

HANDBUCH

Herbert Obinger
Manfred G. Schmidt *Hrsg.*

Handbuch Sozialpolitik

 Springer VS

Handbuch Sozialpolitik

Herbert Obinger · Manfred G. Schmidt
(Hrsg.)

Handbuch Sozialpolitik

 Springer VS

Hrsg.
Herbert Obinger
Universität Bremen Socium
Bremen, Deutschland

Manfred G. Schmidt
Universität Heidelberg
Heidelberg, Deutschland

ISBN 978-3-658-22802-6 ISBN 978-3-658-22803-3 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-22803-3>

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

Herbert Obinger und Manfred G. Schmidt
Einleitung 1

**Teil I:
Geschichte der Sozialpolitik**

Herbert Obinger und Klaus Petersen
Die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaates:
Von den Anfängen bis zum Ende des Goldenen Zeitalters 9

Silja Häusermann, Matthias Enggist und Michael Pinggera
Sozialpolitik in Hard Times 33

**Teil II:
Theorien der Sozialpolitik**

Frank Nullmeier
Begründungen des Wohlfahrtsstaates 57

Tanja Klenk
Akteure der Sozialpolitik 77

Herbert Obinger
Sozio-ökonomische Theorie des Wohlfahrtsstaates 97

<i>Bernhard Ebbinghaus</i>	
Machtressourcentheorie und Korporatismusansatz	117
<i>Reimut Zohlnhöfer</i>	
Parteien	139
<i>Georg Wenzelburger</i>	
Institutionelle Theorie	159
<i>Peter Starke und Jale Tosun</i>	
Globalisierung und Diffusion	181
<i>Christoph Conrad</i>	
Politikerbe und Pfadabhängigkeit	203
<i>Birgit Pfau-Effinger</i>	
Kulturelle Ideen als Grundlage der Wohlfahrtsstaatsforschung	217
<i>Manfred G. Schmidt</i>	
Sozialpolitik in Demokratien und Autokratien. Befunde des internationalen Vergleichs	235
<i>Thomas Paster</i>	
„Varieties of Capitalism“ und Sozialpolitik: Thesen und empirische Befunde	255
<i>Marius R. Busemeyer und Erik Neimanns</i>	
Öffentliche Meinung und <i>Policy Feedback</i>	275
Teil III:	
Varianten und Typologien des Sozialstaats	
<i>Philip Manow</i>	
Wohlfahrtsstaatsregime	297
<i>Stefan Wurster</i>	
Autokratische Varianten des Wohlfahrtsstaates	315

Teil IV:**Methoden der Sozialpolitikforschung***Carina Schmitt*

Quantitative Methoden in der international
vergleichenden Sozialpolitikforschung 337

Agnes Orban und Christine Trampusch

Fallstudien und Methoden 361

Teil V:**Herausforderungen der Sozialpolitik***Klaus Armingeon*

Herausforderungen der Sozialpolitik
durch den sozio-ökonomischen Strukturwandel 385

Werner Eichhorst und Paul Marx

Der Wandel der Arbeitswelt als Herausforderung für die Sozialpolitik . . . 409

Dennis C. Spies und Ulf Rinne

Einwanderung und Wohlfahrtsstaat 431

Johannes Huinink

Wandel von Familienstrukturen 453

Karin Gottschall

Gender und Sozialpolitik 473

Martin Werding

Ökonomische Zielkonflikte der Sozialpolitik 493

Klaus Armingeon

Inter- und supranationale Herausforderungen
der nationalen Sozialpolitik 515

Teil VI:**Politikfelder***Herbert Obinger*

Ausgaben und Finanzierung des Sozialstaates 539

Detlef Jahn und Jan Helmdag

Generosität von Sozialleistungen 561

Karen M. Anderson

Old-Age Pensions 585

Claus Wendt

Gesundheitspolitik 605

Olli Kangas

Geldleistungen bei Unfall und im Krankheitsfall 625

Heinz Rothgang und Johanna Fischer

Langzeitpflege 645

J. Timo Weishaupt

Arbeitsmarktpolitik 669

Patrick Emmenegger und Paul Marx

Regulierung der Arbeitswelt: Der Kündigungsschutz 697

Irene Dingeldey

Mindestlohn 719

Sigrid Leitner

Familienpolitik 739

Thomas Bahle

Soziale Mindestsicherung 761

Marius R. Busemeyer und Julian L. Garritzmann

Bildungspolitik und der Sozialinvestitionsstaat 783

Uwe Wagschal

Steuerpolitik als Sozialpolitik 807

Teil VII:**Resultate und Wirkungen der Sozialpolitik***Olaf Groh-Samberg*

Ökonomische Ungleichheiten: Armut und Reichtum 833

*Edeltraud Roller*Sozialpolitik und Legitimität demokratischer
und autokratischer Regime 863*Stephan Lessenich*

Sozialpolitik als Problemlöser und Problemverursacher 883

Autorenverzeichnis 903



Einleitung

Herbert Obinger und Manfred G. Schmidt

Gemessen an den finanziellen Aufwendungen ist die Sozialpolitik heute in allen entwickelten Demokratien das mit Abstand größte Aufgaben- und Tätigkeitsfeld des Staates. In besonderem Maße gilt dies für Deutschland, wo die Sozialausgaben knapp 60 Prozent der gesamten Staatsausgaben ausmachen. Noch plastischer wird die Größenordnung des deutschen Sozialstaates bei der Betrachtung der absoluten Ausgaben, die laut Sozialbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales voraussichtlich 2019 die eindrucksvolle Summe von einer Billion Euro pro Jahr übersteigen werden (BMAS 2017, S. 260). Dieser enorme Stellenwert der Sozialpolitik ist das Ergebnis einer bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Entwicklung, in deren Verlauf der Staat immer stärker in die Organisation, Regulierung und Finanzierung sozialer Sicherung eingegriffen hat. Heute verstehen sich die meisten westlichen Demokratien als Sozial- oder Wohlfahrtsstaaten¹ und viele Länder, darunter auch Deutschland, haben Sozialstaatsgebote oder soziale Staatsziele in ihrer Verfassung verankert.

Den entscheidenden Anstoß für sozialpolitische Intervention lieferte die industrielle Revolution mit ihren tiefgreifenden Umwälzungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Anfangs stand der Schutz der neuen Klasse der Industriearbeiter vor den schlimmsten Formen kapitalistischer Ausbeutung im Vordergrund. Hinzu kam auf lokaler Ebene die Armenfürsorge, die allerdings scharf zwischen den unterstützungswürdigen erwerbsunfähigen Armen und den potenziell arbeitsfähigen Armen differenzierte, denen meist mit harten Repressions- und Disziplinierungsmaßnahmen begegnet wurde. Ausgehend vom Deutschen Kaiserreich verbreitete sich ab den 1880er Jahren ein neuer Ansatz, der die Einkommenssicherung bei Eintritt bestimmter Ri-

1 Die Begriffe Sozialstaat bzw. Wohlfahrtsstaat („welfare state“) tauchen im Wesentlichen erst in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf (Petersen und Petersen 2013) und setzen sich nach dem Zweiten Weltkrieg endgültig durch. Trotz länderspezifisch unterschiedlicher Konnotationen werden beide Begriffe in diesem Handbuch synonym verwendet. Vgl. dazu Kaufmann (2001).

siken (Unfall, Invalidität und Krankheit) und Lebenslagen (Alter) zu einer staatlichen Aufgabe machte und an einen Rechtsanspruch koppelte. blieb diese kompensatorische Sozialpolitik zunächst noch auf kleine Segmente der Bevölkerung begrenzt, so wurde sie im Verlauf des 20. Jahrhunderts nicht nur auf neue Risiken (Arbeitslosigkeit und zuletzt Pflegebedürftigkeit) und Phasen im Lebenszyklus (Unterstützung von Familien), sondern auch auf immer mehr Berufs- und Bevölkerungsgruppen ausgedehnt.

Diese gewaltige sozialpolitische Expansion verlief weder ohne Rückschläge noch alles andere als konfliktfrei. Von Anfang an war Sozialpolitik umkämpft. Schon vor und während ihrer Einführung im 19. Jahrhundert warnten ihre Kritiker vor falschen Anreizen, Überforderung der Staatsfinanzen und Nachteilen für die Wettbewerbsfähigkeit. Andere lehnten jegliche sozialpolitische Eingriffe des Staates kategorisch ab. Auf Skepsis bis Ablehnung stieß die staatliche Sozialpolitik anfangs auch bei der Arbeiterbewegung, die entweder genossenschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen favorisierte oder, wie ihr radikaler Flügel, eine Systemtransformation anstrebte. Die Befürworter staatlicher Sozialpolitik beriefen sich hingegen in ihrem Tun auf christliche Nächstenliebe oder die Werte der Aufklärung und der Französischen Revolution. Es waren aber keineswegs nur ethische und moralische Beweggründe, die der Sozialpolitik zum Durchbruch verhalfen. Sozialpolitik diente auch dem Zweck der Legitimations- und Herrschaftssicherung und nicht zuletzt auch den außenpolitischen Machtambitionen des Staates, etwa über die Stärkung der Wehrkraft durch verbesserten Arbeits- und Gesundheitsschutz oder eine pronatalistisch ausgerichtete Familienpolitik. Auch betriebliche Fürsorgemaßnahmen hatten nicht nur das Wohl der Beschäftigten im Blick, sondern ihr Zweck bestand auch darin, qualifizierte Beschäftigte an das Unternehmen zu binden.

Ebenso vielfältig wie die der Sozialpolitik zugrunde liegenden Motive waren die getroffenen Maßnahmen zur Lösung der im Zuge der industriellen Revolution virulent gewordenen „sozialen Frage“, wie ab den 1840er Jahren die industrialisierungsbedingten gesellschaftlichen Verwerfungen bezeichnet wurden. Erst mit der bismarckischen Sozialgesetzgebung setzte sich der Begriff „Sozialpolitik“ durch (Kaufmann 2003, S. 19, 53). Der in Deutschland eingeschlagene Weg einer zunächst auf die Industriearbeiterschaft zugeschnittenen beitragsfinanzierten Pflichtversicherung wurde aber nicht überall beschritten. Andere Länder bezogen relativ früh die gesamte Wohnbevölkerung in die soziale Sicherung ein, konzentrierten Sozialleistungen auf die Bedürftigen oder setzten in stärkerem Maße auf Freiwilligkeit und private Vorsorge (Alber 1982, S. 40–48). Diese frühe Festlegung zugunsten eines bestimmten Lösungsmodells legte den Grundstein für die nach dem Zweiten Weltkrieg in der westlichen Welt erfolgte Ausdifferenzierung unterschiedlicher Varianten von Sozialstaatlichkeit (Esping-Andersen 1990). Sie sind das Ergebnis eines komplexen Zusammenwirkens von politischen, sozio-ökonomischen und institutionellen Faktoren, die in Verbindung mit internationalen Einflüssen auch die Entwicklungsdynamik der Sozialpolitik beeinflusst haben.

Über Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Sozialpolitik und ihrer zugrundeliegenden Brems- und Antriebskräfte informiert in der ganzen Breite erst der historische und der internationale Vergleich. Der Vergleich berichtet aber auch über die Stärken und Schwächen der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme und ihre Fähigkeit zur Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, mit denen sich die hochentwickelten Sozialstaaten der Gegenwart konfrontiert sehen. Technologischer Fortschritt, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturwandel sowie Europäisierung und Globalisierung setzen die Sozialpolitik seit geraumer Zeit unter Reform- und Anpassungsdruck und praktisch alle Länder haben in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten ihre sozialen Sicherungssysteme zum Teil tiefgreifenden Reformen unterzogen. Der Handlungsbedarf ist aber nicht geringer geworden: Trotz Rekordausgaben für soziale Sicherung ist in den letzten Jahren in den meisten Ländern ein Anstieg von Armut und Einkommensungleichheit zu verzeichnen. Was zu tun ist, ob mehr oder weniger Sozialpolitik vonnöten ist, bleibt wie eh und je politisch umstritten.

Das vorliegende *Handbuch Sozialpolitik* informiert über den neuesten Stand der sozialwissenschaftlichen Sozialpolitikforschung – unter besonderer Berücksichtigung empirischer und normativer Fragen, der international vergleichenden Forschung und der empirischen Politischen Ökonomie des Sozialstaates. Die wichtigsten Themenfelder sind Geschichte, Theorien, Methoden, Herausforderungen, Akteure und Politikfelder der Sozialpolitik sowie Resultate des Sozialinterventionismus. Zugrunde gelegt wird ein Sozialpolitikbegriff mittleren bis weiten Zuschnitts: Er umschließt die sozialen Sicherungssysteme ebenso wie die sozialpolitische Regulierung der Arbeitswelt, Bildung und soziale Investitionen und die sozialpolitische Instrumentalisierung der Steuerpolitik.

Mit diesem Begriffsverständnis und mit der Art und Ausrichtung der Beiträge greift das *Handbuch Sozialpolitik* weit über den Horizont anderer besonders namhafter Sammelwerke zur Sozialpolitik hinaus. Im Unterschied zum *Sozialrechtshandbuch* (von Maydell et al. 2012) wird die Verfassungswirklichkeit der Sozialpolitik analysiert. Im Unterschied zu Masuch et al. (Hg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht* (2014), kommen die Theorie, die Methoden und der internationale Vergleich ausführlich zum Zuge. Und im Unterschied zu Castles et al. (Hg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (2010), wird die sozialpolitische Entwicklung in Deutschland genauer analysiert und die sozialpolitische Regulierung der Arbeitswelt ebenso bedacht wie sozialpolitische Akzente der Steuerpolitik.

Das *Handbuch Sozialpolitik* gliedert sich in sieben Teile und 41 Kapitel. Verfasst wurden sie von führenden Fachvertreterinnen und Fachvertretern² mit unterschiedlichem disziplinären Hintergrund – Politikwissenschaft, Soziologie, Geschichtswis-

2 Zum Zweck der besseren Lesbarkeit wird in diesem Handbuch auf eine geschlechtsspezifische Schreibweise verzichtet. Alle personenbezogenen Bezeichnungen beziehen sich selbstverständlich auf Frauen und Männer.

senschaft und Wirtschaftswissenschaften. Wie erwähnt, nehmen die Beiträge einen international vergleichenden Blickwinkel ein, wobei der Vergleich vorrangig auf die entwickelten westlichen Demokratien fokussiert. Nur dort, wo es um die Sozialpolitik in Autokratien geht, steht eine globale Perspektive im Vordergrund³.

Die ersten beiden Kapitel des ersten Teils handeln von der historischen Entwicklung des Sozialstaates von den Anfängen bis heute. Teil II widmet sich den Theorien der Sozialpolitik. In zwölf Kapiteln werden verschiedene nationalstaatliche und internationale Antriebs-, Brems- und Beharrungskräfte der Sozialpolitik beleuchtet und die Konflikte analysiert, in die sie verstrickt ist. Die Teile III und IV bestehen aus jeweils zwei Kapiteln. Teil III befasst sich mit unterschiedlichen Modellen sozialer Sicherung und den darauf aufbauenden Typologien des Wohlfahrtsstaates, während Teil IV einen Überblick über die Methoden der vergleichenden Sozialpolitikforschung gibt. Die sieben Kapitel im fünften Teil skizzieren die vielfältigen Herausforderungen, denen sich die heutigen Sozialstaaten gegenübersehen. Teil VI ist mit 13 Kapiteln der umfangreichste Abschnitt dieses Handbuchs. Neben den Sozialausgaben und der Generosität von Sozialstaaten stehen verschiedene Felder der Sozialpolitik im Blickpunkt. Untersucht werden hier nicht nur Programme der sozialen Sicherheit, die mit Geld- und Sachleistungen auf die Vermeidung von Armut und die Gewährung von Teilhabechancen über den gesamten Lebenszyklus abzielen, sondern auch die arbeitsmarktbezogene regulatorische Sozialpolitik. Zudem trägt ein Kapitel der zunehmenden sozialpolitischen Instrumentalisierung der Bildungspolitik Rechnung. Die drei Kapitel des siebten und letzten Teils beschäftigen sich mit den Wirkungen und Folgen von Sozialpolitik. Sie thematisieren Fragen der Armutsbekämpfung und der Legitimität des Wohlfahrtsstaates und bilanzieren die Stärken und Schwächen des Sozialstaates.

Literaturverzeichnis

- Alber, Jens. 1982. *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2017. *Sozialbericht 2017*. Bonn.
- Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger und Christopher Pierson (Hrsg.). 2010. *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- International Labour Organization (ILO). 2017. *World social protection report 2017–2019*. Genf: ILO.

3 Auf eine systematische Berücksichtigung der Sozialpolitik im globalen Süden musste aus Platzgründen verzichtet werden. Für eine aktuelle Bestandsaufnahme siehe ILO (2017).

- Kaufmann, Franz-Xaver. 2001. Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Bedeutung. In *Grundlagen der Sozialpolitik. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Bd. 1, Hrsg. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesarchiv, 3–102. Baden-Baden: Nomos.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 2003. *Sozialpolitisches Denken*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Masuch, Peter, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker und Stephan Leibfried (Hrsg.). 2014. *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht*, Band 1, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Maydell, Bernd Baron von, Franz Ruland und Ulrich Becker (Hrsg.). ⁵2012. *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Baden-Baden: Nomos.
- Petersen, Jørn Henrik und Klaus Petersen. 2013. Confusion and divergence: origins and meanings of the term „welfare state“ in Germany and Britain, 1840–1940. *Journal of European Social Policy* 23(1): 37–51.

Teil I:
Geschichte der Sozialpolitik



Die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaates: Von den Anfängen bis zum Ende des Goldenen Zeitalters

Herbert Obinger und Klaus Petersen

Zusammenfassung

Dieser Beitrag skizziert aus vergleichender Perspektive die Grundzüge der Entwicklung des westlichen Wohlfahrtsstaates von den Anfängen bis in die 1970er Jahre und beleuchtet anhand dreier Phasen die Bestimmungsfaktoren seiner Genese, Expansion und strukturellen Vielfalt.

1 Einleitung

Im 19. Jahrhundert ergriffen die westlichen Nationalstaaten erste Maßnahmen zur Lösung der sozialen Frage. Dazu zählten die Versorgung älterer Menschen, Veteranen und Waisen, die Linderung von Armut, Vorkehrungen gegen die übermäßige Abnutzung der Arbeitskraft und die soziale Sicherung gegen Einkommensausfall durch Krankheit, Arbeitsunfall und Tod des Familienernährers. All diese Problemlagen waren nicht neu, aber angetrieben durch die fortschreitende Industrialisierung und die beginnende Massendemokratisierung sowie die unzureichenden und umstrittenen Armengesetze kam die soziale Frage zunehmend auf die politische Agenda. Angesichts der schieren Größenordnung der durch die Industrialisierung ausgelösten sozialen Verwerfungen kam für ihre Bewältigung nur der Nationalstaat in Frage. In den 1880er Jahren schufen die ersten Länder soziale Sicherungssysteme, die erstmals einen Rechtsanspruch auf soziale Sicherung einräumten. Dieser Schritt bedeutete einen Bruch mit der alten liberalen Ordnung (Alber 1982) und markierte den Beginn des modernen Wohlfahrtsstaates, er implizierte aber keine lineare Entwicklung staatlicher Sozialpolitik von den 1880er Jahren bis heute. Der Weg von den Anfängen sozialpolitischer Intervention bis zu den heutigen hochentwickelten Wohlfahrtsstaaten war lang und turbulent. Ein kurzer Überblick wie dieser kann daher lediglich

ein sehr vereinfachtes Bild dieser Entwicklung zeichnen und riskiert, dass hiermit der Eindruck einer stetigen und stabilen Entwicklung vermittelt wird. Wir möchten daher bewusst zwei Aspekte in den Vordergrund rücken. Zum einen den Umstand, dass trotz ähnlicher sozialer Probleme und Herausforderungen die einzelnen Länder unterschiedliche Wege bei ihrer Bewältigung eingeschlagen haben. Zum anderen war die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates ein historisch offener Prozess in dem Sinne, dass sie auch anders verlaufen hätte können und seine Architekten weder das endgültige Ergebnis kannten noch es vorhersehen konnten.

Im Folgenden skizzieren wir die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in 18 westlichen Industrienationen in ihren Grundzügen. Die Fokussierung auf die westlichen Industriestaaten spiegelt einen allgemeinen Trend der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wider, die sich vorrangig mit den reichsten Nationen der Welt wie den langjährigen Mitgliedstaaten der OECD beschäftigt hat. Natürlich existiert Sozialpolitik auch außerhalb dieser Staatengruppe, aber diese Wohlfahrtsstaaten entstanden meist deutlich später und ihre Entwicklungspfade sind entweder oft einzigartig (wie das *hukou*-System in China) oder sie wurden im Globalen Süden maßgeblich durch internationale Einflüsse wie z. B. dem Kolonialerbe geprägt.

Unser Fokus liegt auf der nationalen Ebene. Die Geschichte des Wohlfahrtsstaates ist eng mit dem modernen Nationalstaat verbunden (Flora 1986) und in der Forschung stellt der Vergleich nationaler Wohlfahrtsregime eine Art „Goldstandard“ dar. Allerdings blendet der Blick auf die nationale Sozialgesetzgebung die sozialpolitischen Unterschiede innerhalb einzelner Länder aus. Dies gilt insbesondere für föderale Staaten wie die Schweiz, Australien, Kanada, Deutschland oder die USA (Steinmetz 1993; Obinger et al. 2005; Baldwin 2009; Walter 2018), aber auch in den unitarischen Staaten Nordeuropas bestehen vor allem bei den sozialen Dienstleistungen große Unterschiede je nach Gemeinde und Regionen. Aus Platzgründen können wir diesen Aspekt aber nicht im Detail diskutieren.

Was genau unter einem Wohlfahrtsstaat zu verstehen ist, ist Gegenstand langer Forschung und intensiver politischer Diskussionen. Der Begriff taucht erstmals Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland auf und ist ab den 1940er Jahren, allerdings oft mit negativer Konnotation, fester Bestandteil politischer Debatten im Westen (Kaufmann 2003; Petersen und Petersen 2013; Béland und Petersen 2014). Die Meinungen über das Wesen und die Aufgaben des Wohlfahrtsstaates und die Debatten darüber, ob er überhaupt wünschenswert sei, gingen damals wie heute auseinander.

In der Forschung erfuhr das Konzept des Wohlfahrtsstaates vor allem in Verbindung mit der so genannten Krise des Wohlfahrtsstaates in den 1970er Jahren eine Aufwertung, wobei Wohlfahrtsstaat meist als deskriptiver Überbegriff für alle Arten von relativ weit ausgebauten nationalen Sozialprogrammen benutzt wurde. Eine heute weithin anerkannte Definition eines idealen Wohlfahrtsstaates stammt vom britischen Sozialhistoriker Asa Briggs (1969):

„A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of market value of their work and property; second, by narrowing the extent insecurity by enabling individuals and families to meet certain „social contingencies“ (for example, sickness, old age, and unemployment) which lead otherwise to individual or family crisis; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.“

Wie die historisch ausgerichtete Forschung jedoch gezeigt hat, wich die Realität von diesem Ideal ab. Zudem wies die vergleichende Forschung nach, wie sehr sich die institutionellen Strukturen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements von Land zu Land unterscheiden (Esping-Andersen 1990).

Nach einer kurzen Darstellung der Chronologie und Periodisierung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung werden wir die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaates von 1880 bis Mitte der 1970er Jahre schrittweise beleuchten. Die einzelnen Phasen werden mit Blick auf ihre allgemeine Charakteristika, Entwicklungsmuster und Antriebskräfte porträtiert.

2 Chronologie und Phasen

Der Aufbau dieses Beitrags orientiert sich an der klassischen Phaseneinteilung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung (Flora und Alber 1981; Kuhnle und Sander 2010; kritisch: Nullmeier und Kaufmann 2010). Die erste Welle moderner Sozialgesetzgebung erstreckte sich von den 1880er Jahren bis zum Ersten Weltkrieg. Die zweite Phase ist deckungsgleich mit der Zwischenkriegszeit. In ihr wurde der Staat zum zentralen sozialpolitischen Akteur. Dies schuf die Basis für das sogenannte Goldene Zeitalter, nämlich die massive Expansion des Sozialstaates im Zeitraum zwischen 1945 und Mitte der 1970er Jahre. Diese Phaseneinteilung orientiert sich stark an ‚critical junctures‘ wie Kriegen und Wirtschaftskrisen als historische Markierungs- und Wendepunkte, sie ist aber insofern auch etwas paradox, als die beiden Weltkriege selbst bislang kaum als Erklärungsfaktoren für den Wandel des Wohlfahrtsstaates systematisch untersucht wurden (vgl. Obinger et al. 2018). Allerdings besteht kein Zweifel, dass die Weltkriege die administrativen und fiskalischen Kapazitäten des Staates gestärkt und enorme soziale Bedarfe erzeugt haben. Ungeachtet dieser Periodisierungsversuche darf jedoch nicht übersehen werden, dass die lange Geschichte des Wohlfahrtsstaates auch von Kontinuität und Pfadabhängigkeit geprägt ist. Gerade die frühe Wahl einer bestimmten Sozialpolitik hat ihren weiteren Verlauf entscheidend beeinflusst. Länder wie Deutschland, Dänemark oder Österreich schufen bereits vor 1900 ihre ersten sozialen Sicherungssysteme, die sich trotz politischer Umbrüche in ihren Grundstrukturen seitdem als bemerkenswert stabil erwiesen haben.

Die Forschung hat oft zwischen Pionieren und Nachzüglern unterschieden. Länder wie Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Norwegen oder Schweden haben vergleichsweise früh nationale Sozialgesetze zum Schutz bei Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit verabschiedet. Andere Staaten wie die USA, Kanada oder die Schweiz folgten hier erst mit Verspätung. Dieses Muster ist jedoch nicht eindeutig. In einer Vorreiteration wie Schweden wurde eine nationale Arbeitslosenversicherung erst 1934 geschaffen, während ein traditioneller Nachzügler wie die Vereinigten Staaten zu den Pioniernationen im Bereich der Kinderwohlfahrt gehört. Gleiches gilt für den Arbeitsschutz, wo neben Großbritannien die Schweiz mit dem Fabrikgesetz von 1877 (und schon früher der Kanton Glarus) zu den Vorreitern zählten. Diese Unterschiede sind für die vergleichende Forschung von besonderer Relevanz. Je nach Programm zeigt sich ein spezifisches Muster und es kann auch nicht unterstellt werden, dass sozialpolitische Nachzügler einfach in die Fußstapfen der Pioniernationen getreten sind und dort entwickelte Lösungen übernommen haben. Bereits früh wurden länderübergreifend verschiedene Lösungsansätze für die soziale Frage diskutiert und auch verschiedene Pfade eingeschlagen (Rodgers 1998). In einigen Fällen kann sogar von negativer Diffusion gesprochen werden, da die Entscheidungsträger sich bewusst von der Sozialpolitik anderer Länder abgrenzten. Die Wahl einer bestimmten Sozialpolitik spiegelt nicht nur institutionelle und strukturelle Bedingungen, sondern auch Ideologie und nationale Identität wider. Schließlich ist bedeutsam, dass sich Wohlfahrtsstaaten nicht gleichförmig entwickeln. Eine frühe und umfangreiche Gesetzgebungsaktivität in einem Bereich muss nicht bedeuten, dass auch in anderen Feldern der Sozialpolitik entsprechende Maßnahmen getroffen wurden.

3 Soziale Sicherung vor dem Wohlfahrtsstaat

Die Begriffe soziale Frage und Sozialpolitik tauchen erstmals Mitte des 19. Jahrhunderts als Reaktion auf die Industrialisierung und den damit einhergehenden Pauperismus auf (Kaufmann 2003). Allerdings waren weder die mit Sozialpolitik zu bearbeitenden Probleme noch die diskutierten Lösungsansätze in den vorherigen Jahrhunderten gänzlich unbekannt. Zwar wurde die Bewältigung sozialer Problemlagen meist dem Individuum oder dem (erweiterten) Familienverband überantwortet, dennoch können im Rückblick verschiedene Sozialschutzarrangements als Vorläufer des modernen Wohlfahrtsstaates unterschieden werden. An erster Stelle ist die mehrere Jahrhunderte alte Tradition nationaler und lokaler Armengesetze zu nennen, die rudimentäre Hilfe mit einer strikten Kontrolle der Armen verknüpften (Rheinheimer 2000) und zwischen würdigen (d. h. unverschuldet in Not geratenen) und unwürdigen (d. h. potenziell arbeitsfähigen) Armen unterschieden. Auch staatliche Maßnahmen zur Elementarbildung und Volksgesundheit gingen dem Wohlfahrtsstaat voraus (Porter 2000). Überdies unterstützen kirchliche Wohlfahrtseinrichtungen, freiwillige Hilfsorganisationen, Selbsthilfeeinrichtungen wie die *friendly societies* und wechsel-

seitige Unterstützungsvereine sowie private Philanthropie bedürftige Personen (Cunningham 1998, 2016; Hall 2006). Insgesamt handelte es sich aber um sehr begrenzte und rudimentäre Sozialschutzarrangements, die bedürfnisgeprüft und bedarfsorientiert waren und oft mit dem Verlust bürgerlicher Rechte einhergingen. Ein Symbol dieser repressiven Politik waren die lokalen Armen- und Arbeitshäuser. Diese Form der sogenannten institutionellen Armenhilfe reicht bis in das 17. und 18. Jahrhundert zurück und verbreitete sich in ganz Europa.¹

Dieses rudimentäre System aus Armengesetzen, Armenhäusern und nicht-staatlichen Sozialschutzeinrichtungen war nicht in der Lage, die gewaltigen sozialen Probleme zu bewältigen, die durch Industrialisierung, Urbanisierung und Demokratisierung entstanden waren. In vielen Ländern spielte jedoch dieses System bis weit in das 20. Jahrhundert hinein eine bedeutende Rolle – manchmal als Alternative zu staatlicher sozialer Sicherung, manchmal in enger Verschränkung mit staatlichen Behörden und Institutionen (Morgan und Orloff 2017).

4 Die Konsolidierungsphase

Während auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes Länder wie Großbritannien, Frankreich, und Preußen bereits ab den 1830er Jahren Maßnahmen zur Regelung der Arbeitszeit von Kindern, Jugendlichen und Frauen erlassen hatten (Bauer 1923), erfolgte der Durchbruch auf dem Gebiet der Sozialversicherung erst ab den 1880er Jahren. Den Beginn machte das deutsche Kaiserreich, wo zwischen 1883 und 1889 eine Kranken-, eine Unfall- und eine Rentenversicherung eingeführt wurden. Bis zum Vorabend des Ersten Weltkriegs haben alle westeuropäischen Länder sowie die Antipoden zumindest ein Sicherungsprogramm gegen Einkommensausfall durch Unfall, Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit eingeführt. Diese sozialpolitischen Gesetzgebungsaktivitäten sind nur vor dem Hintergrund der tiefgreifenden Umwälzungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik verstehbar, die im Verlauf des 19. Jahrhunderts alle Länder, wenngleich zeitversetzt, erfasst haben (Alber 1982, S. 29–40). Zuallererst zu nennen ist der mit der fortschreitenden Industrialisierung verbundene sozio-ökonomische Strukturwandel, der zum Niedergang der alten agrarisch-handwerklichen Arbeitswelt und somit auch zur Erosion der feudalen und genossenschaftlichen Sozialschutzeinrichtungen geführt hat. An ihre Stelle trat der moderne Kapitalismus, der Arbeit und ihre Entlohnung den Gesetzen von Angebot und Nachfrage unterwarf und von jeglicher sozialer Fürsorgepflicht entkoppelte. Das hohe Bevölkerungswachstum in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts befeuerte die Landflucht, zerriss dadurch zahllose Familien und führte in den Städten zu Missständen im Hygiene- und Wohnungswesen. Das durch den Bevölkerungszuwachs bedingte Überangebot

¹ Es gibt zahlreiche Studien einzelner Armen- und Arbeitshäuser sowie Untersuchungen zu einzelnen Regionen und Ländern, beispielsweise Driver 1993, Schlaber 2005 und Fowler 2014.

an Arbeitskräften drückte zudem die Löhne. Den Risiken maschineller Produktion und den verheerenden Hygiene- und Arbeitsbedingungen in den Fabriken waren selbst Kinder ausgesetzt, nicht selten auch Kinder unter zehn Jahren. Die alten Sozialschutzeinrichtungen existierten entweder nicht mehr oder waren von den neuen Problemen völlig überfordert. Als Problemlöser kam daher nur der sich im 19. Jahrhundert formierende Nationalstaat in Frage.

Zweitens fallen die Anfänge der Sozialgesetzgebung in eine Zeit politischer Umwälzungen. Die Aufklärung und die Revolutionen in Frankreich und Amerika hatten den Nährboden für die Vorstellung bereitet, dass Armut kein schicksalhaftes Phänomen ist, sondern wie alle sozialen Notlagen durch kollektive Maßnahmen gelindert werden könne. Das Individuum wurde nunmehr zum Träger von Grundrechten und irdisches Streben nach Glück zum Ideal erhoben. Die vom liberalen Verfassungsstaat eingeführten Grundrechte wie das Koalitions- und Vereinsrecht ermöglichten die politische Organisation des Industrieproletariats und führten zur Gründung von Selbsthilfvereinen, Gewerkschaften und Arbeiterparteien, während die beginnende Massendemokratisierung die Politisierung der sozialen Frage beschleunigte. Die Unterdrückung der Forderungen nach sozialer und politischer Teilhabe trug unter dem Einfluss des Marxismus zu einer Radikalisierung der Arbeiterbewegung bei. Die drohende Gefahr eines revolutionären Umsturzes setzte die herrschenden Eliten unter Legitimations- und Handlungsdruck und machte sie empfänglich für sozialreformistische Ideen, wie sie von Arbeiterführern, Philanthropen, Unternehmern, Experten und kirchlichen Würdenträgern vertreten wurden.

Drittens brachte in Kontinental- und Südeuropa der Konflikt zwischen Staat und katholischer Kirche bedeutende Veränderungen im Parteien- und Verbändesystem zustande. Die angestrebte Trennung von Kirche und Staat und die Versuche, die katholische Kirche aus angestammten Bereichen wie Bildung, Eherecht und Armenfürsorge zurückzudrängen, provozierte heftigen Widerstand des katholischen Lagers und mündete in der Gründung christlicher Parteien und Gewerkschaften, deren (sozial-)politische Programmatik sich an der katholischen Soziallehre orientierte und einen Mittelweg zwischen Liberalismus und Sozialismus propagierte. Bahnbrechend für dieses Denken war die Enzyklika „*Rerum Novarum*“ (1891) von Papst Leo XIII., der angesichts der Auswüchse des Kapitalismus staatliche Maßnahmen zur Linderung der sozialen Frage anmahnte. Sozialschutz für Schwache, aber Ablehnung des Klassenkampfes, Subsidiarität² und berufsständische Ordnungsvorstellungen wurden zu Leitmotiven christlicher Sozialreform.

Viertens haben im Verlauf des 19. Jahrhunderts viele Länder die allgemeine Wehrpflicht eingeführt. Angesichts der sozialen Missstände und des einsetzenden demografischen Übergangs rückten die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen, aber auch bevölkerungspolitische Fragen durch die Wehrpflicht in den Fokus militärstra-

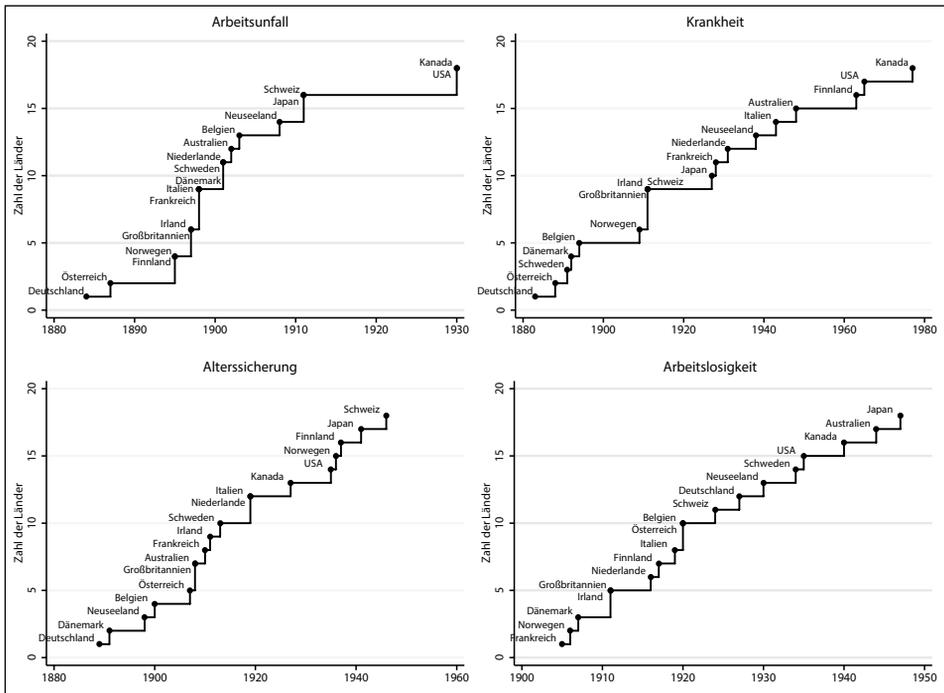
² Explizit formuliert wurde dieses Prinzip erst in der Enzyklika „*Quadragesimo Anno*“ (1931) von Papst Pius XI.

tegischer Planungen. In Ländern wie Preußen (1839) und knapp hundert Jahre später Japan (Kasza 2002) gaben Sorgen über die nationale Wehrkraft den Anstoß zu Schutzgesetzen (Obinger und Petersen 2017).

Fünftens erfolgte mit dem Aufstieg von Nationalstaaten eine Modernisierung der Staats- und Steuerverwaltung. Die Einführung von Einkommensteuern, die Einrichtung statistischer Ämter und die Professionalisierung und Zentralisierung der Bürokratie schufen wichtige administrative und fiskalische Voraussetzungen für die Einführung moderner Sozialschutzprogramme. Finanzierbar wurde all dies durch die infolge des Wirtschaftswachstums zunehmenden Einnahmen des Staates.

Das Zusammenwirken all dieser Faktoren erklärt die erste Welle an Sozialgesetzen und damit die Konsolidierung des modernen Wohlfahrtsstaates. Vor allem die seit den 1880er Jahren geschaffenen Transferprogramme markierten einen entscheidenden Wendepunkt, da erstmals bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (z. B. Erreichung einer Altersgrenze oder Eintritt eines bestimmten Risikos) ein Rechtsanspruch auf soziale Unterstützung geschaffen wurde. Abbildung 1 zeigt für 18 Länder den Einführungszeitpunkt von Sozialprogrammen zum Schutz gegen Unfall, Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit.

Abbildung 1 Einführungszeitpunkt von vier Sozialschutzprogrammen



Datenbasis: Schmidt (2005, S. 182).

Der Vergleich nach Ländern und Programmen macht mehrerlei deutlich. Zunächst zeigt sich eine typische Einführungssequenz, die nicht nur für Westeuropa (Alber 1982), sondern auch in globaler Perspektive zu beobachten ist (Schmitt et al. 2015). Fast überall wurde die Unfallversicherung als erstes Programm eingeführt. Mit Ausnahme der USA und Kanadas haben alle Länder bis 1914 dieses Programm geschaffen. Danach folgte meist der Schutz gegen Krankheit und die Alterssicherung und erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde die Arbeitslosenversicherung eingeführt, die sich aber in den meisten Staaten erst nach dem Ersten Weltkrieg durchsetzte. Jens Alber (1982, S. 49–51) hat eine überzeugende Erklärung für dieses Muster vorgelegt. Demnach stellte die Einführung der Unfallversicherung den geringsten Bruch mit der alten liberalen Ordnung dar, da in vielen Ländern bereits Haftpflichtgesetze in Kraft waren. Da aber Entschädigungsansprüche vor Gericht erstritten werden mussten, blieben diese Haftpflichtregelungen jedoch ineffektiv. Von dieser Regelung war es aber nur noch ein kleiner Schritt zu einer Versicherungslösung³. Hingegen war die Arbeitslosenversicherung politisch heftig umstritten. Sie stellte den größten Bruch mit liberalen Prinzipien dar, da sie gesunde und erwerbsfähige Menschen schützte. Zudem galt sie angesichts konjunktureller Unabwägbarkeiten versicherungstechnisch als schwierig zu kalkulieren. Überdies befürchteten ihre Gegner negative Arbeitsanreize.

Aus Abbildung 1 geht ferner hervor, dass sich die Programmeinführung über sehr lange Zeiträume erstreckte, da zwischen ca. 40 und 90 Jahre verstrichen, bis alle Länder entsprechende Erstgesetze verabschiedet haben. Vergleichsweise früh und in rascher Abfolge wurden Sozialschutzprogramme in Deutschland, Dänemark, Österreich, Norwegen und Großbritannien eingeführt, während Länder wie die Vereinigten Staaten, Kanada, Japan und die Schweiz meist mit erheblicher Verspätung folgten.

Von zentraler Bedeutung ist jedoch, dass sich die nationalen Programme hinsichtlich ihrer Finanzierung, des erfassten Personenkreises, der Leistungen und Organisation erheblich voneinander unterschieden. Alber (1982) unterscheidet für Westeuropa drei Typen der frühen Sozialversicherung, die die Basis für die spätere Ausdifferenzierung in drei Welten des Wohlfahrtsstaates bildeten. Den ersten, liberalen Typ bildeten freiwillige und staatlich subventionierte Versicherungen. Beispiele sind die Krankenversicherung in der Schweiz und Dänemark oder die Arbeitslosenversicherung nach Genter Vorbild, wie sie zuerst in Frankreich, Dänemark und Norwegen und nach dem Ersten Weltkrieg in Schweden, Finnland und der Schweiz entstanden. Der zweite Programmtyp waren Pflichtversicherungen, die die Arbeiter in Industrie und Gewerbe erfassten, mit Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert wurden und selbstverwaltet wurden. Dieses Modell fand zuerst in Deutschland, Österreich und Luxemburg Verbreitung. Schließlich gab es universelle

3 Ludwig Forrer, liberaler Bundesrat und Architekt der schweizerischen Unfallversicherung, hat das Motiv für die Einführung einer Versicherungslösung prägnant auf den Punkt gebracht: „Haftpflicht bedeutet den Streit, Versicherung den Frieden“.

Programme für die gesamte Wohnbevölkerung. Die steuerfinanzierten Leistungen waren jedoch niedrig bemessen und zielten primär auf Armutsvermeidung. Vor dem Ersten Weltkrieg blieb dieses Modell auf Dänemark und insbesondere auf Schweden (Rentensystem 1891 bzw. 1913) beschränkt, fand aber in der Zwischenkriegszeit in den anderen nordischen Staaten sowie nach dem Zweiten Weltkrieg als Volksversicherung in Großbritannien und der Schweiz (Alterssicherung) Verbreitung. Außerhalb von Europa entstand in den Antipoden früh ein viertes Modell sozialer Sicherung. Hier waren es richterliche Schiedssprüche zur Schlichtung industrieller Konflikte⁴, die über die Festsetzung von Mindestlöhnen und Arbeitsbedingungen noch vor dem Ersten Weltkrieg eine zentrale Säule des späteren „Wohlfahrtsstaates der Lohnarbeiter“ (Castles 1985) schufen.

Die oben erwähnten Umwälzungen in Wirtschaft und Gesellschaft erklären zwar, warum der Staat sozialpolitisch tätig wurde, die großen nationalen Unterschiede in der Gesetzgebungschronologie sowie in der strukturellen Ausgestaltung können damit jedoch nicht erklärt werden. Zumindest in Europa waren es nicht die Staaten mit hohem Industrialisierungs- und Urbanisierungsgrad, die zu den Vorreiternationen gehören, sondern es waren Länder wie Deutschland und Österreich, die in erster Linie aus politischen Motiven voranpreschten. Handlungsleitend waren die Legimitationsnöte der autokratischen Eliten, die mit einer „Sozialpolitik von oben“ ihre Herrschaft sichern und die aufstrebende Arbeiterbewegung mit einer Mischung aus Sozialreform und Repression einhegen und in den Nationalstaat integrieren wollten (Alber 1982). Zudem spielte die finanzielle Entlastung der Kommunen von ihren Fürsorgepflichten eine wichtige Rolle. Ähnliche Motive waren auch in den stärker agrarisch geprägten Gesellschaften Dänemarks und Schweden bedeutsam, wenngleich Zeitpunkt und Inhalt der Sozialgesetzgebung dort die starke Stellung der Agrarparteien widerspiegeln (Baldwin 1990).

Abgesehen von den Antipoden folgten viele reiche Demokratien den Pionierstaaten der Sozialpolitik mit Verspätung. In Nordamerika und der Schweiz verzögerten eine schwache Arbeiterbewegung und/oder institutionelle Vetopunkte, wie der Föderalismus oder Referenden, eine rasche nationale Gesetzgebung, wodurch private und betriebliche Formen des Sozialschutzes an Bedeutung gewannen. Politisch-institutionelle Faktoren wirkten auch als Filter von Diffusionsprozessen. Zwar gab es im 19. Jahrhundert einen regen länder- und sogar Kontinente übergreifenden Informationsaustausch zwischen Experten und Regierungen (Bauer 1903; Rodgers 1998), dennoch blieb die Diffusion von bestimmten Modellen wie der Bismarckschen Sozialversicherung begrenzt. Während Österreich ganze Paragraphen aus den deutschen Sozialgesetzen fast wortgleich übernahm und sich auch Italien und Norwegen (Kuhnle 1996) am deutschen System orientierten, scheiterte eine Einführung in der

4 Bahnbrechend war in Australien das sogenannte Harvester Judgement aus dem Jahr 1907, welches Mindestlöhne festlegte, die ein bescheidenes Auskommen für die Familie eines männlichen Arbeiters ermöglichen sollten.

Schweiz am Referendum, während Dänemark sich bewusst von einer klassenbezogenen Pflichtversicherung abgrenzte. So meinte ein liberaler dänischer Abgeordneter in der Parlamentsdebatte zur Alterssicherung mit Blick auf das deutsche System, dass sich „nur kranke deutsche Bürokratengehirne“ eine solche Pflichtversicherung ausdenken konnten⁵.

5 Zwischenkriegszeit (1914–1945)

Obwohl die Grundstrukturen nationaler Sicherungssysteme bereits im späten 19. Jahrhundert angelegt wurden, blieb die Rolle des Staates in der Sozialpolitik weiter umkämpft. Es herrschte eine weit verbreitete ideologische Skepsis gegenüber einem starken Staat und umstritten blieb, ob Sozialpolitik überhaupt eine Aufgabe des Staates sei. Die Wende brachte der Erste Weltkrieg, der in vielen Ländern zu einem Aufstieg des Regulierungs- und Steuerstaates führte (Porter 1994; Obinger et al. 2018). Der Große Krieg hat die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung auf vielfältige Weise beeinflusst. Auf der Nachfrageseite schuf das Massenblutvergießen neue soziale Bedarfe und Risiken, die sozialpolitisch kompensiert werden mussten. Angebotsseitig hat der Krieg die Handlungsfähigkeit des Staates massiv gestärkt. Er machte umfangreiche staatliche Regulierung und Planung notwendig, beförderte die Einführung und Erhöhung von Steuern sowie den Auf- und Ausbau bürokratischer Kapazitäten und wälzte schließlich vielerorts die politische Landschaft um. Ein Beispiel ist der Arbeitsmarkt, wo es aufgrund der massiven staatlichen Regulierung in der Kriegszeit zu einer Verschiebung im Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit zu Gunsten der Arbeiter kam (Emmenegger 2014, S. 93–106).

Auch wenn die Demokratisierungswelle⁶ nach dem Ersten Weltkrieg in Europa bald einen autoritären Rückschlag erlebte, war die Sozialpolitik sowohl in Autokratien als auch in Demokratien ein wichtiges Instrument zur Stärkung politischer Legitimation und des sozialen Zusammenhalts. Überall forcierte der Krieg die Rolle des Staates als letztverantwortliche Instanz und stärkte jene politischen Kräfte, die staatliche Eingriffe in Gesellschaft und Wirtschaft befürworteten. Dies war eine wichtige Triebfeder in der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates.

Gestärkt wurde die Rolle des Staates in der unmittelbaren Nachkriegszeit zudem durch Revolutionsängste und die kriegsinduzierten finanziellen Turbulenzen. Gleiches galt für die Große Depression in den frühen 1930er Jahren und den Zweiten Weltkrieg.

Fünf Aspekte kennzeichnen die sozialpolitische Entwicklung der Zwischenkriegszeit.

5 Niels Neergaard, Om Alderdoms- og Invalideforsørgelse, *Tilskuere* 1890, S. 840.

6 Angesichts der Demokratisierung des Wahlrechts spricht Alber (1982) in Bezug auf die Zwischenkriegszeit von einer Sozialpolitik „von unten“.

Erstens kam es zu einer Verschiebung im public-private mix zugunsten öffentlicher Regulierung, Finanzierung und Bereitstellung von Sozialpolitik. Der damit verbundene Anstieg der Sozialausgaben schrieb nicht nur den Trend der Vorperiode fort, sondern spiegelte auch die Einführung neuer bzw. die Reifung älterer Sozialschutzprogramme wider. Allerdings variierten Zeitpunkt und Umfang des Ausgabenwachstums zwischen den Industrienationen beträchtlich (Lindert 1994; Tanzi und Schuknecht 2000). Länder wie Australien, Neuseeland, die Niederlande, Großbritannien, Deutschland und die skandinavischen Länder zählten zu den Vorreitern, während in den USA das Ausgabenwachstum erst nach der Großen Depression einsetzte. Allerdings reflektieren die staatlichen Ausgaben und ihre Finanzierung nur einen Aspekt von Sozialpolitik. Von großer Bedeutung ist auch die Regulierungsdimension. Zudem sah die Sozialpolitikgesetzgebung in vielen Fällen die Bereitstellung und zum Teil auch die Finanzierung von Sozialleistungen durch nicht-staatliche Akteure vor. Dies galt etwa besonders für Frankreich und Deutschland, trifft aber zu einem bestimmten Grad auch auf die meisten anderen Länder zu. Staatliche Regulierung erfolgte auf vielfältige Weise und erstreckte sich von obligatorischen Altersrenten und die Arbeiterunfallversicherung bis hin zu privaten und kirchlichen sozialen Dienstleistungsangeboten, unabhängigen Krankenkassen, philanthropischen Kinderwohlfahrtseinrichtungen und freiwilligen Arbeitslosenversicherungen, die von den Gewerkschaften verwaltet und zum Teil mit staatlichen Mitteln subventioniert wurden. Dieses sogenannte Genter-Modell illustriert klar die Problematik, wenn nur die staatlichen Ausgaben in den Blick genommen werden. Das Genter-Modell wurde in Frankreich, Norwegen und Dänemark vor dem Ersten Weltkrieg eingeführt und fand in der Zwischenkriegszeit in den Niederlanden (1916), in Finnland (1917), Belgien (1920), der Schweiz (1924) und in Schweden (1934) Verbreitung. Länder wie Italien (1919), Österreich (1920) und Deutschland (1927) folgten hingegen dem Weg Großbritanniens, wo bereits 1911 eine öffentliche Arbeitslosenversicherung eingeführt und dann 1920 erheblich ausgebaut wurde⁷.

Insgesamt wurde das Konzept der Versicherung zunehmend verwässert und bedeutete nicht länger eine marktförmige Lösung sozialer Probleme. Ein illustratives Beispiel ist die steuer- und umlagefinanzierte dänische Alterssicherung, die 1933 in eine „Volksversicherung“ umbenannt wurde (Petersen 2011).

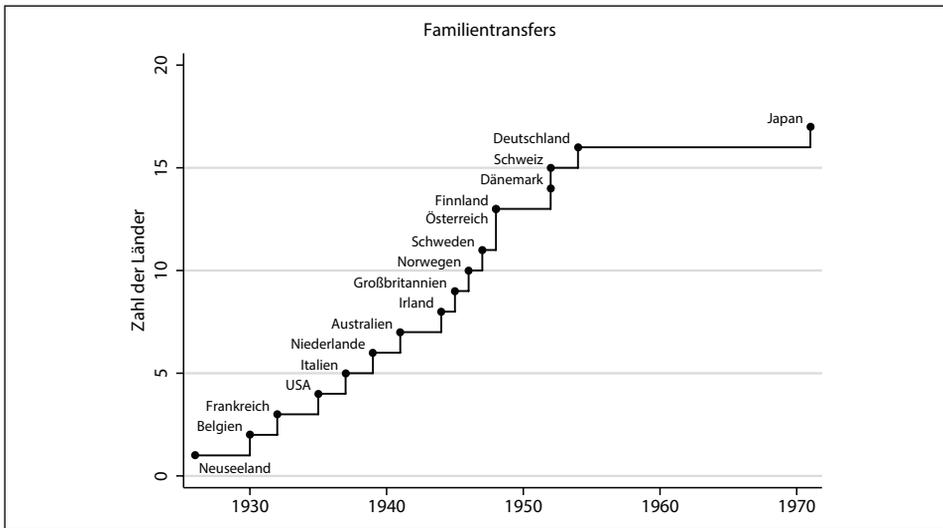
Zweitens kam es in der Zwischenkriegszeit zu einer Ausweitung sozialer Rechte. Mit der Demokratisierungswelle nach dem Ersten Weltkrieg ging die Vorstellung einher, der Staat solle seinen Bürgern soziale Rechte einräumen. Soziale Rechte waren z. B. ein hervorstechendes Element der Weimarer Verfassung aus dem Jahr 1919, die die Verantwortung des Staates gegenüber bestimmten Gruppen und in bestimm-

7 Die Einführung von Arbeitslosenunterstützungsprogrammen hängt maßgeblich mit dem Ersten Weltkrieg zusammen. Sie war eine Reaktion auf die sozialen Notlagen, die durch die kriegsinduzierte Wirtschafts- und Versorgungskrise, die militärische Demobilisierung und die Entlassungen in der Rüstungsindustrie geschaffen wurden.

ten Politikfeldern festlegte (Stolleis 2001, S. 275–308; Ritter 2010, S. 103–130). Soziale Rechte – verstanden als Anspruchsrechte gegenüber dem Staat – führten aber nicht zwangsläufig zu einem klaren Bruch mit den bestehenden Wohlfahrtsprogrammen und -einrichtungen. In den meisten Ländern dominierte eher Kontinuität, indem soziale Rechte im Rahmen der bestehenden institutionellen Strukturen ausgeweitet wurden. Allerdings bedeutete dies eine Abkehr von den althergebrachten fragmentierten und bedarfsgeprüften Formen sozialer Sicherung und stilisierte die Einbeziehung aller Staatsbürger in die bestehenden sozialen Sicherungssysteme zum Ideal. Vor allem sozialdemokratische Parteien sahen in der Gewährung sozialer Rechte einen Weg zur Verbesserung des Lebensstandards der Arbeiter und zur Integration der Arbeiterklasse in die Gesellschaft. Zwar waren die meisten nationalen Reformen das Ergebnis eines klassenübergreifenden Kompromisses mit anderen Parteien (Baldwin 1990; van Kersbergen 1995; Manow i. d. B.), dennoch besteht in Europa eine enge Verbindung zwischen Sozialdemokratie und der Ausweitung sozialer Rechte. Das gilt insbesondere für das nordeuropäische Sozialstaatsmodell (Korpi 1989; Esping-Andersen 1985), dessen Basis in der Zwischenkriegszeit gelegt wurde und wo es im Zuge der Weltwirtschaftskrise zu klassenübergreifenden Schulterschlüssen mit Agrarparteien gekommen ist.

Auch in den USA ebnete die Große Depression und die damit verbundene Massenarbeitslosigkeit den Weg für mehr staatliche Planung und Ausbau der Sozialpolitik im Zuge von Roosevelts New Deal (Katz 1996, ch. 8). In anderen Ländern wie Deutschland und Österreich führte die Wirtschaftskrise hingegen zu drastischen Sparmaßnahmen, die von sozialen Einschnitten begleitet wurden und schließlich in eine Phase autoritärer Sozialpolitik mündeten (Schmidt 2005, S. 52–54; Tälös 2014).

In der Zwischenkriegszeit traten daher auch Unterschiede zwischen mehr universellen Sozialstaaten – typischerweise in Nordeuropa – und stärker dualistischen Sozialstaaten zutage. Das augenscheinlichste Beispiel eines Dualismus war die autoritäre Sozialpolitik in Nazi-Deutschland und im faschistischen Italien, wo die soziale Sicherung (und große soziale Ausbaupläne) starke völkische Züge und generell ein extrem hohes Maß an Politisierung besaß und bestimmte Gruppen auf Kosten anderer privilegiert wurden (Aly 2005). Auf lange Sicht bedeutender war aber die Entwicklung dualistischer Sozialstaaten in der angelsächsischen Welt (Esping-Andersen 1990). Allen voran in den USA entwickelte sich ein hoch fragmentierter Sozialstaat mit Differenzierungen zwischen Arbeitsmarktinsidern mit gutem Versicherungsschutz und Personen außerhalb des Arbeitsmarkts, die auf eine begrenzte Zahl staatlich finanzierter, aber streng zielgerichteter Leistungen angewiesen sind, sowie entlang von Rasse (Katznelson 2013; Quadagno 1994). Hinzu kommt ein im Vergleich zur zivilen Sozialpolitik gut ausgebauter „military welfare state“ mit besonderen sozialpolitischen Privilegien für Militärangehörige und ihre Familien (Mittelstadt 2015). All das führte in den USA zu einem hoch fragmentierten System sozialer Sicherheit (Béland et al. 2015).

Abbildung 2 Einführung von Geldleistungen für Familien

Datenbasis: Schmidt (2005, S. 182).

Drittens entstand in der Zwischenkriegszeit mit der Familienpolitik bzw. der Bevölkerungspolitik – so die gängige zeitgenössische Bezeichnung – ein neues Feld sozialpolitischer Intervention (Abbildung 2). Der Schutz von Müttern und Kindern war zwar kein neues Phänomen, da die Arbeiterschutzgesetzgebung und Kinderwohlfahrtsprogramme schon früh auf diese Zielgruppen fokussierten. Neu waren aber nun Geldleistungen für Familien sowie der Ausbau der bestehenden Kinderschutzprogramme. Familienbeihilfen wurden erstmals in Neuseeland und Frankreich eingeführt und selbst in Ländern, die solche Leistungen erst nach 1945 eingeführt haben, wurden neue, pronatalistisch motivierte Programme in den Bereichen Gesundheit und Ernährung von Kindern und Müttern, Wohnungswesen und Kinderbetreuung geschaffen (Wennemo 1992; Pedersen 1993).

Allerdings bildeten auch eugenische Maßnahmen – von Ehegesetzen bis hin zu Sterilisierungsprogrammen – Teil der Familienpolitik (Bashford und Levine 2010). Bedenken im Hinblick auf das Wachstum und die Qualität der Bevölkerung waren aus sehr verschiedenen ideologischen Motiven weit verbreitet und wurden sowohl von den kleinen demokratischen Staaten Nordeuropas als auch den autoritären Regimen geteilt. Während die Eugenik durch die Erfahrungen der Naziherrschaft völlig in Verruf geraten war, wurden viele bevölkerungspolitische Initiativen der Zwischenkriegszeit in die allgemeine Familienpolitik des Golden Zeitalters des Wohlfahrtsstaates integriert.

Viertens kam es nach dem Ersten Weltkrieg zu einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit in der Sozialpolitik. Nach dem Friedensvertrag von Versailles und

der Gründung des Völkerbunds im Jahr 1919 wurde insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zu einer wichtigen Drehscheibe bei der internationalen Koordinierung und transnationalen Diffusion von Ideen und Expertise auf dem Gebiet der Sozialpolitik und Arbeitsmarktregulierung (Kott und Droux 2013). Die ILO hat zahlreiche Konventionen zu sozialen Mindeststandards in der sozialen Sicherheit und im Arbeitsschutz initiiert. Obwohl nicht alle Konventionen von den nationalen Parlamenten ratifiziert wurden, bildeten die ILO-Sozialstandards einen wichtigen Referenzpunkt sozialpolitischer Debatten. Außerdem bot die ILO eine einflussreiche Diskussionsplattform. Die tripartistische Zusammensetzung der ILO lieferte auf der nationalen Ebene Impulse für den Dialog zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und der öffentlichen Verwaltung. Auf transnationaler Ebene waren die ILO-Konferenzen in der Zwischenkriegszeit der wohl wichtigste Ort für sozialpolitische Zusammenarbeit und transnationalen Austausch. Es ist kein Zufall, dass das Naziregime in den 1930er Jahren erfolglos versuchte, ein faschistisches Gegenmodell zur ILO zu etablieren (Patel 2015).

Fünftens übernahmen nun andere Länder die sozialpolitische Schrittmacherrolle, während in der Konsolidierungsphase noch Länder wie Deutschland oder die Habsburgermonarchie Epizentren der Sozialreform waren. Neuseeland wurde nach einem massiven Ausbau des Sozialstaates (Social Security Act 1938) von der ILO zum Vorzeigemodell erklärt (ILO 1941). Auch in Großbritannien wurden freiwillige Formen des Sozialschutzes und das Poor Law Regimes durch stärker staatszentrierte Ansätze bei der Absicherung unterschiedlicher sozialer Bedürfnisse ersetzt (Harris 2004), mit der Folge, dass mehr Bürger automatisch in den Wohlfahrtsstaat integriert wurden. Es waren aber hauptsächlich die kleinen skandinavischen Staaten wie Dänemark und Schweden, die sozialpolitisch nun internationale Aufmerksamkeit auf sich zogen. In den Worten des Historikers Peter Baldwin (1990, S. 59): „Where Scandinavia had earlier attracted notice mainly from those interested in, say, pig farming or temperance movements, it suddenly found itself the center of international attention“. Das Interesse an diesem Modell spiegelte sich in zahlreichen internationalen Publikationen wider, die die progressiven Sozialreformen, den sozialen Zusammenhalt, aber auch die erfolgreiche Verteidigung der Demokratie in Nordeuropa feierten (Musial 1998). Aber warum nun gerade und plötzlich Skandinavien? Zwar zählten die skandinavischen Länder zu den Pioniernationen der Sozialpolitikgesetzgebung (siehe oben), aber erst seit der Zwischenkriegszeit kann man von einem eigenständigen nordischen Modell sprechen. Es entstand als Produkt spezifischer politischer Umstände und einer außergewöhnlich intensiven regionalen Zusammenarbeit. In den späten 1920er und frühen 1930er Jahren wurden die sozialdemokratischen Parteien erfolgreich in Volks- bzw. Massenparteien umgewandelt und sie stiegen zur vorherrschenden politischen Kraft auf (Esping-Andersen 1985). Ideologisch zeichneten sich diese reformsozialistischen Parteien durch Pragmatismus, einen starken Glauben an die liberale Demokratie sowie eine soziale Reformagenda aus. Ebenso bedeutsam war die nach dem Ersten Weltkrieg etablierte enge (sozial-)politische Kooperation zwischen den

nordischen Staaten. Ihre Träger waren Staatsbeamte, Experten, Arbeitsmarktvertreter und führende Politiker. Diese Kooperation wurde bald zu einer wichtigen Institution für innernordische Vergleiche und diese politische Praxis beeinflusste sowohl die nationale Politikformulierung als auch die Konstruktion einer gemeinsamen „nordischen Wohlfahrtsstaatsidentität“ (Petersen 2006). Die große Expansion des nordischen Modells erfolgte zwar erst in der Nachkriegszeit – noch in den späten 1950er Jahren lag die Staatsquote der nordischen Staaten im unteren Bereich der europäischen OECD-Staaten –, seine ideologische Basis wurde jedoch bereits in der Zwischenkriegszeit gelegt.

6 Das Goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates

1945 lagen große Teile Europas in Trümmern und wie nach dem Ersten Weltkrieg kam es zu großen politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen. Unter dem Eindruck von Krieg und Weltwirtschaftskrise wurden auf internationaler Ebene 1944 in Bretton Woods die Grundlage für eine neue Weltwirtschaftsordnung gelegt und mit der Gründung der Vereinten Nationen die internationale politische Zusammenarbeit intensiviert. 1948 wurde das Recht auf soziale Sicherheit in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert. Die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs gab auch den entscheidenden Impuls für die Europäische Integration. Die sozialpolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft blieben jedoch bis in die 1970er Jahre marginal und beschränkten sich im Wesentlichen auf die sozialrechtliche Flankierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Eichenhofer 2007, S. 73–79). Auf diese Phase akzessorischer Sozialpolitik, die Sozialpolitik als Anhängsel des Binnenmarkts begriff, folgte zwar ab den späten 1980er Jahren ein Ausbau der regulativen Sozialpolitik, insgesamt blieb aber der Europäisierungsgrad der Sozialpolitik aufgrund institutioneller und struktureller Ausbaubarrieren gering (Schmidt 2016).

Auf nationaler Ebene wurde die Demokratie wiederrichtet und das Wahlrecht bis auf die Schweiz überall auch auf die Frauen ausgedehnt. Geleitet durch die Erfahrungen nach dem Ersten Weltkrieg und im Kontext des aufziehenden Kalten Krieges erhielten die besiegten Staaten Wirtschaftshilfen, um einer wirtschaftlichen Nachkriegskrise vorzubeugen und die demokratische Ordnung zu stabilisieren. Die Systemkonkurrenz im nun geteilten Europa befeuerte einen sozialpolitischen Ausbauwettbewerb und verlieh dem Wohlfahrtsstaat als eine Art dritter Weg zwischen US-amerikanischem Liberalismus und dem kollektivistischen Sowjetmodell zusätzliches legitimatorisches Gewicht, grenzte aber auch die Sozialmodelle der beiden Blöcke scharf voneinander ab. Überdies stärkte der Kalte Krieg die gemäßigte Sozialdemokratie und ermöglichte so neue Bündnisse mit den bürgerlichen Parteien (Obinger und Schmitt 2011; Petersen 2013; Inglot 2013). Der wirtschaftliche Wiederaufbau entfesselte ein rapides Wirtschaftswachstum, das für ca. drei Jahrzehnte eine bislang einzigartige Expansion des Sozialstaates flankierte. Zudem versetzten die