

Der deutsche Sozialstaat im 20. Jahrhundert

Schriften der
Stiftung Reichspräsident-
Friedrich-Ebert-
Gedenkstätte

Band 15

Klaus Schönhoven/Walter Mühlhausen (Hrsg.)

Der deutsche Sozialstaat im 20. Jahrhundert

Weimarer Republik, DDR
und Bundesrepublik Deutschland
im Vergleich



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN 978-3-8012-4213-8

Copyright © 2012 by Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn
Umschlag: Jens Vogelsang, Aachen
Satz: Jens Marquardt, Bonn
Druck und Verarbeitung: fgb – freiburger graphische betriebe
GmbH & Co. KG, Freiburg
Alle Rechte vorbehalten

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	7
<i>Klaus Schönhoven</i>	
Die Weimarer Republik als soziale Demokratie: Durchbruch eines Ordnungsprinzips	19
<i>Gunther Mai</i>	
Verpflichtung auf den sozialen Volksstaat. Verfassungspolitische Weichenstellungen und ihre Verwirklichung in den Anfangsjahren der Weimarer Republik.....	39
<i>Karl Christian Führer</i>	
Arbeitsbeziehungen – Achtstundentag – Arbeitslosenversicherung. Ausbau und Rückbau von Fundamenten der sozialen Demokratie in den 1920er Jahren.....	63
<i>Dirk Schumann</i>	
Bewährung in der Krise oder völlige Zerstörung? Die Erosion des Sozialstaates in der Endphase der Weimarer Republik und der Übergang in die Diktatur	83
<i>Wolfram Pyta</i>	
Kommentar zur Sektion I.....	107
<i>Michael Ruck</i>	
Expansion um jeden Preis? Sozialreformen unter den Vorzeichen von Wirtschaftswunder und Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik	115

Peter Hübner

Fürsorge und Bevormundung: Sozialpolitische Herrschaftssicherung des SED-Regimes in der Regierungszeit Ulbrichts..... 131

Manfred G. Schmidt

Sozialstaat mit Sanierungsbedarf – Die Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende der Boomphase..... 157

Beatrix Bouvier

Der erschöpfte Versorgungsstaat: Das Scheitern der »sozialistischen Sozialpolitik« während der Ära Honecker in der DDR 175

Christoph Boyer

Kommentar zur Sektion II 195

Anhang

Verzeichnis der Abkürzungen..... 203

Personenregister..... 205

Autorenverzeichnis 207

Vorwort der Herausgeber

Diskussionen über die Zukunft des Sozialstaates haben zurzeit in Deutschland Hochkonjunktur. Während in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, die als das Goldene Zeitalter der wohlfahrtsstaatlichen Expansion in die Geschichte eingegangen sind, der Ausbau der sozialen Leistungssysteme bei allen Parteien in der Bundesrepublik immer auf einem Spitzenplatz ihrer politischen Agenda stand, rückten seit dem Ende dieser Boomphase in den 1970er Jahren Forderungen nach einer Beschneidung und Begrenzung des Sozialstaates mehr und mehr in das Zentrum der parlamentarischen und publizistischen Debatten. Man diskutiert seitdem in Deutschland über die zu hohen Sozialkosten und kommt zu dem Befund, sie würden die Wirtschaftskraft der Bundesrepublik schwächen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes gefährden. Man charakterisiert den Sozialstaat als ein ineffizientes und vielarmiges bürokratisches Monstrum, das die Menschen bevormunde, ihren individuellen Leistungswillen untergrabe und bei ihnen eine passive Abhängigkeitsmentalität erzeuge. Man kritisiert die permanente Expansion der Sozialleistungen und verweist auf das mit ihrer Eigendynamik einhergehende Wachstum der Staatsverschuldung. Das Argument, der Sozialstaat sei ein »Problemlöser«, weil er die Demokratie stabilisiere und vor Erschütterungen schütze, hat mittlerweile an Überzeugungskraft deutlich verloren. Gleichzeitig fand das Gegenargument, er sei ein »Problemerzeuger«, weil er die Finanzkraft des Staates auszehre, die Marktwirtschaft aushöhle und die Entmündigung der Bürger vorantreibe, immer mehr Zustimmung.¹

1 Vgl. dazu Hans Günter Hockerts: Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), S. 3–29; Peter Flora: Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive, in: Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Mock (Hrsg.): *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950*, Stuttgart 1982, S. 353–398; Martin H. Geyer: *Die Gegenwart der Vergangenheit*. Die

Aus dieser Sicht ist der Sozialstaat der Gefangene einer »Teufelslogik«. In ihm habe man die »Umverteilung zum Wirkprinzip sozialer Gerechtigkeit« gemacht, obwohl man »die Kosten für die Risikoabsicherung«, die das Wachstum erstickten und Wirtschaftskrisen verursachten, in Zukunft nicht mehr finanzieren könne.² Gefordert werden deshalb der Abschied vom fürsorgenden Etatismus, eine eindeutiger Orientierung der Politik an der Eigenverantwortung des Einzelnen und eine gezielte Verlagerung der erforderlichen Vorsorge auf die private Selbsthilfe der Bürger. Überkommene Legitimationsmuster, die auf den engen Zusammenhang zwischen der sozialen und politischen Bindekraft in modernen Gesellschaften verwiesen haben, werden in Frage gestellt. Immer lauter plädieren Politiker, Publizisten und Wissenschaftler für einen radikalen Strukturwandel und Paradigmenwechsel. Aus dem einstigen Erfolgsmodell Sozialstaat ist also demnach – glaubt man diesen Cassandra-rufen aus unterschiedlichen Richtungen – ein Problemfall geworden, ein »erschöpfter Sozialstaat«, der sich überlebt hat und seit der Jahrhundertwende in eine »Phase radikalen Strukturwandels« eingetreten ist.³

Bevor man jedoch den Sozialstaat als ein Auslaufmodell aus der Ära der Früh- und Hochindustrialisierung charakterisiert, seine Transformation und seinen Rückbau für unausweichlich erklärt und viele seiner Aufgaben den Kräften des Marktes überlassen will, sollte man nochmals über dessen historische Fundamente, geschichtliche Entwicklung und gesellschaftliche Bedeutung nachdenken. Denn ohne diese bilanzierende Bestandsaufnahme aus systematischer und historischer Perspektive, die den Blick auf die Herausbildung der Konstruktionsprinzipien sozialer Staatstätigkeit lenkt, ihren ideengeschichtlichen Kontext beleuchtet und ihre konkrete Funktionsweise analysiert, bleiben die aktuellen Auseinandersetzungen über die Kostenbelastung und Krisenanfälligkeit,

Sozialstaatsdebatten der 1970er-Jahre und die umstrittenen Entwürfe der Moderne, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), S. 47–93; ferner Hans Günter Hockerts: *Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945*, Göttingen 2011.

- 2 So Rainer Hank, der Leiter des Wirtschaftsressorts der »Frankfurter Allgemeinen Zeitung«, in seinem Beitrag zu einem Themenheft der Philosophiezeitschrift »Merkur« zu den Grenzen der Wirksamkeit des Staates: In den Teufelsmühlen. Eine Bilanz des Sozialstaats, in: »Merkur« Jg. 64, Heft 736/737 (2010), S. 1018–1028, Zitate S. 1023.
- 3 Vgl. dazu die Analysen von Christine Trampusch: *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*, Frankfurt a. M. 2009.

die Fehlentwicklungen und die Strukturschwächen der sozialen Ordnungssysteme ziemlich vordergründig und kurzatmig.

Diese Ausweitung des Blickfeldes auf die Geschichte des Sozialstaates ist aus unterschiedlichen Gründen sinnvoll: Sie trägt dazu bei, Vorurteile zu korrigieren, die gegenwärtig in der in Politik und Medien geäußerten Kritik an den Auswüchsen sozialer Vor- und Fürsorge oft dominant sind; sie öffnet die Perspektiven für eine längerfristige Analyse des gesellschaftlichen Wandels und macht dadurch aktuelle sozialwissenschaftliche Bewertungen tiefschärfer; und sie hilft, bei einer Bilanzierung der Stärken und Schwächen des heutigen Sozialstaates zu ausgewogeneren Befunden zu kommen, als sie vom »Vulgärliberalismus«⁴ in den letzten Jahren verbreitet wurden. Eine historische Blickerweiterung kann auch bei der derzeit diskutierten »Neuerfindung des Sozialen«⁵ von Nutzen sein, weil sie die Ordnungsideen und zivilisatorischen Leistungen des »alten« Sozialstaates in Erinnerung ruft und damit auch für die Suche nach anderen Wegen Orientierungsmarken setzt.

Dieses Plädoyer für einen Rückblick auf die Vergangenheit ist im Falle Deutschlands schon deshalb besonders sinnvoll, weil es sich hier um ein Pionierland der Sozialstaatlichkeit handelt, in dem eine lange Tradition, eine große Beharrungskraft und eine bemerkenswerte Pfadtreue auf dem einmal eingeschlagenen Entwicklungsweg zu beobachten sind. Der gegenwärtige Sozialstaat ist bekanntlich ein spezifisches Produkt der industriestaatlichen Moderne. In seiner formativen Phase wollte er bestimmte Problemlagen bewältigen, die sich im Zusammenhang mit dem frühindustriellen Pauperismus und der gleichzeitig aufkommenden »Arbeiterfrage«, also mit der Entwurzelung und Proletarisierung breiter Bevölkerungsschichten, entwickelt hatten. In der Auf- und Ausbauphase des deutschen Sozialstaates, die vom späten 19. Jahrhundert bis in das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts andauerte, ging es zunächst vor allem um die Minderung der menschenunwürdigen Verarmungsrisiken bei Krankheit, Invalidität und Alter und um die Absicherung des Existenzminimums, sodann um die Grundsicherung bei Erwerbslosigkeit.

4 Unter dieser Überschrift analysierte Jens-Christian Rabe in der »Süddeutschen Zeitung« (Nr. 223 vom 27. September 2010) die Beiträge im Themenheft der Zeitschrift »Merkur« (wie Anm. 2) und ein Symposium von Politiktheoretikern in Lech in Österreich, auf dem ein Wirtschaftsforscher die Sozialpolitik der europäischen Wohlfahrtsstaaten mit den Begriffen »Diebstahl und Hehlerei« charakterisiert hatte.

5 So der Titel eines Buches von Stephan Lessenich: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld 2008.

keit und anderen Notlagen, um den Abbau sozialer Ungleichheit beispielsweise durch familienbezogene Fürsorge- und Vorsorgeleistungen sowie durch Investitionen in das Bildungssystem für die Kinder aus benachteiligten Bevölkerungsschichten. Und schließlich ging es auch um die Verwirklichung von Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern sowie um die konsensorientierte Regelung der industriellen Beziehungen zwischen den Sozialpartnern von Kapital und Arbeit, also um die Definition von industriellen Bürgerrechten in Mitbestimmungsmodellen.

Hinter dieser Entwicklung der Sozialpolitik zur Gesellschaftspolitik stand die Überzeugung, dass die Verwirklichung des Rechtsstaates auf der Basis der klassischen Menschenrechte ohne die Einbeziehung von sozialstaatlichen Normen nicht möglich sei. Dies unterstreicht beispielsweise auch folgende Zielbestimmung des Sozialstaates: Seine Funktion ist es demnach, »jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse zu beseitigen und zu kontrollieren«. ⁶ Rechtsstaatsprinzip und Sozialstaatsprinzip hat man in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur in der Bundesrepublik normativ eng miteinander verzahnt, als – auch unter dem Druck der Systemkonkurrenz mit dem Kommunismus im Kalten Krieg – die ideelle Orientierung am Grundsatz der Gerechtigkeit und der Solidarität zu einer unverzichtbaren Legitimationsbasis der westlichen Demokratien wurde.

Geht man von diesem normativen Konsens aus, der in der Europäischen Sozialcharta völkerrechtlich verankert ist und von der Europäischen Union im Vertrag von Lissabon nochmals unterstrichen wurde, dann wird man publizistischen und wissenschaftlichen Prognosen, die das Ende des Sozialstaates verkünden, weniger Glauben schenken können. Ganz offenkundig haben sozialstaatliche Garantien und Leistungen auch auf dem nationalen Wählermarkt nach wie vor einen hohen Kurswert trotz aller Tendenzen zur Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen. So ist in Deutschland, wie alle Umfragedaten der letzten Jahre dokumentieren, die Akzeptanz der Sozialstaatlichkeit

6 So Hans F. Zacher: »Sozialstaatsprinzip«, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart 1977, S. 152–160, Zitat S. 154. Vgl. auch ders.: Das soziale Staatsziel, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1987, S. 1045–1111. Zum Konzept des Sozialstaates siehe ferner Franz-Xaver Kaufmann: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt a. M. 1997, S. 21 ff.

in der Bevölkerung nach wie vor hoch, während die Zustimmung zum marktorientierten Leistungsprinzip und zur individualistischen Nutzenorientierung deutlich geringer ausfällt. Hinzu kommt, dass spätestens seit dem Einbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise die dominante gesellschaftliche Grundstimmung stärker von Abstiegsängsten und Ausgrenzungserfahrungen geprägt ist als von Aufstiegshoffnungen und von Risikobereitschaft.

In den aktuellen Diskussionen über die unterschiedlichen Dimensionen von sozialer Gerechtigkeit spiegeln sich gleichermaßen traditionelle Konfliktkonstellationen und neue gesellschaftliche Spannungslinien wider. Die durch Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Altersarmut und Sozialhilfebedürftigkeit definierte »alte soziale Frage« existiert auch weiterhin, wie die statistischen Befunde über die Fortexistenz von klassengesellschaftlichen Strukturen und über die prekären Übergangszonen zwischen Unter- und Mittelschicht eindeutig belegen. Hinzu kommen aber auch neue Spannungs- und Spaltungslinien, die nicht mehr auf die überkommenen Vorsorge- und Fürsorgeprobleme zentriert sind, sondern sich jenseits der Klassenfrage ausformen. Hier geht es beispielsweise um das Konfliktpotenzial, das sich hinter dem Schlagwort »Generationengerechtigkeit« verbirgt, also um die vielfältigen Folgen des demographischen Wandels. Hier geht es ferner um die so genannte »Teilhabeerechtigkeit« von Frauen in einer männlich geprägten Arbeitswelt. Hier geht es um die Chancengleichheit beim Erwerb von Berufsqualifikationen und professionellen Kompetenzen während der Ausbildungsphase und im Arbeitsalltag. Und hier geht es schließlich um ethnische und soziokulturelle Differenzen, die zwischen Einheimischen und Zuwanderern bestehen und von vielen Migranten als Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und Ausgrenzung aus der Gesellschaft erfahren werden.

Der moderne Sozialstaat steht vor Herausforderungen, die auch schon in der Vergangenheit bestanden: Er muss als sozialer Interventionsstaat die klassischen Risiken in einer kapitalistisch organisierten Arbeitsgesellschaft erträglicher machen und er muss zugleich als sozialer Investitionsstaat Vorkehrungen für die Zukunft treffen, um generationelle, geschlechtsspezifische, ethnische, kulturelle und soziale Benachteiligungen auszugleichen. Das Schlüsselwort »soziale Gerechtigkeit«, das heute in der politischen und programmatischen Rhetorik (fast) aller Parteien einen prominenten Platz einnimmt, ist bereits im 19. Jahrhundert von der christlichen Sozialethik geprägt worden. Es zielt nicht auf die identische Verteilung von materiellen Gütern und Lebenschancen an jeden

Einzelnen, sondern auf die moralische und politische Rechtfertigung von individuellen Ansprüchen an die Gemeinschaft, aber auch auf die Begrenzung dieser Ansprüche durch die Gemeinschaft. Was im 19. Jahrhundert als »Hilfe zur Selbsthilfe« bezeichnet wurde, heißt heute »Aktivierung der Eigenverantwortung« im Rahmen einer sozialen Demokratie, die dem Solidaritätsprinzip als dem Prinzip der Gegenseitigkeit verpflichtet bleibt.

Man sollte die gegenwärtigen Probleme des Sozialstaates, die durch die viel enger gewordenen Verflechtungen in der Weltwirtschaft, durch demographische Entwicklungen und innergesellschaftliche Differenzierungen, durch die Pluralisierung von Lebensformen, aber auch durch Massenarbeitslosigkeit, Frühverrentung und finanzielle Belastungsfaktoren geprägt werden, als Chance zur Erneuerung der sozialen Demokratie nutzen und nicht den Abschied vom sozialen Konsens propagieren. Nach wie vor existiert in Deutschland und in Europa eine starke sozialstaatliche Tradition und dominiert ein positives sozialstaatliches Selbstverständnis, das in den vielen Diskussionen über Aufwand und Ertrag, Belastungen und Grenzen der Sozialstaatlichkeit oft nicht hinreichend gewichtet wird. Wer über die hohen Kosten des Sozialstaates redet, sollte auch von seinem großen Nutzen nicht schweigen.

Diesen Zusammenhang hat die in diesem Sammelband dokumentierte Tagung zur Erfolgs- und Krisengeschichte des deutschen Sozialstaates im 20. Jahrhundert historisch beleuchtet. In ihrem Zentrum stand die vergleichende Analyse der sozialstaatlichen Entwicklung in der Weimarer Republik, der DDR und der Bundesrepublik Deutschland. Ein in den einzelnen Beiträgen immer wieder anklingendes Leitmotiv war die Frage nach der sozialstaatlichen Kontinuität oder Diskontinuität in Deutschland über politische Bruchlinien hinweg sowie die Frage nach der Legitimierung und Delegitimierung von sozialstaatlichen Maßnahmen in den verschiedenen Epochen der deutschen Geschichte im 20. und im beginnenden 21. Jahrhundert.

Die aus unterschiedlichen Perspektiven während der Tagung analysierte Thematik reicht im einleitenden Vortrag und in den ihm folgenden Beiträgen im ersten Hauptteil des Bandes von der obrigkeitsstaatlichen Weichenstellung durch die Sozialgesetzgebung Bismarcks über die demokratische Fundamentierung des Weimarer Sozialstaates nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs bis zur Zerschlagung der ersten deutschen Republik durch die nationalsozialistische Diktatur. Im Mittelpunkt der einzelnen Beiträge stehen sowohl die Expansion wie auch die

Erosion der Sozialstaatlichkeit in den Jahren zwischen 1918 und 1933. Ihre Autoren diskutieren, welche innovativen sozialen Ordnungsideen die Weimarer Reichsverfassung von 1919 formulierte, wie weit diese verwirklicht werden konnten, ob zwischen dem Ziel einer politischen Stabilisierung der ersten deutschen Demokratie und dem Ausbau von sozialstaatlichen Leistungen ebenso ein Zusammenhang bestand wie zwischen dem von Republikgegnern geforderten und vorangetriebenen Abbau dieser Leistungen während der Weltwirtschaftskrise ab 1929 und der mit ihr einhergehenden politischen Destabilisierung der Weimarer Republik. Mit Blick auf den Nationalsozialismus und seinen Vorstellungen von einer rassistischen Volksgemeinschaft wurde auch darauf verwiesen, dass mit dem oft gebrauchten Begriff der sozialstaatlichen »Pfad-treue« keineswegs eine ungebrochene Kontinuität des Sozialstaates über politische Systembrüche hinweg postuliert werden sollte. Wie groß und wie folgenreich die Abweichungen von diesem Pfad während der NS-Zeit tatsächlich waren, stand in den letzten Jahren mehrfach im Zentrum von Forschungskontroversen.⁷

Im zweiten Hauptteil des Bandes ist der Fokus auf die vergleichende Behandlung der sozialstaatlichen Entwicklung in der Bundesrepublik und in der DDR gerichtet. Die Beiträge rücken die gemeinsamen und unterschiedlichen Strukturmerkmale für diesen gesellschaftspolitischen Schlüsselbereich der Politik in den beiden deutschen Staaten in den Blick und beleuchten Aspekte der Systemkonkurrenz zwischen westdeutscher Demokratie und ostdeutscher Diktatur. Sie fragen danach, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der DDR als zentral und planwirtschaftlich gesteuertem Versorgungsstaat und der Bundesrepublik als einem pluralistisch organisierten und demokratisch legitimierten Sozialstaat bestanden, an welchen Normen sich die autoritär konzipierte sozialistische Sozialpolitik der SED orientierte und worin sich diese im sowjetischen Blocksystem verankerte östliche Variante von der westlichen und westdeutschen Sozialpolitik unterschied, in der die Koalitionsfreiheit und die Autonomie der Tarifparteien Verfassungs-

7 Zur publizistischen und wissenschaftlichen Diskussion, die sich an den umstrittenen Forschungsbefunden von Götz Aly in seinem Buch »Hitlers Volksstaat« entzündete, vgl. zusammenfassend Klaus Schönhoven: War die NS-Diktatur eine »Gefälligkeitsdiktatur«? Rückblick auf eine Historikerdebatte, in: Ursula Bitzegeio/Anja Kruke/Meik Woyke (Hrsg.): Solidargemeinschaft und Erinnerungskultur im 20. Jahrhundert. Beiträge zu Gewerkschaften, Nationalsozialismus und Geschichtskultur, Bonn 2009, S. 459–479.

prinzipien sind. Ferner wird für die DDR der Zielkonflikt zwischen einer expansiven Sozialpolitik und der damit verbundenen finanziellen Überlastung des Staates thematisiert, während für die Bundesrepublik verdeutlicht wird, dass man hier in der Ära des Kalten Krieges den Vergleichswettbewerb zwischen Kapitalismus und Kommunismus auf dem strategischen Schlüsselfeld der Sozialpolitik unbedingt gewinnen wollte.

Die Brücke zur Gegenwart baut der letzte Teil der Tagung, in dem aus politikwissenschaftlicher und soziologischer Perspektive auch statistisch dokumentiert wurde, welche finanziellen Folgen die sozialpolitischen Expansionsschübe der Nachkriegsjahrzehnte hatten, wie stark sich der Sanierungsbedarf seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten vergrößerte und mit welchen konkreten Herausforderungen heute die Bundesrepublik als soziale Demokratie konfrontiert ist. Die Frage, ob bei einer Neuvermessung des sozialstaatlichen Geländes auch neue Spielregeln angewandt werden sollten und wer die erforderlichen Umbaumaßnahmen mittragen und mitgestalten muss, lässt sich nur nach einer sorgfältigen Analyse der vielfältigen und komplexen gesellschaftlichen Bedürfnisstrukturen und Bündniskonstellationen angemessen beantworten. Gefordert sind jedoch Strategien, die eine Zertrümmerung des Sozialstaates ausschließen, weil diese mit unwägbaren politischen Folgen verbunden wäre. Wer dieses Risiko meiden will, sollte neben einer Reform von bereits bestehenden staatlichen und verbandspolitischen Steuerungsmechanismen auch an Problemlösungen denken, die jenseits der organisierten Interessen zu suchen sind. Hierzu gehört beispielsweise eine erneuerte und zeitgemäße Aktivierung von Formen vorstaatlicher Solidarität in der modernen Zivilgesellschaft, die seit der Bismarckzeit mehr und mehr in Vergessenheit geraten sind.

In dem die Tagung abschließenden Vortrag, der sich mit der Frage nach der Neuordnung des Sozialen angesichts von nationalen und globalen Herausforderungen in der Gegenwart auseinandersetzt, zog Stephan Lessenich⁸ dieses Fazit:

»Der moderne Sozialstaat organisiert gesellschaftliche Solidarität – und setzt ihr gleichzeitig Grenzen. Er konstituiert sich durch eine doppelte,

8 Der Autor konnte aus persönlichen Gründen eine schriftliche Fassung seines Vortrags nicht für diesen Sammelband fertigstellen und hat deshalb seine Ausführungen in einem knappen Statement zusammengefasst, das im Folgenden abgedruckt wird.

politisch-ökonomische Grenzziehung seines Geltungsbereichs, indem er seine Sicherungsleistungen zum einen nach staatsbürgerschaftlichen, zum anderen nach erwerbsgesellschaftlichen Kriterien abgestuft gewährt: Seine Kernklientel sind die nationalen Erwerbsbürger/innen (z. B. der ›deutsche Facharbeiter‹), während am anderen Ende des Inklusionsspektrums nicht-erwerbstätige Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus (z. B. die ›illegale‹ Haushaltshilfe) stehen. In seiner Blütephase kennzeichnete sich der Sozialstaat in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften dadurch, dass er – auf der Grundlage wachsender wirtschaftlicher Prosperität – bestimmte Personengruppen, die nicht zum ›produktiven Kern‹ der gesellschaftlichen Arbeitsteilung gehörten, gleichwohl mit Sozialleistungsansprüchen ausstattete: Es war dies der Aufstieg der so genannten ›Versorgungsklassen‹ (z. B. der Rentner, der langfristig Erwerbslosen, der Geschiedenen usw.), die als legitime Empfänger von Nicht-Erwerbseinkommen anerkannt wurden. Im jüngsten Umbau des Sozialstaats werden diese Statuspositionen zunehmend brüchig und öffentlich in Frage gestellt. Politisch gefragt sind nun eine Abkehr von der ›Versorgungsmentalität‹, die ›Eigenverantwortung‹ der Bürger/innen als Marktsubjekte, die ›Aktivierung‹ zuvor ›passiver‹ Leistungsempfänger – öffentlich skandalisiert werden dementsprechend, von den ›faulen Arbeitslosen‹ über die ›Einwanderung in die Sozialsysteme‹ bis zu den ›gierigen Alten‹, sämtliche Phänomene vermeintlich ›leistungslosen‹ Unterstützungsempfangs. Unter diesen Umständen wird es nötig, gesellschaftliche Solidarität neu zu bestimmen, indem die in einer globalisierten Marktgesellschaft zwangsläufig zunehmende Heterogenität der Soziallagen institutionell anerkannt und das System individueller Teilhaberechte am arbeitsteilig hergestellten gesellschaftlichen Reichtum an ebendiese Heterogenität angepasst wird. Leitlinie zukünftiger sozialstaatlicher Entwicklung sollte daher eine Universalisierung sozialer Rechte im nationalen Sozialstaat sein – und eine politische Transnationalisierung sozialer Rechte im globalen Maßstab. Ein zugegeben utopisch anmutender Anspruch – doch ›alle Wirklichkeit ist die Utopie von gestern‹ (Franz Oppenheimer).«

* * *

Im vorliegenden Sammelband werden die gedruckten Fassungen der Vorträge veröffentlicht, die auf einer von der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte am 28. und 29. Oktober 2010 in Erfurt veranstalteten Tagung gehalten wurden. Zu den zentralen Aufgaben dieser vom Bundestag per Gesetz an Eberts Geburtsort in Heidelberg 1986 er-

richteten Stiftung gehört es, die Erinnerung an Friedrich Ebert, an sein Denken und Handeln sowie an sein politisches Wirken als Reichspräsident in den schwierigen Anfangsjahren der Weimarer Republik wachzuhalten. Die Eberts Namen tragende Bundesstiftung soll zugleich auch das politische Vermächtnis dieses ersten demokratischen Präsidenten Deutschlands vor dem Vergessen bewahren. Dazu gehört auch sein überzeugtes Eintreten für die soziale Demokratie, der er sich besonders verpflichtet fühlte. So betonte Ebert beispielsweise in seiner Rede unmittelbar nach seiner Wahl zum Reichspräsidenten am 11. Februar 1919, auf sozialem Gebiet müsse die Republik bestrebt sein, »allen, im Rahmen des menschlich Möglichen, den gleichen Ausgangspunkt zu geben und das gleiche Gepäck aufzuladen.« Und er fügte hinzu, die Verfassung solle nicht nur das Selbstbestimmungsrecht aller Staatsbürger sichern und ihre Gleichberechtigung verbürgen, sie habe das Wirtschaftsleben in Deutschland auch so zu gestalten, »dass Freiheit nicht Bettlerfreiheit, sondern Kulturfreiheit werde«.⁹

Wie die sozialstaatliche Entwicklung in Deutschland von 1919 bis heute verlief, war das Thema der Tagung in Erfurt. Sie war nach Weimar 1991¹⁰, Magdeburg 1995¹¹, Leipzig 2000¹² und Rostock 2005¹³ die fünfte große Konferenz der Stiftung in den neuen Bundesländern, die im Wechsel mit den forschungsorientierten Symposien in Heidelberg als Versammlungsort stattfinden. Mit den Tagungen in den neuen Bundesländern wendet sich die Stiftung vor allem an die historisch-politische Öffentlichkeit und Multiplikatoren der Stiftung. Bei den dort gehaltenen Vorträgen handelt es sich um grundlegende, den aktuellen For-

9 Die Rede ist wieder abgedruckt in: Walter Mühlhausen (Hrsg.): Friedrich Ebert. Sein Leben, sein Werk, seine Zeit, Heidelberg 1999, S. 227 f.

10 Die dort gehaltenen Vorträge sind veröffentlicht in den im Selbstverlag der Stiftung erscheinenden »Kleinen Schriften« Nr. 8 bis Nr. 11, sämtlich Heidelberg 1992 – und zwar: Horst Möller: Folgen und Lasten des verlorenen Krieges. Ebert, die Sozialdemokratie und der nationale Konsens; Heinrich A. Winkler: Klassenkampf oder Koalitionspolitik? Grundentscheidungen sozialdemokratischer Politik 1919–1925; Walter Mühlhausen: Friedrich Ebert und seine Partei 1919–1925; Peter-Christian Witt: Das Zerschneiden des Weimarer Gründungskompromisses (1919–1923/24).

11 Eberhard Kolb/Walter Mühlhausen (Hrsg.): Demokratie in der Krise. Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik, München 1997.

12 Heinrich August Winkler (Hrsg.): Weimar im Widerstreit. Deutungen der ersten deutschen Republik im geteilten Deutschland, München 2002.

13 Andreas Wirsching (Hrsg.): Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie. Die Weimarer Republik im europäischen Vergleich, München 2007.

schungsstand widerspiegelnde Überblicke. Das prägt auch den Charakter der hier vorliegenden Beiträge.

Die erste Sektion der Tagung von Erfurt 2010 handelte von »Erwartungen und Enttäuschungen: Die Sozialstaatlichkeit in der ersten deutschen Republik«. In der zweiten Sektion ging es um »Pfadtreue und Systemkonkurrenz. Strukturmerkmale der sozialstaatlichen Entwicklung in den beiden deutschen Staaten nach 1945«. Stephan Lessenichs grundlegender Vortrag leitete über in die Abschlussdiskussion mit dem Thema »Neue Spielregeln nach der weltweiten Krise? – Kapitalismus, Sozialstaat und Demokratie in der Zukunft«, an der neben Stephan Lessenich, Gerhard A. Ritter und Harald Lieske, der Betriebsratsvorsitzende des Eisenacher Opel-Werkes, teilnahmen. Die Diskussion ist hier nicht dokumentiert, jedoch finden die beiden Kommentare zu den einzelnen Sektionen Berücksichtigung.

Die konzeptionelle Planung der Tagung erfolgte durch den wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Reichspräsident Friedrich-Ebert-Gedenkstätte; ihr Gelingen ist den Tagungsteilnehmern ebenso zu verdanken wie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stiftung in Heidelberg. Ohne die von ihnen engagiert geleistete organisatorische Arbeit vor, während und nach der Konferenz wäre weder die zweitägige Veranstaltung in Erfurt – dankenswerterweise unterstützt durch die dortige Stadtverwaltung – durchführbar gewesen, noch hätte dieser Sammelband erscheinen können.

Heidelberg, im Dezember 2011

Klaus Schönhoven

Walter Mühlhausen