

### Sammelrez: Geschichte der Sozialpolitik in der Bundesrepublik

Ruck, Michael; Marcel Boldorf (Hrsg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 4: Bundesrepublik Deutschland 1957-1966. Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2007. ISBN: 978-3-7890-7319-9; XII, 1049 S. + 1 CD-ROM

Geyer, Martin H. (Hrsg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 6: Bundesrepublik Deutschland 1974-1982. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2008. ISBN: 978-3-7890-7323-6; XII, 1085 S. + 1 CD-ROM

Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 11: Bundesrepublik Deutschland 1989-1994. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2007. ISBN: 978-3-7890-7333-5; XIV, 1320 S. + 1 CD-ROM

**Rezensiert von:** Stephan Leibfried, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS) und Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen

Im Jahr 2008 ist die monumentale, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie vom Bundesarchiv getragene Reihe „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“ zum Abschluss gelangt.<sup>1</sup> Das Konzept ist in allen Bänden gleich: Zwei einleitende – meist vom Herausgeber des jeweiligen Bandes geschriebene – Kapitel zu den Rahmenbedingungen sowie den sozialpolitischen Denk- und Handlungsfeldern, also zu den Interessenmustern der Akteure im Politikfeld, legen die Grundlage für 17 Spezialkapitel. Diese reichen von Arbeitsmarkt- über Bildungs- und Sozialhilfe- bis hin zu Vermögens- und Wohnungsbaupolitik. Abgerundet wird das Ganze dann wieder von einer knappen Zusammenfassung des jeweiligen Herausgebers, einem umfangreichen Literaturverzeichnis, einem Index sowie einer CD-ROM mit jeweils rund 200 Dokumenten. Pro Band sind es stets

<sup>1</sup>Siehe als Bilanz auch Heft 1/2009 der Zeitschrift für Sozialreform (mit Beiträgen von Manfred G. Schmidt, Franz-Xaver Kaufmann, Hans F. Zacher, Hans Günter Hockerts und Gerhard A. Ritter).

rund 1.100 Seiten kondensiertes, vorbildlich ediertes Wissen über einen Zeitabschnitt der Geschichte der deutschen Sozialpolitik – die Geschichte seit 1945, also die Geschichte des entwickelten Sozialstaates und seiner Transformationen.<sup>2</sup>

Die Reihe bezieht die Besatzungszeit ebenso ein wie die Jahrzehnte der deutschen Teilung und die Anfangsjahre des vereinigten Deutschlands.<sup>3</sup> Mit den hier vorzustellenden Bänden werden nun gewissermaßen drei Sonden gelegt: Band 4 präsentiert die Bundesrepublik als (noch) „semi-souveränen Staat“ (1957–1966), noch im „Wirtschaftswunder“; Band 11 analysiert in starkem Kontrast dazu die Bundesrepublik in der Phase ihrer Entlassung in die „Souveränität“ (1989–1994), schon im Zeitalter der neuen Transformationen. Dazwischen steht mit Band 6 ein sozialpolitisches Panorama der Frühzeit des Epochenumbruchs (1974–1982). Der Menge und Vielfalt des Vorgelegten kann man bei einer solchen Sammelbesprechung naturgemäß nur höchst unzureichend gerecht werden – trotzdem soll versucht werden, auf einige besonders interessante Inhalte hinzuweisen.

Der von Michael Ruck und Marcel Boldorf herausgegebene Band 4 zu den Jahren 1957–1966 spiegelt im Grunde das wider, was wir heute gern das „goldene Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates nennen. Das „Wirtschaftswunder“ mit steigenden Löhnen, steigenden Renten, Vollbeschäftigung, moderater Inflation und zunehmenden Exporterfol-

<sup>2</sup>Das massive, noch nicht abgeschlossene historische Korrespondenzprojekt zu den Ursprüngen des deutschen Sozialstaates ist die Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867–1914, Editionsprojekt der Historischen Kommission der Akademie der Wissenschaften und der Literatur in Mainz; siehe <<http://www.uni-kassel.de/fb4/akademie>>.

<sup>3</sup>Vgl. auch die Rezensionen von Uwe Kaminsky zu Bd. 1 und 2 (Grundlagen und Besatzungszonen 1945–1949, <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2004-2-032>>), von Wolfgang Ayaß zu Bd. 3 (Bundesrepublik 1949–1957, <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2006-4-182>>), Bd. 5 (Bundesrepublik 1966–1974, <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2007-4-025>>) und Bd. 7 (Bundesrepublik 1982–1989, <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2006-4-044>>), von Jens Gieseke zu Bd. 8 (DDR 1949–1961, <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2005-2-116>>) sowie von Jeannette Madarász zu Bd. 9 (DDR 1961–1971, <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2008-2-154>>).

---

gen überdeckte indessen politisch wechselhafte Zeiten: vom Höhepunkt der Popularität Adenauers mit seiner absoluten Mehrheit bei den Bundestagswahlen 1957 über die Querelen um die Regelung seiner Nachfolge, den Verlust der absoluten Mehrheit 1961, die „Spiegel-Affäre“ 1962, den Rücktritt Adenauers 1963, die Amtsübernahme durch Erhard und dessen praktisch sofortige Demontage, den mühsamen christlich-liberalen Wahlsieg 1965 bis hin zur Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger. Einerseits konsolidierte sich die westdeutsche Gesellschaft im Zeichen zunehmenden Wohlstandes. Das galt nicht nur für die vielzitierte Rentenreform von 1957, sondern noch viel mehr für die Ordnungspolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft wie etwa das Bundesbankgesetz oder die Kartellgesetzgebung. Andererseits zeigten sich bereits die politischen Vorboten einer weit turbulenteren Zeit; sozialpolitische Konsolidierung ging folglich einher mit (beginnendem) politischem Umbruch.

Der von Martin H. Geyer federführend verantwortete Band 6 zur Sozialpolitik der sozialliberalen Koalition Schmidt/Genscher 1974–1982 führt uns dann in eine ganz andere Zeit – in das „Ende des sozialdemokratischen Grundkonsenses“ (Ralf Dahrendorf). Die Rahmenbedingungen hatten sich drastisch verschlechtert: Ölpreisschocks, massiver Strukturwandel weg von Kohle, Stahl und Werften hin zu Computer, Telekommunikation und Dienstleistungen, beginnende Globalisierung sowie ein teilweise dramatischer Wertewandel machten der Politik erheblich zu schaffen und hinterließen gravierende Spuren in der bundesdeutschen Sozialpolitik. Der Staat kämpfte einerseits mit zunehmender Arbeitslosigkeit und daher mit steigenden Ausgaben. Andererseits brachen ihm die Einnahmen weg – eine Schere, auf die die Sozialpolitik reagieren musste. Gleichwohl zeigte sich keine eindeutige sozialpolitische Tendenz. Leistungskürzungen auf der einen Seite standen Universalisierungs- und Ausdehnungstendenzen (etwa in der Familienpolitik) gegenüber, die zudem die institutionelle Heterogenität der bundesdeutschen Sozialpolitik noch verstärkten. Dabei wird rasch deutlich, dass anders als in der Rezession 1966/67 in den 1970er-Jahren die klas-

sischen keynesianischen Instrumente nicht mehr griffen; vielmehr machten sie den Staat mit noch mehr Schulden noch handlungsunfähiger. Konjunktur- versus Stabilitätspolitik wurde zur neuen politischen Bruchlinie, die schließlich 1982 auch die sozialliberale Koalition entzweite und die Ära der Kanzlerschaft Helmut Kohls einläutete.

Der von Gerhard A. Ritter herausgegebene Band 11 über die gesamtdeutsche Sozialpolitik in der Transformation nach dem Zusammenbruch der SED-Herrschaft macht nochmals deutlich, dass Deutschland die Chance der Vereinigung ausgerechnet zu einem Zeitpunkt geboten bekam, in dem praktisch alle Interventions- und Wohlfahrtsstaaten aufgrund der doppelten Auswirkungen von Globalisierung und demographischem Wandel unter massiven Anpassungsdruck gerieten. Ritter zeigt in seinen einleitenden Kapiteln sehr deutlich die eng gezogenen Rahmenbedingungen, unter denen die Vereinigung stattfinden musste. Zwar waren die damit verbundenen Probleme – Entindustrialisierung Ostdeutschlands, hohe Transferleistungen Westdeutschlands, zunehmende Staatsverschuldung – im Grunde vorhersehbar; die Visionen von den „blühenden Landschaften“ Ostdeutschlands erwiesen sich allzu rasch als Wahlkampfphantasien. Aber bei nüchterner Betrachtung – und das zeigt Ritter ebenfalls sehr klar – waren die getroffenen Maßnahmen trotz aller Kritik faktisch alternativlos. Alles andere hätte de facto eine fortgesetzte Zweistaatlichkeit bedeutet, wobei der demokratisierten DDR die Bürger davongelaufen wären. Wer nach wie vor Gegenteiliges behauptet, ignoriert die Tatsachen, mit denen die Politiker 1989/90 umzugehen hatten.<sup>4</sup>

So man überhaupt Ansatzpunkte für Kritik an dem Werk findet, setzt diese entweder bei den vielen kleinen Details an, die man möglicherweise noch hätte berücksichtigen, anders darstellen oder weglassen können. Solche Kritik ist müßig und hier jedenfalls fehl am Platze. Oder aber man hinterfragt das Gesamtkonzept des Vorhabens. Auch dann erweist sich die Serie als ausgesprochen solide. Über-

<sup>4</sup> Als eine monographische Bilanz siehe Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, München 2006 (rezensiert von André Steiner: <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2007-3-216>>).

blicke zu Rahmenbedingungen und politischen Interessen der Akteure wechseln sich ab mit detaillierten Schilderungen von zentralen sozialpolitischen oder sozialpolitisch wichtigen Politikbereichen.

Was mich allerdings wundert, ist die Art und Weise, wie die externe Dimension behandelt wird. Diese taucht einerseits immer wieder in den Rahmenbedingungen auf – etwa wenn Gerhard A. Ritter in den einleitenden Kapiteln von Band 11 die Europäisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie die Auswirkungen der Globalisierung konzise anreißt. Andererseits enthalten alle Bände als 17. Spezialkapitel einen Beitrag über „Internationale Sozialpolitik“. Der Begriff zeigt schon, wie prekär eine derartige Vorgehensweise ist. Er ist in den Augen vieler schlicht ein Oxymoron: Sozialpolitik ist und bleibt aus deren Sicht mit dem nationalen Wohlfahrtsstaat verbunden – obgleich das faktisch längst nicht mehr der Fall ist. Und in der Tat, die Kapitel sind weder Fisch noch Fleisch. In Band 4 dreht sich die Darstellung um das deutsch-türkische und das deutsch-dänische Sozialabkommen, die ersten Richtlinien und Verordnungen der EWG zur Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Sozialcharta des Europarates sowie die Mitarbeit der Bundesrepublik in den UN-Entwicklungshilfeorganisationen. Ähnlich disparat wirkt das entsprechende Kapitel in Band 11: Breiten Raum erhalten Primär- und Sekundärrechtsentwicklung sowie Rechtsprechung in der EG-Sozialpolitik; dann folgen aber auch kurze Abschnitte zur Internationalen Arbeitsorganisation, zur Weltbank und sogar zu Arbeitsmigration und Asylbewerbern.

Das überzeugt aus mehreren Gründen nicht. Zum einen entsteht der Eindruck, als sei der Interventions- und Wohlfahrtsstaat ausschließlich ein Kind der Innenpolitik, also des historischen, national höchst unterschiedlichen Kräftemessens zwischen Kapital und Arbeit, gewissermaßen ein nationales „Reservat“. Das ist nicht falsch, vergisst aber, dass seit David Camerons und Peter Katzensteins Pionierarbeiten<sup>5</sup> auch das Argument zum eta-

blierten Kanon der Erklärungen für die Wohlfahrtsstaatsentwicklung gehört, dass zumindest in kleinen offenen Volkswirtschaften gut ausgebaute soziale Netzwerke quasi als nationale Rückversicherungen für die unvorhergesehenen Auswirkungen der Weltmarktveränderungen angesehen werden können. Dieses Argument hat seine Vorläufer, wenn man bedenkt, dass Bismarck den Sozialstaat ins Leben rief, um den Engländern besser Konkurrenz machen zu können, was in einen Sozialstaatswettbewerb mündete.<sup>6</sup> Beim sich entwickelnden Exportweltmeister (West-)Deutschland darf diese Argumentationslinie nicht vergessen werden. Sie kommt in den Bänden aber aufgrund der Konzeption strukturell zu kurz.<sup>7</sup>

Zum anderen vermittelt die Auslagerung der „Internationalen Sozialpolitik“ in eigene Kapitel den Eindruck, als handele es sich dabei quasi um ein eigenes Politikfeld, um etwas, das systematisch von den anderen Teilbereichen geschieden werden könne. Das mag bei Ausflügen in die Entwicklungshilfe der 1950er- und 1960er-Jahre noch akzeptabel sein, ist aber bei der Internationalen Arbeitsorganisation schon höchst fraglich und wirkt bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft definitiv verfälschend. Gerade die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes macht deutlich, dass nationales von europäischem Recht nicht zu trennen ist. Man nehme nur das Beispiel der Gleichstellungspolitik. Das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofes zur Beendigung der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts hat sich bis hinunter in die Gleichstellungsgesetze der Bundesländer ausgewirkt und ist eben nicht ausschließlich in europäischem Primär- oder Sekundärrecht kodifiziert. Was aber ist am Bremischen Landesgleichstellungsgesetz europäisch, was deutsch, was hanseatisch? Ein „internationaler“ Anteil ist dem Gesetz nicht anzusehen – aber natürlich ist er in erheblichem Umfang vorhanden. Und nicht erst seit

<sup>5</sup>David R. Cameron, *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*, in: *American Political Science Review* 72 (1978), S. 1243-1261; Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca 1985.

<sup>6</sup>Zum Kontext siehe: E. Peter Henlock, *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance, 1880-1914*, Oxford 1987; ders., *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914. Social Policies Compared*, Cambridge 2007.

<sup>7</sup>Für große – nun klein gewordene – Länder wie Deutschland wird das Argument vertieft bei Elmar Rieger/Stephan Leibfried, *Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy*, Cambridge 2003.

Joseph Weiler<sup>8</sup> und Eric Stein<sup>9</sup> ist klar, dass genau diese Form von Ebenenvermischung vor allem bei der Judikative zum Erfolg des Europäischen Gerichtshofes beigetragen hat. Hier bleibt die Struktur der Bände unnötigerweise zu sehr dem „Container Nationalstaat“ verbunden. Das war selbst für die 1950er- und 1960er-Jahre nicht ausnahmslos richtig, führt aber spätestens für die Phase seit den 1980er-Jahren zu einem künstlich nationalen Bild der „(bundes)deutschen“ Sozialpolitik.

Insgesamt, das sei hier nochmals betont, darf, ja muss man alle beteiligten Autorinnen und Autoren, Herausgeber, Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales selbst zu diesen Bänden beglückwünschen. Entstanden ist ein Opus magnum, das auf Jahre hinaus das Standardwerk zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik nach 1945 darstellen wird. Dass es das letzte seiner Art ist, liegt an der Veränderung des Politikfeldes selbst. Nachfolgewerke werden sich mit der Sozialpolitik in Mehrebenensystemen befassen müssen. Und als ein Postskriptum sei mir als Politikwissenschaftler noch folgender Hinweis erlaubt: Besonders der Band 11 zeigt, wie viel insbesondere die politikwissenschaftliche Sozialpolitikforschung auch ohne Akteneinsicht bereits frühzeitig herausgearbeitet hat. Der für diese Bände extra gewährte (vorzeitige) Zugang zu den Akten hat an dem von ihr entworfenen Bild nur in Nuancen Änderungen notwendig gemacht.

Eine Anregung sei abschließend gegeben: Es würde sich anbieten, eine durchgeschriebene Bilanz für die einzelnen Politikfelder seit dem Zweiten Weltkrieg jedenfalls dort „nachzulegen“, wo derselbe Autor das Feld (fast) durchgehend betreut hat, etwa bei der Rentenversicherung, den sozialen Diensten, der Sozialpolitik der DDR.<sup>10</sup> Eine solche monographische Bilanz vollendete den Kreis und krönte im Grunde auch diese enzyklopädisch gedachte Nachkriegsgeschichte. Verschiedene

systematische Beiträge aus Band 1 zu den „Grundlagen der Sozialpolitik“ haben auf diese Weise das Licht der Welt noch einmal erblickt.<sup>11</sup> Das wird bei den addierten Darstellungen der Zeitschnitte nicht ganz so einfach gelingen, also neue Arbeit der Autoren erfordern – aber es wird mindestens so lohnend sein. Vielleicht sollten das die Förderer dieses Werkes noch einmal nachdrücklich unterstützen, ebenso wie eine stärkere internationale Rezeption dieser Synthesen durch englischsprachige Veröffentlichungen zentraler Elemente.

In Zeitalter einer neuen Weltwirtschaftskrise könnte die soziale Marktwirtschaft zu einem Vorbild unter mehreren werden, zu einem ganz anderen Exportmodell – so wurde seinerzeit schon die Einführung der Sozialversicherung durch Bismarck weltweit wahrgenommen. Es geht heute darum, die Marktwirtschaften wieder regulatorisch und sozial einzubetten – in Anlehnung an Karl Polanyi könnte man von ‚reembedding capitalism‘ sprechen.<sup>12</sup> Dazu hätte die deutsche Geschichte seit 1945 durchaus einiges beizutragen, das wir aber international – schon wegen der Sprachbarriere – bisher kaum zugänglich machen.<sup>13</sup>

HistLit 2009-2-146 / Stephan Leibfried über Ruck, Michael; Marcel Boldorf (Hrsg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 4: Bundesrepublik Deutschland 1957-1966. Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes*. Baden-Baden 2007, in: H-Soz-u-Kult 28.05.2009.

HistLit 2009-2-146 / Stephan Leibfried über Geyer, Martin H. (Hrsg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 6: Bundesrepublik Deutschland 1974-1982. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten*. Baden-

<sup>8</sup> Joseph Weiler, The Community System: The Dual Character of Supranationalism, in: Yearbook of European Law 1 (1981), S. 268-306.

<sup>9</sup> Eric Stein, Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution, in: American Journal of International Law 75 (1981) H. 1, S. 1-27.

<sup>10</sup> Dazu schon Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik der DDR, Wiesbaden 2004.

<sup>11</sup> Michael Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Stuttgart 2003; Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt am Main 2003; ders., Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 2003.

<sup>12</sup> Karl Polanyi, The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Frankfurt am Main 1978 (englisch zuerst 1944).

<sup>13</sup> Siehe Stephan Leibfried/Steffen Mau, Introduction, in: dies. (Hrsg.), Welfare States. Construction, Deconstruction, Reconstruction, Bd. 1, Cheltenham 2008, S. xi-lxix, hier S. xxi.

Baden 2008, in: H-Soz-u-Kult 28.05.2009.  
HistLit 2009-2-146 / Stephan Leibfried über  
Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 11: Bundesrepublik Deutschland 1989-1994. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung*. Baden-Baden 2007,  
in: H-Soz-u-Kult 28.05.2009.