

# 06 Sozialpolitik

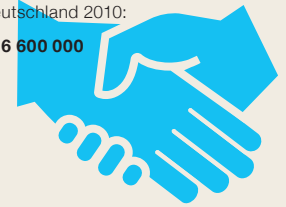
Marcel Boldorf



2010 — **51 400 000**

Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung im Deutschen Reich 1890 und in Deutschland 2010:

1890 — **6 600 000**



1987 — **14,6 Milliarden Mark**

Höhe des Staatszuschusses zur Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten in der DDR 1957 und 1987:

1957 — **0,61 Milliarden Mark**



Ausgaben der Rentenversicherung der Arbeiter im Deutschen Reich 1891 und 1910:

1891 — **10 000 000 Euro**



1910 — **112 000 000 Euro**



1980 — **9 700 000 000 Euro**

Einnahmen der Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik 1970 und 1980:

1970 — **1 800 000 000 Euro**



**Staatliche Sozialpolitik ist der wichtigste Mechanismus zur Umverteilung gesellschaftlichen Wohlstands. In ihren Anfängen war sie in den meisten Bereichen als finanziell sich selbst tragendes System konzipiert, wurde aber im 20. Jahrhundert zunehmend durch erhebliche Staatszuschüsse geprägt. Auch weiteten sich die sozialpolitischen Felder immer mehr aus, und die Zahl der Leistungsberechtigten nahm zu.**

Die erstmalige Verbindung der Wörter „politisch“ und „sozial“ lässt sich ab Mitte der 1840er Jahre inmitten der letzten vorindustriellen Pauperismuskrisis (lat. *pauper* „arm“) feststellen. Fortan fand der Begriff Verwendung in einem Atemzug mit „Sozialreform“ und „Sozialer Frage“.<sup>1</sup> Der Nationalökonom Adolph Wagner hielt 1871 eine in der Öffentlichkeit stark beachtete Rede zur Notwendigkeit politisch-sozialer Reformen, der ein Jahr später die Gründung des „Vereins für Socialpolitik“ folgte. Diese Standesvertretung der deutschen Ökonomie setzte die Idee der Sozialreform auf ihre Agenda. Die Bezeichnung „Sozialpolitik“ verfestigte sich mit den Bismarck'schen Sozialreformen der 1880er Jahre. Sie stellten sich als eine Mischung autoritärer und autonomer Strukturen dar: Einerseits handelte es sich um eine öffentlich-rechtliche Zwangsversicherung, die einen „fürsorglichen Zwang“ ausübte, andererseits bildete die Selbstverwaltung wie in den früheren Sozialsystemen der Zünfte und Gilden die Grundlage der Organisation. Bismarcks politischer Kurs war zweigeteilt, denn er ließ mit dem Sozialistengesetz (1878) die Arbeiterorganisationen verfolgen, sorgte aber für eine patriarchalisch motivierte Einbindung der Arbeiter in den Staat. 1880 verteidigte er dieses von liberaler Seite als „Staatssozialismus“ bezeichnete System als vernünftig und missachtete die von seinen Gegnern vorgebrachten Bedenken gegen einen zu großen Staatseinfluss. Zugleich pochte er nicht auf die finanzielle Selbstbeteiligung der Versicherten, denn er wollte aus den Arbeitern „kleine Staatsrentner“ machen und hätte daher auf ihre Beiträge am liebsten verzichtet.<sup>2</sup>

Die Sozialgesetzgebung trug den existenziellen Lebensrisiken der Arbeitnehmer und ihrer Familien Rechnung, wie sie durch das Vordringen der lohnabhängigen Erwerbsarbeit im 19. Jahrhundert entstanden waren. Als solche Risiken unterscheidet man klassischerweise vier Bereiche: den Krankheitsfall, die Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit durch Unfall, Invalidität und Alter sowie die Arbeitslosigkeit. Diese vier Kategorien entsprachen den klassischen Pfeilern der deutschen Sozialpolitik, die Reichskanzler Bismarck bei der Verlesung der kaiserlichen Sozialbotschaft am 17. November 1881 ansprach. Das nachfolgende staatliche Versicherungssystem fing drei der genannten Lebensrisiken für die Arbeiterschaft kollektiv auf: 1883 die Krankenversicherung, 1884 die Unfallversicherung sowie 1889 die Invaliditäts- und Altersversicherung. Erst 1927 kamen die Arbeitslosenversicherung und 1994 die Pflegeversicherung hinzu.

Die vier genannten Zweige der Sozialversicherung umfassten zwar den Kern, aber nur einen Teil des Systems der sozialen Sicherung, zu dem noch Politikfelder wie die Arbeitnehmerschutzpolitik, die betriebliche Mitbestimmung, die Familienpolitik, die Jugend- oder die Altenhilfe gerechnet werden könnten. Die Sozialversicherungsstatistik wird hier nur um die Fürsorge ergänzt, die noch im 20. Jahrhundert alle von der Sozialversicherung nicht erfassten Fälle aufnahm. Auch als Sozialhilfe oder Sozialfürsorge bezeichnet, trat sie die Nachfolge der kommunalen Armenfürsorge als grundlegendster und ältester Form der öffentlichen Existenzsicherung an.

## Krankenversicherung

Das Gesetz über die Krankenversicherung der gewerblichen Arbeiter vom 15. Juni 1883 stellte einen reichsgesetzlichen Versicherungszwang her und gewährte den Versicherten freie ärztliche Behandlung und Arznei. Organisatorisch knüpfte es an die traditionellen gewerblichen Unterstützungskassen an, vor allem der Fabriken und Innungen. Die Einführung allgemeiner Ortskrankenkassen war zwar schon im Gesetz von 1883 vorgesehen, setzte sich aber erst allmählich durch. Finanziert wurde die Versicherung zu zwei Dritteln vom Arbeitnehmer, zu einem Drittel vom Arbeitgeber. Bis zur Jahrhundertwende waren 10 Millionen Pflichtversicherte erfasst, die überwiegend männlichen Geschlechts waren.

Die Versicherten erhielten vom dritten Tag an Krankengeld für maximal 13 Wochen sowie Arzt- und Arzneikosten nach dem Besuch eines vertraglich gebundenen Bezirksarztes.<sup>3</sup> 1913 verteilten sich die Ausgaben der staatlichen Krankenversicherung zu 41 Prozent auf Krankengeld, zu 24 Prozent auf Arztkosten, zu jeweils 15 Prozent auf Arznei- und Krankenanstaltskosten sowie zu 4 Prozent auf Ausgaben für Schwangere, Wöchnerinnen und Sterbegeld.<sup>4</sup> Trotz gewisser Schwächen leistete die Krankenversicherung einen wesentlichen Beitrag zur Integration der Arbeiter ins Kaiserreich.

Bis 1925 erfasste die Mitgliederstatistik nur Orts-, Landes-, Betriebs- und Innungskassen, ab 1926 Knappschaftskassen, ab 1928 die Seekrankenkasse und

► Tab 1 Gesetzliche Krankenversicherung

	Mitglieder in der gesetzlichen Krankenversicherung				Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung		Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung		Leistungs- ausgaben der gesetz- lichen Kranken- versicherung	Zahl der Kassen in der gesetz- lichen Kranken- versicherung
	insgesamt	Männer	Frauen	% der Bevölkerung	insgesamt	darunter: Beiträge	insgesamt	darunter: Leistungen	% des BIP	
	Mio.				Mio. Euro					
	x0264	x0265	x0266	x0267	x0268	x0269	x0270	x0271	x0272	
	Deutsches Reich									
1890	6,6	5,3	1,3	13	50	47	47	43	0,3	21 173
1900	9,5	7,3	2,2	17	91	85	88	81	0,5	23 021
1910	13,1	9,4	3,7	20	194	183	179	164	0,6	23 188
1920	17,1	10,4	6,7	28	–	–	–	–	–	–
1925	18,2	11,3	7,0	29	646	635	608	465	1,3	7 616
1930	21,1	13,6	7,5	33	1 046	1 013	976	896	2,1	7 150
1935	19,5	13,0	6,5	29	651	626	676	610	1,7	5 758
	Bundesrepublik									
1950	15,7	10,4	5,3	33	1 116	1 089	1 026	955	1,9	1 996
1955	18,3	11,9	6,4	37	1 976	1 927	1 933	1 784	1,9	2 070
1960	27,1	15,9	11,0	48	4 870	4 693	4 864	4 584	3,0	2 028
1970	30,6	17,9	12,7	50	13 353	12 770	12 874	12 194	3,4	1 827
1980	35,4	19,5	15,9	57	45 225	42 707	45 931	43 949	5,6	1 319
1990	37,9	–	–	–	75 545	72 534	72 427	68 635	5,3	–
	Deutschland									
2000	51,0	25,8	25,2	62	133 808	130 808	133 823	125 943	6,2	420
2010	51,4	25,5	25,9	63	175 322	–	175 993	164 964	6,6	165

ab 1937 auch die Ersatzkassen. In der Mitgliederstatistik erscheint allein die letztgenannte Änderung der NS-Zeit als nennenswerter statistischer Einschnitt. Jedoch dürfte es sich bei der Zunahme des Versichertenstandes auch um eine Kompensation des Rückgangs während der Weltwirtschaftskrise, vielleicht auch um den statistischen Niederschlag der vom Regime geförderten Pflichtversicherung einiger selbstständiger Berufe handeln. Gebietsveränderungen trugen indes nicht zur Erklärung bei, weil in der Reichsstatistik lediglich das Saarland ab 1935 hinzukam.<sup>5</sup> ▶ Tab 1

Nach disparaten Entwicklungen in der Besatzungszeit ließ die erste Bundesregierung die gegliederte Krankenversicherung bestehen bzw. führte sie wieder ein. Die durch das NS-Regime beseitigte Ordnung, zum Beispiel die paritätische Selbstverwaltung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber, wurde wiederhergestellt. Zu den ersten gesetzgeberischen Maßnahmen gehörte die Ausdehnung des Versicherungsschutzes auf Flüchtlinge und Vertriebene, auf Kriegsheimkehrer und DDR-Flüchtlinge. Die zahlenmäßig größte Veränderung in der

Mitgliederstatistik brachte 1957 die Rentenreform, die alle Rentner in die gesetzliche Krankenversicherung aufnahm. Die sozialliberale Regierung erweiterte die Leistungen hinsichtlich der Prävention und der Pflege und bezog 1972 die Landwirte und 1975 die Studenten in den Kreis der gesetzlich Versicherten ein. Trotz des sich ändernden sozialpolitischen Denkens stiegen die Staatsausgaben in der Krankenversicherung weiterhin überdurchschnittlich.<sup>6</sup> ▶ Abb 1

### Unfallversicherung

In den 1880er Jahren drehte sich die politische Debatte um die Frage, ob die Unfallversicherung als staatsunabhängige Versicherung durch Beiträge oder eine vom Reich durch Zuschüsse getragene Einrichtung organisiert werden sollte.<sup>7</sup> Bismarck setzte auf eine Zwangsversicherung, bei der die Arbeitnehmer keine Beiträge zu zahlen brauchten. Schließlich wurde sie ohne Staatszuschuss und allein durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert. Träger waren die öffentlich-rechtlichen Berufsgenossenschaften, die die Unternehmer der versicherten Betriebe zusammenfassten. Pflicht-

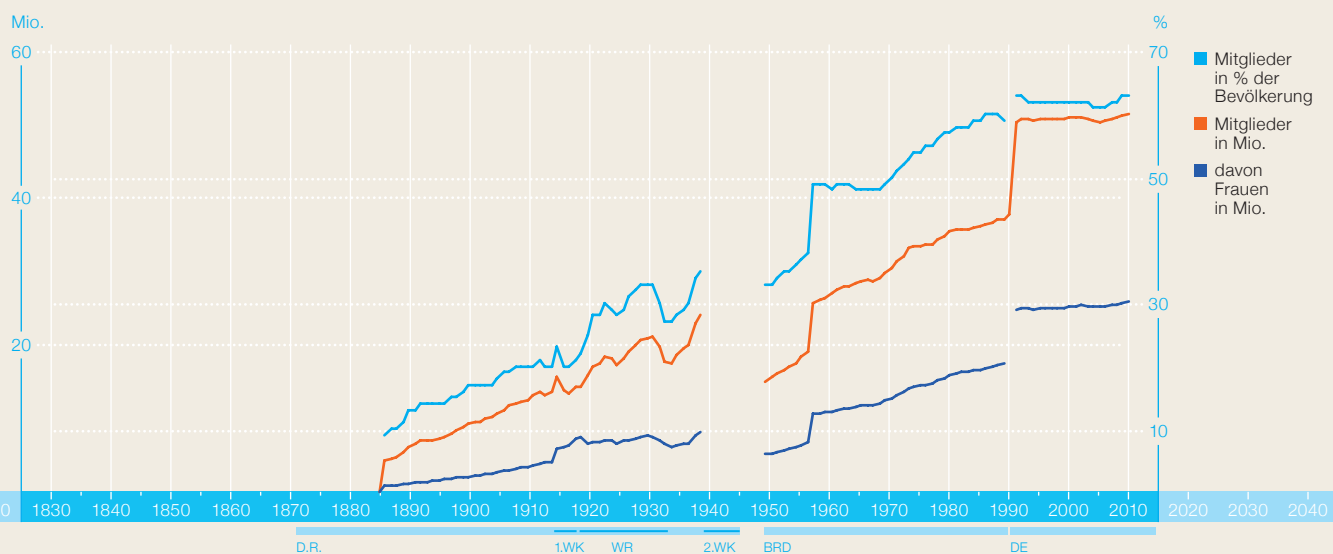
# 63

Prozent der Bevölkerung waren 2010 Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung.

# 13

Prozent nur waren es 1890.

▶ Abb 1 Gesetzliche Krankenversicherung — Mitglieder



► Tab 2 Unfallversicherung

	Zahl der Versicherten	Einnahmen		Ausgaben		Anzahl der Empfänger von Renten oder Krankengeld	Rentenbestand
		insgesamt		insgesamt	darunter: Leistungen		
	Mio.	Mio. Euro				1 000	
	x0274	x0275	x0276	x0277	x0278	x0279	
	Deutsches Reich						
1890	13,7	21	20	10	100	–	
1900	18,9	54	52	44	595	–	
1910	27,6	112	117	84	1 018	–	
1920	–	–	–	–	912	–	
1925	26,0	128	116	92	811	–	
1930	27,2	197	219	182	987	–	
1935	28,5	175	173	140	614	–	
	Bundesrepublik						
1950	25,2	335	306	266	667	636	
1955	31,9	564	545	473	876	830	
1960	26,4	957	915	809	981	916	
1970	26,1	2 515	2 496	1 957	–	1 018	
1980	27,9	5 877	5 806	4 516	–	1 005	
1990	41,1	8 278	8 129	6 023	–	921	
	Deutschland						
2000	58,0	13 881	13 729	9 681	–	1 143	
2010	61,9	14 498	14 401	10 472	–	965	

► Tab 3 Rentenversicherung (1)

	Rentenversicherung der Arbeiter					Rentenversicherung der Angestellten				
	Rentenbestand	Einnahmen		Ausgaben		Rentenbestand	Einnahmen		Ausgaben	
		insgesamt	darunter: Beiträge	insgesamt	darunter: Rentenleistungen		insgesamt	darunter: Beiträge	insgesamt	darunter: Rentenleistungen
	1 000	Mio. Euro				1 000	Mio. Euro			
x0280	x0281	x0282	x0283	x0284	x0285	x0286	x0287	x0288	x0289	
	Deutsches Reich									
1891	121	52	46	10	8	–	–	–	–	–
1900	599	96	66	53	41	–	–	–	–	–
1910	1 034	157	101	112	84	–	–	–	–	–
1920	1 929	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1925	3 020	373	281	321	280	88	108	95	34	22
1930	3 518	782	504	754	670	226	280	197	115	89
1935	3 405	757	483	639	582	389	283	183	163	133
	Bundesrepublik/ Alte Bundesländer									
1950	3 232	1 381	1 072	1 227	1 020	932	529	476	468	399
1955	4 542	3 230	2 211	2 488	2 059	1 524	1 467	1 048	1116	977
1960	5 352	6 652	4 553	6 219	4 789	1 862	3 205	2 342	2 924	2 502
1970	6 707	16 792	13 161	16 330	12 483	2 435	9 782	8 512	8 390	7 147
1980	8 157	41 341	29 424	40 977	33 654	3 590	30 319	27 434	29 211	22 267
1990	9 117	59 190	41 765	58 892	50 172	5 112	52 145	47 668	47 601	39 751
	Deutschland									
2000	13 130	112 262	68 693	112 211	95 783	8 830	105 914	93 472	105 385	86 218

versichert waren alle Arbeiter und Angestellten mit einem Jahreseinkommen bis 2 000 Mark. Noch im Reichshaftpflichtgesetz von 1871 waren die Arbeiter nur bei Schadensfällen zu entschädigen, die der Unternehmer zu verantworten hatte. Bei Unfällen durch höhere Gewalt oder Unachtsamkeit der Kollegen ging das Unfallopfer leer aus. In der Unfallversicherung traten eine soziale Gewährung und eine Vergesellschaftung des Risikos an die Stelle dieser Regelung.

Ursprünglich nur für das Gewerbe konzipiert, wurden andere Berufsgruppen sukzessive in den Versichertenkreis einbezogen, zum Beispiel 1884/85 die Post, die Telegrafisten-, Eisenbahn-, Marine- und Heeresverwaltung, 1886 die Land- und Forstwirtschaft sowie 1887 die Bauwirtschaft und die Seeschifffahrt. Durch den

Beitritt der Berufsgenossenschaften weiterer Branchen erhöhte sich der Versichertenstand ebenso wie durch personelle Erweiterungen, etwa um Soldaten und Strafgefangene. Bis zur Jahrhundertwende gehörten der Unfallversicherung knapp 20 Millionen und bis zum Ersten Weltkrieg rund 30 Millionen Versicherte an. 1913 verteilten sich diese auf 68 gewerbliche und 49 landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften sowie auf 561 Gemeinden bzw. Gemeindeverbände.<sup>8</sup> ▶ Tab 2

Die Erweiterungen der Weimarer Republik betrafen den Personenkreis (Aufnahme von kaufmännischen Angestellten und Verwaltungsangestellten sowie von Einzelberufen), die versicherten Risiken (Erfassung von Berufskrankheiten und Unfällen auf dem Weg zum Arbeitsplatz) und die Leistungen (Heilfürsorge zur Wie-

derherstellung der Erwerbsfähigkeit). Die statistisch relevanten Veränderungen in der NS-Zeit bezogen sich lediglich auf die Erweiterung der Liste der Berufskrankheiten und die Einbeziehung von Unfällen in Berufs- und Fachschulen. Insgesamt reichte die Veränderung der organisatorischen Struktur weniger weit als bei der Krankenversicherung.<sup>9</sup> In der Bundesrepublik nahm die Unfallversicherung die traditionellen Strukturen auf und wurde im Unfallversicherungsgesetz von 1952 nur geringfügig verändert. Zu den Modifikationen unter der sozialliberalen Koalition gehörte 1971 die Aufnahme von Schul- und Tagesstättenkindern in den Versicherungsschutz.<sup>10</sup> Den Brüchen der Jahre 1956 und 1986 lagen jeweils Änderungen der statistischen Erhebungskriterien zugrunde.

▶ Tab 4 Rentenversicherung (2)

	Knappschaftliche Rentenversicherung					Allgemeine Rentenversicherung (ab 2005)					Rentenanpassung in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten: Steigerung für bereits laufende Renten
	Rentenbestand	Einnahmen		Ausgaben		Rentenbestand	Einnahmen		Ausgaben		
		insgesamt	darunter: Beiträge	insgesamt	darunter: Rentenleistungen		insgesamt	darunter: Beiträge	insgesamt	darunter: Rentenleistungen	
	1 000	Mio. Euro				1 000	Mio. Euro				
x0290	x0291	x0292	x0293	x0294	x0295	x0296	x0297	x0298	x0299	x0300	
	Deutsches Reich										
1913	–	48	39	24	–	–	–	–	–	–	–
1925	347	79	76	76	63	–	–	–	–	–	–
1930	382	106	78	123	111	–	–	–	–	–	–
1935	399	126	64	112	100	–	–	–	–	–	–
	Bundesrepublik/Alte Bundesländer										
1950	536	321	238	310	278	–	–	–	–	–	–
1955	618	699	393	651	586	–	–	–	–	–	–
1960	684	1 392	524	1 374	1 220	–	–	–	–	–	5,94
1970	741	3 125	629	3 135	2 615	–	–	–	–	–	6,35
1980	708	6 801	1 178	6 802	5 201	–	–	–	–	–	4,00
1990	692	8 806	1 325	8 807	7 497	–	–	–	–	–	3,10
	Deutschland										
2000	997	14 390	1 202	14 390	12 453	–	–	–	–	–	–
2010	1 062	14 959	883	14 959	13 318	23 828	255 231	184 532	247 463	215 676	–

## Rente

Das Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung galt bei seiner Einführung am 22. Juni 1889 für alle Arbeiter ab dem 16. Lebensjahr und Angestellte, deren Jahreseinkommen unter 2000 Mark lag. Bis zur Jahrhundertwende wurden die Renten allerdings primär im Fall der Arbeitsinvalidität und als „Sicherheitszuschuss zum Lebensunterhalt“ erst ab Vollendung des 70. Lebensjahres gewährt. Der Beitragssatz für die Rente lag bei lediglich 1,7 Prozent des Arbeitseinkommens und wurde je zur Hälfte von den Arbeitern und den Arbeitgebern aufgebracht. Entsprechend niedrig lagen die Leistungen, die im Sterbefall die Hinterbliebenen, das heißt Witwen und Waisen, nicht versorgten.

Die Invaliditäts- und Altersrente bestand aus zwei Komponenten: zum einen dem einheitlichen Reichszuschuss von 50 Mark im Jahr, der nach Bismarcks Absicht das paternalistische Motiv der Rente deutlich machte; zum anderen der eigentlichen Versicherungsrente, die sich bei Invalidität aus einem einheitlichen Grundbetrag von 60 Mark und einem Steigerungsbetrag zusammensetzte und von Versicherungsdauer und Beitragshöhe abhing. Die Altersrente bestand nur aus dem letzteren, variablen Betrag. Hier schien ein Grundbetrag entbehrlich, weil die Altersrentner aufgrund der längeren Versicherungsdauer eine höhere Rente erwarten konnten. Lange Zeit wurde die Altersrente als Invalidenrente bei nachlassender Arbeitsfähigkeit angesehen. Aus politischen Gründen wurden die Anspruchsvoraussetzungen jedoch erweitert und die Leistungen aus den laufenden Beiträgen finanziert, das heißt, es gab eine ►Umlagefinanzierung, zu der ein Staatszuschuss kam. Gleichzeitig wurden Mittel angespart, um die Versicherung langfristig auf Kapitaldeckung umzustellen. Angesichts der bescheidenen Leistungen konnte die Rentenversicherung bis 1913 ein beträchtliches Kapital ansammeln, das aber durch die Kriegsinflation vernichtet wurde.<sup>11</sup> ► Tab 3, Tab 4

Erst die Reichsversicherungsordnung vom Juli 1911 führte eine Hinterbliebenenversorgung für Witwen und Waisen ein, die

für Erstere nur den Fall der Invalidität abdeckte. Die im gleichen Jahr entstandene Angestelltenversicherung kam bis 1945 ohne Reichszuschüsse aus. Für den Rentenbestand war relevant, dass im Ersten Weltkrieg nicht nur die Zahl der Leistungsberechtigten stieg, sondern auch die Leistungsansprüche erweitert wurden. Generell wurde das Renteneintrittsalter auf 65 Jahre gesenkt. Trotz Staatszuschüssen sanken die Renten durch die Inflation des Jahres 1923 zur Bedeutungslosigkeit herab. Der Neubeginn beruhte wieder auf der Umlagefinanzierung. Bis ins „Dritte Reich“ blieb die finanzielle Sanierung prioritär. Erst mit Erreichen der Vollbeschäftigung 1937 erweiterten sich die Spielräume für einen Ausbau, der gemäß den rassistischen Prinzipien des nationalsozialistischen Regimes erfolgte.<sup>12</sup>

Nach 1945 blieb die Rentenversicherung der Angestellten organisatorisch von den Landesversicherungsanstalten der Arbeiter getrennt. Mit der Währungsreform von 1948 wurden die Renten im Verhältnis 1:1 von Reichsmark auf D-Mark umgestellt, während die übrige Währungsumstellung im Verhältnis 1:10 erfolgte. Das Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz vom 17. Juni 1949 führte eine Mindestrente in der Alters- und Invaliditätsversicherung ein, deren Niveau über den Richtsätzen der Fürsorge lag.<sup>13</sup> Eine partielle Angleichung der Leistungen für Arbeiter und Angestellte brachte die Zuerkennung eines Rentenanspruchs für Witwen in der Arbeiterversicherung und die Senkung des Grades der Minderung der Erwerbsfähigkeit (von zwei Dritteln auf die Hälfte) als Voraussetzung für die Invaliditätsrente. Die Erweiterung des Kreises der Leistungsempfänger konzentrierte sich mit dem Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz (1953) auf die Flüchtlinge und Vertriebenen.

Als Markstein der sozialpolitischen Entwicklung schloss die Rentenreform die zweite Legislaturperiode Konrad Adenauers ab. Im Januar 1957 nahm eine Bundestagsmehrheit unter Einschluss der Stimmen der Sozialdemokraten, aber gegen diejenigen der FDP, das Neuregelungs-

### ► Umlageverfahren

In diesem Verfahren werden die eingezahlten Beiträge direkt für die Finanzierung der Sozialleistungen ausgegeben. Im Gegensatz dazu steht das Kapitaldeckungsverfahren, in dem die Beiträge auf einem persönlichen Konto verbucht werden, um im Leistungsfall ausgezahlt zu werden, zum Beispiel in der Rentenversicherung beim Eintritt in den Ruhestand.

gesetzt an. Die Renten sollten nicht mehr als Zuschuss für ältere Bürger gewährt werden, sondern eine Lohnersatzfunktion übernehmen, damit die Rentner an den Produktivitätsfortschritten der Wirtschaft partizipierten. Das durchschnittliche Rentenniveau erhöhte sich um 60 Prozent, und seit 1959 passte die Dynamisierung die Renten jährlich an die Reallohnentwicklung an. Dem neuen System lag die Vorstellung eines Generationsvertrags zugrunde, das heißt, die arbeitende Bevölkerung kam für die Renten der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Generation auf. Im Umlageverfahren wurden die eingenommenen Beiträge direkt für die Finanzierung der Renten ausgegeben und durch steigende Bundeszuschüsse ergänzt.

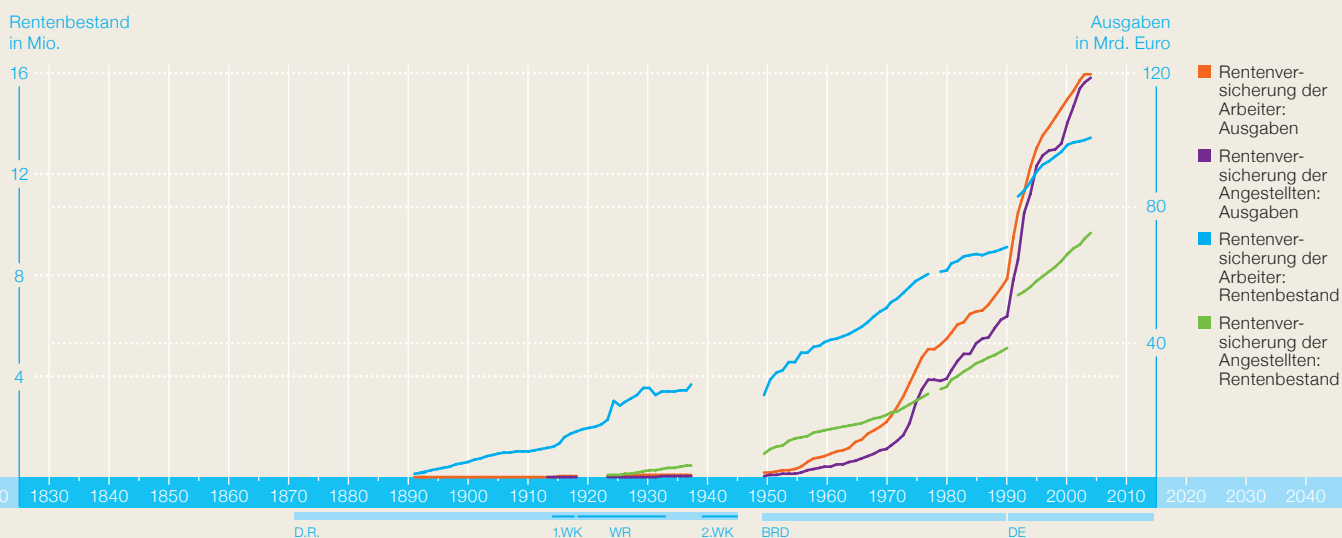
Das Leistungsspektrum der gesetzlichen Rentenversicherung wurde in der Bundesrepublik 1957 auf die Landwirte und 1960 auf die selbstständigen Handwerker ausgedehnt. Das Rentenreformgesetz von 1972 führte erstmalig flexible Altersgrenzen in der Rentenversicherung ein, sodass eine frühere Verrentung möglich

war. Unter Bundeskanzler Willy Brandt öffnete sich die Pflichtversicherung für Selbstständige und Hausfrauen, die die Möglichkeit erhielten, durch freiwillige Beiträge Rentenansprüche zu erwerben.<sup>14</sup>

Während der 1980er Jahre sank das tatsächliche Renteneintrittsalter infolge betrieblicher Regelungen und tariflicher Vereinbarungen. 1989 ging fast jeder zweite männliche Rentner vorzeitig in Ruhestand. Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurden rund 4 Millionen bisherige DDR-Rentnerinnen und -Rentner in das bundesdeutsche System integriert. Das Rentenüberleitungsgesetz übertrug zum 1. Januar 1992 die lohnbezogene dynamisierte Rente auf das Beitrittsgebiet. Ab 2001 wurden die Altersgrenzen wieder schrittweise angehoben und damit der Rückgang der Frühverrentung eingeleitet. Im November 2002 eröffnete die „Kommission für die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“, später als „Rürup-Kommission“ bekannt geworden, die Diskussion um die Erhöhung der Rentenaltersgrenze auf 67 Jahre. Der sukzessive Abbau der Anreize

## 4 Millionen DDR-Rentnerinnen und -Rentner wurden nach der Wiedervereinigung in das bundesdeutsche System integriert.

► Abb 2 Rentenversicherung — Rentenbestand und Ausgaben





für Frühverrentung führte 2013 dazu, dass in der Gruppe der 60- bis 65-Jährigen erstmals wieder mehr Menschen erwerbstätig als im Ruhestand waren.<sup>15</sup> ▶ Abb 2

### Arbeitslosenversicherung

Die beitragsfinanzierte Erwerbslosenfürsorge nach der Reichsverordnung vom 15. Oktober 1923 vergab ihre Leistungen nach Kriterien der Bedürftigkeit. Das Versicherungssystem entstand mit dem Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungs-Gesetz (AVAVG) vom 16. Juli 1927, das einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld ohne Bedürftigkeitsprüfung festschrieb. Die Kopplung an die Vermittel-

barkeit beschränkte den Leistungsempfang auf Personen, die arbeitsfähig und -willig sowie unfreiwillig arbeitslos waren. Die Mittel wurden zu gleichen Teilen von Versicherten und Arbeitgebern aufgebracht, wobei der Höchstsatz 3 Prozent des Grundlohns betrug.

Die Konstruktionsmängel der Arbeitslosenversicherung offenbarten sich unmittelbar nach ihrer Einführung. Als die Arbeitslosigkeit im Zuge der Weltwirtschaftskrise dramatisch stieg, wurden durch die zeitliche Begrenzung des Leistungsbezugs auf ein Jahr immer mehr Arbeitslose aus dem Versicherungssystem ausgeschlossen. Für sie trat der Staat mit-

tels der Krisenfürsorge ein, um die Überforderung der kommunalen Fürsorge zu verhindern. Gleichzeitig erwirtschaftete die Arbeitslosenversicherung Gewinne, weil sie immer weniger Leistungsempfänger zählte. Sie erwies sich als tauglich, Konjunktur-arbeitslosigkeit aufzufangen, versagte aber in Bezug auf Dauerarbeitslosigkeit. Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten ging die Zahl der Leistungsempfänger stark zurück, was nicht nur Arbeitsbeschaffung und Rüstungskonjunktur, sondern auch den Ausschluss von Bevölkerungsgruppen aus dem Sozialversicherungssystem durch das Regime widerspiegelt. ▶ Tab 5

▶ Tab 5 Arbeitslosenversicherung

	Einnahmen	Ausgaben		Leistungsempfänger		Anteil der Frauen an den Beziehern von Arbeitslosengeld	
		insgesamt	darunter: Arbeitslosen- und Krisenunterstützung (bis 1940); Arbeitslosengeld	Hauptunterstützungsempfänger in der Arbeitslosenversicherung (1928–1937); Arbeitslosengeldempfänger	Hauptunterstützungsempfänger in der Krisenunterstützung (bis 1937); Arbeitslosenhilfempfänger (1949–2004); Arbeitslosengeld-II-Empfänger (ab 2005)		%
	x0301	x0302	x0303	x0304	x0305	x0306	
	Deutsches Reich						
1930	546	920	829	1 769	389	–	
1935	704	703	377	407	712	–	
1940	1 152	918	69	–	–	–	
	Bundesrepublik/ Alte Bundesländer						
1950	588	450	309	467	805	25	
1955	883	663	427	421	366	36	
1960	810	315	128	175	51	33	
1965	1 046	809	200	97	12	25	
1970	1 827	1 998	333	96	17	36	
1975	4 721	9 119	3 970	707	110	43	
1980	9 740	11 082	4 147	454	122	54	
1985	16 383	15 204	7 202	836	617	44	
1990	20 811	22 792	8 699	799	433	51	
	Deutschland						
1995	46 124	49 648	24 644	1 780	982	46	
2000	49 606	50 473	23 611	1 695	1 457	44	
2005	52 692	53 089	27 019	1 728	4 982	43	
2010	37 070	45 213	16 602	1 024	4 894	42	

Die kriegsbedingte Arbeitskräfteknappheit endete mit der Kapitulation im Mai 1945. Bis zur Währungsreform im Juni 1948 hamsterten die Unternehmen Arbeitskräfte, weil Lohnkosten eine geringe Rolle spielten. Nach der Reform war die Beschäftigung leicht rückläufig, weil die Unternehmen die vorher gehorteten Arbeitskräfte freisetzen. Bei Gründung der Bundesrepublik bestand ein Sockel von weit über einer Million Arbeitslosen, die wegen fehlender Anwartschaftszeiten nur zu einem Bruchteil reguläres Arbeitslosengeld erhielten. Die strukturelle Arbeitslosigkeit dieser Jahre war vorrangig ein Ergebnis der Fehlallokation der Flüchtlinge und Vertriebenen. Die boomende Wirtschaft fragte immer mehr Arbeitskräfte nach, sodass bis 1959 Vollbeschäftigung erreicht wurde, das heißt nach internationaler Auffassung eine Arbeitslosenquote unter 3 Prozent. Die Nachfrage nach Arbeitskräften war so groß, dass nicht nur der Zustrom aus der DDR integriert werden konnte, sondern gleichzeitig ausländische Arbeitskräfte angeworben wurden. Nach Ende der Rekonstruk-

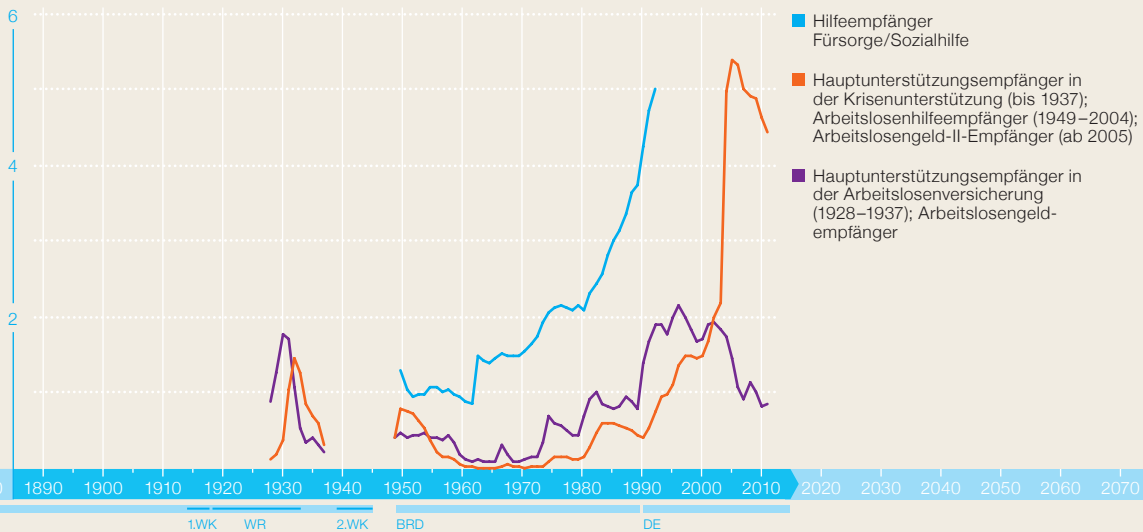
tionsperiode und den Ölkrisen der 1970er Jahre stieg die Arbeitslosigkeit wieder schubweise an. Im Konjunkturohoch ging sie aber nicht mehr zurück und es verblieb eine Sockelarbeitslosigkeit. Ein weiterer markanter Anstieg war nach 1990 durch den Zusammenbruch der ostdeutschen Planwirtschaft zu verzeichnen. Ab 2006 war die Arbeitslosenrate in Deutschland wieder rückläufig.<sup>16</sup> ▶ Abb 3

### Fürsorge/ Sozialhilfe

Seit 1924 legten allgemeine Reichsgrundsätze die Bestimmungen zu „Art und Maß der öffentlichen Fürsorge“ fest, ohne jedoch eine einheitliche Höhe der Unterstützungssätze vorzuschreiben. In der Zwischenkriegszeit stand die Entwicklung der Fürsorgeempfehlung in engem Zusammenhang mit anderen Teilen des Sozialleistungssystems. Mit dem Zusammenbruch des Sozialversicherungssystems im Jahr 1945 schloss die Fürsorge die Lücken bei der Unterstützung der Hilfsbedürftigen. In allen Besatzungszonen verzeichnete man Fürsorgequoten von bis zu 6 Prozent der Gesamtbevölkerung.<sup>17</sup>

**53**  
**Milliarden Euro be-  
 trugen die Ausgaben  
 der Arbeitslosen-  
 versicherung 2005.**

▶ Abb 3 Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe – Unterstützungsempfänger in Millionen



Meistenteils handelte es sich bei den Unterstützungsempfängern um Flüchtlinge und Vertriebene, die zu Millionen aus den Ostgebieten eingeströmt waren. Während die DDR den Unterstützungsempfang über eine forcierte Arbeitsintegration rasch abbaute, blieb in der Bundesrepublik ein Sockel von rund einer Million Fürsorgeempfängern bestehen.

1960 trat im Westen ein wesentlicher Reformschritt mit der Einführung der Sozialhilfe ein. Auf der Grundlage des Prinzips der Nachrangigkeit und unter Beibehaltung der Individualisierung wurde die Regelleistung („laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“) um „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ erweitert. Zahlenmäßig entwi-

ckelte sich der Sozialhilfeempfang parallel mit der steigenden Arbeitslosigkeit. Eine große Reform erlebte das Fürsorgesystem 2005 durch die „Hartz-IV“-Reform, die für den erwerbsfähigen Teil der Bevölkerung das Arbeitslosengeld II an die Stelle der Sozialhilfe setzte. ▶ Tab 6

### Zeitreihen DDR

Begreift man die korporatistische Tradition als die Besonderheit der deutschen Sozialstaatsgeschichte, verblieb auch in der DDR ein Rest an Pfadabhängigkeit. Die unter Bismarck eingeführte Sozialversicherung wurde als Kernstück des Sozialsystems weitergeführt, erfuhr aber tiefgreifende Änderungen: Die paritätische

### ► Korporatismus

Organisierte Interessen sozialer Gruppen beteiligen sich auf direkte Weise an den politischen Entscheidungsprozessen.

► Tab 6 Fürsorge/Sozialhilfe

	Hilfempfänger			Fürsorge-/ Sozialhilfe- quote	Aufwand für Fürsorge/Sozialhilfe (Bruttoausgaben)		
	insgesamt	darunter:			insgesamt	darunter:	
		laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen)	Hilfe in besonderen Lebenslagen			Hilfe zum Lebensunterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen
	Mio.	1 000			%	Mio. Euro	
x0307	x0308	x0309	x0310	x0311	x0312	x0313	
	Deutsches Reich						
1930	–	–	–	–	1175	–	–
1935	–	–	–	–	994	–	–
	Bundesrepublik						
1950	1,31	–	–	2,8	506	–	–
1955	1,08	–	–	1,8	638	–	–
1960	0,96	–	–	1,7	613	–	–
1965	1,40	522	862	0,9	1 077	426	651
1970	1,49	528	965	0,9	1 705	604	1 102
1975	2,05	852	1 147	1,4	4 297	1 547	2 751
1980	2,14	851	1 125	1,4	6 783	2 218	4 564
1985	2,81	1 398	1 108	2,3	10 658	4 103	6 555
1990	3,75	1 772	1 510	2,8	16 250	6 635	9 615
	Deutschland						
1995	–	2 516	1 485	3,1	26 669	9 605	17 065
2000	–	2 677	1 459	3,3	23 319	9 777	13 542
2005	–	81	1 008	0,1	19 949	1 163	15 921
2010	–	98	1 192	0,1	23 942	1 196	18 485

Leistungsstruktur wurde abgeschafft, sodass die Arbeitgeber bzw. die Betriebsleitungen nicht mehr an der Leitung der Sozialversicherung beteiligt waren, sondern der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB) ihre Verwaltung allein übernahm. Seit 1947 war sie als einheitliche Pflichtversicherung konzipiert und erfasste durchweg rund 90 Prozent der DDR-Bevölkerung. Nur Mitglieder der landwirtschaftlichen und handwerklichen Produktionsgenossenschaften sowie freiberuflich Tätige gehörten der gesonderten Staatlichen Versicherung der DDR an. Die Einheitsversicherung unterteilte sich in einen Kranken- und einen Rentenversicherungszweig. Die Leistungsstruktur wurde zuun-

gunsten des Elements der Versorgung verändert und größere Teile des Sozialrechts auf das Fürsorgeprinzip umgestellt, sodass die Bedürftigkeitsprüfung verstärkt in die Bewilligungspraxis Einzug hielt. ▶ Tab 7

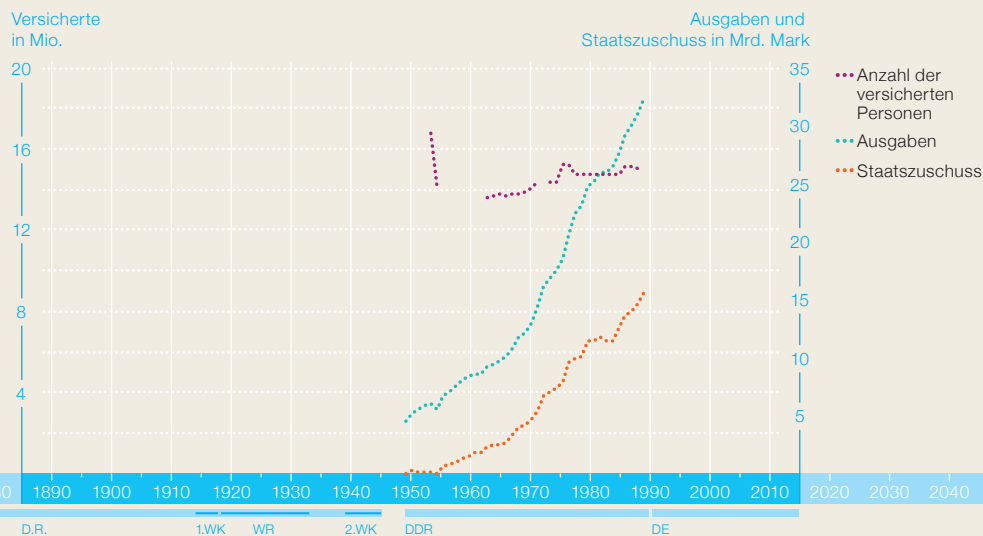
In der Rentenversicherung fand kein großzügiger Ausbau des Leistungssystems statt, und mehr als die Hälfte der Rentnerhaushalte lebte an oder unterhalb der Armutsgrenze. Im Kontrast dazu standen die Äußerungen der Staatsführung, sprachlich doch Erich Honecker von der „Wertschätzung“, die den „Veteranen der Arbeit“ im sozialistischen Staat zukomme. Die Wiedervereinigung war vor allem für die Rentner ein Erfolg: Mit der Währungsunion stiegen die Renten sofort um ein

▶ Tab 7 Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten der DDR

	Versicherte		Finanzierung				Ausgaben			durchschnittliche Altersrente	Empfänger von Leistungen der Sozialfürsorge
	insgesamt	Anteil an der Wohnbevölkerung	Einnahmen	Ausgaben	Staatszuschuss		Durchschnitt pro Versichertem	für Soziales	für Gesundheit		
					insgesamt	Anteil an Ausgaben					
	Mio.	%	Mrd. Mark		%		Mrd. Mark				
c0001	c0002	c0003	c0004	c0005	c0006	c0007	c0008	c0009	c0010	c0011	
1950	–	96,5*	–	–	–	–	–	–	–	86	527
1953	–	–	5,4	5,5	0,14	2,5	–	3,5	1,9	94	316
1955	16,8	93,4	5,8	6,0	0,15	2,5	470	3,9	2,0	96	–
1957	–	–	6,1	6,7	0,61	9,1	–	4,5	1,9	126	215
1960	13,0	75,4	6,7	8,0	1,30	16,1	618	5,6	2,2	152	167
1963	–	–	6,8	8,5	1,75	20,4	–	5,8	2,5	155	126
1965	13,7	80,2	7,0	9,5	2,53	26,5	699	6,6	2,7	173	95
1967	13,7	80,5	7,4	10,1	2,73	27,0	–	6,9	3,0	175	77
1970	13,9	81,4	8,0	12,2	4,24	34,8	878	8,4	3,6	199	57
1973	–	–	9,3	16,1	6,77	42,0	–	11,3	4,6	253	28
1977	15,2	90,7	11,0	20,6	9,52	46,3	1 420	13,9	6,3	302	20
1980	14,7	87,8	13,3	24,8	11,49	46,3	1 690	17,1	7,4	343	17
1983	14,7	87,9	14,5	26,0	11,46	44,1	1 772	17,1	8,5	–	14
1987	15,1	90,9	16,1	30,1	14,06	46,7	1 992	19,5	10,1	379	7

\* 1949

► Abb 4 Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten der DDR



Viertel, bei niedrigen Renten fast um die Hälfte. Die Entwicklung hielt an, sodass 1997 die Durchschnittsrente Ost fast das Dreifache des Niveaus der Wendezeit erreichte.<sup>18</sup>

Die relativ hohe Arbeitslosigkeit in der DDR 1950 beruhte kaum mehr auf den regionalen Strukturproblemen der Nachkriegszeit, sondern auf der Erweiterung der Arbeitspflicht. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg seit Herbst 1948 vor allem durch die Pflichterfassung von Frauen, die vorher wegen Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen

vom Arbeitseinsatz freigestellt waren. Diese Gruppe war selbst mit behördlichem Druck nicht schnell in Arbeit vermittelbar. Dennoch erreichte man in der DDR bereits im Juli 1951 Vollbeschäftigung im oben genannten Sinne. Danach marginalisierte sich das Problem der Arbeitslosigkeit, weil die zentrale Planwirtschaft das verfügbare Arbeitskräftepotenzial wie ein Schwamm aufsog. Die Arbeitslosenversicherung wurde 1978 endgültig abgeschafft.<sup>19</sup> ► Abb 4

# 46,7

Prozent betrug der Staatszuschuss zur Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten in der DDR 1987.

## Datengrundlage

Daten zur Sozialpolitik gibt es auch für die Periode vor Einführung der Bismarck'schen Sozialversicherung, aber nur auf kommunaler oder einzelstaatlicher Ebene. Erst mit diesem Markstein der deutschen sozialstaatlichen Entwicklung tritt die systematische Sammlung auf Reichsebene durch das Kaiserliche Statistische Amt ein. Diese offiziellen statistischen Daten bilden die Grundlage für die hier zusammengestellten langen Reihen, die mit der Aufnahme des jeweiligen Zweigs der Sozialversicherung in das Statistische Jahrbuch einsetzen. Eine große Hilfe leistete eine Festschrift zum 100-jährigen Bestehen der zentralen amtlichen Statistik Deutschlands<sup>20</sup>, die unter Berücksichtigung der zahlreichen methodischen Probleme einen ersten Versuch zur Erstellung säkularer Datenreihen unternahm. Darüber hinaus leisteten die bearbeiteten statistischen Reihen in den Beiheften zur „Geschichte der Sozialpolitik seit 1945“ sowohl für die Bundesrepublik als auch für die DDR wertvolle Dienste.<sup>21</sup>

Die statistischen Lücken, die vor allem für die Perioden der Weltkriege zu beklagen sind, konnten in der vorliegenden Edition nicht geschlossen werden. Die Statistiken zur DDR wurden in einer eigenen Tabelle zusammengeführt, weil das Erhebungssystem sich zu stark von dem westdeutschen unterschied, auch wenn es um scheinbar einfache Kategorien wie den Mitgliedsstand in der Sozialversicherung oder die Ausgaben für ein bestimmtes Risiko ging. In diesem wie in den übrigen Fällen wurden die Grundlagen der statistischen Erhebung aus den benutzten Werken ohne weitere Korrekturen übernommen.

## Zum Weiterlesen empfohlen

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 11 Bde., Baden-Baden 2001–2008.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.): Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, 4 Abteilungen, 32 Bde., Wiesbaden/Stuttgart/Darmstadt 1966–2009.

Johannes Frerich/Martin Frey: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 3 Bde., München 1993.

Gerd Hardach: Der Generationenvertrag. Lebenslauf und Lebens-einkommen in Deutschland in zwei Jahrhunderten, Berlin 2006.

Hans Günter Hockerts: Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011.

Heinz Lampert/Jörg Althammer: Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin 2007.

Gabriele Metzler: Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall, 2. Aufl., München 2003.

Gerhard A. Ritter: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 2. Aufl., München 1991.

Manfred G. Schmidt: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Aufl., Opladen 1998.

Michael Stolleis: Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriß, Stuttgart 2003.

# Deutschland in Daten

---

## Zeitreihen zur Historischen Statistik

---

Herausgegeben von Thomas Rahlf

---

**Dr. Thomas Rahlf**, Studium der Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Promotion über methodologische Konzepte der Statistik und Ökonometrie, arbeitet seit 2004 bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bonn.

---

#### **Impressum**

Bonn 2022

© Bundeszentrale für politische Bildung/bpb  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn, [www.bpb.de](http://www.bpb.de)

Bestellungen: [www.bpb.de/shop](http://www.bpb.de/shop) > Zeitbilder

Bestellnummer: 3975

ISBN: 978-3-8389-7133-9

Zweite, aktualisierte Auflage 2022

Redaktionsschluss: Mai 2022

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Projektleitung: Hildegard Bremer, Dr. Miriam Shabafrouz, bpb  
Redaktion und Lektorat: Eik Welker, Münster

Grafische Konzeption und Umsetzung:

Leitwerk. Büro für Kommunikation, Köln, [www.leitwerk.com](http://www.leitwerk.com)

Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt/Main