

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 325

Die endgültige Fassung dieses Beitrages erscheint in:
Thomas Apolte und Uwe Vollmer (Hg.):

Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 65, Stuttgart 2001

**Ursprünge und Entwicklungslinien
sozialer Sicherungssysteme in Deutschland**

von

Heinz Grosseckler

Münster 2001
Institut für Finanzwissenschaft
D-48143 Münster, Wilmergasse 6 – 8

Ursprünge und Entwicklungslinien sozialer Sicherungssysteme in Deutschland

Heinz Grosseckler

1. Basisdefinitionen und Vorgehensweise
2. Entstehung und Rolle der Sozialpolitik in vorindustriellen Gesellschaften
 - 2.1. Ein Katalog von Hypothesen zur Entstehung von Sozialpolitik
 - 2.2. Plausibilität der Entstehungshypothesen im Lichte naturwissenschaftlicher und sozialgeschichtlicher Forschungen
3. Entwicklungsphasen der Sozialpolitik in Deutschland
 - 3.1. Die Phasen der Einführung sowie der Konsolidierung und Abrundung
 - 3.1.1. Der Diskussions- und Entwicklungsstand im Kaiserreich vor Einführung der Sozialversicherung
 - 3.1.2. Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherung von der Einführung bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland
 - 3.2. Die Phasen des rapiden Quotenwachstums sowie der Stagnation und Teilrückbildung
4. Ex-post-Erklärung der Phase der endogenen Entwicklung
5. Zusammenfassung

1. Basisdefinitionen und Vorgehensweise

Unter „sozialen Sicherungssystemen“ versteht man — funktionell gesehen — die Gesamtheit aller Institutionen und Organisationen, die in systematischer Weise verhüten sollen, dass sich die Einkommenssituation insbesondere sozial schwächerer Gruppen der Bevölkerung in bestimmten Krisensituationen stark verschlechtert (ähnlich schon *Weisser*, 1956). In amtlichen Texten taucht der Begriff erstmals im amerikanischen „Social Security Act“ von 1935 auf (*Weisser*, 1956: 397). Er ist von *Roosevelt* seinerzeit mit vier wichtigen Freiheiten in Verbindung gebracht worden (den Freiheiten des Glaubens und der Meinungsäußerung und den Freiheiten von Furcht und von Not) und umfasst heute Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall-, Invaliden-, Renten- und Pflegeversicherungen als Teilsysteme. Zu diesen Formen der Sozialversicherung tritt die Sozialhilfe als Sicherung der letzten Hand hinzu.

Will man den Entstehungsgründen dieser Systeme und den Bestimmungsfaktoren ihrer Entwicklung auf die Spur kommen, kann man sich auf eine historisch ins Auge springende und in Schwellenländern auch heute noch zu beobachtende Entwicklungstendenz berufen, die *Weisser* (1956: 398) als „Gesetz der Parallelität zwischen den Prozessen der Industrialisierung und der sozialen Sicherung“ bezeichnet hat: Industrialisierung, so diese These, löse die Sicherungssysteme von Agrargesellschaften auf und erzwingt die Herausbildung der genannten modernen Systeme. Eine funktionalistische Erklärung dieser Art hat jedoch wenigstens zwei Nachteile: (1) Sie erklärt den Modus operandi der Entstehung und Entwicklung — bei politischen Entscheidungen wie hier also das Zusammenspiel von Politiknachfrage und Politikangebot und damit auch von Interessen und Machtpositionen — nicht und gibt damit auch keine Hinweise auf Eingriffsmöglichkeiten bei Fehlentwicklungen. (2) Außerdem erklärt sie vergleichbare sozialpolitische Entwicklungen nicht, die sich in vorindustriellen Gesellschaften vollzogen haben; dies lässt es möglich erscheinen, dass die Industrialisierung nicht als solche die Ursache sozialpolitischer Maßnahmen war, sondern dass sie mit Ursachenkomplexen verbunden war, die auch schon früher in der Geschichte aufgetreten sind.

Will man zur Vermeidung dieser Nachteile zu einer kausalanalytischen Erklärung mit Hilfe der Ökonomischen Theorie der Politik vordringen, empfiehlt es sich allerdings, den Blick nicht nur auf die eben genannten Sicherungssysteme zu richten, sondern das weitere Feld der Sozialpolitik ins Auge zu fassen, das im Englischen mit „Welfare policy“ bezeichnet wird. „Welfare policy“ sollte ursprünglich ideologische Unterschiede zwischen dem „Welfare state“ Großbritanniens und dem „Warfare state“ (Nazi-) Deutschlands kennzeichnen (*Gough*, 1998), hat diesen Beiklang aber mittlerweile verloren. Sozialpolitik in diesem Sinn umfasst heute die Gesamtheit aller Fürsorge-, Versorgungs- und Versicherungsmaßnahmen, die auf die politische Beeinflussung der intra- und intergenerativen Verteilung von Lebenschancen gerichtet sind (ähnlich *Kaufmann*, 2000). Sie ist vor allem Distributionspolitik und baut auf einer größtenteils impliziten Sozialverfassung auf. Im Grundgesetz ist sie nur in rudimentärer Form verankert, und zwar vor allem in den Artikeln 14 (2), 20, 20a und 28 sowie in der impliziten Forderung nach einer Besteuerung, die sich an der Leistungsfähigkeit zu

orientieren habe. Die Systeme der sozialen Sicherung können als wesentliche Teile des Kerns der Sozialpolitik bezeichnet werden. Gleichfalls hierher gehören allerdings auch diejenigen Teile der Arbeitsmarkt-, Wohnungs-, Gesundheits-, Familien- und Bildungspolitik, die auf den Ausgleich von Benachteiligungen gerichtet sind (*Lampert*, 1998: 3).

Weil die Sozialpolitik im vorstehenden Sinn ein weiteres Feld von Organisationen, Institutionen und Maßnahmen abdeckt als das der Einrichtungen zur sozialen Sicherung und weil die zu diesem weiteren Feld gehörenden Aktivitäten nicht auf die Zeit nach 1880 begrenzt sind, lassen sich mit Hilfe eines Rückblicks auf die Geschichte der Sozialpolitik leichter treibende Kräfte der Entwicklung identifizieren, die langfristig wirksam sind und heute speziell die Systeme der sozialen Sicherung beeinflussen. Solch eine Vorgehensweise hat auch Tradition: Aus einem Überblick, den *v. Wiese* (1926) erstellt hat, wird deutlich, dass man schon in der Zeit der Entstehung der sozialen Sicherungssysteme heutiger Art unter Sozialpolitik die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Eindämmung von Missständen im Bereich der Einkommensverteilung verstanden hat und dass man gleichzeitig auf ihre Funktion verwiesen hat, gesellschaftliche Spaltungstendenzen gering zu halten. Ersteres hat insbesondere *Adolph Wagner*, letzteres vor allem *v. Zwiédineck-Südenhorst* betont (*v. Wiese*, 1926: 614 f.), und beide haben auf die diesbezüglichen historischen Erfahrungen verwiesen.

Im Folgenden soll zunächst gezeigt werden, welche Entwicklungshypothesen für die Sozialpolitik in vorindustriellen Gesellschaften diskutiert werden (Teil 2). Anschließend werden die Entwicklungsphasen der Sozialpolitik und vor allem der Systeme der sozialen Sicherung in der Zeit seit etwa 1880 betrachtet (Teil 3). Sie lassen sich mit Erklärungen verbinden, die denen für das *Wagnersche* Gesetz ähneln (Teil 4). Wird die Entwicklung nicht von exogenen Schocks überlagert, kann man beobachten, dass auf eine sozialpolitische Expansionsphase eine Stagnations- und Teilrückbildungsphase folgt. Solch eine Abfolge — so wird sich zeigen — ist nicht zufällig, sondern resultiert aus der charakteristischen Mischung von funktionellen und pathologischen Eigenschaften, die Sozialstaaten auszeichnen, und aus deren Zusammenspiel mit wechselnden ökonomischen Randbedingungen. Der Aufsatz endet mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse (Teil 5).

2. Entstehung und Rolle der Sozialpolitik in vorindustriellen Gesellschaften

2.1. Ein Katalog von Hypothesen zur Entstehung von Sozialpolitik

Schaut man sich die Begründungen näher an, die in der Literatur für die Existenz von Sozialpolitik vorgetragen worden sind, so stößt man auf vier grundsätzliche, wenn auch nicht völlig voneinander trennbare Entstehungshypothesen:

- (1) Vor allem in der älteren Literatur wird darauf hingewiesen, dass Sozialpolitik — obwohl nur in Gesellschaften denkbar — einem *individuellen* Bedürfnis ent-

springe, einem Mitleids- und Solidaritätstrieb Gruppenmitgliedern gegenüber, wie er etwa von *Smith* (1994/1759) als „moral sentiment“ bezeichnet worden ist und der im Folgenden auch Fürsorgemotiv genannt wird: Der Egoismus möge durchaus die Haupttriebfeder im normalen Wirtschaftsleben sein; einem unparteiischen Beobachter menschlichen Handelns würde aber ebenfalls auffallen, dass Menschen das Schicksal anderer nicht gleichgültig ist, sondern dass es eine Art Solidaritätstrieb gibt.¹ An diesen Trieb (das „moralische Gewissen“) appellieren im Grunde auch diejenigen, die Sozialpolitik rein ethisch begründen.

- (2) Ebenfalls schon eine lange Tradition weist die These auf, dass Sozialpolitik — metaphorisch ausgedrückt — eine Art gesellschaftlichen Kitt produziere. Sie sei deshalb insbesondere dann erforderlich, wenn eine Gesellschaft in Klassen gespalten sei und zu zerfallen drohe. Ganz in diesem Sinn bezeichnet *von Zwiedineck-Südenhorst* (1911: 36 – 44) das Wesen der Sozialpolitik als herrschaftliche Politik, die darauf gerichtet ist, eine Spaltung der Gesellschaft zu verhindern, und zwar vor allem dadurch, dass Benachteiligten geholfen wird. Noch deutlicher wird diese Idee bei *Lorenz von Stein* (1855) mit seiner Forderung nach einem sozialen Königtum, worauf noch zurückzukommen sein wird. Zu dieser Sicht der Sozialpolitik als Form der Herrschaftssicherung passt es auch, wenn in der Ökonomischen Theorie der Politik auf die Nutzung sozialpolitischer Maßnahmen zum Kauf von Wählerstimmen hingewiesen wird.
- (3) Jüngerer Datums sind ausführliche Untersuchungen zu Formen der Sozialpolitik und speziell der sozialen Sicherung als Maßnahmen zur Heilung von Marktversagen. Dieses beruhe auf Umständen, welche die Entwicklung eines Angebots an prinzipiell gewünschten Versicherungen be- oder gar verhinderten und deren Bekämpfung daher einem rationalen Risikomanagement entspreche (vgl. hierzu etwa *Rolf et al.*, 1988, und *Diamond*, 1998). Ansätze zu diesen Thesen findet man allerdings auch schon bei *von Zwiedineck-Südenhorst* (1911: 377 – 403). In jüngster Zeit ist zusätzlich darauf hingewiesen worden, dass zu den nicht existierenden Versicherungen auch solche gegen die ökonomischen Folgen von ungewollter Kinderlosigkeit gehören (*Sinn*, 1998 a) und solche gegen Risiken aus der Geburt behinderter oder jedenfalls nicht leistungsfähiger Kinder (*Sinn*, 1998 b: 20). Außerdem kann Sozialpolitik milieubedingte Nachteile bei den Startchancen der Menschen ausgleichen, gegen deren Eintritt man sich nicht versichern kann und die wie individuelle Entwicklungshemmnisse wirken (*Rolf et al.*, 1988: 32 f.).
- (4) Über ein Marktversagen auf Versicherungsmärkten hinaus lässt sich auch darauf hinweisen, dass Sozialpolitik der Internalisierung externer Effekte dienen kann, welche die Herausbildung eines optimalen Bestandes an Humankapital in einer

¹ *Smith* hat diese Ansicht auf der Basis einer Diskussion über die grundlegenden Triebe der Menschen entwickelt, an der u.a. Autoren wie *Hobbes*, *Hume*, *Hutcheson*, *Locke* und *Mandeville* beteiligt waren. Vgl. hierzu die Kapitel über die Entstehung und die Kritik der „Theory of Moral Sentiments“ bei *Ross* (1998: 239 – 290).

Gesellschaft systematisch verhindern (Ott, 2000: 191 – 195). Außerdem hat vor allem Sinn (1998b: 20 f.) herausgearbeitet, dass Sozialpolitik die Wagnisbereitschaft der Menschen erhöht und somit als produktiver Faktor angesehen werden sollte, welcher (in Grenzen) das Wachstum beschleunigen kann. Auch hier gibt es mit der „Assekuranztheorie des Staates“ allerdings bereits Vorläufer (Rolf *et al.*, 1988: 15 f.).

Im Lichte der Erklärungshypothesen (1) und (2) gibt es ein individuelles Interesse, das zu einer entsprechenden Politiknachfrage (Fürsorgemotiv) bzw. einem Politikangebot führt (Herrschaftssicherungsinteresse). Es liegt nahe, dass beide Interessen jedenfalls dann zusammenwirken, wenn Herrschaftspositionen gefährdet sind. Die Hypothesen (3) und (4) betonen dagegen zunächst nur ein „objektives“ kollektives Interesse an der Heilung von Marktversagen und der Nutzung von Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung und lassen vorerst offen, wer ein persönliches Interesse an der Nutzung solcher Chancen zur Allokationsverbesserung hat. Hypothese (3) verweist aber darauf, dass sich für politische Unternehmer in einem geeigneten Umfeld Chancen eröffnen, einen Versicherungsbedarf zu befriedigen, und sowohl Hypothese (3) als auch Hypothese (4) können im politischen Prozess eingesetzt werden, um die Gemeinwohlverträglichkeit der Vorschläge derjenigen zu unterstreichen, die Sozialpolitik aus anderen Gründen fordern.

2.2. Plausibilität der Entstehungshypothesen im Lichte naturwissenschaftlicher und sozialgeschichtlicher Forschungen

Statistische Tests der vorstehenden Hypothesen sind mangels ausreichender geschichtlicher Daten nicht möglich. Fragt man als Ersatz dafür danach, ob es naturwissenschaftliche Forschungsergebnisse und überzeugende geschichtliche Beispiele für die Plausibilität der Hypothesen gibt, fällt als Erstes auf, dass die ersten beiden Hypothesen für das Entstehen sozialpolitischer Maßnahmen mit Forschungsergebnissen der Humanethologie verknüpft werden können. Eine solche verhaltensbiologische Grundlage verstärkt das Vertrauen in die Erfahrungskonformität der Hypothesen.

So beschreibt Eibl-Eibesfeld (1997: 482 – 508), dass bei Menschen aller Kulturen und sogar schon bei Menschenaffen eine friedensstiftende „Wegnahmehemmung“ (also die Ausprägung einer Eigentumsvorstellung) beobachtbar ist und als genetisch programmiert betrachtet werden muss. Gleichzeitig habe sich aus dem sogenannten „Brutpflegefüttern“ aber auch die Tendenz entwickelt, anderen etwas abzugeben, wenn sie signalisieren, dass sie das Eigentum des Gebenden grundsätzlich respektieren. Betteln durch Handaufhalten sei bei Menschen und Menschenaffen Instrument dafür geworden, einerseits diesen Respekt vor dem Eigentum zu dokumentieren und andererseits den Fürsorgetrieb zu aktivieren. Der Respekt vor dem Eigentum sei spontan und Kleinkindern auch dann nicht abtrainierbar, wenn er (wie etwa in israelischen Kibbuzim) der in einer Gesellschaft herrschenden Ideologie widerspreche. Beim Menschen habe sich aus der Wegnahmehemmung und der Teilungsbereitschaft die Tendenz zum Austausch (Handel) entwickelt. Diese Tendenz könne sich in verschiedenen Dimensionen zeigen: als Tendenz zu einem wechselseitig-egoistischen Gütertausch einerseits, andererseits aber auch als Tendenz, andere durch Geschenke friedlich zu stimmen (d.h. friedliches

Verhalten gegen Geschenke einzutauschen) und Rangniedrigere durch das Teilen von Beute an sich zu binden (d.h. Unterstützung gegen Beute einzutauschen). Wörtlich schreibt *Eibl-Eibesfeld* (1997: 485) zu dem zuletzt genannten Punkt:

„Das Verteilen von Beutestücken durch den besitzenden Schimpansen erinnert stark an das Verhalten Ranghöherer bei Naturvölkern. Auch hier hängt das Ansehen der ranghöheren Personen davon ab, wie geschickt sie es verstehen zu verteilen. Im ursprünglichen Fall geben sie Selbsterarbeitetes, sie binden damit die Gruppe an sich und sichern die eigene Position. Wo größere Gruppen unter Häuptlingen zusammengefasst sind, kann dieser nicht mehr alles selbst erarbeiten. Er bekommt für seine Aufgabe als Vertreter Tribut. Da Teilen Geschick erfordert, werden auf diese Weise Personen nach sozialer Begabung für Führungspositionen ausgelesen. Einer, der gerecht teilt, gewinnt an Ansehen.“

Ökonomisch besonders bemerkenswert an diesen Ergebnissen der biologischen Verhaltensforschung ist, dass das Entstehen von Märkten mit wechselseitig-egoistischen Tauschhandlungen und die Grundlagen für ein soziales und sozialpolitisches Verhalten, nämlich Fürsorge- und Rangstreben, anscheinend die gleichen Wurzeln im genetischen Programm der Menschen haben: (1) das Streben, einmal Erobertes dauerhaft für die eigene Nutzung zu reservieren und andere davon zu exkludieren, (2) die Fähigkeit, den Besitz anderer zur Erwirtschaftung einer „Friedensdividende“ als Eigentum anzuerkennen und — hierauf aufbauend — nützliche Tauschhandlungen zu organisieren, (3) die Bereitschaft, andere Gruppenmitglieder in der Hoffnung auf eine irgendwann von der Gruppe zu erbringende Gegenleistung und als Ausfluss von Sympathie zu unterstützen, (4) das Streben, sich in der Gruppe durch soziales Handeln Ansehen zu verschaffen, und — nimmt man religiöse Vorstellungen hinzu — (5) den Versuch, sich durch Mildtätigkeit auf Erden Seelenheil im Jenseits zu erkaufen.

Die vorstehenden Erkenntnisse werden auch von den Forschungsergebnissen der Soziobiologie gestützt (*Wilson*, 1976: 120 f. u. 551 – 553). Sie vertragen sich darüber hinaus mit Überlegungen zur Nützlichkeit altruistischen Verhaltens, die *Frank* (1992) vorgetragen hat, und mit anthropologischen Überlegungen zur Entstehung von Staaten (*Harris*, 1995: 21 – 111). *Frank* weist darauf hin, dass „moralisches“ Verhalten unter bestimmten Umständen den Charakter eines Instruments zur Lösung von Problemen erhalten kann, welche krasse Egoisten im engeren Sinn untereinander nicht lösen könnten. Dies habe zur Folge, dass mit Verhaltensweise wie den oben genannten *individuelle* Selektionsvorteile verbunden seien. Eine solche Argumentation sei von der unter Biologen umstrittenen Theorie zu unterscheiden, dass *Gruppen* mit moralisch gesonnenen Mitgliedern als solche einen Selektionsvorteil aufwiesen. Und von Anthropologen wie *Harris* wird betont, dass man sogar das Entstehen von Staaten auf Verhaltensweise wie die oben genannten zurückführen könne: Im primitiven Gesellschaften ließen sich immer wieder „große Männer“ beobachten, die andere über Geschenke an sich binden und so über die Bildung von Banden Herrschaftsstrukturen entwickelten.

Auch das, was etwa bei *Frerich/Frey* (1996a: 1 – 28), *Roscher* (1894: 67 – 89) und von *Zwiedineck-Südenhorst* (1911: 67 – 88) über Sozialpolitik in der Zeit vor der In-

dustrialisierung und speziell im Alten Orient, in Israel, im antiken Griechenland, im Römischen Reich, im frühen Christentum, bei den germanischen Völkern sowie im mittelalterlichen und im absolutistischen Deutschland berichtet wird, passt zu den vorge-tragenen Hypothesen von der Verankerung „moralischen“ Verhaltens im menschlichen Erbgut. Man muss dabei freilich berücksichtigen, dass individuelle Sympathie und indi-viduell verankertes Fürsorgestreben vorrangig auf die Mitglieder der eigenen Klein-gruppe (face to face group) beschränkt sind und in Großgruppen einer formellen Unter-stützung bedürfen, wie sie typischerweise von den Caritas fordernden Religionen und den sozialpolitischen Anordnungen „gerechter Herrscher“ geliefert wird. Die religiöse Abstützung und damit verbundene kirchliche Aktivitäten werden von *Frerich/Frey* und *Roscher* besonders hervorgehoben, das Wirken „gerechter Könige“ wird von *v. Zwiedineck* betont. Als sozialgeschichtlich besonders bedeutungsvoll werden folgende Sach-verhalte herausgestellt:

- (1) Die Sozialgesetzgebung *Hammurapis* (1728 – 1686 v.Chr.) war in nicht unerheb-lichem Ausmaß dadurch bedingt, dass seine erfolgreiche Eroberungspolitik zu einem Vielvölkerstaat mit inneren Spannungen geführt hatte und dass er über seine Gesetzgebung deshalb bewusst eine Politik der inneren Befriedung betrieb (*Klengel*, 1999: 62).
- (2) In *Israel* appellierten schon die Propheten des 7. Jahrhunderts v. Chr. an die religiöse Verpflichtung zur Barmherzigkeit; darüber hinaus riefen sie nach einem Herrscher, der zwar nicht den Reichtum als solchen bekämpft, aber Machtmissbräuche verhindert und durch regelmäßige Umverteilungsmaßnahmen zu einer Verteilung des Bodeneigentums beiträgt, welche es allen Bürgern erlaubt, ihre Existenz durch *eigene* Arbeit zu sichern (Landzuteilung als Hilfe zur Selbsthilfe).
- (3) Im *antiken Griechenland* wurden im gleichen Sinn wiederholt Landumverteilun-gen vorgenommen — *v. Zwiedineck* (1911: 71) spricht von einer „Mittelstands-politik“ —, und von den Reichen wurde ganz im Sinne einer „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“ verlangt, Kollektivgüter über Leiturgien zu finanzieren, in Not-zeiten eine Vermögensabgabe zu leisten und — lateinisch ausgedrückt — arbeits-lose „Proletarier“ zu unterhalten (jene also, die nur in ihrer Eigenschaft als „pro-les“ = „Nachkommen“ von Vollbürgern Stimmrecht hatten, nicht mehr jedoch als Bodeneigentümer).
- (4) Im *antiken Rom* sollten vergleichbare Zwecke durch die Eroberung neuer Gebiete und die Verteilung des eroberten Landes an die Soldaten erreicht werden; seit der Zeit der *Gracchen* (also seit dem 2. Jahrhundert v.Chr.) kam es aber auch zu ei-ner Sozialpolitik der Konsumfürsorge im Sinne von „panem et circenses“, und hierfür war (sicher nicht nur, aber eben auch) die Tatsache ausschlaggebend, dass die Wahlstimmen der Proletarier gekauft werden mussten.

In neuerer Zeit (und hier natürlich nicht mit Blick auf vorindustrielle Gesellschaften, sondern auf die Moderne) ist außerdem im Rahmen politikökonomischer Untersuchun-gen des Wählerverhaltens in Demokratien herausgestellt worden, dass bei einem Teil

der Wähler fürsorgliches Verhalten Ärmere gegenüber durchaus ein wahlwirksames Motiv sei; diese so genannte „Ethical-voter-Hypothese“ hat sich bei ersten empirischen Untersuchungen auch bewährt (Nachweise bei *Volkert*, 1999: 105). „Stimmenkauf in der Demokratie mit Hilfe von Sozialpolitik“ bedeutet somit nicht etwa nur „Kauf der Stimmen von Begünstigten“, sondern auch „erfolgreiches Ausnutzen des Fürsorgemotivs“. Dass Umverteilungsaktivitäten besonders häufig vor Wahlen eingesetzt werden, ist darüber hinaus eine im Rahmen der Ökonomischen Theorie der Politik allgemein akzeptierte Hypothese, die sich in vielen Staaten und auch in Deutschland als erfahrungskonform erwiesen hat (*Volkert*, 1999: 111 u. 264 f.)

Als *Zwischenergebnis* lässt sich somit festhalten, dass die Hypothesen, Sozialpolitik sei einerseits im individuellen menschlichen Fürsorge-, andererseits aber auch im individuellen Herrschaftsstreben verankert, als ethologisch, biologisch und geschichtlich plausibel belegt angesehen werden können. Insbesondere im antiken Griechenland und Rom hat sich dabei auch gezeigt, dass demokratische Rechte „armer“ Stimmbürger den Einsatz sozialpolitischer Maßnahmen als Herrschaftssicherungsinstrument nahelegen und tatsächlich auch evozieren.²

Die dritte Entstehungshypothese (Stichwort: Sozialpolitik als rationaler Kampf gegen Marktversagen im Versicherungsbereich) konnte sich erst bewähren, als sich die Institution der Versicherung herausgebildet hatte (hierzu *Schewe*, 2000) und ein Bedarf an nicht anders befriedigter sozialer Sicherung auftrat. Im Vorgriff auf den Unterabschnitt 3.1.1. sei betont, dass es in Deutschland vor dem Beginn der *Bismarckschen* Sozialpolitik zahlreiche versicherungsähnliche Einrichtungen auf zufünftähnlicher Basis gab (*Henning*, 1977: 86 – 89). Meistens war der Beitritt zu den Kranken- und Unterstützungskassen freiwilliger Natur; wenn Zwang angewendet wurde, dann auf der Basis einer Ortsatzung (*Frerich/Frey*, 1996a: 56 – 61). Bei *v. Zwiedineck* (1911: 386 – 403) findet man nun Klagen darüber, dass solche Sicherungseinrichtungen oft an einem unprofessionellen Management und daran scheiterten, dass sie — weil zu klein — das Gesetz der großen Zahl nicht ausnutzen konnten (ähnlich auch *Nipperdey*, 1998: 339 f.; *Ritter*, 1989: 86 f.). Dies lag nur vordergründig daran, dass die Vorsorge für die Wechselfälle des Lebens rein rechtlich eine Gemeindeangelegenheit war und auch Zwangskassen damit notwendigerweise klein waren. Es wäre vermutlich möglich gewesen, Ortsgrenzen überschreitende Organisationen im Unterstützungswesen zu schaffen. Dem stand jedoch

² Akzeptiert man zur Erklärung der Sozialpolitik neben der Herrschaftssicherungshypothese auch das Fürsorgemotiv als Handlungsantrieb, weicht man von einer eng verstandenen Eigennutzhypothese ab, wie sie von vielen Ökonomen — und sei es auch nur aus methodischen Gründen — vertreten wird (Überblick: *Kirchgässner*, 1991: 45 – 65). Ohne Verweis auf das Fürsorgemotiv bliebe die Geschichte der Sozialpolitik aber in weiten Bereichen unplausibel. Hier wie auch in manchen anderen Bereichen der Ökonomie und speziell der Ökonomischen Theorie der Politik erscheint das Heranziehen von bewährten Hypothesen (vor allem aus der Ethologie, der Biologie und der Psychologie) also nicht nur legitim, sondern auch notwendig (allgemeiner hierzu *Heinemann*, 2000, und die dort genannte Literatur). Wie *Kirchgässner* (1991: 61) mit Recht fordert, ist dabei allerdings darauf zu achten, dass eine Tautologisierung vermieden wird (wie sie sich z.B. ergeben könnte, wenn man immer neue Triebe einführt).

entgegen, dass Tendenzen, die wir heute mit Begriffen wie „Selektionsrisiko (adverse selection)“ und „moralisches Risiko (moral hazard)“ beschreiben, nur auf der Ortsebene im Zaum gehalten werden konnten, weil dort jeder jeden kannte und sozialer Zwang funktionell wirksam wurde. Dass das Gesetz der großen Zahl nicht ausgenutzt und keine Basis für ein professionelles Management geschaffen wurde, kann somit durchaus als Ausdruck von Marktversagen und als Herausforderung für Eingriffe des Staates i.e.S. (zur damaligen Zeit also der verschiedenen deutschen Länder) gewertet werden.

Die noch weitergehende vierte These, dass mit dem Sozialstaat Effekte verbunden sein können, die allokatonsverbessernd und damit auch produktivitäts- und wachstumsfördernd wirken, wurde damals zwar ebenfalls gesehen, spielte in politischen Überlegungen aber keine größere Rolle. Die zu Anfang des vorigen Abschnitts vertretenen Hypothesen (3) und (4) beeinflussten die tatsächliche sozialpolitische Entwicklung also bestenfalls in dem Sinn, dass sie als Verstärkungsmechanismen für das Wirksamwerden des Fürsorge- und/oder des Herrschaftssicherungsmotivs fungierten. Im schlechtesten Fall waren sie wirkungslos, weil es ihnen an einer Verankerung in der individuellen Psyche fehlte. Dies könnte zu einer teilweise falschen und phasenweise möglicherweise auch zu gering ausgeprägten Sozialpolitik geführt haben.

3. Entwicklungsphasen der Sozialpolitik in Deutschland

3.1. Die Phasen der Einführung sowie der Konsolidierung und Abrundung

3.1.1. Der Diskussions- und Entwicklungsstand im Kaiserreich vor Einführung der Sozialversicherung

Das gesamte Mittelalter war in Deutschland dadurch gekennzeichnet, dass die Sozialordnung als von Gott vorgegeben angesehen wurde und Sozialpolitik sich deshalb in Armenfürsorge auf zunächst freiwilliger Basis erschöpfte (*Jenks*, 2000: 99 f.; *Prinz*, 1994: 108; *Roscher*, 1894). In den Städten, die nach heutigen Maßstäben nahezu alle Kleinstädte waren, unterschied man dabei zwischen unverschuldet in Not geratenen eigenen Bürgern — den „Hausarmen“ — und auswärtigen Armen sowie möglicherweise nur „Arbeitsscheuen“. Mit ersteren wurde wirklich fürsorglich umgegangen, letztere wurden zum Teil mit gnadenloser Härte davongejagt. Dies galt vor allem im Spätmittelalter, als die Armenfürsorge professioneller und strenger wurde (*Jenks*, 2000: 99 f.). Unterstützt wurden die Städte durch die Kirche und genossenschaftsähnliche Einrichtungen wie die Zünfte, die insbesondere dann einsprangen, wenn Fürsorgelasten nicht von der Verwandtschaft erbracht werden konnten (ebenda). In dieser Zeit war Sozialpolitik vor allem Ausfluss individuellen Mitleids- und Solidaritätsempfindens, insbesondere auch eines Mitleids, das aufgrund des großen Einflusses der Religion durch die Aussicht auf die Entlohnung der eigenen Mildtätigkeit im Jenseits gestützt wurde.

Das änderte sich mit der Aufklärung, welche Armut als selbstverschuldet einstufte (*Prinz*, 1994: 108). In den nach dem 30jährigen Krieg entstandenen Territorialstaaten

wurden wesentliche Teile der Sozialpolitik Gegenstand der Gesetzgebung des absolutistischen Staates, der die „Armenpflege“ oft mit einem Bettelverbot kombinierte, sie über „Armensteuern“ finanzierte (Roscher, 1894: 89 – 93) und „mutwillige“ Arme auch über Zuchtanstalten zu „bessern“ trachtete (North, 2000b: 185 – 188). Dies wird man als eine Art Mischung von kameralistischer Entwicklungspolitik mit eigentlicher Sozialpolitik deuten können, eine Mischung, die bezüglich der Sozialpolitik jedoch weiterhin überwiegend vom Fürsorgemotiv getragen wurde.

Das 19. Jahrhundert brachte eine Änderung. Dieses Jahrhundert ist durch eine Bevölkerungsexplosion und eine massive Verstädterung gekennzeichnet (Metz, 2000: 426 f.; Ziegler, 200: 208 – 215).

Die Bevölkerungsexplosion war zunächst noch kein Ergebnis medizinischer Erfolge, sondern vor allem höheren Heiratsquoten zu verdanken, die mit der Auflösung des mittelalterlichen Heiratsrechts einhergingen; erst später führten verbesserte hygienische Verhältnisse zu einer Verringerung der Säuglings- und Müttersterblichkeit (Ziegler, 2000: 208 – 210). Unmittelbare Folge der Bevölkerungsexplosion war eine um sich greifende Massenarmut, die als „Pauperismus“ häufig der Industrialisierung zugeschrieben wird (Ritter, 1889: 45 f.). Die Ernährung der gewachsenen Bevölkerung wurde allerdings überhaupt nur möglich, weil der mit der Industrialisierung verbundene technische Fortschritt im gewerblichen Bereich und die damit verbundene Ausweitung der dortigen Produktion zu einem Anstieg des Verhältnisses von Agrar- und speziell Getreidepreisen zu den Preisen gewerblicher Güter führte. Dies hatte wiederum zur Folge, dass die Agrarproduktion ausgeweitet wurde. Das geschah zunächst durch Kultivierung von Brachland und später durch eine verstärkte Mechanisierung und wurde durch das Sinken der Transportkosten unterstützt (ebenda: 216 – 218).

Das Bevölkerungswachstum ging der Industrialisierung zeitlich voran und spielte sich hauptsächlich in Regionen ab, in denen Heimarbeit (vor allem in der Textilproduktion) zu einer vorübergehenden Einkommenserhöhung und damit dann zu einer Senkung des Heiratsalters und einer Erhöhung der Hochzeitsquoten sowie Kinderzahlen führte (ebenda: 211 f.). Der hieraus resultierende Bevölkerungsdruck auf dem Lande wurde zum Teil durch Auswanderung, zum größeren Teil aber dadurch aufgefangen, dass die einsetzende Industrialisierung zur Binnenwanderung in einen neuen Typus von Stadt führte: in Städte wie etwa Gelsenkirchen, die ihr Wachstum von unbedeutenden Dörfern zu Großstädten dem Entstehen der Montanindustrie und den Ballungen verdankten, die mit einem Übergang zu großbetrieblichen Fertigungsweisen verbunden war (ebenda: 214 f.).

Die Industrialisierung als solche war in Bezug auf die Ernährung und Beschäftigung der gewachsenen Bevölkerung also — anders als es oft dargestellt wird — eher eine Problemlösung als eine Problemursache. Sie schuf mit der Wanderung in die Städte aber das Problem der Entwurzelung eines städtischen Proletariats, dem die Einbindung in ortsansässige Großfamilien und Zünfte fehlte. Die Bildung eines städtischen Proletariats hat es — aus unterschiedlichen Gründen — auch schon in vorindustriellen Gesellschaften gegeben. Hieraus entsteht objektiv ein Bedarf an sinnvollen Sicherungsmaß-

nahmen. Ob und wie dieser Bedarf befriedigt wird, hängt jedoch von den politischen Randbedingungen ab. Im sich industrialisierenden Deutschland hätte man auf diesen Bedarf im Prinzip mit verstärkten Fürsorgemaßnahmen herkömmlicher Art reagieren können, wie das auch im Mittelalter mehrfach in Perioden wachsender Bevölkerung geschehen war. Tatsächlich kam es in der Sozialpolitik aber zu einem Wechsel des dominierenden Motivs — einem Wechsel vom Fürsorge- zum Herrschaftssicherungsmotiv — und als Folge davon dann zur Ausbildung neuer Formen der sozialen Sicherung. Der Motivwechsel wiederum muss in erheblichem Ausmaß als Ausfluss der Französischen Revolution und des Übergangs zur konstitutionellen Monarchie und damit einer begrenzten Demokratisierung gesehen werden, welche die Entwicklung in Deutschland trotz aller temporären Rückschläge kennzeichnete. Sie führte 1867 zur Einführung des allgemeinen, direkten und geheimen Wahlrechts im Norddeutschen Bund und dessen Übernahme in die Reichsverfassung von 1871, und dies war für die Entwicklung der Sozialpolitik von größter Bedeutung (*Lampert, 1998: 67*).

Die Französische Revolution wurde von den herrschenden europäischen Fürstenthümern des 19. Jahrhunderts trotz der zunächst ja sehr reaktionären Verhältnisse nach dem Wiener Kongress wie ein Erdbeben empfunden, und die Julirevolution von 1830 in Paris, Ereignisse im deutschen Vormärz wie der Festzug zum Hambacher Schloß 1832, die Februarrevolution 1848 in Paris und die sich daran anschließenden März-Revolutionen in Deutschland und insbesondere die in Berlin wirkten wie Nachbeben, die als mögliche Vorboten einer noch größeren Revolution angesehen wurden.³ Vor diesem Hintergrund gewinnt ein Buch erheblichen Einfluss auf das Denken begrenzt reformwilliger konservativer Kreise, dessen Bedeutung für die Entwicklung des Systems der sozialen Sicherung in Deutschland wohl gar nicht überschätzt werden kann: *Lorenz von Steins* „Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich“ und speziell der Band „Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution 1848“ (1855). Darin entwickelt *von Stein* eine Verhaltensstrategie, die man im Lichte der Hypothesen zur Sozialpolitik in vorindustriellen Gesellschaften (Teil 2) als „Interessentheorie eines gerechten Herrschers“ bezeichnen könnte und die er selbst Idee des „sozialen Königtums“ nennt: Ein König soll sich im Interesse der Erhaltung seiner eigenen Macht und der langfristigen Machtsicherung für seine Dynastie über die Partialinteressen der „besitzenden Klasse“ einerseits und der „besitzlosen Klasse“ andererseits erheben und seine Politik darauf abstellen, *beiden* etwas zu bieten und den Bestand seines Staates damit für sie attraktiv zu machen: ersterer den Schutz vor revolutionärer Enteignung, letzterer Aufstiegschancen und soziale Sicherung (*von Stein, 1855: 9 ff.*). Dass solch eine Strategie bei Existenz demokratischer Wahlrechte noch attraktiver wird, versteht sich von selbst und wird durch die Erfahrungen in vorindustriellen Gesellschaften bestätigt, besonders durch die Erfahrungen in Griechenland und Rom (*Roscher, 1894: 68 – 73*).

³ Zu diesen Revolutionen und den in dieser Zeit gelegten Wurzeln des Verfassungsdenkens sowie des Parlamentarismus und der Parteien in Deutschland vgl. *Deutscher Bundestag* (1996).

Es ist erwiesen, dass die Grundidee des „sozialen Königtums“ in *Hermann Wagener* einen entschiedenen Anhänger fand, der als „konservativer Sozialist“ einer der wichtigsten sozialpolitischen Ideengeber *Bismarcks* war (*Saile*, 1958) und den *Bismarck* 1872 einen Bericht über den Kongress der „Kathedersozialisten“ (der Gründer des Vereins für Socialpolitik) anfertigen ließ (*Pflanze*, 1998: 31). Gleichzeitig gab es allerdings auch überzeugte Liberale, die sozialstaatliche Maßnahmen ablehnten.⁴ Man darf *Bismarcks* Sozialistengesetze einerseits und die Arbeiterversicherungsgesetze andererseits vor diesem Hintergrund nicht jeweils isoliert sehen:⁵ „Die Zeitgenossen haben jedenfalls einen engen Zusammenhang zwischen Sozialistengesetz und Arbeiterversicherungsgesetzen gesehen. So ist die ursprünglich sehr scharfe Ablehnung der Sozialversicherung als Ausdruck einer Politik von ‚Zuckerbrot und Peitsche‘ durch die Sozialdemokratie in den 1880er Jahren nicht zuletzt dadurch zu erklären“ (*Ritter*, 1997: 692 f., mit weiteren Nachweisen). Auch *Bismarck* selbst hat sowohl in einem Brief an *Graf von Dönhoff* auf diesen Zusammenhang hingewiesen (*Ritter*, 1983: 37) als auch in einer Reichstagsrede 1884 (*Lampert*, 1998: 67). Es erscheint also richtig (wenn auch sehr pointiert ausgedrückt), wenn *Ziegler* (2000: 273) schreibt: „Am Anfang der modernen Sozialgesetzgebung in Deutschland stand deshalb auch kein Sozialgesetz, sondern ein Sozialistengesetz“ und wenn der Historiker *Hans Rosenberg* von einer „kollektiven Massenbestechung“ potenziell staatsfeindlicher sozialer Gruppen spricht (zitiert nach *Ziegler*, 2000: 274).

⁴ Nähere Nachweise findet man im Literaturüberblick von *Ritter* (1997: 693 – 695). Vgl. hierzu auch den Briefwechsel zwischen *Bismarck* und dem liberalen preußischen Handelsminister *Graf von Itzenplitz*, der Staatsinterventionen zu Gunsten von Arbeitern ablehnte (*Zeitschrift für Sozialreform*, 1992). *Poschinger* (1890: IX) beklagt, dass *Bismarck* vielfach an „Schulmeinungen“ gescheitert sei (d.h. an Ideen der klassischen Nationalökonomie), mehr noch vielleicht als an Vertretern von Klasseninteressen im Reichstag. *Bismarck* selbst hat sich schon früh mit „berechtigten Anliegen“ der Arbeiterklasse auseinandergesetzt (vgl. hier z.B. den bei *Poschinger*, 1891: 164 – 168, abgedruckten Brief an *Graf Itzenplitz* aus dem Jahr 1871). Die Kommentierung *Poschingers* lässt eine weitgehende Übereinstimmung der Ideen *Bismarcks* mit denen der Gründungsmitglieder des Vereins für Socialpolitik erkennen. Das sollte freilich nicht zu dem Fehlschluss verleiten, wissenschaftliche Ideen hätten an der Wiege der Sozialversicherung gestanden oder diese deutlich geformt — nein, Einflussanalysen zeigen stattdessen, dass die Wissenschaft eher der öffentlichen Rechtfertigung von Positionen diene, die in der Verwaltung und/oder von Interessenvertretern entwickelt worden waren (*Rudloff*, 2000).

Die Gegner der Sozial- und vor allem Rentenversicherung in der Ministerialbürokratie fürchteten vor allem die damit verbundene Staatshaftung sowie eine Gefährdung des Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie; sie machten außerdem geltend, dass die Arbeiter in der Regel bis zu ihrem Lebensende arbeiteten und auch als Invaliden einer — wenn auch weniger gut bezahlten — Beschäftigung nachgehen könnten. Einer neben der Invalidenversicherung bestehenden eigenen Rentenversicherung bedürfe es nicht; sie stieße auch bei den Arbeitern auf Ablehnung, weil nur wenige das vorgesehene Rentenalter von 70 Jahren erreichen würden und weil diejenigen, die sparen könnten, sich lieber mit dem Ersparten selbstständig machten (*Tennstedt*, 2000; *Haerendel*, 2000).

⁵ Zum Sozialistengesetz von 1878, das nach — den Sozialdemokraten angelasteten — Attentaten auf den Kaiser erlassen wurde und den örtlichen Polizeibehörden das Recht zum Verbot sozialdemokratischer Organisationen gab, sowie zu seiner Anwendung und den Reaktionen der Sozialdemokraten darauf vgl. *Craig* (1999: 170 – 176).

Dieser Verweis auf die dominante Rolle des Herrschaftssicherungsmotivs sollte nun freilich nicht so gedeutet werden, als hätte das Fürsorgemotiv seine Bedeutung völlig verloren. *Craig* (1999: 176 f.) betont, dass dies nicht einmal für *Bismarck* selbst galt, und *Lampert* (1998: 42 – 62), der die Wichtigkeit des Interesses an Herrschaftssicherung durchaus anerkennt, betont in seiner Analyse der „Triebkräfte der [...] sozialpolitischen Entwicklung“ der Sache nach, wie stark die damaligen Sozialreformer und Sozialrevolutionäre durch dieses „idealistische“ Motiv gelenkt wurden.

Wie es die Analyse grundlegender menschlicher Triebe durch die Humanethologie schon nahelegt, muss man das Fürsorge- und das Herrschaftssicherungsmotiv bei der Erklärung der Entstehung der deutschen Sozialversicherung also wohl als miteinander verknüpft ansehen. Dass es einen Ideenkomplex bildete, macht auch die Ausführungen von *Ritter* (1989: 60 – 86) verständlich, der auf die Rolle von Ideen als Handlungsauslösern hinweist: Die Tatsache, dass Deutschland früher als andere Länder ein modernes System sozialer Sicherung geschaffen habe, obwohl es bei der Industrialisierung eher ein zunächst rückständiges Aufholand war, sei mit dem Einfluss von *Hegels* Staatslehre und der Rolle zu erklären, die der Staat nach Auffassung einschlägig gebildeter deutscher Intellektueller als „Kultur- und Wohlfahrtsstaat“ (*Wagner*, 1879: 304) aus Fürsorgegründen zu spielen habe. „Soziales Königtum“ wird in dieser Sicht nicht (oder jedenfalls nicht nur) mit einem egoistischen Herrschaftssicherungsinteresse verknüpft, sondern auch mit der altruistischen Forderung einer „gerechten Herrschaft“. Die politikrelevante Zug- und Bewegungskraft dieser Idee resultierte daraus, dass die Beamenschaft sich aus dem intellektuell solchermaßen vorgeprägten Bildungsbürgertum rekrutierte. Dies führte zu der für Deutschland (und Österreich) charakteristischen „Revolution von oben“ — der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung des Staates im Sinne der Ideale der hohen Ministerialbürokratie (*Ritter*, 1989: 79 f.).

Die Erklärungskraft, welche das Fürsorgemotiv, das Herrschaftssicherungsmotiv und die handlungsleitende Kraft einer Verknüpfung beider Motive in den Leitideen der Bürokratie hatten, mag man unterschiedlich beurteilen. Jedenfalls steht fest, dass sich alle diese Erklärungsmöglichkeiten in der Diskussion der Zeitgenossen spiegelten und dass die Hinwendung großer Teile des Bildungsbürgertums und der Bürokratie zur Idee einer staatlichen Sozialversicherung wohl tatsächlich eine geistesgeschichtlich erklärbare deutsche Besonderheit darstellt.

Neben den bisher erläuterten Motiven spielte bei der Einführung der Sozialversicherung aber auch ein weiterer Umstand eine wichtige Rolle. Wie bereits ausgeführt, wurden die Aufgaben, die heute von den Systemen der sozialen Sicherung wahrgenommen werden, noch in der Frühphase der Industrialisierung von Fürsorgeeinrichtungen der Kirchen, der Berufsstände und vor allem der Gemeinden getragen. In einer Zeit weitgehender Immobilität war die Fürsorgegemeinde in aller Regel auch die Heimatgemeinde. Die Einführung der Freizügigkeit zunächst in den Territorialstaaten (in Preußen z.B. 1842) und später im Kaiserreich führte nun zu einer Überlastung derjenigen Gemeinden, deren Bevölkerung wegen der Industrialisierung besonders schnell wuchs, in denen dann aber auch besonders viele Krankheits-, Invaliditäts- und Altenlasten anfielen. Hierauf wurde entweder mit der Einführung des Heimatortunterstützungsprinzips rea-

giert (so z.B. in Bayern) oder — wie in Preußen — mit einem Unterstützungswohnsitzprinzip mit verzögerter Armenintegration (*Frerich/Frey*, 1996a: 80 – 84; *Roscher*, 1894: 106 - 114). Die — im 20. Jahrhundert dann auch realisierte — Alternative hätte in einer Übernahme der Fürsorgeverpflichtung durch den Zentralstaat bestanden; *Bismarck* hatte tatsächlich auch den Plan verfolgt, die Armenfürsorge auf das Reich zu verlagern und über die Einführung eines Tabakmonopols zu finanzieren, war damit aber im Reichstag gescheitert (*Ritter*, 1983: 38).

Unabhängig von der genauen Lokalisierung der Unterstützungspflicht auf der Gemeindeebene blieb aber das Problem, dass diese Ebene mit den Unterstützungszahlungen finanziell überfordert war und dies politisch zu Gehör zu bringen wusste. Auch der Ruf der Gemeinden nach Entlastung wurde damit zu einer treibenden Kraft der Reform. Ähnliches wiederholte sich gut 100 Jahre später, als die Pflegeversicherung eingeführt wurde: Hier spielte der Wunsch der Gemeinden nach Reduktion ihrer Sozialhilfelasten ebenfalls eine erhebliche politische Rolle. Verallgemeinerungsfähig hieran ist, dass speziell in einem demokratischen Bundesstaat nicht nur die Nachfrage der Bürger nach einer bestimmten öffentlichen Leistung (Fürsorgemotiv) oder das (Wieder-)Wahlinteresse der Politiker (Herrschaftssicherungsmotiv) zu politischen Triebkräften werden können, sondern auch eine Bereitschaft zur Übernahme (Zentralstaat) bzw. Abgabe von Kompetenzen (Gemeindeebene), eine Bereitschaft, die ihrerseits jeweils unterschiedlichen Nebeninteressen entspringen kann.

3.1.2. Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherung von der Einführung bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland

Die ersten drei Säulen der heutigen Sozialversicherung wurden in den Jahren 1883 (Krankenversicherung der Arbeiter), 1884 (Unfallversicherung) und 1889 (Invaliditäts- und Alterssicherung) geschaffen.

Die Krankenversicherung war als Ergänzung zur — vor ihr in Angriff genommenen, aber erst nach ihr verabschiedeten — Unfallversicherung konstruiert. Deshalb sollen zunächst die wichtigsten Regelungen der *Unfallversicherung* skizziert werden. Hintergrund ihrer Konstruktion war die bis zur Einführung dieses Sozialversicherungszweiges in Deutschland geltende Form der Haftung für Betriebsunfälle. Dieses Haftungsrecht war rein zivilrechtlich und — sieht man von der Gefährdungshaftung im Eisenbahnbereich ab — nach dem Grundsatz der Verschuldungshaftung mit Beweispflicht der Geschädigten ausgestaltet. Dies hatte zur Folge, dass sich verunfallte Arbeitnehmer bei der Rechtsdurchsetzung mit erheblichen Transaktionskosten konfrontiert sahen und dass es nur bei etwa 20 v.H. der Unfälle zu Schadensersatzzahlungen der Unternehmer kam (*Frerich/Frey*, 1996a: 94). Zur Heilung dieser Form des Marktversagens wurden durch das Unfallversicherungsgesetz Berufsgenossenschaften eingeführt, die als Zwangsgenossenschaften der Unternehmer ausgestaltet waren. Sie konnten Unfallverhütungsvorschriften erlassen und refinanzierten sich im Umlageverfahren bei den Unternehmen, deren Beiträge sie nach betrieblichen Gefahrenklassen differenzierten. Den Arbeitnehmern gegenüber wurden sie nach dem Prinzip der Gefährdungshaftung zu Leistungen in Form des Ersatzes von Heil- und Beerdigungskosten sowie der Zahlung von Erwerbsun-

fähigkeits- und Hinterbliebenenrenten herangezogen.⁶ Dieses Gesetz war sehr umstritten und wurde erst auf der Basis eines dritten Entwurfs vom Reichstag angenommen. Ablehnungsgründe für die ersten beiden Entwürfe waren eine Reichsversicherungsanstalt und ein Reichszuschuss — Sachverhalte, die *Bismarck* zur Stärkung der Stellung des Reiches den Ländern gegenüber vorgesehen hatte, die gleichzeitig aber den Interessen der unfallgefährdeten Schwerindustrie dienten (sie konnte ihre Prämienlasten durch eine reichsweite Versicherung und einen Reichszuschuss verringern) und die Steuerfähigkeit des Reiches im korporatistischen Sinne erhöhen sollten. Sie widersprachen aber gleichzeitig den Anschauungen des liberal eingestellten Mittelstandes und stellten nach Ansicht der Betroffenen einen Eingriff in die Kompetenzen bestehende Einrichtungen sowie die Rechte der Bundesländer dar (*Haerendel*, 2001; *Ullmann*, 1979).

Das *Krankenversicherungsgesetz* stieß auf sehr viel weniger parlamentarischen Widerstand, weil von Anfang an kein Reichszuschuss vorgesehen war und bestehende Kassen in das Gesetz einbezogen und lediglich durch Ortskrankenkassen ergänzt wurden. Das Gesetz unterwarf einen großen Kreis von Arbeitnehmern einem Versicherungszwang mit Mindestleistungs-Vorschriften. Zahlungsverpflichtet waren zu zwei Dritteln der Beiträge die Arbeitnehmer, zu einem Drittel die Arbeitgeber. Mit der Versicherungspflicht wurde die Konsequenz daraus gezogen, dass auf freiwilliger Basis oder bloß örtlichem Zwang beruhender Krankenversicherungsschutz ausweislich der gemachten Erfahrungen aufgrund von Marktversagen nur im geringen Umfang nachgefragt wurde. Der Kreis der Pflichtversicherten umfasste im wesentlichen gewerbliche Arbeiter (*Frerich/Frey*, 1996a: 101). Als Mindestleistungen waren die typischen Krankenversicherungsleistungen vorgesehen, einschließlich von Krankengeld bei Arbeitsunfähigkeit (ab dem 4. Tag nach Krankheitseintritt) und Angehörigenunterstützung im Falle einer Krankenhausbehandlung des Versicherten. Durch Satzungsbeschluss konnten in den Kassen Zusatzleistungen vereinbart werden.

Das *Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung der Arbeiter* benötigte besonders lange Vorarbeiten, weil legislatorische Vorbilder und Erfahrungen fehlten. Darüber hinaus war es auch politisch stark umstritten, weil die Konservativen zögerten und weil eine Reichsversicherungsanstalt und ein Reichszuschuss vorgesehen waren. Die Konservativen konnte *Bismarck* mit seinem Hinweis auf die „staatstragenden“ Wirkungen französischer Rentenzahlungen überzeugen (*Ritter*, 1983: 29) — hierbei handelte es sich allerdings um Rentenzahlungen aus einer besonderen Form von Staatsverschuldung, nicht um Zahlungen einer Rentenversicherung. Die Reichsversicherungsanstalt wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens durch 31 territorial abgegrenzte Versicherungsanstalten in der Form von Zwangsgenossenschaften ersetzt, der Reichszuschuss schließlich akzeptiert (*Frerich/Frey*, 1996a: 101). Versicherungsgegenstand wa-

⁶ Vgl. *Frerich/Frey* (1996a: 96 f.). Die *Bismarckschen* Vorgaben zu diesem Gesetz waren sehr detailliert und umfassten auch Einzelheiten der zwangsgenossenschaftlichen Organisationen (*Poschinger*, 1891: 41, 106 u. 141 – 147). Dies zeigt einmal mehr das Interesse des Kanzlers an Fragen der sozialen Sicherung. Zur Kritik der Berufsgenossenschaften aus heutiger Sicht und zu Alternativen im internationalen Bereich vgl. *Habermann* (2000).

ren Ansprüche auf Invalidenrente bei Erwerbsunfähigkeit und Altersrente ab Vollendung des 70. Lebensjahres. Die Finanzierung erfolgte nach dem Kapitaldeckungsverfahren über von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hälftig zu zahlende Beiträge und einen Reichszuschuss, welcher der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten und importgefährdeten Industrie dienen sollte.

Mit der Verabschiedung der Rentenversicherung wurde die „Gründerzeit der Sozialversicherung“ abgeschlossen. Charakteristisch für die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung in dieser Zeitperiode war neben dem experimentellen Charakter vieler Teilregelungen, dass eine Arbeitslosenversicherung vorerst noch fehlte, dass Reichstag und Bundesrat darauf achteten, dass die Stellung des Reiches nicht gestärkt wurde und dass der Kreis der Versicherten nicht etwa die Ärmsten der Armen umfasste (z.B. Land- und Heimarbeiter), sondern die damals unter den „Proletariern“ eher noch als privilegiert angesehenen gewerblichen Arbeitnehmer (*Lampert*, 1998: 69). Letzteres ist wohl auf das gerade dort vermutete Revolutionspotential zurückzuführen und spricht einmal mehr für die Bedeutung des Herrschaftssicherungsmotivs (ähnlich *Ritter*, 1983: 29).

Auf die Phase der Gründung der sozialen Sicherungssysteme folgte eine — finanziell gesehen moderate — Phase der verwaltungsmäßigen Konsolidierung und der umfangmäßigen Komplettierung, die nur zwischen 1915 und 1920 (Kriegsfolgen) und 1925 und 1929 (relative Prosperität) zu einer deutlichen Ausdehnung des Umfangs an Zahlungen führte und in Krisenzeiten eher nach Leistungsbegrenzung trachtete (*Ritter*, 1989: 102 – 112).

Die verwaltungsmäßige Konsolidierung war erforderlich, weil die legislatorische Unerfahrenheit zu rechtstechnischen Fehlern geführt hatte, die erst beim verwaltungsmäßigen Vollzug offenkundig wurden. So ergingen zu den Erstgesetzen zwischen 1885 und 1903 elf Abänderungsgesetze (*Frerich/Frey*, 1996a: 101). Diese Reformarbeit gipfelte 1911 vorläufig im Erlass der *Reichsversicherungsordnung*, der ersten Kodifizierung des gesamten Sozialversicherungsrechts in einem Werk, das sechs Bücher mit 1805 Paragraphen umfasste.

Die wichtigsten Schritte zur umfangmäßigen Ergänzung waren die Einführung der *Angestelltenversicherung* (1911) und vor allem der *Arbeitslosenversicherung*. Letzterer waren Vorläufer vorausgegangen, die meist mit dem Ziel errichtet wurden, die Attraktivität und Streikfähigkeit von Gewerkschaften zu erhöhen: Gewerkschaften zahlten ihren Mitgliedern eine Lohnersatzleistung, um im Streikfall Lohnunterbietungen zu verhindern und bisherige Nichtmitglieder zu attrahieren; sie wurden zum Teil durch Gemeinden unterstützt, die durch ein solches „Zuschuss-System“ (nach dem Einführungsort auch „Genter System“ genannt) höhere Unterstützungszahlungen einsparen wollten (*Frerich/Frey*, 1996a: 153). Die „gewerkschaftliche Vergangenheit“ dürfte ein nicht unerhebliches politisches Hemmnis bei der Einführung der Arbeitslosenversicherung gewesen sein. Ein erster Schritt zu deren Verwirklichung wurde die im Zuge der Demobilisierungsmaßnahmen erlassene „Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge“ vom 13.11.1918; durch sie wurden vom Reich, den Ländern und den Gemeinden gemeinsam

getragene Unterstützungszahlungen für Erwerbslose festgelegt (*Frerich/Frey*, 1996a: 196 f.). Das hierbei noch geltende Fürsorgeprinzip wurde 1927 durch die Einführung des Versicherungsprinzips und damit den endgültigen Schritt zu einer Arbeitslosenversicherung nach heutigem Verständnis abgelöst (*Frerich/Frey*, 1996a: 199 – 203), die sich in vielfältiger Hinsicht nach der britischen Arbeitslosenversicherung von 1911 richtete (*Hertner*, i.d.Bd., S.). Gleichzeitig wurde eine *Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* gegründet (*Frerich/Frey*, 1996a: 199 f.).

Vorangegangen war der Gründung der Arbeitslosenversicherung eine Phase der Beendigung repressiver Maßnahmen gegen „vaterlandslose Gesellen“ und der Integration auch der „linken“ Bevölkerungsschichten im Zuge des Ersten Weltkriegs, der sich in vieler Hinsicht als Schrittmacher der Sozialpolitik erwies (*Lampert*, 1998: 73). In der Weimarer Republik mündete dies in einem Streben nach „Demokratisierung der Wirtschaft“. Die Sozialpolitik dieser Zeit kann durch Termini wie „Konsolidierung“, „allmähliche Anerkennung der Sozialpolitik durch die zunächst ja eher ablehnenden Gewerkschaften“ und „Legung der institutionellen Grundlagen für das heutige Arbeitsrecht“ gekennzeichnet werden (*Lampert*, 1998: 80 f.).

Die Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise und im Dritten Reich stellt eine Zwischenperiode in der ansonsten eher bruchlos (wenn auch unterschiedlich schnell) verlaufenden Entwicklung der Sozialpolitik dar. Die Weltwirtschaftskrise führte u.a. zu einem faktischen Zusammenbruch der Arbeitslosenversicherung (*Henning*, 1977: 104 f.) und zu einer völligen Zerrüttung der Gemeindefinanzen (Fürsorgebelastung). Im Nationalsozialismus wurden die Einrichtungen der sozialen Sicherung dem Führerprinzip entsprechend umgestaltet und (wenn nicht — wie Gewerkschaften — verboten) auf die Befriedigung kriegswirtschaftlicher und ideologischer Erfordernisse im Rahmen einer kapitalistischen Zentralverwaltungswirtschaft ausgerichtet (*Lampert*, 1998: 85). Wegen dieses Ausnahmecharakters soll auf diese Zeitspanne ebenso nicht näher eingegangen werden wie auf die unmittelbare Nachkriegszeit bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Diese Zeitperiode war nicht nur durch die Konzentration auf die Bewältigung der unmittelbaren Kriegsfolgelasten und die Integration der Flüchtlinge geprägt, sondern auch dadurch, dass es keine normalen politischen Willensbildungsprozesse gab, so dass eine politikökonomische Untersuchung, die mit für Normalzeiten entwickelten Analyseinstrumenten arbeitet, unangemessen wäre.⁷

3.2. Die Phasen des rapiden Quotenwachstums sowie der Stagnation und Teilrückbildung

Die Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland knüpfte im Bereich der sozialen Sicherung zunächst im wesentlichen an die Regelungen und Organisationsformen der Weimarer Zeit an (*Lampert*, 1998: 89; *Martin-Weber*, 1999: 16). Diese Restaurierungsphase dauerte etwa bis zur Mitte der 50er Jahre und ist auch dadurch erklärbar,

⁷ Zur Entwicklung der Sozialpolitik in der unmittelbaren Nachkriegszeit vgl. *Frerich/Frey* (1996b: 1 – 46).

dass man wegen der Überlastung des Gesetzgebers in dieser Phase des Neustarts schon aus rein pragmatischen Gründen auf bereits erlassene und von der Verwaltung (noch) beherrschte Gesetze zurückgreifen musste (*Lampert*, 1998: 90 f.). Mit zunehmender Konsolidierung des neuen Staatswesens und in einer Zeit hoher Wachstumsraten und schrumpfender Arbeitslosenzahlen kam es dann vor dem Hintergrund insbesondere der Tatsache, dass die bis dato realisierte Absicherung der Rentner diese meist nicht vor dem Abgleiten unter das Existenzminimum bewahren konnte (*Frerich/Frey*, 1996: 43), zu einer Kaskade von Neuregelungen. Als herausragend sind hier die 1957 erfolgte Dynamisierung der Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte sowie Bergleute und die Schaffung einer Altershilfe für Landwirte zu nennen.⁸

Die Dynamisierung der Rentenversicherung, die mit der schrittweisen Abkehr vom Kapitaldeckungs- und der allmählichen Hinwendung zum Umlageverfahren und der Einführung eines Generationenvertrages verbunden war (*Berthold/Külp*, 1987: 95 f.), wurde ganz wesentlich von Bundeskanzler *Adenauer* selbst gefördert. Er kümmerte sich sogar um die Details und trieb die Arbeiten in der Ministerialbürokratie auch durch die Heranziehung externer Experten voran, insbesondere des damaligen Privatdozenten und späteren Professors *Wilfried Schreiber*. Die Verbindung zu ihm zeigt, wie manchmal Zufälle von nicht unerheblicher Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung und hier die Entwicklung der Sozialpolitik sein können: *Adenauers* Sohn, der spätere Prälat *Dr. Paul Adenauer*, studierte seinerzeit an der Universität Münster bei dem Professor für Christliche Sozialwissenschaften und späteren Kardinal *Joseph Höffner* (*Martin-Weber*, 1999: 31). Dieser war geistlicher Beirat des Bundes Katholischer Unternehmer, dessen Geschäftsführer wiederum *Schreiber* war (ebenda, S. 375). *Paul Adenauer* machte seinen Vater mit einer Schrift *Schreibers* (1955a) über die „Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft“ bekannt. Hierin und in einem auf Wunsch des Bundeskanzlers erstellten zusätzlichen Memorandum für die Mitglieder des Ministerausschusses für die Sozialreform (*Schreiber*, 1955b) wurde die Grundidee des Generationenvertrages mit Garantie eines konstanten Beitragssatzes und dem Lohnniveau folgenden Renten entwickelt (und zwar einschließlich von Ausführungen über die Auswirkungen von Veränderungen des Altersaufbau der Bevölkerung und nachfrageseitig verursachten Konjunkturschwankungen sowie der „Vervollständigung“ zu einem Drei-Generationen-Vertrag durch Ausbildungskredite für Kinder). Der Bundeskanzler war von der Idee eines Zwei-Generationen-Vertrages fasziniert und sah hierin die Möglichkeit, „etwas Größeres zu realisieren“ (*Reppen*, 1978: 79). Dies und — wie in der Literatur allgemein vermutet — natürlich auch die Aussicht auf einen Wahlkampfschlager (auf die *Schreiber*, 1955b: 911, indirekt auch selbst hinwies) sowie das Bestreben, die Bundesrepublik für die „Menschen in der Zone“ attraktiv zu machen, veranlassten ihn, *Schreiber* zu einem Kabinettsvortrag einzuladen. Mit ihm als Fachpromotor trieb er die Rentenreform unter Einsatz seiner Richtlinienkompetenz gegen den Widerstand der Wirtschaft sowie der

⁸ Neuregelungsgesetz für die Arbeiterrentenversicherung vom 23.02.1957, Neuregelungsgesetz für die Angestelltenversicherung vom 23.02.1957, Gesetz zur Neuregelung der knappschaftlichen Rentenversicherung vom 21.05.1957, Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte vom 27.07.1957.

Ressorts für Finanzen und für Wirtschaft und vor allem *Erhards* voran.⁹ Es ist in diesem Zusammenhang höchst aufschlussreich, die Protokolle des Ministerausschusses für die Sozialreform (*Martin-Weber*, 1999: 67 – 202) sowie die zugehörigen Kabinettsvorlagen und sonstigen Dokumente (ebenda, S. 205 – 355) zu studieren: Nahezu alle Gefahren, die inzwischen eingetreten sind, wurden damals vorausgesehen; eine Ausnahme bildete langfristige strukturelle Arbeitslosigkeit (im Gegensatz zur konjunkturellen Arbeitslosigkeit, die bedacht wurde). Ins Auge gefasste Vorsichtsmaßnahmen wurden jedoch nicht beschlossen (wie etwa ein Vorschlag *Hermann Schäfers* — seinerzeit Minister für besondere Aufgaben —, die Grundzüge der Rentenreform grundgesetzlich abzusichern, um einer schrittweisen Ausweitung der Leistungen und der Kreise der Begünstigten vorzubeugen; vgl. *Martin-Weber*, 1999: 134). Auch *Schreibers* Vorschläge zur Förderung der Humankapitalbildung über Kredite aus einer „Kindergeldkasse“ wurden nicht realisiert, obwohl er und andere den inneren Zusammenhang mit dem Zwei-Generationen-Vertrag und seiner Vervollständigung zum Drei-Generationen-Vertrag besonderes betonten (*Werding*, 1998: 226 – 231).

Die Sozialleistungsquote verdoppelte sich von 17 v.H. im Jahr 1950 bis auf fast 34 v.H. im Jahr 1975 (*Frerich/Frey*, 1996b: 26). Klammert man die 50er Jahre wegen der Kriegsfolgelasten und der Sprungwirkung der Dynamisierung der Rentenversicherung aus, ergibt sich dies vor allem daraus, dass das Wachstum der Sozialausgaben bis 1977 nahezu permanent über dem Wachstum des BIP lag (vgl. S. 19), weil die Sozialversicherung für neue Personengruppen geöffnet wurde und die Leistungen schrittweise erhöht wurden.¹⁰ Hervorzuheben sind insbesondere die Rentenreformgesetzgebung von 1972, die unter anderem die Einführung der flexiblen Altersgrenze und die Rente nach Mindesteinkommen mit sich brachte (*Frerich/Frey*, 1996b: 53 f.), das Lohnfortzahlungsgesetz von 1969, das zur Gleichstellung aller Arbeitnehmer in der Krankenversicherung führte und die vorher bestehende Karenztagslösung abschaffte (*Frerich/Frey*, 1996b: 57 f.), und die Weiterentwicklung der GKV im Gefolge des Krankenversicherungsänderungsgesetzes 1970, das zahlreiche Leistungsverbesserungen und Erweiterungen auf neue Personengruppen mit sich brachte (*Frerich/Frey*, 1996b: 70 – 75). Ähnliches gilt für

⁹ Die betriebswirtschaftliche Innovationsforschung hat gezeigt, dass der Erfolg von Innovationsprozessen sehr stark von Schlüsselpersonen abhängt, die ganz bestimmte Rollen übernehmen (Überblick: *Hauschildt/Schewe*, 1997). Die Zusammenarbeit von *Adenauer* und *Schreiber* entspricht im Lichte dieser Forschungen der Zusammenarbeit eines Machtpromoters mit einem Fachpromoter (einer sehr erfolgreichen Kombination). *Bismarck* (an den *Adenauer* bei seiner Rentenreform sicherlich gedacht hat) verfügte — wie erwähnt — ebenfalls über einflussreiche Berater mit spezifischem Fachwissen; ein klares Zusammenspiel mit einem bestimmten Fachpromoter ist bei ihm aber nicht zu erkennen. Zum „Durchpauken“ der Rentenreform durch *Adenauer* vgl. *Frerich/Frey* (1996b: 47 f.), *Koerfer* (1998: 136 f.) und *Martin-Weber* (1999: 32 – 36).

¹⁰ Auf S. 19 werden nur die Kennziffern zur globalen Charakterisierung der deutschen Sozialausgaben dargestellt. Angaben zur Entwicklung der Beitragssätze und Beitragsbemessungsgrenzen in den wichtigsten Sozialversicherungen findet man im Kapitel 2 des Beitrags von *Apolte/Vollmer* (i.d.Bd.) und den dort angegebenen Quellen.

Wachstumscharakteristika der Sozialausgaben in Deutschland*

1. Kennziffern zur Entwicklung des deutschen Sozialbudgets¹⁾

Jahr	Sozialbudget				Bruttoinlandsprodukt ³⁾		Arbeitslosenquote
	Mrd. DM	Veränderung in %	Sozialleistungsquote ²⁾	Pro Kopf in DM	Mrd. DM	Veränderung in %	in %
1960	65,3		21,6	1177	302,7		1,3
1961	72,6	11,2	21,9	1292	331,7	9,6	0,8
1962	80,2	10,5	22,2	1411	360,8	8,8	0,7
1963	86,4	7,7	22,6	1506	382,4	6,0	0,8
1964	95,1	10,1	22,6	1641	420,2	9,9	0,8
1965	105,9	11,3	23,1	1807	459,2	9,3	0,7
1966	116,9	10,4	23,9	1977	488,2	6,3	0,7
1967	127,1	8,7	25,7	2143	494,4	1,3	2,1
1968	136,8	7,7	25,7	2299	533,3	7,9	1,5
1969	151,6	10,8	25,4	2523	597,0	11,9	0,9
1970	174,8	15,4	25,9	2883	675,1	13,1	0,7
1971	200,2	14,5	26,7	3266	749,5	11,0	0,8
1972	227,3	13,5	27,6	3685	823,1	9,8	1,1
1973	257,2	13,2	28,0	4149	917,3	11,4	1,2
1974	296,5	15,3	30,1	4777	983,8	7,3	2,6
1975	341,4	15,2	33,3	5521	1026,0	4,3	4,7
1976	366,5	7,4	32,7	5956	1120,3	9,2	4,6
1977	389,6	6,3	32,6	6345	1195,0	6,7	4,5
1978	410,3	5,3	32,0	6690	1283,4	7,4	4,3
1979	435,5	6,2	31,4	7098	1388,4	8,2	3,8
1980	471,3	8,2	32,0	7654	1471,5	6,0	3,8
1981	504,2	7,0	32,9	8174	1534,8	4,3	5,5
1982	521,4	3,4	32,8	8459	1588,1	3,5	7,5
1983	530,5	1,8	31,8	8637	1668,5	5,1	9,1
1984	548,9	3,5	31,3	8972	1750,9	4,9	9,1
1985	570,1	3,9	31,3	9342	1823,2	4,1	9,3
1986	597,8	4,9	31,1	9790	1925,3	5,6	9,0
1987	623,9	4,4	31,3	10215	1990,5	3,4	8,9
1988	651,1	4,4	31,1	10597	2096,0	5,3	8,7
1989	668,9	2,7	30,1	10778	2224,4	6,1	7,9
1990	725,9	.	28,8	.	2522,8	.	7,2
1991	875,6	.	29,8	10947	2938,0	.	7,3
1992	989,4	13,0	31,4	12276	3155,2	7,4	8,5
1993	1048,6	6,0	32,4	12917	3235,4	2,5	9,8
1994	1097,4	4,7	32,3	13479	3394,4	4,9	10,6
1995	1167,9	6,4	33,2	14302	3523,0	3,8	10,4
1996	1224,2	4,8	34,1	14949	3586,5	1,8	11,5
1997p	1236,8	1,0	33,7	15073	3666,5	2,2	12,7
1998p	1265,1	2,3	33,4	15423	3784,4	3,2	12,3
1999p	1306,6	3,3	33,7	15917	3877,2	2,5	11,7

1) Ab 1990 (2. Halbjahr) einschließlich neue Bundesländer. Angaben ab 1990 nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar.

2) Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent.

3) BIP ab 1991 nach neuem ESVG 1995 berechnet; daher ist die absolute Höhe der Sozialleistungsquote ab 1991 nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbudget 1999, Tabelle I-1; Statistisches Taschenbuch 2000, Arbeits- und Sozialstatistik, Tabelle 2.10. Im Internet () verfügbar unter: <http://~/broshueren/a230.pdf>
<http://~/stat2000/stat2000.zip>

* Zur grafischen Darstellung vgl. S. 23.

das Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz von 1963 und das Gesetz über die Unfallversicherung von Schülern, Studenten und Kindergartenkindern von 1971 sowie Maßnahmen im Bereich des Rehabilitations- und Schwerbehindertenrechts (*Frerich/Frey*, 1996b: 77 – 83).

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung wurde dagegen lange Zeit auf grundlegende Reformen verzichtet (vgl. hierzu und zum folgenden *Frerich/Frey*, 1996b: 84 – 90). Die Reform von 1956/57 hatte dann jedoch die Einführung der Arbeitslosenhilfe zur Folge (im Unterschied zur damaligen Fürsorge und heutigen Sozialhilfe), und das 1969 eingeführte Arbeitsförderungsgesetz löste das bis dahin lediglich reformierte Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1927 endgültig ab. Es benannte die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Bundesanstalt für Arbeit um. Dies war Programm, denn nunmehr sollte Arbeitslosigkeit nicht mehr kuriert, sondern verhütet werden. Finanziell erwähnenswert wurde in der Zeit niedriger Arbeitslosenquoten allerdings zunächst nur die Einführung der Winterbauförderung und des Konkursausfallgeldes, das von den Arbeitgebern über Beiträge zu den Berufsgenossenschaften zu finanzieren war.

Das Sozialhilferecht beruhte in den 50er Jahren im Kern noch auf der Reichsfürsorgepflicht-Verordnung von 1925 (hierzu und zum Folgenden *Frerich/Frey*, 1996b: 123 – 127). 1954 stellte das Bundesverwaltungsgericht jedoch klar, dass aus der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes ein subjektiver Rechtsanspruch auf öffentliche Fürsorge folge. Das führte 1961 zum Erlass des Bundessozialhilfegesetzes, das die Würde des Menschen auch in Notlagen garantieren sollte und dessen subsidiär erfolgende Zahlungen seither in zahlreichen Novellen ausgeweitet wurden. Diese Sozialhilfegesetzgebung ist insofern von besonderer Bedeutung, als sie Familien und Alleinstehende mit Kindern beim Bezug von Sozialhilfe oft besser stellt als bei Aufnahme einer Arbeit im Niedriglohnbereich. Das liegt daran, dass im Rahmen der Sozialhilfe (anders als bei der Berücksichtigung von Kindern im Steuerrecht) in etwa die tatsächlichen Mindestkosten der Aufzucht von Kindern angesetzt werden. Für Personen mit Kindern wirkt die Sozialhilfe deshalb nicht selten wie ein Mindestlohn. Außerdem entwickelt sie eine hohe Anziehungskraft auf Zuwanderer.

Wie die Wachstumscharakterisierung der Sozialausgaben in Deutschland zeigt (S. 19), endeten der Anstieg der Sozialleistungsquote und die Zeit zum Teil zweistelliger Wachstumsraten des Sozialbudgets in der zweiten Hälfte der 70er Jahre. Ein Wiederanstieg ergab sich im Anschluss an die Wiedervereinigung: Ab etwa 1992 lag die Wachstumsrate der Sozialausgaben bis zum Ende der 90er Jahre in der Regel deutlich über der Wachstumsrate des BIP. Die Sozialleistungsquote stieg nach einem zwischenzeitlichen Abfall auf etwa 29 v.H. (1990) wieder auf 34 v.H. Dies kam durch die Übertragung des westdeutschen Sozialversicherungsrechts auf die neuen Bundesländer zustande, was zu beachtlichen West-Ost-Transfers führte.¹¹ Der Mindestlohncharakter der Sozialhilfe hat sich in den neuen Bundesländern angesichts des dortigen Produktivitäts-

¹¹ Vgl. hierzu *Grossekkettler* (1996: 216 – 220, 234 f. u. 255) sowie die dort genannte Literatur.

rückstandes arbeitsplatzvernichtend ausgewirkt und damit zu einem *Circulus vitiosus* im Bereich der Sozialversicherung geführt, der sich im Wiederanstieg der Sozialleistungsquote zeigte.

Bisher von untergeordneter finanzieller Bedeutung, mit Blick auf die geplante Osterweiterung aber von potenziell erheblicher sozialer Sprengkraft ist die Entwicklung der Bemühungen zur Koordination der Sozialversicherungsleistungen innerhalb der EU. Von der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, ist es den Sozialverwaltungen der EU-Länder im Verein mit der Kommission und vor allem dem EuGH gelungen, ein Recht zu schaffen, das trotz der erheblichen Unterschiede im Charakter der nationalen sozialen Sicherungssysteme und trotz der weiterhin bei den Nationalstaaten verbleibenden Gestaltungskompetenzen für diesen Bereich dafür sorgt, dass die vier Grundfreiheiten des Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (Art. 3 Abs. 1 c EGV) nicht durch wanderungsfeindliche Vorschriften im Bereich der sozialen Sicherung konkterkariert werden.¹² Umgekehrt haben diese Grundfreiheiten bisher auch (noch) nicht dazu geführt, dass distributiv bedingte Wanderungen im Zuge eines „race to the bottom“ eine Harmonisierung des Rechts der sozialen Sicherung auf dem kleinsten gemeinsamen Niveau erzwangen. Die durchaus beachtliche — wenn auch wie gesagt finanziell noch nicht sonderlich bedeutsame — Koordinationsleistung im Feld der europäischen Systeme sozialer Sicherung könnte im Zuge der geplanten Osterweiterung der EU allerdings zur Keimzelle einer (ungewollten) abermaligen Wachstumsphase der Sozialleistungsquote beachtlichen Ausmaßes werden. Hierzu muss man sich vor Augen halten, dass die deutschen Sozialhilfeleistungen zum Teil ein Mehrfaches der normalen Löhne mancher Berufsgruppen in den potenziellen Beitrittsländern betragen. Angesichts der Tatsache, dass Freizügigkeit einerseits ein Wert an sich ist und dass Faktorwanderungen, die zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses führen, in der Regel wohlfahrtssteigernd für alle beteiligten Länder wirken und dass andererseits rein distributiv orientierte Wanderungen zu einer Überforderung der Sozialhilfe im Einwanderungsland führen können, hat der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2000: 34 – 96) ein System der verzögerten Integration vorgeschlagen: Wer einen Arbeitsplatz nachweist, soll sofort wandern können; wer in den Genuss von Sozialversicherungsleistungen kommen will, muss dagegen eine Berufstätigkeit im Aufnahmeland von z.B. 5 Jahren Dauer nachweisen. Solch eine Regelung, die der oben (S. 12 f.) erwähnten Lösung vergleichbarer Probleme im 19. Jahrhundert ähnelt, wäre milder und marktwirtschaftlicher als das von der deutschen Regierung ins Auge gefasste siebenjährige generelle Wanderungsverbot mit Green-card-Lösungen als Ausnahmetatbestand. Es entspräche damit der so genannten *Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung* des EuGH, die Verstöße gegen die Grundfreiheiten nur aus übergeordneten Gründen zulässt und dann eine strikte Einhaltung des Übermaßverbotes und damit auch die Wahl des mildesten verfügbaren Mittels verlangt.

¹² Einen Überblick über die wichtigsten Rechtsgrundlagen findet man in einem Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMF* (2001: 3 – 24) zur sozialen Sicherung in Europa.

Es wurde schon erwähnt, dass vom Ende der 70er Jahre bis zum Ende der 80er Jahre von einer sozialpolitischen Stagnations- und Teilrückbildungsphase gesprochen werden kann. Dies mag auf den ersten Blick erstaunen, weil man *ceteris paribus* ja gerade in Phasen eines verringerten Wirtschaftswachstums mit steigender Arbeitslosenquote — und um solch eine Phase handelt es sich (vgl. S. 19) — eine erhöhte Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme erwartet (Wirkung der Systeme als automatische Stabilisatoren). Dieser Erwartung sind die Systeme auch gerecht geworden, wie sich für die Zeit zwischen 1981 und 1998 aus dem Bild einer negativen Korrelation zwischen BIP- und Sozialausgabenwachstum ablesen lässt (vgl. S. 19; der Korrelationskoeffizient der Wachstumsraten 1981 – 1989 beträgt $-0,24$). Was sich gegenüber der Expansionsphase bis 1975 geändert hat, ist nicht die Stabilisierungswirkung bei gegebenem Recht, sondern die Tatsache, dass es nun nicht mehr zu einer Art sedimentärer Aufschichtung expansiv wirkender Rechtsänderungen kommt, sondern zu einer schrittweisen Rücknahme oder Einengung von Vergünstigungen, die als langfristig nicht mehr tragbar angesehen werden. *Lampert* (1998: 92 – 94) spricht deshalb davon, dass es Mitte der 70er Jahre zu einer „Wende“ in der Sozialpolitik gekommen sei und führt eine lange Reihe von Kürzungen auf, die im Zuge von Kostendämpfungsgesetzen und Konsolidierungsprogrammen vorgenommen wurden, auf die hier aber nicht im einzelnen eingegangen werden kann.

Eine solche „Wende“ ist nach einer Expansionsphase vermutlich nicht untypisch und soll im nächsten Teil des Aufsatzes näher erklärt werden. Vorher muss jedoch noch auf eine Sonderentwicklung in den 90er Jahren eingegangen werden, die — insofern vergleichbar dem EU-Freizügigkeitsrecht — vorerst noch keine großen finanziellen Folgen mit sich gebracht hat, im Zuge der Alterung der Bevölkerung aber zu einer Ausgabenexplosion führen könnte: auf die Pflegeversicherung, die 1994 mit dem Pflegeversicherungsgesetz neben der Unfall-, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung als so genannte „Fünfte Säule“ des deutschen Systems der sozialen Sicherung eingeführt wurde. Diese Pflichtversicherung auf der Basis der Sozialversicherung war außerordentlich umstritten (hierzu *Frerich/Frey*, 1996b: 629 – 636; zur Konstruktion der Versicherung *Lampert*, 1998: 282 – 288). Der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (1990) hatte für eine Konstruktion in Anlehnung an die Kfz-Haftpflichtversicherung und nach dem Kapitaldeckungsverfahren plädiert und darauf hingewiesen, dass die absehbare Bevölkerungsentwicklung eine zusätzliche Umlagekomponente im Sozialversicherungsrecht problematisch erscheinen lasse. Heute wird die Meinung, dass die Altersversorgung (und damit auch die Pflegevorsorge) zum Teil kapitalgedeckt erfolgen müsse, allgemein geteilt. Die Chance, hierzu mit der Einführung einer kapitalgedeckten Pflegeversicherung einen ersten Schritt zu machen, ist 1994 versäumt worden — zum Teil wohl aus ideologischen Gründen, zum Teil weil die Gemeinden an einer schnellen Entlastung von Sozialhilfepflichten interessiert waren.

4. Ex-post-Erklärung der Phase der endogenen Entwicklung

Betrachtet man vor dem bisher geschilderten Hintergrund die Entwicklung der Sozialausgaben im Deutschland der Nachkriegszeit, so drängt sich folgende Periodisierung auf:

- (1) Die Jahre bis zum Mauerbau (1961) sind weitgehend noch von den Kriegsfolgen dominiert und können als Rekonstruktionsphase aufgefasst werden, nicht jedoch als Phase einer volkswirtschaftlichen Entwicklung, die frei von größeren exogenen Schocks ist.
- (2) Die Jahre von 1990 bis etwa 1998 sind von den Folgen der Wiedervereinigung dominiert, also wiederum von einem exogenen Schock.
- (3) Die Jahre von 1961 bis 1989 können als ein Zeitraum angesehen werden, in dem es — von den Erdölkrisen einmal abgesehen — keine dominierenden exogenen Schocks gab und die Entwicklung überwiegend von endogenen Kräften vorangetrieben wurde (die zu einem nicht unerheblichen Teil jedoch schon in der Rentenreform von 1957 angelegt wurden). Diese Periode soll deshalb als *Phase der (überwiegend) endogenen Entwicklung* bezeichnet werden.

Unterstellt man, dass die Entwicklung der Sozialausgaben von exogenen Schocks und endogenen Kräften bestimmt wird, so liegt es nahe, Phasen einer endogenen Entwicklung besonders sorgfältig zu untersuchen, weil hier ja die *dauerhaft* wirksamen Kräfte sichtbar werden müssten. Die Phase von 1961 bis 1989 lässt sich in stilisierter Darstellungsweise in zwei Teilphasen unterteilen, die durch eine Strukturbruchphase (1977 – 1980) verbunden sind (vgl. S. 24), in der gleichzeitig die Erdölkrisen ihren Niederschlag gefunden haben mögen: eine Phase des rapiden Quotenwachstums (1961 – 1976) und eine Phase der Stagnation und Teilrückbildung (1981 – 1989).¹³

Die *Phase des rapiden Quotenwachstums* ist dadurch gekennzeichnet,

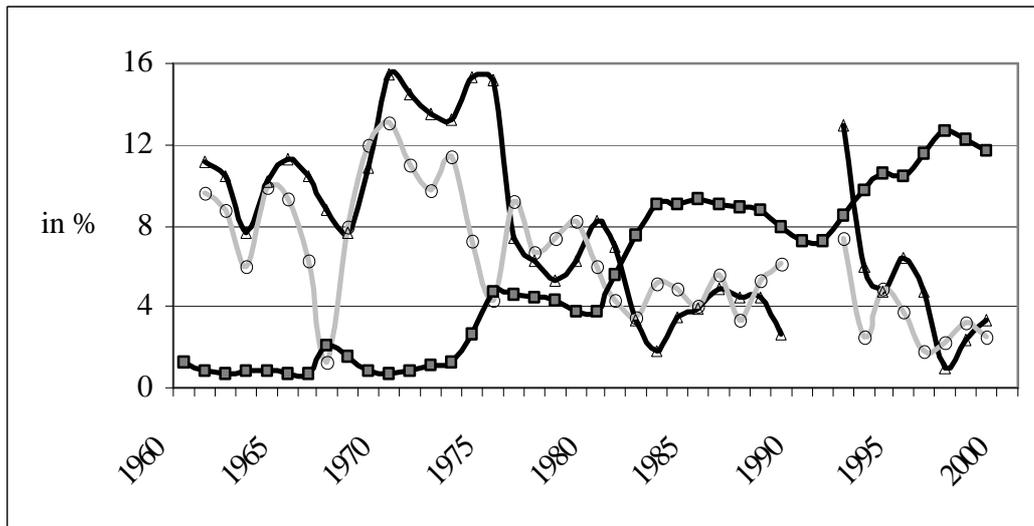
- dass sich die Wachstumsraten der Sozialausgaben und des BIP gleichsam auf einer Hochebene bewegen (der Mittelwert der Wachstumsraten der Sozialausgaben liegt über 11 v.H., der Mittelwert der Wachstumsraten des BIP bei fast 9 v.H.),
- dass die Wachstumsrate der Sozialausgaben oberhalb der Wachstumsrate des BIP liegt (so dass die Sozialleistungsquote steigt),

¹³ Zur Unterscheidung einer Phase des rapiden Quotenwachstums und einer Phase der Stagnation und Teilrückbildung vgl. der Sache nach *Snowder* (1999: 39).

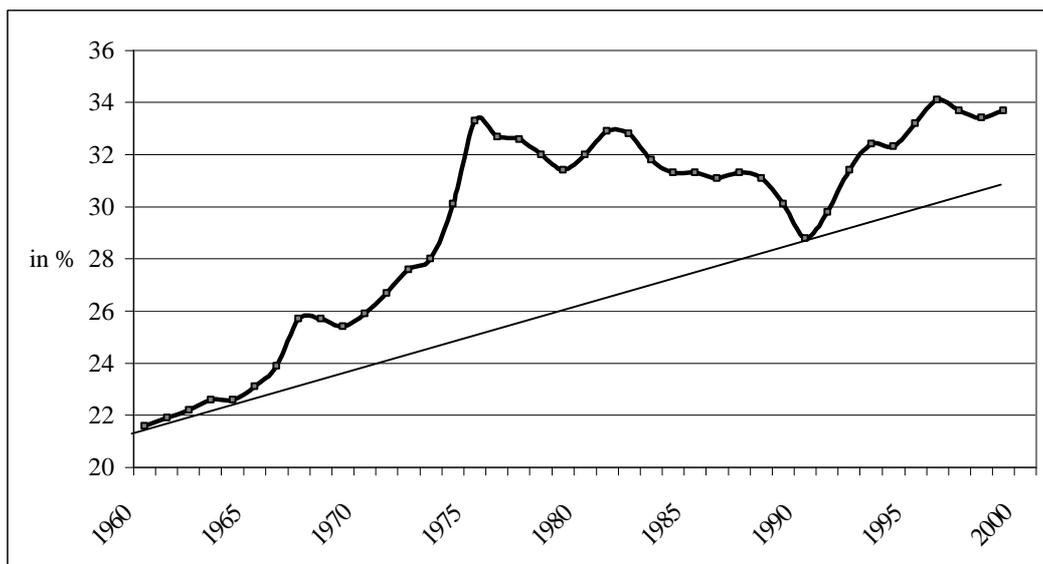
Das Signifikanzniveau der im Folgenden aufgeführten Korrelationskoeffizienten für das BIP- und das Sozialausgabenwachstum in den beiden Teilphasen ist gering. Die Irrtumswahrscheinlichkeit in Teilphase 1 beträgt rund 24 v.H., in Teilphase 2 sogar rund 52 v.H. Dies ist bei an sich multivariaten und mehrfach rückgekoppelten Prozessen, für die jeweils nur relativ kurze Datenreihen zur Verfügung stehen, aber auch nicht weiter verwunderlich.

Wachstumscharakteristika der Sozialausgaben in Deutschland (Fortsetzung)*

2. Muster des Wachstums der Sozialausgaben (—) und des BIP (—) sowie der Entwicklung der Arbeitslosenquote (—)



3. Entwicklung der Sozialleistungsquote (—) und Verlauf der aus der Niveaueverschiebung resultierenden Stützgeraden (—)



* Die Kennziffern zu diesen Mustern findet man auf S. 19.

- dass die beiden Wachstumsraten — wenn auch nur auf geringem Signifikanzniveau — positiv korreliert sind (der Korrelationskoeffizient beträgt rund 0,31) und
- dass die Arbeitslosenquote verhältnismäßig niedrig ist (nahezu stets unter 4 v.H.).

Für die Phase der Stagnation und Teilrückbildung gilt dagegen,

- dass sich die Wachstumsraten der Sozialausgaben und des BIP gleichsam auf einer Tiefebene bewegen (der Mittelwert der Wachstumsraten der Sozialausgaben liegt bei 4, derjenigen des BIP etwas unter 5 v.H.),
- dass die Wachstumsrate der Sozialausgaben in der Regel niedriger als die des BIP ist (so dass die Sozialleistungsquote sinkt),
- dass die beiden Wachstumsraten — wiederum auf niedrigem Signifikanzniveau — negativ miteinander korreliert sind (der Korrelationskoeffizient beträgt rund $-0,24$) und
- dass die Arbeitslosenquote relativ hoch ist (sie bewegt sich meist über 8 %).

Diese stilisierte Entwicklung, die — wie gleich noch verdeutlicht werden wird — formal dem Bild ähnelt, das *Peacock/Wiseman* (1961) von der Staatsquotenentwicklung in Großbritannien gezeichnet haben, gilt es nun zu erklären.¹⁴ Dabei kann man zum einen von den Entstehungshypothesen der Sozialpolitik und ihrer Verankerung im Kostüm der menschlichen Dispositionen ausgehen (Teil 2) und zum anderen von einer Einflussgröße, die zwar nicht aus der Sicht ganzer Volkswirtschaften als exogen anzusehen ist, wohl aber aus der Sicht des sozialpolitischen Systems im engeren Sinn. Diese Einflussgröße ist ein Wachstumszyklus, der möglicherweise als Fortsetzung des Kondratieffzyklus betrachtet werden kann, in der zu analysierenden Phase der endogenen Entwicklung aber jedenfalls darin seine Ausprägung findet, dass es eine Hoch- und eine Niedrigwachstumsphase gibt. Grundsätzlich gilt, dass der Wachstumszyklus und die Sozialpolitik interdependent sind; der Einfluss des Wachstumszyklus auf die Sozialpolitik ist aber ungleich stärker als der umgekehrte Einfluss.

Ausgangspunkt aller Überlegungen ist die — wie gezeigt empirisch gut bewährte — Hypothese, dass sozialpolitische Maßnahmen in einer Demokratie permanent sowohl dem Fürsorgeinteresse auf der Seite der politknachfragenden Wähler entsprechen als auch dem Herrschaftssicherungsinteresse der Politikanbieter und besonders der jeweili-

¹⁴ *Peacock/Wiseman* (1961) haben zur Erklärung des *Wagnerschen* Gesetzes der steigenden Staatsquote die sogenannte „Niveaushiftungshypothese“ entwickelt. Danach fällt in Krisenzeiten wie etwa den Weltkriegen der Steuerwiderstand der Bevölkerung, was Politiker in die Lage versetzt, die Staatsquote zu erhöhen. Nach Bewältigung der Krise führt ein Gewöhnungseffekt dazu, dass sich die Quote nicht auf das Vorkrisenniveau zurückbildet, so dass es zu einer Niveaushiftung kommt. Die Theorie vom Niveaushiftungseffekt wird heute als nicht hinreichend angesehen. Zur modernen Theorien zur Erklärung des *Wagnerschen* Gesetzes (das sich rein empirisch bewährt hat, auf das hier aber nicht näher eingegangen werden kann und muß) vgl. *Gwartney/Holcombe/Lawson* (1989), *Holsey/Borcherding* (1997), *Kleinmann* (1985), *Tanzi/Schuknecht* (1997) und *Theurl* (1990) sowie die dort genannte Spezialliteratur.

gen Regierungen. Bei den Wählern spielen hier nicht etwa nur die unmittelbar Begünstigten eine Rolle, sondern — und dies vor allem in Zeiten hoher Wachstumsraten und guter Zukunftsaussichten — weit darüber hinaus reichende „ethisch eingestellte Kreise“. Die Herrschenden sind in der Demokratie ständig in der Gefahr, abgewählt zu werden. Deshalb neigen sie permanent zum Einsatz des Herrschaftssicherungsinstruments „Sozialpolitik“. *Fazit 1:* In der Demokratie gibt es ständig und vor allem in „guten“ Zeiten eine politische Nachfrage nach sozialpolitischen Maßnahmen und ein Interesse der Politiker, dieser Nachfrage gerecht zu werden.

Ein zweites Erklärungselement dauerhafter Natur ergibt sich aus einer charakteristischen Eigenart vieler sozialpolitischer Probleme und den daraus resultierenden politischen Verhaltenstendenzen. Die charakteristische Eigenart besteht darin, dass viele sozialpolitische Maßnahmen aus der Sicht von Politikern einem kreditfinanzierten langlebigen Investitionsgut gleichen, dessen politischer Nutzen (der Zuspruch der Wähler) in der gegenwärtigen Legislaturperiode anfällt, während der politische Schaden (das Heranreifen der Erkenntnis, dass sozialpolitische Maßnahmen auch finanziert werden müssen und somit Lasten wie etwa die implizite Staatsverschuldung der Rentenversicherung mit sich bringen) erst jenseits der Legislaturperiode wirksam wird, ja zum Teil sogar von heute noch nicht Wahlberechtigten getragen werden muss. Dies wird durch die „rationale Ignoranz“ verstärkt, die für das Wählerverhalten in der Demokratie typisch ist. Hieraus resultieren politische Verhaltenstendenzen, die für Regierung und Opposition bei solchen Langfristproblemen typisch sind: Solange die Kosten sozialpolitischer Maßnahmen noch nicht drückend erscheinen (z.B. weil man sich in der Anlaufphase einer neuen Versicherung befindet und noch nicht sofort Auszahlungen zu leisten hat oder weil — allgemeiner — günstige Randbedingungen herrschen), bietet es sich für Regierung und Opposition an, mit neuen Leistungsangeboten zu wetteifern. Ändert sich die Situation dann aber (z.B. wegen einer ungünstigen Bevölkerungsentwicklung oder wegen einer Wachstumsabschwächung, die exogen bedingt und von der Sozialpolitik verstärkt oder sogar hauptsächlich verursacht sein kann) und müssen deshalb schmerzhaft Reformen vorgenommen werden, entsteht in den Augen der Politiker ein Kosten-heute-Nutzen-morgen-Problem. Wenn nun das Anpacken dieses Problems wiederwahlgefährdend ist, erscheint es sowohl der Regierung als auch der Opposition rational im Sinne einer Maximin-Strategie, das Problem in die Zukunft zu verschieben. Eine solche Haltung wird dadurch unterstützt, dass der „Zeitgeist“ sich nur träge zu verändern pflegt (es gibt eine Verzögerung bei der Anpassung der vorherrschenden Wählereinstellung, einen „ideologischen lag“). Das Politikerverhalten ändert sich erst, wenn die reformatorische Regelungsnotwendigkeit den Wählern bewusst geworden ist (wobei nicht garantiert ist, dass es dann nicht schon zu spät ist). *Fazit 2:* Sozialpolitik leidet unter bewusst nicht bekämpften Illusionen der Wähler und der Versuchung für die Politiker, in „guten“ Zeiten in einen Geschenkwettkampf einzutreten, in „schlechten“ Zeiten notwendig werdende Reformvorhaben dagegen zu lange hinauszuschieben.

Die ersten beiden Erklärungselemente kann man in Form einer *Hypothese für Übergangswahrscheinlichkeiten im Zeitablauf* zusammenfassen: In einer Demokratie besteht stets die Tendenz, sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen, wenn die ökonomischen

Randbedingungen dies gestatten. In „guten“ Zeiten ist die Wahrscheinlichkeit eines Ausbaus der Sozialpolitik deshalb hoch: Man kann im Zeitablauf eine Kumulation solcher Maßnahmen erwarten. In „schlechten“ Zeiten ergeben sich bei gegebenem Recht Finanzierungsengpässe, die mehr und mehr auf Kürzungsmaßnahmen drängen, auf die gleichwohl aber nur zögerlich und unzureichend mit Korrekturen geantwortet wird: Man kann zwar Leistungseinschränkungen beobachten; diese gehen aber nicht so weit, dass der vorausgehende Leistungsausbau vollständig zurückgenommen wird. Deshalb verbleibt ein Niveauverschiebungseffekt (Strukturbruch in der Entwicklung) und ergibt sich rein rechnerisch ein trendmäßig steigender Quotenanstieg und optisch ein „Buckel“ über einer Stützgeraden (S. 24). Unterstellt man eine Abfolge von „guten“ und „schlechten“ Zeitperioden kommt es wegen dieser Asymmetrie von Übergangswahrscheinlichkeiten zu einer stufenförmigen Aufwärtsentwicklung: In „guten“ Zeiten beobachtet man einen kumulativen Rechtsausbau, in „schlechten“ Zeiten Stagnation oder einen zögerlichen Rückbau. Dieses Muster wird durch weitere Verhaltenstendenzen unterstützt, die beim Abbau wie Sperrklinkeneffekte wirken: das Besitzstandsdenken derjenigen, die bisher von sozialpolitischen Maßnahmen begünstigt wurden, das Interesse einmal aufgebauter Sozialverwaltungen an der Verteidigung ihrer Betätigung- und Karrierefelder und — so vorhanden — die „kalte Progression“ von Steuersystemen im Verein mit Gewöhnungseffekten bei den Steuerzahlern.

Das dritte Erklärungselement besteht nun darin, dass es seit Beginn der Industrialisierung tatsächlich Abfolgen von Wachstums- und Stagnationsphasen gegeben hat, wie sie eben zunächst nur unterstellt wurden (die bekannten Kondratieffzyklen), und dass in der zu erklärenden Periode — aus welchen Gründen auch immer — zweifelsohne solch ein Phasenwechsel stattgefunden hat, und zwar nicht nur in Deutschland, sondern in nahezu allen westlichen Ländern (*Snower*, 2000). Hierbei kommen zwei weitere, bisher nur angedeutete Erklärungselemente ins Spiel: Sozialpolitische Maßnahmen verstärken Wachstumsprozesse nachfrageseitig, wenn und solange die Arbeitslosenrate niedrig ist und die Abgabentwicklung angesichts guter Zukunftsaussichten von den Investoren als tragbar empfunden wird; sie verstärken Stagnationstendenzen dagegen, wenn und solange die Arbeitslosenquote hoch ist und die Abgabentwicklung angesichts schlechter Zukunftsaussichten als Investitionshemmnis betrachtet wird (*Snower*, 2000: 39 – 44). Darüber hinaus gleicht die Sozialversicherung einer Schönwetterversicherung, weil sie keine echte Versicherung unabhängiger Risiken ist, sondern weil in „schlechten“ Zeiten und/oder bei einer ungünstigen demographischen Entwicklung eine solche Häufung von Schadensfällen (Umverteilungsnotwendigkeiten) auftritt, dass es zu Finanzierungsengpässen kommt. *Snower* (2000: 45 – 48) spricht deshalb von einem „Treibsandeffekt (quicksand effect)“: Sobald der Sozialstaat wirklich belastet wird, erweist sich, dass er sehr schnell überlastet ist.

Damit wird das auf S. 24 dargestellte Entwicklungsmuster verständlich: Hohe Wachstumsraten des BIP und niedrige Arbeitslosenquoten führen zu einer Kumulation sozialpolitischer Verbesserungsmaßnahmen, die das Wachstum zunächst sogar noch verstärken. Deshalb liegt die Wachstumsrate der Sozialausgaben oberhalb von derjenigen des BIP, steigt die Sozialleistungsquote und sind beide Wachstumsraten positiv

korreliert. Niedrige Wachstumsraten des BIP und hohe Arbeitslosenquoten haben dagegen aufgrund der finanziellen Lasten eine sozialpolitische Stagnation zur Folge und führen verzögert sogar zu Teilrückbildungen. Deshalb liegt die Wachstumsrate der Sozialausgaben nunmehr unter derjenigen des BIP, fällt die Sozialleistungsquote langsam und sind beide Wachstumsraten negativ korreliert. Über beide Teilphasen hinweg ergibt sich aufgrund des Niveauverschiebungseffekts (das ist der in der Stützgeraden zum Ausdruck kommende Quasitrend) aber gleichwohl ein Anstieg der Sozialleistungsquote.

Dass die Sozialpolitik in Demokratien vor allem in „guten“ Zeiten zu einer Ausweitung der Sozialleistungsquote und damit dann meist auch der Staatsquote i.w.S. tendiert, ist ein grundlegender Unterschied zur Erklärung des Staatsquotenanstiegs durch *Peacock/Wiseman* (1961), die einen Anstieg ja für soziale Krisensituationen erwarten. Nach der hier vorgetragenen Erklärung würde man den Quotenanstieg langfristig auch für Staaten vorhersagen, die nicht den Krisen der beiden Weltkriege ausgesetzt waren (und vielleicht als Lieferantenländer sogar noch davon profitiert haben). Gleichwohl macht der Verweis auf die beiden Weltkriege deutlich, dass es auch exogen aufgezwungene Anstiegsperioden der Sozialleistungsquote gibt. Im Schaubild auf S. 24 schlägt sich das im Anstieg ab 1990 nieder, der ja durch die Wiedervereinigung bedingt ist. Auch nach einem solchen Anstieg wird man aufgrund der diskutierten Abbauelemente einen Niveauverschiebungseffekt erwarten können. Dieser würde sich dann in Einklang mit der *Peacock-Wiseman*-These befinden.

Ist das vorstehend geschilderte Erklärungsmuster richtig, drängen sich zwei Änderungswünsche in Bezug auf den politischen Prozess auf: Es müsste zum einen dafür gesorgt werden, dass es in „guten“ Zeiten nicht zu einer sozialpolitischen Überexpansion kommt, d.h. dass auf die langfristige Tragfähigkeit der Entwicklung geachtet und dabei bedacht wird, dass es erfahrungsgemäß auch wieder zu Perioden „schlechter“ Zeiten kommen wird (ähnlich *Diamond*, 1998: 157). Dies ist deshalb wünschenswert, weil die Überexpansion ja zu Fehlinvestitionen beachtlichen Ausmaßes führen kann (man denke etwa an die Kurortentwicklung und sonstige Investitionen im Rehabilitationsbereich). Damit diesem Wunsch Rechnung getragen wird, benötigt man als Mindestvoraussetzung ein Informationssystem, das — etwa über Tragfähigkeitsanalysen und Generationenbelastungsrechnungen — frühzeitig auf sich anbahnende Fehlentwicklungen aufmerksam macht. Im Ausland (z.B. in den USA) gibt es solche Analysen zum Teil auch bereits (*Diamond/Lindeman/Young*, 1996). Zum anderen müsste stärker berücksichtigt werden, dass der Sozialstaat in mancher Hinsicht zwar Ähnlichkeiten mit einer Versicherung hat, dass seine Belastbarkeit wegen des Verbundes der Risiken aber gering ist („Treibsandeffekt“) und dass deshalb weniger auf Umverteilung und mehr auf Anreize zur Selbsthilfe und zur Unterstützung einschlägiger Maßnahmen gesetzt werden sollte — z.B. auf Maßnahmen zur Subvention von Arbeit im Niedriglohnsektor statt zu einer Subvention des Nichtstuns (*Snower*, 2000: 48 – 52).

Ein weiterer Änderungswunsch ergibt sich mit Bezug auf die antriebsmäßig wirkungslosen, allokativ aber gleichwohl bedeutsamen Marktversagensthypothesen der Begründung von Sozialpolitik (Thesen 3 und 4 des Abschnitts 2.1). Hier wünschte man sich eine Art „Katalysator“, der solchen Argumenten wohlfahrtsökonomischer Art zur

politischen Bedeutsamkeit verhilft — etwa eine Prüfungspflicht im Rahmen einer routinemäßigen Sozialberichtserstattung.

Im Prinzip ließe sich eine Grundhaltung der Politik, die den vorstehenden Änderungswünschen Rechnung trägt, verfassungsmäßig absichern. Obwohl davon letztlich alle profitieren könnten, lässt es das typische Kurzfristdenken der Politiker jedoch unwahrscheinlich erscheinen, dass es zu einer solchen Absicherung kommt.

5. Zusammenfassung

Klammert man das Dritte Reich und die Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg aus, kann man die Entwicklung der Systeme sozialer Sicherung in Deutschland in drei Perioden einteilen: (1) die der Einführung sowie Konsolidierung und Abrundung (1880 bis Ende der 1950er Jahre), (2) die der überwiegend endogenen Entwicklung mit den Teilphasen (a) des rapiden Quotenwachstums (Anfang der 60er bis Mitte der 70er Jahre) sowie (b) der Stagnation und Teilrückbildung (Mitte der 70er bis Ende der 80er Jahre) und (3) die der Wiedervereinigung (90er Jahre). Will man dauerhafte Triebkräfte der Entwicklung erkennen, ist es angebracht, sich auf die Entstehungsphase der Systeme und die Phase der endogenen Entwicklung zu konzentrieren. Als empirisch bewährte Verhaltenshypothesen zur Erklärung dieser Entwicklungen kommen das Fürsorgemotiv und das Herrschaftssicherungsmotiv in Frage. Zieht man außerdem die Tatsache zur Erklärung heran, dass es im Geschichtsablauf bisher immer wieder zu einem Wechsel von längerfristigen Wachstums- und Stagnationsphasen kam, wird sowohl die Einführung der Systeme sozialer Sicherung als auch der typische Wechsel von sozialpolitischen Ausweitungs- und Stagnationsphasen mit ihren stilisierten Entwicklungscharakteristika verständlich (positive Korrelation von BIP-Wachstum und Sozialleistungsquote in längerfristigen Aufschwungs-, negative Korrelation in längerfristigen Stagnationsphasen; „Buckel“ der Sozialleistungsquote in der Aufschwungsphase über einer steigenden Stützgeraden).

Anders als eine funktionalistische Erklärung der sozialpolitischen Entwicklung mit Hilfe eines Verweises auf „Notwendigkeiten“, die in der Folge der industriellen Revolution aufgetreten sind, verträgt sich die vorstehende Entwicklungserklärung auch mit Beobachtungen in vorindustriellen Gesellschaften. Außerdem wird deutlich, dass der Ausbau des Sozialstaats zum Teil zwar den Wünschen der Bürger entspricht, dass eine unglückliche Verkettung von individuellen Verhaltensbereitschaften bei Wahlbürgern und Politikern aber zu Entwicklungen führen kann, die gesamtwirtschaftlich als pathologisch betrachtet werden müssen (Stichworte: Begünstigungswettkampf, Problemverschiebungstendenz). An sich wären deshalb Sicherungsmaßnahmen gegen solche Fehlentwicklungen wünschbar, insbesondere solche verfassungsmäßiger Art. Es ist jedoch (noch) unklar, wie eine solche Absicherung angesichts des typischen Kurzfristverhaltens der Politiker bewerkstelligt werden soll. Ausländische Vorbilder zeigen aber immerhin, dass es möglich sein müsste, Frühwarnsysteme in Form von Langfristrechnungen zu errichten, die dazu beitragen, dass sich in Politik und Öffentlichkeit schneller als bisher das notwendige Problembewusstsein einstellt.

Literatur

- Apolte, Th./U. Vollmer* (i.d.Bd.): Institutionenökonomik von Arbeitsmärkten und sozialen Sicherungssystemen: Fragestellungen, Methoden und Forschungsaufgaben, i.d.Bd., S. ... - ...
- Berthold, N./B. Külz* (1987): Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, Berlin.
- Craig, G.A.* (1999): Deutsche Geschichte 1866 – 1945. Vom Norddeutschen Bund bis zum Ende des Dritten Reiches, München.
- Deutscher Bundestag* (1996): Fragen an die deutsche Geschichte, 19. Aufl., Bonn.
- Diamond, P.A.* (1998): Issues in Social Insurance, in: *D. P. Jakobs* (Hg.), *Frontiers of research in economic theory*, Cambridge/Mass., S. 142 – 159.
- Diamond, P.A./ D.C. Lindeman/H. Young* (1996): *Social Security: What Role for the Future?*, Washington/D.C.
- Eibl-Eibesfeld, I.* (1997): *Die Biologie des menschlichen Verhaltens. Grundriß der Humanethologie*, 3. Aufl., Weyarn.
- Frank, R.H.* (1992): *Die Strategie der Emotionen*, München.
- Frerich, J./M. Frey* (1996a): *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, 2. Aufl., München/Wien.
- Frerich, J./M. Frey* (1996b): *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, 2. Aufl., München/Wien.
- Gough, J.* (1998): Artikel „Welfare state“, in: *J. Eatwell/M. Milgate/P. Newman* (Hg.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, Vol. 4, London/New York, S. 895 – 897.
- Grossekkettler, H.* (1996): Die ersten fünf Jahre. Ein Rückblick auf die gesamtdeutsche Finanzpolitik der Jahre 1990 – 1995, in: *Finanzarchiv, N. F.*, Bd. 53, S. 194 – 303.
- Gwartney, J./R. Holcome/R. Lawson* (1998): *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, in: *Cato Journal*, Vol. 16, S. 163 – 190.
- Habermann, G.* (2001): Eines der letzten Monopole. Die deutschen Berufsgenossenschaften sind ein ineffizientes Relikt aus wilhelminischer Zeit, in: *FAZ Nr. 173 vom 28.07.2001*, S. 13.
- Haerenderl, U.* (2000): Regierungen, Reichstag und Rentenversicherung. Der Gesetzgebungsprozeß zwischen 1887 und 1889, in: *St. Fische u. U. Haerendel* (Hg.), *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland*, Berlin, S. 49 – 69.
- Harris, M.* (1995): *Kannibalen und Könige. Die Wachstumsgrenzen der Hochkulturen*, München.
- Hauschildt, J./G. Schewe* (1997): Gatekeeper und Promotoren: Schlüsselpersonen in Innovationsprozessen in statistischer und dynamischer Perspektive, in: *Die Betriebswirtschaft*, 57. Jg., S. 506 – 616.
- Heinemann, F.* (2000): *Die Psychologie irrationaler Wirtschaftspolitik am Beispiel des Reformstaus*, Preprint, veröffentlicht im Internet (www.zew.de).
- Henning, H.* (1977): Artikel „Sozialpolitik III: Geschichte“, in: *W. Albers et al.* (Hg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, 7. Bd., Stuttgart u.a. O., S. 85 - 110.
- Hertner, P.* (i.d.Bd.): Entstehung und Wandel von Arbeitsmarktinstitutionen in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Weltwirtschaftskrise 1929/33, i.d.Bd., S. ... -...

- Holsey, Ch. M./Th.E. Borcheding* (1997): Why does government's share of national income grow? An assessment of the recent literature on the U.S. experience, in: *D.C. Mueller* (Hg., 1997): Perspectives on public choice, Oxford, S. 562 – 589.
- Jenks, St.* (2000): Von den archaischen Grundlagen bis zur Schwelle der Moderne (ca. 1000 – 1450), in: *North* (2000a: 15 – 106).
- Kaufmann, F.-X.* (2000): Artikel „Der Generationenvertrag muß kinderfreundlich werden“, in: FAZ Nr. 302 vom 29.12.2000, S. 8.
- Kirchgässner, G.* (1991): Homo oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen.
- Kleinmann K.* (1985): Die langfristige Entwicklung von Kommunikation und Staatsausgaben, Frankfurt/M. u.a.O.
- Klengel, H.* (1999): König Hammurapi und der Alltag Babylons, Düsseldorf/Zürich.
- Lampert, H.* (1998): Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Aufl., Berlin u.a.O.
- Koerfer, D.* (1998): Kampf ums Kanzleramt: Erhard und Adenauer, Berlin.
- Martin-Weber, B.* (1999): Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Ministerausschuß für die Sozialreform 1955 – 1960, bearbeitet v. *B. Martin-Weber*, für das Bundesarchiv hg. v. *F. P. Kahlenberg*, München.
- Metz, R.* (2000): Säkulare Trends der deutschen Wirtschaft, in: *North* (2000a: 421 – 474).
- Nipperdey, Th.* (1998): Deutsche Geschichte 1866 – 1918, 1. Bd.: Arbeitswelt und Bürgergeist, München.
- North, M.* (Hg., 2000a): Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Ein Jahrtausend im Überblick, München.
- North, M.* (2000b): Von der atlantischen Handelsexpansion bis zu den Agrarreformen (1450 – 1815), in: *North* (2000a: 107 – 191).
- Ott, N.* (2000): Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich — eine konzeptionelle Klärung, in: *B. Jans/A. Habisch/E. Stutzer* (Hg.), Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale, Graftschaft, S. 185 – 200.
- Peacock, H./J. Wiseman* (1961): The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton.
- Pflanze, O.* (1998): Bismarck: Der Reichskanzler, München.
- Poschinger, H .v.* (Hg., 1890): Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck, I. Bd.: Bis zur Übernahme des Handelsministeriums, 1880, Berlin.
- Poschinger, H .v.* (Hg., 1891): Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck, II. Bd.: Von der Übernahme des Handelsministeriums bis Ende 1884, Berlin.
- Prinz, A.* (1994): „Der Zwang aber ist ein Übel, wenngleich ein notwendiges“: Von der Armenassekuranz“ zum „Volleigenständigen System“? in: *JbfNatStat*, Bd. 213/1, S. 107 – 119.
- Reppen, K.* (Hg., 1978): Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute, Stuttgart/Zürich.
- Ritter, G.A.* (1983): Sozialversicherung in Deutschland und England: Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München.
- Ritter, G.A.* (1989): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, Historische Zeitschrift, Beiheft 11, München.
- Ritter, G.A.* (1997): Sozialpolitik im Zeitalter Bismarcks. Ein Bericht über neue Quelleneditionen und neue Literatur, in: *Historische Zeitschrift*, Bd. 265, S. 683 – 720.

- Rolf, G./P.B. Spahn/ G. Wagner (Hg., 1988): Sozialvertrag und Sicherung. Zur Ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt/New York.
- Roscher, W. (1894): System der Armenpflege und Armenpolitik, Stuttgart.
- Ross, J.S. (1998): Adam Smith. Leben und Werk, Düsseldorf.
- Rudloff, W. (2001): Politikberater und Opinion-leader? Der Einfluß von Staatswissenschaftlern und Versicherungsexperten auf die Entstehung der Invaliditäts- und Altersversicherung, in: *St. Fische u. U. Haerendel* (Hg.), Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland, Berlin, S. 93 – 119.
- Saile, W. (1998): Hermann Wagener und sein Verhältnis zu Bismarck. Ein Beitrag zur Geschichte des konservativen Sozialismus, Tübingen.
- Schewe, D. (2000): Geschichte der sozialen und privaten Versicherung im Mittelalter und den Gilden Europas, Berlin.
- Schreiber, W. (1955a): Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen, Köln.
- Schreiber, W. (1955b): Memorandum zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, abgedruckt als Dokument Nr. 12 in: *Martin-Weber* (1999: 296 – 391).
- Sinn, H.-W. (1998a): The Pay-as-you-go Pension System as a Fertility Insurance and Enforcement Device, München (CES Working Paper No. 154).
- Sinn, H.-W. (1998b): Sozialstaat im Wandel, in: *R. Hauser* (Hg.), Die Zukunft des Sozialstaats, Berlin, S. 15 – 34.
- Smith, A. (1994/1759): Theorie der ethischen Gefühle, deutsche Ausgabe der „Theory of Moral Sentiments“, hg. u. übers. v. *W. Eckstein*, Hamburg.
- Snower, D.J. (2000): Evolution of the Welfare State, in: *R. Hauser* (Hg.), Die Zukunft des Sozialstaats, Berlin, S. 35 – 52.
- Stein, L. v. (1855): Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution 1848 (= Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, Bd. 3), 2. Aufl., Leipzig.
- Tanzi, V./L. Schuknecht (1997): Reforming government: An overview of recent experience, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, S. 395 – 417.
- Tenstedt, F. (2000): Vorläufer der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Sicherung gewerblicher Arbeiter gegen Alter und Invalidität: Anstöße, Initiativen und Widerstände im Regierungslager und dem Parlament zwischen dem Gründungsjahr der politischen Arbeiterbewegung (1863) und der Kaiserlichen Sozialbotschaft (1881), in: *St. Fisch u. U. Haerendel* (Hg.) Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland, Berlin, S. 31 – 48.
- Theurl, E. (1990): Gesetze der Entwicklung der Staatstätigkeit, in: *WiSt*, 19. Jg, S. 503 – 507.
- Ullmann, H.-P. (1979): Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung 1880 – 1889, in: *Historische Zeitschrift*, Bd. 229, S. 575 - 610
- Volkert, J. (1999) unter Mitarbeit von *E.-M. Schick*: Soziale Dienste und Umverteilung in Deutschland, Berlin.
- Wagner, A. (1879): Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre, erster Theil: Grundlegung, 2. Aufl., Leipzig/Heidelberg.
- Weisser, G. (1956): Artikel „Soziale Sicherheit“, in: *E.v. Beckerath et al.*, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart/Tübingen/Göttingen, S. 396 – 412.

- Werding, M.* (1998): Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages. Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich, Tübingen.
- Wiese, L.v.* (1926): Artikel: „Sozialpolitik“: in: *L. Elster/A. Weber/F. Wieser* (Hg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 7.Bd., Jena, S. 612 – 622.
- Wilson, E. O.* (1976): *Sociobiology. The New Synthesis*, Cambridge/Mass. u. London.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1990): Stellungnahme zur Finanzierung von Pflegekosten, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (2000): Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa, Bonn (Schriftenreihe des BMF, Heft 69).
- Zeitschrift für Sozialreform* (1992): Freie wirtschaftliche Entwicklung oder Eingriffe des Staates zur Heilung sozialer Schäden? Ein Rückblick auf die sozialpolitische Kontroverse Otto von Bismarcks mit der liberalen Ministerialbürokratie Preußens im Jahre 1871, 38. Jg./Heft 7, S. 47 – 55.
- Ziegler, D.* (2000): Das Zeitalter der Industrialisierung (1815 – 1914), in: *North* (2000a: 192 – 281).
- Zwiedineck-Südenhorst, O.v.* (1911): *Sozialpolitik*, Leipzig/Berlin.