

## Einführung

### 1. Langfristige Veränderung der Staatstätigkeit — Elemente der Sozialpolitik

a. *Staatsquote* (Staatsausgaben / Bruttoinlandprodukt [BIP]) u. *Struktur der Staatsausgaben*. Die Staatsquote betrug in den meisten Ländern 1914 10–15%, in der BRD 1950 32%, 1980 47%, 2010 47%, wuchs also zwischen 1. WK u. ca. 1980 stark an. Der Zuwachs ging v. a. auf eine Zunahme der Sozialausgaben zurück, die 1870 sehr gering waren (in D ca. 2% des BIP), seit dem 4. Viertel 20. Jh. ca. ¼ bis knapp 1/3 des BIP ausmachen.

b. *Funktionswandel des Staats*. Bis ins 3. Viertel 19. Jh. war der Staat auf den Unterhalt der Streitkräfte u. die Kriegsführung, den Unterhalt einer Steuerbürokratie u. die Bedienung der Staatsausgaben sowie die Rechtspflege ausgerichtet (*Ordnungsstaat*). Seither entwickelte sich der Staat zu einem *Interventionsstaat* (Eingriffe in Märkte: Zollpolitik, Arbeitsrecht) u. *bürokratischen Leistungsstaat*, was meint, dass der Staat Leistungsprogramme unterhält, die von spezialisierten Behörden administriert werden.

c. *Elemente der Sozialpolitik*. (1) *Maßnahmen zur Einkommenssicherung*. Traditionell diente hierzu die (Armen-)Fürsorge, die seit dem späten 19. Jh. zunehmend durch die *Sozialversicherung* gegen spezifische Risiken abhängiger Erwerbsarbeit (*Unfall, Krankheit, Invalidität* u. *Alter* [→*Rentenversicherung*], *Arbeitslosigkeit*) ergänzt u. überlagert wurde. Pflichtversicherungen wurden zuerst in den 1880er J. in D für Arbeiter und Angestellte unterhalb eines bestimmten Einkommens eingeführt. Bis nach dem 2. WK dehnten sie sich auf alle westlichen Industrieländer aus, u. es wurden Personenkreis, erfasste Risiken u. Leistungshöhe erweitert (klassisch: ALBER 1987).

(2) *Materielle Dienstleistungen im Sozialbereich* in der Form von Gesundheitspflege u. sozialem Wohnungsbau. Weitere meist kommunale Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Kanalisation, Kehrrichtabfuhr, Transportwesen konnten zunächst eine starke soziale Komponente haben; sog. *Daseinsfürsorge*. Entstehung in Städten im späten 19. Jh.

(3) *Arbeitsrecht* als Kernbereich der Sozialpolitik zielt auf einen Schutz der Arbeitskraft vor Überausbeutung durch Festlegung von Arbeitszeiten, partiellen Arbeitsverboten (z. B. Nachtarbeit für Frauen), Kündigungsschutz, Koalitions- u. Streikrecht, Mitbestimmung sowie durch die Regelung von Tarifverhandlungen (Schutz von kollektiven Tarifverträgen). Der Arbeitsschutz setzte in GB 1833–1850 ein, in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern erst im letzten Viertel 19. Jh.

(4) *Bildungspolitik*. Gegen Ende 19. Jh. wurde die Grundschule allgemein staatlich geregelt, obligatorisch u. kostenlos. Meist in den 1950er u. 1960er J. wurde der Universitätszugang ausgeweitet, u. a. durch den Ausbau des Stipendienwesens. Ziel der Bildungspolitik ist anstelle der Nivellierung ökonomischer Ungleichheit (teilweise angestrebt durch eine *Steuerpolitik* mit progressiven Einkommenssteuersätzen) die *Chancengleichheit* in einer staatsbürgerlichen Gesellschaft.

d. *Drei Grundformen der sozialen Sicherung*. (1) *Fürsorge*: kein Rechtsanspruch; Bedürftigkeitsprüfung; »less eligibility«, d.h. Höhe soll geringer als niedrigste Erwerbseinkommen sein. — (2) *Sozialversicherung*: (Pflicht-)Versicherung gegen spezifische Ri-

siken abhängiger Erwerbsarbeit (s. o., §1.c/1). Es besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen, der auf obligatorischen Beiträgen gegründet ist; keine Bedürftigkeitsprüfung; Leistungsniveau soll bisherigen Lebensstandard sichern. — (iii) *Versorgung*: Es besteht ein Rechtsanspruch, der auf Bürger(in)status gründet; keine Bedürftigkeitsprüfung; Leistungsniveau soll Grundbedürfnisse abdecken (*welfare state* in GB ab 1940er J., nordisches »Volksheim« ab 1930er J.).

## 2. Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kontext

a. *Wirtschaftswachstum* (Indikator: Wachstum des realen BIP pro Kopf). 1880–1913 wuchs das reale BIP pro Kopf in Deutschland jährlich 1,5%; typisch für moderne Volkswirtschaften. 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 starke Wachstumsschwankungen, u. a. verbunden mit zwei sog. Erdölschocks (1973, 1979) u. weltweiter Inflation; danach langsames Wirtschaftswachstum mit bis 2008 geringen Schwankungen. In den 1980er/1990er Jahren (neuer) Globalisierungsschub, der in sog. Schwellenländern (am wichtigsten: China, Indien) zu einem starken Wirtschaftswachstum führte. Wichtigstes Merkmal von Globalisierung ist ein im Vergleich zum BIP rascheres Wachstum des Außenhandels.

b. *Die Verbreitung abhängiger Erwerbsarbeit*. In der Landwirtschaft u. im vormodernen Gewerbe erfolgt(e) die Produktion im Haushaltsverband, u. abhängige Erwerbsarbeit für Lohn oder Gehalt war wenig verbreitet. Bedeutungsverlust der Landwirtschaft u. Aufstieg von Großunternehmen in Industrie u. Dienstleistungen (u. a. Verdrängung von Kramläden durch Supermarktketten) bewirkten einen Rückgang des Anteils von Selbständigen u. mithelfenden Familienangehörigen an der Erwerbsbevölkerung von gut 1/3 um 1880 auf ca. 10% um 2000.

c. *Verstädterung* (REULECKE 1985). Rasche Zunahme ab ca. 1850; seit dem 3. V. 20. Jh. lebten mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Städten >20.000 Einw. — Relevanz mit Blick auf Sozialpolitik: (1) Verlust der Sozialkontrolle (außereheliche Sexualität, Kriminalität, Bettel) war in den Städten des 19. Jh. besonders ausgeprägt. — (2) Städtische Anonymität erleichterte aber auch die Organisation von Widerstand (Revolten, Streiks). — (3) Viele sozialpolitische Programme setzten zuerst in Städten, organisiert durch die Gemeinden, ein: Gesundheits-/Jugendfürsorge, sozialer Wohnungsbau, Arbeitsnachweis (später Basis für Arbeitslosenversicherung), etc.

d. *Demographischer Übergang* (EHMER 2004). Vorindustrielle europäische Gesellschaften waren durch hohe Geburten- u. Sterberaten von je ca. 30–40‰ (Geburten/Sterbefälle auf 1000 Einwohner pro Jahr) gekennzeichnet; moderne Gesellschaften weisen dagegen Geburten- u. Sterberaten von je ca. 10‰ auf. Während die Sterberate z. T. bereits im 18. Jh., beschleunigt nach ca. 1870 sank, ging die Geburtenziffer erst ab ca. 1880/1900 zurück. Erst in den 1930er u. ab den 1970er J. näherten sich die beiden Raten wieder an. Dazwischen erfolgte ein hohes Bevölkerungswachstum, das ca. 1850–1. WK 1% pro Jahr

überstieg. Bevölkerungswachstum u. Sterblichkeitsrückgang bewirkten eine Veränderung der Altersstruktur: In D kamen 1910 auf 1000 15–64j. 82 65+j., 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.

### 3. Ansätze zur Analyse der Geschichte der Sozialpolitik

a. *Internationaler Vergleich.* Im Zeitverlauf entwickelte sich Sozialpolitik in einzelnen Ländern unterschiedlich. Z. B. dominiert in D das Versicherungsprinzip, in GB u. in skandinavischen Ländern das Versicherungsprinzip (vgl. §1.d). Eine vergleichende Forschung (→Sitzung vom 02.12.) bringt solche Unterschiede in Beziehung zur Sozialstruktur der jeweiligen Länder, zur Stärke sozialdemokratischer bzw. konservativer Parteien, u.s.w.

b. *Sozialpolitik als nationales Politikfeld.* Ein Politikfeld ist ein kommunikativer Zusammenhang und ein inhaltlicher Gegenstandsbereich, in dem politische Sachentscheidungen (*policies*) getroffen werden. Ausgangsfragen: Was sind die Gründe für den scheinbar kontinuierlichen Ausbau der Sozialpolitik? Was erklärt die ausgeprägten Kontinuitätslinien nationaler Entwicklungen? Wichtige Erklärungen: Ausdifferenzierung spezialisierter Politikfelder, die Folgeprobleme früherer Interventionen behandeln; Interaktion zwischen Staat u. organisierten Gruppen von Klient\*innen.

c. *Folgen der Sozialpolitik im Alltag: Disziplinierung, Social engineering, Rollenmuster* (→Sitzung vom 09.12.). Sozialpolitische Interventionen gingen u. gehen vielfach mit einem Eingriff staatlicher Organisationen in den Alltag der Adressat\*innen einher. Beispiel: Krankeninspektionen und Hygienekampagnen (zwecks Vorsorge gegen Infektionskrankheiten) von Ortskrankenkassen im späten 19. Jh. Sozialpolitik schafft potenziell Mechanismen zur alltäglichen Disziplinierung der breiten Bevölkerung, formt Rollenmuster (insbes. Geschlechterrollen) u. trägt zu ihrer Fortschreibung bei u. besonders im 20. Jh. war sie Teil von Bestrebungen zur sozialtechnologischen (Neu-)Gestaltung und Steuerung der Gesellschaft durch die Politik.

### 4. Bewegungen und Interessengruppen

a. *Allgemeines.* Sozialpolitik vollzieht sich in Auseinandersetzung mit Klient\*innen, die sich jenseits des parlamentarischen Betriebs mit Parteien als Gruppen organisiert haben. Umgekehrt entwickelten sich seit dem späten 19. Jh. mit der Entwicklung des Leistungsstaats organisierte gesellschaftliche Gruppen oft in Auseinandersetzung mit dem Staat.

b. *Soziale Bewegungen* (Klassisches Bsp.: Arbeiterbewegung). Soziale Bewegungen sind Zusammenschlüsse *außerhalb des parlamentarischen Betriebs*: Sie streben keine politische Mandate an u. sprechen den politischen Raum durch öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, insbes. auch symbolische Handlungen u. Protest, an. — (2) *Organisationsgrad.* Soziale Bewegungen sind meist gar nicht oder nur lose organisiert. Entsprechend ist ihre Stabilität über die Zeit hinweg gering. Entweder entwickeln sie sich zu Parteien (Bsp. Arbeiterbewegung → Sozialdemokratische Parteien; Umweltbewegung → Grüne)

oder sie lösen sich wieder auf. — (3) *Themenbezogenheit*. Während erfolgreiche politische Parteien auf ideologischer Basis eine politische Programmatik entwickeln, die sie zur Verarbeitung unterschiedlicher Themen u. zur Interessenaggregation befähigt, sind soziale Bewegungen auf konkrete Themen bzw. Anlässe ausgerichtet.

c. *Interessengruppen*. Zur Beeinflussung des wachsenden Staats entstanden seit dem spätem 19. Jh. Verbände, die meist aus einer Pyramide von lokalen bzw. branchenbezogenen Vereinen bis zu nationalen Spitzenverbänden bestanden. Z. T. veranlasste die Zentralisierung von Gewerkschaften einen Zusammenschluss von Unternehmerverbänden (so in GB). Hauptsächliche Sektoren: Handel u. Industrie, Landwirtschaft sowie freie Berufe (Ärzte, Juristen). Aufgrund ihrer Expertise u. ihrer Organisationsmacht können Interessengruppen Gesetzgebung u. andere staatliche Tätigkeiten mitunter erheblich beeinflussen → (Neo-)Korporatismus.

d. »*Gruppengeschichten*«. (1) *Arbeiterbewegung*: Eng verknüpft mit der traditionsreichen Frage nach der Entwicklung der Arbeiter\*innenschaft zu einer handlungsfähigen Klasse. — (2) *Unternehmer*: Im Kreuzfeld von *Unternehmens-* u. *Verbandsgeschichte*, zusammen mit den Professionen auch der *Bürgertumsforschung*. — (3) *Professionen*: Bildungsbürgerliche, meist akademische Berufe, die in der Regel außerhalb des industriellen Produktionsprozesses stehen, machen im 19. Jh. eine sog. *Professionalisierung* durch. Bsp. Ärzte, Juristen. — (4) *Mittelstand*: *Alter Mittelstand* aus Detailhandel, Gewerbe, z. T. Bauern sah sich E. 19. Jh. durch Entwicklung von Großindustrie, Sozialstaat, Einflussnahme von Gewerkschaften u. Verbänden auf Staat zunehmend bedroht. Aus diesen Erfahrungen entwickelten sich konservative, z. T. faschistische Mittelstandsbewegungen.

#### *Einführungstexte*

EICHENHOFER, Eberhard: *Geschichte des Sozialstaats in Europa: von der „sozialen Frage“ bis zur Globalisierung* (München: Beck, 2007).

FRERICH, Johannes und Martin FREY: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, 3 Bde. (München: Oldenbourg, 1993).

RITTER, Gerhard A.: *Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich* (München: Oldenbourg, 1991<sup>2</sup>).

SCHMIDT, Manfred G.: *Sozialpolitik in Deutschland: historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (Wiesbaden: VS, 2005).

#### *Zitierte Literatur*

ALBER, Jens: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zu Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa* (Frankfurt a. M.: Campus, 1987<sup>2</sup>).

EHMER, Josef: *Bevölkerungsgeschichte und Historische Demographie 1800–2000* (=Enzyklopädie Deutscher Geschichte 71, München: Oldenbourg, 2004).

REULECKE, Jürgen: *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland* (Frankfurt: Suhrkamp, 1985).