Der Sozialstaat, ein Langzeitprojekt Wie Bismarck sich nicht durchsetzen konnte und doch Bleibendes schuf

Jürgen Kocka

Summary: The German welfare state emerged at the end of the 19th century following a series of conflicts and concessions. The ways in which the WZB is tied to this sociopolitical innovation are twofold: The older part of its building used to serve as the headquarters to Bismarck's Reichsversicherungsamt. Concurrently, its research investigates how the political, legal, and social decisions made at the time continue to shape our society today.

Kurz gefasst: Aus Konflikten und Kompromissen entstand Ende des 19. Jahrhunderts das System des deutschen Sozialstaats. Das WZB ist dieser sozialpolitischen Innovation in doppelter Weise eng verbunden. Der Altbau seines Bürogebäudes ist der modernisierte ehemalige Sitz des Reichsversicherungsamtes, das die Bismarck'schen Sozialversicherungen verwaltete. Und wie die damaligen politischen, rechtlichen und sozialen Weichenstellungen in der heutigen Gesellschaft weiterwirken, ist Gegenstand auch aktueller Forschung.

Das WZB ist mit der Geschichte des deutschen Sozialstaats nicht nur über seine Forschungen verbunden, sondern auch durch seinen Standort. Denn der ehrwürdige Altbau am Landwehrkanal, den der britische Architekt James Stirling sorgfältig restauriert und durch postmodern-historisierende Anbauten kunstvoll ergänzt hat, beherbergt zwar seit 1988/89 die wichtigsten Funktionsräume des WZB, denen er mit seiner wilhelminischen Formensprache eine Aura gepflegter Pracht und Repräsentativität verleiht, die in wissenschaftlichen Zweckbauten der Gegenwart eher selten zu finden ist. Aber in diesem Gebäude residierte von 1894 bis 1945 das Reichsversicherungsamt, das zum Zweck der Steuerung der in den 1880er-Jahren begründeten staatlichen Sozialversicherungen (Krankenversicherung 1883, Unfallversicherung 1884, Invaliditäts- und Altersversicherung 1889) eingerichtet worden war und dessen Kompetenzen mit der Entstehung weiterer Versicherungen – so etwa der Arbeitslosenversicherung von 1927 – schrittweise ausgedehnt wurden.

Das Reichsversicherungsamt war auf dem Gebiet der Sozialversicherungen oberste Aufsichts- und oberste Spruchbehörde zugleich. Es nahm exekutive wie judikative und teilweise auch legislative Aufgaben wahr, die sich institutionell erst nach 1945 ausdifferenziert hatten. Es war der wichtigste Ort für die Ausbildung der Beamten, die den entstehenden deutschen Sozialstaat verwalteten und gestalteten. Die Präsidenten des Reichsversicherungsamtes, dem Reichsamt des Innern und später dem Reichsarbeitsministerium unterstehende Verwaltungsjuristen, besaßen großen Einfluss auf die operative Ausgestaltung der Sozialpolitik. Man kann festhalten, dass sich das institutionelle Zentrum des entstehenden deutschen Sozialstaats seit 1894 am Berliner Landwehrkanal befand, im Baukomplex Königin-Augusta-Straße 25-27 (seit 1933 Tirpitzufer 50-54, seit 1947 Reichpietschufer 50-54, benannt nach dem Matrosen Max Reichpietsch, der 1917 zu den Anführern einer Antikriegsbewegung in der Kaiserlichen Marine gehörte und deshalb hingerichtet wurde). Was von hieraus gestaltet wurde, ist heute ein interessanter Gegenstand sozialhistorisch-sozialwissenschaftlicher Forschungen. Wer die gegenwärtige Struktur des deutschen Sozialstaats begreifen will, muss seine Entstehungsgeschichte im Kaiserreich kennen. Allerdings gehört es zur Ironie der Geschichte, dass entscheidende Züge der „Bismarck'schen" Sozialversicherungen, die dieses Modell so zukunftsträchtig machten, ziemlich ungeplant zustande kamen, ja zu einem erheblichen Teil aus dem Scheitern Bismarcks resultierten.

An den Sozialversicherungen der 1880er-Jahre war vieles historisch neu. Sie gewährten einen nicht von Bedürftigkeitsprüfungen abhängigen Rechtsanspruch auf Unterstützung bei Unfall, Krankheit, Invalidität und Alter. Sie waren für alle verpflichtend, unter gesamtstaatlicher Regie. Anders als herkömmliche Kassen zielten sie nicht auf Angehörige eines Berufs, eines Unternehmens oder einer Korporation, sondern auf die als Klasse verstandene gewerbliche Arbeiterschaft. Sie umfassten die abhängigen Arbeiter, nicht die Armen – beide Kategorien waren schon damals nicht deckungsgleich. Die Sozialversicherungen waren also keine Fortsetzung der herkömmlichen Armenfürsorge oder der traditionellen genossenschaftlichen Risikovorsorge einzelner Gruppen, sondern eine moderne staatliche Strategie zum Umgang mit Problemen des Industriezeitalters.

Reichskanzler Otto von Bismarck war der politische Initiator dieser epochemachenden Innovation. Er und seine Unterstützer in Politik, Bürokratie, Wissenschaft und Öffentlichkeit sahen darin vor allem ein probates Mittel zur Verwirklichung der inneren Einheit des Reichs, das nur wenig früher gegründet worden war und noch kaum in der breiten Bevölkerung, schon gar nicht „in den Köpfen und Herzen seiner weniger bemittelten, arbeitenden Bevölkerung" verankert war. So stand es in der Begründung der Gesetzesvorlage von 1881. Sie wollten überdies die damals rasch wachsende, als bedrohliche Gefahr wahrgenommene sozialistische Arbeiterbewegung nicht nur durch Verbote und Unterdrückung bekämpfen, sondern ihr auch durch die „positive Förderung des Wohles der Arbeiter" den Wind aus den Segeln nehmen. Die Idee einer staatlichen Sozialversicherung passte schließlich zum christlich-moralischen, ständisch-patriarchalischen, preußisch-monarchischen Ethos Bismarcks und seines Kreises wie auch zum bürgerlich-sozialreformerischen Engagement, wie es sich beispielsweise im einflussreichen „Verein für Socialpolitik" manifestierte. Aber es dauerte fast ein Jahrzehnt, bis die Gesetzgebung stand. Die Widerstände waren erheblich, sie machten sich in der parlamentarischen Auseinandersetzung geltend. In mindestens drei Punkten unterschied sich das Resultat des Gesetzgebungsprozesses so stark von den ursprünglichen Absichten Bismarcks, dass dieser am Ende das Interesse daran verlor und diesen Teil seines politischen Werks in seinen ausführlichen Lebenserinnerungen nicht einmal mehr erwähnte.

Jürgen Kocka ist Permanent Fellow am Internationalen Geisteswissenschaftlichen Kolleg „Arbeit und Lebenslauf in globalgeschichtlicher Perspektive" an der Humboldt-Universität zu Berlin. Von 2001 bis 2007 war er Präsident des WZB. *[Foto: David Ausserhofer]*

juergen.kocka@wzb.eu

Bismarck hatte eine Versicherung aus Steuermitteln gewünscht, die möglichst viele zu loyalen Staatsrentnern machen würde. Doch dazu fehlte seiner Regierung das Geld. Das Misstrauen gegen zu viel zentralstaatliche Macht war bei den Parteien und den Einzelstaaten überdies weit verbreitet. Die Finanzierung wurde schließlich sehr viel mehr aus Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, sehr viel weniger aus Steuermitteln aufgebracht – anders als beispielsweise später in Großbritannien. Intermediäre Institutionen spielten eine zentrale Rolle: Vor allem ist auf die selbstorganisierten Berufsgenossenschaften in der Unfallversicherung, auf den Einfluss der berufsspezifischen, regionalen oder lokalen Ersatz- und Hilfskassen in der Krankenversicherung sowie auf die starken Elemente von Selbstverwaltung in der Invaliden- und Altersversicherung hinzuweisen. Der entstehende Sozialstaat war nicht etatistisch, sondern – im staatlich abgesteckten Rahmen – für zivilgesellschaftliche Beiträge und Einflüsse offen.

Die Beiträge und Leistungen der Rentenversicherung wurden – unterhalb einer bestimmten Bemessungsobergrenze – nach der Höhe des im Erwerbsleben erzielten Verdienstes gestaffelt. Dagegen hatte der ursprüngliche Bismarck'sche Entwurf zum Prinzip der gleichen Grundsicherung für alle tendiert. Wohl aufgrund einer Intervention der Nationalliberalen wurde dies im Reichstag verändert. Die Sozialdemokraten stimmten ausdrücklich zu, wohl mit Rücksicht auf die zahlreichen besserverdienenden Facharbeiter unter ihren Mitgliedern. Die langfristige Bedeutung dieser Weichenstellung war immens. Sie erleichterte die spätere Einbeziehung einkommensstärkerer Kategorien in das Versicherungssystem, so der Angestellten schon 1911/1912. Sie sorgte dafür, dass die im Erwerbsleben entstandene Ungleichheit in die Zeit nach dem Erwerbsleben verlängert wurde. Damit entsprach sie Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und trug zur weiteren Aufwertung der Erwerbsarbeit in der Arbeitsgesellschaft bei. Sie führte allerdings auch frühzeitig vor, dass der Sozialstaat nicht notwendig zur Minderung sozialer Ungleichheit beiträgt, teilweise im Gegenteil, übrigens auch was die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern angeht. Das im Kaiserreich etablierte System war auf den meist männlichen Haushaltsvorstand fixiert.

Auch sein Ziel, der oppositionellen Arbeiterbewegung das Wasser abzugraben, erreichte Bismarck nicht. Während die Sozialversicherung Gestalt annahm, wurden die Gewerkschaften zur millionenstarken Massenbewegung und die Sozialdemokraten, mit 35 Prozent der Stimmen bei der letzten Reichstagswahl vor dem Ersten Weltkrieg, zur stärksten Partei. Zugleich aber beförderten die Sozialversicherungen die Integration der Arbeiter in Gesellschaft und Staat: durch – anfangs allerdings äußerst spärliche – materielle Leistungen, durch Gewährung von Hilfe im Notfall ohne Demütigung, durch prinzipielle Anerkennung

und Solidarität. Die Sozialversicherungen wurden von vielen akzeptiert, geschätzt und dem neuen Nationalstaat auf Reichsebene zugerechnet, der dadurch an Legitimität gewann. Beim Kriegsausbruch 1914 zeigte sich, wie tief er bereits in der breiten Bevölkerung verankert war. Dieser Integrationserfolg dürfte gerade deshalb eingetreten sein, weil Bismarcks Absicht, mithilfe der Sozialversicherungen die sozialdemokratische Arbeiterbewegung obsolet zu machen, scheiterte. Für das kollektive Bewusstsein der Deutschen, für ihre nationale Identität, spielte der Sozialstaat, spielten – und spielen – Werte wie Sicherheit, Solidarität und Wohlfahrt eine herausragende Rolle.

Tiefgreifende Wandlungen bestimmen die deutsche Geschichte der letzten hundert Jahre, auch in der Sozialpolitik. Der Erste Weltkrieg, die Revolution von 1918/19 und die Weimarer Republik bewirkten einen rasanten Ausbau des deutschen Sozialstaats, auch in Handlungsbereichen außerhalb der Sozialversicherungen: im Arbeits- und Sozialrecht, bei Arbeitsmarktregulierung und Tarifwesen, in Bezug auf Wohnen, Gesundheit, Bildung. Anders als vor 1914 und anders als nach 1945 wurde der Sozialstaat zu einem politisch linken Projekt und in der klassengespaltenen Republik zum Objekt heißer politischer Kontroversen, schließlich in Verbindung mit der Systemfrage – Weimarer Demokratie, ja oder nein. Spätestens in der Weltwirtschaftskrise wurde bedrückend klar, dass der schönste Sozialstaat nichts nützt, wenn er die ihn ermöglichenden ökonomischen und gesellschaftlichen Ressourcen überfordert. Die späte DDR sollte eine ähnliche Erfahrung machen, ihr Kollaps war durch die zunehmende Diskrepanz zwischen großzügigen sozialpolitischen Leistungen und sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit mitverursacht. Es ist unübersehbar, dass auch der Sozialstaat von Voraussetzungen abhängt, die er selbst nur zum kleinen Teil schafft.

Die deutschen Diktaturen, Nationalsozialismus und DDR in sehr verschiedener Weise, zerstörten die demokratischen und freiheitsförderlichen Elemente des Sozialstaats, so die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und die Tarifautonomie der Sozialpartner. Sie entwickelten ihn in ihrem Sinn weiter und nutzten die Sozialpolitik mit Nachdruck und vorübergehendem Erfolg für ihre ansonsten defizitäre Selbstlegitimation. Sie haben vorgeführt, dass zentrale Bestandteile von Sozialstaatlichkeit auch unter den Bedingungen autoritärer oder diktatorischer Politik verwirklicht und in den Dienst von inhumanen Zielen gestellt werden können.

Dagegen gingen in der Bundesrepublik wie in anderen westlichen Ländern Sozialstaat und parlamentarische Demokratie eine enge Allianz ein. Hier wurde der Sozialstaat auf der Basis raschen Wirtschaftswachstums und unter dem Einfluss der Systemkonkurrenz zwischen Ost und West zu einem umfassenden Existenzsicherungssystem ausgebaut. Der Sozialstaat hat erheblich zur Verbesserung der Wohlfahrt der breiten Bevölkerung, zur Zivilisierung des Kapitalismus wie zum Zusammenhalt der Gesellschaft beigetragen. Er hat das Vertrauen der Bevölkerung in das politische System und damit die Legitimität der Bundesrepublik entscheidend gestärkt. Er war ein wichtiger Grund für ihre der DDR überlegene Attraktivität und gehört zu den wichtigsten Faktoren, die die Wiedervereinigung ermöglicht haben.

Seit den späten 1970er-Jahren ist der Sozialstaat in zunehmende Kritik aus unterschiedlichen Richtungen geraten. Mit Hinweis auf demografische, ökonomische und sozialstrukturelle Umwälzungen des Jahrhunderts wurden zentrale Elemente des deutschen Sozialstaats als antiquiert angegriffen. Unter dem Eindruck nachlassenden Wirtschaftswachstums und beeinflusst von staatskritischen, marktradikalen neoliberalen Präferenzen in Wirtschaftswissenschaften und Öffentlichkeit erschien nun manchen der Ausbau des Sozialstaats als überzogen, als Last und als Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit in einer zunehmend global verflochtenen Wirtschaft. Als darauf vor und nach 2000 mit Reformen reagiert wurde, zu denen die Begrenzung sozialpolitischer Leistungen, stärkere Ausrichtung auf Effizienz sowie der Einbau privater und die Stärkung zivilgesellschaftliche Elemente gehörten, gewann jene Kritik an Vehemenz, die einen neoliberalen Rückbau des Sozialstaats und die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit beklagte.

Diese Debatte ist hier nicht zu führen. Doch sei darauf hingewiesen, dass die Steigerung der Ausgaben für den Sozialstaat (für soziale Sicherung, Gesundheit, Wohnen, Bildung) einen säkularen Prozess darstellt, der in Deutschland auch in den angeblich neoliberal geprägten Jahrzehnten weder rückläufig wurde noch zum Stillstand kam. Nach einer Zusammenstellung des Sozialhistorikers Hartmut Kaelble stieg der Anteil des Bruttosozialprodukts, der für solche Zwecke verwendet wurde, von 25 Prozent 1970 auf 27 Prozent 1990 und auf 33 Prozent 2010; 1950 hatte er 19, 1930 12 und vor dem Ersten Weltkrieg nur 4 Prozent betragen. Blickt man genauer auf die Jahrzehnte seit 1990, finden sich mehr Belege für den weiteren Ausbau und die Stärke des Sozialstaats als für seinen Rückbau und seine Schwäche – von der Pflegeversicherung 1995 über den Aufbau Ost und den Umgang mit Arbeitslosigkeit beziehungsweise Kurzarbeit in der Welt-Finanzkrise 2008/09 bis in die gegenwärtige Corona-Krise, in der sich der hiesige Sozialstaat, gemessen an internationalen Vergleichsfällen, bisher gut bewährt und an Gewicht weiter gewinnen dürfte. Man sollte die Möglichkeiten des Sozialstaats nicht überschätzen. Zum Beispiel gelingt es mit seinen Mitteln bisher nicht, die Zunahme von Vermögens- und Einkommensungleichheit zu verhindern. Er trägt sogar zu neuen Formen der Ungleichheit bei. Ob er der gegenwärtigen Pandemie Herr werden kann, ist zumindest unsicher. Seine Reichweite bleibt nationalstaatlich begrenzt, während viele unserer Probleme – wie die Umwelt- und Klimakrise – mittlerweile nach transnationalen Lösungen rufen. Doch der ihn angeblich zerstörende „Neoliberalismus" scheint eher ein Ideal der ökonomischen Theoriebildung und ein Feindbild simplifizierender Kritik als ein Bestandteil der sozialpolitischen Realität gewesen zu sein. Der tatsächliche Bedarf an sozialstaatlichen Regelungen stieg und steigt angesichts der inneren Instabilität des Kapitalismus, der Auswüchse digitalisierter Kommunikation und der Schwächung traditioneller Ordnungsfaktoren in Gesellschaft und Politik. Auf den Sozialstaat ist immer weniger zu verzichten, seine Bedeutung nimmt zu.

Wenn man bedenkt, welch tiefgreifende Wandlungen die deutsche Gesellschaft seit dem Ersten Weltkrieg geradezu umgepflügt haben, und wenn man sich vor Augen führt, wie viel Änderung auch in der Sozialpolitik stattgefunden hat, dann ist erstaunlich, dass die Grundzüge des im Kaiserreich aus politischen Konflikten und Kompromissen hervorgegangenen Sozialstaatssystems – die gegliederte Sozialversicherung, ihr verpflichtender Charakter unter staatlicher Regie, aber mit vielen zivilgesellschaftlichen Elementen, Finanzierung primär durch Beiträge, wenn auch mit zunehmendem Anteil aus Steuermitteln, gestaffelte Beiträge und Leistungen statt eines Grundeinkommens auf niedrigem Niveau, ungebrochene Dynamik – auch heute noch gelten und wirken: ein Beispiel für ausgeprägte Pfadabhängigkeit. Historiker bemühen sich meistens, Wandel zu beschreiben und zu erklären. Vielleicht sollten sie in diesem Fall eher erklären, warum sich diese Struktur nicht stärker verändert hat.

Literatur

Conrad, Christoph: „Was macht eigentlich der Wohlfahrtsstaat?" In: Geschichte und Gesellschaft, 2013, Jg. 39, H. 4, S. 555–592.

Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS–Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg 1998.

Kaelble, Hartmut: Geschichte des Wohlfahrts–staats in Europa von den 1880er Jahren bis 2010. Kurseinheit 1–3. Fernuniversität Hagen, Fakultät für Kultur– und Sozialwissenschaften 2015.

Kaufmann, Franz–Xaver: Varianten des Wohl–fahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im inter–nationalen Vergleich: Frankfurt/Main: edition suhrkamp 2003.

Kocka, Jürgen: „Bismarck und die Entstehung des deutschen Sozialstaats". In: Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte, 2016, Band 43, S. 397–408.

Kott, Sandrine: „Der Sozialstaat". In: Étienne François/Hagen Schulze (Hg.): Deutsche Erinne–rungsorte II. München: C.H.Beck 2001, S. 485–501.

Ritter, Gerhard A.: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. 2. Auflage. München: De Gruyter 1991.

Schmidt, Manfred G.: Der deutsche Sozialstaat. Geschichte und Gegenwart. München: C.H.Beck Wissen 2012.