Justizministerium des Landes NRW (Hg.)

Weichenstellungen im Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik

Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung

Kooperationsprojekt der

Dokumentations- und Forschungsstelle „Justiz und Nationalsozialismus“
an der Justizakademie des Landes NRW

und

Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger

JAK

sv:dok

Dokumentations- und Forschungsstelle
der Sozialversicherungsträger

Redaktion:

Richter am Amtsgericht
Dr. Christian Amann
Leiter der Dokumentations- und
Forschungsstelle
„Justiz und Nationalsozialismus“
an der Justizakademie des Landes NRW,
- Gustav-Heinemann-Haus -,
August-Schmidt-Ring 20
45665 Recklinghausen
Telefon (02361) 481-202
Telefax (02361) 481-141

Redaktionsbeirat:

Richard Bühler,
Präsident des Landesjustizprüfungsamtes,
Düsseldorf

Gerhard Fieberg,
Präsident des Bundesamtes für Justiz a.D.,
Königswinter

Prof. Dr. Alfons Kenkmann,
Professur für Geschichtsdidaktik,
Universität Leipzig/Geschichtsort
Villa ten Hompel, Münster

Dr. Hans-Eckhard Niermann,
Warendorf

Dr. Gerhard Pauli,
Oberstaatsanwalt in Hagen

Dr. Holger Schlüter,
Oberstaatsanwalt in Hagen

Prof. Dr. Dr. Thomas Vormbaum,
Fachbereich Rechtswissenschaft,
FernUniversität Hagen

Dr. Maik Wogersien,
Leiter der Justizakademie
des Landes NRW

Titelbild:
Modenschau in Kassel, 1958, ausgerichtet von der Gewerkschaft Textil und Bekleidung für streikende Textilarbeiterinnen.

1. Auflage März 2013
Satz und Gestaltung:
Sven Benecke
Druck:
jva druck & medien, Geldern
© Justizministerium des Landes NRW
ISSN: 1615-5718
Alle Rechte vorbehalten

Inhalt

Thomas Kutschaty
Vorwort 7

Dank 9

Bildauswahl 10

Marc von Miquel
Der gezähmte Kapitalismus
Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung
des westdeutschen Sozialmodells 24

Sandro Blanke
Hugo Sinzheimer und das Arbeitsrecht der Weimarer Republik
Eine andere Tradition 48

Rüdiger Hachtmann
Atomisierung, Entmündigung, Zwangsorganisation
Arbeitsrecht und Arbeitsverfassung im Dritten Reich 64

Britta Rehder
Die Errichtung des Bundesarbeitsgerichts:
alte Konflikte – neue Koalitionen 95

Karl Lauschke
Zwischen Konflikt und Konsens
Betriebliche Mitbestimmung in der Bundesrepublik 118

Hans Günter Hockerts
Vorsorge und Fürsorge
Soziale Sicherung in den Gründerjahren der Bundesrepublik 135

Winfried Süß
Der keynesianische Traum und sein langes Ende
Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den 1970er-Jahren 151

Marcel Erlinghagen
Die Arbeitsgesellschaft in der Bundesrepublik
zwischen Wohlstands- und Risikoerfahrung 170

Bettina Graue
Arbeitsrecht und Frauenerwerbstätigkeit
Problemstellungen der Geschlechter(un)gerechtigkeiten in der Bundesrepublik 180

Ursula Rust
Gleichberechtigung und soziale Sicherung der Frau in der Bundesrepublik
Geschichte und aktuelle Perspektiven am Beispiel der Alterssicherung 194

Irene Becker
Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik 230

Berthold Vogel
Gestalten Arbeitsrichterinnen und Arbeitsrichter die Arbeitswelt? 250

Podiumsdiskussion 259

Abbildungsnachweis 272
Autorinnnen und Autoren 273

Marc von Miquel

Der gezähmte Kapitalismus

Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung des westdeutschen Sozialmodells

In der Rückschau erweisen sich die Amtszeiten der Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger und Willy Brandt (1966-1974) als die „fetten Jahre" des westdeutschen Sozialstaats. Auf der Basis des epochalen Wirtschafts- und Wohlstandswachstums in der Ära Adenauer erlebte die Republik eine Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen, die in der deutschen Geschichte beispiellos ist. Auf beinahe allen Feldern der Sozialpolitik wurden bestehende Sicherungsleistungen ausgebaut und neue Rechtsansprüche geschaffen, so durch das Arbeitsförderungsgesetz und die Dynamisierung der Kriegsopferrenten (beide 1969), die Einführung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (1970) und der Schülerunfallversicherung (1971), das Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte und eine großzügige Rentenreform (beide 1972) sowie das Arbeitssicherheitsgesetz (1974). All diese Maßnahmen standen für die Abkehr vom vorangegangenen Modell sozialer Marktwirtschaft, das aus einer wirtschaftsliberalen Grundhaltung heraus den Wettbewerb förderte, direkte staatliche Interventionen in das Marktgeschehen hingegen ablehnte. Bundeskanzler Ludwig Erhard und sein zuvor so populäres Steuerungskonzept hatten nach der ersten (tatsächlich nur leichten) Rezession der westdeutschen Volkswirtschaft 1966/67 ausgedient; als neuer Wirtschaftsminister reüssierte nun der Sozialdemokrat Karl Schiller. Der Professor für Wirtschaftswissenschaften setzte auf eine Globalsteuerung der Wirtschaft per „Konzertierter Aktion" durch ein 1966 eingesetztes Gremium, in dem staatliche Akteure mit Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Bundesbank und Wirtschaftsexperten im Konsens das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sichern sollten.[1] In Erwartung fortwährenden ökonomischen Wachstums erfuhren damals die sozialen Staatsziele eine signifikante Neuausrichtung. Nicht Armutsbekämpfung und Überwindung von Notlagen, sondern Verteilung der Wohlstandsgewinne und staatliche Daseinsvorsorge standen auf der Agenda der Sozialpolitiker.

Krisen, darin liegt die zentrale Aussage dieses thematischen Einstiegs, schienen Ende der sechziger Jahre, in der Zeit der hochindustriellen Moderne, langfristig überwunden. Für eine letztlich doch nur kurze Phase legten Demokratie und Kapitalismus, die beiden zentralen Strukturbildungen der westlichen Industriegesellschaften, auch in Deutschland – zumindest dem Anschein nach – jenes wechselseitige Spannungsverhältnis ab, das diesen Gesellschaftsordnungen eigentlich eingeschrieben ist. Aus einer theoretischen Pers-

1 Zur „Reformära 1966-1974": Hockerts, Hans Günter/Süß, Winfried, Der Wohlfahrtsstaat in einer Zeit vielfältigen Aufbruchs. Zur sozialpolitischen Bilanz der Reformära, in: Hockerts, Hans Günter (Hg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5: Bundesrepublik Deutschland 1966-1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, Baden-Baden 2006, S. 943-962; siehe auch den Aufsatz von Winfried Süß in diesem Band.

pektive kann man den Sozialstaat als diejenige Instanz einordnen, die zur Beherrschung der systembedingten Widersprüche in kapitalistischen Demokratien auf den Plan tritt und sich des Sozial- und Arbeitsrechts als zentrale Steuerungsinstrumente bedient. „Welfare Capitalism", so die inzwischen klassische Begrifflichkeit des dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen,[2] ist in dieser Hinsicht das Ergebnis einer mit den Mitteln des Sozialstaats „gezähmten" kapitalistischen Produktionsweise, dessen Erscheinungsformen sich im internationalen Vergleich und in der historischen Entwicklung als erstaunlich vielfältig erweisen – abhängig von nationalstaatlichen Traditionen, von Wirtschaftszyklen sowie von wechselnden Macht- und Interessenskonstellationen. Bei allen Unterschieden zeigt sich laut Stephan Lessenich, Soziologe und Impulsgeber der neueren Theoriedebatten zur Sozialstaatlichkeit, eine grundsätzliche „innere Zerrissenheit" des Sozialstaats.[3] Sie gründet auf der doppelten Aufgabe, einerseits demokratische Legitimation herzustellen, die sich am Leitbild politischer Gleichheit und sozialer Teilhabe aller Gesellschaftsmitglieder orientiert, und andererseits marktwirtschaftlicher Wertschöpfung zu dienen, die soziale Ungleichheit voraussetzt und fortwährend verstärkt. Aus diesen Zielkonflikten ergibt sich fast zwangsläufig eine ständige Dynamik sozialstaatlichen Handelns, die in ihrer inneren Struktur weitaus instabiler und krisenanfälliger ist, als die historische Ausnahmeerfahrung des Nachkriegsbooms bis zur ersten Ölpreiskrise 1973/74 erwarten ließ.

In seiner nunmehr über 125-jährigen Geschichte wurde der Sozialstaat, je nach machtpolitischen Arrangements zwischen staatlichen Institutionen, demokratischen Bewegungen und ökonomischen Akteuren, gegründet, erweitert, transformiert und immer wieder neu erfunden. Als „soziale Tatsache" errichtet der Sozialstaat mit den Mitteln des Rechts Institutionen, er formuliert Leistungsprogramme und strukturiert so individuelle Lebensläufe und kollektive Lebensentwürfe.[4] Verfolgt man dessen Entwicklung durch die Jahrzehnte der Bundesrepublik und richtet den Blick zudem auf die Geschichte der Arbeitsverfassung, so ergibt sich ein weites, in vielem bislang unerforschtes Panorama der Sozialgeschichte, das im Rahmen dieses Einführungsaufsatzes in einigen zentralen Entwicklungslinien beleuchtet wird.

Ursprünge im Kaiserreich und in der Weimarer Republik

In der vergleichenden Sozialstaatsforschung, mittlerweile eines der am besten erschlossenen Felder sozialwissenschaftlicher Gesellschaftsanalysen, hat sich bis heute Esping-Andersens Klassifizierung der Wohlfahrtsstaaten in „liberale", „sozialdemokratische" und „konservative" Grundtypen erhalten. Deutschland gilt nach dieser Dreiteilung als beispielhafter Vertreter des konservativen Typus, gekennzeichnet durch ein hohes soziales Siche-

2 Esping-Andersen, Gøsta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990.
3 Lessenich, Stephan, Theorien des Sozialstaats zur Einführung, Hamburg 2012; ferner: Ders., Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld 2009.
4 Ebenda, S. 9 ff.

rungsniveau, das eng an die (männliche) Erwerbsarbeit gekoppelt ist, Statusunterschiede hervorhebt und fürsorgliche, familiale Aufgaben vornehmlich der (weiblichen) Privatsphäre zuordnet. Unverkennbar ist, dass zahlreiche rechtliche und institutionelle Grundlagen des deutschen „wohlfahrtsstaatlichen Regimes" bereits im Kaiserreich gelegt wurden – weshalb nicht zu Unrecht auch vom Bismarckschen Sozialstaatsmodell die Rede ist. Angesichts dieser Pfadabhängigkeit des deutschen Sozialstaats seien hier in der gebotenen Kürze hervorstechende Aspekte aus der Gründungsgeschichte des Sozial- und Arbeitsrechts im Kaiserreich skizziert.[5]

Das Deutsche Reich unter Reichskanzler Otto von Bismarck gilt mit dem Erlass der Sozialversicherungsgesetze als Pionierland des modernen Sozialstaats, denn die Einführung der Krankenversicherung 1883, der Unfallversicherung 1884 und der Invaliditäts- und Altersversicherung 1889 waren weltweit die ersten obligatorischen öffentlich-rechtlich verfassten Versicherungssysteme. In der Folge wurden einem Großteil der Industriearbeiterschaft auf zunächst niedrigem Niveau ein rechtlich garantierter Versicherungsschutz gegen die Risiken Krankheit, Arbeitsunfall und Altersarmut gewährt und so die „sozialen Kosten" der industriellen Lohnarbeit mittels Geldleistungen und medizinischer Versorgung partiell aufgefangen. Was hier einsetzte, so der Sozialhistoriker Hans Günter Hockerts, war ein epochaler Systemwechsel von der älteren, an Bedürftigkeitsprüfungen gebundenen Fürsorge hin zur neuartigen versicherungsförmigen Vorsorge. Privilegiert war nun das Proletariat, insbesondere die industrielle Lohnarbeiterschaft mit gesichertem Einkommen, gegenüber der miserabel beschäftigten oder arbeitslosen Armutsbevölkerung – mithin dem, wenn man so will, Prekariat des Kaiserreichs.[6]

Die Einführung der Sozialversicherung kann insofern als ein ebenso kreatives wie langlebiges Lösungsmodell betrachtet werden, mit dem der 1871 errichtete Reichsstaat verschiedene Problemstellungen in den Griff zu bekommen versuchte. In wirtschaftlicher Hinsicht entsprach der neue Versicherungsschutz den Anforderungen der Unternehmer, nach Überwindung der „Gründerkrise" und dem Anstieg der konjunkturellen Entwicklung eine bessere Verwertung der Lohnarbeit zu erzielen. Indem die Arbeiter gesünder und in existentiellen Notlagen nach Arbeitsunfällen und Invalidität minimal abgesichert waren – so die Überzeugung vieler, angesichts von Massenstreiks erheblich unter Druck geratener Industrieller –, ließ sich der bedrohte soziale Frieden in den Betrieben längerfristig sichern. Der konservativ-antidemokratischen Staatselite wiederum ging es vor allem um die Stärkung des Zentralstaats. Die Schöpfung des neuen Versicherungssystems sollte dazu dienen, die Arbeiterschaft, in der sozialistische Organisationen einen permanenten Zulauf verzeichneten, rechtlich und zugleich ideell an das neue Reich zu binden. Das Vorhaben lautete, wie die Kaiserliche Botschaft 1881 recht unverblümt formulierte, dass „die Heilung der sozialen

5 Vgl. als Einführung: Stolleis, Michael, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Stuttgart 2003; Haerendel, Ulrike, Die historische Entwicklung bis 1945, in: Eberhard Eichenhofer/Herbert Rische/Winfried Schmähl (Hg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln, S. 1-32; Kittner, Michael, Arbeitskampf. Geschichte – Recht – Gegenwart, München 2005.

6 Siehe dazu den Aufsatz von Hans Günter Hockerts in diesem Band.

Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde".[7] Sozialversicherung galt somit auch aus staatlicher Perspektive als probates Herrschaftsinstrument, um die aufbegehrende Arbeiterbewegung durch eine partielle Besserstellung zu befrieden.[8] Obschon aus der Gestaltung der damaligen Sozialgesetze ausgeschlossen, war es vor allem die organisierte Arbeiterschaft, die mit der Einforderung politischer und sozialer Grundrechte zur Antriebskraft für diesen sozialstaatlichen „Sprung ins Dunkel" wurde.

Rechtlich gesehen, lag die innovative Leistung der Sozialversicherungsgesetze laut Florian Tennstedt darin, dass „der Staat nicht nur den äußeren Rahmen für die Risikoabsicherung bestimmte, sondern selbst in die entsprechenden Rechtsverhältnisse verstrickt wurde".[9] Auf der Grundlage des öffentlich-rechtlich begründeten Versicherungsverhältnisses erhielten Arbeiter und Arbeiterinnen einen Anspruch auf Leistungen, die sie als Träger subjektiver öffentlicher Rechte gegenüber den Verwaltungsinstitutionen geltend machen und im Rahmen der Verwaltungsjustiz sogar einklagen konnten.

Der Grundidee, Konflikte im Dienste der bestehenden autoritären Herrschaftsverhältnisse zu entschärfen, entsprach auch die Entwicklung des Arbeitsrechts im 19. Jahrhundert. Die Anfänge der Auseinandersetzung zwischen „Kapital" und „Arbeit" standen allerdings nicht im Zeichen der Befriedung; vielmehr sahen sich die Gewerkschaften in ihren Arbeitskämpfen wiederkehrenden Repressionswellen ausgeliefert, am schärfsten im Rahmen des Sozialistengesetzes 1878 bis 1890. Die Tatsache, dass die Organisationen der Arbeiterbewegung aus der strafrechtlichen Verfolgung nicht geschwächt, sondern vielmehr gestärkt hervorgingen, gaben jenen Kräften innerhalb der Staats- und Wirtschaftseliten Auftrieb, die auf Verhandlungen mit Arbeitnehmervertretern setzten.

Was folgte, war die schrittweise Anerkennung der Gewerkschaften als gesellschaftlicher Ordnungsfaktor, verbunden mit der Herausbildung neuer institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen. Zweifellos war der Erste Weltkrieg der Durchlauferhitzer dieser „Institutionalisierung des Klassengegensatzes",[10] befördert durch die unmittelbar nach Kriegsausbruch proklamierte „Burgfriedenspolitik" der Gewerkschaften. Die Unterordnung unter die kaiserliche Kriegspolitik bescherte den Arbeitnehmervertretern die Einbindung in staatliche Zentralbehörden wie dem Reichswirtschaftsamt und die obligatorische Einrichtung von Arbeiterausschüssen in den Betrieben seit 1916. Als die jahrzehntelang von

7 Zitiert nach: Tennstedt, Florian, Vorgeschichte und Entstehung der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881, in: Zeitschrift für Sozialreform, 27 (1981), S. 711 ff.

8 Vgl. Tennstedt, Florian, „Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? Der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871-1881", in: Zeitschrift für Sozialreform 43 (1997), S. 88-101. Zur Entstehungsgeschichte der Sozialversicherungsgesetze auch Ritter, Gerhard A., Sozialversicherung in Deutschland und England, München 1983, S. 28 ff.

9 Tennstedt, „Peitsche und Zuckerbrot, S. 92.

10 So das berühmte, gegen die Revolutionsfixierung des orthodoxen Marxismus gerichtete Diktum von Theodor Geiger, Die Klassengesellschaft im Schmelztiegel, Köln 1949.

den Eliten des Kaiserreichs gefürchtete Revolution einschließlich der Enteignung der Großindustriellen im November 1918 Wirklichkeit zu werden drohte, schlossen die wichtigsten Arbeitgeberverbände mit den Gewerkschaften das sogenannte Stinnes-Legien-Abkommen. Damit übernahm selbst die gewerkschaftsfeindliche Schwerindustrie die staatliche Anerkennungspolitik und billigte der Arbeitnehmerseite die Rolle als gleichberechtigte Tarifpartei zu. Zugleich nahm das Abkommen das Grundmuster der künftigen Arbeitsverfassung in der Weimarer Republik vorweg, denn unterschieden wurde zwischen betrieblicher Mitbestimmung durch Arbeiter- und Schlichtungsausschüsse und überbetrieblichen Verträgen durch den Zentralausschuss auf Verbandsebene. Und schließlich erteilten die Vertragsparteien dem Vorhaben staatlicher Instanzen eine deutliche Absage, jenseits ordnungspolitischer Vorgaben direkt in die Steuerung der Tarifentwicklung einzugreifen.[11]

In schneller Abfolge etablierte sich anschließend das Arbeitsrecht der Weimarer Republik, angefangen mit der Tarifvertragsverordnung im Dezember 1918, die das Tarifvertragsrecht anerkannte, gefolgt von der verfassungsrechtlichen Fixierung von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie in der Weimarer Reichsverfassung 1919, bis zum Betriebsrätegesetz 1920, das zwischen betrieblichen und tariflichen Aufgabenfeldern unterschied und damit bis in die Bundesrepublik hinein die Grundlagen für die duale Struktur der Interessenvertretung auf Arbeitnehmerseite festlegte.[12]

Komplementär zur Sozialversicherung, mit der die Existenzrisiken der Arbeiter durch ein öffentlich-rechtliches Sicherungssystem aufgefangen, gleichsam also externalisiert und verstaatlicht wurden, basierte die Ausgestaltung der demokratischen Arbeitsverfassung auf den privatrechtlichen Grundlagen von Marktwirtschaft und Lohnarbeit. Dahinter stand das Ordnungsprinzip moderner Industriegesellschaften, Machtsphären und Regelungsbereiche auszudifferenzieren, subsidiär zu gestalten und auf diesem Wege zu entpolitisieren. Dies galt gerade in Bezug auf die Wirtschaftsordnung und den industriegesellschaftlichen Kernkonflikt von Kapital und Arbeit. Er sollte jenseits des staatlichen Einflussbereichs durch geregelte Einigungsverfahren zwischen den Arbeitsmarktparteien gestaltet werden. Gleichwohl waren die Mängel einer rechtsdogmatischen Trennung zwischen privatem und öffentlichem Recht bereits zum Zeitpunkt der Entstehung des Tarifrechts mit den Händen zu greifen und trieben insbesondere Hugo Sinzheimer, Gründungsvater des Arbeitsrechts, zeit seines wissenschaftlichen Wirkens um.[13]

Zu den Fragestellungen einer neuen Grenzziehung zwischen Staatstätigkeit, Wirtschaftsordnung und Arbeitsbeziehungen kam die politische Dynamik der turbulenten Anfangsjah-

11 Winkler, Heinrich-August, Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik, Bd. 1: Von der Revolution zur Stabilisierung. 1918–1924, Bonn 1984.

12 Klaus, Tenfelde, Arbeiterschaft, Unternehmer und Mitbestimmung in der frühen Weimarer Republik, in: Ulrich Becker u.a. (Hg.), Sozialstaat Deutschland, Bonn, 2010, S. 67-80; Blanke, Thomas, 75 Jahre Betriebsverfassung: der Siegeszug eines historischen Kompromisses, in: Kritische Justiz 28 (1995), S. 12-25; Lessenich, Stephan, Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt am Main 2003, S. 131 ff.

13 Siehe den Aufsatz von Sandro Blanke in diesem Band.

re der Republik hinzu. Um die Nachkriegskrise in den Griff zu bekommen, verlegte sich vor allem das Reichsarbeitsministerium auf Staatsinterventionen. Auf der Grundlage der Schlichtungsverordnung 1923 übernahm Arbeitsminister Heinrich Brauns die politische Verantwortung für Zwangsschlichtungen, die nunmehr zu einem Instrument staatlicher Tarifpolitik wurden. Zugleich schwand die gegenseitige Akzeptanz der Tarifparteien. Auf Seiten der Unternehmerverbände wurde der Gründungskompromiss der Republik zunehmend in Frage gestellt, so dass in Verbindung mit der sich eintrübenden Wirtschaftslage 1924 das Bündnis zwischen Industrie und Gewerkschaften aufgekündigt wurde. Unter den Bedingungen der Weltwirtschaftskrise 1929, der schockartigen Rezession und dramatischen Verarmung der Bevölkerung brach schließlich die Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten endgültig zusammen.

Dass sich die Wirtschaftskrise so ungebremst zu einer tiefen Legitimationskrise der Weimarer Demokratie auswuchs, war eng mit dem sozialpolitischen Anspruch der Republik verbunden. Die in der Verfassung garantierten sozialen Grundrechte und der Ausbau der sozialen Leistungen in den Anfangsjahren bedeuteten eine weitreichende Identifizierung von Demokratie und sozialstaatlicher Sicherung. Unter den ökonomischen Extrembedingungen der Wirtschaftskrise gerieten nicht nur die sozialen Sicherungssysteme an den Rand der Zahlungsunfähigkeit, darüber hinaus erlitt die Weimarer Republik einen rapiden Ansehensverlust. Entsprechend drohten der Sozialdemokratie und dem politischen Katholizismus – jenen politischen Kräften also, die für die demokratische Staatsordnung ebenso wie für den Ausbau der sozialen Sicherung einstanden – die politische Marginalisierung, als das Sozialstaatsmodell nach 1929 scheiterte.

Die eskalierende Arbeitslosigkeit, der massenhafte Verlust versicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse nahmen den Kranken-, Unfall- und Rentenkassen ihre finanzielle Basis. Fatal waren die Auswirkungen auf die erst 1927 eingeführte Arbeitslosenversicherung, mit der die Republik eine staatliche Gesamtverantwortung für den Arbeitsmarkt übernahm. Infolge der zwei Jahre später einsetzenden Krise wurden die Beiträge erhöht, die Leistungen auf ein Minimum gekürzt und Millionen von Arbeitslosen auf die Fürsorgeleistungen der Kommunen verwiesen. Bezeichnenderweise war auch das Scheitern der Arbeitslosenversicherung mit dem Ende der Weimarer Republik verknüpft: Im März 1930 zerbrach die Große Koalition an einem Konflikt um die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Mit dem Ende dieser letzten Regierung, die von einer politischen Mehrheit im Reichstag getragen wurde, begannen die Auflösung des parlamentarischen Systems und die Herrschaft der antidemokratischen Präsidialregierungen.[14]

14 Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian, Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus. Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 3, Stuttgart 1992, S. 18 ff.

Der „völkische Wohlfahrtsstaat“ in der NS-Zeit

Die sozialpolitische Programmatik der Nationalsozialisten hatte ihre Wurzeln in gleich mehreren ideologischen Strömungen, deren verbindendes Element das biologistische Konzept der Rasse darstellte. Den virulentesten Anteil ihrer Ideologie stellte der rassistische Antisemitismus, erweitert um die Lehren von Sozialdarwinismus und Rassenhygiene, die die Gesetzmäßigkeiten des Evolutionsprozesses auf das soziale Handeln der Menschen übertrugen. Das angestrebte Ziel war dabei nicht nur die „äußere“ Abgrenzung von „Fremdvölkischen“ wie Juden, Schwarzen und „Zigeunern“, sondern auch die „innere“ eugenische Sanierung des „Volkskörpers“ durch Zwangssterilisation, Abtreibung und „Euthanasie“-Morde. Aus dieser Sicht konnte selbst die Tötung „unwerter“ Menschen der Heilung des „Volkskörpers“ dienen.[15]

In den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeldern verband sich die rassistische, erbbiologische und soziale Selektion mit einem extremen Leistungsprinzip, das auf Arbeitserzwingung und Ausbeutung insbesondere ausländischer Arbeitskräfte setzte. All diese Formen von Ausgrenzung, Terror und Massenmord unterscheiden den NS-Staat grundlegend vom universalistischen Sozialstaat der Weimarer Republik und von den Sozialstaatsformationen nach 1945 in Ost- und Westdeutschland. Um die Ausnahmestellung der nationalsozialistischen Diktatur auf dem Entwicklungspfad deutscher Sozialstaatlichkeit zu kennzeichnen, wird in der historischen Forschung das „Dritte Reich“ zumeist nicht als Sozialstaat bezeichnet, sondern unter Begriffen wie „völkischer Wohlfahrtsstaat“ gefasst – so die vielzitierte Wortschöpfung von Christoph Sachße und Florian Tennstedt.[16]

Am Anfang der Arbeitsverfassung im NS-Staat stand die „Machtergreifung“ 1933 mit der terroristischen Zerschlagung der Gewerkschaften und Betriebsräte. Alle kollektiven Ansätze, Arbeitnehmerinteressen durchzusetzen, wurden rigoros zunichte gemacht. Was blieb, war die Entrechtung der Lohnarbeiter, ihre Zwangsintegration in die Strukturen der NS-„Betriebsgemeinschaft“ und die Politik des „Arbeitseinsatzes“, die auf die vollständige Indienstnahme der Arbeitskräfte für politische und wirtschaftliche Ziele des Regimes zielte. Verwiesen sei an dieser Stelle auf den Aufsatz von Rüdiger Hachtmann in diesem Band, der die Neuordnung der Arbeitsverfassung in der NS-Zeit materialreich und pointiert schildert. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Umbrüche in der öffentlichen Fürsorge und der Sozialversicherung während der NS-Zeit.

Die Maxime der Arbeitserzwingung erfasste nach Hitlers Machtantritt auch die kommunale Fürsorge. Pflichtarbeit wurde von den städtischen Wohlfahrtsämtern bald massenhaft eingesetzt, um Kosten abzugelten und arbeitslose Fürsorgeempfänger abzuschrecken. Wer als „arbeitsscheu“ eingestuft wurde, musste mit scharfen Sanktionen bis hin zur Zwangseinweisung in geschlossene Arbeitshäuser rechnen. In ihrem Kampf gegen „Asoziale“ wur-

15 Vgl. Schmuhl, Hans-Walter, Sterilisation, „Euthanasie“, „Endlösung“. Erbgesundheitspolitik unter den Bedingungen charismatischer Herrschaft, in: Norbert Frei (Hg.), Medizin und Gesundheitspolitik in der NS-Zeit, München 1991, S. 295 ff.

16 Sachße/Tennstedt, Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus.

den die Kommunen dann 1937 von Kripo und Gestapo abgelöst, die die Verfolgungsmaßnahmen durch die Internierung in Konzentrations- und Arbeitserziehungslagern erheblich ausweiteten.[17] Neben der Unterordnung unter den Arbeitszwang trat als zweites Kriterium, nach denen die Voraussetzungen zur Fürsorgeleistung geprüft wurden, die rassehygienische „Wertigkeit" des Einzelnen. Im Zusammenspiel mit dem öffentlichen Gesundheitsdienst nahmen die Kommunen ab 1938 eine Klassifizierung vor, die von „rassisch wertvollen" bis hin zu „erbkranken" Klienten reichte. Letzteren nutzte auch nicht die Einführung erhöhter, zentralstaatlich definierter Richtsätze, mit denen 1941 erstmals die Betragsgestaltung an der Sicherung des notwendigen Lebensbedarfs ausgerichtet wurde. Damit zählt der Richtsatzerlass zu den typischen Elementen sozialrechtlicher Modernisierung in der NS-Zeit.[18] Gleichwohl erfolgte seine Einführung unter den spezifischen Bedingungen der „Bestechungspolitik" während des Krieges.

Wie sehr Verfolgung und Leistungsausschluss die Fürsorge im „Dritten Reich" prägten, veranschaulicht das Vorgehen gegen jüdische Fürsorgeempfänger. Infolge der antijüdischen Politik setzte ein Verelendungsprozess ein, der dazu führte, dass 1936 fast ein Viertel der noch in Deutschland verbliebenen Juden erwerbs- und mittellos waren.[19] Bereits wenige Monate nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten schränkten die ersten Kommunen ihre Leistungen für jüdische Fürsorgeempfänger ein. In Berlin etwa verweigerte die Sozialbehörde den jüdischen Armen die Kosten für eine längere Krankenhausbehandlung, wenn sie in den dortigen jüdischen Einrichtungen erfolgte.[20]

In den folgenden Jahren sahen sich die hilfsbedürftigen Juden über massive Kürzungen bei den Unterstützungsleistungen und die Einführung von Pflichtarbeit hinaus damit konfrontiert, dass sie im Gesundheitswesen benachteiligt wurden. Im Vordergrund stand hier der Gedanke der „Rassentrennung". So vereinbarten 1936 mehrere Städte und Bezirksfürsorgeverbände mit den Bezirksstellen der Kassenärztlichen Vereinigung Deutschland, dass jüdische Wohlfahrtspatienten nur noch von jüdischen Ärzten behandelt werden durften. Andere Kommunen legten ihre Priorität auf die Diskriminierung jüdischer Ärzte, an die sie auch keine jüdischen Kranken überwiesen.[21] Seit 1937 weitete sich die systematische Schlechterstellung jüdischer Patienten über den Kreis der Fürsorgeempfänger aus und führte schrittweise zu ihrem vollständigen Ausschluss aus der Gesundheitsversorgung.[22]

17 Ayaß, Wolfgang, „Asoziale" im Nationalsozialismus, Klett-Cotta, Stuttgart 1995; Rudloff, Wilfried, Öffentliche Fürsorge, in: Hans Günter Hockerts (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit, München 1998, S. 191-229.

18 Vgl. zur Debatte über die Anwendbarkeit des Modernisierungsbegriffs auf die NS-Zeit: Bavaj, Riccardo, Die Ambivalenz der Moderne im Nationalsozialismus. Eine Bilanz der Forschung, München 2003.

19 Gruner, Wolf, Öffentliche Wohlfahrt und Judenverfolgung. Wechselwirkungen lokaler und zentraler Politik im NS-Staat (1933-1942), München 2002; Zahlenangaben nach ebenda, S. 87.

20 Schwoch, Rebecca, Ärztliche Standespolitik im Nationalsozialismus, Husum 2001, S. 209.

21 Gruner, Wolf, Öffentliche Wohlfahrt und Judenverfolgung, S. 91.

22 Ausführlicher dazu: von Miquel, Marc, Einführung, in: Ders. (Hg.), Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie. Essen 2007, S. 20 ff.

Auch in der Rentenversicherung vollzog sich eine fortschreitende Erosion der Sicherungsleistungen für jene Minderheiten, die in das Visier des terroristischen Regimes geraten waren. 1936 setzten die Versicherungsträger durch, dass die Renten von „Staatsfeinden" zu ruhen hatten. 1941 wiederum hatte die Verschärfung des Staatsangehörigkeitsrechts der deutschen Juden erhebliche rentenrechtliche Auswirkungen. Auf die darin enthaltene Regelung, wonach im Ausland lebende Juden nicht mehr als deutschen Staatsbürger galten, folgte ein Erlass des Reichsarbeitsministeriums zur Aussetzung von Rentenzahlungen. Betroffen waren die jüdischen Deutschen im Exil und die im Reich verbliebenen Juden, denen die Deportation in die Arbeits- und Vernichtungslager drohte.

Die größte Gruppe, die Verfolgungsmaßnahmen im Rahmen der Sozialversicherung erlitt, waren ausländische Zwangsarbeiter. Hinsichtlich der Krankenversicherung galt die Versicherungspflicht, die allerdings erhebliche Kürzungen im Bereich der Leistungen einschloss. Wer unter den polnischen und sowjetischen Zwangsarbeitern erkrankte, wurde binnen kurzem abgeschoben – meist unter katastrophalen Transportbedingungen. In den letzten Kriegsjahren sank die Lebenserwartung der osteuropäischen Zwangsarbeiter rapide, befördert von unzureichenden Hygienemaßnahmen, Unterernährung und Arbeitsüberlastung. Gerade die Verbrechen des Zwangsarbeitereinsatzes, dessen Höchststand im Jahr 1944 7,6 Millionen ausländischer Arbeiterinnen und Arbeiter betraf, sind ein beklemmendes Indiz für die Komplizenschaft zwischen staatlichen Akteuren und wirtschaftlicher Elite in der NS-Zeit. Deren Kooperation in der Kriegswirtschaft wies eine fatale Effizienz auf, die auf der weitreichenden Übereinstimmung in den Kriegszielen und den Ausbeutungsinteressen basierte.[23]

Während des Zweiten Weltkriegs erfuhr die Sozialversicherung einen tiefgreifenden Wandel. Er war nicht allein durch Ausschlussmechanismen für „Gemeinschaftsfremde" gekennzeichnet, sondern auch durch die zeitgleiche Einführung erweiterter Sozialleistungen für NS-„Volksgenossinnen und -genossen". Aus der traditionellen Arbeiterversicherung wurde zunehmend eine „Volksversicherung" unter den Bedingungen der nationalsozialistischen Verfolgungs- und Arbeitseinsatzpolitik.[24] 1941 wurde beispielsweise die Krankenversicherungspflicht für Rentner eingeführt. Ein Jahr später folgte die Reform der knappschaftlichen Rentenversicherung, die den Bergarbeitern deutliche Leistungsverbesserungen bescherte. In der Unfallversicherung markiert das Sechste Änderungsgesetz 1942 eine Weichenstellung für die systematische Weiterentwicklung des Versicherungsschutzes. Mit diesem Gesetz wurde die bisherige Versicherung der Betriebe umgestellt auf die Versicherung von Personen und damit auf das Gros der Arbeitnehmer. Maßgeblich für die Einführung dieser epochemachenden Gesetzesänderung war vor allem die Konkurrenz des Reichsarbeitsministeriums zum Ansinnen der Deutschen Arbeitsfront, das traditionelle ge-

23 Herbert, Ulrich, Fremdarbeiter. Politik und Praxis des „Ausländereinsatzes" in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches, Bonn 1985, Neuauflage 1999.

24 Recker, Marie-Luise, Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985, S. 207 ff.; Boyer, Josef, Unfallversicherung und Unternehmer im Bergbau. Die Knappschafts-Berufsgenossenschaft 1885-1945, München 1995, S. 195 ff.

gliederte Versicherungssystem abzuschaffen und eine Einheitsversicherung für alle Zweige der Sozialversicherung einzuführen.

Dem Vorhaben, das der Führer der Deutschen Arbeitsfront, Robert Ley, mit einiger Hartnäckigkeit verfolgte, versuchte das Reichsarbeitsministerium die Grundlage zu entziehen, indem es wichtige Teilaspekte übernahm, die sich nahtlos in die bestehenden Strukturen der Sozialversicherung einfügten. Die Strategie lautete also Bewahrung durch Teilzugeständnisse. Ferner war dem Regime an den propagandistischen Erfolgen der Leistungserweiterungen gelegen, um die Unterstützung in der Arbeiterschaft für den erneut verstärkten Kriegseinsatz zu fördern. In institutionengeschichtlicher Hinsicht verweisen die bestehenden Strukturen der Sozialversicherung, die Interessenlagen und Machtambitionen ihrer Akteure auch in diesem zentralen Konflikt mit der Deutschen Arbeitsfront auf die „Schwerkraft früherer Sozialpolitik".[25] Nach 1945 bot die institutionelle Kontinuität, die vom Reichsversicherungsamt bis zu den einzelnen Trägern der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung reichte und mit der weitreichenden Übernahme der Verwaltungsspitzen einherging, eine wichtige Voraussetzung, um jahrzehntelang die Elemente der normativen Diskontinuität im nationalsozialistischen Wohlfahrtsregime auszublenden.

Die soziale Gründungskrise der Bundesrepublik

Das Ausmaß sozialer Verheerungen im Anschluss an die Verfolgungs- und Kriegspolitik des NS-Regimes ist an Dramatik kaum zu überschätzen. Hans Günter Hockerts hat hierfür den treffenden Begriff der „sozialen Gründungskrise" gefunden und deren Notstände, Konflikte und sozialpolitische Überwindung beschrieben.[26] Die größte Gruppe, die im Nachkriegsdeutschland unter Armut und sozialer Not zu leiden hatte, waren die Flüchtlinge und Vertriebenen aus den vormaligen deutschen Ostgebieten, erweitert um die Flüchtlinge aus der SBZ und späteren DDR. Insgesamt handelte es sich um 9,4 Millionen Personen oder fast 20 Prozent der westdeutschen Bevölkerung, die vor der Aufgabe standen, sich im Westen Deutschlands eine neue Existenz aufbauen zu müssen. Hinzu kam die Gruppe der 4,1 Millionen Kriegsopfer, die infolge des Krieges schwere körperliche und psychische Schäden erlitten oder als Witwen und Waisen ihre Angehörigen verloren hatten. Die überlebenden Opfer des NS-Terrors bedurften nach Kriegsende ebenso der Versorgung mit dem Notwendigsten wie die noch nicht repatriierten ausländischen Flüchtlinge und Zwangsarbeiter. Schließlich zählten zu den Kriegsfolgen auch die Notlagen jener Personen, die ihr Hab und Gut durch Flächenbombardements verloren oder aus anderen Gründen mit Wohnungsnot und Obdach-

25 Conrad, Christoph, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze, in: Heinz-Gerhard Haupt/Jürgen Kocka (Hg.), Geschichte und Vergleich, Frankfurt 1996, S. 155 ff.

26 Vgl. zum folgenden Hockerts, Hans Günter, Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Sozialreform, 32 (1986), S. 25-41. Wiederabdruck mit weiterführenden Literaturhinweisen in: Ders., Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945. Göttingen 2011, S. 23-42.

losigkeit zu kämpfen hatten.

In den ersten Monaten nach Kriegsende konnte in der „Zusammenbruchsgesellschaft“ zunächst nur eine provisorische Betreuung für die bedürftigsten Personen aufgebaut werden.[27] Krankheit, Unterernährung und mangelnde Unterkünfte stellten die Besatzungsmächte vor erhebliche, nur schwer zu lösende Probleme. Deutsche NS-Verfolgte etwa erhielten Beistand von den kommunalen Fürsorgestellen, die unter alliierter Aufsicht standen.[28] Neu installierte Sonderhilfsausschüsse übernahmen die Aufgabe, die Anträge der Verfolgten zu bearbeiten, Unterstützung in Form von Wohnungs- und Lebensmittelzuweisungen zu erteilen, medizinische Versorgung zu gewährleisten und Arbeitsstellen zu vermitteln.

Neben den Einrichtungen der Fürsorge wurde schrittweise und unter erheblichen Anlaufschwierigkeiten eine umfangreiche Entschädigungsverwaltung auf die Beine gestellt, der die soziale Versorgung und Integration der anspruchsberechtigten Gruppen oblag. Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen bildeten das Bundesversorgungsgesetz für die Kriegsopfer (1950), das Lastenausgleichsgesetz für Vertriebene, Kriegsgeschädigte und Spätheimkehrer (1952), das Bundesentschädigungsgesetz für NS-Verfolgte (1953) und weitere Hilfs- und Entschädigungsprogramme für Evakuierte, Währungsreformgeschädigte und Displaced Persons.[29] Im Rückblick muten diese sozialpolitischen Interventionsprogramme mit ihrer Umverteilung zwischen besitzlosen Vertriebenen und der eingesessenen Bevölkerungsmehrheit, zwischen Steuerzahlern und den Millionen Entschädigungsberechtigten als eine der erstaunlichsten Leistungen in der Ära Adenauer an. Ohne das Anfang der fünfziger Jahre einsetzende „Wirtschaftswunder“ wäre diese Herkulesaufgabe der Versorgung, Absicherung und Existenzgründung sicherlich nicht geschultert worden. Gleichwohl kennzeichnet die Kriegsfolgenbewältigung der fünfziger Jahre, dass die sozialpolitische Befriedung mit einem kollektiven Schweigen, oder genauer: mit der gesellschaftlichen Tabuisierung erlittener Verfolgungs- und Unrechtserfahrungen einherging. Welche privaten und gesellschaftlichen Kosten diese Kultur der sprichwörtlichen „Verdrängung“ zeitigte, zählt zu den in der jüngeren Zeitgeschichtsforschung intensiv erörterten Fragestellungen.[30]

Ein weiteres Element jener Gründungskrise der Bonner Demokratie war das desolate Niveau der sozialen Sicherung. Anfang der fünfziger Jahre hatten die knapp vier Millionen Empfänger von Alters- und Witwenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung mit extremer Armut zu kämpfen. Während die konsolidierte Wirtschaftslage den Arbeitnehmern ei-

27 Den Begriff prägte Kleßmann, Christoph, Die doppelte Staatsgründung: deutsche Geschichte 1945-1955, Bonn 1991, S. 37 ff.

28 Goschler, Constantin, Schuld und Schulden. Die Politik der Wiedergutmachung für NS-Verfolgte seit 1945, Göttingen 2005, S. 47 ff.

29 Eine Übersicht über die inzwischen umfangreichen Literatur hierzu findet sich in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 2, Baden-Baden 2001, und Band 3, Baden-Baden 2006.

30 Siehe beispielsweise Goltermann, Svenja, Die Gesellschaft der Überlebenden. Deutsche Kriegsheimkehrer und ihre Gewalterfahrungen im Zweiten Weltkrieg, München 2009; Biess, Frank; Moeller, Robert, Histories of the Aftermath: The Legacies of the Second World War in Europe, New York 2010; Klaus Naumann (Hg.), Nachkrieg in Deutschland, Hamburg 2001.

nen stetigen Einkommenszuwachs bescherte, sahen sich die Rentenempfänger mehr und mehr vom wachsenden gesellschaftlichen Reichtum abgehängt. Ihr Elend belastete auch viele, die sich noch im Erwerbsleben befanden, und löste, wie die gewerkschaftlichen Monatshefte 1953 befanden, eine „fast panische Angst vor dem Rentenalter“ aus.[31] Hinzu trat die Versorgungskrise der Krankenhäuser mit unzureichender medizinischer Ausstattung und überfüllten Krankensälen. In Sachen Krankengeld löste unter den Arbeitern viel Unmut aus, dass sie gegenüber den Angestellten diskriminiert waren, da ihnen statt der befristeten Lohnfortzahlung nur die Hälfte ihres Nettolohns zustand. Zusammen mit dem Armutsrisiko kinderreicher Familien, mangelnder Rehabilitation bei Invalidität und unzureichenden Unfallrenten geriet die Bundesregierung zu Beginn ihrer zweiten Legislaturperiode 1953 unter erheblichen Handlungsdruck. Vor diesem Hintergrund kündigte Konrad Adenauer in seiner Regierungserklärung eine „umfassenden Sozialreform“ an.

Die Rentenreform 1957 und die Neuerfindung des Sozialstaats

Mit dem Gesamtkonzept einer Sozialreform, die alle Zweige der Sozialversicherung und die Fürsorge umfassen sollte, hatte sich der Bundeskanzler allerdings verhoben. Zu vieles blieb zwischen den Ressorts ungeklärt, etwa die Frage, ob die Sozialversicherung der Fürsorge angeglichen und mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden werden sollte, oder ob dem Ausbau von Vorsorgeleistungen oberhalb der Armutsgrenze der Vorrang gegeben werden sollte. Je weiter die Diskussion voranschritt, desto eindeutiger votierte Adenauer für die Herauslösung der Rentenreform aus dem Gesetzespaket, um zumindest die als vordringlich empfundene Notlage der Rentner zu beheben.[32]

Als im Februar 1957 die Rentenreform verabschiedet wurde und rückwirkend zum Jahresbeginn in Kraft trat, veränderte sich der Charakter der gesetzlichen Altersrente grundlegend. Mit einem Leistungsanstieg um fast 60 Prozent verlor die Rentenversicherung den Ruf, lediglich ein Notbehelf für arme Leute zu sein. Vielmehr diente sie nun dazu, den in der Erwerbsphase erzielten Lebensstandard für die Zeit des Ruhestands aufrechtzuerhalten. Zu diesem Zweck wurde die Rente nicht nur erhöht, sondern zudem „dynamisiert“, also an die Lohnentwicklung gekoppelt. All diese Neuerungen der Rentenreform beschrieb Oswald von Nell-Breuning, Nestor der katholischen Soziallehre, als einen „höchst achtbaren Gedanken, mit dem die heutige Generation, wenn anders sie sich der Größe des damit verbundenen Verzichts auf die eigenen Ansprüche an das Sozialprodukt bewusst ist, ein überaus ehrendes Zeugnis ausstellt“.[33] Dies schloss aus Sicht der Bundesregierung politisches Kalkül nicht aus. Schließlich bescherte die Reform der Regierung Adenauer eine beispiellose Popularität,

31 Zitiert nach: Hockerts, Hans Günter, Integration der Gesellschaft, S. 26.
32 Siehe hierzu den Beitrag von Hans Günter Hockerts in diesem Band.
33 von Nell-Breuning, Oswald, Zur Diskussion um die Rentenreform – eine Rückschau, in: Zeitschrift für Sozialreform 3 (1957), S. 34.

die sich für die Unionsparteien bei der Bundestagswahl im Herbst mit einem triumphalen Wahlsieg auszahlte.

Nicht alle Versicherten profitierten von der fundamentalen Neugestaltung der Rentenleistungen. Dass vor allem alleinstehende Frauen mit niedrigen Einkommen und unterbrochener Erwerbstätigkeit auch in den Folgejahren unter der Armutsgrenze lebten, verweist auf ein weiteres Strukturmerkmal der Rentenversicherung: auf das Äquivalenzprinzip. So bemaß sich die Rentenhöhe nach einer strengen Äquivalenz von lohnbezogenem Beitrag und beitragsbezogener Rente. Im Ergebnis wurden die Verteilungsergebnisse des Marktes auch für den Ruhestand zementiert. Bessergestellt wurden, im Sinne des geschlechterpolitischen Leitbilds der damaligen Arbeitnehmergesellschaft, Männer mit Vollerwerbstätigkeit, während das Alterssicherungsmodell für Frauen auf der Rente des Ehegatten und der Witwenrente fußte.[34]

Die Rentenreform 1957 gilt, indem sie das Prinzip der Lebensstandardsicherung und der Teilhabe der Nichterwerbstätigen am gesellschaftlichen Wohlstand etablierte, gleichsam als das Grundgesetz des westdeutschen Sozialstaats – mit breiter Ausstrahlung. So wurde die Dynamisierung anschließend auch auf andere Sozialleistungen übertragen: 1963 auf die Renten der Unfallversicherung, 1970 der Kriegsopferversorgung und 1974 auf das Krankengeld. Hinzu kam die Überwindung der jahrzehntelangen Unterfinanzierung in der Gesundheitsversorgung, für den stationären Bereich insbesondere durch das Krankenhausfinanzierungsgesetz 1972.[35] Zusammen mit dem steilen und lang anhaltenden Anstieg der Löhne bis Mitte der siebziger Jahre führten die erhöhten Transfereinkommen aus den Vorsorgesystemen zu säkularen Wohlstandsgewinnen. Die Arbeiterschaft erfuhr in ihrer Mehrheit den sogenannten „Abschied von der Proletarität“[36] und den Aufstieg in die Mittelschichten der Republik. Dies war nicht weniger als eine sozialgeschichtliche Revolution, in deren Folge der zuvor unüberbrückbare Widerspruch von Arbeit und Eigentum dauerhaft überwunden zu sein schien. Neben der Rechtsfigur des Privateigentums trat infolge der Sozialleistungen, wie Robert Castel in seiner Studie zur Geschichte der Lohnarbeit herausstellt, die Wirkungsmacht eines rechtlich fundierten „Sozialeigentums“. Dessen Zielsetzung bestand darin, die sozialen Risiken der industriellen Lohnarbeit prinzipiell – und für breite Schichten der Arbeitnehmerschaft auch tatsächlich – zu entprivatisieren.[37] Daher ist es auch nicht zu kurz gegriffen, wenn in der Geschichtswissenschaft die Rentenreform 1957 als Zäsur zwischen zwei Epochen deutscher Sozialstaatlichkeit gedeutet wird (wobei darauf hin-

34 Kuller, Christiane, Soziale Sicherung von Frauen – ein ungelöstes Strukturproblem im männlichen Wohlfahrtsstaat, in: Archiv für Sozialgeschichte 47 (2007), S. 199-236.

35 Simon, Michael, Krankenhauspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Historische Entwicklung und Probleme der politischen Steuerung stationärer Krankenversorgung, Wiesbaden 2000, S. 73 ff.

36 So der Titel der Studie von Josef Mooser, Abschied von der „Proletarität“. Sozialstruktur und Lage der Arbeiterschaft in der Bundesrepublik in historischer Perspektive, Stuttgart 1983.

37 Castel, Robert, Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz 2008, S. 236 ff.

zuweisen ist, dass ähnliche Umbrüche sich auch in den übrigen west- und nordeuropäischen Staaten ausmachen lassen).[38] So gesehen, folgte auf die armutsgefährdeten Soziallagen der Arbeitnehmer vom Kaiserreich bis zu den Anfangsjahren der Republik ab 1957 eine zweite Phase sozialstaatlich garantierter Sicherheit, die in Verbindung mit dem Nachkriegsboom auch den Nicht-Besitzenden die Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum ermöglichte.

Grundlage des Wohlstandsmodells bildete eindeutig die Lohnarbeit und die daran gebundene Sozialversicherung. Mit einer erheblichen Portion Optimismus erwarteten die politischen Akteure Ende der fünfziger Jahre, dass Armut sich auf längere Sicht zu einem gesellschaftlichen Randphänomen entwickeln, die Fürsorge sich auf eine nachrangige Basissicherung für eine schrumpfende Klientel reduzieren werde. In der Entwicklung der Fürsorgegesetzgebung markierte das 1962 in Kraft getretene Bundessozialhilfegesetz (BSHG) den entscheidenden Durchbruch, der die Begrenzung auf eine elementare Bewältigung der Notlagen überwand und die Fürsorge als eingeschränkte Partizipation am Wohlstandswachstum definierte.[39] Richtschnur der nunmehr entdiskriminierten, daher auch umbenannten Leistungsart „Sozialhilfe“ war die grundgesetzlich verankerte Menschenwürde. Nicht materielle Armut stand im Fokus des Gesetzes, sondern die „besonderen Lebenslagen“ sozial ausgegrenzter, pflegebedürftiger und vor allem behinderter Menschen; ihnen sollte individuelle Hilfe zur Integration, Rehabilitation und Prävention zuteil werden. Insofern fungierte das BSHG als Auffangnetz für Armutsrisiken, die durch die übrigen Sozialsysteme nicht ausreichend abgedeckt wurden, und überschritt dabei bewusst manche Grenzen zum Versorgungsrecht und zur sozialen Förderung. Was die „Hilfen zum Lebensunterhalt“ anbelangte, führte das Modell des 1955 eingeführten, nunmehr erweiterten Warenkorbs zu einer grundsätzlich neuen Bedarfsberechnung. Anhand dieser Bemessungsgrundlage wurde ein landesweit einheitlicher Regelsatz festgelegt und durch die Bindung an empirisch erhobene Daten einer parteipolitischen Instrumentalisierung enthoben. Nicht zuletzt bedeutete das Warenkorb-Modell auch eine Dynamisierung der Leistungen, allerdings nicht wie im Rentenrecht angebunden an die Lohn-, sondern an die Preisentwicklung.[40] Anfang der achtziger Jahre geriet die Bemessungsgrundlage jedoch in den Sog der Kostendämpfungspolitik. Im Sinne einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik konnten seitdem die reduzierten, permanent umgestalteten Regelsätze immer weniger den Anspruch einer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und an der kulturellen Grundversorgung erfüllen.

38 Schubert, Klaus u.a., Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden 2008; Eichenhofer, Eberhard, Geschichte des Sozialstaats in Europa. Von der „sozialen“ Frage bis zur Globalisierung, München 2007, S. 37 ff.

39 Dazu der Beitrag von Irene Becker in diesem Band. Siehe als materialreiche Studie: Föcking, Friedrike, Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961, München 2007.

40 Rudloff, Öffentliche Fürsorge, S. 198.

Arbeitsverfassung in der „sozialen Marktwirtschaft“

Wie sich das Modell der „sozialen Marktwirtschaft“ in den Anfangsjahren der Bundesrepublik entfaltete, war eng mit älteren Konzeptionen in der deutschen Wirtschaft und unter deren Vordenkern, namentlich im Kreis der Ordoliberalen, verknüpft. Allen gemeinsam war der Versuch, aus den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise neue wirtschaftspolitische Rezepte zu entwickeln. Aus ordoliberaler Perspektive versprach ein Marktmodell Erfolg, im dem der Staat primäre Ordnungsaufgaben übernahm und die Akteure von Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften ihre Interessenkonflikte aus einem korporativen Grundverständnis heraus einvernehmlich aushandelten.[41] Sozialpartnerschaft stellte in diesem Sinne einen unverzichtbaren Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft dar und knüpfte an die Tradition der Weimarer Republik an mit institutionell getrennten, arbeitsrechtlich geregelten Handlungsfeldern. Die dafür maßgebliche Tarifautonomie schützte das Grundgesetz in Artikel 9 Absatz 3. Ihre konkrete Ausgestaltung regelte das bereits einen Monat zuvor in Kraft getretene Tarifvertragsgesetz (TVG). In seiner Konzeption war das TVG von Dezentralisierung und Liberalisierung geprägt. Im Gegenzug zum staatlichen Verzicht auf Eingriffsmöglichkeiten akzeptierten die Gewerkschaften das sogenannte Günstigkeitsprinzip. In dessen Folge konnten von den Tarifparteien geschlossene Verträge durch individuelle betriebliche Vereinbarungen verändert werden, sofern sie für den Arbeitnehmer vorteilhaft waren – eine keineswegs unumstrittene Regelung, da verbindliche Definitionen des Arbeitnehmervorteils fehlten.[42]

Die zweite Säule im dualen System der arbeitsrechtlichen Interessenvertretung bildete das Betriebsverfassungsgesetz von 1952. Es übernahm im Wesentlichen die Vorgaben des Betriebsrätegesetzes aus dem Jahr 1920 in Bezug auf die Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte.[43] Zur tarifvertraglichen und betriebsinternen Aushandlungsebene trat drittens die Mitbestimmung auf der Ebene der Unternehmensführung hinzu. Vorreiter war dabei die „Montanmitbestimmung“ 1951, die auf Betreiben der Besatzungsmächte eingeführt wurde.[44] Unter allen drei Instanzen erwiesen sich die Betriebsräte als diejenigen, die im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs die Pazifizierung des Arbeitnehmerlagers vorantrieben. Ihre starke Stellung gegenüber den Gewerkschaften trug wesentlich dazu bei, dass Tarifverhandlungen friedlich beendet wurden und Streiks die Ausnahme bildeten. Anlass für erbitterte Arbeitskämpfe boten dagegen sozial- und tarifpolitische Grundsatzfragen. Für die fünfziger Jahre ragt in dieser Hinsicht insbesondere der 16 Wochen dauernde Streik von 34.000 Metallarbeitern in Schleswig-Holstein von Oktober 1956 bis Februar 1957 heraus. Das Ziel der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall konnten die Streikenden weit-

41 Abelshauser, Werner, Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 2011, S. 93 ff.

42 Rehder, Britta, Rechtsprechung als Politik, Frankfurt am Main 2011, S. 186 ff.

43 Siehe hierzu den Beitrag von Karl Lauschke in diesem Band.

44 Lauschke, Karl/Mittag, Jürgen (Hg.), Mitbestimmung im Zeichen von Kohle und Stahl. 60 Jahre Auseinandersetzungen und Debatten um die Montanmitbestimmung, Essen 2011.

gehend erreichen und trugen damit zur gesetzlichen Neuregelung bei, die mit dem Lohnfortzahlungsgesetz 1969 ihren Abschluss fand.[45]

Als das Wirtschaftswachstum 1966 ins Stocken geriet, veränderte sich das Klima der Arbeitsbeziehungen allmählich. Die Unternehmerseite forcierte angesichts der konjunkturellen Schwäche die Rationalisierung des Arbeitsablaufs, erhöhte das Tempo der oft monotonen Arbeitstätigkeiten und stufte, soweit möglich, die Löhne herab.[46] Die Gewerkschaften hingegen reagierten zunächst verhalten, unter anderem auch deswegen, weil sie vom Wirtschaftsminister Schiller zur tarifpolitischen Mäßigung aufgefordert wurden, um die Konsolidierung der Wirtschaft nicht zu gefährden. Die mangelnde Rücksicht der Gewerkschaftsführung auf die Interessen ihrer Mitglieder rächte sich aber schon bald. Angesichts der wachsenden Verteilungsdisparität zwischen Gewinnen und Löhnen nahmen die unzufriedenen Arbeitnehmer ihre Vertretung selbst in die Hand. Ende der sechziger Jahre kam es in immer mehr Betrieben Deutschlands zu „wilden", nicht gewerkschaftlich organisierten Streiks, die als Höhepunkt im September 1969 insgesamt 29 Betriebe umfassten. In der Folge schwenkten die Gewerkschaften auf eine offensivere Tarifpolitik um. Sie kündigten geltende Verträge auf, gingen in Nachverhandlungen und erzielten daraufhin einige Tarifabschlüsse mit spektakulären Ergebnissen.[47] Den Höhepunkt der Lohnsteigerungen bewirkte der flächendeckende Streik im Öffentlichen Dienst 1974. Die Protagonisten des Konfliktes waren Bundeskanzler Brandt und der ÖTV-Chef Heinz Kluncker. Mit 11 Prozent mehr Lohn hatte sich Kluncker eindeutig durchgesetzt, allerdings so auch zum Rücktritt des bereits angeschlagenen Kanzlers beigetragen. Die berühmten 11 Prozent von 1974 sollten der „letzte Schluck aus der Pulle" in der Wachstumskonstellation der Nachkriegszeit sein, denn angesichts der grundsätzlich veränderten Wirtschaftslage im Anschluss an die erste Ölkrise waren solche Lohnsprünge künftig unrealistisch. Was nun einsetzte, war eine Tarifpolitik, die nicht mehr Lohnerhöhungen in den Vordergrund stellte, sondern Arbeitsplatz- und Qualifikationssicherung sowie eine Begrenzung der steigenden Arbeitsbelastung.

Recht und Gerichtsbarkeit

Blickt man auf die Genese des Arbeits- und Sozialrechts im Sozialmodell der Bundesrepublik, so lassen sich beide Rechtsgebiete als demokratische Schutzmechanismen und, nicht minder bedeutend, als staatliche Problemlösungsmechanismen innerhalb der kapitalistischen Wirtschaftsordnung interpretieren. Ihre Zuständigkeiten sind komplementär – hier die Regelungen autonomer Binnenbeziehungen zwischen den Arbeitsmarktparteien, dort die staatlich verantwortete Sicherung für Lebensrisiken, die nicht durch Lohnarbeit auf-

45 Kittner, Arbeitskampf, S. 634 ff.

46 Hachtmann, Rüdiger, Gewerkschaften und Rationalisierung: Die 1970er Jahre – ein Wendepunkt?, in: Knud Andresen u.a. (Hg.), „Nach dem Strukturbruch?", Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren, Bonn 2011, S. 198 ff.

47 Testorf, Christian, Welcher Bruch? Lohnpolitik zwischen den Krisen: Gewerkschaftliche Tarifpolitik von 1966 bis 1974, in: Knud Andresen u.a. (Hg.), „Nach dem Strukturbruch?", S. 297 ff.

gefangen werden. Das Arbeits- und das Sozialrecht weisen jeweils eigene Begrifflichkeiten und Systematiken, eigene Traditionen und Institutionengefüge auf. Unter den Gemeinsamkeiten sticht die herausgehobene Rolle der Sozialpartner nicht nur in den arbeitsrechtlichen Handlungsfeldern hervor. Auch in den Domänen des Sozialrechts treten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite prominent in Erscheinung, vor allem in der Sozialversicherung. Seit ihrer Gründung stehen den Trägern der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, später der Arbeitslosen- und Unfallversicherung gemeinsame Spitzen von Arbeitgeber- und Versichertenvertretern vor. Die sogenannte Selbstverwaltung, zunächst als machtpolitischer Kompromiss entstanden, später ein wichtiges Feld gewerkschaftlicher Gestaltungskraft,[48] verlor gleichwohl im Laufe der vergangenen fünfzig Jahre sukzessive an Einfluss. Eine besondere Präsenz weisen Arbeitgeber und Gewerkschaften traditionell in beiden Gerichtsbarkeiten auf, wo in den Eingangsgerichten zwei Laienrichter dem hauptberuflichen Richter zur Seite gestellt werden, in den folgenden Instanzen dagegen die Spruchkörper aus zwei Laienrichtern und drei Berufsrichtern bestehen.

Die starke Stellung der Gewerkschaften in der Gerichtsbarkeit zählte auch zu den maßgeblichen Gründen, warum das ursprüngliche Vorhaben des Parlamentarischen Rats 1948, letztinstanzliche Verfahren im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht einem einzigen Bundesarbeitsgericht zuzuordnen, auf so großen Widerstand stieß. Dass eine Neuregelung unumgänglich war, lag auf der Hand. Denn die Grundsätze der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit erforderten eine Abkehr von der bestehenden Praxis, richterliche Spruchkörper innerhalb der staatlichen Aufsichtsbehörden für die Sozialversicherung zu unterhalten. Zum Ausdruck kam dies in der Verabschiedung des Artikels 96 Absatz 1 des Grundgesetzes, der besagte: „Für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind obere Bundesgerichte zu errichten.“ Erkennbar wollten die Verfassungsväter an der Rechtstradition der Weimarer Zeit mit vier oberen Gerichtshöfen festhalten. Eindeutig war die Formulierung aber nicht und sie ließ die Möglichkeit zu, den Strich bei der Aufzählung „Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit“ nicht als Verbindungs-, sondern Trennungsstrich zu interpretieren.[49] Erst 1951 entschied der Bundestag, dass zwei getrennte Gesetzentwürfe zur Errichtung der Arbeitsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit zu erstellen seien. Ausschlaggebend für die Neuorientierung war die Einschätzung von rechtswissenschaftlicher Seite, dass die Rechtsprechung zum privatrechtlich ausgerichteten Arbeitsrecht nur schwer mit jener zum öffentlich-rechtlichen Sozialrecht verbunden werden könne. Hinzu kam die Befürchtung auf der Arbeitgeberseite und in der Bundesregierung, mit einer kombinierten Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit werde einer gewerkschaftsorientierten Gegenmacht der Boden bereitet.

48 von Miquel, Marc, Von Bismarcks „Wechselbalg“ zu Adenauers Rentenreform. Einführung in die Institutionen- und Politikgeschichte der Sozialversicherung, in: Ders., Marcus Stumpf (Hg.), Historische Überlieferung der Sozialversicherungsträger – Desiderate der Forschung und archivische Überlieferungsbildung, Münster 2012, S. 12 ff.

49 Stolleis, Michael, Geschichte des Sozialrechts, Stuttgart 2003, S. 265 ff.

In der Folge bestimmte das 1953 verkündete Sozialgerichtsgesetz die Errichtung von Sozialgerichten, Landessozialgerichten und in oberster Instanz eines Bundessozialgerichtes als „besondere Verwaltungsgerichte". Damit hatte die Sozialrechtssprechung ihre oft beklagte „Aschenbrödel-Rolle" verloren und den Status einer eigenständigen Gerichtsbarkeit erhalten. In ihre Zuständigkeit fielen Angelegenheiten der klassischen Sozialversicherung, der Arbeitslosenversicherung, Kriegsopferversorgung und des Kassenarztrechts, also die bis dahin traditionell den Versicherungsämtern obliegenden Rechtssprechungsbereiche. Auch ansonsten blieben die charakteristischen Merkmale der Sozialrechtspflege, so vor allem der Grundsatz der Kostenfreiheit und die herausgehobene Stellung der Laienrichter, erhalten.

Obschon die Arbeitsgerichtsbarkeit auf eine 1926 begründete Tradition zurückblicken konnte, war ihre Neuerrichtung in der Bundesrepublik keineswegs unumstritten. Auseinandersetzungen wurden vor allem um die Frage geführt, ob sie weiterhin, einschließlich eines Bundesgerichts, institutionell unabhängig sein sollte – was der Gewerkschaftsposition entsprach –, oder ob sie nach dem Willen der Arbeitgeberverbände in die ordentliche Justiz eingegliedert werden sollte. Im Ergebnis fanden die Gewerkschaften Gehör bei Länderspitzen und Bundesregierung. Die Ressortzuständigkeit oblag den Arbeitsministerien, die als kombinierte Arbeits- und Sozialministerien auch die Dienstaufsicht über die Sozialgerichtsbarkeit führten.

Die Entwicklung des Bundesarbeitsgerichts war eng mit der Persönlichkeit und Machtstellung seines ersten Präsidenten verbunden.[50] Hans Carl Nipperdey, an der ideologischen Anpassung des Arbeitsrechts im NS-Regime führend beteiligt, steht für eine ganze Generation der rechtswissenschaftlichen und justizjuristischen Elite in den Anfangsjahren der Bundesrepublik. In der Weimarer Republik meist nationalkonservativ, zuweilen wie Nipperdey aber auch nationalliberal sozialisiert, hatten sie ihre Expertenschaft und Einsatzfreude in den Dienst der Diktatur gestellt. Das großzügige Angebot der Nachkriegsdemokratie, erneut Leitungspositionen zu übernehmen, bot ihnen die Chance, die Gerichtsbarkeit nach paternalistischen, autoritären Leitvorstellungen auszurichten.[51] Als machtpolitisch versierter Patriarch nutzte Nipperdey die fehlende Kodifikation des Arbeitsrechts, dessen Zersplitterung und mangelnde innere Konsistenz, um dem Bundesarbeitsgericht eine außergewöhnliche Rechtsgestaltungsmacht zu verschaffen. Epoche machte die Neuregelung des Arbeitskampfrechts. 1955 nahm der Große Senat eine kollektivrechtliche Würdigung der Aussperrung durch Arbeitgeber vor und stellte diese im Sinne der „Waffengleichheit" auf einer Ebene mit dem Streik. Als legal galt darüber hinaus ein Arbeitskampf nur, wenn er dem neuen,

50 Siehe hierzu den Beitrag von Britta Rehder in diesem Band.

51 Zu Nipperdey: Hollstein, Thorsten, Die Verfassung als „allgemeiner Teil": Privatrechtsmethode und Privatrechtskonzeption bei Hans Carl Nipperdey (1895-1968), Tübingen 2007. Zum Demokratiedefizit der Justiz der frühen Bundesrepublik vgl. die zeitgenössische Kritik von Dahrendorf, Ralf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 274 ff. Zum rechtshistorischen Kontext: von Miquel, Marc, Ahnden oder amnestieren? Westdeutsche Justiz und Vergangenheitspolitik in den sechziger Jahren, Göttingen 2004, S. 139 ff.

rechtlich unbestimmten Begriff der „Sozialadäquanz“ entsprach. Hinzu kam die Stärkung der DGB-Gewerkschaften, verbunden mit der Haftung für rechtswidrige Aktionen. Mitte der sechziger Jahre trat dann eine neue Generation liberaler und linker Arbeitsrechtler mit dem Vorwurf an, dass die übersteigerte Machtstellung des Bundesarbeitsgerichts, das absolutistische Auftreten des „Richterkönigs“ Nipperdey die erforderliche Demokratisierung der Arbeitsverfassung verhindere.[52]

Zum Arsenal der kritischen Arbeitsrechtswissenschaftler gehörte auch der Verweis auf das Bundesverfassungsgericht. Denn dessen Rechtsprechung hatte ein vordemokratisches Staatsrechtsverständnis in der Ära Adenauer eingedämmt und durch die Aktivierung der Grundrechte der „Konstitutionalisierung der Rechtsordnung“ den Weg bereitet.[53] In einer wichtigen Grundsatzfrage herrschte zwischen dem Bundesarbeitsgericht und dem Bundesverfassungsgericht jedoch Übereinstimmung: in der Gleichberechtigung von Mann und Frau hinsichtlich der Entlohnung und der formalen Privilegierung der Frau durch arbeitsrechtliche Sonderbestimmungen.[54] Aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts und zur Gleichberechtigung in Ehe und Familie resultierten auch Grundsatzurteile des Bundessozialgerichts, etwa zur Hinterbliebenenversorgung und -versicherung.[55]

Während das Arbeitsrecht aufgrund der bis heute ausstehenden Kodifikation zum „Richterrecht“ wurde und das Bundesarbeitsgericht in vielem die Grenzen zur Rechtsschöpfung überschritt, gilt das Sozialrecht als eines der Rechtsgebiete mit der höchsten Regelungsdichte bei gleichzeitig kurzer Geltungsdauer der Einzelgesetze. Ein derartig „flüssiger Aggregatzustand“ des Sozialrechts (Michael Stolleis) entspringt der besonderen Dynamik des (Sozial-)Politikbetriebs. Entsprechend kam dem Bundesverfassungsgericht eher die Rolle zu, die Sozialrechtsordnung gegen überzogene Reformvorhaben zu verteidigen. Prominent waren in dieser Hinsicht die 1980 und 1981 ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumsschutz auf Versichertenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese grundrechtliche Würdigung des sozialgeschichtlichen Phänomens „Sozialeigentum“ hat sich im Laufe der Zeit zu einem eigenen sozialrechtlichen Fachgebiet ausgeweitet, zumal die Rechtsposition der achtziger Jahren, entstanden aus verfassungsrechtlicher Generosität, im Zuge der jüngeren Rentenreformen inzwischen als „verfassungsrechtlicher Ernst- und Spannungsfall größter Dimension“ gilt.[56] Markant an der Entwicklung ist, dass die bürgerliche Eigentumsgarantie eine sozialrechtliche Ausdehnung erfahren hat. Aus dem frühmodernen bürgerlichen Abwehrrecht des Privateigentums leite-

52 Ramm, Thilo, Pluralismus ohne Kodifikation. Die Arbeitsrechtswissenschaft nach 1945, in: Simon, Dieter (Hg.), Rechtswissenschaft in der Bonner Republik, Franfurt am Main 1994, S. 478 ff.

53 Vgl. Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. IV, München 2012, S. 226 ff.

54 Siehe hierzu den Aufsatz von Bettina Graue in diesem Band.

55 Siehe hierzu den Beitrag von Ursula Rust in diesem Band.

56 Papier, Hans-Jürgen, Der Einfluß des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: von Bernd Baron von Maydell/Franz Ruland (Hg.), Sozialrechtshandbuch, Baden-Baden 2003, S. 95 ff.

te das Karlsruher Gericht soziale Teilhaberechte ab, deren Schutzwirkung gegenüber dem zivilrechtlichen Eigentum gleichwohl abgeschwächt bleibt.

Der Weg zum marktförmigen „aktivierenden" Sozialstaat

Anfang der siebziger Jahre erreichten die Umbrüche in der Weltwirtschaft auch die Bundesrepublik. 1971 brach das System fester Wechselkursbindungen zusammen, in Westdeutschland stiegen Inflation und Arbeitslosigkeit, bis schließlich 1973/74 die Ölkrise das Ende des tradierten Wachstumsmodells schockartig ins Bewusstsein brachte.[57] Als 1975 die Arbeitslosigkeit von 2,6 Prozent auf 4,7 Prozent sprunghaft anstieg, musste die gesetzliche Rentenversicherung erhebliche Deckungsdefizite vermelden. Zu deren Ursachen zählten auch die Wohltaten der spendablen Rentenreform 1972, insbesondere deren großzügige Vorruhestandsregelungen. Vorläufig gestopft wurde das erste „Rentenloch" durch die Einführung der nettolohnbezogenen Anpassung und die Reduzierung der sogenannten Schwankungsreserve, zuständig für die Liquidität der Rentenkasse. Die zweite Ölkrise 1979/80 und die nachfolgende Rezession konfrontierten die Politik mit einer tiefen gesellschaftlichen Verunsicherung, deren Fixpunkt das neue Phänomen einer hohen Sockelarbeitslosigkeit bildete. Zur sozialpolitischen Entlastung setzte die Bundesregierung auf das Instrument des Vorruhestands, so vor allem mit dem Vorruhestandsgesetz 1984 und dem Altersteilzeitgesetz 1988. Im Ergebnis musste die gesetzliche Rentenversicherung, durch die Arbeitslosigkeit in ihren Beitragseinnahmen bereits geschwächt, weitere Lasten auf der Leistungsseite schultern. Und dies in um so höherem Maße, als nach der deutschen Einheit, in der Rezession der neunziger Jahre, der Personalabbau vorrangig auf dem Weg des Vorruhestands erfolgte. Nachdem der Arbeitslosen- und Rentenversicherung schließlich noch die sozialpolitischen Folgekosten des Einigungsprozesses übertragen worden waren – insgesamt ein Viertel der gesamten Nettotransferleistungen von West nach Ost –, gingen die einst so leistungsstarken Umlagesysteme in die Knie. Aufgrund der nachfolgenden Beitragssatzerhöhungen wurden die Arbeitskosten in die Höhe getrieben und die untere und mittlere Schicht der Bevölkerung über die Maßen belastet.[58]

Die Schere zwischen sinkenden Einnahmen und wachsenden Ausgaben entfaltete auch in der gesetzlichen Krankenversicherung eine fortwährende Krisendynamik, die 1974 ihren Anfang nahm. Auf der Basis von durchaus unseriösen Statistiken entwarf Heiner Geißler, der damalige Sozialminister von Rheinland-Pfalz, das Krisenszenario einer „Kostenexplosion" im Gesundheitswesen.[59] Ziel der nachfolgenden Kostendämpfungsgesetze (1977, 1982, 1983) war die Begrenzung der Krankenkassenausgaben – trotz hohem Investitionsbedarf

57 Siehe zum folgenden den Beitrag von Winfried Süß in diesem Band.

58 Ritter, Gerhard A., Der Preis der Deutschen Einheit, München 2007, S. 546. Zu den Umbrüchen in der Sozialversicherung vgl. von Miquel, Marc, Stabilität im Übergang. Die Sozialversicherung und die deutsche Einigung, in: Ders. (Hg.), 20 Jahre deutsche Einheit und Sozialversicherung. Rückblick und Ausblick, Bochum 2010, S. 22-38.

59 Reiners, Hartmut, Mythen der Gesundheitspolitik, München 2009, S. 17 ff.

im Krankenhausbereich und entgegen den Interessen der traditionell einflussreichen Ärzteverbände. Die Handlungsstrategien des Gesetzgebers, Budgets zu begrenzen und Ausgaben von einem Kostenträger zum anderen zu verlagern, blieben weitgehend erfolglos. Auch hier erhöhte die Rezession nach der deutschen Einheit den Handlungsdruck, zumal das Gesundheits-Strukturreformgesetz 1989 keine der so dringend benötigten Einsparungen erzielen konnte. Zudem galt es, die Verwerfungen im System der gesetzlichen Krankenversicherung in Form großer Beitragssatzunterschiede anzugehen. Während die Arbeiter hohen Beiträgen in ihren Pflichtkassen ausgeliefert waren, nutzten viele Angestellte unter den Mitgliedern – die versicherungstechnisch als „bessere Risiken" galten – die Möglichkeit der Kassenwahl und führten insbesondere die Allgemeinen Ortskrankenkassen an die Grenzen ihrer Überlebensfähigkeit.

Auf diese Problemstellungen reagierte das Gesundheitsstrukturgesetz von 1992, das als erstes Reformgesetz innerhalb des Sozialversicherungssystems Wettbewerbsstrukturen etablierte. Indem es die freie Kassenwahl auf Seiten der Versicherten einführte, zudem den Risikostrukturausgleich und erste leistungsorientierte Vergütungssysteme für Ärzte und Krankenhäuser, ordnete das Gesundheitsstrukturgesetz die Geschäftsgrundlagen im Gesundheitswesen neu. Bezeichnenderweise verbanden sich im Vorfeld dieser gesundheitspolitischen „Jahrhundertreform" Gerechtigkeitsfragen zur Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten mit den Steuerungsinstrumenten des Marktliberalismus. Dieser Nexus von Wettbewerb und Gerechtigkeitsideen bot dann auch die Grundlage, auf der sich die Spitzenpolitiker der beiden Sozialstaatsparteien SPD und CDU/CSU zu einem politischen Bündnis fanden. Erst solche parteiübergreifenden Zusammenschlüsse ermöglichten auch die folgenden Umbrüche in den Sicherungssystemen, so die Einführung der Pflegeversicherung 1994[60] und schließlich die Neugestaltung der Alterssicherung durch die 2001 verabschiedete Riester-Reform und das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004.

Hier ist nicht der Ort, um die Entstehung der neueren Rentengesetze genauer nachzuvollziehen,[61] dennoch sei auf einige Impulse verwiesen: Zu nennen ist etwa die Weltbank, die 1994 in einer Studie die „Old Age Crisis" heraufbeschwor. Unter Beschuss geriet das Umlageverfahren, während ein „Multipillar System" favorisiert wurde, vor allem die zweite Säule mit obligatorischen, privaten Pensionsfonds. Die Argumentation mit dem demographischen Wandel diente der Weltbank als Hebel, um dem Kapitaldeckungsverfahren zu neuem Ansehen zu verhelfen. Als dessen Vorteile pries sie eine weitgehende Beständigkeit

60 Zur Einführung der Pflegeversicherung siehe Gerlinger Thomas, Röber Michaela, Die Pflegeversicherung. Struktur und Steuerungsprobleme, Bern 2009; Rothgang, Heinz, Theorie und Empirie der Pflegeversicherung. Die sozialstaatliche Absicherung des Pflegerisikos am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 2009; Lessenich, Stephan, Dynamischer Immobilismus, Frankfurt am Main 2003, S. 218 ff.

61 Siehe hierzu ausführlich: Hockerts, Hans Günter, Abschied von der dynamischen Rente, in: Der deutsche Sozialstaat, Göttingen 2011, S. 294-324, und die Aufsätze von Frank Nullmeier und Winfried Schmähl in: Eberhard Eichenhofer/Herbert Rische/Winfried Schmähl (Hg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln, S. 141-249.

gegenüber der demographischen Entwicklung sowie günstige Renditechancen, mit denen sich die Last der Sozialabgaben verringern lasse. Deutlich war, dass nicht sozialpolitische, sondern wirtschaftspolitische Argumente im Vordergrund standen. Die private Vorsorge wurde in den Dienst der wachsenden Finanzmärkte gestellt – im Sinne des neoliberalen „Washington Consensus", der von dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der US-Regierung Anfang der neunziger Jahre verkündet wurde. Die Europäische Kommission, die sich einer Politik der Marktöffnung durch Beschäftigungsförderung und Wettbewerbssteuerung verschrieb, nahm den Ball auf, etwa mit dem „Grünbuch" der Kommission 1997 zur Stärkung der privaten Altersvorsorge in Europa.

In der Bundesrepublik war die Resonanz auf diese Konzepte durchschlagend. Im Zusammenspiel von Regierungsparteien, Finanzbranche und Medienöffentlichkeit näherte sich der politische Handlungswille zur Reform der Alterssicherung dem an, was Margret Thatcher mit „There is no Alternative" bezeichnete: Es war die Stunde des Systemwechsels. Die Umsetzung erfolgte durch die Riester-Reform 2001, die einem dauerhaft niedrigen Beitragssatz den Vorrang vor der Sicherung eines angemessenen Leistungsniveaus gab. Der gesetzliche Beitragssatz soll demnach bis 2020 nicht über 20 Prozent und bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen. Zu den Folgen dieser Festlegung zählten die Absenkung des Rentenniveaus und die forcierte Ausdehnung der privaten Altersvorsorge.

Die Riester-Reform, das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 und die 2007 beschlossene „Rente mit 67" vollzogen eine Kostenverlagerung zu Lasten privater Haushalte und von Rentenempfängern – mit hohem Armutsrisiko für Geringverdiener, Arbeitslose, kinderreiche Familien, Alleinerziehende und sogenannte Solo-Selbstständige. Im Ergebnis hat sich damit die Alterssicherungspolitik von den beiden Kernelementen der 1957 eingeführten dynamischen Rente verabschiedet. Aufgegeben wurde das Ziel der Lebensstandardsicherung ebenso wie das Prinzip der gleichgewichtigen Entwicklung von Löhnen und Renten. In Hinsicht auf eine politikgeschichtliche Periodisierung können daher die Jahre vom Gesundheitsstrukturgesetz 1992 bis zur Riester-Reform 2001 als Epochenschwelle in eine neue sozialstaatliche Wirklichkeit verstanden werden. Deren sozialgeschichtliche Auswirkungen werden sich aufgrund der langfristig angelegten Vorsorgesysteme und der spezifischen Trägheit von Handlungsmustern, Wertesystemen und Milieus erst in späteren Jahren vermessen lassen.

Festzuhalten bleibt, dass der neue Public-Private Mix zentrale Zonen des Sozialstaates einem marktförmigen Geschäftsmodell unterworfen hat. In der Gesundheitsversorgung verursacht die ökonomistische Ausrichtung nicht nur der privatwirtschaftlich verfassten Leistungserbringer wie der privaten Krankenhausgesellschaften, sondern auch der Krankenhäuser der öffentlichen Hand, der kassenärztlichen Behandlung und der Krankenkassen selbst eine ständige Dynamik und versorgungspolitische Fehlsteuerungen. Mit der Notwendigkeit ihrer „Re-Regulierung" kommt den staatlichen Instanzen zugleich eine neue Steuerungsaufgabe zu. Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Qualitätsmanagement, Berichtspflichten und Zufallskontrollen sind Teil dieser in Gang gesetzten Bürokratisierungsspirale (Hans-Ulrich Deppe). Als entscheidende Resultate der Profit- und Wettbewerbsorientierung weist das Gesundheitssystem eine zunehmende Verschlechterung der Versorgungsqualität

auf, Belastungssteigerungen für die Angehörigen der Gesundheitsberufe und einen schleichenden Vertrauensverlust in der Arzt-Patienten-Beziehung.[62]

Eng verwoben mit der marktförmigen Zurichtung der Sozialsysteme ist das Leitbild der „Aktivierung".[63] Aufgekommen in der Arbeitsmarktpolitik, besagt die „Aktivierung" die Steigerung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und die Ausdehnung des Marktsektors. Fürsorgliche wie familiale Erziehungs-, Pflege- und Haushaltsarbeit werden nach den Vorgaben der „Aktivierung" zu Erwerbsarbeit umgestaltet, die dadurch freigesetzten Arbeitskraftressourcen gerade von Frauen wiederum dem Markt zugeführt. Arbeitsmärkte wurden flexibilisiert, Arbeitskräfte mobilisiert und Beschäftigungsverhältnisse prekarisiert.[64]

Im Frühjahr 2003 verkündete Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung zum Programm der Agenda 2010: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen."[65] Was Schröder mit den neuen Arbeitsmarktgesetzen Hartz I bis IV installierte, war gewissermaßen eine sozialdemokratische Antwort auf die Hegemonie des marktliberalen Deutungsmusters, angelehnt an die britischen New Labour Konzepte. Nach den langen Jahren der Ära Kohl politisch und intellektuell erschöpft, trat die SPD für eine Ergänzung des liberalen Steuerungsprinzips um ein „laborales" Prinzip ein, das in der Tradition der Arbeitsgesellschaft auf die Beschäftigungsförderung mit den Mitteln des „Förderns und des Forderns", der Ermöglichung und der Erzwingung individueller Marktbeteiligung hantierte.

Dass dem Fordern der Vorrang vor dem Fördern eingeräumt wurde, machte das 2005 in Kraft getretene Hartz-IV-Gesetz deutlich. Kein Umbruch in der jüngeren Sozialstaatsgeschichte war einschneidender als die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende.[66] Vor allem die in Paragraph 31 SGB II eingeführten Sanktionsnormen – mit den Instrumenten der Absenkung und des Wegfalls von Leistungen – verändern die Rechtsposition des Bürgers gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Der individuelle Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistungen wird überformt

62 Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas, Gesundheitspolitik, Bern 2006, S. 280 ff; Deppe, Hans Ulrich, Zur sozialen Anatomie des Gesundheitswesens. Neoliberalismus und Gesundheitspolitik in Deutschland, Frankfurt 2005.

63 Stephan Lessenich, „Aktivierender" Sozialstaat: eine politisch-soziologische Zwischenbilanz, in: Reinhard Bispinck u.a., Sozialpolitik und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Bäcker, Wiesbaden 2012, S. 41-53; Bäcker, Gerhard u.a., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 1, Wiesbaden 2008, S. 77 ff.

64 Siehe hierzu den Aufsatz von Marcel Erlinghagen in diesem Buch. Zur Frage, wie sich die kapitalistische Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik neu formierte, jetzt: Streeck, Wolfgang, Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy, New York 2009.

65 Regierungserklärung vom 14.3.2003, zitiert nach: Hegelich, Simon, Agenda 2010: Strategien, Entscheidungen, Konsequenzen, Wiesbaden 2011, S. 107.

66 Siehe hierzu den Beitrag von Irene Becker in diesem Buch; ferner: Adamy, Wilhelm, Hartz IV – Achillesferse der Arbeits- und Sozialhilfepolitik, in: Reinhard Bispinck u.a., Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden 2012, 257-292.

von der Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme, anknüpfend an die bis in die fünfziger Jahre reichende Arbeitshaustradition der Fürsorge. Zentraler Freiheits- und Teilhaberechte beraubt, erfährt der von Sanktionen betroffene Hartz-IV-Empfänger einen Statuswechsel vom Staatsbürger zum Untertan, um einen Begriff aus obrigkeitsstaatlichen Verhältnissen aufzugreifen – nun aber gewendet zum „Arbeitsmarkt-Untertan". Hinter dem „Aktivierungs"-Konzept verbirgt sich, wie Stephan Lessenich hervorhebt, „die Umkehrung der Verantwortungs- und Verpflichtungs-, ja ‚Schuldverhältnisse' zwischen Individuum und Gesellschaft. Nicht mehr die Allgemeinheit fühlt sich für das Wohl des Einzelnen verantwortlich, sondern dieser schuldet jener eigene Aktivitäten in sozialer Verantwortung."[67]

Wie die Demonstrationen gegen das Hartz-IV-Gesetz verwies die nachfolgende Klagewelle vor den seitdem zuständigen Sozialgerichten auf eine strukturelle Störung des sozialen Friedens. Inwiefern die Sozialgerichtsbarkeit – und mit ihr das Bundesverfassungsgericht durch das Urteil zum Hartz-IV Regelsatz 2010 – zur Befriedung, Disziplinierung oder Neujustierung beigetragen haben, ist eine Frage, deren Beantwortung der künftigen Forschung vorbehalten bleibt. Die bisherige Diskussion zeigt jedoch, dass die Gerichtsbarkeit hier eine wichtige Korrektivfunktion gegenüber einer überforderten, paternalistisch wie repressiv auftretenden Verwaltung übernommen hat.[68] Vergleichbaren Umbrüchen sah sich auch die Arbeitsgerichtsbarkeit unterworfen, die angesichts der Deregulierung der Arbeitsbeziehungen eine zunehmende Gestaltungsaufgabe übernimmt.[69]

Abschließend soll eine vorsichtige Prognose gewagt werden, auch wenn dies nicht das Geschäft des Historikers ist. Die Erwartungshaltungen in der Bevölkerung orientieren sich, dies vermitteln demoskopische Erhebungen, weiterhin an der Erfolgsgeschichte des überkommenen „gezähmten" Kapitalismus und der sozialstaatlich garantierten Teilhaberechte. Maßgeblich für die Zukunft der Sozialpolitik bleiben ohne Zweifel die Mittelschichten, deren Soziallagen und Verhaltensmuster sich in den vergangenen zwanzig Jahren zwar signifikant verändert haben, einschließlich wachsender Entsolidarisierungstendenzen. Gleichwohl werden die verabschiedeten Leistungsabsenkungen, sobald sie auch die Mittelschichten erfassen, voraussichtlich zu einer erheblichen Irritation tradierter Normen von Sicherheit und Gerechtigkeit führen – und zu demokratischen Gegenbewegungen.[70] Sozialpolitik, so steht zu erwarten, wird weiterhin das bleiben, was es in den vergangenen zwanzig Jahren bereits war – das meistumstrittene Politikfeld in Deutschland.

67 Lessenich, Stephan, Der neosoziale Umbau des Sozialstaats, in: Die Zeit, 17.08.2008, URL: http://www.zeit.de/2008/34/Oped-Sozialreformen.html.

68 Zur Diskussion in der Sozialgerichtsbarkeit siehe die Dokumentation der Podiumsdiskussion in diesem Band; ferner Spellbrink, Wolfgang, Das SGB II in der Praxis der Sozialgerichte – Bilanz und Perspektiven, Stuttgart 2010.

69 Siehe hierzu den Beitrag von Berthold Vogel und die Podiumsdiskussion in diesem Buch.

70 Zur Soziologie der Mittelschichten unter den Konditionen veränderter Sozialstaatlichkeit: Vogel, Berthold, Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen, Hamburg 2009.