

**Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden: Nomos 2001, ISBN 3-7890-7314-8, geb., 1227 S., 81 €**

Seit 1994 wurde daran gearbeitet; im Herbst 2001 erschienen die ersten drei Bände, die schon rund 3000 Seiten umfassen – und das ganze Werk, das einen Umfang von 16.000 bis 20.000 Seiten haben wird, soll noch in 2003 abgeschlossen werden, so verspricht es zumindest der Verlagsprospekt. Die Rede ist von einem der ambitioniertesten Forschungs- und Editionsprojekte der Gegenwart: die vom – damals noch unter diesem Namen firmierenden – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesarchiv in Koblenz herausgegebene, auf 21 Bände angelegte ‚Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945‘. Sie steht unter der wissenschaftlichen Verantwortung eines hochkarätigen Beirats, dem neben Vertretern der Herausgeber der Soziologe Franz-Xaver Kaufmann, der Jurist Hans Friedrich Zacher und die Historiker Hans Günter Hockerts, Gerhard A. Ritter und (zeitweilig) Jürgen Kocka angehören. Geplant sind nach einem opulenten Einführungsband jeweils zehn Doppelbände, die sich den sozialpolitischen Entwicklungen in der Zeit der Besatzungszonen (Bd. 2), in der Bundesrepublik (Bde. 3–7), in der Deutschen Demokratischen Republik (Bde. 8–10) und schließlich in der wiedervereinigten Bundesrepublik von 1989–1994 (Bd. 11) widmen werden. Jeder Doppelband besteht aus einem Darstellungs- und einem Quellenband. Für die Quellenbände versprechen die Herausgeber, insbesondere für die jüngere Zeit, zahlreiche Erstveröffentlichungen, bei denen „auch Aktenbestände der gesellschaftlichen Organisationen – Parteien und Verbände – in der Bundesrepublik Deutschland sowie private Nachlässe führender Sozialpolitiker umfassend herangezogen“ (S. XIV) werden. Insgesamt erhebt das Gesamtwerk den Anspruch, „die Vorzüge eines Nachschlagewerks bzw. einer enzyklopädischen Darstellung mit denen spezieller, auf eindringlicher Forschung beruhender Spezialstudien zu verbinden“ (ebd.). Man darf also gespannt sein. Der hier anzuzeigende erste Band ist ein Handbuch der ‚Grundlagen der Sozialpolitik‘ im besten Sinne des

Wortes. Er repräsentiert umfassend den aktuellen Forschungsstand der sozialpolitisch relevanten Entwicklungen in der Geschichtswissenschaft, dem Recht, der Soziologie und der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung – und er greift zeitlich und räumlich weit über das Thema ‚Deutschland seit 1945‘ hinaus.

Eingerahmt wird dieser in jeder Hinsicht gewichtige Band von zwei Beiträgen aus der Feder des Bielefelder Emeritus Franz-Xaver Kaufmann, des ‚Nestors‘ der soziologischen Sozialpolitikforschung in Deutschland. Kaufmann beginnt mit einer begriffsgeschichtlichen Rekonstruktion des seit Mitte des 19. Jahrhunderts allmählich entstehenden Begriffs der ‚Social-Politik‘ und der Konjunkturen, Wandlungen und Verschiebungen seiner Bedeutung im politischen Sprachgebrauch bis in die Gegenwart (S. 3–101). Kaufmann verweist darauf, dass der ursprünglich aus Frankreich importierte Begriff der ‚Social-Politik‘ in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vor allem von der sozialkatholischen Bewegung ins Spiel gebracht worden sei. Denn auch wenn schon 1873 der von Manchesterliberalen gerne als ‚kathedersozialistisch‘ verspottete wirtschaftswissenschaftliche ‚Verein für Social-Politik‘ diesen Begriff im Namen führte, so sei er auf der Ebene wissenschaftlicher Lexika und Handbücher erstmals im katholischen Schrifttum aufgetreten: in ‚Herders Conversations-Lexikon‘ von 1879 und in einem längeren Artikel in der Erstauflage des ‚Staatslexikons‘ der Görres-Gesellschaft von 1897. Endgültig durchzusetzen vermochte sich dieser Begriff Kaufmann zufolge allerdings erst nach dem 2. Weltkrieg, als er mit dem nun überall erfolgenden rasanten Ausbau sozialstaatlicher Sicherungs- und Versorgungssysteme auch irreversibel im internationalen politischen Sprachgebrauch und in der politischen Alltagspraxis ankommen sollte.

Neben dieser begriffsgeschichtlichen Einleitung hat Kaufmann auch den abschließenden ‚internationalen Vergleich‘ des deutschen Sozialstaates mit anderen maßgeblichen nationalen Wohlfahrtsarrangements verfasst (S. 799–989). Er präsentiert hier zunächst eine kontrastierende Gegenüberstellung der Wohlfahrts Traditionen und -modelle des weitgehend staatsfrei angelegten us-amerikanischen ‚welfare capitalism‘ und des ‚real existierenden Sozialismus‘ der Sowjetunion. Davon hebt er dann die westeuropäischen Modelle der Sozialstaatlichkeit ab, die an einer „Kombination von marktwirtschaftlich kontrollierter Unternehmerverantwortung und von staatlich gewährleisteten wirtschaftlichen und sozialen Rechten festhalten“ (S. 828). Im Rahmen dieser europäischen Modelle stellt er das Selbstverständnis, die Entwicklung und die z.T. drastischen Veränderungen in den Wohlfahrtsstaatsmodellen Großbritanniens, Schwedens, Frankreichs und Deutschlands vor. Da dieser Abschnitt vor allem an den langfristigen Entwicklungslinien interessiert ist, werden die aktuellen sozialpolitischen Auf- und Umbrüche in den gegenwärtig viel diskutierten ‚Innovationsländern‘ Dänemark

und Niederlande allerdings nicht berücksichtigt, wie Kaufmann selbst bedauernd einräumt.

Neben den beiden rahmenden Kaufmann-Texten enthält das Handbuch einen breit angelegten Text des Münchener Rechtshistorikers Michael Stolleis zu den ‚historischen Grundlagen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1945‘ (S. 199–332), einen umfassenden Beitrag des Heidelberger Politikwissenschaftlers Manfred G. Schmidt zu Grundlagen und Selbstverständnis der Sozialpolitik der DDR (S. 685–798) und – als das eigentliche Herzstück des Ganzen – eine umfangreiche, 350 Seiten umfassende Darstellung zu den ‚Grundlagen der Sozialpolitik der Bundesrepublik‘ aus der Feder des renommierten Altmeisters der staatsrechtlichen Sozialpolitik, des Münchener Juristen Hans Friedrich Zacher (S. 333–684). Ergänzt werden diese fünf großen Abhandlungen, die auch jeweils als eigenständige Monografien hätten erscheinen können, durch eine knappe Erläuterung der Periodisierung des Gesamtwerks durch Hans Günter Hockerts (S. 183–198), einen ‚verwaltungsgeschichtlichen Überblick‘ über die administrativen Träger und Akteure der deutschen Sozialpolitik in West und Ost seit 1945 (Friedrich P. Kahlenberg, Dierk Hoffmann; S. 103–182) sowie eine etwas erratisch wirkende, weil zum einen nur die BRD berücksichtigende und zum anderen doch reichlich hagiografisch anmutende Auflistung der Amtszeiten der ‚Bundesminister und Staatssekretäre sowie Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit‘ (S. 1157–1161).

Michael Stolleis macht in seinem historischen Rückblick deutlich, dass die sozialen Sicherungssysteme der westlichen Industriegesellschaften, die in den 60er und 70er Jahren den Höhepunkt ihres Auf- und Ausbaus erreichten, eine „singuläre historische Position“ einnehmen: Sie bilden für ihn heute ein in hohem Maße „unsystematisches System“, dem „unterschiedliche Prinzipien zugrunde liegen“ und dessen Kernmerkmale aus „ganz unterschiedlichen historischen Stufen stammen“ (S. 328). Dennoch oder vielleicht gerade deshalb habe es historisch so ungeheure Erfolge verbuchen können: „Nie zuvor gab es derartige institutionelle Apparate zur Umverteilung, nie zuvor wurde soviel umverteilt. Beispiellos ist die Dichte der im sozialen Sektor professionell arbeitenden Kräfte.“ (ebd.) Als Fazit ruft er gegen alle Tendenzen einer voreiligen Sozialstaatskritik in Erinnerung: „Die historische Erfahrung sagt, dass marktwirtschaftliche Systeme gut daran tun, einen relativ hohen Anteil des erwirtschafteten Reichtums umzuverteilen. Sie erhalten sich Kaufkraft, mildern innenpolitische Spannungen und dämpfen konjunkturelle Ausschläge.“ (S. 332)

Manfred G. Schmidt widmet der Sozialpolitik der DDR einen fairen und differenzierten Beitrag. Er verdeutlicht, wie sehr sich das politische Selbstverständnis der SED-Herrschaft als autoritär-paternalistische ‚Fürsorgediktatur‘ (Konrad Jarausch) aus Staatssicherheit und sozialer Sicherheit rekonstruieren lässt. Der sozialistische

„Wohlfahrts- und Arbeitsstaat“ der DDR sei letztlich zugrunde gegangen am „Missverhältnis zwischen überheißiger Sozialpolitik und nur mäßiger Wirtschaftskraft“ (S. 798), die wesentlich mit einer im Vergleich zur BRD kontinuierlich sinkenden Arbeitsproduktivität – von immerhin noch 50% im Jahr 1950 auf nur knapp ein Drittel 1990 – zusammenhänge. Mit einer extrem ungleich verteilten politischen Macht habe sich in der DDR eine sehr geringe soziale Ungleichheit verbunden, wobei die Sozialpolitik vor allem arbeits- und bevölkerungspolitisch motiviert gewesen sei. Neben dem Renommierprojekt des ‚Rechts auf Arbeit‘, d.h. der staatlich garantierten Vollbeschäftigung, und der Subventionierung von Wohnraum, Transport und Grundnahrungsmitteln gehörte hierzu vor allem die „besondere Unterstützung von Familien, vor allem Familien mit mehreren Kindern, und die relative Benachteiligung der Altersrentner, also eine der Sozialpolitik der Bundesrepublik entgegengesetzte Schiefelage“ (S. 785).

Mit der Sozialpolitik der Bundesrepublik beschäftigt sich dann Hans F. Zacher in einem materialreichen Beitrag, der über die Rekapitulation der komplizierten Entwicklungen des Sozialrechts – von den ersten Länderverfassungen über das Grundgesetz, die großen sozialpolitischen Reformwerke der 50er und 60er Jahre, das Bundessozialgesetzbuch von 1975 und den Einigungsvertrag von 1990 – weit hinausgreift. Für Zacher ist die Sozialpolitik der Bundesrepublik von ihren Anfängen an geprägt durch eine politisch-normative Grundformel, in der sich die Lebensverhältnisse der klassischen Industriegesellschaft des 19. Jahrhunderts widerspiegeln. Sie formuliert als Zielvorgabe aller sozialpolitischen Bemühungen, „dass jeder noch nicht alte und nicht durch Familienarbeit gebundene Erwachsene die Möglichkeit haben soll, aber auch die Verantwortung trägt, durch Arbeit sein Einkommen zu verdienen und damit seine Bedarfe und die Bedarfe derer zu decken, die mit ihm in einem Unterhaltsverband zusammenleben und von seinem Unterhalt abhängen“ (S. 347). Diese arbeitsgesellschaftlich angelegte, am traditionellen Familienmodell und der klassischen Normalerwerbsbiographie orientierte Grundformel mit ihren vier Zielmarken Arbeit, Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhalt bildet für Zacher bis heute gewissermaßen die normans des sozialpolitischen Grundkonsenses der Bundesrepublik. Fragen der Vermögensverteilung und der arbeitsfreien Einkommen, Fragen der Geschlechtergerechtigkeit, aber auch die neueren Ansätze einer nicht an Erwerbsarbeit, sondern am Bürgerstatus angelehnten sozialen Grundsicherung liegen dagegen gleichsam im Schatten des Lichtkegels dieser durch und durch auf Teilhabe an Erwerbsarbeit und abhängiger Beschäftigung fixierten ‚Grundformel‘. Während in den 40er und 50er Jahren, etwa beim Lastenausgleich, ganz selbstverständlich auch die Fragen einer Umverteilung von Vermögen „zum ursprünglichen Vorrat sozialen Denkens“ (S. 658) gehört hätten, sei bei der Bewältigung der deut-

schen Einheit in den 1990er Jahren „die Ausklammerung des Vermögens aus der sozialen Frage“ (S. 659) längst zu einer stillschweigenden Selbstverständlichkeit für eine Sozialpolitik geworden, die sich seit langem auf die Umverteilung von Arbeitslohn und die spärliche Förderung von Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand beschränke. Faktisch sollten sich mit der Wiedervereinigung denn auch erhebliche Umverteilungsprozesse ‚von unten nach oben‘ verbinden, denn durch großzügige Steuerprivilegien sei es zahlreichen gut situierten Westdeutschen gelungen, „im Osten Vermögen zu bilden“ (ebd.)

Die „Generalklausel des Sozialen“ (S. 360) in der Bundesrepublik lässt sich für Hans F. Zacher auf die Formel von ‚Gleichheitsmehrung und Ungleichheitsvorbehalt‘ bringen. Die Leitmaxime ‚mehr Gleichheit‘ gehöre unverzichtbar zum politisch-normativen Grundkonsens der Bundesrepublik. Sie werde vom einschlägigen verfassungsrechtlichen Schrifttum ebenso geteilt wie von den großen gesellschaftlichen Gruppen. Insofern ist der deutsche Sozialstaat für Zacher von Anfang an anspruchsvoller und ambitionierter gewesen als die liberalen Modelle eines ‚welfare capitalism‘, die sich mit der privat oder staatlich zu gewährleistenden Sicherung eines elementaren Existenzminimums begnügen. Jenseits der Fragen einer knapp oder großzügig angelegten Sockelausstattung für alle gehöre zum normativen Selbstverständnis des deutschen Sozialstaates immer auch das an ‚Besser-Schlechter-Relationen‘ orientierte Ziel einer gerechten Verteilung des gesellschaftlich erreichten Wohlstands, das sich an den politischen Programmformeln von ‚sozialem Ausgleich‘ und ‚annähernd gleichen Lebensverhältnissen‘ orientiert. Eine ungebührlich große Ungleichheit in der Vermögens- und Einkommensverteilung gilt in dieser Perspektive als ‚sozialpolitischer Skandal‘, der im Hinblick auf Anforderungen des Gemeinwohls unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck steht.

Den gleichen Stellenwert wie die Zielvorstellung der Gleichheitsmehrung hat für Zacher aber auch die Maxime des Ungleichheitsvorbehalts. Die Bereitschaft, ein gewisses Maß an sozialer Ungleichheit als Kernmerkmal einer freien Marktwirtschaft, vor allem aber als Ausdruck individueller Erwartungen an frei und personal verantwortete Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit zu bejahen, gehört für Zacher gleichrangig zum sozialpolitischen Konsens der bundesrepublikanischen Bevölkerung wie der Ruf nach ‚mehr Gleichheit‘. Beides zusammen macht für ihn das aus, was diesen bundesrepublikanischen Sozialkonsens von kapitalistisch-liberalen und sozialistisch-autoritären Alternativen unterscheiden.

Seit den 1990er Jahren gerät dieser Konsens in der Gesellschaft der Bundesrepublik Zacher zufolge jedoch zunehmend unter Druck. Die Bedeutung von Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit habe auf Kosten der Bedarfsgerechtigkeit zugenommen, auch habe „das Prinzip

der horizontalen Solidarität, wie es in der Sozialversicherung zum Ausdruck kommt“, heute einen deutlich höheren Stellenwert als „das Prinzip der vertikalen Solidarität, der Hilfe für die Menschen am unteren Rand der Gesellschaft“, „aber noch ist die Negation unangemessener Ungleichheit eine wesentliche Grundnorm dieser Gesellschaft“ (S. 613). Als „normativer Kern“ sei die Überzeugung erhalten geblieben, „dass es sozial ist, mehr Gleichheit der ökonomisch bedingten oder ökonomisch relevanten Lebensverhältnisse herzustellen“, und dies vor allem im Hinblick darauf, „die Skala der Unterschiede nach ‚unten‘ zu begrenzen, sodass jedem eine menschenwürdige Existenz gewährleistet ist“ (S. 650). Für die Zukunft des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements sieht Zacher zahlreiche Herausforderungen, die es zu bewältigen gelte. Dazu gehöre etwa die seit vielen Jahren wachsende Einsicht in die strukturellen Grenzen der Wirksamkeit staatlich-administrativen Handelns, das im klassischen Diskurs über den Sozialstaat „einseitig betont und überschätzt“ (S. 674) werde. „Von seiner Intervention wird zu viel erwartet, zuweilen auch zu viel befürchtet.“ (S. 675). Aufgrund dieser etatistischen Engführung bleibe z.B. „die soziale Leistung der privaten und gesellschaftlichen Kräfte ... unscharf“ (ebd.), so dass die Frage nach den zahlreichen gesellschaftlichen, also staatsfern angesiedelten und weitgehend staatsunabhängig agierenden Trägern der ‚Wohlfahrtsproduktion‘ – von den Familien angefangen über Nachbarschaften und lokalen Initiativgruppen bis hin zu den großen Religionsgemeinschaften und den Verbänden der ‚Freien Wohlfahrtspflege‘ – noch viel zu wenig in den Blick geraten sei.

Abschließend ruft Zacher angesichts des enormen Veränderungsdrucks durch die Prozesse der ökonomischen Globalisierung zu einer neuen Politikoffensive. Während heute viele Beobachter das Zeitalter des umverteilungsintensiven nationalstaatlichen Wohlfahrtsarrangements angesichts politischer Entnationalisierung und weltweit freier Kapitalflüsse – mitunter resignierend, ebenso oft aber auch mit freudiger Genugtuung – für historisch obsolet halten, fordert Zacher mehr Kreativität und Durchsetzungsfähigkeit im Hinblick auf die Idee einer „sozialen Weltgemeinschaft“: „Gefragt ist eine Weltordnung und eine Weltpolitik, welche die Negation unangemessener Ungleichheit als ein weltweites Prinzip interpretiert und realisiert.“ (S. 684) Und „so wie der nationale Sozialstaat im 19. Jahrhundert nicht aus der Einsicht der Allgemeinheit, sondern aus der Führungskraft einzelner Persönlichkeiten und Gruppen heraus entstanden ist, so wird auch die soziale Weltgemeinschaft ... der Führungskraft einzelner Persönlichkeiten, einzelner nationaler Regierungen oder – vor allem wohl – von Gruppen nationaler Regierungen bedürfen.“ (ebd.)

Fraglich ist freilich, inwiefern man die entscheidenden Impulse und Durchbrüche zur ‚sozialen Weltgemeinschaft‘ wirklich von ‚nationalen Regierungen‘ und der

‚Führungskraft einzelner Persönlichkeiten‘ erwarten darf. Empirisch spricht mittlerweile einiges dafür, dass international vernetzte NGOs hier ein höheres Innovationspotential anzubieten haben, als eingelebte etatistische Politikkonzepte vermuten lassen.

Aufgrund des perspektivisch engführenden Etatismus dieser ‚Geschichte der Sozialpolitik‘ wäre es wünschenswert, dass bald ein ähnlich ambitioniertes Forschungs- und Publikationsprojekt entsteht, das sich als Ergänzung zur Perspektive der ‚Sozialpolitik von oben‘ dem Ziel einer Rekonstruktion der ‚Sozialpolitik von unten‘ verschreiben würde. Hier gilt es historisch noch zahlreiche Forschungslücken zu füllen und etliche Schätze zu heben; und nicht zuletzt spricht auch einiges dafür, dass sich das ehrgeizige, aber unverzichtbare Zukunftsbild der ‚sozialen Weltgemeinschaft‘ ohne eine starke moralische und institutionelle Einbindung von Trägern und Akteuren einer ‚Sozialpolitik von unten‘ nicht nachhaltig vorantreiben lassen wird. Ob wohl für ein solches ergänzendes Großforschungsprojekt ebenfalls ein Bundesministerium als Geld- und Herausgeber zur Verfügung stehen wird?

Hermann-Josef Große Kracht