von proletarischer Arbeiter- und mittelständischer Angestellten-schaft, die, an der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wirklichkeit gemessen, längst zur bloßen Ideologie geworden war, lag ganz auf der Linie solcher Bemühungen. Und die separate und zudem privilegierte<sup>30</sup> Angestelltenversicherung schien ein treffliches Instrument zu diesem Zweck zu sein.

## II. AUSBAU UND DEFORMATIONEN IN DER WEIMARER REPUBLIK UND IM DRITTEN REICH

Dieser Rückgriff auf alte Bismarcksche Überlegungen war in fast dialektischer Weise zugleich Ausdruck ihres Scheiterns. Die Arbeiterversicherungspolitik hatte sich als Kraft gegen die Arbeiterbewegung nicht bewährt<sup>31</sup>. An die Stelle der ursprünglichen Absichten waren andererseits freilich auch keine gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Leitvorstellungen getreten, von denen andere, überzeugendere Motive und erkennbare Ziele hergeleitet werden konnten. Die Sozialversicherungspolitik hatte sich gleichsam noch in der Phase ihrer Grundlegung verselbständigt und bezog Kraft, Richtung und Grenzen ihrer Fortentwicklung fortan vor allem aus ihrer institutionalisierten Existenz. Zu dem erstaunlichen Mangel an wegweisenden Entscheidungen im Bereich der überlieferten sozialen Sicherung in den 20er und frühen 30er Jahren dürfte überdies noch zweierlei beigetragen haben. Die Sozialversicherung bekam in der Weimarer Republik auf schmerzhaft Weise ihre Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung zu spüren. Zwei lange, tiefe finanzielle Krisen sind nur von wenigen Restitutionsjahren unterbrochen worden. Die Zeit existenzgefährdender Schwäche ist aber nicht die Zeit ausgreifender Weiterentwicklung. Sie hätte womöglich die Zeit grundsätzlicher Neugestaltung sein können. An dergleichen ist in den ersten Jahren nach dem Krieg von fernher gedacht worden. Die Gewerkschaften haben die Idee der allgemeinen Staatsbürgerversorgung, von der Bismarck 40 Jahre zuvor geleitet gewesen ist, mit etwas anderer Begründung und wesentlich anderen Absichten noch einmal in die Debatte gebracht. Ihre Verwirklichung hätte wohl auch die Vereinigung der Versicherungsträger erfordert. Ein Staat, der zwischen fortschreitender Inflation und Staatsbankrott lavierte, war allerdings wenig geeignet und ermuntert, die Rolle eines Versorgungsstaats zu übernehmen. Das Versicherungsprinzip und die institutionelle Trennung sind unangefochten geblieben. Das war der eine, der andere, vielleicht noch maßgeblichere Grund für den Mangel an reformfreudiger Weiterentwicklung der Sozialversicherung war, daß die praktische Sozialpolitik nach dem Ersten Weltkrieg so etwas wie einen Paradigmawechsel erlebte, der in vieler Hinsicht auf den politischen Systemwechsel bezogen war. Der Sozial-

Neuordnung der Sozialversicherung in den frühen Jahren der Weimarer Republik. *Preller*, S. 282 f.

<sup>30</sup> Vgl. unten S. 333.

<sup>31</sup> Zur etwas unsicher-zweideutigen Haltung der SPD zur Sozialversicherungspolitik im Kaiserreich vgl. *Hertha Wolff*, Die Stellung der Sozialdemokratie zur deutschen Arbeiterversicherungsgesetzgebung von ihrer Entstehung an bis zur Reichsversicherungsordnung, Diss. Freiburg 1933.

versicherungsgedanke trat als »tragende Idee« der Sozialpolitik<sup>32</sup> hinter die kollektive Ordnung der Arbeitsverhältnisse zurück. Mit jahrzehntelanger Verspätung wurde Theodor Lohmann damals gleichsam eingeholt<sup>33</sup>. Das war zum einen mit einer Neubestimmung des politischen Einflusses wirtschaftlicher Gruppen und ihres Verhältnisses zum Staat verbunden und veränderte zum anderen den Streitwert von Sozialpolitik. Es ging nur noch vordergründig um die finanziellen sozialen Lasten der Wirtschaft, im Kern ging es um die Verteilung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Macht zwischen Gewerkschaften, Unternehmen und Staat<sup>34</sup>.

Von alledem konnten die Motive und Zielvorstellungen staatlicher Politik der sozialen Sicherung nicht unbeeinflusst bleiben. Die Einführung der schon im Kaiserreich diskutierten Arbeitslosenversicherung ist dafür geradezu exemplarisch. Auf den ersten Blick mutet sie wie ein Ausbau des Sozialversicherungssystems an. Und gewiß ist sie das im Effekt auch gewesen. Aber so sehr bei Bismarcks Arbeiterversicherungsgesetzgebung wohlfahrtspolitische hinter staatspolitischen Absichten zurückgestanden hatten, so sehr überlagerten gesellschaftspolitische Leitbilder der Gewerkschaften als treibender und gestaltender Kraft des Arbeitslosenvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVAVG) damals versicherungstechnische Zwecke. Ihr langfristiges Ziel war die strukturelle Veränderung des bestehenden Wirtschaftssystems und damit die Aufhebung der *Ursachen* von Arbeitslosigkeit. In beiden Fällen – 1881 wie 1927 – haben ökonomisch weitergedachte Einkommens- oder Verteilungsprinzipien so gut wie keine Rolle gespielt, weder in den Handlungen und Entscheidungen der Zeitgenossen noch auch im Lichte gegenwärtiger Erfahrungen<sup>35</sup>. Denn so *unbestreitbar* die Sicherung eines bescheidenen Einkommens die ursprüngliche Absicht des Regierungsentwurfs für das Arbeitslosenversicherungsgesetz war, so *unverkennbar* ist das fertige Gesetz von den Tarifpartnern als rechtliche Grundlage organisierter Arbeitsmarktpolitik betrachtet worden. In diese Richtung ist der Regierungsentwurf vor allem nach den Vorstellungen der Gewerkschaften am nachdrücklichsten verändert worden.

Die Änderungen betrafen den Zusammenhang von Arbeitsnachweis/Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Die Regierung hatte in hergebrachter Weise nichts als ein Versicherungsgesetz vorgelegt, das eine unabhängige Institution und nicht unbeträchtlichen

32 Preller, S. 309.

33 Vgl. Heinrich Brauns' stark an Lohmann erinnernde Argumentation in: *Deutsche Sozialpolitik 1918–1928*. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929, S. 3. Im wissenschaftlich-publizistischen Bereich *Eduard Heimanns* Rede im Verein für Socialpolitik in Königsberg 1930, SVSP, Bd. 182, München/Leipzig 1931, S. 58 ff.

34 Die eigenständigen staatlichen Interessen sind insbesondere vom Reichsarbeitsminister Brauns (1920–1928) nachdrücklich geltend gemacht worden. Vgl. dazu *Eberhard Pies*, Sozialpolitik und Zentrum 1925 bis 1928. Zu den Bedingungen sozialpolitischer Theorie und Praxis der deutschen Zentrumspartei in der Weimarer Republik, in: *Hans Mommsen u. a.* (Hrsg.), *Industrielles System und wirtschaftliche Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1975, S. 259 ff.

35 Neuerdings wird gar behauptet, die Politik der sozialen Sicherung habe absichtsvoll oder zumindest im Effekt das wirtschaftliche System stabilisiert. Nun, der ökonomische »Systemzusammenhang« wurde kaum erahnt, geschweige denn durchschaut. »Daß von der Sozialpolitik her der volkswirtschaftliche Kreislauf selbst angetastet werden könne, lag außerhalb der Optik der klassischen Sozialpolitik«. *Gerhard Mackenroth*, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: SVSP, N. F., Bd. 4, Berlin 1952, S. 41. Das volkswirtschaftliche Paradigma der Zeit waren idealtypische mikroökonomische Marktgleichgewichtssysteme, von denen kein Weg über das hergebrachte gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtstheorem Sayscher Observanz hinausführte. Darin aber war Umverteilung nicht vorgesehen und störte allenfalls. Und damit die Sozialversicherungspolitik in einkommensverteilungs- und einkommensverwendungstheoretischer Sicht trotz aller Unkenntnis der Akteure stabilisierend hätte wirken können, hätte sie andere als palliativische Dimensionen haben müssen.

Staatseinfluß vorsah. Die Gewerkschaften und die Unternehmer verlangten dagegen die Fortdauer der institutionellen Vereinigung von Arbeitsvermittlung und Erwerbslosenunterstützung, wollten freilich beides in andere Organisationsformen bringen und dabei ihr kooperatives Selbstverwaltungsrecht stärker und vorherrschend zur Geltung bringen. Das ist ihnen gelungen. Das Gesetz und die gleichnamige Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung waren somit nicht nur Konsequenz aus einer wenig geradlinigen Entwicklung des kommunalen Arbeitsnachweises und der Erwerbslosenfürsorge seit Ende des Krieges, sie waren zugleich Ausdruck des seit 1918 entwickelten Rechts der Arbeitsmarktparteien, wesentliche Bereiche der Sozialpolitik in eigener Regie zu gestalten und dem Staat nur noch gewisse Ordnungs- und Schlichtungsfunktionen vorzubehalten. Das AVAVG muß deshalb in doppelter Hinsicht gewürdigt werden, als Fortschritt im System der Arbeitsbeziehungen und als Element der sozialen Sicherung.

Die Erwerbslosenfürsorge war gleichsam als Kriegsfolgelast in die deutsche Sozialpolitik geraten, hat dann aber gleich den Schutz der Verfassung erhalten. Der Reichstag hatte im Frühjahr 1918 im Zusammenhang mit der Planung der wirtschaftlichen Demobilmachung eine Entschließung angenommen, daß jeder Arbeiter und Angestellter, der aus dem Heeresdienst entlassen werde und dem keine angemessene Arbeit nachgewiesen werden könne, Arbeitslosenunterstützung erhalten solle<sup>36</sup>. Dieses Recht war ein Jahr später auf »jeden Deutschen« ausgedehnt und in den Artikel 163 der Verfassung<sup>37</sup> übernommen worden. Die Leistungen wurden zunächst völlig aus öffentlichen Mitteln aufgebracht und von kommunalen Fürsorgeausschüssen aufgrund nachgewiesener Bedürftigkeit vergeben. Die Gemeinden sind bis 1927 für die Verwaltung und Vergabe zuständig geblieben. Vom reinen Fürsorgeprinzip ist freilich schon vor dem AVAVG allmählich abgegangen worden. Seit 1923 – nachdem die Gewerkschaften und die SPD den Gedanken an die allgemeine Staatsbürgerversorgung wieder aufgegeben hatten – sind die Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit zusehends höheren Abgaben an der Mittelaufbringung beteiligt worden, nach der Neuordnung der Währung mit maximal 3 % des Grundlohns. Damit war trotz weiterhin hoher subsidiärer Staatszuschüsse ein starkes *Versicherungselement* in die Erwerbslosenfürsorge geraten, das weder mit der beibehaltenen Bedürftigkeitsprüfung noch mit dem seit 1918 mitgeschleppten, im Grunde verfassungswidrigen Bezug auf die Kriegsfolgen zusammenpaßte. Die Beitragspflicht war ohne das *Recht* auf Unterstützung unhaltbar. Es lag daher für die Gewerkschaften prinzipiell, für die Regierung wegen der fortdauernden starken Belastung durch Zuschüsse<sup>38</sup> aus akutem Anlaß nur nahe, die kriegsbedingte Erwerbslosenfürsorge in eine allgemeine Arbeitslosenversicherung zu überführen.

Unterdessen war auch das Arbeitsnachweiswesen in Deutschland in gesetzliche Formen gebracht, damit aber keineswegs zur Zufriedenheit von Arbeitsministerium, Unternehmern und Gewerkschaften geregelt worden. Die Tarifpartner hatten sich in der Zentralarbeitsgemeinschaft (ZAG) zwar vorgenommen, die Arbeitsvermittlung in gemeinsame Verantwortung zu nehmen, ihr Vorhaben dann aber nicht praktisch in Angriff genommen. Der Arbeitsnachweis war eine Aufgabe der Gemeinden geblieben, die unterschiedlich intensiv

36 Friedrich Syrup, 100 Jahre staatliche Sozialpolitik 1839–1939, bearb. von Otto Neuloh, Stuttgart 1957, S. 326.

37 »Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt«. Zit. nach Horst Hildebrand (Hrsg.), Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, Paderborn 1975, S. 109.

38 Vgl. Heinrich Brauns, Wirtschaftskrisis und Sozialpolitik, München-Gladbach 1924, S. 16.

und den Möglichkeiten und Bedürfnissen häufig nicht angemessen wahrgenommen wurde. Vor allem die räumliche Begrenzung und der Mangel an Zusammenhang zwischen den gemeindlichen Nachweisen erwies sich als starkes Hindernis wirksamer Arbeitsvermittlung. Es gab zwar übergeordnete Provinz- und Landesämter und seit dem 5. Mai 1920 auch ein entsprechendes Reichsamt für Arbeitsvermittlung, die allesamt aber nur Aufsichts- und Verwaltungs-, keine eigenen Vermittlungs- und Koordinierungsaufgaben erfüllten. An diesen Unzulänglichkeiten hatte auch das Arbeitsnachweisgesetz vom 22. Juli 1922 wenig geändert<sup>39</sup>. Bereits damals hatten Unternehmer und Gewerkschaften gefordert, daß der Staat die gesamte Arbeitsvermittlung ihrer Selbstverwaltung überlasse. Das war zwar abgelehnt, wohl aber waren auf allen Ebenen neben den öffentlichen *Verwaltungen* paritätische Selbstverwaltungsausschüsse eingerichtet worden, denen die weisungsbefugte *Geschäftsführung* obliegen sollte. Die Aufgabenteilung äußerte sich zum einen in Kompetenzwirrwarr und erwies sich zum anderen als Illusion. Das Schwergewicht der Verwaltungen setzte sich allemal durch. 1923 war nun auch noch die Erwerbslosenfürsorge zur Aufgabe der kommunalen Arbeitsnachweise gemacht worden, mit dem Ergebnis, daß die *Arbeitsvermittlung* noch stärker in den Hintergrund trat<sup>40</sup>.

Der Regierungsentwurf eines Arbeitslosenversicherungsgesetzes<sup>41</sup>, der am 16. Dezember 1926 über Reichs- und Reichswirtschaftsrat an den Reichstag gelangte, sah vor, daß diese Verbindung dennoch beibehalten werde. Träger der Versicherung sollten Landesarbeitslosenkassen bei den Landesämtern für Arbeitsvermittlung sein, die Auszahlung in der Hand der kommunalen Nachweise liegen. Mit anderen Worten, Arbeitgeber und Arbeiter sollten zwar die Mittel aufbringen, deren Verwaltung aber faktisch den öffentlichen Körperschaften überlassen. Dazu waren sie nicht bereit und obsiegt fast mühelos. Der Gesetzesentwurf wurde von einer breiten Reichstagsmehrheit in ein Gesetz über die selbstverantwortliche Ordnung des Arbeitsmarkts durch die Berufsverbände verwandelt<sup>42</sup>, in dem die Arbeitslosenversicherung nicht mehr Bedeutung an sich, sondern nur noch Bedeutung als *ein* möglichst überflüssiger Ordnungsfaktor haben sollte.

Die Gewerkschaften und die SPD glaubten darin ein erstes, wesentliches Stück praktischer Wirtschaftsdemokratie zu erkennen und verbanden mit dem Gesetz die gesellschaftspolitisch weitreichende Erwartung, daß die Arbeiter im Zeichen eines zentral geordneten, durchschaubaren, »planmäßig bewirtschafteten« Arbeitsmarktes ihre Arbeitskraft nicht mehr zu jedem Preis losschlagen müßten<sup>43</sup> und deshalb zur gleichgewichtigen Gegenkraft der Unternehmer werden könnten. Die Unternehmer hatten die nicht weniger grundsätzliche Vorstellung, daß die Übernahme der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in die kollektive Verantwortung der Tarifpartner den Staat einer ausbaufähigen Basis für gestaltende Eingriffe in die Wirtschaft beraube und sie durch Teilnahme an der nun auch ausführenden Selbstverwaltung beschränkend auf die Bemessung der Beiträge und Leistungen

39 Preller, S. 278.

40 Vgl. z. B. Franz Spliedt, Der Ausbau des Arbeitslosenschutzes, in: Die Arbeit, H. 1, 1924, S. 39 f.; Jahrbuch des ADGB, 1926, S. 47: »Die Erwerbslosenfürsorge im engeren Sinn zeigt noch das Provisorium der ersten Notverordnung. Die Arbeitsvermittlung im öffentlichen Arbeitsnachweis ist in der traurigsten Verfassung. Beiden fehlt meist die innige Verbindung miteinander«. Für die Arbeitgeber August Heinrichsbauer, Ein unmöglicher Entwurf, in: Deutsche Arbeitgeber-Zeitung vom 6. Dez. 1925.

41 Vgl. Reichsarbeitsblatt (RABL), Nr. 34, 1925.

42 Zum »höchst ungewöhnlichen Verfahren« dabei vgl. Preller, S. 510.

43 Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen und Ziel, Berlin 1928, S. 156 f.; Eduard Heimann, Der Sinn der Arbeitslosenversicherung, in: Soziale Praxis, 1927, S. 623.

einwirken könnten. Der Konsens, der das Gesetz zustande brachte, gründete mithin wesentlich im gemeinsamen negativen Bezug auf die öffentliche Verwaltung der Arbeitsvermittlung und Erwerbslosenfürsorge. Daß er ohne positives Komplement wenig tragfähig war, zeigte sich keine drei Jahre später, als über die Frage: Leistungsabbau oder Beitragserhöhung in der Arbeitslosenversicherung? die Große Koalition zu Bruch ging.

Gleichwohl war ein richtiger Grundgedanke in dem Gesetz zum Ausdruck gekommen und eine Organisation geschaffen worden, die ihm adäquat war. Beides hat selbst die vorübergehende Destruktion durch die Nazis, die die Reichsanstalt allmählich in eine »Treuhanderin des Staates für eine planmäßige Regelung des Arbeitseinsatzes«<sup>44</sup> umwandelten, weitgehend unverändert überdauert. Es war ein richtiger Gedanke, die Arbeitslosenunterstützung nicht einfach vom Fürsorge- aufs Versicherungsprinzip umzustellen und als viertes Teilstück lediglich ins System der sozialen Sicherung einzuordnen, sondern sie im Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung als ordnungspolitisches Instrument<sup>45</sup> handhaben zu wollen. Zu diesem Zweck mußte die überkommene Organisation der Arbeitsvermittlung allerdings zentralisiert und ihre Wirksamkeit über den kommunalen Rahmen ausgedehnt werden. Reichsamt, Landesämter und lokale Arbeitsnachweise wurden zu einer Behördenhierarchie zusammengefaßt<sup>46</sup>, deren Geschäftsführung und Verwaltung sich zu je einem Drittel aus Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentlichen Verwaltungen zusammensetzte. Die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung war allein den Tarifpartnern vorbehalten. Deshalb leistete der Staat anders als bei der Rentenversicherung auch keine Zuschüsse, sondern gewährte nur unbegrenzte Darlehen, um die Leistungsfähigkeit der Reichsanstalt aufrechtzuerhalten<sup>47</sup>.

Die Arbeitslosenversicherung ist also nicht als herkömmliche Sozialversicherung entstanden, fortan aber natürlich Element im System der sozialen Sicherung gewesen. Dadurch ist der ursprüngliche Gestaltungsgrundsatz dieses Systems zwar nicht verändert, wohl aber erweitert worden. Zum Empfang sozialer Leistungen berechtigt war nach wie vor nur, wer sich ein Anrecht im Arbeitsprozeß erworben hatte und vorübergehend oder dauerhaft aus dem Arbeitsprozeß herausgefallen war. Es war offenbar notwendig, daß der Versorgungsneben dem Versicherungsgedanken in der staatlichen Sozialpolitik stärkeres Gewicht erlangte, damit andere wirtschaftlich-soziale Merkmale als Erwerbslosigkeit Anlaß zu sozialpolitischen Einkommensleistungen sein konnten. Das geschah erst in der Bundesrepublik. Hinausgelangt aber war man mit der Arbeitslosenversicherung über das Prinzip, daß nur an der Person haftende, nicht von der wirtschaftlichen Entwicklung bedingte Erwerbsunfähigkeit einen Rechtsanspruch auf Teile des Volkseinkommens begründete. Damit war

44 »Ordnungsgesichtspunkt für die Arbeitslosenversicherung ist somit nicht der Rechtsanspruch auf Unterstützung als Gegenleistung für die entrichteten Beiträge, sondern die bewußte Unterstützung der staatlichen Maßnahmen zur Regelung des Arbeitseinsatzes«. 1937 wurden 30 % (2,45 Mrd. Mark) der Beitragseinnahmen zur Finanzierung allgemeiner Reichsaufgaben denaturiert. *Johannes Gerhardt*, Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik, Berlin 1939, S. 153 f.

45 Im Prinzip ist die Arbeitslosenversicherung auch ein konjunkturpolitisches Instrument von der Art eines »built-in-stabilizers«. In der großen Krise von 1930 bis 1932 hat sie wegen ihres wenig gefestigten Zustands und der prozyklischen Wirtschaftspolitik entsprechende Wirkungen freilich nicht entfalten können. Vgl. dazu *Heinz Lampert*, Probleme der Konjunktur Stabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung – ein Beitrag zur Reform der Arbeitslosenversicherung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 22, 1962/63, S. 253 ff.

46 Die Zahl der 22 Landesarbeitsämter wurde dabei auf 13, die Zahl der Arbeitsnachweise von 887 auf 363 reduziert. *Preller*, S. 374 ff.

47 RGBl., Nr. 32, 1927, S. 187 ff. Vgl. *Bernhardt Lehfeldt*, Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 127, 1927, S. 932 ff.

unausgesprochen das Recht aller auf Arbeit und Einkommen zu jeder Zeit rechtskräftig geworden, freilich mit der ungleichen Pflicht verbunden, als Arbeiter *jede* nachgewiesene, als Angestellter *jede angemessene* Arbeit anzunehmen. Schon bald nach der Einführung des Gesetzes war das für Millionen Menschen allerdings nur noch das Recht, nicht zu verhungern. Weit entfernt war die Sozialpolitik noch von der Idee, daß soziale Sicherung nicht nur Sicherung der nackten Existenz, sondern Sicherung eines sozialen Status heißen könnte.

Der systematische Zusammenhang der Arbeitslosen- mit der »eigentlichen« Sozialversicherung fand im übrigen in ganz vordergründigen Beziehungen Ausdruck. Der Kreis der Versicherungspflichtigen orientierte sich an der Krankenversicherungspflicht<sup>48</sup>. Die Krankenversicherung übernahm es denn auch, die Beiträge zu kassieren. Andererseits gehörte die Fortzahlung der Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge ausdrücklich zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

Das überlieferte Versicherungssystem hatte unterdessen keine spektakulären gesetzlichen Veränderungen erlebt, aber es hatte sich aus eigenem Vermögen fortentwickelt. Nicht nur wegen der Ergänzung durch die Arbeitslosenversicherung ist das System der sozialen Sicherung am Ende der Weimarer Republik etwas qualitativ anderes gewesen als an ihrem Beginn. Das lag weniger an der Ausdehnung aller drei Versicherungsarten auf bisher nicht erfaßte, an Zahl geringe Berufsgruppen. Vom Kreis der Versicherten her gesehen, war das Prinzip der *Arbeiterversicherung* schon im Kaiserreich zum Prinzip der »Lohnabhängigen-Versicherung mit Ausnahmen« ausgeweitet worden. Neuere Maßnahmen beschäftigten sich mit den »Ausnahmen« und blieben völlig auf dem Boden alter Grundsätze. Der nächste Schritt prinzipieller Art in dieser Richtung konnte nur sein, Selbständige in die Sozialversicherung einzubeziehen. Er ist in der Weimarer Republik zwar bereits vorgedacht<sup>49</sup>, aber erst im Dritten Reich getan worden. Die qualitative Veränderung bestand vielmehr im Übergang vom Prinzip der Individual- zum Prinzip der Familienversicherung<sup>50</sup>, mochten die faktischen Leistungen, die sich auf die familiären Verhältnisse der Versicherten bezogen, zunächst auch noch wie symbolische Gaben anmuten. Begonnen hatte diese Entwicklung in der Krankenversicherung. Noch im Kaiserreich hatte eine beträchtliche Anzahl Kassen freiwillige *Fürsorgeleistungen* für die Familienangehörigen der Versicherten übernommen. Der Krieg hatte den Prozeß beschleunigt. Als die »Mitversicherung« 1930 durch Notverordnung gesetzlich verankert wurde<sup>51</sup>, vereinheitlichte und normierte sie im Grunde nur noch einen weitgehend vollzogenen, gleichsam naturwüchsigen Vorgang<sup>52</sup>. Auch in der

48 Die damalige Ausweitung auf Angestellte mit Verdiensten oberhalb der Krankenkassenversicherungspflicht und die Einschränkung beim »ländlichen Gesinde« hatten teils opportunistische, teils ideologische, in jedem Fall ephemere Gründe, die in längerfristiger Sicht keine besondere Beachtung verdienen.

49 Der Leiter des Hauptverbandes deutscher Krankenkassen H. Lehmann auf dem Deutschen Krankenkassentag in Breslau 1928. Vgl. *Preller*, S. 459 ff.

50 Eine weitere sozialpolitisch und volkshygienisch sehr bedeutungsvolle Veränderung, die aber nicht an den Systemcharakter der sozialen Sicherung rührte, betraf das Selbstverständnis der Institutionen. Sie begriffen sich nicht mehr nur als Helfer bei eingetretenen Schäden, sondern als ebensowohl zur Vorsorge, Vorbeugung, Verhütung und im Falle der Berufsgenossenschaften zur Rehabilitation und Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß berufen. *Preller*, S. 327, 380 ff.; *Florian Tennstedt*, Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: *Handbuch der Sozialmedizin*, Bd. 3, S. 391 ff., 398 ff., 433 ff., 467 f.

51 Zuvor schon, 1918, war die Wochenhilfe für die Ehefrauen und Töchter der Versicherten obligatorisch gemacht worden. *Preller*, S. 234.

52 Tennstedt hat geschätzt, daß 1913 bei 13,9 Millionen Versicherten 10 Millionen Familienangehörige mitversichert waren, 1924 bei 17,28 Millionen Versicherten 14,32 Millionen Angehörige,

Invalidenversicherung war der Grund zur Familienversicherung in Gestalt der kümmerlichen Witwen- und Waisenunterstützung bekanntlich bereits von der Reichsversicherungsordnung im Kaiserreich gelegt worden. Auf ihm wurde nach der Währungsstabilisierung aufgebaut. Die Leistungen wurden aus dem Bereich sozialer Fürsorge mit Bedürftigkeitsnachweis in Renten überführt, die Grundrenten der Versicherten neuerdings durch Kinderzuschläge aufgestockt<sup>53</sup>. Und es war schließlich nur ein weiteres Zeichen für die Einheit der Prinzipien, nach denen das System der sozialen Sicherung je funktionierte, daß die Arbeitslosenversicherung gleich als Familienversicherung angelegt wurde. Der Grundbetrag der Versicherungsleistung betrug je nach Lohnklasse 35 % bis 70 % des Einheitslohnes, für jeden Familienangehörigen kamen 5 % dazu, freilich nur bis zu maximal 80 % Gesamtunterstützung.

Die vielleicht bemerkenswerteste Erscheinung der Sozialpolitik im Dritten Reich war ihr hohes Maß an Systemkontinuität. Es ist kaum übertrieben, daß das überlieferte System der sozialen Sicherung trotz einer gewissen staatspolitischen Instrumentalisierung weitgehend unbeschädigt und in Richtung bereits zuvor erkennbarer Ziele erweitert durch die Nazi-herrschaft gekommen ist. Das mag in der Tat zum guten Teil der anpassungsfähigen Beharrungskraft von Spitzenbeamten im Reichsarbeitsministerium zuzuschreiben sein, die ihre traditionelle sozialpolitische Prägung mit nationalsozialistischer Überzeugungstreue verbanden, daher ideologisch unangefochten und als anerkannte, besser informierte Fachleute dem schwärmerischen Dilettantismus eines Robert Ley gegenüber von größerer Durchsetzungsfähigkeit waren<sup>54</sup>. Dazu kam der alles in allem wohl geringe Funktionswert der Sozialversicherungspolitik im nationalsozialistischen Herrschaftssystem, der eine gewisse wohltuende Gleichgültigkeit und Bereitschaft Hitlers förderte, Kontinuität aufgeregten Umwälzungen vorzuziehen. An Plänen grundsätzlicher Neuordnung hat es anfänglich nicht gefehlt, nicht an hergebrachten, wie der Aufhebung des Versicherungsprinzips zugunsten der Staatsbürgerversorgung, der organisatorisch-organischen Vereinigung der vier Versicherungen zu einer Reichsversicherung, der ständischen statt der territorialen Gliederung, und nicht an neuen Plänen, deren weitreichendster gewiß die Inkorporation der gesamten Sozialversicherung in die DAF gewesen ist<sup>55</sup>. All dem ist mit dem sog. »Aufbaugesetz« vom 5. Juli 1934<sup>56</sup> ein Riegel vorgeschoben worden. Die sozialpolitische Tradition ist in ihren bestimmenden Grundzügen mit einer Ausnahme für die weitere Entwicklung maßgeblich geblieben. Die im Zeichen der Notverordnungspolitik seit 1930 bereits schwer angeschlagene Selbstverwaltung der Versicherungsinstitutionen ist durch das Führerprinzip und durch weisungsberechtigte Staatsaufsicht ersetzt worden<sup>57</sup>. Die organisatorische Verbindung der Kranken- und Invalidenversicherung, die zugleich vorgenommen wurde, war da-

1929 bei 20,17 Millionen Versicherten aber bereits 22 Millionen Angehörige. *Tennstedt*, a. a. O., S. 403.

53 Vgl. *Syrup*, S. 338 ff., 368.

54 Vgl. *Wolfgang Scheur*, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Diss. Köln 1967, S. 79 f.

55 Vgl. *Soziale Praxis*, Jg. 43, 1934, Sp. 649–659; *Walter Schuhmann / Ludwig Brucker*, Sozialpolitik im neuen Staat, Berlin 1934, S. 357 ff.

56 Gesetz und aktuelle Kommentare in der Zeitschrift »Die Reichsversicherung«, Jg. 8, 1934, H. 5; *Johannes Krohn*, Das Gesetz über den Aufbau der deutschen Sozialversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Bd. 34, 1934, S. 287–297. Vgl. *Scheur*, S. 80 ff., und *Teppé*, a. a. O., S. 217 ff.

57 *Scheur*, S. 95 ff.

gegen eine recht vordergründige und wenig bedeutsame Maßnahme. Die beiden Versicherungen blieben bei der Erfüllung ihrer ursprünglichen und wesentlichen Aufgaben durchaus unabhängig voneinander, die Landesversicherungsanstalten übernahmen dazu lediglich einen Satz von »Gemeinschaftsaufgaben«<sup>58</sup>. An dergleichen war auch schon in der Weimarer Republik gedacht und in Selbstverwaltung aller drei Versicherungen praktiziert worden. Die 1934 ebenfalls ausgesprochene Vereinigung der Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung zur »Reichsversicherung« schließlich verharrte völlig auf der Ebene der Nomenklatur.

Durchaus systemgerechte, wiewohl über die hergebrachte Struktur hinausweisende Bewegung ist erst seit Ende 1937 in die deutsche Sozialversicherungspolitik gekommen. Damals ist in der Invalidenversicherung der ausschließliche Bezug auf die soziale Kategorie »Lohnabhängigkeit« aufgegeben und die ökonomische Kategorie »Einkommen« unbeschadet des sozialen Status zur zusätzlichen Bezugsgröße gemacht worden. Zugleich ist, allerdings weit unverbindlicher, der Gedanke der allgemeinen Volksversicherung zu praktischer Geltung gebracht worden. Die selbständigen Handwerker wurden geschlossen der Rentenversicherungspflicht unterworfen<sup>59</sup>, während allen nichtversicherten Deutschen unter 40 Jahren das *Recht* eingeräumt wurde, freiwillig in die Rentenversicherung einzutreten<sup>60</sup>.

### III. ERWEITERUNG DER LEITBILDER UND ERSTARRUNGEN IN DER BUNDESREPUBLIK

Diese Maßnahme ist in der Bundesrepublik vorübergehend (zwischen 1957 und 1972) wieder rückgängig gemacht worden, ohne eine spürbare Lücke im System der sozialen Sicherung zu hinterlassen. Im übrigen ist dieses System – ähnlich dem Steuersystem – nahezu bruchlos übernommen, angepaßt und weiter ausgebildet worden. Das gilt für seine Organisation wie für seine leitenden sozialpolitischen Ideen wie für tradierte und nur mit ihrer Tradition, kaum mehr rational begründbare Gestaltungsgrundsätze.

Bei der Wiederherstellung der Selbstverwaltungen<sup>61</sup> ist dabei nicht völlig an die Entwicklung bis zum Dritten Reich angeknüpft worden. Die Arbeitslosenversicherung wird seit 1951 zwar wieder drittelparitätisch, die Krankenversicherung und die Unfallversicherung seither aber wie die Rentenversicherung von Arbeitgebern und Versicherten paritätisch verwaltet. Dementsprechend ist die Beitragspflicht zur Krankenversicherung auf 1 : 1 umgestellt worden, während die Mittel der Berufsgenossenschaften weiterhin allein von den Arbeitgebern aufgebracht werden. Sehr rasch hat sich bei den drei herkömmlichen Sozialversicherungen in Anlehnung an die Arbeitslosenversicherung im übrigen durchgesetzt, daß die Unternehmerverbände und Gewerkschaften das Vorschlagsrecht für die Wahlen zu

58 Betrieb von Heil- und Erholungsanstalten, Gesundheitsfürsorge, vertrauensärztlicher Dienst, Rücklagenverwaltung, Rechnungs- und Betriebsprüfung der Krankenkassen. Vgl. *Franz Seldte*, Sozialpolitik im Dritten Reich 1933–1939, Berlin 1939, S. 83.

59 Die Handwerker wurden in die Angestelltenversicherung aufgenommen, 1962 dann aber in die Arbeiterversicherung überführt. Dort genießen sie derzeit die gleichen Leistungen wie die Arbeiter, brauchen als Beitrag aber nur die Arbeitnehmeranteile zu zahlen. *Bethusy-Huc*, S. 175 f.

60 *Tennstedt*, a. a. O., S. 477. 1941 sind schließlich die Rentenanstalten verpflichtet worden, über die Rentenleistungen hinaus Krankenversicherungsbeiträge für die Rentner zu zahlen. Überdies ist die zeitliche Begrenzung der Krankenpflege aufgehoben worden.

61 Zur Selbstverwaltung der Sozialversicherung vgl. die umfassende Studie von *Harald Bogs*, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, Berlin 1973; *Florian Tennstedt*, Geschichte der Selbstverwaltung in der sozialen Krankenversicherung, Stuttgart 1975.

den Vorständen und Ausschüssen haben. Faktisch kommt das einem Delegationsrecht gleich<sup>62</sup>.

Für die praktische Wirkung der Kontinuitäten, in denen sich zusehends Zeichen der Erstarrung geltend machen, nur je ein Beispiel: Die Nachteile der institutionellen Trennung und des Kausalitätsprinzips werden diskutiert wie vor 80 Jahren, die Wahrscheinlichkeit ihrer Beseitigung ist geringer denn je. 1954 ist sogar die nach dem Zweiten Weltkrieg aufgelöste Reichsanstalt für Angestelltenversicherung als Bundesanstalt wiedererstanden. Die Idee, daß die Sozialversicherungspolitik ein wirkungsvolles Instrument der Volkseinkommensverteilung auf bewußte und formulierte Ziele hin sein kann und womöglich sein sollte, hat sich nicht gegen die Vorstellung durchsetzen können, daß die Versicherungsleistungen bei Erwerbsunfähigkeit eine Funktion der Beiträge während des Arbeitslebens sein müßten<sup>63</sup>. Damit hängt die dritte Erscheinung zusammen, in der sich die vielleicht erstaunlichste und irrationalste Kontinuität von den Anfängen der sozialen Sicherung bis heute äußert. Die Invaliden- und Altersrenten liegen immer noch unter den Unfallrenten, die Renten junger unter denen älterer Invaliden und Renten in jedem Fall eklatant unter dem Arbeitsentgelt. Die Unfallrente bei voller Erwerbsunfähigkeit macht wie 1884 zwei Drittel des Bemessungslohns aus. Als habe ein Invalide nicht die gleichen oder, seinem Zustand angemessen, andere und kostspieligere Bedürfnisse als ein Gesunder.

Um diese historisch begründeten sozialpolitischen Defizite zu überwinden, wäre zweierlei nötig: Das Prinzip der Versicherung mit subsidiärer Fürsorge, das mit unterschiedlicher innerer Gewichtung das System der sozialen Sicherung seit 1890 mehr schlecht als recht getragen hat<sup>64</sup>, müßte vom Versorgungsprinzip ersetzt und das Versorgungssystem in viel höherem Grade ökonomisiert werden, als es das Versicherungssystem je gewesen ist. Damit ist nicht der Unterwerfung der sozialen Sicherheit unter den Primat der Wirtschaft, vielmehr einer integrierten Betrachtung und Behandlung von Wirtschaft und Sozialpolitik in Gestalt einer ziel- und maßnahmensicheren, völlig gegenwarts- und zweckbezogenen Einkommensverteilungspolitik das Wort geredet<sup>65</sup>.

Es wäre dies die ausdrückliche Konsequenz der Einsicht, daß ein soziales Sicherungssystem nicht nach den Regeln einer Privatversicherungsgesellschaft funktioniert, nicht durch Verzicht auf Ansprüche ans gestrige Sozialprodukt Ansprüche ans Sozialprodukt von morgen erlangen kann.

Soweit es in der sozialpolitischen Praxis der Bundesrepublik um Erweiterungen ging, die den traditionellen Rahmen des Systems der sozialen Sicherung überschritten, ist denn ja auch wie von selbst das Versorgungsprinzip zur Geltung gekommen, während zunächst die

62 Vgl. *Erich Standfest*, Soziale Selbstverwaltung – zum Problem der Partizipation in der Sozialpolitik, in: *Ferber / Kaufmann*, S. 429.

63 Davon ist auch die Sozialenquete-Kommission aus drei Gründen ausgegangen: 1. weil es nun einmal der traditionellen Praxis entspreche; 2. weil es dem Marktgeschehen folge und damit die Grundlagen der Wirtschaftsordnung anerkenne; 3. weil es sich mit den Vorstellungen der Bevölkerung decke. *Sozialenquete*, Bd. 1, S. 124, vgl. S. 180 f.

64 Vgl. unten S. 329 ff.

65 So ähnlich schon *Erik Boettcher*, Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 15 f. Bekanntlich stecken sowohl in der Sozial- wie in der Steuerpolitik verteilungspolitische Motive. Ein zusammenfassendes verteilungspolitisches Leitbild, von dem »operationalisierbare« verteilungspolitische Ziele abgeleitet werden könnten, auf die hin die Einzelmaßnahmen anzulegen wären, gibt es nach wie vor nicht. Vgl. *Ralf Zeppernick*, Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung, in: *Finanzarchiv*, N. F., Bd. 32, 1974, S. 434 f.; *Dieter Brümmerhoff*, Zur Beeinflussung der Verteilung der Jahres- und der Lebenseinkommen durch die Finanzpolitik, Tübingen 1977. Grundsätzlich *Ernst Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 8. Aufl., München/Berlin 1961, S. 59.

Fürsorgeelemente weit in den Hintergrund gedrängt worden sind<sup>66</sup>. Gemeint sind der Familienlastenausgleich, das Wohngeld und die diffuse Vielheit von Ausbildungshilfen<sup>67</sup>. Von einem *einheitlichen* sozialpolitischen Leitbild, das auf die Versicherungsidee hätte zurückwirken können, sind die drei Komplexe freilich nicht bestimmt gewesen. Soweit zu sehen, sind vielmehr *zwei* sozialpolitisch durchaus tragfähige Ideen maßgebend gewesen, die beide nicht oder nur den ursprünglichen Ansatz modifizierend weiterverfolgt worden sind.

Im Falle des Kindergeldes war das kein ganz neuer Gedanke. Die Einsicht, daß sozialpolitischer Schutz erst recht wirksam werden kann, wenn er sich über den einzelnen hinaus auf seine Familie erstreckt, ist nur weitergedacht und auf eine sozialstrukturelle Erscheinung angewendet worden, auf die das Versicherungsprinzip nicht geeicht war<sup>68</sup>. Zum erstenmal sind die Familienverhältnisse<sup>69</sup> nicht mehr nur Gestaltungsvariable anders begründeter sozialpolitischer Maßnahmen gewesen, sondern haben die Leistung selbst begründet<sup>70</sup>. Die Präökkupationen der Sozialpolitiker durch überlieferte Motive waren freilich so stark, daß der Gedanke zunächst nicht unvermittelt, sondern mit der alten Idee vermengt in die Praxis umgesetzt wurde, daß ein sozialpolitischer Leistungsanspruch durch die Stellung im Erwerbsleben konstituiert werde. Seit 1954 ist Kindergeld vom dritten Kind aufwärts bezahlt worden, allerdings nur an Erwerbstätige, die einer unfallversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen und unter einem bestimmten Jahreseinkommen blieben. Die notwendigen Mittel mußten, ohne daß ein logischer Zusammenhang mit der Verwendung erkennbar gewesen wäre, von den Berufsgenossenschaften aufgebracht werden<sup>71</sup>. 1961 hat der Bund dann die Ausdehnung der Leistungen auf das zweite Kind übernommen und noch einmal drei Jahre später ist der Familienlastenausgleich beim Bund als reine staatliche Versorgungsleistung für *alle* Familien zusammengefaßt und 1967 durch die Übernahme des Mutterschaftsgeldes von den Krankenkassen abgerundet worden<sup>72</sup>. Danach ist das Motiv des Familienschutzes erst 1974 vorsichtig wieder aufgegriffen worden. Seit 1974 müssen die Krankenkassen in bestimmten Fällen vorübergehend Haushaltshilfen finanzieren und für fünf Tage pro Jahr Krankengeld an Versicherte zahlen, die wegen der

66 In der Weimarer Republik und im Dritten Reich machten die finanziellen Fürsorgeleistungen 20 % bis 33 % aller öffentlichen Sozialleistungen aus, in der Bundesrepublik ist der Anteil auf weniger als 5 % zurückgegangen. Vgl. Dieter Schäfer, Die Rolle der Fürsorge im System der sozialen Sicherung, Frankfurt 1966, S. 189 ff. und in diesem Aufsatz Tab. 7, S. 346 f.

67 Die immer durch Versorgungsleistungen bewältigten Kriegsfolgelasten und die Beamtenversorgung bleiben hier wie in der ganzen Arbeit wegen ihres außergewöhnlichen Charakters außer acht.

68 Laufende Kinderbeihilfen sind erstmals 1936 vom fünften Kind an, seit 1938 auch für das dritte und vierte Kind bezahlt worden, nicht aus sozialpolitischem Antrieb freilich, sondern mit bevölkerungspolitischer Zielsetzung. Scheur, S. 215 ff.

69 Vgl. Helga Schmucker, Die ökonomische Lage der Familie in der BRD, Stuttgart 1961; Ralf Zeppernick, Untersuchungen zum Familienlastenausgleich (FLA), Köln 1974.

70 Es ist nicht auszuschließen, liegt vielmehr nahe, daß die Einführung des Kindergeldes wesentlich von Mackenroths Rede im Verein für Socialpolitik 1952 angeregt worden ist: »[...] die sozialpolitische Aufgabe des 20. Jahrhunderts: Familienlastenausgleich, meines Erachtens der einzig sozial sinnvolle Lastenausgleich [...]«. Mackenroth, Reform, a. a. O., S. 58.

71 BGBl. 1, 1954, S. 333. Vgl. Bethusy-Huc, S. 136.

72 1975 ist die Einkommensobergrenze (zuletzt 18 360 DM im Jahr) weggefallen und das Kindergeld auf das erste Kind ausgedehnt worden. Übersicht 1974, S. 197 f. – Die Chance, mit dem neu aufgenommenen Familienlastenausgleich ein durch und durch rationales Element ins System der sozialen Sicherung zu bringen, ist in der Zwischenzeit übrigens längst vertan worden. Der FAL leidet an ähnlichen praktischen Ungereimtheiten wie die Sozialversicherung. Vgl. Zeppernick, Untersuchungen, S. 185 ff.

Krankheit eines Kindes der Arbeit fernbleiben müssen<sup>73</sup>. Im übrigen – und angesichts der traditionellen Verfestigungen und der institutionellen Eigenständigkeiten, auf die die Gesetzgebung wie selbstverständlich Rücksicht zu nehmen scheint, darf man sich darüber gar nicht wundern – hat der Ansatz, die Familie mit eigenständigen Ansprüchen zur *Bezugseinheit* von Sozialpolitik zu machen, statt sie als Anhängsel des versicherten »Familienvorstandes« mit nur abgeleiteten und im Falle aller Rentenleistungen eklatant schlechteren Ansprüchen<sup>74</sup> zu sehen, nicht auf das ganze System der sozialen Sicherung durchgeschlagen<sup>75</sup>. Im Zuge der großen Rentenreform von 1957 ist zwar der seit dem Ende der Bismarckzeit kaum mehr ausgesprochene, wohl aber weiterhin praktizierte Grundsatz ausdrücklich beseitigt worden, daß Invaliden- und Altersrenten nur eine Zubuße zu sonstigen Subsistenzmitteln seien. Mitte der 50er Jahre lagen die Renten bei 28 % bis 32 % der Löhne und Gehälter. Dann sind sie mit dem erklärten Ziel neubemessen worden, einen Lebensstandard oberhalb des Existenzminimums zu garantieren, der allenfalls unwesentlich von dem im Arbeitsleben abwich. Und die jährliche »Dynamisierung« hat überdies den gänzlich neuen Gedanken zur Geltung gebracht, daß sowohl der reale Rentenwert wie das einmal festgestellte Verhältnis zwischen dem Rentenniveau und dem Niveau der Arbeitsentgelte annähernd aufrechterhalten werde<sup>76</sup>. Nach wie vor aber werden Renten auf den Versicherten zugeschnitten und durch Zusatzleistungen für die Kinder auf die Familie ausgedehnt oder durch kräftige Abstriche auf eine Witwenrente zurückgestutzt, statt von einer Familienrente auszugehen, die je nach Familienverhältnissen zu modeln wäre<sup>77</sup>. Zu diesem Zwecke müßte die Beziehung zwischen Versicherungsbeiträgen und -leistungen nicht unbedingt aufgelöst werden. Aber erleichtern würde es die Sache sicher. Solange die »individuelle Lebensleistung« eines Versicherten in Gestalt seiner früheren Arbeitseinkommen, gelinde gesagt, fragwürdiges Kriterium für die Rentenzumessung ist, solange dürfte es

73 *Ebda.*, S. 172.

74 Zum »Systemfehler« Witwenrenten vgl. *Albers, Möglichkeiten*, S. 88 ff.

75 Der vollmundige Satz aus der *Übersicht 1974*: »An [der Familie] orientiert sich Handeln und Planen in der Sozial-, Wirtschafts- und Steuerpolitik, wie auch in der Gesundheits-, Wohnungs-, Städtebau- und Bildungspolitik« (S. 197), klingt als Programm gut. Allein man hört die Botschaft, und der Glaube will sich nicht recht einstellen. Alle EG-Partner verwendeten noch 1970 einen weitaus größeren Teil ihrer vergleichbar hohen Sozialquoten für Familienschutz als die Bundesrepublik.

76 Das Rentenniveau nach vierzig Versicherungsjahren lag seit 1957 bei etwa 55 % und tendiert seit 1972 nachhaltig gegen 60 %. *Arbeits- und Sozialstatistik 1976*, Tabelle 7.9. Die vierzigjährige Anwartschaftszeit ist von der Mehrheit der Rentenempfänger allerdings weder 1957 erreicht worden, noch wird sie heute erreicht. So lag das tatsächliche Rentenniveau in den sechziger Jahren nie über 47 % des durchschnittlichen Brutto- und 58 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts und bewegte sich in den siebziger Jahren eher nach unten als nach oben. *Winfried Schmähl, Das Rentenniveau in der Bundesrepublik*, Frankfurt/New York 1975, S. 40. Vgl. die nach Männern und Frauen sowie Arbeitern und Angestellten aufgeschlüsselte Tabelle S. 53. Siehe auch *Wilfrid Schreiber, Soziale Ordnungspolitik heute und morgen*, Köln 1968, S. 49; *Heiner Geißler, Die neue soziale Frage. Armut im Wohlfahrtsstaat*, Freiburg 1976, S. 65. Zur Erklärung der »Rentenformel« *Übersicht 1967*, S. 36 ff., *Winfried Schmähl, Graphische Darstellung und Interpretation der »Rentenformel« in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Finanzarchiv, N. F.*, Bd. 35, 1976/77, S. 310 ff.

77 Um im Vorbeigehen nur ein paar Blüten der gängigen Regelung vorzuführen: 1974 bekam eine Witwe mit zwei zuschlußberechtigten Kindern, deren Mann einschließlich Kinderzuschlägen 1250 DM Versichertenrente bezogen hätte, 1050 DM (= 84 %), mit drei Kindern wären es 93 % gewesen. Andererseits bekommt ein alleinstehender Versicherter die gleiche Rente wie ein Ehepaar, eine Witwe aber nur 60 % davon. Im Falle der Unfallversicherung kommt eine über 45 Jahre alte Witwe mit zwei unterhaltsberechtigten Kindern auf genau die 80 % des Arbeitsentgelts des verstorbenen Versicherten, die die Familie samt Versichertem bezogen hätte, wenn der Verunglückte als Vollrentner am Leben geblieben wäre. Und so weiter. Vgl. auch *Albers, Möglichkeiten*, passim.

schwerfallen, die Rente nicht als gleichsam »angemessen« umgewertete Rückzahlung an diesen *einen* Versicherten zu sehen.

Das zweite neue und bedauerlicherweise ebenfalls nicht ausreichend weiterverfolgte Motiv im System der sozialen Sicherung hat im »Wohngeld« Ausdruck gefunden; später als das »Familienmotiv« und als sozialpolitischer Reflex auf einen akuten wirtschaftlichen Anlaß. Nach anderthalb Jahrzehnten Wohnraumbewirtschaftung sind 1963 die Mieten weitgehend freigegeben worden. Durch einen raschen Mietanstieg<sup>78</sup> geriet eine Vielzahl von Mietausgaben in ein schwer vertretbares und in zahlreichen Fällen unerträgliches Verhältnis zu den verfügbaren Haushaltseinkommen. »Wohnen« ist zwar schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts als wesentliche Grundlage der menschlichen Würde und als Voraussetzung der Volkshygiene, »Sittlichkeit«, Zufriedenheit, Leistungsfähigkeit und dergleichen mehr beschworen worden, war trotz vereinzelter Bemühungen aber eine Schwachstelle in der sozialen Entwicklung Deutschlands geblieben. Mit dem Wohngeldgesetz von 1963 wurde nun erstmals ein Rechtsanspruch auf menschenwürdiges Wohnen statuiert und damit in einem Teilbereich menschlicher Existenz nicht mehr nur das schlichte Daseinsrecht, sondern das Recht auf eine bestimmte Qualität des familiären Zusammenlebens sozialpolitisch garantiert. Die Mietaufwendungen dürfen seither bis zu einer bestimmten *Familieneinkommenshöhe* 22 % dieses Einkommens nicht mehr übersteigen<sup>79</sup>.

Es ist fraglich, ob der prinzipielle Kern dieser Entscheidung unter dem dominierenden aktuellen Motiv völlig ins Bewußtsein der Sozialpolitiker getreten ist<sup>80</sup>. Als neuartiger sozialpolitischer Zugriff, der den engen und beengenden Bezug sozialer Leistungen auf die individuelle Stellung im Erwerbsleben weiter aufzulösen und einen Kranz sozial vermittelter schützenswerter Lebensgüter in den Vordergrund der Sozialpolitik zu rücken geeignet war, ist er jedenfalls nur sehr punktuell und zögernd weitergeführt worden. So durch die weitgehend konzeptionslosen Ausbildungsförderungsmaßnahmen. So seit 1971 auch durch die Pflicht der Krankenkassen, Früherkennungs- und Vorsorgemaßnahmen zu finanzieren und damit andeutungsweise auf den Schutz der Gesundheit, nicht nur auf die Beseitigung von Krankheit zu zielen.

Alles in allem aber haben die Bezüge auf die Familienverhältnisse und auf die Qualität schützenswerter Lebensgüter, die zugleich dem *Versorgungsgedanken* und damit dem Gedanken von der staatlich verfaßten Gesellschaft als *einer* solidarischen Lebensgemeinschaft bescheidenen Raum gegeben haben, der Vorherrschaft des *Versicherungsprinzips* und der sozialpolitischen Organisation in *zahlreichen* Risikoverbänden keinen Abbruch getan. Die traditionelle Sozialversicherung ist in den 50er und frühen 60er Jahren vielmehr in einem Maße ausgebaut und konsolidiert worden, daß sie, ungeachtet beklagenswerter Schwachstellen, zum erstenmal wahrhaft von einem System sozialer *Sicherheit*<sup>81</sup> für breiteste Schichten der Bevölkerung zu sprechen erlaubt. Das darf eingedenk der Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung vom Kaiserreich über die Weimarer Republik und das Dritte Reich bis in die Anfänge der Bundesrepublik trotz aller kritischen Bedenken gegen die angemessene

78 Der Preisindex für Wohnungsnutzung stieg von 100 (1962) auf 195 (1973). *Übersicht 1974*, S. 293.

79 Vgl. die nach Einkommen und Familiengröße gestaffelten Sätze in: *Übersicht 1967*, S. 166.

80 Dagegen spricht z. B., daß das Wohngeld im Sozialbudget mit der Sozialhilfe zusammengefaßt wird.

81 Ich bin mir der Problematik des Begriffs wegen der praktischen Unerfüllbarkeit des – nicht einmal zureichend zu definierenden – Anspruchs wohl bewußt. Im umgangssprachlichen Verständnis wird er doch aber auch nach *Kaufmann* noch gebraucht werden dürfen.

Entwicklungsfähigkeit des Systems auf den überlieferten und konservierten Grundlagen nicht vergessen oder geringgeschätzt werden. Bislang nicht erfaßte soziale Gruppen galt es kaum mehr einzubeziehen. 1957 ist die Altershilfe für selbständige Landwirte geschaffen worden, vorrangig aber aus agrarstrukturellen, nicht so sehr aus sozialpolitischen Gründen. Sie war ausdrücklich als Zubuße zum Altenteil gedacht und wurde – nach dem 65. Lebensjahr – nur fällig, wenn der Hof abgegeben wurde. Damit sollte weiterer Überalterung der Landwirtschaft entgegengewirkt werden. Bedeutsamer als diese geringfügige Erweiterung waren prinzipielle Änderungen der Leistungsstruktur, weil sie das Sicherheitspotential des Systems auf ein neues Niveau hoben. Und das war dringend nötig.

#### IV. LEISTUNGEN UND DEFIZITE

Denn im Kaiserreich ist zwar ein vergleichsweise umfassendes Sozialversicherungssystem geschaffen und in der Folgezeit hinsichtlich der Betroffenen und der sozialen Tatbestände kräftig ausgebaut worden. Ein System der sozialen Sicherung, die über den Erhalt der bloßen Existenz hinausging, hat es bis in die fünfziger Jahre aber *nicht* gegeben, nur ein System rechtlicher Ansprüche auf Einkommensleistungen bei vorübergehender oder dauerhafter Erwerbsunfähigkeit.

Im Kaiserreich sind diese Leistungen – abgesehen vielleicht vom Krankengeld – nicht einmal existenzhaltend gewesen. Die Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrenten waren als Beitrag zum Einkommen eines Haushalts gedacht, der über weitere, ergiebigere Einkommensquellen verfügte und den Menschen, der aus irgendwelchen Gründen aus dem Erwerbsleben fiel, auffing und barg. Das war ein anheimelnder, aber auch ein falscher Gedanke<sup>82</sup>. Er war auf vorindustrielle gesellschaftliche Verhältnisse bezogen, da es die Sozialversicherungspolitik doch ausdrücklich mit der sozialen Problematik der industriellen Entwicklung zu tun hatte. Er hat das Versicherungssystem von Anbeginn mit einem schwerwiegenden Strukturdefekt belastet. Die Mehrzahl der Rentenbezieher fiel mit ihrem »Einkommenszuschuß« keineswegs in ein »kleines Netz«, sondern ins Leere, wo die Versicherungsleistungen keinen auch nur halbwegs festen Halt boten. Das Ende der Erwerbstätigkeit war trotz der Sozialversicherung weiterhin mit existentieller wirtschaftlicher Not und sozialer Depuration verbunden.

Schon bei länger währender Krankheit des erwerbsfähigen Familienvorstandes geriet ein großer Teil aller Haushalte in eine schwere wirtschaftliche Krise. Die Krankenkassen zahlten – neben freier ärztlicher Behandlung – vom dritten Tag der Erwerbsunfähigkeit an für zunächst maximal 13<sup>83</sup>, seit 1903 für 26 Wochen die Hälfte des durchschnittlichen Lohns der Kassenmitglieder, höchstens aber 2,- Mark pro Arbeitstag, als Krankengeld<sup>84</sup>. Wurde

82 Bismarck hat ihn mehrfach ausdrücklich formuliert. Zur Unfallversicherung: »Einem zum Krüppel gewordenen muß eine an seiner Person haftende Rente gesichert werden, damit er in seinem Elend nicht verstoßen und verlassen werde, sondern für eine Haushaltung ein wenn auch geringen Nutzen bringendes Glied sei«. Zur Invaliden- und Altersversicherung: Der Arbeiter solle seine »sichere Staatspension« haben, »mäßig, gering meinethalben, aber doch so, daß ihn die Schwiegermutter des Sohns nicht aus dem Haus drängt, daß er seinen Zuschuß hat«. (1881 und 1895) Zit. nach Rothfels, Bismarck und der Staat, S. 358, und Jantke, S. 224.

83 25 % aller Erkrankten waren länger als 13 Wochen krank. Dr. Zadek, Die Arbeiterversicherung. Eine sozialhygienische Kritik, Jena 1895, S. 27.

84 Der Höchstbetrag konnte durch die Kassensatzungen auf 2,50 Mark pro Tag erhöht werden. Vgl. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., 1910, Bd. 6, S. 202.

der Kranke im Spital behandelt, reduzierte sich der Betrag auf ein Viertel des Lohns<sup>85</sup>. Der Statistik der Invalidenversicherung zufolge bezogen 1891 85,4 % aller Versicherten Jahreseinkommen von weniger als 850,- Mark. Bis 1907 war die Quote – bei freilich um etwa 20 % verringertem Geldwert – auf 63,5 % gefallen<sup>86</sup>. 1891 hatte die preußische Regierung bestimmt, daß Einkommen erst dann zur Einkommensteuer heranzuziehen seien, wenn sie 900 Mark überstiegen. Geringere Bezüge könnten allenfalls den Lebensunterhalt decken. Das entsprach einem Wochenlohn von 17,30 Mark. Kranke konnten auf höchstens 12 Mark pro Woche kommen, zwei Drittel blieben auch 1907 noch unter 8,50 Mark<sup>87</sup>. Und bei diesen kümmerbeträgen lief der Arbeiter auch noch Gefahr, daß sein Arbeitsplatz unterdessen anderweitig besetzt wurde.

Krankheit war immerhin eine vorübergehende Angelegenheit, Invalidität aber ein Zustand ohne Aussicht auf Änderung. Um so schwerer wog, daß die Invaliditäts- und Altersversicherung das unzulänglichste Teilstück der Sozialversicherung war und geblieben ist. Zunächst bekam überhaupt nur eine Invalidenrente, wer mindestens vier Jahre Beiträge gezahlt und objektiv<sup>88</sup> nicht mehr in der Lage war, ein Drittel (Angestellte: die Hälfte) des Einkommens einer gesunden Person in seinem bisherigen Arbeitsverhältnis zu erwerben, obwohl gewöhnlich schon die Hälfte das Existenzminimum nicht mehr deckte. Die Rente freilich lag zumeist noch unter dem Drittel. Sie betrug vor dem Ersten Weltkrieg mindestens 116, höchstens 450 Mark im Jahr. 1891 hatte die Durchschnittsrente erst 113,50 Mark ausgemacht. Bis 1911 ist sie auf nicht mehr als 187 Mark angewachsen<sup>89</sup>. Und es war keine kleine Gruppe, die davon auf irgendeine Weise existieren sollte. 1913 gab es 1,1 Millionen Invaliditätsrentner, dazu eine weitere Million Menschen, die Leistungen aus der Unfallversicherung bezogen, aber nur gut 100 000, die in den Genuß der Altersrente kamen. Anspruch auf eine Altersrente erwarb, wer mindestens 20 Jahre »geklebt« hatte und 70 Jahre alt geworden war<sup>90</sup>. Das aber hieß, die meisten Versicherten erwarben ihn nie. Die Sterblichkeit im Alter von 40 bis 70 Jahre nahm im Kaiserreich zwar zusehends ab, war aber auch im Jahrzehnt nach der Jahrhundertwende noch enorm hoch. Weit über die Hälfte der Menschen, die 40 Jahre alt geworden waren, starben bis zum 70. Lebensjahr<sup>91</sup>.

85 War die Erwerbsfähigkeit nach 26 Wochen nicht wieder hergestellt, trat eine Unfall- oder Krankenrente (der Invalidenversicherung) an die Stelle des Krankengeldes.

86 *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Bd. 5, S. 677.

87 Vgl. die scharfe Kritik des Berliner Arztes Dr. Zadek an den Krankengeldleistungen. »Der kranke Arbeiter braucht nicht weniger, sondern mehr als der gesunde«. *Dr. Zadek*, S. 28 ff.

88 Objektiv meint hier, daß es für die Begründung eines Rentenanspruches unerheblich war, ob es jemandem aufgrund seiner herabgesetzten Leistungsfähigkeit individuell unmöglich war, einen Arbeitsplatz zu bekommen. Damit war bewußt auch der schwächste und entfernteste Ansatz von Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Bd. 5, 1910, S. 668.

89 Vgl. die nach Wartezeiten und Lohnklassen differenzierte Leistungsstaffel im *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Bd. 5, 1910, S. 670, S. 676, und *Syrup*, S. 140.

90 In der Reichsversicherungsordnung wurde die Herabsetzung der Altersgrenze auf 65 Jahre für 1915 vorgesehen und am 12. Juni 1916 durchgeführt. *Preller*, S. 60. Die Wartezeit ist erst 1957 auf 15 Jahre gesenkt, die für Invalidenrenten dafür auf 5 Jahre hinaufgesetzt worden. *Übersicht 1967*, S. 36.

91 *Reichsstatistik*, Bd. 240, S. 105. Das Verhältnis von 1,1 Millionen Invaliditäts- zu 0,1 Millionen Altersrentnern spricht für sich und wird von der Altersstruktur der Neurentner im Jahr 1901 gleichsam nur noch paraphrasiert:

20–29 Jahre	= 6,9 %
30–49 Jahre	= 19,9 %
50–59 Jahre	= 25,6 %
60–69 Jahre	= 38,4 %
70 u. m. Jahre	= 9,2 %

Von »Genuß« konnte freilich auch für die übriggebliebenen nur bei metaphorischem Sprachgebrauch die Rede sein. Die Altersrenten lagen noch unter den Invalidenrenten. Sie bewegten sich zwischen 110 und 230 Mark, die Durchschnittsrente betrug 1911 166 Mark im Jahr<sup>92</sup>.

Es mag zynisch klingen, ist aber gar nicht so, sondern als pointierter Hinweis auf die Disparitäten im Versicherungssystem des Kaiserreichs gemeint: Wer invalid wurde, wurde es am geschicktesten durch einen Unfall. Dann nämlich bezog er – und das hat sich bis heute nicht geändert – bei voller Erwerbsunfähigkeit immerhin  $\frac{2}{3}$  seines letzten Arbeitslohns. Und wenn er starb, bekamen seine Witwe und jedes seiner Kinder unter 15 Jahren je 20 %, insgesamt allerdings maximal 60 % des Erwerbseinkommens. Damit schien 1884 anerkannt worden zu sein, daß ein Arbeitslohn gewöhnlich kein Individual-, sondern ein Familieneinkommen war. Bis 1889 hatten die Gesetzgeber es wieder vergessen. Die Invaliden- und Altersversicherung ist erst im Zusammenhang mit der Reichsversicherungsordnung 22 Jahre später durch eine Hinterbliebenenfürsorge ergänzt worden, deren Leistungen freilich der Rede kaum wert waren und zudem nur fällig wurden, wenn die Witwe nicht in der Lage war, ein Drittel des Einkommens einer gesunden Tagelöhnerin zu verdienen. Die durchschnittliche Witwenrente betrug 72 Mark, die durchschnittliche Waisenrente 36 Mark im Jahr<sup>93</sup>.

Der zunehmende Ausbau des Systems der sozialen Sicherung ist in den folgenden annähernd fünfzig Jahren nicht von einer dauerhaften, substantiellen Erhöhung seiner Leistungen ergänzt worden. Bis 1924 hat die Sozialversicherung im Zeichen des Verlusts ihrer Rücklagen darum kämpfen müssen, ihren unzureichenden Verpflichtungen überhaupt nachkommen zu können. Und seit 1930 sind die Leistungen aus bekannten wirtschaftlichen und politischen Gründen über das Maß der Verbesserungen, die es dann in der allzu kurzen Restitutionsphase gegeben hatte, zurückgeschraubt worden. Sonderlich eindrucksvoll sind die Steigerungen zwischen Stabilisierung und Krise ohnehin nicht gewesen.

Die Krankengeldquoten sind nicht verändert worden, die faktischen Auszahlungen im Zuge allgemeiner Lohnerhöhungen aber durchweg tragfähiger gewesen als im Kaiserreich. Ähnliches galt für die Unfallversicherung. Wichtiger als die Verbesserung der Einkommensleistungen dürfte hier wie dort die Erweiterung der nur indirekt geldwerten Heilfürsorge gewesen sein; ob die Berufsgenossenschaften nun das Heilverfahren vom Tag des Unfalls an übernahmen und – wegen des Widerstandes der Ärzte freilich nicht genug – gut ausgestattete Unfallkrankenhäuser einrichteten, ob die Verweildauer in den Krankenhäusern länger und die Heilverfahren intensiver, erfolgversprechender, allerdings auch teurer wurden, ob schließlich der Vorbeuge- und Rehabilitationsdienst ausgebaut wurde. Diese »Meliorationen« erhielten zusätzlichen Wert durch ihre Eigenschaft, Gewähr der Dauer auch in Krisenzeiten zu bieten und inhärente Entwicklungskräfte zu besitzen. Ihr monetärer Reflex ist die nachhaltige und weitgehend kontinuierliche Veränderung des Verhältnisses zwischen Einkommensleistungen und Ausgaben für Sachen und Dienste der Krankenkassen von 1 : 1 (1925) zu 1 : 10 in unseren Tagen<sup>94</sup>.

92 Alfred Weber hat deshalb 1912 vorgeschlagen, das gewöhnlich seit dem 45. Lebensjahr abfallende Einkommen der Industriearbeiter durch eine Rente »à conto eines bestimmten Alters« zu ergänzen. *Alfred Weber, Das Berufsschicksal der Industriearbeiter*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, Jg. 34, 1912. Zu Lebenseinkommensverläufen im Kaiserreich vgl. *Heilwig Schomerus, Die Arbeiter der Maschinenfabrik Eßlingen*, Stuttgart 1977, S. 143 ff.

93 *Wilhelm Dobbernack / M. Sauerborn, Entwicklung und Stand der deutschen Sozialversicherung*, in: *Die Rentenversicherung*, Jg. 7, 1939, S. 51.

94 *Übersicht 1974*, S. 163.

Ähnliche Eigenschaften besaßen die dürftigen Rentenerhöhungen nicht. Deshalb sind sie im nachhinein noch weniger Anlaß zu selbstgefälligen Hinweisen auf den hohen Stand der deutschen Sozialversicherung als damals. Arbeiter, die ein mittleres Einkommen von 1200 bis 1500 Reichsmark im Jahr bezogen, kamen zwischen 1925 und 1930 nach zehn Jahren Anwartschaft auf nicht ganz 400, nach 20 Jahren auf 540 Mark Rente im Jahr. Für jedes Kind unter 18 Jahren, das noch versorgt werden mußte, kamen 120 Mark dazu<sup>95</sup>. Eine vierköpfige Familie von 600 bis 800 Mark zu erhalten, war nur unter Entbehrungen möglich, aber es war möglich. Freilich erhielt der überwiegende Teil der Versicherten Beträge dieser Höhe gar nicht. Die Einkommensteuerstatistik von 1926 wies 10 Millionen (= 38,5 %) Zensiten mit weniger als 1200 Mark Jahreseinkommen aus, weitere 9 Millionen (= 33,5 %) mit Einkommen zwischen 1200 und 1500 Mark<sup>96</sup>. Da die versicherungspflichtigen Zensiten in diesen Einkommensklassen mit Sicherheit weit überproportional vertreten waren, blieb mehr als die Hälfte der Rentenempfänger notwendigerweise unter 400 bis 540 Mark Grundrente ohne Kinderzuschlag. Die Durchschnittsleistung lag Mitte der 20er Jahre bei 400 Mark und erreichte 1930 ihr Maximum bei 446 Mark. Die Angestellten kamen auf mehr als das Doppelte<sup>97</sup>. Es kann angesichts dieser Werte und trotz der allgemeinen, bis heute nicht überschrittenen Anhebung der Witwenrenten auf 60 % der Versichertenrente nicht verwundern, daß 70 % aller Sozialrentner zugleich Fürsorgeempfänger waren. Das war vor den Beschneidungen in der Krise und den Anfangsjahren des Dritten Reiches. Bis zum 1. Januar 1933 sanken die Renten nach 20jähriger Anwartschaft ohne Kinderzuschlag auf 215 bis 575, durch das nationalsozialistische Sanierungsgesetz weiter auf 150 bis 510 Mark<sup>98</sup> im Jahr<sup>99</sup>. Die Durchschnittsrente fiel um ein Fünftel auf rund 360 Mark ab und verharrte bis zum Beginn des Krieges auf diesem Stand<sup>100</sup>. Dazu kam eine bis dahin nicht gekannte Kontrolle und Beschränkung der Leistungsgewährung, die den Effekt der Rentenversicherung vermutlich noch stärker reduziert hat als die Kürzung der Auszahlungen<sup>101</sup>.

Kurz, das System der sozialen Sicherung war auch in der Weimarer Republik und im Dritten Reich ein System der Einkommenshilfen geblieben, das der sozialen Fürsorge in hohem Grade bedurfte. Ökonomisierung und Verrechtlichung im Sinne *garantierter* und nicht kurzweg wieder zu beseitigender Rechtsansprüche auf Sozialproduktanteile, deren Umfang nicht notwendigerweise soziale Depravation nach sich zog, ist der Sozialpolitik der Bundesrepublik nicht als Last und Hemmnis, sondern als Aufgabe überkommen. Sie ist trotz der weitverbreiteten Zufriedenheit mit der Sozialversicherung<sup>102</sup> bis heute nicht befriedigend gelöst worden.

Das Schlüsseljahr für die »traditionelle Politik der sozialen Sicherung« in der Bundesrepublik ist das Jahr 1957 gewesen. Damals ist nicht nur die »Rentenformel« eingeführt worden, die erst eine nachhaltige allgemeine Rentenerhöhung in Gang gesetzt, dann eine zukunftssträchtige Lücke aufgerissen und schließlich die wortreiche Ratlosigkeit der Sozialpolitiker hervorgerufen hat, damals ist auch nachdrücklich Hand an Höhe und Dauer der

95 Vgl. die Rententabelle bei *Tennstedt*, Sozialgeschichte, a. a. O., S. 463, und *Syrup*, S. 368 ff.

96 *Reichsstatistik*, Bd. 359 und 375.

97 *Die deutsche Sozialpolitik 1918 bis 1928*, S. 181.

98 Die Höchstwerte sind auf kaum mehr erreichte Einkommen von mehr als 1800 Mark bezogen.

99 *Teppe*, a. a. O., S. 214 f.

100 *Die deutsche Sozialversicherung 1937*. Finanzieller und statistischer Jahresbericht des Reichsversicherungsamtes, Berlin o. J., S. 189.

101 Vgl. *Schewr*, S. 117 ff.

102 *Kaufmann*, Sicherheit, S. 255 ff.

Einkommensleistungen bei Krankheit gelegt worden. Das Privileg der Angestellten, sechs Wochen lang den vollen Lohn weitergezahlt zu bekommen, wurde beseitigt und die Lohnfortzahlung allmählich auf die Arbeiter ausgedehnt. Seit 1961 wird einschließlich der Familienzuschläge Krankengeld bis zu 85 % eines am Bruttolohn bemessenen Regellohns für 78 Wochen gezahlt. Das kommt einer starken Annäherung an die Nettoarbeitsbezüge gleich. Schließlich ist nach und nach auch das Hausgeld bei Krankenhausbehandlung in ein angemessenes Verhältnis zum Krankengeld und zum Erwerbseinkommen gebracht worden. Seit 1971 ist es mit dem Krankengeld identisch und als besondere Leistungskategorie weggefallen. In ähnlicher Weise ist die Arbeitslosenunterstützung ausgedehnt und erhöht worden. Bereits 1952 wurde die Unterstützungsdauer gegenüber der ursprünglichen Regelung von 1927 auf maximal 52 Wochen (nach dreijähriger Anwartschaft) verdoppelt. Seit 1956 sind dann die Unterstützungssätze nach und nach angehoben, 1975 schließlich ist das einigermäßen komplizierte Berechnungs- und Zuschlagssystem vereinfacht und vereinheitlicht worden. Seither beträgt das Arbeitslosengeld 68 %, die Arbeitslosenhilfe nach Ablauf der Unterstützungszeit 58 % des letzten Nettoarbeitsentgelts. Dazu kommt Kindergeld<sup>103</sup>.

Krankheit und Arbeitslosigkeit sind mithin schon seit geraumer Zeit nicht mehr mit akuten wirtschaftlichen Problemen oder gar mit existentieller Not verbunden. Anders verhält es sich nach wie vor bei Invalidität und Alter. Das Rentenniveau hat auch nach der Reform von 1957 dem damals anerkannten Anspruch, einen auskömmlichen Lebensunterhalt zu bieten, für die Masse der Rentenempfänger noch lange Zeit bei weitem nicht genügt, mag der Strukturbruch dieses Jahres auch unverkennbar sein. Selbst 1972 lag die durchschnittliche Rente eines ehemaligen Arbeiters noch bemerkenswert unter dem Geldwert des Warenkorb, auf dessen Grundlage das Statistische Bundesamt den Lebenshaltungskostenanstieg für Zwei-Personen-Rentnerhaushalte seit 1962 mißt. Und der Betrag ist wahrlich gering genug. 1962 kostete der Korb 310 DM<sup>104</sup>. Das entsprach 1972 bei einer Inflationsrate von etwa 40 % 432 DM. Die durchschnittliche Arbeiterrente lag mit 377,40 DM 13 % darunter<sup>105</sup>. 1965 hatte das Defizit sogar noch 145 DM oder 42 % ausgemacht (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Durchschnittliche Rentenleistungen 1950–1976 (DM pro Monat)

	1950	1957	1958	1965	1973	1976
<i>Versichertenrenten</i>						
Arbeiter	60,50	90,40	144,—	198,80	377,40	591,30
Angestellte	92,90	137,90	228,60	331,70	633,10	933,50
<i>Witwenrenten</i>						
Arbeiter	36,20	56,—	100,30	152,40	309,40	483,80
Angestellte	48,10	74,20	142,40	216,70	455,—	694,60
<i>Bruttoarbeitsentgelt</i>	263,—	420,—	444,—	769,—	1 361,—	

Quellen: 1950–1965: *Übersicht 1967*, S. 35, 37; 1973: *Übersicht 1974*, S. 69; 1976: *Renten Anpassungsbericht 1977*, BT-Drucksache 8/119, S. 27.

<sup>103</sup> *Übersicht 1974*, S. 234.

<sup>104</sup> Der Korb für 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte der unteren und mittleren Einkommenskategorie kostete 742 Mark, der für Angestellte und Beamte mit höheren Einkommen 1528 Mark. *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1973*, S. 465.

<sup>105</sup> Hier und im folgenden ist immer die Grundrente ohne Kinderzuschuß gemeint. Pro unterhaltsbedürftiges Kind kamen dazu: 1957 – 35,70 DM, 1965 – 60,70 DM, 1973 – 111,50 DM. Quellen für alle Zahlen wie Tab. 1 und 2.

Das Verhältnis der durchschnittlichen Rente der Angestellten zum Warenkorbwert – und hier kommt zu dem unzureichenden »Niveau«, das ja nur von eingeschränkter sozialstruktureller Aussagekraft ist, noch ein völlig unvertretbares Maß an Ungleichheit hinzu – war unterdessen von 97 % auf 147 % gestiegen. Die Rentenformel hat die Kluft zwischen Arbeiter- und Angestelltenrenten von rund 1 : 1,53 in den 50er Jahren auf etwa 1 : 1,67 in den 60er und frühen 70er Jahren erweitert. 1957/58 waren die Angestelltenrenten um die Hälfte, bis 1974 dann um zwei Drittel höher als die der Arbeiter. Das dürfte auf zwei Sachverhalte zurückzuführen sein, die exemplarisch verdeutlichen, wie fragwürdig es ist, die Höhe der Rentenleistungen so eng an die Höhe und Dauer der Beiträge zu binden, wie das die Rentenformel tut. Die Gruppe der Arbeiterrentner enthält aus leicht einsehbaren Gründen einen weitaus höheren Anteil an Invaliditäts- und Frührentnern mit kurzen Beitragszeiten und deshalb niedrigen Renten als die Gruppe der Angestelltenrentner<sup>106</sup>. Das ist das eine. Das andere: Die *allgemeine* Bemessungsgrundlage für die Arbeiter- und die Angestelltenrenten ist gleichermaßen der Mittelwert der durchschnittlichen Bruttoarbeits-einkommen von Arbeitern und Angestellten in den vorvergangenen drei Jahren. Von ihr wird die *persönliche* Bemessungsgrundlage durch Multiplikation mit dem Mittel der Verhältnisse zwischen dem individuellen und dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten im Verlaufe der Beitragszeiten abgeleitet<sup>107</sup>. Die wenig einleuchtende aktuelle Spanne zwischen den Einkommensniveaus der Arbeiter und Angestellten wird in der allgemeinen Bemessungsgrundlage zwar beseitigt, der früher weitaus größere Unterschied<sup>108</sup> durch den persönlichen Multiplikator aber kräftig zur Geltung gebracht. Erst seit 1973 ist außergewöhnlichen Härten durch die Regelung entgegengewirkt worden, daß der Multiplikator bei mindestens 25jähriger Versicherungszeit nicht unter 0,75 liegen dürfe. Dadurch sind 711 000 Frauen-, 118 000 Witwen-, aber ebenfalls nur 118 000 Versichertenrenten von Männern angehoben worden<sup>109</sup>. Die Spanne zwischen den durchschnittlichen Arbeiter- und Angestelltenrenten hat sich dadurch auf 1 : 1,58 verringert.

Nun sagt die Betrachtung solcher Durchschnitte allemal nur die halbe Wahrheit. Das Bild wird an manchen Stellen lichter, an anderen freilich auch düsterer, in jedem Fall werden die Konturen schärfer, wenn die Mittelwerte in differenzierte Rentenschichtungen aufgelöst werden (vgl. Tab. 2). Das sehr niedrige Niveau der Arbeiterrenten ist offenbar auf die extrem hohe Zahl der Kümmerrenten von Frauen mit häufig besonders kurzen Beitragszeiten zurückzuführen. Alleinstehende Frauen, die auf ihren eigenen Rentenanspruch verwiesen sind, können nach wie vor überwiegend gar nicht oder jedenfalls nicht sorgenlos von leben. Das gilt für ehemalige Angestellte nur graduell weniger als für einstige Arbeiter-

106 1973 betrug die durchschnittliche Erwerbsunfähigenrente für Arbeiter 297,10 DM, das durchschnittliche Altersruhegeld 430,70 DM. *Übersicht 1974*, S. 69.

107 Persönliche Bemessungsgrundlage bei Beginn der Rentenleistung:

$$\frac{\sum_{i=2}^4 J_{0-i}}{3} \cdot \frac{\sum_{j=A}^n \frac{iAE_j}{dAE_j}}{A_n}$$

$J_0$  = Jahr, in dem die Rentenleistung beginnt.

$iAE$  = individuelles Arbeitsentgelt des Leistungsempfängers.

$dAE$  = durchschnittliches Arbeitsentgelt aller Versicherten.

$A$  = Anrechnungsjahr (Beitragsjahr).

$n$  = Anzahl der Anrechnungsjahre.

108 Vgl. *J. Heinz Müller*, Nivellierung und Differenzierung der Arbeitseinkommen in Deutschland seit 1925, Berlin 1954.

109 *Übersicht 1974*, S. 81.

Tab. 2: Rentenschichtungen 1960/1972

Monatsinkommens- obergrenze	Arbeiter		Angestellte	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	1960			
150 DM	396 951 = 28,2 %	1 164 771 = 90,1 %	57 841 = 12,4 %	138 936 = 47,5 %
250 DM	486 330 = 34,6 %	1 118 694 = 9,2 %	97 111 = 20,8 %	85 684 = 29,3 %
400 DM	497.156 = 35,4 %	9 043 = 0,7 %	160 045 = 34,2 %	48 480 = 16,6 %
über 400 DM	24 784 = 1,8 %	60	152 684 = 32,6 %	19 317 = 6,6 %
	1 405 221 = 100 %	1 292 568 = 100 %	467 681 = 100 %	292 417 = 100 %
	1972			
222 DM*	214 400 = 9,5 %	1 433 000 = 61,2 %	25 000 = 3,1 %	186 600 = 25,3 %
370 DM	345 400 = 15,3 %	682 200 = 29,1 %	56 300 = 7,1 %	201 000 = 27,3 %
592 DM	649 800 = 28,8 %	213 000 = 9,1 %	119 800 = 15,1 %	183 000 = 24,9 %
900 DM	859 800 = 38,1 %	12 400 = 0,6 %	210 200 = 26,4 %	114 500 = 15,6 %
über 900 DM	188 700 = 8,3 %	600	383 700 = 48,3 %	51 000 = 6,9 %
	2 258 100 = 100 %	2 341 200 = 100 %	795 000 = 100 %	736 100 = 100 %

\* Die Einkommensobergrenzen für 1972 sind so bemessen, daß ihr Realwert dem Nominalwert für 1960 entspricht, umgerechnet mit dem Lebenshaltungskostenindex für Renten- und Sozialhilfeempfänger, *Statistisches Jahrbuch für die BRD 1973*, S. 465.

## MEO

## Witwenrenten 1970

150 DM	18,6 %	11,3 %
210 DM	17,9 %	11,2 %
300 DM	30,7 %	16,8 %
420 DM	26,7 %	24,5 %
540 DM	5,8 %	19,8 %
über 540 DM	0,3 %	16,4 %
	100 %	100 %

Quellen: 1960: *Bethusy-Huc*, S. 198 f.; 1972: *Übersicht 1973*, S. 70; Witwen: *Georg Tietz, Zahlenwerk zur Sozialversicherung in der BRD*, Ü 16 2 b und d.



rinnen. Daß schätzungsweise drei Viertel aller Frauen- und Witwenrenten unter dem Höchstsatz der Ausbildungsförderung für Studenten liegen, der doch wohl eine Art Richtwert für den Unterhaltsbedarf einer alleinstehenden Person sein soll, mutet wie Hohn auf ein ausgebildetes System sozialer Sicherung an. Um einiges erfreulicher haben sich die Arbeiterrenten entwickelt, wiewohl das Ergebnis der Entwicklung noch unerfreulich genug ist. 1960 haben noch etwa drei Viertel der Rentenleistungen unter dem »Warenkorbwert« gelegen. Bis 1972 dürfte der Anteil auf ein Drittel gesunken sein. Knapp die Hälfte der Arbeiterrenten lag damals in Realeinkommensbereichen, die 1960 nur in glücklichen Ausnahmefällen zu erlangen gewesen waren. Da diese Bereiche bei nominal 600 DM begannen und für mehr als 80 % solcherart Begünstigter bei 900 DM schon wieder zu Ende waren, kann das freilich nur ein sehr eingeschränkter Anlaß zu sozialpolitischer Genugtuung sein. Hinlänglich genaue Auskunft über die wirtschaftliche Lage der Rentner in der Bundesrepublik geben auch diese Zahlen noch nicht. Dazu müßten die Schichtungen der Individualrenten in Schichtungen von Rentnerhaushaltseinkommen transformiert werden. Die sozialwissenschaftlichen Klagen über die skandalös unzulängliche Einkommensstatistik in der Bundesrepublik sind inzwischen Legion. Deshalb reicht hier die Feststellung, daß es *tatsächlich erhobene*, über die Zeit vergleichbare Schichtungen dieser Art nicht gibt. Man muß – und ist trotz mancher methodischer Ungewißheiten froh, daß man es kann –, man muß auf nützliche Berechnungen und Schätzungen aufgrund der Einkommens- und Verbrauchsstichproben zurückgreifen. An Differenzierungsmöglichkeiten geht dabei einiges verloren. Arbeiter- und Angestelltenhaushalte sind nicht nur nicht getrennt behandelt, sondern auch noch mit den allgemein besser gestellten Haushalten der ehemaligen Beamten zusammengefaßt (vgl. Tab. 3 a und 3 b).

Die Schichtung aller Erwerbslosenhaushaltseinkommen ist seit der Rentenreform zweifellos bemerkenswert günstiger geworden. Und dennoch: Wenn man gut 1000 DM pro Monat im Jahr 1975 für ein Einkommen hält, von dem eine Person anspruchlos, ein Ehepaar eingeschränkt, aber ohne existentielle Not leben konnte, blieb auch vor drei Jahren noch mehr als die Hälfte der Rentnerhaushalte unter der Schwelle zu einem zumindest materiell halbwegs sorgenlosen Dasein. 1960 waren es drei Viertel gewesen. Beide Quoten lägen höher, wenn die Mehrzahl dieser Haushalte nicht über ein Viertel ihrer Einkommen aus anderen Quellen als der Rentenversicherung bezogen hätten. Zahlreiche Haushalte oberhalb der Grenze standen sich vor allem deshalb besser, weil dieser Zuschuß (oder Grundstock) beträchtlich über 25 % lag<sup>110</sup>.

Heiner Geißler hat geschätzt, daß 1974 das Einkommen von 1,1 Millionen Rentnerhaushalten mit 2,3 Millionen Personen unterhalb der Sozialhilfesätze lag. Wenn er als Bedarfssätze für Ein-Personen-Haushalte 534, für Zwei-Personen-Haushalte 806 DM veranschlagt<sup>111</sup>, dürfte die Schätzung wesentlich zu niedrig geraten sein. 1975 gab es 1,812 Millionen (= 21,4 %) Haushalte mit Einkommen zwischen 600 DM und 800 DM. Wenn davon nur  $\frac{1}{3}$  Zwei-Personen-Haushalte waren<sup>112</sup> und man überdies annimmt, daß minde-

110 *Winfried Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung. Theoretische und empirische Untersuchungen zur Finanzierung, Leistungsgewährung und zur Verteilung zwischen Generationen, Tübingen 1977, S. 500.

111 *Heiner Geißler*, Die neue soziale Frage, Freiburg 1976, S. 49.

112 Vgl. die durchschnittlichen Rentner-Haushaltsgrößen im Jahr 1969 bei *Schmähl*, Alterssicherung, S. 500:

300–500 DM      Bruttoeinkommen = 1,12 Personen

500–800 DM      Bruttoeinkommen = 1,48 Personen

600 bis 800 DM im Jahr 1975 entsprachen 431–575 DM im Jahr 1969.

stens 80 % der Haushalte mit weniger als 600 DM Einkommen unter den Sozialhilfesätzen blieben, kommt man im Gegensatz zu Geißler auf mindestens 1,62 Millionen sozialhilfebedürftiger Haushalte mit sicherlich mehr als 2,5 Millionen Menschen<sup>113</sup>. Das wäre annähernd ein Fünftel aller Rentnerhaushalte. Die Höhe dieses Wertes spricht deutlich gegen die Qualität unserer Rentenordnung<sup>114</sup>, daß nur ein Bruchteil der Bedürftigen und Berechtigten tatsächlich Sozialhilfe empfängt<sup>115</sup>, nicht weniger deutlich gegen die Wirksamkeit der Sozialhilfepraxis. Und beides zusammen spricht einmal mehr für ein von rationalen verteilungspolitischen Vorstellungen geleitetes Versorgungssystem.

## V. UMVERTEILUNGSWIRKUNGEN

An dieser Stelle drängt sich der Wunsch nach einer langfristig angelegten quantifizierenden Betrachtung bisheriger Verteilungseffekte im System der sozialen Sicherung geradezu auf. Er muß weitgehend unerfüllt bleiben. Noch für die Anfangsjahre der Bundesrepublik fehlen schlechterdings jegliche Daten für diesen Zweck<sup>116</sup>. Die Statistik der Sozialversicherung, Sozialfürsorge und Kriegsopferversorgung erschöpfte sich in der Wiedergabe von Leistungsfällen und -beträgen, Gesamteinnahmen und -ausgaben und deren Aufschlüsselung nach Herkunft und Verwendung. Seither ist die statistische Grundlage breiter, differenzierter und aussagekräftiger geworden. Das Sozialbudget, das 1968 zum erstenmal und seither jährlich zusammengestellt worden ist, bietet einen zusehends aspektreicheren Überblick über die finanzielle Seite des Systems der sozialen Sicherung in Deutschland seit 1965. Die Datenvielfalt entspringt freilich einer etwas einseitigen Sichtweise. Deshalb trägt auch sie zur statistischen Analyse sozialpolitischer Verteilungswirkungen weniger als erwünscht bei. So werden die Aufwendungen im zunehmend weiter gesteckten Rahmen der sozialen Sicherung zwar unterschiedlich klassifiziert: nach ihrer institutionellen Herkunft, nach ihrem funktionalen Zweck und nach der Art der Leistung. Eine Gliederung nach irgendwie kategorisierten Empfängern fehlt. Auf der Einnahmenseite sieht es nicht besser aus. Die Aufteilung nach Versicherten- und Arbeitgeberbeiträgen, nach öffentlichen Mitteln, Vermögenserträgen und sonstigem hilft nicht weiter. Und es sieht nicht so aus, als wäre dieses Defizit schnell und zufriedenstellend zu beseitigen. Jede Ordnung der Einnahmen und Ausgaben nach wirtschaftlichen oder sozialen Schichtungsmerkmalen setzt die Bewältigung beträchtlicher erhebungstechnischer Probleme voraus. Das gilt vor allen Dingen für die Einnahmen<sup>117</sup>. Zum einen verlangt der Staatsbeitrag von rund einem Drittel nach der analyti-

113 Nach Geißler fielen unter die Armenrentner-Haushalte 214 000 Haushalte mit drei und mehr Personen. In den Einkommensklassen oberhalb 800 DM können und werden sich also noch weitere sozialhilfebedürftige Haushalte befinden. Die Gesamtzahl wird mithin kaum unter 1,75 Millionen mit rund 3 Millionen Menschen liegen. Geißler, S. 51.

114 Vgl. auch Heinrich Strang, Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Kiel im Zusammenhang mit einer sozialgeschichtlichen und sozialtheoretischen Literaturanalyse über die Armut, Phil. Diss. Kiel 1967, passim und resümiert S. 294.

115 Vgl. »Armut 1975«. Soziale Sicherung und Armutspotential. Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Bonn-Bad Godesberg 1975.

116 Vgl. Hartmut Hensen, Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955, S. 6.

117 Auf der Ausgabenseite sind die Schwierigkeiten nicht ganz so ausgeprägt, nehmen mit dem Vordringen der Sach- und Dienstleistungen aber zu. Vgl. Norbert Andel, Verteilungswirkungen der Sozialversicherung am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung der BRD, in: Wilhelmine Dreißig (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III, Berlin 1975. Andel

sehen Berücksichtigung des gesamten Steuersystems. Zum anderen gibt es weder für die Arbeitgeberbeiträge noch für die öffentlichen Mittel verbindliche, empirisch ableitbare Zuordnungskriterien. Es ist so trivial, daß Steuern und Sozialabgaben nicht notwendigerweise *trägt*, wer sie *zahlt*<sup>118</sup>, wie es trotz einer ausgreifenden Abgabenzinzenzlehre ungewiß bleiben wird, *wer* sie denn nun trägt. In jeder Analyse wird es von plausiblen Überlegungen und pragmatischen Entscheidungen bestimmt<sup>119</sup>. Dazu kommt noch etwas anderes. Wirklich zufriedenstellende Ergebnisse bringen Analysen der Verteilungswirkungen im System der sozialen Sicherung nur dann, wenn sie zeitliche Quer- und Längsschnittbetrachtungen sinnvoll miteinander verbinden. Soziale Sicherungspolitik hat es ja mit beidem zu tun. Sie verteilt das *Volkseinkommen* eines Jahres *personell* und sie verteilt *Lebenseinkommen* von Personen *zeitlich* anders, als es Ausdruck der Produktionsverhältnisse wäre. Beides kann ohne Einfluß auf die gesellschaftliche Einkommens- und Vermögensverteilung bleiben, gleichgerichtete Umverteilungseffekte können sich ergänzen, und entgegengerichtete Umverteilungseffekte können einander ganz oder teilweise aufheben. Um eine Alternative überzeugend empirisch nachzuweisen, wäre freilich die Kenntnis einer statistisch signifikanten Anzahl gesellschaftlich repräsentativer Lebenseinkommen erforderlich. Wir haben sie nicht und werden sie so schnell nicht bekommen. Vermutlich stehen aus diesen Gründen theoretisch-methodische Betrachtungen<sup>120</sup> und empirisch-quantifizierende Studien über die Umverteilungswirkung der Steuer- und Sozialpolitik in so auffälligem Mißverhältnis zueinander. Bisher gibt es nur zwei umfassende empirische Analysen der Umverteilung des jährlichen Volkseinkommens<sup>121</sup>, die einerseits hochwillkommene Daten liefern, ander-

kommt mit viel Zahlen- und Argumentationsaufwand schließlich doch nur zur ohnedies plausiblen Feststellung: Die Jungen zahlen für die Alten mit, die Kinderlosen für die Kinderreichen, die Einkommensstärkeren für die Einkommenschwachen. Und weil die Jungen alt werden, die Kinderlosen später überwiegend Kinder bekommen und die Spannweite der Einkommen nicht so sehr groß ist, schlägt das entweder gar nicht erst sonderlich zu Buche oder gleicht sich im Leben wieder aus (S. 71). So auch schon die *Sozialenquete*, S. 203 ff.

- 118 Die Gliederung des Sozialbudgets nach der unmittelbaren Herkunft der Finanzmasse dokumentiert deshalb keineswegs »in eindrucksvoller Weise das finanzielle Engagement des einzelnen Bürgers, der Arbeitgeber und des Staats an unserem [...] Sicherungssystem« (*Badura / Gross*, S. 56). Sie zeigt nur, auf welchem Wege die Mittel beigesteuert werden.

	1913	1930	1968	1973
Beiträge der Versicherten	30 %	28 %	25,5 %	26,0 %
Arbeitgeberleistungen	29,8 %	25,3 %	34,4 %	39,0 %
öffentliche Mittel	30,9 %	42,2 %	36,3 %	32,2 %
Vermögenserträge und sonstiges	9,2 %	4,1 %	3,8 %	2,8 %

Anm.: ohne Steuerermäßigungen und Beamtenversorgung.

Quellen: 1913 – *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich* 1928, S. 479, 535. 1930 – *Ebda.*, 1932, S. 394 f., 451. 1968 und 1973 – *Sozialbudget* 1974, passim.

Alles in allem hat sich wenig geändert. 1930 fiel der sehr hohe Reichszuschuß zur Arbeitslosenversicherung stark ins Gewicht und blähte den Anteil der öffentlichen Mittel übermäßig auf. Langfristig hat er um 1/3 der Gesamteinnahmen oszilliert. Die nachhaltige Verkehrung des Verhältnisses zwischen dem Beitragsaufkommen der Versicherten und Arbeitgeberleistungen ist auf die Halbierung der Krankenkassenbeiträge und die Einführung der Lohnfortzahlung zurückzuführen.

- 119 Grundsätzlich zu dieser methodologischen Frage *Eckart Schremmer*, Value-Judgement and Measurement in quantitative History, in: *Studia Historiae Oeconomicae*, Bd. 14, 1978, Poznań, Polen.
- 120 Zuletzt sehr ausladend *Winfried Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977.
- 121 *Klaus Dieter Schmidt / Ursula Schwarz / Gerhard Thiebach*, Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1955 und 1960, Tübingen 1965; *Martin Heilmann*, Die Umverteilung der Einkommen durch den Staat in der Bundesrepublik 1960 bis 1972, Göttingen 1976.

seits aber auch beispielhaft vorführen, daß voneinander abweichende theoretisch-methodische Konzepte, die mit der gleichen Absicht an das gleiche statistische Material gewendet werden, zu »Datenstrukturen« führen, die nach deutlich unterschiedlicher Interpretation verlangen. Die Daten der Tabellen 4 und 5 für 1960 und 1969 spiegeln deshalb keine reale Entwicklung, sondern konzeptionelle Unterschiede. Sie können nicht aufeinander bezogen interpretiert werden. Man muß sich mit Gründen, die letztlich von theoretischen und methodischen Überzeugungen und Voreingenommenheiten getragen werden und falsch sein können, vorweg dafür *entscheiden*, einer bestimmten Datenkonstellation angemessenere Aussagekraft zuzubilligen. Ich halte – und kann zur Begründung nur auf den methodologischen Teil des Buches selbst verweisen – den Ansatz und die Analysetechnik der Studie von Schmidt/Schwarz/Thiebach für ausgefeilter und gehe daher von ihren Ergebnissen aus. Wenn sie der Wirklichkeit hinlänglich nahekommen, dürften sie bis heute an Geltung wenig eingebüßt haben<sup>122</sup> und überdies Rückschlüsse auf die Verhältnisse in der Vergangenheit und auf die Umverteilung der Lebenseinkommen zulassen.

Die Untersuchung präsentiert das reichhaltige Zahlenmaterial nach sozialen Schichten (Arbeiter, Angestellte und Beamte, Selbständige, Rentner) sowie nach Individual- und Haushaltseinkommen gegliedert. Ihr Ergebnis lautet: Die »sekundäre« Einkommensverteilung<sup>123</sup> wirkt auf längere Sicht nicht redistributiv. »Was [...] in der Querschnittsbetrachtung zunächst als Redistribution von ›oben nach unten‹ erscheinen mag, ist – über einen längeren Zeitraum gesehen – nichts anderes als ein intertemporaler Einkommensausgleich«<sup>124</sup>. Das gilt für eine Betrachtung, die an sozialen Schichten orientiert ist, so gut wie für eine Analyse, die mit Einkommensschichtungen arbeitet.

Auf den ersten Blick mag es scheinen, als würden die Selbständigen vom Abgabensystem in der Bundesrepublik Deutschland eklatant begünstigt. Dabei muß freilich bedacht werden, daß diese Schicht überwiegend selbst für Krankheit, Alter und ähnliche Fährnisse vorbeugen muß und auf lange Sicht am Transfereinkommen der Rentner kaum beteiligt ist. In der wichtigeren Einkommensschichtung ungeachtet des sozialen Status, die zudem die Rentner unberücksichtigt läßt, wird der Unterschied denn auch weitgehend verwischt. Die mit dem Einkommen zunehmende Belastung mit direkten Steuern und die mit dem Einkommen fallenden Sozialabgaben ergänzten sich 1960 auf allen Einkommensstufen zu knapp einem Viertel des Bruttohaushaltseinkommens. Die indirekten Steuern standen in fast konstantem Verhältnis zum Einkommen. Eine Ausnahme machten nur die knapp 10 % wohlhabender Haushalte mit mehr als 2000 DM Monatseinkommen. Deren signifikant geringere indirekte Steuerlast wurde jedoch durch den vergleichsweise schwachen Einkommensrückstrom in Form von Transferzahlungen ausgeglichen. Im übrigen war die Streuung der relativen Transferzahlungen, wenn man auch noch von den 4 % Kümmerexistenzen

122 Seit 1960 hat es keine sozial- und steuerpolitischen Entscheidungen gegeben, die das bewirkt haben könnten.

123 Die Unterscheidung in »primäre« und »sekundäre« Einkommensverteilung ist fragwürdig, hat sich aber eingebürgert. Unter primärer Einkommensverteilung wird die Verteilung des Netto-sozialprodukts zu Faktorkosten auf die aktiv am Produktionsprozeß Beteiligten vor Abzug der direkten Steuern und Sozialabgaben und der Auszahlung von staatlichen *Transferleistungen* verstanden. Als sekundäre Verteilung bezeichnet man sowohl die personelle Einkommensumschichtung, die der Staat durch die Erhebung von Steuern und Sozialabgaben sowie die Leistungen von Transferzahlungen vornimmt, wie das Ergebnis dieses Vorgangs.

124 Schmidt u. a., S. 125. Die Feststellung fußt auf der sicherlich nicht falschen Überlegung, daß die Sachleistungen im System der sozialen Sicherung (etwa  $\frac{1}{3}$  der Transferzahlungen) im gleichen Verhältnis wie die hier ausschließlich berücksichtigten Einkommensleistungen verteilt werden.

Tab. 4: Wirkungen der »sekundären« Verteilung auf die Gesamthaltseinkommen sozialer Schichten 1960 und 1969

	Anzahl (in Tsd.)	Bruttoarbeits- entgelt (in Mio. DM)	direkte Steuern (in Mio. DM)	indirekte Steuern (in Mio. DM)	Sozial- abgaben (in Mio. DM)	Transfer- zahlungen (in Mio. DM)	verfügbare Einkommen (in Mio. DM)	Nettoredistri- bution (in Mio. DM)
				1960				
Arbeiter	5 925	65 450	3 750 = 5,7 % <sup>1</sup>	10 700 = 16,3 % <sup>1</sup>	14 400 = 22,0 % <sup>1</sup>	6 800 = 23,6 % <sup>2</sup> = 15,7 % <sup>3</sup>	43 400 = 66,3 % <sup>1</sup>	-22 050
Angestellte/ Beamte	3 650	53 900	3 900 = 7,2 % <sup>1</sup>	8 050 = 14,9 % <sup>1</sup>	9 700 = 18,0 % <sup>1</sup>	2 500 = 11,5 % <sup>2</sup> = 7,2 % <sup>3</sup>	34 750 = 64,5 % <sup>1</sup>	-19 150
Selbständige	2 840	64 340	9 180 = 14,3 % <sup>1</sup>	8 100 = 12,6 % <sup>1</sup>	2 230 = 3,5 % <sup>1</sup>	1 600 = 8,2 % <sup>2</sup> = 3,4 % <sup>3</sup>	46 430 = 72,2 % <sup>1</sup>	-17 910
Rentner	5 000	13 300	890 = 6,7 % <sup>1</sup>	6 500 = 48,9 % <sup>1</sup>	1 830 = 13,8 % <sup>1</sup>	22 820 = 247,5 % <sup>2</sup> = 84,8 % <sup>3</sup>	26 900 = 202,3 % <sup>1</sup>	+ 13 600
	17 415	196 990	17 720	33 350	28 160	33 720	151 480	-45 510
				1969				
Arbeiter	6 323	177 511	16 524 = 9,3 % <sup>1</sup>	20 744 = 11,7 % <sup>1</sup>	35 284 = 19,9 % <sup>1</sup>	10 698 = 14,7 % <sup>2</sup> = 9,2 % <sup>3</sup>	115 657 = 65,1 % <sup>1</sup>	-61 854
Angestellte/ Beamte	4 805	168 412	21 470 = 12,7 % <sup>1</sup>	19 968 = 11,8 % <sup>1</sup>	18 910 = 11,2 % <sup>1</sup>	6 418 = 10,6 % <sup>2</sup> = 5,6 % <sup>3</sup>	114 482 = 68,0 % <sup>1</sup>	-53 930
Selbständige	2 333	95 058	13 411 = 14,1 % <sup>1</sup>	11 142 = 11,7 % <sup>1</sup>	2 573 = 2,7 % <sup>1</sup>	4 655 = 17,2 % <sup>2</sup> = 6,4 % <sup>3</sup>	72 587 = 76,4 % <sup>1</sup>	-22 471
Rentner	7 079	48 975	6 728 = 13,7 % <sup>1</sup>	14 491 = 29,6 % <sup>1</sup>	5 053 = 10,3 % <sup>1</sup>	65 210 = 248,2 % <sup>2</sup> = 74,2 % <sup>3</sup>	87 913 = 179,5 % <sup>1</sup>	+ 38 938
	20 540	489 956	58 133	66 345	61 820	86 981	390 639	-99 317

1 Anteil am Bruttoarbeitsentgelt.

2 Anteil an den Abgaben (direkte und indirekte Steuern sowie Sozialabgaben).

3 Anteil am verfügbaren Einkommen.

Quellen: 1960: K. D. Schmidt / W. Schwarz / G. Thiebach, Die Umverteilung des Volkseinkommens in der BRD 1955 und 1960, Tübingen 1965, S. 28, 127; 1969: M. Heilmann, Die Umverteilung der Einkommen durch den Staat in der Bundesrepublik 1960-1972, Göttingen 1976, S. 98.

Tab. 5: Die Wirkung der »sekundären« Verteilung auf die gesellschaftliche Einkommensschichtung 1960 und 1969 (ohne Rentner)

Einkommens- obergrenze im Jahr DM	Haushalte (1 000)	Brutto- einkommen (Mio. DM)	direkte Steuern (Mio. DM)	indirekte Steuern (Mio. DM)	Sozial- abgaben (Mio. DM)	Transfer- zahlung (Mio. DM)	verfügbare Einkommen (Mio. DM)	Nettoredistri- bution (Mio. DM)
6 000	502	2 075	49 = 2,4 ‰ <sup>1</sup>	373 = 18,0 ‰ <sup>1</sup>	390 = 18,8 ‰ <sup>1</sup>	298 = 36,7 ‰ <sup>2</sup> = 19,1 ‰ <sup>3</sup>	1 561 = 75,2 ‰ <sup>1</sup>	514
7 200	1 045	6 891	219 = 3,2 ‰ <sup>1</sup>	1 104 = 16,0 ‰ <sup>1</sup>	1 431 = 20,8 ‰ <sup>1</sup>	422 = 15,3 ‰ <sup>2</sup> = 9,2 ‰ <sup>3</sup>	4 559 = 66,2 ‰ <sup>1</sup>	2 332
8 400	1 144	8 923	336 = 3,8 ‰ <sup>1</sup>	1 413 = 15,8 ‰ <sup>1</sup>	1 829 = 20,5 ‰ <sup>1</sup>	488 = 13,6 ‰ <sup>2</sup> = 8,4 ‰ <sup>3</sup>	5 833 = 65,4 ‰ <sup>1</sup>	3 090
9 600	1 314	11 832	506 = 4,3 ‰ <sup>1</sup>	1 898 = 16,0 ‰ <sup>1</sup>	2 398 = 20,3 ‰ <sup>1</sup>	806 = 16,8 ‰ <sup>2</sup> = 10,3 ‰ <sup>3</sup>	7 836 = 66,2 ‰ <sup>1</sup>	3 996
12 000	2 114	22 837	1 104 = 4,8 ‰ <sup>1</sup>	3 680 = 16,1 ‰ <sup>1</sup>	4 320 = 18,9 ‰ <sup>1</sup>	1 688 = 18,5 ‰ <sup>2</sup> = 10,9 ‰ <sup>3</sup>	15 421 = 67,5 ‰ <sup>1</sup>	7 416
15 000	2 201	29 650	1 832 = 6,2 ‰ <sup>1</sup>	4 777 = 16,1 ‰ <sup>1</sup>	5 502 = 18,6 ‰ <sup>1</sup>	2 434 = 20,1 ‰ <sup>2</sup> = 12,2 ‰ <sup>3</sup>	19 973 = 67,4 ‰ <sup>1</sup>	9 677
18 000	1 525	25 090	1 912 = 7,6 ‰ <sup>1</sup>	4 005 = 16,0 ‰ <sup>1</sup>	3 636 = 14,5 ‰ <sup>1</sup>	1 538 = 16,1 ‰ <sup>2</sup> = 9,0 ‰ <sup>3</sup>	17 075 = 68,1 ‰ <sup>1</sup>	8 015
24 000	1 438	30 111	2 844 = 9,4 ‰ <sup>1</sup>	4 607 = 15,3 ‰ <sup>1</sup>	3 788 = 12,6 ‰ <sup>1</sup>	1 688 = 15,0 ‰ <sup>2</sup> = 8,2 ‰ <sup>3</sup>	20 560 = 68,3 ‰ <sup>1</sup>	9 551
über 24 000	1 132	46 281	7 991 = 17,3 ‰ <sup>1</sup>	4 895 = 10,6 ‰ <sup>1</sup>	3 036 = 6,6 ‰ <sup>1</sup>	1 538 = 9,6 ‰ <sup>2</sup> = 4,8 ‰ <sup>3</sup>	31 897 = 68,7 ‰ <sup>1</sup>	14 384
	12 415	183 690	16 793	26 752	26 330	10 900	124 715	58 975

Einkommens- obergrenze im Jahr DM	Haushalte (1 000)	Brutto- einkommen (Mio. DM)	direkte Steuern (Mio. DM)	indirekte Steuern (Mio. DM)	Sozial- abgaben (Mio. DM)	Transfer- zahlung (Mio. DM)	verfügbare Einkommen (Mio. DM)	Nettoredistri- bution (Mio. DM)
9 600	1 115	14 967	1 452 = 9,7 % <sup>1</sup>	1 767 = 11,8 % <sup>1</sup>	3 070 = 20,5 % <sup>1</sup>	1 240 = 19,7 % <sup>2</sup> = 12,5 % <sup>3</sup>	9 918 = 66,3 % <sup>1</sup>	5 049
14 400	3 392	72 055	6 666 = 9,2 % <sup>1</sup>	8 786 = 12,2 % <sup>1</sup>	13 291 = 18,4 % <sup>1</sup>	4 215 = 14,7 % <sup>2</sup> = 8,9 % <sup>3</sup>	47 527 = 66,0 % <sup>1</sup>	24 528
18 000	2 773	76 764	7 512 = 9,8 % <sup>1</sup>	9 280 = 12,1 % <sup>1</sup>	12 766 = 16,6 % <sup>1</sup>	3 858 = 13,1 % <sup>2</sup> = 7,6 % <sup>3</sup>	51 064 = 66,6 % <sup>1</sup>	25 700
30 000	2 054	67 878	6 951 = 10,2 % <sup>1</sup>	8 165 = 12,0 % <sup>1</sup>	10 110 = 14,9 % <sup>1</sup>	3 422 = 13,6 % <sup>2</sup> = 7,4 % <sup>3</sup>	46 074 = 67,9 % <sup>1</sup>	21 804
120 000	2 562	104 611	11 644 = 11,1 % <sup>1</sup>	12 415 = 11,9 % <sup>1</sup>	12 434 = 11,9 % <sup>1</sup>	4 927 = 13,5 % <sup>2</sup> = 6,7 % <sup>3</sup>	73 045 = 69,8 % <sup>1</sup>	31 566
über 120 000	1 565	104 706	17 180 = 16,4 % <sup>1</sup>	11 441 = 10,9 % <sup>1</sup>	5 060 = 4,8 % <sup>1</sup>	4 110 = 12,2 % <sup>2</sup> = 5,5 % <sup>3</sup>	75 135 = 71,9 % <sup>1</sup>	29 571
	13 461	440 981	51 405	51 854	56 731	21 772	302 763	138 218

1 Anteil am Bruttoarbeitsentgelt.

2 Anteil an den Abgaben (direkte und indirekte Steuern sowie Sozialabgaben).

3 Anteil am verfügbaren Einkommen.

Quellen: Berechnet nach K. D. Schmidt u. a., S. 171-175, 205; M. Heilmann, S. 98.

absieht, gering. Im Durchschnitt floß etwa ein Sechstel der Abgaben an die verbleibenden Haushalte zurück. Die Extremwerte wichen nur um 3,5 Prozentpunkte nach oben und 3,0 Prozentpunkte nach unten davon ab. Eine gewisse Begünstigung der Haushalte mit mittleren Einkommen (800–1250 DM im Monat) ist unverkennbar. Alles in allem aber war die Einkommensschichtung der Erwerbstätigen so gut wie unverändert geblieben, nachdem 38 % ihres Bruttoeinkommens an die verschiedenen öffentlichen Hände abgeflossen und 6 % an sie zurückgelangt waren. Auf allen Einkommensstufen oberhalb des Existenzminimums waren rund zwei Drittel des ursprünglichen Einkommens übriggeblieben.

Da es seither keine steuer- und sozialpolitischen Entscheidungen gegeben hat, die über die absoluten Einkommenswerte und womöglich die Relationen zwischen Abgaben, Transferzahlungen und Einkommen hinaus etwas am grundlegenden Befund der Analyse für 1960 geändert haben könnten, scheint heute wie damals richtig zu sein, daß »die *Aufbringungs-politik* [...] mithin nicht redistributiv« wirkt<sup>125</sup>. Und wegen der starken Abhängigkeit der Renten vom ehemaligen Arbeitsentgelt dürfte ebenfalls nach wie vor der Schluß nicht verfehlt sein, daß die sozialen *Leistungen* dies in nennenswertem Umfang langfristig auch nicht tun<sup>126</sup>. Allenfalls die Abgaben der Haushalte mit damals mehr als 2000 DM Monatseinkommen, die überwiegend wohl keine Rentenansprüche haben, dürften z. T. als effektives Umverteilungspotential angesehen werden. Groß ist der Betrag freilich nicht. Mit 13,6 Milliarden DM flossen den Rentnerhaushalten 1960 nur 29,9 % der Steuern und Sozialabgaben zu, die der Staat den Privathaushalten mehr abgenommen als an Transferleistungen zurückgegeben hat. Der Rest wurde für andere Staatsaufgaben verwendet. Da die wohlhabenden Haushalte ein Viertel zur gesamten Netto-redistributionsmasse beigetragen haben, spricht nichts dagegen, ihnen auch einen Beitrag von rd. 25 % zu den sozialen Rentnereinkommen zuzuschreiben. Das wären 3,3 Milliarden DM. Selbst wenn von dieser Summe auf lange Sicht nichts<sup>127</sup> an sie zurückgelangte, wären das gerade 5,6 % der Netto-redistributionsmasse, 1,8 % vom Bruttoeinkommen der Erwerbstätigenhaushalte und nur 1,1 % des Bruttosozialprodukts. Das sind fast unbeachtliche Werte, die in früheren Zeiten angesichts einer flacheren Progression der direkten Steuern und der weitergehenden Freiheit von Sozialabgaben bei hohen Einkommen noch geringer gewesen sind. Den größten, wahrscheinlich den einzigen Beitrag zu dieser geringfügigen Umverteilungswirkung leistet im übrigen die progressive Einkommensteuer. Ihr Umverteilungseffekt läßt sich isolieren. Wegen der progressiven Staffelung der Tarife sind 1968 2,4 % des Volkseinkommens anders als bei einem verteilungsneutralen Einheitssatz verteilt worden. Durch die bis zu 2000 DM so gut wie proportionale Belastung mit indirekten Steuern und die gegenläufige, kontinuierlich von 15,8 % auf 3,2 % fallende Nettosozialabgabenquote wird der Wert etwa halbiert. 1908 wurden wegen der Einkommensteuerprogression etwa 1,3 %, 1926 etwa

125 *Soziale Umverteilung*. Mitteilung der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen der DFG 1, Wiesbaden o. J., S. 9. Das gilt für die gesamte Zeit seit Gründung der Bundesrepublik. Der an Umfang zunehmende Umverteilungsprozeß hat weder die Unterschiede des verfügbaren Einkommens zwischen den sozialen Schichten noch die Unterschiede zwischen den Einkommensschichten nivelliert. Vgl. *Thilo Sarrazin*, Kumulative Effekte der Finanz- und Steuerpolitik auf die Einkommensverteilung, in: *Finanzarchiv*, N. F., Bd. 34, 1976/77, S. 429 f., *K. B. Bedau / W. Göseke*, Einkommensschichtung sozialer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1970, in: *DIW-Wochenbericht* 34/73.

126 »Mit einer solchen Konzeption [Rentenformel] wird – einmal abgesehen von allen Modifizierungen – im Prinzip die Verteilungssituation der Aktiven auf die Altersphase übertragen«. *Schmähl*, Alterssicherung, S. 54. Für die Krankenversicherung *Andel*, a. a. O., S. 71.

127 Ganz realistisch ist diese Annahme nicht. Zumindest die Beamtenruhegelder werden völlig aus öffentlichen Mitteln finanziert.

1 %, 1936 rd. 1,4 % des Volkseinkommens anders verteilt<sup>128</sup>. Der gesamte Effekt hat 0,5 % sicherlich in keinem dieser Stichjahre überschritten.

Das Steuersystem und die soziale Einkommenspolitik sind immer untaugliche Instrumente zur gesellschaftlichen Einkommensumverteilung gewesen und sind es noch. Eine durchgreifende Veränderung der Einkommenssituation durch Sozialpolitik setzte voraus, daß die Aufbringung und Verteilung der Redistributionsmasse nicht weniger durchgreifend verändert, dazu vereinfacht und zentralisiert würde. Mit Hilfe eines Verteilungskonzepts, das Aufbringung und Verteilung integrierte und überdies dazu nötigte, die derzeitige Vielfalt zum Teil voneinander abweichender oder gar gegenläufiger verteilungspolitischer Absichten vor dem korrigierenden Eingriff in die »Primärverteilung« aufeinander abzustimmen und auf ein Ziel oder eine Zielkombination hin zu ordnen, könnten dabei vermutlich auch gleich der Umfang der hin- und hergeschobenen Mittel und der dazu erforderliche Organisations- und Verwaltungsaufwand drastisch reduziert werden.

Gewiß ist das schneller geschrieben als getan. Die technischen und praktischen Widerstände einer grundlegenden Neuordnung der öffentlichen Finanzen im weitesten Sinn können schwerlich überschätzt werden. Und dennoch: Auch auf nur mittelfristige Sicht wird die Konkurrenz vieler beziehungslos nebeneinander entwickelter, tradierter und zuweilen auf ihren Sinn in veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen gar nicht mehr überprüfter finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischer Zwecke um den Staatsanteil unerträglich, weil sie am Ende jeden Zweck in Mitleidenschaft zieht und keinen mehr adäquat erfüllt. Die historisch erklärliche Problematik der Institutionen-, Interessen- und Zielvielfalt steht den praktischen Problemen ihrer Vereinheitlichung bald nicht mehr nach. Und das ist um so bedenklicher, als die Staatsquote seit den Anfängen der modernen Steuer- und Sozialpolitik unaufhörlich zugenommen hat und derzeit zwei Fünftel des Bruttosozialprodukts übersteigt. Der Staat (einschließlich der Sozialversicherungsträger) kann gar nicht anders. Er treibt mit seinem Einnahmen- und Ausgabengebahren in jedem Fall Verteilungspolitik. Er sollte es bewußt, planvoll und aus einem Guß tun.

Tab. 6: Anteile der Versicherten an der Erwerbsbevölkerung

	1891	1913	1929	1937	1950	1960	1970	
Erwerbspersonen	20,40*	29,47*	33,44	33,50*	21,96	26,52	26,82	Mio.
davon Mitglieder in:								
Krankenversicherung	36,1	57,3	67,0	66,7	71,5	81,2	84,4	%
Rentenversicherung	48,7	68,5	66,4	74,0	70,9	72,4	73,2	%
Unfallversicherung	80,9	84,8	71,8	82,4	87,9	88,6	97,1	%
Arbeitslosenversicherung	—	—	52,0	—	50,1	56,6	72,3	%

\* geschätzt.

Quellen: Zusammengestellt und errechnet aus: *Reichsstatistik*, Bd. 211, S. 81 und 30\*; *Volkswirtschaftliche Chronik 1905*, S. 392; *Franz Seldte*, Sozialpolitik im Deutschen Reich 1933–1938, Berlin 1939, S. 114 f.; *Statist. Jahrbuch für die BRD 1973*, S. 392, 395 f.; *Übersicht 1974*, S. 210; *Statistisches Taschenbuch 1977, Arbeits- und Sozialstatistik*, Tab. 2.3.

128 Das Rechenkonzept stammt von *Willy Albers*, Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer, in: *ders.* (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 75, II), S. 74.

Tab. 7: Kosten der sozialen Sicherung 1913–1972 (Sozialquoten) in Millionen Mark, Reichsmark, DM

	1913	1927	1938	1950	1960	1972
Nettosozialprodukt zu Marktpreisen (NSPM)	52 440	80 466	97 990	89 900	276 600	735 300
Staatsausgaben	9 118 = 17,4 %	22 669 = 28,2 %	—	32 201 = 35,8 %	—*	334 140 = 45,4 %
<i>Sozialleistungen</i>						
Rentenversicherung <sup>1</sup>	305	1 276	2 024	3 634	18 616	57 059
Krankenversicherung <sup>2</sup>	569	1 739	1 787	2 295	9 687	34 830
Unfallversicherung	227	337	394	587	1 753	4 944
= Sozialversicherung i. e. S.	1 101 = 2,1 %	3 352 = 4,2 %	4 205 = 4,3 %	6 516 = 7,2 %	30 056 = 10,9 %	96 833 = 13,2 % v. NSPM
Arbeitslosenversicherung	—	918	441	1 701	1 153	5 741
Sozialhilfe	637	2 242	1 538	923	1 795	5 918
Kriegsopferversorgung <sup>3</sup>	—	1 616	1 081	2 782	5 031	12 517
= Öffentliche Sozialleistungen	1 737 = 3,3 %	8 128 = 10,1 %	7 265 = 7,4 %	11 922 = 13,3 %	38 035 = 13,8 %	121 009 = 16,5 % v. NSPM
	19,1 %	35,9 %		37,0 %		36,2 % v. Staatsausgaben

	1913	1927	1938	1950	1960	1972
Beamtenversorgung				2 920	7 890	28 047
Öffentliches Gesundheitswesen				123	342	982
= Kosten der sozialen Sicherung vor der bzw. ohne die Systemausweitung in der BRD				14 965 = 16,6 %	46 267 = 16,7 %	150 038 = 20,4 % v. NSPM
Kindergeld					911	3 291
Wohngeld						1 448
Ausbildungsförderung						1 157
Zusatzversicherungen						1 684
Arbeitsentgeltfortzahlungen						14 595
Kosten der sozialen Sicherung					47 178 = 17,1 %	172 213 = 23,4 % v. NSPM 51,5 % v. Staatsausgaben

\* 1960 war ein Rumpfhaltjahr; der statistisch ausgewiesene Wert ist nicht mit den anderen vergleichbar.

1 Einschließlich Alterssicherung der Landwirte.

2 Einschließlich Mutterschutz.

3 Einschließlich Wiedergutmachung und Lastenausgleich.

Quellen: NSPM: 1913–1938, Hoffmann, S. 825 f.; 1950–1972, Statist. Jahrbuch für die BRD 1973, S. 520. Staatsausgaben: 1913, Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1928, S. 479; 1927, Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich 1932, S. 359, 451 (Reichszuschuß zur Sozialversicherung mit 12 % der Versicherungsausgaben veranschlagt.); 1950, Statist. Jahrbuch für die BRD 1953, S. 441; 1972: Arbeits- und Sozialstatistik 1977, Tab. 7.1. Sozialleistungen: 1913–1927, Carl Krämer, Das deutsche Finanzsystem II. Der Sozialetat, in: Wirtschaftsdienst, Jg. XV, 1930, S. 1354; 1938–1960, Übersicht 1967, S. 8; 1972, Statist. Jahrbuch für die BRD 1973, S. 390 f.

## VI. QUANTITATIVES RESÜMEE

Dieses Problem soll hier nicht vertieft werden. Mir ist es bisher um die Geschichte der deutschen Sozialpolitik in ihrer Wirkung auf den gegenwärtigen Zustand, nicht um ausformulierte Vorschläge zur Veränderung dieses Zustandes zu tun gewesen. Dabei soll es bleiben. Deshalb soll abschließend beides – Geschichte und Gegenwart des Systems der sozialen Sicherung in Deutschland – gleichsam quantitativ resümiert werden.

Das Netz der sozialen Sicherung ist seit dem Kaiserreich zusehends umfassender (Tab. 6), dichter und teurer geworden, teurer für die Gesellschaft (Tab. 7) wie für den einzelnen Versicherten (Tab. 8). Der Anteil der sozialen Leistungen am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen ist von 1913 bis 1972 um das Fünffache – und damit doppelt so stark wie die gesamte Staatsquote – gewachsen<sup>129</sup>, nicht stetig und nicht ohne Strukturbrüche. Im Dritten Reich war die Sozialquote bemerkenswert rückläufig. Das starke langfristige Wachstum ist überwiegend der kräftigen Ausdehnung der traditionellen Sozialversicherungen zuzuschreiben, zum kleineren Teil der Einführung neuer Versorgungsleistungen in der Bundesrepublik<sup>130</sup>. Die herkömmlichen Fürsorge- und Versorgungsaufwendungen, einschließlich der Arbeitslosenhilfe, haben dagegen stark an Bedeutung eingebüßt. 1927 überwogen sie die Versicherungsleistungen noch (1,4 : 1), 1950 waren sie bereits leicht hinter sie zurückgefallen (1 : 1,2). In unseren Tagen belaufen sie sich nurmehr auf ein Viertel der Versicherungsausgaben.

Tab. 8: Sozialversicherungsbeiträge in Prozent des Bruttoarbeitsentgelts 1913–1975

	1913	1925	1930	1938	1950	1960	1975
Rentenversicherung	2	4	5	5	10	14	18
Krankenversicherung	3,5	6	6	5,3	5,8	8,4	10,5
Unfallversicherung	1,5	0,9	1,5	1,3	1	1	1,5
Arbeitslosenversicherung	—	3	4,5	6,5	4	1	2
Insgesamt	7	13,9	17	18	21	23,4	32
Arbeitnehmeranteil	3,5	7,5	8,75	10,5	10,5	11,2	15,25

Quellen: *Sozialpolitik 1918–1928*, S. 200; *Dobbernack/Sauerborn*, a. a. O., S. 38; *Seldte*, S. 116; *Übersicht 1968*, S. 52, 109, 127; *Übersicht 1974*, S. 175, 193, 231.

Die Frage nach den Bestimmungskräften des nachhaltigen, nicht auf Deutschland beschränkten Anstiegs der Sozialquote ist mit dem ebenso richtigen wie trivialen Hinweis auf den säkularen wirtschaftlichen und sozialen Wandlungsprozeß zu beantworten, dessen auslösende und veränderlich fortwirkende Kraft die Wechselbeziehung zwischen wissenschaftlich-technischem Fortschritt, zunehmender Industrialisierung und ausgedehnter Verstädterung gewesen ist. Seine politischen Rückwirkungen, das mehrfach veränderte Herrschaftssystem und die je gültigen politisch-kulturellen Wertvorstellungen und Ideologien dürfen

129 Ich kalkuliere dabei für 1913 einen Satz von 1,5 % des Nettosozialprodukts zu Marktpreisen für Beamtenversorgung und »sonstiges« ein.

130 Das würde noch deutlicher, wenn man die Entgeltforderungen der Arbeitgeber in den sechs ersten Krankheitswochen zu den Krankenversicherungsausgaben schlüge, da die Krankenkassen dadurch ja Krankengeld sparen.

gleichwohl nicht gar so stark in den Hintergrund gedrängt werden, wie z. B. Zöllner das tut. Die hohe Korrelation von Arbeitnehmer- und Sozialquote im zeitlichen und internationalen Vergleich erklärt die Strukturunterschiede und Strukturwandlungen der Sozialleistungen ja nicht<sup>131</sup>.

Tab. 9: Struktur der öffentlichen Sozialleistungen 1927–1972

	1927	1938	1950	1960	1972	1972
Öffentliche Sozialleistungen	8 131	7 265	11 922	38 035	121 009	143 184 <sup>1</sup>
						Mrd. RM/DM
<i>davon:</i>						
Rentenversicherung	15,7 %	27,8 %	30,4 %	48,9 %	47,2 %	39,9 %
Krankenversicherung	21,4 %	24,6 %	19,3 %	25,5 %	28,7 %	34,5 %
Unfallversicherung	4,1 %	5,4 %	4,9 %	4,6 %	4,1 %	3,5 %
Arbeitslosenversicherung	11,3 %	6,1 %	14,3 %	3,0 %	4,7 %	4,0 %
Sozialhilfe	27,6 %	21,2 %	7,7 %	4,7 %	4,9 %	4,1 %
Kriegsopferversorgung	19,9 %	14,9 %	23,3 %	13,2 %	10,3 %	8,7 %

1 Einschließlich: Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung, Zusatzversicherungen, Arbeitsentgeltfortzahlung, *ohne* Beamtenversorgung. – Die Entgeltfortzahlungen sind den Krankenkassenleistungen zugeschlagen worden. Die Prozentwerte ergänzen sich nicht zu 100. 5,3 % werden von den nicht ausgewiesenen Leistungen beansprucht.

Quelle: Berechnet aus den Angaben von Tab. 6, weiter oben S. 345.

Aus einem gemischten Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgesystem ist gleichsam gegenläufig zu den leitenden Prinzipien bei der Gesetzgebung ein System geworden, das überwältigend von der Versicherung für Krankheit und Alter beherrscht wird (Tab. 9). An diesem Eindruck kann auch die leider nicht in die Zeit vor 1968 zurückzuverfolgende Gliederung der Sozialausgaben nach ihrem vorrangigen Zweck nichts ändern, obwohl dabei das sozialpolitische Motiv »Familienschutz« stärker, wiewohl bereits wieder rückläufig, zu Geltung kommt (Tab. 10).

Derzeit fließen etwa drei Viertel aller Sozialleistungen Privathaushalten als Geldeinkommen zu oder bleiben ihnen durch Steuerermäßigung als Geldeinkommen erhalten. Der Rest wird für soziale Dienste und Güter ausgegeben. Dieses Verhältnis hat sich seit 1965 bemerkenswert zugunsten der Sach- und Dienstleistungen verändert. Legt man der Rechnung nur jene Beträge zugrunde, die auch in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auftauchen, nicht auch die Steuerermäßigungen und unmittelbaren Arbeitgeberleistungen, nimmt sich der Bedeutungsgewinn noch ansehnlicher aus (Tab. 11). Und die kurze Zahlenreihe gibt sicher nur das letzte Stück eines Trends wieder, der spätestens in der Weimarer Republik begonnen hat. Denn rund 70 % der Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen gingen 1973 für Arzthonorare und Dienstleistungen hin<sup>132</sup> und wurden mithin von den

131 Detlev Zöllner, Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich, Berlin 1963, S. 64 f.

132 Errechnet aus *Übersicht 1974*, passim.

Krankenkassen bestritten. Das Verhältnis zwischen Sach- und Einkommensleistungen der Krankenversicherung liegt derzeit bei zehn zu eins. In den zwanziger Jahren betrug es bekanntlich erst eins zu eins.

Tab. 10: Funktionale Gliederung der Sozialausgaben 1968 und 1975

	1968			1975		
	(I)	(II)	(III)	(I)	(II)	(III)
Alter	54 107	38,4 %	10,0 %	121 020	36,1 %	11,6 %
Gesundheit	39 264	27,8 %	7,27 %	106 253	31,7 %	10,2 %
Familie	28 160	20,0 %	5,2 %	53 936	16,1 %	5,2 %
Beschäftigung	3 086	2,2 %	0,6 %	20 636	6,2 %	2,0 %
Wohnen	6 147	4,4 %	1,1 %	7 787	2,3 %	0,7 %
Sonstiges <sup>1</sup>	10 281	7,3 %	1,9 %	25 096	7,5 %	2,4 %
	141 045 <sup>2</sup>	100 %	26,1 %	334 728 <sup>2</sup>	100 %	32,1 %

1 Folgen politischer Ereignisse, Sparförderung, allgemeine Lebenshilfen.

2 Im Gesamtbetrag sind rd. 21 Mrd. DM (1968) und 32,6 Mrd. DM (1975) sozialpolitisch begründete Steuerermäßigungen und Mietbegünstigungen als »indirekte« Sozialleistungen enthalten, die in den vorigen Tabellen, bei denen es um vergleichbare soziale Aufwendungen ging, nicht auftauchten. Sie stecken überwiegend im Posten »Familie«.

(I) – Aufwendungen in Mrd. DM.

(II) – Anteil an allen Sozialleistungen.

(III) – Anteil am Bruttosozialprodukt.

Quellen: *Sozialbudget 1974*, S. 21; H. Berié, Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik, in: Bernhard Külp / Hans-Dieter Haas (Hrsg.), *Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft*, SVSP, N. F., 92/II, Berlin 1977, S. 867.

Tab. 11: Anteil der sozialen Einkommens-, Sach- und Dienstleistungen an den Sozialleistungen im Sozialbudget und in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Jahr	Sozialbudget		Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung	
	Einkommensleistungen	Sach- und Dienstleistungen	Einkommensleistungen	Sach- und Dienstleistungen
1960	—	—	78,4 %	21,6 %
1965	80,6 %	19,4 %	76,7 %	23,3 %
1970	78,5 %	21,5 %	73,6 %	26,4 %
1975	73,6 %	26,4 %	69,6 %	30,4 %

Quellen: *Statistisches Taschenbuch 1977, Arbeits- und Sozialstatistik*, Tab. 7.2 und 7.3.

Ob in diese andere Gewichtung eine bewußte Neuorientierung auf sozialpolitische Sach- und Dienstleistungen hineininterpretiert werden darf<sup>133</sup>, ist dennoch fraglich. Das Schwergewicht der Krankenkassenleistungen spricht eher dagegen als dafür. Vermutlich ist sie zum guten Teil zwangsläufiger Ausdruck der beängstigenden und beklagten Verteuerung

133 So Bernhard Badura / Peter Gross, Sozialpolitik und soziale Dienste, in: Ferber / Kaufmann, S. 352.

des Gesundheitswesens und ändert wenig an der Feststellung, daß unser System der sozialen Sicherung vorrangig ein System der kurzfristig interpersonellen, langfristig intertemporären Einkommensumverteilung mit wachsenden Ausmaßen gewesen und geblieben ist.

## VII. SCHLUSS

Befindet sich die deutsche Sozialpolitik in einem schwerwiegenden Dilemma? Ist die Qualität ihrer Leistungen den Erfordernissen nicht mehr angemessen und ihre Geschichte zur Belastung für die Praxis geworden? Ja, aber nicht im Sinne eines Übermaßes an beklagenswerter Ökonomisierung und Verrechtlichung. Dies beides ist eher auf die Habenseite der sozialpolitischen Entwicklung in den vergangenen hundert Jahren zu schreiben.

Zunehmende Verrechtlichung hieß ja nicht nur zunehmende Formalisierung und Systematisierung individueller und je spezifisch ausgeprägter Bedürftigkeit zu Fallkategorien, es hieß auch – und das war wichtiger – zunehmende Gewißheit, Stetigkeit und Kalkulierbarkeit der Leistungen. Garantierte Rechtsansprüche traten an die Stelle beliebiger Wohltätigkeit. Die Entindividualisierung setzte zugleich das Maß an persönlicher Kontrolle herab und erweiterte den Freiheitsspielraum der Leistungsempfänger. Der Vorteil anonymer Rechtsverhältnisse sollte nicht gar zu gering geschätzt werden.

Und was die Ökonomisierung angeht: Bei einer Sozialleistungsquote von inzwischen mehr als einem Fünftel des Bruttosozialprodukts käme jede Sozialpolitik, die nicht sehr bewußt als integrierender und bewegender Teil des volkswirtschaftlichen Handlungs- und Wirkungszusammenhangs verstanden würde und darauf – ohne Preisgabe ihrer besonderen Ziele – Rücksicht nähme, blankem Irrationalismus gleich. So wenig, einem beliebten Schlagwort zufolge, erfolgreiche Wirtschaftspolitik in jedem Fall auch schon die beste Sozialpolitik ist, so wenig ist die notwendige Wechselwirkung von sozial- und wirtschaftspolitischem Denken und Entscheiden bereits eine Unterwerfung der Sozialpolitik unter die Denkinstrumente der Volkswirtschaftslehre<sup>134</sup>. Wenn Ökonomisierung aber vor allem heißen soll, daß die Sozialpolitik der Vergangenheit übersteigerten Wert auf die Erhöhung sozialer Einkommensleistungen zu Lasten der Ausweitung sozialer Dienste gelegt habe, ist zweierlei zu bedenken zu geben. Einmal sollte diese Arbeit gezeigt haben, wie dringend nötig solche Art Ökonomisierung gewesen und daß sie bislang keineswegs zu einem befriedigenden Abschluß gelangt ist. Zum anderen sollte vor der Illusion gewarnt werden, daß »materielle Sicherung« und »soziale Geborgenheit« sozialpolitische Alternativen oder Substitute seien. Die beschworenen »kleinen Netze« können kein Gegenstand maßnahmen- und zielsicherer Sozialpolitik, sondern lediglich eine etwas anachronistisch-gemütvolle<sup>135</sup> Leitvorstellung gesellschaftsreformerischer Appelle sein, der die Wirklichkeit schwerlich bald entsprechen wird. Man mag das beklagen. Um so wichtiger ist, daß die staatliche Sozialpolitik auf jenem Gebiet ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit erreicht, das ihr angemessen ist, auf dem Gebiet der Einkommenssicherung. Wer die hohe Bedeutung dieses Ziels verkennt, verkennt das Maß an Freiheit, Unabhängigkeit und in mancher Hinsicht auch Geborgenheit, das Einkommen schafft. Materieller Mangel und soziale Depravation sind in

134 *Ferber*, S. 35.

135 Nicht zufällig bemühen *Badura/Gross* Tönnies' anfechtbaren Gemeinschaftsbegriff zur gedanklichen Begründung ihrer Vorstellungen.

Leistungs- und Konsumgesellschaften gewöhnlich Kehrseiten einer Medaille. Geld hilft »kleine Netze« knüpfen oder verhütet, daß sie reißen.

Freilich steht sowohl der sinnvollen und für beide Bereiche erfolgversprechenden Verkopplung von Wirtschafts- und Sozialpolitik wie auch einer optimalen Politik der Einkommenssicherung die derzeitige Praxis der Sozialpolitik mächtig im Weg. Das ist ihr historisch begründetes Dilemma. Ich habe auf die zwei wesentlichen miteinander zusammenhängenden Gründe im Verlauf der Darstellung mehrfach hingewiesen: auf die Orientierung der Leistungen an den Ursachen des Anspruchs und an vorhergehenden Beiträgen statt an ihren Zwecken und am Bedarf sowie auf die unselige, durch kein Argument der Vernunft, nur mit dem Schwergewicht der historischen Tradition begründbaren Zersplitterung der sozialpolitischen Institutionen. Daß die Sozialpolitik im Zeichen dieser strukturellen Schwächen in der Bundesrepublik beträchtliche Entwicklungs- und Leistungskraft bewiesen hat, darf nicht als Ausweis angemessener innerer Reformfähigkeit in der Zukunft gewertet werden. Die ratlosen Bewältigungsversuche des Rentendebakels im vergangenen Jahr haben vielmehr schlaglichtartig erhellt, wie eng der Handlungs- und Entscheidungsspielraum im Rahmen hergebrachter, annähernd verteilungsneutraler Sozialversicherungsprinzipien geworden ist. Es ist – eingedenk des vollen Umfangs ihrer politischen und verwaltungstechnischen Problematik – zu vermuten, daß er auf längere Sicht nur durch eine grundsätzliche gedankliche Neuorientierung und institutionelle Neuordnung wieder erweitert werden kann.

Die Richtung wird von drei rationalen Gegenbegriffen zum historisch Gewordenen gewiesen: Staatsbürgerversorgung – Finalprinzip – Einheitsorganisation. Das Ziel wäre die Integration der verteilungswirksamen Sozialpolitik in ein umfassendes, flexibles und widerspruchsfreies verteilungspolitisches Gesamtkonzept. Das bedeutet gewiß mehr Ökonomisierung und Zentralisation, eröffnet aber auch die Aussicht auf mehr wirtschaftliche Vernunft und soziale Gerechtigkeit.