

Ulrich PFISTER

Sozialpolitik und Gesellschaft seit dem späten 19. Jahrhundert

4. November 2020

## Einführung

### Gliederung

- ◆ Einführende Übersicht
  - ◆ Veränderung der Staatstätigkeit seit dem späten 19. Jahrhundert
  - ◆ Elemente von Sozialpolitik
- ◆ Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kontext der Entwicklung der Sozialpolitik
- ◆ Ansätze zur Analyse der Geschichte der Sozialpolitik
- ◆ Bewegungen und Interessengruppen
  - ◆ Adressat\*innen und Klient\*innen von sozialpolitischen Maßnahmen
  - ◆ Akteure, die die Ausgestaltung von Sozialpolitik beeinflussen

## Staatsausgaben und Staatsfunktionen

- Langfristig nahm die Staatsquote in Deutschland von ca. 10% um 1870 auf 45–50% seit ca. 1975 zu

Staatsquote = Staatsausgaben / Gesamtheit des von einer Volkswirtschaft erbrachten Leistungen (Bruttoinlandprodukt, BIP)

- Die Zunahme ging v. a. auf eine starke Erhöhung der Sozialausgaben zurück

→ Funktionswandel vom Ordnungsstaat zum Interventions- und bürokratischen Leistungsstaat

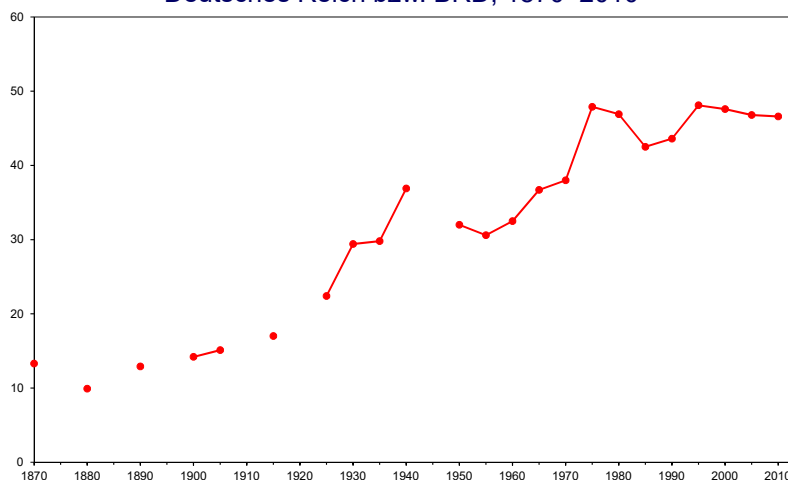
- Der Staat des 19. Jh. gewährleistete Ruhe und Ordnung (inkl. Rechtspflege) im Innern sowie Sicherheit nach außen
- Seit dem späten Jahrhundert begann der Staat in Märkte zu intervenieren (Zollpolitik, Arbeitsrecht)
- ... und baute Leistungsprogramme auf, die nach formalen Verfahren durch spezialisierte Behörden vollzogen wurden

04.11.2020

Einführung

3

## Entwicklung der Staatsquote Deutsches Reich bzw. BRD, 1870–2010



Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandprodukt in Fünfjahresabständen

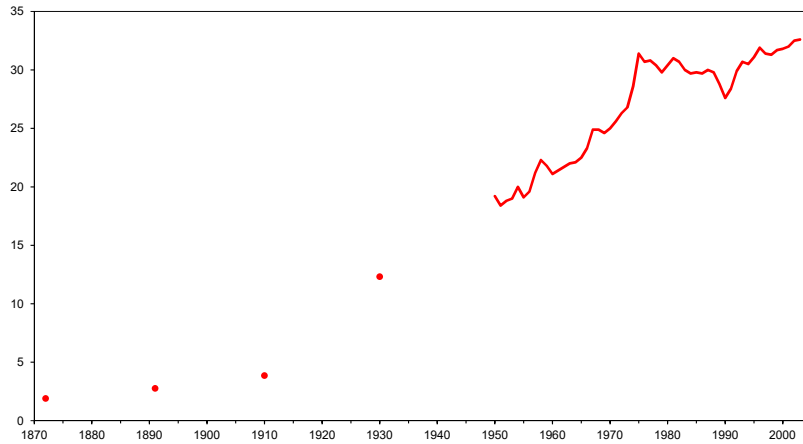
Quellen: Jürgen Kohl, Staatsausgaben in Westeuropa: Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen (Frankfurt a. M.: Campus, 1985), S. 220; ab 1980 Webseite Bundesfinanzministerium

04.11.2020

Einführung

4

## Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandprodukt Deutsches Reich bzw. BRD, 1872–2003



Quellen: Jürgen Kohl, Staatsausgaben in Westeuropa: Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen (Frankfurt a. M.: Campus, 1985), S. 231 (aus Diagramm; nur Gebietskörperschaften bis 1930); Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland: historische Entwicklung und internationaler Vergleich (Wiesbaden: VS, 2005), S. 157 (ab 1950).

04.11.2020

Einführung

5

## Elemente der Sozialpolitik

- ◆ Einkommenssicherung
  - ↳ Fürsorge — Sozialversicherung — Versorgung
- ◆ Dienstleistungen im Sozialbereich
  - ↳ Schwerpunkte: Gesundheitspflege, sozialer Wohnungsbau (v. a. kommunale Programme der sog. Daseinsvorsorge)
- ◆ Arbeitsrecht, Arbeitsmarktpolitik
  - ◆ Ziel: Schutz der Arbeitskraft vor Überausbeutung
    - ◆ Mittel I: Arbeitsschutz mit Festlegung von Arbeitszeiten, partiellen Arbeitsverboten (z. B. Nachtarbeit für Frauen)
    - ◆ Mittel II: Arbeitsmarktpolitik mit Kündigungsschutz, Koalitions- und Streikrecht, Mitbestimmung, Regelung von Tarifverhandlungen (Schutz von kollektiven Tarifverträgen)
  - ◆ In GB ab 1833–1850, in den meisten europäischen Ländern erst ab 4. V. 19. Jh.
- ◆ Bildungspolitik
  - ◆ Schule: Gegen Ende 19. Jh. wurde die Grundschule allgemein staatlich geregelt, obligatorisch und kostenlos
  - ◆ Höhere Bildung
    - ◆ 1950er–1970er Jahre Erleichterung des Universitätszugangs
    - ◆ Ziel: Chancengleichheit (vs. Nivellierung von Einkommensunterschieden)

04.11.2020

Einführung

6

## Typen sozialpolitischer Maßnahmen zur Einkommenssicherung

	Rechtsanspruch	Bedürftigkeitsprüfung	Leistungshöhe
Sozialfürsorge	nein	ja	»less eligibility«, d. h. geringer als minimales Erwerbseinkommen
Sozialversicherung	ja, aufgrund von geleisteten Beiträgen	nein	soll bisherigen Lebensstandard gewährleisten
Versorgung	ja, gegründet in Bürger(in)status	nein	soll Grundbedürfnisse abdecken

04.11.2020

Einführung

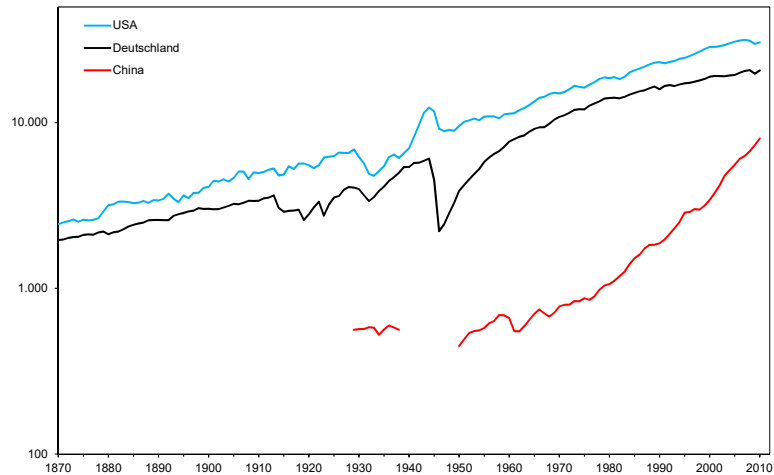
7

## Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kontext

der Entwicklung der Sozialpolitik

## Das langfristige Wirtschaftswachstum, 1870–2010

Logarithmus des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, kaufkraftbereinigte Dollars von 1990



Quellen: Maddison (2006); Deutschland vor 1913: Pfister (2020).

04.11.2020

Einführung

9

## Langfristiges Wirtschaftswachstum

### Stichworte

- ◆ Indikator: Wachstum des realen BIP pro Kopf
  - ◆ BIP: Bruttoinlandsprodukt, d. h. die gesamte inländische Wertschöpfung, annähernd identisch mit dem Volkseinkommen
  - ◆ „real“ meint, dass Veränderungen des Geldwerts (Inflation) bereinigt sind
- ◆ 1880–1913 wuchs das reale BIP pro Kopf in Deutschland jährlich 1,5% typisch für moderne Volkswirtschaften; etwas langsamer als USA
- ◆ 1913–1950 geringes Wachstum, starke Wachstumsschwankungen
  - ◆ Zwei Weltkriege 1914–1918, 1939–1945
  - ◆ Weltwirtschaftskrise 1929–1932
- ◆ 1950–1973 überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum  
„golden age of economic growth“, Wirtschaftswunder
- ◆ 1973–1982 Wachstumsschwankungen und danach langsamer Wirtschaftswachstum  
1973, 1979 sog. „Erdölschocks“; weltweite Inflation

04.11.2020

Einführung

10

## Langfristiges Wirtschaftswachstum (Schluss)

- ◆ In den 1980er/1990er Jahren (neuer) Globalisierungsschub
  - ◆ Wichtigstes Merkmal von Globalisierung: im Vergleich zum BIP rascheres Wachstum des Außenhandels (Importe plus Exporte)
  - ◆ Der gegenwärtige Globalisierungsschub wurde durch einen Abbau von Handelshemmnissen begünstigt.
  - ◆ Rasches Wirtschaftswachstum in sog. Schwellenländern (u. a. China, Indien)

04.11.2020

Einführung

11

## Verbreitung abhängiger Erwerbsarbeit

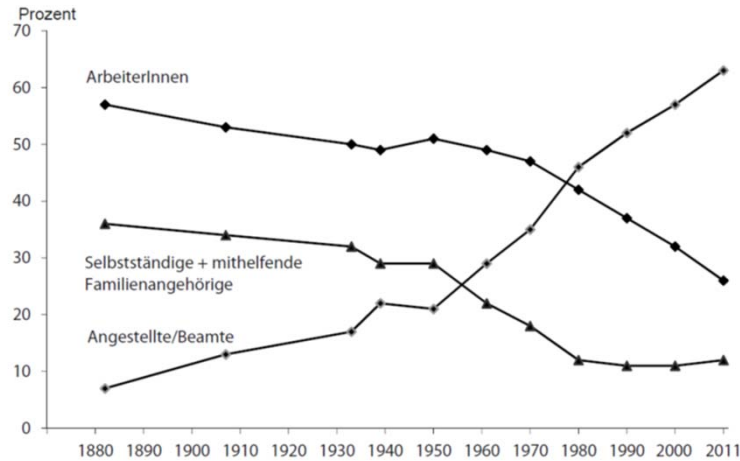
- ◆ In der Vormoderne dominierte Produktion in der Hauswirtschaft
  - ◆ Sektoren: Landwirtschaft, vormodernes Gewerbe
  - ◆ Dominanz von Kleinbetrieben, deren Arbeitskraft primär aus den Familienangehörigen bestand.
  - ◆ Abhängige Erwerbsarbeit für Lohn oder Gehalt war wenig verbreitet.
- ◆ Im 19./20. Jh. Bedeutungsverlust der Landwirtschaft und Aufstieg von Großunternehmen in Industrie und Dienstleistungen
  - u. a. Verdrängung von Kramläden durch Supermarktketten
- ◆ Rückgang des Anteils von Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen an der Erwerbsbevölkerung
  - 1880 gut 1/3, um 2000 ca. 10% der Erwerbsbevölkerung

04.11.2020

Einführung

12

## Erwerbsbevölkerung nach ihrer Stellung im Beruf Deutschland, 1882–2011



Quelle: Rainer Geißler, Die Sozialstruktur Deutschlands (Wiesbaden: VS, 2014<sup>7</sup>), S. 190.

04.11.2020

Einführung

13

## Urbanisierung und ihre sozialpolitische Relevanz

Entwicklung der Urbanisierungsrate in Deutschland

Anteil der Bevölkerung in ...	1850	1910	1950	1980
Städten >20.000 Einw.	6%	35%	41%	60%
Städten > 100.000 Einw.	2%	21%	27%	34%

- ❖ Verlust der Sozialkontrolle (außereheliche Sexualität, Kriminalität, Bettel) war in den Städten des 19. Jh. besonders ausgeprägt
- ❖ Städtische Anonymität erleichterte aber auch die Organisation von Widerstand (Revolten, Streiks)
- ❖ Die Entwicklung vieler sozialpolitischer Programme setzte zuerst in Städten, organisiert durch die Gemeinden, ein  
Gesundheits-/Jugendfürsorge, sozialer Wohnungsbau, Arbeitsnachweis (später Basis für Arbeitslosenversicherung)

04.11.2020

Einführung

14

## Der demographische Übergang in Deutschland Geburten- und Sterbeziffern, 1834–2010



Geburten bzw. Sterbefälle pro 1000 Einwohner\*innen

Quelle: Thomas Rahlf (Hg.), Deutschland in Daten: Zeitreihen zur Historischen Statistik (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2015), S. 35.

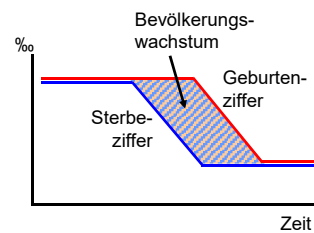
04.11.2020

Einführung

15

## Der demographische Übergang

Betrachtet werden Geburten- und Sterbeziffern:  
Geburten bzw. Todesfälle pro 1000  
Einwohner\*innen



### Merkmale

- (1) Übergang von hohen Geburten- und Sterbeziffern (30–40‰), zu niedrigen Geburten- und Sterbeziffern (um 10‰)
- (2) Dieser Übergang vollzog sich in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maß zeitversetzt, d. h. die Sterblichkeit sank vor der Fruchtbarkeit

### Folgen

- ◆ starkes Bevölkerungswachstum v. a. zweite Hälfte 19./frühes 20. Jh.  
... um durchschnittlich 1% pro Jahr und mehr
- ◆ Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung

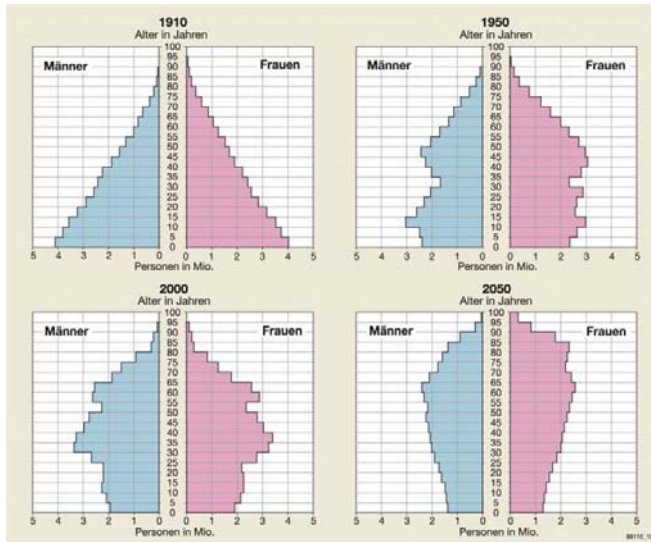
04.11.2020

Einführung

16



## Altersaufbau der deutschen Bevölkerung



04.11.2020

Einführung

17

## Demographischer Übergang und Veränderung des Altersaufbaus

- (1) Rückgang der Sterblichkeit bewirkt eine Zunahme des Anteils der älteren Bevölkerung
  - (2) Bevölkerungswachstum bewirkt eine Erhöhung des Anteils der jüngeren Bevölkerung
- ◆ Im 19. und frühen 20. Jh. dominierte der zweite Effekt
  - ◆ Mit dem Ende des demographischen Übergangs begann der erste Effekt zu überwiegen
    - In Deutschland kamen 1910 auf 1000 15–64jährige 82, die 65 und älter waren, 1970 betrug dieser Koeffizient 208 (»Alterung der Bevölkerung«)
  - ◆ Die Einführung der Altersversicherung erfolgte somit zu einer Zeit, in der das Altersrisiko (Wahrscheinlichkeit, wegen Alter arbeitsunfähig zu werden) relativ gering, die Vorsorge dagegen relativ billig war

04.11.2020

Einführung

18

## Ansätze zur Analyse der Geschichte der Sozialpolitik

### Ansätze I Internationaler Vergleich

- ◆ Im Zeitverlauf entwickelte sich Sozialpolitik in einzelnen Ländern unterschiedlich
  - ◆ Z. B. dominiert in Deutschland das Versicherungsprinzip, in Großbritannien und in skandinavischen Ländern das Versorgungsprinzip (oben).
  - ◆ Unterschiedliche Höhe der Sozialausgaben am BIP
  
- ◆ Eine vergleichende Forschung (→Sitzung vom 02.12.) unternimmt zweierlei:
  - ◆ Typenbildung — Gruppen von Ländern mit ähnlich ausgeprägter Sozialpolitik
  - ◆ Erforschung der Faktoren, die Unterschiede zwischen Ländern hinsichtlich der Sozialpolitik erklären; Beispiele für Faktoren:
    - ◆ Sozialstruktur der jeweiligen Länder
    - ◆ Stärke und Regierungsdauer sozialdemokratischer bzw. konservativer Parteien
    - ◆ u.s.w.

## Ansätze II

### Sozialpolitik als nationales Politikfeld

#### ◆ Definition Politikfeld

- ◆ kommunikativer Zusammenhang und inhaltlicher Gegenstandsbereich, in dem politische Sachentscheidungen (*policies*) getroffen werden
- ◆ Beispiele neben Sozialpolitik: Umweltpolitik, Migrationspolitik

#### ◆ Fragestellungen

- ◆ Was erklärt den scheinbar kontinuierlichen Ausbau des Sozialstaats?
- ◆ Was erklärt die hohe Kontinuität nationaler Entwicklungen?

#### ◆ Ansatz zu Antworten

- ◆ Spezialisierte Politikfelder behandeln die Folgeprobleme früherer Interventionen
- ◆ die Interaktion zwischen Staat und organisierten Gruppen von Klient\*innen bewirkt neue Programme oder den Ausbau bestehender Programme

04.11.2020

Einführung

21

## Ansätze III

### Folgen der Sozialpolitik im Alltag (Sitzung vom 09.12.)

- ◆ Sozialpolitische Interventionen gingen und gehen vielfach mit einem Eingriff staatlicher Organisationen in den Alltag der Adressat\*innen einher.

#### ◆ Beispiel

- ◆ Ortskrankenkassen im 19. Jh.:
  - ◆ Krankeninspektionen (Halten sich Krankgeschriebene an die Regeln modernen Krankseins? Nicht ausgehen – kein übermäßiger Alkoholkonsum – keine Arbeit ausführen)
  - ◆ Hygienekampagnen als Teil der Vorsorge gegen Infektionskrankheiten, insbesondere Tuberkulose. Z. B. wurden Frauen zu häufigem und genauen Putzen angehalten, um Keime möglichst rasch zu beseitigen

#### ◆ Allgemein: Arten der Folgen der Sozialpolitik für den Alltag

- ◆ Mechanismen zur alltäglichen Disziplinierung der breiten Bevölkerung
- ◆ Formung und Fortschreibung von Rollenmustern insbes. von Geschlechterrollen
- ◆ Besonders im 20. Jh. war Sozialpolitik mehrfach Teil von Bestrebungen zur sozialtechnologischen (Neu-)Gestaltung und Steuerung der Gesellschaft durch die Politik.

04.11.2020

Einführung

22

## Bewegungen und Interessengruppen

Adressat\*innen und Klient\*innen von sozialpolitischen  
Maßnahmen

Akteure, die die Ausgestaltung von Sozialpolitik beeinflussen

## Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft

Allgemeines

- ◆ Sozialpolitik vollzieht sich in Auseinandersetzung mit Klient\*innen, die sich jenseits des parlamentarischen Betriebs mit Parteien als Gruppen organisiert haben.

Beispiel: In Deutschland erfolgte die Einführung der obligatorischen Sozialversicherung für Arbeiter in den 1880er Jahren vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung zwischen Arbeiterbewegung und der von Bismarck geführten Regierung des Kaiserreichs.

- ◆ Umgekehrt entwickelten sich seit dem späten 19. Jh. im Zuge der Entwicklung des Interventions- und Leistungsstaats organisierte gesellschaftliche Gruppen oft in enger Auseinandersetzung mit dem Staat.

## Soziale Bewegungen

- ◆ Zusammenschlüsse außerhalb des parlamentarischen Betriebs
  - ◆ Bewegungen streben keine politische Mandate an
  - ◆ Sie sprechen den politischen Raum durch öffentlichkeitswirksame Aktionen an
    - ◆ Symbolische Handlungen
    - ◆ Kollektive Protestversammlungen
- ◆ Organisationsgrad
  - ◆ Soziale Bewegungen sind meist gar nicht oder nur lose organisiert
  - geringe Stabilität über die Zeit hinweg
    - ◆ Variante 1: Weiterentwicklung zu Parteien; Beispiele: Arbeiterbewegung → Sozialdemokratische Parteien; Umweltbewegung → Grüne
    - ◆ Variante 2: Auflösung
- ◆ Themenbezogenheit
  - ◆ erfolgreiche politische Parteien vertreten auf ideologischer Basis eine politische Programmatik, die sie zur Verarbeitung unterschiedlicher Themen und zur Interessenaggregation befähigt
  - ◆ Soziale Bewegungen sind demgegenüber auf konkrete Themen bzw. Anlässe ausgerichtet
    - Falls das entsprechende Thema aus dem politischen Raum verschwindet, wird auch der Bewegung die Existenzgrundlage entzogen

04.11.2020

Einführung

25

## Interessengruppen

- ◆ Zur Beeinflussung des im späten 19 Jh. sich herausbildenden Interventions- und Leistungsstaats entstanden Verbände, die meist aus einer Pyramide von lokalen bzw. branchenbezogenen Vereinen bis zu nationalen Spitzenverbänden bestanden
  - Z. T. veranlasste auch die Zentralisierung von Gewerkschaften einen Zusammenschluss von Unternehmerverbänden (so in GB)
- ◆ Hauptsächliche Sektoren
  - ◆ Handel und Industrie
  - ◆ Landwirtschaft
  - ◆ Freie Berufe (Ärzte, Juristen)
- ◆ Relevanz
  - Aufgrund ihrer Expertise und ihrer Organisationsmacht können Interessengruppen Gesetzgebung und andere staatliche Tätigkeiten mitunter erheblich beeinflussen → sog. (Neo-)Korporatismus

04.11.2020

Einführung

26

## »Gruppengeschichten«

- ◆ Arbeiterbewegung
  - traditionsreiche Frage nach der Entwicklung der Arbeiter\*innenschaft zu einer Klasse
- ◆ Unternehmer
  - ◆ Im Kreuzfeld von *Unternehmens-* und *Verbandsgeschichte*
  - ◆ zusammen mit den Professionen auch Gegenstand der *Bürgertumsforschung*
- ◆ Professionen (Bsp. Ärzte, Juristen)
  - ◆ Bildungsbürgerliche, meist akademische Berufe, die in der Regel außerhalb des industriellen Produktionsprozesses stehen
  - ◆ machen im 19. Jh. eine sog. *Professionalisierung* durch (→Professionalisierungsgeschichte)
- ◆ Mittelstand
  - ◆ *Alter Mittelstand* aus Detailhandel, Gewerbe, z. T. Bauern sah sich Ende 19. Jh. durch Entwicklung von Großindustrie, Sozialstaat, Einflussnahme von Gewerkschaften und Verbänden auf Staat zunehmend bedroht. Aus diesen Erfahrungen entwickelten sich konservative, z. T. faschistische Mittelstandsbewegungen
  - ◆ *Neuer Mittelstand*: Angestellte

04.11.2020

Einführung

27