

Robert Janik

Politechnika Częstochowska, Polska

Elżbieta TrafialekUniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach, Polska

DIE VERGANGENHEIT UND GEGENWART DER DEUTSCHEN SOZIALPOLITIK, DER SOZIALSTAAT IM WANDEL

Der Beginn des Sozialstaates

Die Entstehung des Sozialstaates ist eng mit der Industrialisierung im XIX Jahrhundert verbunden¹. Die wachsende Unmut der Arbeiterklasse, welche durch die Ausbeutung seitens der Arbeitgeber sowie durch das Fehlen sozialer und politischer Rechte bedingt war², zwang die Regierenden zu handeln. Insbesondere da die soziale Ungerechtigkeit nicht nur zu Widerstandshandlungen seitens des Proletariats führte³, sondern auch die Entstehung radikaler politischer Gruppierungen innerhalb der SPD zur Folge hatte, welche das politische status quo durch eine marxistische Revolution ändern wollten⁴.

Trotz zahlreicher Bemühungen und Repressalien welche der Kanzler Otto von Bismarck in die Wege geleitet hatte, verloren die Sozialdemokraten jedoch nicht an Einfluss – es gelang ihnen sogar ihre Strukturen und ihre Position zu stärken. Das Problem der „linken Revoluzzer“ wurde in Deutschland nach der Vereinigung⁵ (18.01.1871) als besonders akut empfunden, zumal das Bewusstsein des Proletariats stetig wuchs. Bismarck erkannte die sozialen Probleme der Industriearbeiter als Ursache der sozialen Unzufriedenheit. Seiner Meinung nach war dies die Ursache des schnellen Aufstiegs der Sozialdemokraten zu einer starken Partei.

Aus diesem Grund entschied der Premierminister zwei Maßnahmen parallel durchzuführen:

¹ W. Strzelewicz, *Das 19. Jahrhundert*. Industrialisierung – Soziale Frage 2, Bonn 1993, S. 14.

² G. Palmade, *Fischer Weltgeschichte. Das Bürgerliche Zeitalter*, Frankfurt am Main 1977, S. 131–166; E.J. Görlich, *Weltgeschichte im Abriss*, Aschaffenburg 1963, S. 128–131.

³ Vgl. E.K. Brmasted, *Aristocracy and the Middle-Class in Germany*, Chicago and London 1964, S. 6–8.

⁴ Vgl. H. Seefert (verantw.), *Programme der Deutschen Sozialdemokratie*, Bonn, Stuttgart 1963, S. 60–80.

⁵ S. Haffner, *The Rise and Fall of Prussia*, London 1980, S. 133–145.

er wollte einerseits zu repressiven Maßnahmen gegen die Sozialdemokraten greifen, andererseits die sozialen und wirtschaftlichen Ursachen der Unzufriedenheit beseitigen. Dabei sollte das Reformprogramm der Partei die soziale Unterstützung entziehen; polizeiliche und behördliche Repressalien hingegen sollten die Sozialdemokraten organisatorisch schwächen.

Bei der Realisierung dieser Politik wurden im Jahr 1878 auf Bismarcks Initiative hin Ausnahme Gesetze erlassen, die darauf zielten die Sozialisten zu bekämpfen. Diese Gesetze blieben bis 1890 in Kraft. Sie erlaubten u.a. der Polizei die Verhaftung der sozialistischen Aktivisten, die Auflösung ihrer Veranstaltungen, die Ausweisung der „Verdächtigen“ aus dem Land und die Konfiszierung „unerwünschter Literatur“. Es wird geschätzt, dass während der Gültigkeitsdauer dieser Gesetze 1400 Verlage liquidiert, 1500 Personen verhaftet und 900 Personen aus Deutschland ausgewiesen wurden.

Im Rahmen des Reformprogramms wurde eine Reihe sozialer Gesetze geschaffen, welche die Postulate verschiedener Gesellschaftsgruppen berücksichtigten. Das erste Gesetz zur Einführung der Krankenversicherung wurde 1883 verabschiedet. Damit wurde die erste Versicherung beschlossen und ein neues Kapitel in der Geschichte der Sozialversicherung eröffnet. Es machte Deutschland zum ersten Land der Welt, welches diese fortschrittliche Regelung eingeführt hatte. Das „Kernstück des Gesetzes lag dabei in der Einführung des Versicherungszwangs. Die im Gesetz aufgeführten Personen waren kraft Gesetzes gegen Krankheit versichert“⁶. Die Konditionen der Krankenversicherung können aus heutiger Sicht allerdings noch als mager bezeichnet werden: Das Geld wurde im Krankheitsfall maximal 13 Wochen lang gezahlt. Die Verwaltung sollte dezentralisiert arbeiten – und zwar unter Beteiligung der Arbeiter. Die Krankenversicherung wurde teilweise von den Arbeitgebern (zu einem Drittel) und teilweise von den Arbeitern (zu zwei Dritteln) finanziert. Ein Jahr später (1884) wurde die Unfallversicherung beschlossen und eingeführt. Auch diese wurde sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Arbeitnehmern finanziert und unterlag dem Versicherungszwang. Die Verwaltung übernahmen dabei die Sozialämter. Das Gesetz sah vor, dass die versicherten Unfallopfer maximal 14 Wochen finanzielle Unterstützung bekommen sollten. Sofern es sich um eine dauerhafte Erwerbsunfähigkeit handelte, erwarben die im Betrieb verunglückten Arbeiter oder die Hinterbliebenen das Recht auf eine Rente in Höhe von zwei Dritteln ihres bisherigen Gehaltes von der Berufsgenossenschaft, welche die Unfallversicherung durchführte. Zwei Jahre später, im Jahr 1886, wurden diese gesetzlichen Bestimmungen auch auf die Landarbeiter erweitert. 1889 wiederum wurden die Rentenversicherung und die Invaliditätsversicherung beschlossen: ein Teil der Kosten wurde dabei vom Staat übernommen. Der Rentenanspruch entstand mit Beendigung des 70-ten Lebensjahres. Nach dem Ende der Bismarck-Ära wurden im Jahre 1911 in Deutschland noch die Rentenversicherung für Beamte, 1923 die für Bergleute und 1927 die Arbeitslosenversicherung eingeführt.

⁶ *Unsere Sozialversicherung, Berufsversicherungsanstalt für Angestellte*, Berlin-Wilmersdorf, Berlin 1979, S. 12.

Die Versicherungsgesetze erwiesen sich als wirksame Mittel im Kampf gegen die sozialen Risiken der Industrialisierungszeit und kreierten den sog. „Sozialstaat“, der die Bürger gegen die Risiken der Industrialisierung schützte⁷. Deutschland war das erste Land der Welt, das die Sozialversicherung eingeführt hatte⁸. Bald aber kamen auch andere Staaten hinzu – vor allem westeuropäische – was zur Standardisierung der sozialen Maßnahmen führte. Die Lösung der akuten gesellschaftlichen Probleme, welche durch die soziale Gesetzgebung erreicht wurde, verbesserte die Situation der Bevölkerung in den entwickelten Ländern deutlich⁹. Dabei sollte betont werden, dass die Gründung der Sozialversicherung auch mit politischen Spannungen verbunden war – sowohl seitens der Opposition als auch seitens der Arbeiter.

Im Rahmen der Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung, wurden im Jahre 1889 die Sonntagsruhe, das Verbot der Beschäftigung von Kindern die das 13 Lebensjahr noch nicht vollendet hatten sowie der 11- Stunden Tag für Frauen eingeführt. Nach und nach wurde auch die wöchentliche Arbeitsdauer reduziert – so betrug sie im Jahr 1825 in der Industrie noch 82,5 Stunden, im Jahr 1910 waren es hingegen nur noch 57 Stunden. Die Fortsetzung der Bemühungen um die Verbesserung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten in Deutschland erfolgte in der Zeit der Weimarer Republik¹⁰. Die Relevanz der Problematik kann man daran erkennen, dass die Bestimmungen über die sozialen Rechte Inhalt der Verfassung der Republik wurden (Art. 155–165). Man kann innerhalb der Weimarer Republik zwei Perioden unterscheiden:

- 1918–1929

In diesem Zeitraum wurden die früheren Errungenschaften ausgebaut. In den Betrieben, die mehr als 50 Mitarbeiter beschäftigten entstanden Arbeiterausschüsse, der 8-Stunden Tag wurde eingeführt und 1927 trat die Arbeitslosenversicherung in Kraft. Die Arbeitslosen bekamen eine Erwerbslosenfürsorge und am 16.7.1927 wurde das „Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitsversicherung“ beschlossen, welches die Kompetenzen an die Reichsanstalt übergab. Das hat ein System geschaffen, welches in Deutschland bis heute funktioniert.

- 1929–1933

Diese Periode stand ganz im Schatten der Weltwirtschaftskrise. Die Situation der Arbeitnehmer war durch die gigantische Arbeitslosigkeit deutlich geschwächt. Auch die instabile politische Lage trug maßgeblich zur Lähmung der Arbeiterbewegung bei.

Die darauf folgende Nazi-Herrschaft bedeutete die Vernichtung aller sozialen Errungenschaften des Sozialstaates. Die NSDAP interessierte sich zwar offiziell für das Wohlergehen der Nation, dieses war jedoch der nationalsozialistischen Ideologie unterzogen und spielte mehr die Rolle eines Instruments zur Machtergreifung und Machterhaltung, als dass es Ausdruck einer redlichen Sorge um die Bevölkerung seitens der

⁷ A. Kitche, H. Markmann (Hrsg.), *Über die Sozialpolitik*, Wiesbaden 1977, S. 9–21.

⁸ R. Cole, *Germany*, Phoenix, Great Britain 2004, S. 162–165.

⁹ H. Apel, *Der deutsche Parlamentarismus*, Reinbek bei Hamburg 1968, S. 17–25.

¹⁰ W.R.Wendt, *Geschichte der sozialen Arbeit*, Stuttgart 1990, S. 189.

Führung der NSDAP war. Dazu kam, dass die Nazis zu Propagandazwecken die sozialen Konzepte der anderen Parteien nutzten. Im Grunde genommen war das ganze Leben des Staates den Rüstungsprogrammen untergeordnet. Die Hitler – Anhänger hatten insbesondere Krieg und Lebensraum im Sinn – nicht die sozialen Rechte der Arbeitnehmer.

Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates (*welfare state*)

Die Ausbreitung des Kommunismus und Faschismus nach dem I. Weltkrieg hat die Demokraten gezwungen nach Lösungen für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu suchen. Das war besonders angesichts der 1929 ausgebrochenen Weltwirtschaftskrise wichtig. Die damals in den USA und in einigen europäischen Ländern erprobten interventionistischen Maßnahmen im Geiste John Maynard Keynes, haben Früchte getragen und eine gute Ausgangsposition für den Aufbau der sozialen Programme geschaffen. Diese waren sowohl aus ökonomischen (zur Ankurbelung des Konsums) aber auch aus politischen Gründen wichtig um die Loyalität der Arbeiterklasse zu gewinnen. Dabei haben auch die Erfahrungen des New Deals eine beträchtliche Rolle gespielt. Es sollte in diesem Zusammenhang betont werden, dass die europäischen Länder vor dem Krieg auch ihre eigenen Erfahrungen im Kampf gegen die Wirtschaftskrise gewonnen haben – z.B. haben die skandinavischen Länder ihre Reform der Sozialsysteme parallel zum New Deal entwickelt. Die ökonomischen und sozialen Veränderungen wurden nur teilweise durch den Zweiten Weltkrieg gestoppt, weil der Krieg zur Zentralisierung der Wirtschaft führte.

Die Stunde der großen Veränderungen, die in Europa nach dem Sieg der Alliierten über die Achse geschlagen hat, wurde durch einen deutlichen Anstieg der Rolle der Vereinten Staaten markiert. Der Zweite Weltkrieg stellte ein traumatisches Ereignis dar, welches gleichzeitig einen Ansporn gab, sich um eine bessere Zukunft zu bemühen. Leider erwiesen sich die friedvollen Pläne der Zusammenarbeit als illusorisch – der Kalte Krieg und der Rüstungswettlauf waren die Realität. Nichtsdestotrotz hat die „Sozialproblematik“ eine große Bedeutung erlangt. Beide Seiten des Kalten Krieges wollten beweisen, dass das von ihnen repräsentierte politische System besser war als jenes der Konkurrenz. Auch die Erwartungen der Bevölkerung im Westen, die frei geäußert werden konnten, haben eine große Rolle gespielt. Im Großbritannien hatte die Labour Party 1945 die Wahlen mit dem Programm tiefgreifender sozialer Veränderungen gewonnen und fing an diese zu realisieren. Der britische Wohlfahrtsstaat (*welfare state*) wurde geboren. Bald entstanden ähnliche sozial-wirtschaftliche Konstruktionen in anderen Teilen des nicht-kommunistische Europas – z.B. mit großem Erfolg in Skandinavien.

Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat in der BRD

Die Gründung von zwei deutschen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg bedeutete, dass die Grenze zwischen ihnen zugleich die Grenze zwischen beiden konkurrierenden

soziopolitischen Systeme d.h. dem Sozialismus und dem Kapitalismus markierte. Die Rivalität war besonders in Anbetracht der Gefahr des Ausbruchs eines bewaffneten Konflikts zwischen Ost und West wichtig. Unter diesen Umständen wurde die Bundesrepublik Deutschland zu einem „Schaufenster des Kapitalismus“ stilisiert – und die DDR entsprechend zum „Schaufenster des realen Sozialismus“. Es bleibt dabei zu erwähnen, dass sowohl die kapitalistischen Staaten die Wirtschaft der BRD als auch die Länder des Warschauer Paktes die DDR unterstützen¹¹.

Die besondere Aufmerksamkeit gegenüber der sozialen Thematik in beiden deutschen Staaten war mit der Vergangenheit verbunden. Auch das Nazi Regime spielte nämlich gerne die „soziale Karte“ aus, um die eigene Besorgnis um „den kleinen Mann“ zu demonstrieren. Diese besondere Empfindlichkeit war also gut zu verstehen. Allerdings war die Übernahme der geistigen Strömungen aus anderen westlichen Ländern, die Idee des „welfare state“, nicht einfach und stieß in Deutschland auf ein geteiltes Echo.

Der Grund bestand darin, dass breite Teile der deutschen Öffentlichkeit fest davon überzeugt waren, diese seien dem Sozialstaat zuzurechnen, der im Laufe der Ära Bismarck entstanden war und in der Weimarer Republik weiterentwickelt wurde. Tatsächlich gab es Argumente, die dafür sprachen – aus diesem Grunde entwickelten sich unterschiedliche Traditionen, das System der sozialen Unterstützung zu benennen – neben der englischen Version *welfare state*, funktionierte gleichberechtigt „Wohlfahrtsstaat“ und „Sozialstaat“; auch viele Wissenschaftler betrachten die beiden letzten Begriffe als synonym. Die anfängliche Konfusion über die Terminologie hat die Einführung der sozialen Systeme in der BRD aber nicht verhindert und die lange Tradition des staatlichen Schutzes der Bürger trug zur Entstehung eines positiven Klimas gegenüber dieser Politik bei.

Problematisch stand es allerdings um die Akzeptanz des mit dem welfare state assoziierten wirtschaftlichen Interventionismus. Die führenden Politiker sprachen sich dagegen aus – vor allem aus ideologischen Gründen. Ihre Abneigung gegenüber dem Interventionismus war nämlich durch Parallelen zum Hitler-Regime sowie der kommunistischen Planwirtschaft zu erklären. Da die Regierenden in der BRD die Wirtschaftsfreiheit erhalten wollten, entschieden sie sich eine „eigene“ Politik zu machen¹². Dabei spielte auch Prestige eine große Rolle – die Deutschen betrachteten sich als diejenigen, die sie den ersten „schützenden Staat“ ins Leben gerufen hatten.

Deswegen wurde, wie oben erwähnt, der Sozialstaat manchmal auch als Wohlfahrtsstaat bezeichnet und seine ökonomische Basis die „Soziale Marktwirtschaft“ genannt. Als „Vater“ dieser ist Ludwig Erhard (1897–1977) in die Geschichte eingegangen. Die Soziale Marktwirtschaft wurzelte in der Freiburger Schule (auch Ordoliberalismus genannt), zu welcher solch hervorragende Persönlichkeiten wie: Franz Böhm (1895–1977), Aleksander Rüstow (1885–1963), Wilhelm Röpke (1899–1966), Walter

¹¹ S. Miller, M. Ristau (HG.), *Erben deutscher Geschichte*, Reinbek bei Hamburg 1988.

¹² Die Diskussion war etwas „künstlich“, weil die deutschen Neoliberalen, die die Wirtschaft nach dem Kriege dominierten, immer sehr pro-staatlich eingestellt waren.

Eucken (1891–1950) und August Müller-Armack (1901–1978) zählten. Sie waren der Meinung, dass mit dem *laissez – faire* Kapitalismus die Kräfte der Selbstdestruktion verbunden seien, die der staatlichen Kontrolle unterzogen werden müssten¹³. Im Rahmen der Konzeptarbeit wurde in der Freiburger Schule von W. Eucken ein System erarbeitet, das eine Art, mittleren Weg zwischen „absoluter Freiheit“ und „staatlicher Kontrolle“ darstellte.

Zu den wichtigsten Maßnahmen des Konzeptes gehörten:

- 1) Preisbildung bei vollständiger Konkurrenz;
- 2) Freiheit und Offenheit der Märkte;
- 3) Privateigentum an Produktionsmitteln;
- 4) Geldwertstabilität;
- 5) Vertragsfreiheit;
- 6) Prinzip der vollen Haftung;
- 7) Konstanz der Wirtschaftspolitik;
- 8) Grundsatz der Zusammengehörigkeit der konstituierenden Prinzipien.

Eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung des Sozialstaates spielte das sog. „deutsche Wirtschaftswunder“¹⁴, welches die Finanzierung kostspieliger sozialer Programme ermöglichte. Es ist schwer festzustellen, wer der „Vater des deutschen Wirtschaftswunders“ war. Große Verdienste hatte in dieser Hinsicht jedenfalls A. Müller-Armack, dem ebenfalls der Begriff der „sozialen Marktwirtschaft“ zuzuschreiben ist. Unabhängig davon, wer das Konzept letztlich entwickelt hat, realisierte und übernahm die politische Verantwortung für dessen Umsetzung der langjährige Wirtschaftsminister (in den Jahren 1949 bis 1963) und deutsche Kanzler (in den Jahren 1963–1966) Ludwig Erhard, dessen politisches Ziel „*Wohlstand für alle*“ lautete. „Daran orientiert sich die deutsche Wirtschaftspolitik bis heute. In einer sozialen Marktwirtschaft ist jeder Einzelne nicht nur auf seine individuelle Leistungsfähigkeit angewiesen, sondern kann in Notsituationen auch mit der Unterstützung der Allgemeinheit rechnen“¹⁵.

Abgesehen davon wurde die Soziale Marktwirtschaft von vielen politischen Kräften unterstützt – nicht zuletzt von der SPD. Das erhebliche Maß an Stabilität und Konsistenz bei der Umsetzung der Ziele der Sozialen Marktwirtschaft trug eindeutig zu ihrem Erfolg bei.

Die Wahl des moderaten Programms und der Konzentration auf die Bedürfnisse der Bevölkerung erlaubte es der BRD mehreren Gefahren zu entgehen und die wirtschaftlich – politische Stabilität zu bewahren. Davon zeugt nicht zuletzt der Anstieg des Bruttosozialprodukts von 113 Milliarden DM auf 235 Mrd. DM in den Jahren 1950–1960.

¹³ <http://www.kas.de/wf/de/71.10255> [27.05.2017].

¹⁴ *Fragen an die deutsche Geschichte*, Bonn 1983, S. 358–381

¹⁵ <http://www.sozialpolitik.com/artikel/soziale-gerechtigkeit> [28.05.2017].

Periodisierung der Geschichte des deutschen Sozialstaates bis 1999

Der Verlauf der Geschichte des Sozialstaates war nicht immer progressiv. Hin und wieder gab es Probleme oder Rückschläge. In Deutschland können bis 1999 die folgenden Perioden unterschieden werden:

1) Wiederaufbau und neue Ordnung (1949–1953)

Diese Zeit war vor allem mit der Beseitigung der Überreste des Krieges verbunden. Dazu gehörten unter anderen auch Migrationen – besonders aus den verlorenen Ostgebieten. Die Grundversorgung der Bevölkerung stand im Vordergrund.

2) Reform und Ausbau der Sozialsysteme (1954–1976)

Es erfolgte eine Erweiterung der Unterstützung für kinderreiche Familien, die Rentenreform, die Etablierung von Sparanreizen, die Einführung des Wohngeldes, das Festsetzen eines Existenzminimums, der Ausbau des Bildungssystems sowie des Systems der Stipendienvergabe.

Es folgte auch die Einführung der 5-Tage-Woche, die Einräumung größerer Entscheidungskompetenzen für Arbeitnehmer in Betrieben sowie die Verbesserung der Bedingungen zum Erhalt von Krankengeld (bis zu 6 Wochen).

3) Krise und Anpassung (1977–1989)

Auf Grund der schlechten wirtschaftlichen Lage wurde die schnelle Entwicklung der Sozialleistungen gebremst und manche Ausgaben sogar gestoppt – das manifestierte sich u.a. in der Begrenzungen des Rechts auf Berufsausbildung, der Verringerung der Rentensteigerungen und der Erhöhung des Selbstanteils der Patienten an den Behandlungskosten.

Die Stipendien wurden durch Darlehen ersetzt, die nach dem Ende des Studiums zurückgezahlt werden sollten und die Sozialleistungen für Kinder wurden reduziert.

Die negative Entwicklung war besonders nach dem Ende der großen Koalition zu Zeiten von Schmidts Regierung spürbar; die im Anschluss regierende CDU/CSU/ FDP Koalition setzte den negativen Trend allerdings fort.

4) Unifikation und Transformation (1990–1998).

Diese Zeit war mit der deutschen Vereinigung verbunden. Charakteristisch für sie war der weitgehende Transfer materieller Ressourcen vom Westen in den Osten, die wachsende Verschuldung des Landes und die Einführung von einschneidenden Haushaltseinsparungen. Gleichzeitig wurde in der Diskussion um den Sozialstaat die Rolle der Sozialen Marktwirtschaft betont. „Zunächst ist festzustellen, dass der Sozialstaat seinen Verfassungsauftrag, soziale Gegensätze auszugleichen, ohne Soziale Marktwirtschaft nicht leisten könnte. Im Grundgesetz nicht ausdrücklich verankert, wird sie erstmals in Artikel 1, Absatz 3 des zwischen der Bundesrepublik und der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik abgeschlossenen Vertrags über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 als Wirtschaftsord-

nung staatsrechtlich vorgeschrieben“¹⁶. Es hat sich schnell herausgestellt, dass die ambitionierten sozialen Programme ohne gute wirtschaftliche Leistung und eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, nicht zu finanzieren waren¹⁷. Als Geldquelle dienten die Beiträge der Arbeitenden – nahm ihre Zahl ab und stieg zugleich die Zahl der Nutzer, war das Ende des Systems voraussehbar. Diese Erkenntnis wurde im Rahmen der Wirtschaftskrise, die 2008/2009 begann, verstärkt.

Die Globalisierungsdebatte

Das Thema Globalisierung hat die gesellschaftliche Debatte in der letzten Dekade des 20sten Jahrhunderts dominiert. Dieser Prozess wurde für das Phänomen des „wandernden Kapitals“ verantwortlich gemacht, das zu massiven Arbeitsplatzverlusten führte. Dabei wurde die Praxis, dass Großunternehmen Arbeitsplätze „exportieren“ d.h. in solche Länder überführten, in denen die Arbeitskraft billig war und man den strengen deutschen ökologischen Gesetze nicht unterlag, in Deutschland aber weiterhin mit steuerlichen Privilegien beschenkt wurde, außer Sicht gelassen¹⁸.

Im Rahmen der Globalisierungsdiskussionen hat man vor allem folgende Punkte angesprochen:

- 1) Veränderung des Produktsortiments;
- 2) Reduktion der wirtschaftlichen Dynamik aufgrund des Anstiegs der Ölpreise;
- 3) Erhöhung des Rationalisierungsgrades in der Wirtschaft;
- 4) progressive Mechanisierung der Arbeit und die Einführung moderner Produktionstechnologien;
- 5) Zustrom der Frauen auf dem Arbeitsmarkt;
- 6) Anstieg der Arbeitskosten in Westeuropa, durch die man übermäßige Ausgaben für soziale Sicherungssysteme finanziert;
- 7) negative Auswirkungen der Kapitalwanderung;
- 8) wachsende Rolle großer Korporationen¹⁹;
- 9) Migrationsprozesse in der Welt.

Liberalisierung des deutschen Sozialstaates durch Schröders Reformen

Die enormen finanziellen Belastungen, die mit der deutschen Wiedervereinigung verbunden waren, haben Deutschland gegenüber den wirtschaftlichen Bedrohungen empfindlich gemacht. Die lang in der Öffentlichkeit geführte Debatte über die No-

¹⁶ K. Stopp, *Wider die Raffgesellschaft oder Wie der Sozialstaat noch zu retten ist*, München 1994, S. 11.

¹⁷ M. Möhring- Hesse, B. Emunds, W. Schroeder (Hrsg.), *Wohlstand trotz alledem*, München 1997, S. 265–316.

¹⁸ *Sozialstaatskrise* (in:) U. Andersen, W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems*, Opladen 2000, S. 571.

¹⁹ Vgl. L. Hachmeister, G. Rager, *Wer beherrscht die Medien?*, München 2002, S. 35–389.

twendigkeit von Reformen bereitete den Grund für die „Große Reform des Arbeitsmarktes“, die zugleich zur Reform des sozialen Systems wurde. Insgesamt kann man die Behauptung, dass die Arbeit in den meisten gut entwickelten Wohlfahrtsstaaten teuer ist, nur mit Vorsicht genießen, weil die Kosten durch die hohe Arbeitseffektivität gedeckt sind²⁰.

Die Phase der Liberalisierung der Sozialpolitik (seit 1999) – manifestiert sich in zahlreichen Kürzungen der Sozialausgaben. Das Ausmaß der Reformen war sehr groß²¹. Schröders Konzept war eine Anlehnung an die „Neue Mitte“ von Tony Blair in Großbritannien. Abgesehen davon hatte die von ihm vorgeschlagene Reform des Arbeitsmarktes zum Teil einen neoliberalen Charakter und ähnelte dem „amerikanischen Experiment“ von Präsident Clinton, welches zur Schaffung einer großer Anzahl schlecht bezahlter Jobs führte. Eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes wurde außerdem von der im Rahmen der EU im Jahr 2000 beschlossenen „Lissabon-Strategie“ inspiriert²².

²⁰ In den letzten dreißig Jahren wurden in manchen EU- Ländern Veränderungen der Arbeitskondition eingeführt. Dazu gehören u.a. die Verkürzungen der Arbeitszeit und die Rationalisierung ihrer Ausführung. Außerdem wurde eine große Zahl von Arbeitsstellen geschaffen, die weniger Stunden erfordern (Teilzeitbeschäftigung), als eine volle Stelle – z.B. $\frac{3}{4}$ oder $\frac{1}{2}$ der vollen Stelle. Dieses Phänomen wird oft von den Arbeitgebern als negativ betrachtet. Kritisiert wird vor allem die Tatsache, dass die Arbeitnehmer auf diese Weise deutlich weniger verdienen. Theoretisch könnte man versuchen andere „Bruchteile“ der Arbeitsstelle bei einem anderen Arbeitgeber in Anspruch zu nehmen – in der Praxis scheidet das aber – z. B. an nicht kantablen Zielansparchen der Arbeitgeber. Nicht ohne Bedeutung ist die Tatsache, dass die „zu Bruchteilen Beschäftigten“ so viel Energie in der ersten Arbeit verlieren, dass sie kaum über die Kraft verfügen, noch woanders arbeiten zu können. Die Rationalisierung kann auch die Umwandlung traditioneller Formen der Beschäftigung bedeuten – ein Beispiel dafür kann die „Telearbeit“ sein. Der Arbeitsplatz befindet sich dabei in der Wohnung der Mitarbeiter und die Errihtung der Arbeit kann durch Kommunikationsmittel erfolgen (Home-Office)

²¹ Auch wenn keine breite Zustimmung für schmerzhaft soziale Reformen zu sehen war, erlaubte die politische Situation – mit der Zustimmung der Opposition – die Gesetze durch das Parlament „durchzupeitschen“.

²² Vgl. „Maßgeblicher aber ist vermutlich der Umstand, dass es den Deutschen – trotz Merkel – wirtschaftlich ganz ordentlich geht: Die Beschäftigung ist so hoch wie noch nie. Dafür sind die Agenda 2010 des sozialdemokratischen Bundeskanzlers Gerhard Schröder und die lange Jahre maßvolle Tarifpolitik der Gewerkschaften verantwortlich. Und auch der deutschen Exportwirtschaft geht es recht passabel, ein Kollateralnutzen, verursacht von der Geldpolitik im Euroraum, die den Wechselkurs für Deutschland unterbewertet und nebenbei den Schuldendienst für den deutschen Staat seit 2008 um 122 Milliarden Euro reduziert hat. Dass Merkel noch nicht einmal diese günstige Ausgangslage für Reformen nutzt, ist der eigentliche Skandal. Als die „fünf Weisen“ dies kürzlich in aller Höflichkeit anzumerken wagten, konnten sie erfahren, wie es sich anfühlt, mit der Arroganz der Macht konfrontiert zu werden.“ www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/kommentar-negativbilanz-einer-kanzlerin-14535855.html [28.05.2017].

Das erste Kabinett von Schröder (1998–2002) beschäftigte sich vor allem mit solchen innenpolitischen Themen wie: Steuerreform, Atomausstieg, Ökosteuer, Rentenreform, Greencard und Staatsbürgerschaftsreform. Die Gesamtverschuldung deutscher öffentlicher Haushalte stieg im Zeitraum von 1998 bis 2005 von 1.165 Milliarden Euro auf 1.49 Milliarden Euro.

Das zweite Kabinett von Schröder (2002–2005) ist durch die „große Reform“ in die Geschichte der Bundesrepublik eingegangen²³, welche die Gestalt des Sozialstaates veränderte: „Agenda 2010“²⁴. In diesem Zusammenhang ist auch die Gesundheitsreform zu nennen.

Im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit“ trafen sich am 7.12.1998 Regierung, Arbeitgeber und Gewerkschaften. Das Ergebnis der Gespräche war die Entstehung eines Gremiums (für einen Zeitraum von vier Jahren), das dazu diente einen gemeinsamen Plan zu erarbeiten und verbindliche Regelungen zu treffen. Zu den unmittelbaren Ergebnissen der Tagung gehörten die Entstehung von 10.000 zusätzliche Lehrstellen, die Reduktion von Überstunden sowie die Verhandlungen über die Tarifpolitik.

Zu den Hauptthemen des *Bündnisses für Arbeit* gehörten unter anderem: Bildung und Schulungen, das vorzeitige Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem aktiven Berufsleben im Rahmen der Teilzeit oder des Vorruhestands, die Steuerreform und Versicherungen (soweit für die Lösung des Problems der Beschäftigung wichtig), die Verbesserung der Situation in dem ehemaligen DDR, die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit geringen Qualifikationen sowie die Entschädigungen bei Entlassungen der Arbeitnehmer.

Trotz der zahlreichen Anstrengungen konnte das *Bündnis für Arbeit* das Problem der Arbeitslosigkeit jedoch nicht lösen. In diesem Kontext ist zu erwähnen, dass es schon in der Vergangenheit eine ähnliche Initiative der Regierung Helmut Kohls gab, die unter demselben Namen (Bündnis für Arbeit), im April 1996 startete und nach 3 Monaten ergebnislos zu Ende ging. In beiden Fällen konnte man feststellen, dass die bloße Unterzeichnung der erreichten Vereinbarungen, keine Lösung des komplexen Problems der Arbeitslosigkeit bieten konnte²⁵.

Zu den Vorschlägen gehörten Änderungen der Arbeitsform der *Bundesagentur für Arbeit*, einschließlich der Erhöhung der Arbeiterzahl. Um bessere Chancen zur „Überprüfung“ des Marktes zu haben, wurden die Reform in: Hartz I, Hartz II, Hartz III und Hartz IV unterteilt. Neue Gesetze, die die Reform begleiten sollten, wurden in den Jahren 2003–2005 umgesetzt und in den kommenden Jahren korrigiert. Das letzte

²³ „Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind unabweisbar geworden“, befand Gerhard Schröder (SPD) am 14. März 2003 in einer Regierungserklärung. Darin kündigte der damalige Kanzler die Agenda 2010 an. Sie sollte die Sozialsysteme sanieren, die Arbeitslosigkeit senken, die Lohnnebenkosten reduzieren, den Arbeitsmarkt modernisieren und Deutschland zu Wachstumsstärke verhelfen“. <http://www.swp.de/ulm/nachrichten/politik/agenda-2010-die-reformen-und-die-folgen-14546374.html> [27.05.2017].

²⁴ Es wurde geplant, die Zahl der Arbeitslosen zu halbieren geplant, die den Zustand 4 Millionen erreicht – mehr als 4 Jahre – dieses Ziel wurde nicht erreicht.

²⁵ W. Hagenbuch, *Social Economics*, Cambridge 1958, S. 119–178.

Jahren 2003–2005 umgesetzt und in den kommenden Jahren korrigiert. Das letzte Reformpaket – als Hartz IV bekannt – wurde zum Synonym der „neuer Ordnung“.

Die wichtigsten Änderungen der Reformen der Agenda 2010 lagen in der Neudefinition des Arbeitslosenstatus. Das Arbeitslosengeld 1 – die klassische Maßnahme, die im Falle des Verlustes der Arbeit eintrat – wurde bei Personen unter 55 Jahren auf 12 Monaten gekürzt. Die Höhe dieser Leistung wurde von dem früheren Einkommen abhängig gemacht. Personen ab dem 55. Lebensjahr bekamen noch 18 Monate Arbeitslosengeld 1 (statt wie früher 32 Monate). Die Arbeitslosenhilfe wurde liquidiert und stattdessen das „Arbeitslosengeld 2“ geschaffen – welches auf dem Niveau der Sozialhilfe war²⁶. Diese Maßnahme kommt nur beim Fehlen anderer Geldquellen zur Geltung.

Zu den weiteren Errungenschaften der Regierung Schröders zählt die Erhöhung der Stipendien um 25% und die Bereitstellung von 4 Mrd. € für die Unterstützung der Ganztagschulen. Im Fall der Berufsausbildung, wurde ein besonderes Augenmerk auf die jungen Menschen gerichtet – man wollte Kosten verringern und die Attraktivität der Ausbildung erhöhen.

Der Schwerpunkt der Reform der Agenda 2010 lag auf dem „Arbeitsmarkt“ und wurde von einem Ausschuss unter dem Vorsitz eines persönlichen Freundes des damaligen Kanzlers G. Schröder – Peter Hartz – erarbeitet²⁷. Interessant an der Geschichte war, dass P. Hartz selbst in einen Skandal verwickelt war – ihm wurde vorgeworfen, für hochrangige Manager Reisen nach Prag organisiert zu haben, welche auch Dienste von Luxus- Prostituierten beinhalteten- und zwar auf Kosten der Unternehmen.

Die sozialen Folgen der Hartz-IV-Reform sind diskussionswürdig²⁸. Diese Reform hat die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Firmen deutlich erhöht. Das Hauptziel – die großen Firmen mit ihren Produktionsstätten dazu zu bewegen, in Deutschland zu bleiben und ihre Produktion nicht in günstigere Länder zu verlagern, wurde aber nicht er-

²⁶ „Joachim Möller ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Er ist der Meinung, die Arbeitsmarktreform „war Mutig und verlangt Respekt“.

Die Deregulierung von Arbeitsverhältnissen brachte unerwünschte Folgen mit sich, die teilweise vermeidbar gewesen wären. Auch hat sich die deutsche Gesellschaft im Zuge der Arbeitsmarktreformen zweifellos stark verändert. Kritiker monieren, dass die soziale Balance nicht gewahrt wurde. In ihren Augen haben die Reformen das deutsche Modell, das auf sozialer Partnerschaft, Absicherung und Verteilungsgerechtigkeit basierte, aus dem Lot gebracht. Es gebe zu viele Verlierer, die in prekäre und schlecht bezahlte Jobs gezwungen werden. Mit anderen Worten: Bei dem Versuch, den Sozialstaat zu retten, habe man das Kind mit dem Bade ausgeschüttet.“ <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-03/agenda2010-reformen-erfolg> [27.05.2017].

²⁷ Das Ziel der Arbeit „Hartz-Kommission“ war, einen Katalog von Änderungen zu entwickeln, die die Mechanismen des Arbeitsmarktes auf die Bedürfnisse der europäischen Wirtschaft in einer Zeit der Globalisierung anzupassen sollte.

²⁸ <https://www.welt.de/kultur/article130322219/Die-kafkaesken-Folgen-der-Agenda-2010.html> [28.05.2017].

reicht²⁹. Dank der Einsparungen und der deutlichen Senkung der Arbeitskosten hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zwar verbessert, jedoch ging dies mit einer Verschlechterung des Lebensstandards einher. Die sogenannte Agenda 2010 wurde als „massiver Sozialabbau“ allerdings scharf kritisiert. Zu den Kritikern zählten nicht nur Politiker (paradoxe Weise wurde Schröder mehr von den Mitgliedern der eigenen Partei sowie von Linken und Grünen kritisiert als von der Opposition) sondern auch karitative Organisationen und Armutsforscher³⁰. „Dem wohlhabendsten Zehntel der Bevölkerung gehören je nach Quelle zwischen 50 und 60 Prozent des gesamten Privatvermögens. Die untere, weniger begütete Hälfte der Bevölkerung besitzt dagegen bloß ein bis drei Prozent. Genau weiß man das nicht, weil der genaue Wert der Vermögen schwer zu erfassen ist. (...) Lebenszyklen allein erklären die Verhältnisse aber nicht. Denn die Vermögen sind hierzulande stärker konzentriert als in anderen Ländern. Nach Zahlen der Bundesbank besitzt ein Haushalt, der zum reichsten Zehntel gehört, mindestens 470.000 Euro. Das ist achtmal so viel, wie ein Haushalt in der Mitte der Verteilung besitzt, nämlich bloß 60.000 Euro. Im Durchschnitt der Länder der Europäischen Währungsunion besitzen die Reichsten dagegen nur fünfmal so viel wie die Menschen in der Mitte. Das zeigt eine Erhebung der Notenbanken. Nur in den USA ballt sich der Reichtum noch stärker in der Oberschicht“³¹.

Auch der traditionelle Garant der sozialen Sicherheit für ältere Menschen – die staatlich überwachte Rente – wurde nicht geschont und als „Minimalversorgung“ definiert (soll nicht mehr nach alten Regeln haltbar sein) – deswegen wurde den Bürgern empfohlen „private Versicherungen“ zu schließen – ein Angebot der Regierung war hierbei die Riester-Rente – eine private Rente, die zum Teil durch die Arbeitnehmer selber finanziert und zum Teil durch staatliche Zulagen bezuschusst wird. Die Kürzungen waren auch im Bildungssektor deutlich³². Es wäre wichtig zu betonen, dass

²⁹ Das Charakteristische für die Arbeit in den Wohlfahrtsstaaten ist ihre Verbindung mit sozialen Leistungen – zu einem erheblichem Grad ist sie versteuert – zwar nicht so drastisch wie in den skandinavischen Ländern. Das Ziel der Reform von Schröder war diese „enge“ Verbindung zu lockern. Das Ziel wurde zum Teil auch erreicht – leider durch viele Tricks und Hochstaplerei – z.B. die Scheinselbständigkeit in der Form „Ich AG“, wo der „Selbständige“ sich selbst um die sozialen Belangen kümmern musste.

³⁰ https://www.sovd.de/fileadmin/downloads/sozialabbau/broschuer_e_sozialabbau.pdf [27.05.2017].

³¹ Kolja Rudzio und Mark Schieritz Auffällig ist in Deutschland die Vermögensverteilung. www.zeit.de/2016/15/ungleichheit-einkommen-vermoegen-wachstum [28.05.2017].

³² Es werden allerdings auch positive Seiten der Reform hervorgehoben: Die Meinungen gehen auseinander, welchen Anteil die Agenda am Beschäftigungsboom hatte. Fakt ist: Der langjährige Abwärtstrend bei der Erwerbstätigkeit wurde nach den Reformen durchbrochen, heute liegt die Beschäftigtenzahl mit 43,4 Millionen auf einem Rekordniveau. Die Zahl der Arbeitslosen stieg zwar zunächst noch weiter, der Höchststand wurde 2005 mit fast fünf Millionen erreicht. Jetzt sind es aber nur noch 2,77 Millionen, wobei ein Vergleich hinkt, weil anders gerechnet wird. Über 58-Jährige etwa fallen heute aus der Statistik raus. Die meisten Ökonomen sind sich zumindest darüber einig, dass zur positiven Entwicklung neben der Agenda auch moderate Lohnabschlüsse und die Weltkonjunktur beigetragen haben. http://www.swp.de/ulm/nachrichten/politik/agenda-2010_-die-reformen-und-die-folgen-14546374.html [27.05.2017].

G. Schröder vielmals deklarierte, er wolle den Sozialstaat nicht verrichten, sondern Umbauen.

Die Politik der Regierung von A. Merkel

Sowohl in den „großen Koalitionen“³³ als auch in der Koalitionsregierung mit der FDP³⁴ war A. Merkel in der Lage bezüglich der Marktpolitik ziemlich selbständig zu agieren. Die SPD, die unter Bundeskanzler Schröder die „schmutzige Arbeit“ gemacht hatte (die Reformen), war wie gelähmt und konnte keine nennenswerten Vorschläge formulieren. Die Tatsache, dass eine Partei, die den Arbeitnehmern „nahe“ stehen sollte, diese für die Mehrheit der Bevölkerung schmerzvolle Reform durchgeführt hatte, war überraschend. Nicht ohne Grund hat der Kanzler Schröder den spöttischen Namen „Genosse der Bosse“ bekommen.

A. Merkel berief sich offiziell auf die Soziale Marktwirtschaft ohne sie allerdings genau zu definieren. „Die soziale Marktwirtschaft ist unser Kompass, weil sie wie keine zweite Wirtschafts- und Sozialordnung den Menschen in den Mittelpunkt stellt. Genau darum hat es zu gehen: um den Menschen im Mittelpunkt unseres Handelns“³⁵. In allen Koalitionen war A. Merkel in der Lage sich mit eigenen Vorschlägen durchsetzen; im Falle von der Sozialpolitik bedeutete dies die strengende Durchsetzung der früheren Reformen Schröders³⁶.

Das hat zu der Erhöhung der sozialen Unterschiede zwischen Reich und Arm beigetragen. Wie Untersuchungen zeigen, geht die wirtschaftliche Polarisierung immer weiter. Der Slogan „Reiche werden noch reicher und die Armen noch ärmer“ scheint traurige Realität zu sein. Die Armut scheint dabei in mehreren Fällen erblich zu sein.

³³ D. h. in den Jahren 2005–2009 – Kabinett Merkel I (CDU/CSU mit SPD) und 2013–2017 – Kabinett Merkel II (CDU/CSU mit SPD).

³⁴ In den Jahren 2009–2013 – Kabinett Merkel II (CSU/CSU mit FDP) „schwarz-gelbe“ Koalition.

³⁵ Bundeskanzlerin Angela Merkel, Regierungserklärung im Deutschen Bundestag am 29. Januar 2014 <http://www.sozialpolitik.com/artikel/soziale-gerechtigkeit> [28.05.2017].

³⁶ H. Rainer, Frankfurter Allgemeine (Sonntag, 28. Mai 2017): „Hatte das Programm der Christlich Demokratischen Union noch im Jahr 2003 („Leipziger Parteitag“) den Wählern eine grundlegende Erneuerung des Sozialstaats angekündigt mit Steuersenkungen und – vereinfachungen, die den Bürgern mehr Freiheit versprochen, so ist davon nach drei Regierungsperioden – darunter eine mit den Liberalen – bis heute nichts eingelöst.

Im Gegenteil: Anstelle von Steuersenkungen kam eine satte Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte. Anstelle von mehr Freiheit und Eigenvorsorge wurde der interventionistische Wohlfahrtsstaat teuer ausgebaut: Rente mit 63 und Mütterrente, vermarktet als Kitt zur Füllung angeblicher Gerechtigkeitslücken, kosten bis 2020 das Sozialsystem zusätzlich 60 Milliarden Euro. Die Gerechtigkeitslücke, die das Finanzierungsproblem für die jüngere Generation reißt, wird verschwiegen. Üppige Zahlungsverprechen hieven Deutschlands implizite und explizite Staatsschulden auf insgesamt 212 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.“ www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/kommentar-negativbilanz-einer-kanzlerin-14535855.html [28.05.2017].

Manchmal kann man dieses Phänomen über Generationen beobachten³⁷. „Merkel behauptet nicht explizit, dass die Schere zwischen Arm und Reich sich schließe, sie geht sogar einen Schritt weiter und sagt: „Den Menschen in Deutschland ging es noch nie so gut wie im Augenblick.“ Eine Aussage, die noch zynischer ist, denn 592.215 Menschen in Deutschland müssen, trotz sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, ihre Löhne vom Staat aufstocken lassen, eine Folge eines Mindestlohns mit Lücken. Auch das statistische Bundesamt straft Merkels „Lügen“ durch die Veröffentlichung eigener Zahlen zur Armut in Deutschland. 15,7 Prozent der Menschen in Deutschland waren im vergangenen Jahr unter der Armutsgefährdungsquote, das sind 0,3 Prozent mehr als im Jahr davor und der höchste Wert seit der Wiedervereinigung. In einigen Gebieten des Ruhrgebiets oder Ostdeutschlands, liegt der Wert sogar über der Marke von 20 Prozent. Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, kommentiert die erschienenen Zahlen mit scharfen Worten: „Der Anstieg ist auch ein Zeichen politischen Versagens. Die Bundesregierung muss einsehen, dass Armutsbekämpfung nicht zum Nulltarif und nicht ohne Umverteilung zu haben ist.“ Schneider spielt damit auf einen entscheidenden Punkt an, die große Zahl der Armen wäre nicht möglich, ohne die oben beschriebene Ungleichheit der Vermögen. Wenn Merkel und ihre Partei sich auf die Schulter klopfen, weil es dem Land vermeintlich noch nie so gut ging wie heute, dann meinen sie damit die Reichsten in diesem Land - denn denen ging es tatsächlich noch nie so gut wie heute“³⁸.

Eine große Herausforderung für die Sozialpolitik ist eine rationale Verwendung der auf dem Markt auftretenden „menschlichen Ressourcen“. Das ist besonders in Anbetracht dessen wichtig, dass die deutsche Gesellschaft immer älterer wird. Das Erscheinen einer großen Zahl älteren Menschen auf dem Arbeitsmarkt, für die es kaum ent-

³⁷ Vgl. R. Mehring, *Politische Philosophie*, Leipzig 2005, S. 78–92; vgl. D. Horster, *Sozialphilosophie*, Leipzig 2004, S. 14–133; vgl. G. Myrdal, *Politisches Manifest über die Armut in der Welt*, Frankfurt am Main 1972, S. 103–111; J. Mander, J. Cavanaugh (Hrsg.), *Eine andere Welt ist möglich*, München 2003, S. 13; R. Janik, E. Trafialek, *Armut in XXI Jahrhundert – Ursachen, Erscheinungsformen und Bekämpfungsmethoden*, [w:] „Studia Humanistyczne i Społeczne“ t. 12, nr 1, 2016, s. 139–153.

³⁸ J. Jamal <https://diefreiheitsliebe.de/wirtschaft/cdu-und-die-gerechtigkeitsluege> [28.05.201]; vrg. „Es sind absolute Rekordzahlen: Knapp zwei Millionen Ausländer sind im vergangenen Jahr nach Deutschland gekommen – so viele wie nie zuvor. Das ist das Ergebnis einer vorläufigen Schnellschätzung des Statistischen Bundesamtes. 2014 hatte es noch deutlich weniger Zuzüge gegeben, 1,3 Millionen waren es damals. Zieht man die Ausländer ab, die Deutschland 2015 wieder verließen, bleibt ein sogenannter Wanderungssaldo von 1,14 Millionen – ebenfalls ein Rekord. Doch in Wahrheit liegen die Zahlen wohl noch höher. Der Grund für die Zuwanderungsrekorde ist der starke Zustrom an Flüchtlingen. Die Statistiker gehen jedoch davon aus, dass nicht alle Schutzsuchenden zeitnah durch die Meldebehörden erfasst werden konnten. Die Zahlen könnten also noch steigen. Bis 2014 noch kamen viele Ausländer aus anderen EU-Ländern und blieben nur vorübergehend. Das habe sich 2015 mit dem Flüchtlingszustrom geändert, so die Statistiker“. http://www.focus.de/politik/videos/die-rekorde-tauschen-2-millionen-zuwanderer-sind-ein-rekord-doch-die-echten-zahlen-liegen-noch-hoehler_id_5375405.html [28.05.2017].

sprechende Arbeit gibt, bedeutet eine große Herausforderung. Man sollte bedenken, dass die durchschnittliche Lebensdauer kontinuierlich steigt – was zu Problemen führt.

In diesem Kontext kann man die Migrationsdebatte besser verstehen.³⁹ Eine ziemlich große Kontroverse ist mit der Aufnahme der Flüchtlinge durch A. Merkel verbunden. Obwohl sie viel Kritik dafür geerntet hat, kriegt sie dafür von den Wirtschaftskreisen Unterstützung⁴⁰. Das hängt damit zusammen, dass die deutsche Gesellschaft schnell altert, was zu Arbeitskräftemangel führt⁴¹. „Ohne Immigration würde die Zahl der Erwerbspersonen in den kommenden Jahrzehnten drastisch zurückgehen, und zwar in einem Ausmaß, wie es das wohl noch nie gab in der Geschichte.

- Angenommen, die Grenzen würden heute komplett dicht gemacht, dann ginge das Erwerbspersonenpotenzial in den kommenden drei Jahrzehnten von rund 45 Millionen Menschen auf 30 Millionen zurück, so hat es das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berechnet.
- Auch eine moderate Zuwanderung in Größenordnungen wie im Durchschnitt der vergangenen Jahrzehnte genügt nicht mehr; seit den Fünfzigerjahren kamen jährlich rund 200.000 Menschen mehr, als das Land verließen. Würde die Immigration wieder auf dieses Tempo gebremst, schrumpfte nach IAB-Kalkulationen bis 2050 das Arbeitskräftepotenzial auf rund 37 Millionen. Bereits ab Mitte der 2020er Jahre würde sich der Rückgang erheblich beschleunigen⁴².
- Trotz der zahlreichen Bedrohungen und Herausforderungen scheinen die Erungenschaften des deutschen Sozialstaates jedoch stabil zu sein. Was noch wichtiger ist – in der deutschen Gesellschaft ist der Gedanke, dass man den sozial Schwachen helfen sollte, stark verinnerlicht.

Auch die politische Elite ist überwiegend von dem Wert der Sozialpolitik überzeugt – wovon die Worte des 2015 verstorbenen Altbundeskanzlers Schmidt zeugen könnten, der den Sozialstaat als eine große „zivilisatorische Errungenschaft“ bezeichnete. Das bedeutet aber nicht, dass der Sozialstaat in der heutigen Form ohne Korrekturen bleiben wird – solche sind, wie Forscher bemerken – permanent notwendig, um adäquat auf Bedrohungen reagieren zu können.

Bei der Suche nach innovativen Lösungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ist es sehr wichtig die Tatsache anzuerkennen, dass in der westlichen Welt, vor allem in Europa, die Arbeitslosigkeit von struktureller Natur ist und nicht nur durch die schematische Anwendung traditioneller Methoden beseitigt werden kann.

³⁹ http://www.deutschlandfunk.de/bdi-chef-grillo-zur-fluechtlingsituation-es-gibt-chancen.694.de.html?dram:article_id=335763 [29.05.2017].

⁴⁰ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fluechtlingskrise-wirtschaftsverbaende-unterstuetzen-angela-merkel-a-1079312.html> [17.05.2017].

⁴¹ <https://www.welt.de/wirtschaft/article139325361/Wirtschaft-sieht-Fluechtlinge-als-Fachkr-aeftereservoir.html> [08.08.2017].

⁴² <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-braucht-mehr-zuwanderung-eine-ko-lumne-von-henrik-mueller-a-1129045.html> [28.05.2017].

Schlussfolgerungen

Der deutsche Sozialstaat hat eine lange Tradition die auf die Sozialreformen von Bismarck zurückgehen die auch weiter gepflegt wurde. Aus diesem Grund haben die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg die Politik des Wohlfahrtsstaates (welfare state), der in anderen westlichen Ländern an Popularität gewann, akzeptiert und auf ihre spezifische Weise umgesetzt. Da die Finanzierung des Sozialstaates von der Wirtschaftstärke abhängt, wurde das Model mehrmals „angepasst“. Eine große Herausforderung für den Sozialstaat war (und ist weiterhin) mit der deutschen Wiedervereinigung sowie mit dem Globalisierungsprozess verbunden. Die wachsende Verschuldung des Landes und eine erhebliche Arbeitslosenzahl zwangen die Regierung zu Reformen. In deren Folge stieg die Effizienz der deutschen Wirtschaft erheblich, jedoch verschlechterte sich die soziale Lage – besonders der ärmeren Teile der Gesellschaft. Aus diesem Grund erheben sich Stimmen, die das Ende des deutschen Sozialstaates prophezeien. Es ist schwierig sich dem Gedanken zu entziehen, dass Deutschland im Moment sozusagen ein Ort ist, an dem das Experiment durchgeführt wird, das über die Zukunft des Sozialstaates entscheidet. Diese Entscheidung kann – auf Grund von Deutschlands Stärke und Position innerhalb der EU – maßgeblich die Zukunft anderer Sozialsysteme in Europa beeinflussen. Trotz der pessimistischen Stimmen, kann man den Prozess auch von einer positiven Seite betrachten und das Solidaritätsgefühl der Deutschen als ein erhebliches Kapital sehen. Dieses Gefühl hat in der Vergangenheit geholfen, die sozialen Systeme rational zu reformieren und bietet weiterhin diesbezüglich eine Quelle der Hoffnung.

Zusammenfassung

Im Rahmen des Reformprogramms von Otto Bismarck wurde eine Reihe sozialer Gesetze geschaffen, welche die Postulate verschiedener Gesellschaftsgruppen berücksichtigten. Das erste Gesetz zur Einführung der Krankenversicherung wurde 1883 verabschiedet. Damit wurde die erste Versicherung beschlossen und ein neues Kapitel in der Geschichte der Sozialversicherung eröffnet. Es machte Deutschland zum ersten Land der Welt, welches diese fortschrittliche Regelung eingeführt hatte.

Ein Jahr später (1884) wurde die Unfallversicherung beschlossen und eingeführt. Auch diese wurde sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Arbeitnehmern finanziert und unterlag dem Versicherungszwang. Zwei Jahre später, im Jahr 1886, wurden diese gesetzlichen Bestimmungen auch auf die Landarbeiter erweitert. 1889 wiederum wurden die Rentenversicherung und die Invaliditätsversicherung beschlossen: ein Teil der Kosten wurde dabei vom Staat übernommen. Der Rentenanspruch entstand mit Beendigung des 70-ten Lebensjahres. Nach dem Ende der Bismarck- Ära wurden im Jahre 1911 in Deutschland noch die Rentenversicherung für Beamte, 1923 die für Bergleute und 1927 die Arbeitslosenversicherung eingeführt.

Die Versicherungsgesetze erwiesen sich als wirksame Mittel im Kampf gegen die sozialen Risiken der Industrialisierungszeit und kreierte den sog. „Sozialstaat“, der

die Bürger gegen die Risiken der Industrialisierung schützte. Deutschland war das erste Land der Welt, das die Sozialversicherung eingeführt hatte. Bald aber kamen auch andere Staaten hinzu – vor allem westeuropäische – was zur Standardisierung der sozialen Maßnahmen führte.

Dabei sollte betont werden, dass die Gründung der Sozialversicherung auch mit politischen Spannungen verbunden war – sowohl seitens der Opposition als auch seitens der Arbeiter. Im Rahmen der Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung, wurden im Jahre 1889 die Sonntagsruhe, das Verbot der Beschäftigung von Kindern die das 13 Lebensjahr noch nicht vollendet hatten sowie der 11- Stunden Tag für Frauen eingeführt. Nach und nach wurde auch die wöchentliche Arbeitsdauer reduziert – so betrug sie im Jahr 1825 in der Industrie noch 82,5 Stunden, im Jahr 1910 waren es hingegen nur noch 57 Stunden.

Die Fortsetzung der Bemühungen um die Verbesserung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten in Deutschland erfolgte in der Zeit der Weimarer Republik. Die Relevanz der Problematik kann man daran erkennen, dass die Bestimmungen über die sozialen Rechte Inhalt der Verfassung der Republik wurden (Art. 155–165).

Die Ausbreitung des Kommunismus und Faschismus nach dem I. Weltkrieg hat die Demokraten gezwungen nach Lösungen für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu suchen. Das war besonders angesichts der 1929 ausgebrochenen Weltwirtschaftskrise wichtig. Die damals in den USA und in einigen europäischen Ländern erprobten interventionistischen Maßnahmen im Geiste John Maynard Keynes, haben Früchte getragen und eine gute Ausgangsposition für den Aufbau der sozialen Programme geschaffen. Diese waren sowohl aus ökonomischen (zur Ankurbelung des Konsums) aber auch aus politischen Gründen wichtig um die Loyalität der Arbeiterklasse zu gewinnen. Dabei haben auch die Erfahrungen des New Deals eine beträchtliche Rolle gespielt. Es sollte in diesem Zusammenhang betont werden, dass die europäischen Länder vor dem Krieg auch ihre eigenen Erfahrungen im Kampf gegen die Wirtschaftskrise gewonnen haben – z.B. haben die skandinavischen Länder ihre Reform der Sozialsysteme parallel zum New Deal entwickelt. Die ökonomischen und sozialen Veränderungen wurden nur teilweise durch den Zweiten Weltkrieg gestoppt, weil der Krieg zur Zentralisierung der Wirtschaft führte.

Im Großbritannien hatte die Labour Party 1945 die Wahlen mit dem Programm tiefgreifender sozialer Veränderungen gewonnen und fing an diese zu realisieren. Der britische Wohlfahrtsstaat (*welfare state*) wurde geboren. Bald entstanden ähnliche sozial-wirtschaftliche Konstruktionen in anderen Teilen des nicht-kommunistische Europas – z.B. mit großem Erfolg in Skandinavien.

Die Gründung von zwei deutschen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg bedeutete, dass die Grenze zwischen ihnen zugleich die Grenze zwischen beiden konkurrierenden soziopolitischen Systeme d.h. dem Sozialismus und dem Kapitalismus markierte. Die Rivalität war besonders in Anbetracht der Gefahr des Ausbruchs eines bewaffneten Konflikts zwischen Ost und West wichtig. Unter diesen Umständen wurde die Bundesrepublik Deutschland zu einem „Schaufenster des Kapitalismus“ stilisiert – und die

DDR entsprechend zum „Schaufenster des realen Sozialismus“. Es bleibt dabei zu erwähnen, dass sowohl die kapitalistischen Staaten die Wirtschaft der BRD als auch die Länder des Warschauer Paktes die DDR unterstützen.

Die besondere Aufmerksamkeit gegenüber der sozialen Thematik in beiden deutschen Staaten war mit der Vergangenheit verbunden. Auch das Nazi Regime spielte nämlich gerne die „soziale Karte“ aus, um die eigene Besorgnis um „den kleinen Mann“ zu demonstrieren. Diese besondere Empfindlichkeit war also gut zu verstehen. Allerdings war die Übernahme der geistigen Strömungen aus anderen westlichen Ländern, die Idee des „welfare state“, nicht einfach und stieß in Deutschland auf ein geteiltes Echo.

Der Grund bestand darin, dass breite Teile der deutschen Öffentlichkeit fest davon überzeugt waren, diese seien dem Sozialstaat zuzurechnen, der im Laufe der Ära O. Bismarck entstanden war und in der Weimarer Republik weiterentwickelt wurde. Tatsächlich gab es Argumente, die dafür sprachen – aus diesem Grunde entwickelten sich unterschiedliche Traditionen, das System der sozialen Unterstützung zu benennen – neben der englischen Version „welfare state“, funktionierte gleichberechtigt „Wohlfahrtsstaat“ und „Sozialstaat“; auch viele Wissenschaftler betrachten die beiden letzten Begriffe als synonym. Die anfängliche Konfusion über die Terminologie hat die Einführung der sozialen Systeme in der BRD aber nicht verhindert und die lange Tradition des staatlichen Schutzes der Bürger trug zur Entstehung eines positiven Klimas gegenüber dieser Politik bei. Problematisch stand es allerdings um die Akzeptanz des mit dem welfare state assoziierten wirtschaftlichen Interventionismus. Die führenden Politiker sprachen sich dagegen aus – vor allem aus ideologischen Gründen. Ihre Abneigung gegenüber dem Interventionismus war nämlich durch Parallelen zum Hitler-Regime sowie der kommunistische Planwirtschaft zu erklären. Da die Regierenden in der BRD die Wirtschaftsfreiheit erhalten wollten, entschieden sie sich eine „eigene“ Politik zu machen. Dabei spielte auch Prestige eine große Rolle – die Deutschen betrachteten sich als diejenigen, die sie den ersten „schützenden Staat“ ins Leben gerufen hatten.

Deswegen wurde, wie oben erwähnt, der Sozialstaat manchmal auch als Wohlfahrtsstaat bezeichnet und seine ökonomische Basis die „Soziale Marktwirtschaft“ genannt. Als „Vater“ dieser ist Ludwig Erhard (1897–1977) in die Geschichte eingegangen. Die Soziale Marktwirtschaft wurzelte in der Freiburger Schule (auch Ordoliberalismus genannt), zu welcher solch hervorragende Persönlichkeiten wie: Franz Böhm (1895–1977), Aleksander Rüstow (1885–1963), Wilhelm Röpke (1899–1966), Walter Eucken (1891–1950) und August Müller-Armack (1901–1978) zählten. Sie waren der Meinung, dass mit dem laissez – faire Kapitalismus die Kräfte der Selbstdestruktion verbunden seien, die der staatlichen Kontrolle unterzogen werden müssten.

Im Rahmen der Konzeptarbeit wurde in der Freiburger Schule von W. Eucken ein System erarbeitet, das eine Art „mittleren Weg zwischen „absoluter Freiheit“ und „staatlicher Kontrolle“ darstellte.

Eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung des Sozialstaates spielte das sog. „deutsche Wirtschaftswunder“, welches die Finanzierung kostspieliger sozialer Pro-

gramme ermöglichte. Es ist schwer festzustellen, wer der „Vater des deutschen Wirtschaftswunders“ war. Große Verdienste hatte in dieser Hinsicht jedenfalls A. Müller-Armack, dem ebenfalls der Begriff der „sozialen Marktwirtschaft“ zuzuschreiben ist. Unabhängig davon, wer das Konzept letztlich entwickelt hat, realisierte und übernahm die politische Verantwortung für dessen Umsetzung der langjährige Wirtschaftsminister (in den Jahren 1949 bis 1963) und deutsche Kanzler (in den Jahren 1963–1966) Ludwig Erhard, dessen politisches Ziel „*Wohlstand für alle*“ lautete.

Abgesehen davon wurde die Soziale Marktwirtschaft von vielen politischen Kräften unterstützt – nicht zuletzt von der SPD. Das erhebliche Maß an Stabilität und Konsistenz bei der Umsetzung der Ziele der Sozialen Marktwirtschaft trug eindeutig zu ihrem Erfolg bei.

Die Wahl des moderaten Programms und der Konzentration auf die Bedürfnisse der Bevölkerung erlaubte es der BRD mehreren Gefahren zu entgehen und die wirtschaftlich – politische Stabilität zu bewahren. Davon zeugt nicht zuletzt der Anstieg des Bruttosozialprodukts von 113 Milliarden DM auf 235 Mrd. DM in den Jahren 1950–1960. Unter diesen Umständen konnten die sozialen Systeme ausgebaut werden.

Allerdings in den Jahren 1977–1989 wurde – auf Grund der schlechten wirtschaftlichen Lage die schnelle Entwicklung der Sozialleistungen gebremst und manche Ausgaben sogar gestoppt – das manifestierte sich u.a. in der Begrenzungen des Rechts auf Berufsausbildung, der Verringerung der Rentensteigerungen und der Erhöhung des Selbstanteils der Patienten an den Behandlungskosten. Die Stipendien wurden durch Darlehen ersetzt, die nach dem Ende des Studiums zurückgezahlt werden sollten und die Sozialleistungen für Kinder wurden reduziert. Die negative Entwicklung war besonders nach dem Ende der großen Koalition zu Zeiten von Schmidts Regierung spürbar; die im Anschluss regierende CDU/CSU/FDP Koalition setzte den negativen Trend allerdings fort.

Die Zeit zwischen 1990 und 1998 war wiederum mit der deutschen Vereinigung verbunden. Charakteristisch für sie war der weitgehende Transfer materieller Ressourcen vom Westen in den Osten, die wachsende Verschuldung des Landes und die Einführung von einschneidenden

Haushaltseinsparungen.

Die Phase der Liberalisierung der Sozialpolitik (seit 1999) – manifestiert sich in zahlreichen Kürzungen der Sozialausgaben. Das Ausmaß der Reformen war sehr groß. Schröders Konzept war eine Anlehnung an die „Neue Mitte“ von Tony Blair in Großbritannien. Abgesehen davon hatte die von ihm vorgeschlagene Reform des Arbeitsmarktes zum Teil einen neoliberalen Charakter und ähnelte dem „amerikanischen Experiment“ von Präsident Clinton, welches zur Schaffung einer großer Anzahl schlecht bezahlter Jobs führte. Eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes wurde außerdem von der im Rahmen der EU im Jahr 2000 beschlossenen „Lissabon-Strategie“ inspiriert.

Die wichtigsten Änderungen der Reformen der Agenda 2010 lagen in der Neudefinition des Arbeitslosenstatus. Das *Arbeitslosengeld I* – die klassische Maßnahme, die im Falle des Verlustes der Arbeit eintrat- wurde bei Personen unter 55 Jahren auf 12

Monaten gekürzt. Die Höhe dieser Leistung wurde von dem früheren Einkommen abhängig gemacht. Personen ab dem 55 Lebensjahr bekamen noch 18 Monate *Arbeitslosengeld 1* (statt wie früher 32 Monate). Die Arbeitslosenhilfe wurde liquidiert und stattdessen das *Arbeitslosengeld 2* geschaffen – welches auf dem Niveau der Sozialhilfe war. Diese Maßnahme kommt nur beim Fehlen anderer Geldquellen zur Geltung.

Zu den weiteren Errungenschaften der Regierung Schröders zählt die Erhöhung der Stipendien um 25% und die Bereitstellung von 4 Mrd. € für die Unterstützung der Ganztagschulen. Im Fall der Berufsausbildung, wurde ein besonderes Augenmerk auf die jungen Menschen gerichtet – man wollte Kosten verringern und die Attraktivität der Ausbildung erhöhen. Der Schwerpunkt der Reform der Agenda 2010 lag auf dem „Arbeitsmarkt“ und wurde von einem Ausschuss unter dem Vorsitz eines persönlichen Freundes des damaligen Kanzlers G. Schröder – Peter Hartz – erarbeitet. Die sozialen Folgen der Hartz-IV-Reform sind diskussionswürdig. Diese Reform hat die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Firmen deutlich erhöht. Das Hauptziel – die großen Firmen mit ihren Produktionsstätten dazu zu bewegen, in Deutschland zu bleiben und ihre Produktion nicht in günstigere Länder zu verlagern, wurde aber nicht erreicht. Dank der Einsparungen und der deutlichen Senkung der Arbeitskosten hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zwar verbessert, jedoch ging dies mit einer Verschlechterung des Lebensstandards einher.

Die sogenannte Agenda 2010 wurde als „massiver Sozialabbau“ allerdings scharf kritisiert. Zu den Kritikern zählten nicht nur Politiker (paradoxe Weise wurde Schröder mehr von den Mitgliedern der eigenen Partei sowie von Linken und Grünen kritisiert als von der Opposition) sondern auch karitative Organisationen und Armutsforscher.

Sowohl in den „großen Koalitionen“ als auch in der Koalitionsregierung mit der FDP war A. Merkel in der Lage bezüglich der Marktpolitik ziemlich selbständig zu agieren. Die SPD, die unter Bundeskanzler Schröder die „schmutzige Arbeit“ gemacht hatte (die Reformen), war wie gelähmt und konnte keine nennenswerten Vorschläge formulieren. Die Tatsache, dass eine Partei, die den Arbeitnehmern „nahe“ stehen sollte, diese für die Mehrheit der Bevölkerung schmerzvolle Reform durchgeführt hatte, war überraschend. Nicht ohne Grund hat der Kanzler Schröder den spöttischen Namen „Genosse der Bosse“ bekommen.

Eine ziemlich große Kontroverse ist mit der Aufnahme der Flüchtlinge durch A. Merkel verbunden. Obwohl sie viel Kritik dafür geerntet hat, kriegt sie dafür von den Wirtschaftskreisen Unterstützung. Das hängt damit zusammen, dass die deutsche Gesellschaft schnell altert, was zu Arbeitskräftemangel führt.

Es ist schwierig sich dem Gedanken zu entziehen, dass Deutschland im Moment sozusagen ein Ort ist, an dem das Experiment durchgeführt wird, das über die Zukunft des Sozialstaates entscheidet. Diese Entscheidung kann – auf Grund von Deutschlands Stärke und Position innerhalb der EU – maßgeblich die Zukunft anderer Sozialsysteme in Europa beeinflussen. Trotz der pessimistischen Stimmen, kann man den Prozess auch von einer positiven Seite betrachten und das Solidaritätsgefühl der Deutschen als ein erhebliches Kapital sehen. Dieses Gefühl hat in der Vergangenheit geholfen, die

sozialen Systeme rational zu reformieren und bietet weiterhin diesbezüglich eine Quelle der Hoffnung.

Streszczenie

POWSTANIE I ROZWÓJ NIEMIECKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ. PAŃSTWO OPIEKUŃCZE NA ROZSTAJNYCH DROGACH

Początki polityki społecznej w Niemczech związane są z procesem industrializacji, który przyniósł uboższym warstwom społecznym cierpienie i doprowadził do rozwoju radykalnych, lewicowych ruchów politycznych. W kręgach rządzących dostrzegano siłę ruchu robotniczego; narastało również przekonanie o konieczności poczynienia pewnych ustępstw, które pozwoliłyby utrzymać istniejący i korzystny dla uprzywilejowanych warstw system polityczno-ekonomiczny, unikając gwałtownych przejawów niezadowolenia społecznego.

Kanclerz Otto Bismarck uznawał socjalne problemy robotników przemysłowych za główną przyczynę tego niezadowolenia, a tym samym źródło niepokojów i wzrostu potęgi socjaldemokratów, którzy stali się wkrótce najliczniejszym ugrupowaniem politycznym w kraju. W tej sytuacji szef rządu zdecydował się na środki represyjne w stosunku do tego ugrupowania, opracowując jednocześnie program reform, które rozwiązać miały najbardziej nabrzmiałe problemy klasy robotniczej, a to z kolei – w myśl koncepcji kanclerza – miało pozbawić socjaldemokratów poparcia społecznego. W ramach realizacji tej polityki doszło w 1878 r., z inicjatywy Bismarcka, do uchwalenia ustaw wyjątkowych w celu zwalczania socjalistów, które obowiązywały do 1890 r. Jednocześnie w sytuacji, gdy było jasne, że przy pomocy samych środków represyjnych nie uda się zniszczyć wroga politycznego, Bismarck przystąpił do realizacji swego programu reform socjalnych, które miały wykazać troskę rządu o sprawy bytowe klasy robotniczej. W ramach tej akcji powstało szereg ustaw, będących realizacją różnych postulatów i zwieńczeniem starań rozmaitych sił społeczno-politycznych. Pierwsza z nich została uchwalona w 1883 r. – jej istotą było wprowadzenie ubezpieczenia od chorób, które finansowane były przez pracodawców (w jednej trzeciej) i robotników (w dwóch trzecich). Ustalono w niej minimalne stawki – wypłacane przez 13 tygodni – jak również przewidziano zdecentralizowany charakter instytucji ubezpieczeniowych, w których uczestniczyć mieli również robotnicy. Następnie doszło do uchwalenia w roku 1884 ustawy o ubezpieczeniach od wypadków, finansowanej tak jak poprzednia przez pracodawców i robotników oraz zarządzanej przez urzędy socjalne; w ramach przewidzianych świadczeń poszkodowani mieli otrzymywać przez 14 tygodni określoną sumę pieniędzy, a w razie trwałej niezdolności do pracy nabywali prawo do renty wynoszącej dwie trzecie zarobków. Dwa lata później, w 1886 r., postanowieniami tej ustawy objęto również robotników rolnych. W roku 1889 wprowadzono ubezpieczenia od starości i inwalidztwa – w tym także dla rzemieślników i rolników. Część kosztów pokrywało państwo, a dolną granicą wieku było ukończenie 70. roku życia. W roku 1911, a więc już po odejściu O. Bismarcka ze sceny politycznej,

wprowadzone zostały w Niemczech ubezpieczenia dla urzędników; w 1923 r. dla górników, a w 1927 r. zaczęło obowiązywać ubezpieczenie od utraty pracy (*Arbeitslosenversicherung*). Choć polityczne rachuby Bismarcka związane z ubezpieczeniami nie do końca się sprawdziły, to jednak zainicjowane przez niego ubezpieczenia społeczne utworzyły podwalinę pod *Sozialstaat* – system zabezpieczeń socjalnych chroniących obywateli przed niebezpieczeństwami okresu uprzemysłowienia. Należy dodać, że ubezpieczenia społeczne wprowadzone wówczas w Niemczech były nowatorskie i w całym ówczesnym świecie nie było żadnych rozwiązań, które mogłyby się z nimi równać. W kolejnych latach trwał proces rozbudowy tego systemu, który nie przebiegał zawsze progresywnie i przeżywał kryzysy. Największym zagrożeniem okazali się dla niego naziści, którzy go zlikwidowali, wykorzystując jednak część jego programu.

Sozialstaat powstał jednak niczym „Feniks z popiołów” po II wojnie światowej, aby zostać skonfrontowany z podobnym do niego „tworem”, narodzonym w krajach anglosaskich i skandynawskich – o nazwie *welfare state*. Ten ostatni związany był ekonomicznie z interwencjonizmem państwowym. Reakcja kół politycznych i gospodarczych nowo powstałej RFN na ten system „zabezpieczeń społecznych” była zróżnicowana – koncepcja „interwencyjnych działań” rządu była po okresie nazistowskiej gospodarki wojennej niepopularna, a poza tym w powszechnej świadomości Niemców to oni byli twórcami pierwszego „państwa opieki społecznej” – *Sozialstaat*. Po długich debatach przeważała wersja praktyczna: istota *welfare state* została zaakceptowana, gdyż pokrywała się z tradycyjną niemiecką polityką społeczną; również nazwa „*Sozialstaat*” pozostała, ale równocześnie zaczęto używać (choć rzadziej niż pierwszej nazwy) terminu „*Wohlfahrtsstaat*”, będącego niemiecką wersją tłumaczenia angielskiego *welfare state*. Nazw tych używa się na ogół dzisiaj wymiennie. Problem „interwencjonizmu” natomiast zniknął, kiedy losy niemieckiego państwa opiekuńczego związane zostały ze „społeczną gospodarką rynkową” (*Soziale Marktwirtschaft*), będącą tworem szkoły freiburskiej” (*Freiburger Schule*, określanej również mianem *Ordoliberalismus*), do której należeli m.in.: Aleksander Rüstow, Wilhelm Röpke, Friedrich August von Hayek, Walter Eucken i August Müller-Armack. Uznali oni, że w kapitalizmie typu *laissez-faire* kryją się destrukcyjne siły, które bez poddania ich kontroli – zniszczą cały system. Myśliciele ci nie byli jednocześnie skłonni zgodzić się z modną w okresie powojennym tezą, że rozwiązaniem problemów gospodarczych mogłyby być interwencjonizm państwowy. Stwierdzili, że należy wybrać „drogę pośrednią” między tymi dwiema skrajnościami. W. Eucken opracował w tym celu zasady „konstytuujące i regulujące” gospodarkę. Obejmowały one m.in. tworzenie warunków do kształtowania cen przy zachowaniu konkurencyjności (chodziło o unikanie dyktatu dominujących podmiotów gospodarczych), stworzenie mechanizmów sprzyjających stabilności monetarnej, wolności rynków (wymierzone było to w znacznym stopniu w kartele i monopole), propagowanie własności prywatnej przy jednoczesnym zachowaniu własności państwowej i spółdzielczej, wolność zawierania umów, zasadę odpowiedzialności za prowadzoną działalność gospodarczą, stałość polityki ekonomicznej państwa

i akcentowanie potrzeby współdziałania wyżej wymienionych zasad – określanych jako „konstytucje”.

Wprowadzenie *społecznej gospodarki rynkowej* pozwoliło RFN zachować wewnętrzną stabilność, przyczyniając się do „niemieckiego cudu gospodarczego” – miarą sukcesu ekonomicznego tego kraju może być fakt, że w latach 1950–1960 produkt narodowy brutto wzrósł ze 113 mld DM do 235 mld DM. Równoległe do rozwoju gospodarczego szybkiej rozbudowie ulegały programy opieki socjalnej dla ludności. Pierwsze trudności w ich finansowaniu pojawiły się w okresie perturbacji ekonomicznych za koalicyjnych rządów SPD/FDP pod przywództwem kanclerza Helmuta Schmidta (1974–1982). Pojawiło się wówczas zjawisko bezrobocia na nieznaną wcześniej skalę. Podjęto w związku z tym kilka niepopularnych decyzji ograniczających wydatki rządowe na cele socjalne.

Poważne problemy z utrzymaniem wysokiego poziomu świadczeń socjalnych dały o sobie znać w obliczu wysokich kosztów zjednoczenia Niemiec oraz nasilenia się procesu globalizacji. Podjęte przez dwa kolejne rządy koalicji SPD/Zieloni pod przywództwem kanclerza Gerharda Schrödera (pierwsza kadencja 1998–2002, druga – 2002–2005) reformy doprowadziły do daleko idącego „odchudzenia” państwa opiekuńczego. Warto zaznaczyć, że ideologicznie G. Schröder inspirował się koncepcją „nowego środka” Tony’ego Blaira, a wzory zmian na rynku pracy „kopiował” z doświadczeń amerykańskich (w USA za rządów prezydenta Billa Clintona stworzono znaczną ilość słabo opłacanych stanowisk pracy); wyraźne też były w działaniach kanclerza wpływy strategii lizbońskiej. Główną częścią programu reform G. Schrödera była *Agenda 2010* – reforma „rynku pracy”, opracowana przez komisję pod przewodnictwem Petera Hartza, która przedstawiła owoce swej pracy w sierpniu 2002 r. Wśród członków tego gremium znalazło się wielu przedstawicieli przedsiębiorców. Celem pracy „Komisji Hartza” było opracowanie katalogu zmian, które zmierzały do dostosowania mechanizmów rynku pracy do potrzeb gospodarki europejskiej w czasie globalizacji. Planowane było również zmniejszenie o połowę liczby bezrobotnych, która osiągnęła wówczas stan 4 mln. W okresie 4 lat ten cel nie został osiągnięty.

Wśród propozycji zmian znalazły się modyfikacje form pracy *Bundesagentur für Arbeit*, w tym zwiększenie puli pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy pośrednictwie pracy – kosztem działów administracyjnych. Aby zachować lepsze możliwości „przeglądu” poszczególnych części reformy rynku, zostały one podzielone na: *Hartz I*, *Hartz II*, *Hartz III* i *Hartz IV*. Przepisy prawne, będące konsekwencją prac Komisji i wysiłku legislacyjnego rządu G. Schrödera, były wprowadzane w życie pomiędzy rokiem 2003 i 2005, a następnie poddawane „korektom”. Ostatni pakiet reform – pod nazwą *Hartz IV* – stał się synonimem „nowego porządku”.

Do najważniejszych rozwiązań doszło w ramach reform *Agendy 2010* w kwestii nowego zdefiniowania statusu „osoby bezrobotnej”. Pobieranie zasiłku dla bezrobotnych zostało ograniczone do 12 miesięcy (*Arbeitslosengeld I*), którego wielkość uzależniona została od wcześniejszych dochodów – dla osób od 55 roku życia przewidziano 18 miesięcy (zamiast dotychczasowych 32 miesięcy). Zlikwidowano „drugi” zasiłek dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*), który stanowił pomost pomiędzy „zasił-

kiem dla bezrobotnych a „pomocą socjalną”. Na jego miejsce wprowadzono „Arbeitslosengeld 2” – na poziomie „pomocy socjalnej”, który wypłacany jest tylko wtedy, kiedy osoba starająca się o niego nie posiada innych dochodów (w przypadkach posiadania dochodów mniejszych od minimum socjalnego zasiłek zwiększany jest do poziomu wyrównującego dochód do granicy „minimum”).

Zarówno osoby uprawnione do korzystania z *Arbeitslosengeld 1*, jak i *Arbeitslosengeld 2* korzystają z pakietu ubezpieczeń społecznych – w tym ubezpieczenia emerytalnego. Wyraźnie zmieniono rozwiązania dotyczące zagadnienia odmowy proponowanego przez agencję propozycji pracy – pozostawiono możliwość (zaostrażając jednocześnie kryteria) odmowy z powodów zdrowotnych i w sytuacjach konieczności opieki nad dziećmi i chorymi członkami rodziny – zniesiono natomiast możliwość powoływania się na posiadanie wyższych kwalifikacji zawodowych, jak również na argument, że związane z proponowaną pracą zarobki nie gwarantują danej osobie odpowiedniego poziomu „godnej egzystencji”.

W obszarze gospodarki *Agenda 2010* przewidywała zmianę przepisów dotyczących funkcjonowania rzemiosła – m.in. wprowadzono możliwość zakładania przedsiębiorstw przez osoby nieposiadające uprawnień mistrzowskich (*Meisterbrief*) oraz „poluzowano” przepisy dotyczące procedury zwolnień z pracy. W przypadku kształcenia zawodowego szczególną uwagę poświęcono młodzieży – np. w celu zmniejszenia kosztów i zwiększenia atrakcyjności kształcenia – przewidziano większą rolę doświadczonych czeladników (*Gesellen*) w procesie nauczania w zakładach pracy. W obszarze polityki oświatowej podniesiono o 25% stypendia i zainwestowano 4 mld € we wspieranie szkół całodziennych. Reformy rządów G. Schrödera okazały się „skuteczne” ekonomicznie – bezrobocie zaczęło po pewnym czasie szybko się zmniejszać – ale bolesne w skutkach dla biedniejszej części społeczeństwa. Należy również wspomnieć w tym kontekście o reformach zdrowotnej i emerytalnej, które oznaczały znaczące ograniczenie świadczeń socjalnych państwa na rzecz obywateli. Bolesne dla studentów rozwiązania pojawiły się również w obszarze szkolnictwa wyższego.

Zasadnicze elementy reform rządów G. Schrödera były kontynuowane przez Angelę Merkel – zarówno w czasie „pierwszej wielkiej koalicji” CDU/CSU i SPD (2005–2009), jak również – z pewnymi ograniczeniami – podczas drugiej koalicji – CDU/CSU z FDP (2009–2013). W tym drugim przypadku uwidaczniały się silne tendencje zmierzające do dalszego ograniczenia praw osób pozostających bez pracy, o czym świadczyć może choćby „rozpętana” przez ówczesnego przewodniczącego FDP Guido Westerwellego na początku 2010 r. dyskusja na temat „państwa opiekuńczego”. Dodać można, że niechętnie „nadmiernemu rozdawnictwu państwowemu” głosy dało się słyszeć również w innych partiach politycznych.

Druga „wielka koalicja” CDU/CSU/SPD (2013–2017) nie przyniosła znaczących zmian stosunku głównych partii politycznych do *państwa opiekuńczego*. Pomimo to alarmujące były ustalenia wskazujące na rosnące rozwarstwienie społeczne, które po części było „zasługą” G. Schrödera, a po części samej kanclerz Merkel. Na proces rosnącej polaryzacji nałożył się „kryzys migracyjny”, stanowiący poważne wyzwanie dla niemieckiego *państwa opiekuńczego*. W istocie trudno jest sobie wyobrazić, że

wielki napływ ludzi z terenów objętych wojną (lub biedą) nie będzie miał wpływu na systemy opieki socjalnej Niemiec. Krytykowana za „nadmierną gościnność” A. Merkel znajduje wsparcie w kręgach gospodarczych, wskazujących na starzenie się społeczeństwa BRD i odczuwalny braku rąk do pracy. Z tej perspektywy kryzys migracyjny wydawać się może wręcz „pożądany”.

Niemcy stworzyli w okresie industrializacji dobrze funkcjonujący system opieki socjalnej. Był on w stanie skutecznie opierać się zakusom czasu, dostosowując się do sytuacji. Ta jego pragmatyczna właściwość, połączona z solidarnością i silnym poczuciem sprawiedliwości, rozpowszechnionym wśród obywateli – napawać może ostrożną nadzieją na możliwość adaptacji *Sozialstaat* również do warunków panujących we współczesnym świecie. Pozytywne doświadczenia niemieckie w tym zakresie miałyby istotne znaczenie dla krajów zrzeszonych w Unii Europejskiej, wskazując formy skutecznego działania współczesnej polityki społecznej.

Key words: Sozialstaat, Wohlfahrtsstaat, Reformen, Agenda 2010, Umbau, Globalisierung, Migration.

Słowa kluczowe: państwo opiekuńcze, reformy, Agenda 2010, globalizacja, migracja.

Literatur

- Andersen Uve, Woyke Wichard (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems, Bundeszentrale für politische Bildung*, Opladen 2000.
- Apel Hans, *Der deutsche Parlamentarismus*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1968.
- Brmasted Ernest K., *Aristocracy and the Middle-Class in Germany*, Chicago and London: Phoenix Books, 1964.
- Cole Robert, *Germany*, Phoenix, Great Britain 2004.
- Fragen an die deutsche Geschichte*, Bonn: Deutsche Bundestag, Presse- und Informationszentrum. Referat Öffentlichkeit, 1983.
- Hachmeister Lutz, Rager Günther, *Wer beherrscht die Medien?*, München: Verlag C.H. Beck, 2005.
- Haffner Sebastian, *The Rise and Fall of Prussia*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1980.
- Hagenbuch Walter, *Social Economics*, Cambridge: James Nisbet & Co. LTD., at the University Press, University of Chicago Press 1958, SS. 119–178.
- Horster Detlef, *Sozialphilosophie*, Leipzig: Reclam, 2004.
- Görlich Ernst Joseph, *Weltgeschichte im Abriss*, Aschaffenburg: Paul Pattloch Verlag, 1963.
- Janik R., Trafialek E., *Armut in XXI Jahrhundert – Ursachen, Erscheinungsformen und Bekämpfungsmethoden*, [w:] „Studia Humanistyczno-Społeczne” t. 12, nr 1, 2016, s. 139–153.
- Jerry Mander, John Cavanaugh (Hrsg.), *Eine andere Welt ist möglich*, München: Riemann, 2003.

- Miller Susanne, Ristau Malte (HG), *Erben deutscher Geschichte*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1988.
- Möhring-Hesse Matthias, Emunds Bernhard, Schröder Wolfgang (Hrsg.) *Wohlstand trotz alledem*, München: Knaur, 1997.
- Palmade Gay, *Fischer Weltgeschichte. Das Bürgerliche Zeitalter*, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1977.
- Reinhard Mehring, *Politische Philosophie*, Leipzig: Reclam, 2005.
- Gunnar Myrdal, *Politisches Manifest über die Armut in der Welt*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1972.
- Seefert Horst (verantw.), *Programme der Deutschen Sozialdemokratie*, Bonn, Stuttgart: Bundeszentrale der Jungsozialisten, 1963.
- Stopp Konrad, *Wider die Raffgesellschaft oder Wie der Sozialstaat noch zu retten ist*, Muenchen: Verlag C.H. Beck, 1994.
- Strzelewicz Willi, *Das 19. Jahrhundert. Industrialisierung – Soziale Frage 2*, Bonn 1993, s. 14.
- Unsere Sozialversicherung, *Berufsversicherungsanstalt für Angestellte*. Berlin-Wilmersdorf, Berlin: Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, 1979.
- Wendt Wolf Rainer, *Geschichte der sozialen Arbeit*, Stuttgart: Enke, 1990.

Internet

- <https://www.welt.de/wirtschaft/article139325361/Wirtschaft-sieht-Fluechtlinge-als-Fachkraeftereservoir.html> [08.08.2017]
- <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fluechtlingskrise-wirtschaftsverbaende-unterstuetzen-angela-merkel-a-1079312.html> [17.05.2018]
- <http://www.kas.de/wf/de/71.10255/> [27.05.2017]
- <http://www.sozialpolitik.com/artikel/soziale-gerechtigkeit> [28.05.2017].
- https://www.sovd.de/fileadmin/downloads/sozialabbau/broschuere_sozialabbau.pdf [27.05.2017]
- <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-03/agenda2010-reformen-erfolg> [27.05.2017].
- http://www.swp.de/ulm/nachrichten/politik/agenda-2010_-die-reformen-und-die-folgen-14546374.html [27.05.2017].
- http://www.swp.de/ulm/nachrichten/politik/agenda-2010_-die-reformen-und-die-folgen-14546374.html [27.05.2017].
- <http://www.sozialpolitik.com/artikel/soziale-gerechtigkeit>[28.05,2017].
- www.zeit.de/2016/15/ungleichheit-einkommen-vermoege-n-wachstum [28.05.2017].
- <https://diefreiheitsliebe.de/wirtschaft/cdu-und-die-gerechtigkeitsluege/> [28.05.2017].
- www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/kommentar-negativbilanz-einer-kanzlerin-14535855.html [28.05.2017].
- http://www.focus.de/politik/videos/die-rekorde-taeuschen-2-millionen-zuwanderer-sind-ein-rekord-doch-die-echten-zahlen-liegen-noch-hoeh-er-id_5375405.html [28.05.2017].

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-braucht-mehr-zuwanderung-eine-kolumne-von-henrik-mueller-a-1129045.html> [28.05.2017].

<https://www.welt.de/kultur/article130322219/Die-kafkaesken-Folgen-der-Agenda-2010.html> [28.05.2017].

http://www.deutschlandfunk.de/bdi-chef-grillo-zur-fluechtlingssituation-es-gibt-chancen.694.de.html?dram:article_id=335763 [29.05.2017].

Data przesłania artykułu do Redakcji: 2017.03.24.

Data wstępnej akceptacji artykułu przez Redakcję: 2017.04.06.