

Hartmut Kaelble

Geschichte des Wohlfahrtsstaats in Europa von den 1880er Jahren bis 2010

Kurseinheit 2:

Die Gründerzeit des modernen Wohlfahrtsstaats 1945 bis 1973

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhalt

1	Kapitel 1: Die Gründungszeit des modernen Wohlfahrtsstaats 1945-1973.....	4
1.1	Die Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats.....	9
1.2	Der neue Kontext.....	22
1.3	Die internationale Sozialpolitik.....	27
	Quelle 1: Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften.....	32
1.4	Konvergenzen und innereuropäische Unterschiede.....	33
1.5	Die neuen europäischen Besonderheiten.....	37
1.6	Zusammenfassung.....	39

1 Kapitel 1: Die Gründungszeit des modernen Wohlfahrtsstaats 1945-1973

Quelle 1: Ausgangslagen: Gegenwartsprobleme Berliner Familien, Berlin 1948

Hilke Thron Wald, Gegenwart=
 Probleme Berliner Familien,
 Berlin 1948

XIII. Fünfundzwanzig ausgewählte Familienberichte

FAMILIE A

Herkunft, Ausbildung und Berufe der Ehepartner

Der Ehemann, 47 Jahre alt, ist in Berlin aufgewachsen. Sein Vater war Arbeiter. Der Sohn besuchte die Volksschule. Lernte das Schlosserhandwerk und wurde später Kraftfahrer. 1942 wurde er eingezogen und als Obergefreiter 1945 gefangengenommen. Er ist aus der Gefangenschaft noch nicht zurückgekehrt.

Die Ehefrau, 45 Jahre alt, auch aus einer Berliner Arbeiterfamilie stammend, ging nach Abschluß der Volksschule als Hausmädchen in Familien. Sie heiratete mit 25 Jahren einen Arbeiter, von dem sie sich nach 15 Jahren scheiden ließ. Zwei Jahre später heiratete sie ihren jetzigen Mann, der damals 40 Jahre alt und unverheiratet war. Frau W. gab ihre Erwerbsarbeit auf. Seit der Gefangennahme ihres Mannes hat sie wieder Aufwartestellen übernommen.

Kinder

Aus der ersten Ehe stammen zwei Söhne, die 19 und 12 Jahre alt sind. Aus der zweiten Ehe gingen drei Kinder hervor, von denen zwei an Diphtherie gestorben sind. Der überlebende Sohn ist 7 Jahre alt. Weitere Kinder wünscht die Mutter sich nicht, sie hält es für schwer genug, drei Kinder „durchzubringen“.

Wohnverhältnisse

Schwerbeschädigte dunkle Kellerwohnung, die bis vor kurzem nur durch das Küchfenster betreten werden konnte, da der Eingang durch eine Bombenexplosion zerstört war. Auch ein Zimmer wurde unbewohnbar. Die Familie ist auf das zweite Zimmer und die Küche angewiesen. Die Schäden wurden im letzten Herbst notdürftig ausgebessert, doch bleibt die Raumbegrenzung bestehen. Die Mutter und zwei Söhne schlafen in dem Zimmer, beide Söhne in einem Bett, der dritte Junge in der Küche auf einem Sofa. Nur die Küche ist heizbar. Die Wohnung ist durch Lage und Beschädigung sehr kalt, so daß schon im ersten Nachkriegswinter die Küche nicht ausreichend erwärmt werden konnte. Der Winter 1946/47 war schwer durchzuhalten. Die Mutter mußte mit den drei Söhnen

in dem engen Küchenraum schlafen, weil in dem Zimmer während der kältesten Wochen 6 bis 7 Grad unter Null waren. In der Küche konnte die Temperatur am Tage bis auf 6 oder 7 Grad Wärme gebracht werden. Die Beengung in diesem Raum war aber derart, daß der 19jährige Sohn mit den Brüdern oft in Streit geriet. Die Mutter suchte durch energisches Dazwischentreten auszugleichen. Sie selbst ist in dieser Zeit oft am Ende ihrer Kräfte gewesen. Nur die Hoffnung auf die Rückkehr ihres Mannes hat sie aufrecht erhalten.

Ernährung

Die Mutter hatte Karte V, jetzt Karte III, die Söhne erhalten Karte II und IV. Landbeziehungen sind nicht vorhanden, Pakete werden nicht erwartet. Besonders hart wird der Mangel an Kartoffeln empfunden, auch das Brot reicht nicht aus, um den Hunger der drei Jungen zu stillen. Im ersten Winter sei es schon knapp gewesen, doch noch erträglich gegen den Winter 1946/47, in dem keiner mehr satt werden konnte. Oder machte sich die Dauer der Zeit geltend, in der nun schon gehungert wurde?

Kleidung und Hausrat

Der größere Teil der Sachen wurde durch Bomben vernichtet. Hinzu kamen Plünderungen. Einige Kleidungsstücke stiftete die Innere Mission, auch Stiefel für den 19jährigen Sohn. Doch fehlen den beiden jüngeren Schuhe und allen Kindern Unterzeug. Der älteste benötigt einen Anzug.

Wirtschaftliche Lage

Die Familie lebt überwiegend vom Verdienst des ältesten Sohnes, der als Rohrlegerhelfer 36 Mark Wochenlohn hat. Die Miete beträgt monatlich 12 Mark. Die Mutter sucht jetzt durch Vermehrung ihrer Aufwartestellen die Einnahmen zu erhöhen, die im Winter 1946/47 noch weniger ausreichten als vorher. Es mußten, um der Kälte standzuhalten, mehrfach Brot und Kartoffeln auf dem schwarzen Markt gekauft werden.

Tätigkeit der Hausfrau

Frau A. suchte Haushalt und Kinder gut zu versorgen, solange ihre außerhäusliche Arbeit sie nicht mehr als ein- bis zweimal in der Woche beanspruchte. Seit sie mehrere Aufwartestellen übernommen hat, fällt es ihr schwer, ihren kleinen Haushalt in der gewohnten Ordnung zu halten.

Gesundheitszustand

Die bisher robuste Verfassung der Mutter hat den Strapazen des Winters 1946/47 nicht standgehalten. Sie leidet jetzt noch an den Folgen einer schweren Grippe, fühlt sich matt und arbeitsunlustig. Sie und die drei Söhne hatten starke Frostschäden an Zehen und Fingern. Der älteste Sohn erkrankte an einer Rippenfell-

entzündung und mußte ins Krankenhaus. Er war schon vorher elend und unterernährt und leidet noch an den Folgen eines Lungenschusses, den er im Luftschutzwachdienst erhielt. Es sitzt in der Lunge noch ein Granatsplitter, der nicht aufzufinden ist. Die beiden jüngeren Kinder sind in einem schlechteren Allgemeinzustand als im Vorjahr. Der 12jährige Hermann, der vor einem Jahr auf der Straßenbahn verunglückte und ein Bein verlor, hat trotz aller Bemühungen der Fürsorgerin noch keine Prothese erhalten können. Weder Sozialamt noch Krankenkasse sind bereit, die Kosten von 300 Mark für die Prothese zu übernehmen.

Schule, Erziehung und Freizeit

Der älteste Sohn hat nach vollendeter Volksschule Flugzeugbau gelernt. Nach dem Kriege mußte er sich nach einer anderen Arbeit umsehen und kam als Rohrlegerhelfer in einem größeren Betrieb unter. Hermann und Heinz besuchen die Volksschule, ohne erkennbare Beziehungen zur Lehrerin und zum Unterricht. Die Mutter hat sich bisher keine Gedanken um die Schule gemacht. Nach dem unregelmäßigen Unterricht im Winter 1946/47 wurde sie ärgerlich und meinte, daß die Kinder nichts lernen und daß es besser sei, sie so bald als möglich aus der Schule zu nehmen. Sie sollen, anstatt unnütz in der Schule herumzusitzen, lieber Geld verdienen.

Die Mutter hat, wie sie sagt, die Söhne „fest in der Hand“. Lebensmittel verschließt sie, damit sie nicht in Versuchung geraten. In der Freizeit bastelt der Älteste gern oder liest technische Bücher. Er trauert, daß er nicht Flugzeugbauer werden kann. Auch Hermann, der zweite, liest gern. Kino wird nicht besucht. Holzsammeln und Kartoffelholen ist wichtiger, meint die Mutter.

Beziehungen zur Kirche

Die Familie ist evangelisch. Die Mutter hat eine konventionelle Haltung, geht an Sonn- und Feiertagen in die Kirche, kennt flüchtig den Pfarrer und schickt den Jüngsten jetzt zum Kindergottesdienst. Doch scheint der Anstoß dazu durch die Kleiderspende der Inneren Mission gekommen zu sein. Der älteste Sohn ist konfirmiert worden.

Politische Orientierung

Mann und Frau haben keiner Partei angehört. Frau A. ist politisch gleichgültig, auch der älteste Sohn ist uninteressiert. Er war nie in der HJ. An den Wahlen hat sich die Mutter nicht beteiligt. „Was nützen uns schon die Wahlen, es ist alles Jacke wie Hose“, sagt sie. Eine Zeitung wird aus Mangel an Interesse und Geld nicht gehalten.

Beurteilung der persönlichen und der Gesamtlage

Frau A. spricht sachlich und resigniert über ihre jetzige Lage.

Obwohl erbittert über Hitler, erscheint ihr die Vergangenheit rosig im Vergleich zu ihrem jetzigen Leben. Der Existenzkampf sei im letzten Jahr noch härter geworden. „Wenn nur erst mein Mann da ist, dann wird es schon besser mit uns werden.“ Auf den arbeitsfreundigen Vater setzen auch die Kinder ihre ganze Hoffnung. Vor allem die Ernährung und die Wohnung soll er ihnen verbessern. Alles andere scheint gegen diese Sorgen belanglos.

Persönliche Eindrücke der Ermittlerin

Der Eindruck der Häuslichkeit wird durch die schweren Schäden der Wohnung beeinträchtigt: zerbrochene Möbel, zerrissene Wände, kein Fensterglas. Jedoch Betten und Küchenherd äußerst saubergehalten. Schnittblumen auf dem Tisch — der Versuch, ein irgendwie freundliches Heim zu schaffen.

Die Mutter ist eine einfache Frau mit gesundem Menschenverstand. Sie wird nur erregt, sobald es um die Wohnung und die Prothese des Jungen geht. Allzuviel hat man ihr schon versprochen und nichts gehalten. Sie sorgt umsichtig und energisch für die Kinder. Im Winter 1946/47 hat ihre Energie erheblich nachgelassen, die Lebenshaltung der Familie war abgesunken, Wohnung und Kleidung vernachlässigt. Soweit die immer hungrigen Jungen nicht ihre schlechte Laune aneinander ausließen, lag eine Apathie über der Familie. Doch blieb die Mutter der Halt und Mittelpunkt für die Kinder. Auch der 19jährige Wilhelm ließ sich von ihr leiten. Im Gedanken an die baldige Heimkehr des Mannes raffte sich die Frau immer wieder zusammen. Sie wollte nicht vorzeitig erliegen. Als der Frühling kam, lebte sie etwas auf. Sie versucht jetzt, wieder einen kleinen Garten im Hof anzulegen, um wie im Vorjahr etwas Suppengrün und Salat ernten zu können.

Arbeitsaufgabe:

Arbeiten Sie die zentralen sozialen Probleme und Herausforderungen der Nachkriegsgesellschaft heraus. Überlegen Sie, welche Anstöße zur weiteren Entwicklung des Wohlfahrtsstaats sich daraus ergeben könnten.

1.1 Die Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 und vor der Krise der 1970er Jahre entstand der moderne europäische Wohlfahrtsstaat, wie er im Grundsatz mit seinen Vorzügen und seinen Schwächen heute noch besteht.

Weichenstellungen

Die Nachkriegszeit

Die unmittelbare Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg war eine Zeit der besonders wichtigen Weichenstellungen. Trotz der außergewöhnlichen Notsituationen in den meisten europäischen Ländern und trotz des harten Zwangs zur Lösung der dringendsten Lebensbedürfnisse wie Essen, Wohnen, Heizen, Ausbildung und Gesundheit wurde in dieser Epoche erstaunlicherweise über grundlegende Weichenstellungen für den modernen Wohlfahrtsstaat entschieden. Dabei wurden nicht nur neue Ideen entwickelt, sondern vor allem auch zahlreiche Gesetzesreformen durchgeführt.¹

In der Nachkriegszeit standen den Europäern vier Modelle der staatlichen sozialen Sicherung vor Augen: (1) das britische Modell, das erst während des Zweiten Weltkrieges entwickelt wurde und in der unmittelbaren Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg viele Reformen in Großbritannien und anderswo in Europa inspirierte; (2) das schwedische Modell, dessen Grundideen schon in den 1930er Jahren von Experten und der sozialdemokratischen Regierung entwickelt wurden, aber meist erst in der Nachkriegszeit in Reformen umgesetzt wurde und das ebenfalls international ausstrahlte; (3) das sowjetische Modell, weniger eine staatliche als eine betriebliche und staatsgewerkschaftliche soziale Sicherung, die vor allem im Einflussbereich der Sowjetunion im kommunistischen östlichen Europa starke Wirkung besaß; (4) schließlich, oft unterschätzt, die Trägheit der vorhandenen, schon in der Vorkriegszeit- und Zwischenkriegszeit entwickelten Sozialgesetzgebungen, die im Grundsatz in einer ganzen Reihe von Ländern weiter existierten und nur modifiziert wurden.

Vier Modelle

Das britische Modell wurde während des Zweiten Weltkrieges 1942 von einer Parlamentskommission unter dem Liberalen William H. Beveridge entwickelt, da die konservative britische Regierung unter Winston Churchill versprochen hatte, die gemeinsamen Entbehrungen und Anstrengungen der britischen Bevölkerung im Krieg mit einer umfassenden Sozialreform nach dem Krieg anzuerkennen (vgl. Quelle 3 KE 1). Großbritannien war damals ein besonders reiches Land. Der Beveridge-Plan schlug eine finanzierbare, für den Staat nicht allzu teure Grundversorgung durch staatliche Leistungen vor, die aus gleichen Beiträgen für alle finanziert werden und für alle gleich sein sollten. Schon das war eine ganz neue Idee. Der Vorschlag war aber aus einer Reihe von weiteren Gründen neuartig: Er sah eine einheitliche staatliche Versicherung für alle, dagegen keine Aufteilung nach Berufsgruppen oder soziale Klassen wie die Bismarck'sche Sozialversicherung und keine staatlich subventio-

Das britische Modell

¹ Vgl. für diesen Abschnitt: Peter Flora (Hg.), Growth to limits. The Western European welfare states since World War II, 5 Bde., Berlin 1986 ff.; Hartmut Kaelble, Sozialgeschichte Europas seit 1945, München 2007, S.334; Karl H. Metz, Die Geschichte der sozialen Sicherheit, Stuttgart 2008, S.98ff., 144ff.; G. A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991 (Neuaufgabe 2010), S.145ff.; Bela Tomka, A social history of 20th century Europe, London 2013, Kapitel 5

nierten privaten Kassen von einzelnen Berufsgruppen wie in Frankreich vor. Er sollte auch eine Versicherung für alle Bürger, nicht nur eine Arbeiterversicherung sein. Er sollte alle Zweige der staatlichen Sozialversicherung, die Rentenversicherung, die Invalidenversicherung, die Krankenversicherung und die Arbeitslosenversicherung in einer einzigen Organisation zusammenfassen. Die Leistungen sollten in der Regel ohne die demütigende Bedürfnisprüfung erfolgen, die von der Labour Party und den Gewerkschaften immer heftig kritisiert worden war. An kinderreiche Familien sollte Beihilfen bezahlt werden. Dieser Reformvorschlag plante im Übrigen auch eine obligatorische Versicherung, keine freiwillige subventionierte Versicherung. Hinter diesem Reformvorschlag stand ein breites wohlfahrtsstaatliches Konzept. Zu diesem Reformplan gehörte auch ein Mindestlohn, ein kostenloser, für alle Bürger zugänglicher Gesundheitsdienst, eine auf Chancengleichheit orientierte Bildungspolitik, der Bau von preiswerten Wohnungen und eine Beschäftigungspolitik gegen die Wiederkehr der hohen Arbeitslosigkeit der Weltwirtschaftskrise, ferner die Verstaatlichung der Grundindustrien, eine Kontrolle der Preise, der Löhne und eine Abschaffung der unabhängigen Tarifabkommen. Dieses Reformkonzept besaß trotzdem auch liberale Züge, weil es den Staatshaushalt wenig belastete, zudem nur ein Minimum an Verbesserung der Lebenslagen anbot und es der Eigeninitiative der Bürger überließ, für eine bessere Absicherung eigene private Zusatzversicherungen abzuschließen, die staatlich nicht kontrolliert werden sollten.

Vier Reformfelder

Dieses während des Krieges entstandene Reformkonzept wurde teils noch von der konservativen Regierung, überwiegend aber von der Labour Party, die 1945 unter Acheson die konservative Partei in der Regierung ablöste, energisch und rasch umgesetzt. Allerdings wurden weder Lohn- und Preiskontrollen eingeführt noch das unabhängige Tarifsysteem aufgehoben. Die Reformen umfassten im Wesentlichen vier Felder: Sozialversicherungen, Gesundheitsdienst, Bildungsreformen und Wohnungsbau. Schon 1944, also noch in der Endphase des Zweiten Weltkriegs, wurde über den Education Act entschieden. Eine Schulzeit bis 15 Jahren und erste Ansätze zu einer gemeinsamen Primarschule für alle wurden durchgesetzt. 1945 wurden Familienbeihilfen für Familien mit mehr als einem Kind beschlossen. 1946 wurde über ein Wohnungsbaugesetz mit zentralstaatlichen Zuschüssen für den städtischen Wohnungsbau entschieden. 1948 wurde der kostenlose staatliche Gesundheitsdienst eingeführt, der bis heute eine britische Besonderheit ist und überwiegend aus Steuern finanziert wird. Ebenfalls 1948 wurde die besonders wichtige, nationale Sozialversicherung beschlossen, die nicht sehr hohe, für alle gleiche finanzielle Leistungen für das Alter, für Verwitwung, für Krankheit und für Arbeitslosigkeit einführt und überwiegend durch Arbeitgeber und durch gleiche Beiträge der Arbeitnehmer finanziert wurde. Diese staatliche Sozialversicherung bot wie im Beveridge-Plan vorgesehen nur eine Grundversorgung, die durch private Vorsorge für das Alter, für Krankheit und für Arbeitslosigkeit aufgestockt werden sollte. 1948 wurde schließlich auch die Sozialhilfe reformiert und vereinheitlicht. Großbritannien wurde damit zu einem wichtigen Modell des Wohlfahrtsstaates, teils wegen der gleichen, also einkommensunabhängigen Leistungen und Beiträge, teils wegen der Zentralisierung des Wohlfahrtsstaates anstelle des schwer durchschaubaren Systems der dezentralen sozialen Sicherung durch Berufsgruppen, durch Kommunen und durch den Staat, teils aber auch wegen der begrenzten Kosten der staatlichen sozialen Sicherung.