

Christoph Butterwegge

Mit dem Sozialstaat stirbt die Demokratie

Die Geschichte der Weimarer Republik als warnendes Beispiel

In der Weimarer Republik erlebte der Sozialstaat zuerst einen bis dahin nicht gekannten Aufschwung. Während der Weltwirtschaftskrise gegen Ende der 20er-/Anfang der 30er-Jahre wurden er und mit ihm die Demokratie aber schrittweise zerstört. Wie die steigende Massenarbeitslosigkeit, mehr noch jedoch der Abbau des Sozialstaates die junge Republik untergruben, stellt ein Lehrstück historisch-politischer Bildung dar.

Siegeszug des Sozialstaates

Weimar erlebte zunächst einen Siegeszug des Sozialstaates, vor allem im Hinblick auf den öffentlichen Wohnungsbau, die Entwicklung des Gesundheitswesens und die Ausweitung der Sozialversicherung. An die Stelle der Kriegswohlfahrtspflege trat nach dem Ersten Weltkrieg die Erwerbslosenfürsorge. Die an das Fragebogen-Verfahren beim Arbeitslosengeld II erinnernde Bedürftigkeitsprüfung erfasste nicht nur den Antragsteller, sondern auch mit ihm in einer Wohnung zusammenlebende Verwandte, die nach geltendem Recht gar nicht zum Unterhalt verpflichtet waren. Dadurch wurden keineswegs die Familienbande gestärkt, wie man amtlicherseits hoffte, sondern umgekehrt eher zerstört: Besonders jüngere Arbeitslose, denen man die Unterstützung kürzte oder versagte, zogen von zu Hause aus.

Kernstück der im Oktober 1919 geschaffenen „produktiven Erwerbslosenfürsorge“ waren öffentliche Notstandsarbeiten, zu denen man Arbeitslose zwangsverpflichten konnte. Träger solcher Maßnahmen, die dem „Neubau des Wirtschaftslebens“ dienen, volkswirtschaftlich wertvoll sein und zusätzlichen Charakter tragen mussten, waren meist die Gemeinden und Gemeindeverbände. Es ging den Behörden darum, die Arbeitswilligkeit der Antragsteller zu testen und diese im Weigerungsfall von Leistungen auszuschließen. In der Arbeitsverwaltung wie im Finanzministerium nahm man an, die Gesamtsumme der Transferleistungen würde durch das Verlangen einer Gegenleistung sinken. Schon bald stellte sich jedoch heraus, dass die Beschäftigung der Erwerbslosen nicht nur sehr viel mehr kostete als die bloße Unterstützung, sondern auch erheblich mehr, als veranschlagt worden war. Bei den sog. 1-Euro-Jobs, mit Hartz IV in deutlicher Analogie zur „produktiven Erwerbslosenfürsorge“ geschaffen, ist das heute nicht anders.

Ein auch künftig zu befürchtendes Resultat der Kluft zwischen übertriebenen Erwartungen und harter Wirklichkeit bestand darin, dass weniger Notstandsarbeiten finanziert und dass öffentliche Aufgaben

zu solchen umfunktioniert, also reguläre Stellen vernichtet bzw. Arbeitnehmer/innen, die sie sonst besetzt hätten, verdrängt wurden. Im Oktober 1923 wurde zudem die „Pflichtarbeit“ eingeführt. Seither sollten die Gemeinden ihre Unterstützung möglichst von einer Arbeitsleistung der Betroffenen abhängig machen, die bis zu 24 Stunden (bei schwerer körperlicher Belastung: bis zu 16 Stunden) wöchentlich dauern durfte. In der Alltagspraxis handelte es sich dabei oft nicht um die Erledigung von „zusätzlichen“, sondern von Regelaufgaben, etwa Bau- und Reinigungsarbeiten der Gemeinden, für die sie zwangsverpflichtete Arbeitslose einsetzten, um Lohnkosten zu sparen.

Den sozialpolitischen Höhepunkt und die Krönung der Weimarer Wohlfahrtsstaatsentwicklung bildete das nach langen Debatten zwischen Reichsregierung, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden verabschiedete *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)* vom 16. Juli 1927. Da der Winter 1928/29 hart und die Konjunktur nicht stabil war, geriet der das Sozialsystem vorerst komplettierende vierte Versicherungszweig bereits kurz darauf in finanzielle Schwierigkeiten.

Volkswirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie im Niedergang

Kaum ging die Periode der relativen Stabilisierung (1924 bis 1928) zu Ende, schon begann mit der Diskussion über wachsende „Soziallasten“ ein argumentativer Sturm auf den Wohlfahrtsstaat. Hauptträger dieser Angriffe waren Großindustrielle des Ruhrgebiets, die hofften, das Versicherungsdurch das Fürsorgeprinzip ersetzen, sich einer paritätischen Finanzierung des Sozialsystems entziehen und ihre Gewinne auf diese Weise steigern zu können. Ein intellektueller Wortführer der Bewegung zur Zerschlagung des Weimarer Sozialsystems hieß – man höre und staune – Gustav *Hartz*. Den im Unternehmerlager favorisierten Privatisierungsplänen entsprechend, schlug dieser deutschnationale Kritiker in seinem Buch „Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit“ schon 1928 vor, die Sozialversicherung à la Bismarck durch persönliches Zwangssparen zu ersetzen.

Über bis zur eher kuriosen Namensgleichheit von Hauptakteuren reichenden Gemeinsamkeiten dürfen die gravierenden Unterschiede zwischen Gegenwart und Vergangenheit aber nicht übersehen werden. Die soziale Lage der auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise über 6 Mio. offiziell registrierten Erwerbslosen war viel dramatischer als die der Betroffenen heute. Sie und ihre Familien lebten unter Elendsbedingungen. Zudem war die Arbeitslosenquote mehr als doppelt so hoch wie in der Gegenwart und auch die Weltmarktdynamik längst nicht so ausgeprägt.

Während der Weltwirtschaftskrise 1929/33 zerbrach nicht nur der gesellschaftspolitische Basiskonsens zwischen den Klassen bzw. deren organisierter Interessenrepräsentanz, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, sondern im März 1930 auch die Große Koalition, deren beide Flügelparteien keine

Einigung über den Weg zur finanziellen Konsolidierung der Arbeitslosenversicherung erzielten. Die unternehmernahe DVP bestand auf einer Kürzung von Leistungen, wohingegen die SPD-Fraktion im Unterschied zu ihrem Reichskanzler Hermann Müller und seinen Ministerkollegen nur eine Anhebung der Beiträge (damaliger Satz: 3,5 Prozent) unterstützte. In heutiger Diktion würde man sagen, dass die Beitragssatzstabilität bei den bürgerlichen Koalitionären absolute Priorität genoss, weil die Erhöhung der Lohnnebenkosten verhindert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland nicht gefährdet werden sollte.

Sozialstaat als Sündenbock

In kürzer werdenden Abständen folgten der Regierung Müller immer weniger legitimierte (Präsidential-)Kabinette, die zwar kein Konzept zur Krisenbewältigung hatten, aber die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer/innen und Erwerbslosen mit rasantem Tempo beschnitten sowie den Wohlfahrtsstaat und die Demokratie demontierten. Man hat rückblickend den Eindruck, dass die Weimarer Republik und ihr Sozialsystem bewusst zugrunde gerichtet wurden, wobei die Arbeitslosenversicherung ganz oben auf der Agenda stand. Aufgrund der wachsenden Massenarbeitslosigkeit und entsprechender Beitragsausfälle stieg der Beitragssatz auf 6,5 Prozent. Er war damit genauso hoch wie heute. Mittels einer politischen Salamtaktik wurden die Leistungen durch schrittweise Kürzung der Unterstützung bei gleichzeitiger Ausdehnung der Wartezeiten und Sperrfristen für Arbeitslose beschnitten, worunter die Akzeptanz des Sozialstaates insgesamt litt, weil er seine Hauptfunktion kaum noch zu erfüllen vermochte.

Unter dem christlichen Gewerkschafter und Zentrumspolitiker Heinrich Brüning, der vom 30. März 1930 bis zum 1. Juni 1932 Reichskanzler war, verschärfte ein Austeritätsskurs die Wirtschaftskrise noch mehr. Brüning hoffte auf die „Selbsteheilungskräfte“ des Marktes, während seiner Ansicht nach das Geld für Konjunkturprogramme fehlte, solange die Reparationsverpflichtungen des Versailler Vertrages bestanden. Durch den neoklassischen Mainstream der Nationalökonomie bestärkt, drang Brüning auf mehr Zurückhaltung in der Lohnpolitik sowie bei den Staatsausgaben, wovon er sich eine Sanierung des Budgets und eine Reaktivierung der Wirtschaft versprach.

Mit der Schwächung des Tarif- und Schlichtungswesens, dem Abbau der Arbeitslosenversicherung und der als „Sonderopfer des öffentlichen Dienstes“ deklarierten Senkungen von Beamtengehältern und -pensionen begann unter Brüning ein Rückzug des Sozialstaates, der den Weg zur NS-Diktatur ebnete. Dabei verschärfte eine für die Exportbranchen vorteilhafte Deflationspolitik die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise. Erschreckend sind historische Parallelen zur Gegenwart, gleichen doch Vorschläge, mit denen Unternehmerverbände und Politiker heute das System der sozialen Sicherung

„verschlanken“ wollen, den schon damals diskutierten bzw. ergriffenen Maßnahmen teilweise bis ins Detail. Dies gilt z.B. für die Reform des Föderalismus, den Bürokratieabbau, die Schwächung des Tarifvertragssystems bzw. des staatlichen Schlichtungswesens, die Verlängerung der Arbeitszeit und die Erleichterung von Kündigungen, womit man die Wirtschaft bzw. ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt stärken wollte, genauso wie für Lohn- bzw. Gehaltssenkungen, die dem Handwerk und dem Einzelhandel zu schaffen machten.

Brünings nur ein halbes Jahr lang amtierender Nachfolger Franz von Papen stützte sich unverhohlen auf Vorschläge der (Schwer-)Industrie, die eine Entrechtung der abhängig Beschäftigten und eine Entmachtung ihrer Gewerkschaften anstrebte. Übereinstimmend erklärten beide Reichskanzler zwar, den Sozialstaat durch Reformen „in der Substanz erhalten“ zu wollen, demontierten ihn aber Schritt um Schritt, was seiner weiteren Zerstörung eher Vorschub leistete.

Sanierung der Arbeitslosenversicherung als Sozialabbau

Sowohl zwischen den gesellschaftlichen Interessengruppen bzw. den Verbänden von Unternehmern und Beschäftigten wie auch zwischen den Gebietskörperschaften war umstritten, wem die enormen Kosten der Massenarbeitslosigkeit aufgebürdet werden sollten. Das deutsche Unterstützungssystem war dreigliedrig: Versicherte, die erwerbslos wurden, erhielten zunächst höchstens 26 Wochen lang Arbeitslosenhilfe (Hauptunterstützung) und Familienzuschläge für ihre engsten Angehörigen. Danach gab es im Falle der Bedürftigkeit gleichfalls 26, später sogar 52 Wochen lang Krisenfürsorge, bevor die allgemeine Wohlfahrt (der Gemeinden) einsprang. Während das Reich erwerbsfähige Arbeitslose unterstützte, die ohne Versicherungsleistungen blieben, oblag den Gemeinden die Zahlung der Wohlfahrtsunterstützung für nicht oder nur eingeschränkt Erwerbsfähige.

Innerhalb des dreigliedrigen Systems kam es zu Umschichtungen, die Finanzierungsschwierigkeiten entsprachen, aber auch unterschiedlichen Interessenlagen der Hauptakteure und Machtverschiebungen entsprangen, die nicht zuletzt der steigenden Arbeitslosigkeit geschuldet waren. Gab es anfangs sogar Bemühungen, die kommunale Erwerbslosen- in der staatlichen und teilweise aus Versicherungsmitteln finanzierten Krisenfürsorge aufgehen zu lassen, dominierten ungefähr seit dem Jahreswechsel 1930/31 Bestrebungen, die Krisenunterstützung mit der Wohlfahrtsfürsorge unter einheitlicher Verwaltung der Gemeinden zu verschmelzen. Am Ende des zuletzt genannten Jahres kursierten Pläne der Kommunen wie der Arbeitgeberverbände, alle Zweige des bestehenden Unterstützungssystems auf der Grundlage des (für die Erwerbslosen kargen und sie entrechtenden) Fürsorgeprinzips zusammenzulegen.

Da die Arbeitslosen wegen der Wirtschaftskrise immer schneller (aus der staatlichen Krisenfürsorge) „ausgesteuert“ wurden, stiegen die finanzielle Belastung und die Verschuldung der Kommunen seit 1929/30 enorm. Sowohl die öffentliche Reformdebatte wie auch die Regierungspolitik verschoben sich von einer Fusion der beiden Fürsorgesysteme auf dem (niedrigeren) Niveau der Wohlfahrtshilfe in Richtung einer Preisgabe des Versicherungsprinzips. Dezentralisierung und Kommunalisierung der Arbeitslosenunterstützung führten zu einer sozialen Nivellierung nach unten.

In der ersten Verordnung des Reichspräsidenten „zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände“, die 1 Monat nach Auflösung des Parlaments am 26. Juli 1930 erlassen wurde, ergänzten sich Steuererhöhungen einerseits sowie Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitslosen- und Krankenversicherung andererseits. Obwohl das Reichsarbeitsministerium noch einen weiteren Ausbau der Krankenversicherung vorgeschlagen hatte, dominierten „Sparbemühungen“, die eine Mehrbelastung der Versicherten durch eine Krankenscheingebühr und einen Arzneimittelbeitrag hervorbrachten. Eine weitere Notverordnung vom 1. Dezember 1930 beinhaltete u.a. eine Erhöhung der Tabaksteuer, während die Vermögen-, Grund- und Gewerbesteuer gesenkt wurden.

Kurzfristig wurde im Frühjahr 1931 eine nach ihrem Vorsitzenden, dem früheren Arbeitsminister Heinrich Brauns benannte „Gutachterkommission zur Arbeitslosenfrage“ gebildet. Ihre Mitglieder, die innerhalb weniger Monate drei Berichte (zur Arbeitszeitfrage und zum sog. Doppelverdienst, zur Arbeitsbeschaffung sowie zur Arbeitslosenhilfe) unterbreiteten, ohne damit viel Wirkung zu erzielen, kamen nicht mehr aus der Politik, sondern aus Verwaltung und Wissenschaft. Dies war ein Indiz dafür, dass immer stärker expertokratisch statt demokratisch agiert und am Parlament vorbei regiert wurde.

Die sozialdemokratische Reichstagsfraktion trug in der Opposition sogar Gesetzesvorhaben mit, die deutliche Verschlechterungen für von ihr repräsentierte Bevölkerungsschichten beinhalteten. Diese sog. Tolerierungspolitik zahlte sich aber keineswegs aus, trug vielmehr zur massenhaft verbreiteten Enttäuschung über die reformistische Arbeiterpartei und das Parteiensystem der Weimarer Republik insgesamt bei. Ganz ähnlich verhielt es sich bei den Freien Gewerkschaften, deren Mitgliederzahl nicht nur aufgrund der ständig wachsenden Arbeitslosigkeit und dadurch bedingter Austritte rapide sank. Viele aktive Gewerkschafter/innen wandten sich von der SPD ab, fühlten sich aber auch von der ADGB-Spitze nicht mehr repräsentiert.

Am 14. Juni 1932 hohle Reichskanzler von Papen das Unterstützungssystem für Arbeitslose weiter aus, ohne es allerdings formal abzuschaffen. Durch die *Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden* wurden die Struktur und das Leistungsniveau der drei Systeme

noch mehr angeglichen. Schließlich wurde die (dem heutigen Arbeitslosengeld I entsprechende) Arbeitslosenhilfe höchstens 6 Wochen lang gezahlt, sodass weniger als 10 Prozent der registrierten Arbeitslosen sie überhaupt noch erhielten. Die mit dem heutigen Arbeitslosengeld II vergleichbare, ursprünglich als Brücke zwischen Arbeitslosenhilfe und Armenfürsorge gedachte Krisenunterstützung durfte nunmehr das Niveau der Fürsorgeleistung nicht mehr überschreiten.

Schon damals wollte man die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie durch eine „Sparpolitik“ bei den Löhnen und in den öffentlichen Haushalten wiederherstellen bzw. spürbar erhöhen. Als das nur noch halbdemokratische Regierungs- und Parteiensystem diese Aufgabe gegen Ende der Weimarer Republik trotz drastischer Beschneidung vieler Sozialleistungen nicht erfüllte, befürworteten Industrie- und Bankkreise eine Kabinettsbeteiligung der NSDAP, die am 31. Juli 1932 zur stärksten Partei im Reichstag geworden war und ihren größten Wahlsieg gefeiert, bei der Novemberwahl desselben Jahres aber erstmals auch wieder Stimmen verloren hatte.