

Geschichte der modernen Sozialpolitik im internationalen Vergleich

1. Eine an Funktionen orientierte vergleichende Typologie (FLORA 1986/87: xxi; ähnlich ESPING-ANDERSEN 1990; vgl. SCHMIDT 2005: Teil II)

(1) *Residual welfare model*: Markt u. Familie sind primäre Institutionen zur Bedürfnisbefriedigung. Sicherungsmechanismen kommen nur zum Tragen, wenn jene versagt haben (*Subsidiarität*; Tendenz: USA des New Deal, z. B. Beschränkung der staatlichen Krankenversorgung auf Alte u. Arme).

(2) *Industrial achievement-performance model*: Sicherungsmechanismen sind Ergänzungen zum Erwerbseinkommen, u. staatliche Transfers basieren auf individuellen Leistungen, Arbeitserfolg u. Produktivität (*meritokratisches Prinzip*; Tendenz: BRD).

(3) *Institutional redistributive model*: Sicherungsmechanismen sind ein integrierter Teil der Gesellschaft u. gewähren universelle Leistungen außerhalb des Markts auf der Basis von Bedürfnissen (Tendenz: *Volksheim* in Schweden). Das Modell basiert auf dem Konzept einer egalitären, solidarischen Gesellschaft.

Kommentar: Diese Typologie u. Varianten davon wurden in Soziologie u. Politikwissenschaft entwickelt. Sie macht deutlich, dass sich Länder nicht nur hinsichtlich des Umfangs staatlicher Transferleistungen, sondern auch bezüglich der Grundkonzepte der Sozialpolitik unterscheiden. Dies hat Folgen für das Vorhandensein / Nichtvorhandensein bestimmter sozialpolitischer Programme sowie deren Ausgestaltung im Einzelnen. Historischer Wandel von Sozialpolitik steht in vergleichenden Studien zunächst nicht im Vordergrund. Weiterführende Frage: Was erklärt die Herausbildung sehr unterschiedlicher Ausprägungen der Sozialpolitik im Ländervergleich seit dem späten 19. Jh.?

2. Allgemeine Voraussetzungen der Entstehung der modernen Sozialpolitik

Die Entwicklung des Sozialstaats setzt die Freisetzung großer Teile der Bevölkerung aus traditionellen Verbänden der Organisation von Arbeit u. Schutz wie Familie, Dorf, Grundherrschaft voraus, bzw. umgekehrt die Dominanz von abhängiger Erwerbsarbeit. Dieser Übergang kann durch Industrialisierung oder durch agrarkapitalistische Entwicklung erfolgen. Er erklärt kaum den Zeitpunkt der Entstehung u. Entwicklungsverlauf des Sozialstaats (ALBER 1987: 122–125).

3. Pfadabhängige Entwicklung spezifisch nationaler Politikansätze zur Bewältigung sozialer Herausforderungen (KAUFMANN 2003)

Kaufmann betont die ausgeprägten nationalen Eigenheiten in der Struktur u. Ausgestaltung der modernen Sozialpolitik. Er erklärt diese wie folgt:

a. Die Anfänge des Sozialstaats im späten 19./frühen 20. Jh. reagieren auf länderspezifische soziale Problemlagen und Konflikte. Z. B. in D ist dies die Frage der Integration der Arbeiterschaft in den Staat → obligatorische Sozialversicherung für Arbeiter wichtiges Instrument dafür. In Dänemark / Schweden Sicherung einer wenig in Arbeitsmärkte integrierten ländlichen Bevölkerung; GB u. USA Armutsbekämpfung v. a. in Phasen von Massenarbeitslosigkeit.

b. Pfadabhängigkeit. Die Lösungsansätze der Entstehungsphase prägten die weitere Entwicklung der Sozialpolitik, auch wenn sich die Problemlage veränderte. Bsp.: Die agrarischen Ursprünge des Sozialstaats in Skandinavien begünstigten einen universalistischen Ansatz, der früh auch die Familienpolitik einbezog; umgekehrt blieb die Aufmerksamkeit für die Sicherung gegen Arbeitslosigkeit gering. Erklärung der Pfadabhängigkeit: (1) *Ansatzspezifische sozialpolitische Epistemologie.* Entwicklung u. Vollzug der anfänglichen Programme schufen eine darauf zugeschnittene sozialpolitische Expertise in Politik u. Verwaltung. Sie prägte die Sichtweise auf später auftretende Problemlagen sowie die Methoden, mit denen diese angegangen wurden. – (2) *Interessenartikulation von Klientelen.* Über die mit ihnen verbundenen Leistungen schafften sozialpolitische Programme spezifische Klientelen. Diese können ihre Interessen artikulieren, eine Verbesserung der ihnen bereit gestellten Leistungen fordern u. so die sozialpolitische Agenda (bzw. den vom politischen System wahrgenommenen sozialen Problemhorizont) prägen. Z. B. Organisation von Pensionären, in Skandinavien ab 1930er J.

4. Politische Modernisierung und Arbeiterbewegung

a. Hypothese. Politische Modernisierung beinhaltet die Integration von Menschen in einen nationalen politischen Raum außerhalb ihrer lokalen u. regionalen Gemeinschaften. Wichtige Instrumente dafür waren der Übergang zu parlamentarischen Regimes, die Ausdehnung des Wahlrechts auf ursprünglich benachteiligte Gruppen sowie die Entwicklung von Parteien. Grundlage der politischen Integration benachteiligter Schichten war eine minimale Teilhabe an zivilisatorischen Gütern (z. B. Bildung als Basis für die Integration in die politische Öffentlichkeit; Gesundheit als Basis der Arbeitsfähigkeit). Die fortschreitende Ausdehnung des Wahlrechts auf sozial benachteiligte Gruppen u. die zunehmende numerische Stärke der städtischen Arbeiter*innen ließ politisch artikuliert Forderungen nach staatlicher Umverteilung zugunsten Benachteiligter seit E. 19. Jh. immer stärker werden. Organisiert, vertreten u. durchgesetzt wurden diese Forderungen hauptsächlich durch die gewerkschaftliche u. politische Arbeiterbewegung. Dadurch war die Entwicklung des Sozialpolitik Teil der politischen Modernisierung (BALDWIN 1990: 40–44).

b. Der methodische Ansatz von ALBER (1987). Die Studie vergleicht 12 europäische Länder vom späten 19. Jh.–frühe 1970er J. Merkmale der Sozialversicherungen werden beschrieben durch die Daten der Einführungsgesetze, die Entwicklung des Erfassungsgrads sowie die Ausgabenhöhe. Weiter werden systematisch soziale u. politische Indikatoren auf Länderebene betrachtet. Zusammenhänge zwischen Sozialversicherung einerseits u. sozialen bzw. politischen Indikatoren andererseits werden mit Hilfe von Kreuztabellen u. Streudiagrammen in Verbindung mit Korrelationsanalysen untersucht.

c. Evidenzen zum Einführungszeitpunkt von Sozialversicherungen [SV] bis 1914 (ALBER (1987: 126–130). (1) *Rolle der Gewerkschaften.* Die Studie findet keine Korrelation zwischen dem Zeitpunkt der Einführung der 1. SV u. der Einführung der Koalitionsfreiheit bzw. der Gründung gewerkschaftlicher Dachverbände. Vielmehr bildeten sich in Ländern mit früher Gewerkschaftsentwicklung bis 1900/1914 obligatorische SV im Vergleich schwächer aus. – (2) *Politische Mobilisierung:* Zwischen dem Gründungsjahr

von Arbeiterparteien [SPs] u. Einführung der ersten SV besteht eine positive Beziehung, ebenso zwischen dem Zeitpunkt des Einzugs von SPs ins Parlament u. der zweiten SV. Allerdings fehlt eine Beziehung zwischen entscheidender Ausdehnung des Wahlrechts u. der 2. SV. – *Fazit*: Gegen obige Hypothese kann die Einführung von SV nur begrenzt als Ergebnis der Ausweitung politischer Rechte u. des Drucks der Arbeiterbewegung gesehen werden.

d. Ausdehnung der SV seit dem 1. WK. Anfang 20. Jh. fand in der europäischen Arbeiterbewegung eine Umwertung der Sozialpolitik statt; SPs wurden zu Anwälten universeller sozialer Sicherung. In der Folgezeit drückt sich dies in positiver Beziehung zwischen Regierungsausübung von SPs u. der Ausdehnung von SV (Existenz von Systemen multipliziert mit Erfassungsgrad der Erwerbsbevölkerung) bzw. dem Anteil der Sozialausgaben am Volkseinkommen aus (ALBER 1987: 163). KORPI (1983: 179) zeigt, dass Regierungsausübung durch SPs in 18 Ländern 1949–1976 mit einem geringen Streikvolumen verbunden war. Dieser Zusammenhang kam über staatliche Umverteilung (SV-Ausgaben, direkte Steuern) u. Maßnahmen zur Verringerung von Arbeitslosigkeit zustande → Die Modernisierungsthese wird für diese Phase gestützt.

5. *Der Staat zwischen Instrumentalisierung durch herrschende Eliten und Autonomie*

a. »Bonapartistische Manipulation« (BALDWIN 1990: 139 f.). *Hypothese*: Der Staat ist ein Instrument der herrschenden Eliten, die Sozialpolitik zur Bewahrung des Status quo benutzen. Dabei werden zwecks Kooptation numerisch zunehmend bedeutender, aber sozial u. politisch minderberechtigter Gruppen bescheidene Konzessionen gemacht. – *Evidenzen* v. a. zu den Umständen der Einführung von SV (vgl. D 1880er J.; vgl. 11.11.20, §2). ALBER (1987: 132) zeigt, dass bis 1900 v. a. Monarchien mit begrenzter parlamentarischer Regierungsverantwortung SV einführten, besonders häufig obligatorische SV. Bis 1914 verschwand der Zusammenhang, danach Übergang zu Muster von §4.d.

b. Expertentum und Vermittlertätigkeit der staatlichen Verwaltung schaffen Autonomie. Forderungen von Interessengruppen werden im Hinblick auf vollziehbare Gesetze durch staatliche Verwaltung verarbeitet u. modifiziert. Mit dem Ausbau der Leistungsverwaltung u. ihrer steigenden Komplexität seit E. 19. Jh. kam Experten eine wachsende Bedeutung zu. Von ihnen entwickelte sozialpolitische Programme leisteten dabei nicht zuletzt Beiträge zur Eindämmung sozialer Konflikte. Demgegenüber spielten Interessengruppen vielfach nur die passive Rolle einer Vetogruppe (ALBER 1987: 112 f.; BALDWIN 1990: 44–47; am Beispiel des Vergleichs Schweden-GB klassisch HECLO 1974).

6. *Sozialpolitik als Teil von Korporatismus bzw. Neokorporatismus*

a. Begriffsgeschichte. In den 1920er–1940er J. normative Theorieproduktion (v. a. Staatsrecht) zum *corporativismo* bzw. *corporatisme* mit Umsetzungen in I (Mussolini), E (Franco), Portugal (»estado novo«). 1970er J. deskriptive Nutzung durch Politikwissenschaft (SCHMITTER 1974) u. Anwendung auf Europa nach 2. WK u. Lateinamerika.

b. Definition. (1) System der Interessenvertretung, bei dem soziale Gruppen in einer beschränkten Zahl von singulären u. obligatorischen Körperschaften organisiert sind, die

sich nicht konkurrieren. Sie sind vom Staat anerkannt u. werden von ihm mit dem Monopol zur Vertretung der Interessen im jeweiligen Sektor ausgestattet. – (2) *Varianten*. (i) *Staatskorporatismus*: Korporatistische Strukturen werden durch den Staat geschaffen u. kontrolliert; der Staat bestimmt auch die Ausgestaltung der Interessenvertretung. (ii) *Sozietales Korporatismus*: Korporatistische Strukturen bilden sich autonom durch Konzentration von u. Interaktion zwischen Interessengruppen sowie durch deren Penetration des Staats (SCHMITTER 1974: 93 f.; s. a. ders. in SCHMITTER/LEHMBRUCH 1979).

c. *Historische Verortung*: (1) Die *Weimarer Republik bis 1930* ist als frühes Beispiel für sozietales Korporatismus bezeichnet worden (ABELSHAUSER 1987). Elemente: Zentralarbeitsgemeinschaft 1918–24, staatliches Schlichtungswesen (vgl. 18.11.20, §1.b). – (2) *Staatskorporatismus in faschistischen Regimes* zur Kontrolle der Arbeiterschaft. – (3) *Neokorporatistische Muster des sozietales Korporatismus* ab 1930er J. zunächst in kleineren Ländern: Schweden, Schweiz, Österreich u. Niederlande.

d. *Leistungen von sozietalem (Neo)-Korporatismus: Regierbarkeit einer komplexen Gesellschaft*. Schmitter (in BERGER 1981) findet im Vergleich von 15 Industrieländern folgende Korrelationen mit einem Indikator für Korporatismus: (1) leicht positiv mit dem gewerkschaftlichen *Organisationsgrad* der Arbeiter*innenschaft. – (2) stark negativ mit *Bürgerprotest* (kollektiver Protest, Gewalt, Streiks). (1) u. (2) belegen effektive Kontrolle in korporatistischen Systemen. – (3) stark negativ mit *fiskalischer Ineffektivität* (Abnahme direkter Steuern, Staatsverschuldung); belegt die Fähigkeit korporatistischer Arrangements, Gesellschaft zu durchdringen u. Umverteilung zu leisten. – (4) stark positiv mit *Stärke sozialdemokratischer Parteien* (Wähleranteil, Jahre an der Macht); Hinweis auf die zentrale Rolle der Integration der Arbeiterbewegung im Übergang zum Neokorporatismus.

Literaturhinweise

ABELSHAUSER (1987) wie 18.11.20; ALBER (1987) wie 04.11.20; BALDWIN (1990), FLORA (1986/87), KAUFMANN (2003) wie 25.11.20.

BERGER, Suzanne (Hg.): *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics* (Cambridge: Cambridge UP, 1981).

ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Polity, 1990).

HECLO, Hugh: *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance* (New Haven und London: Yale University Press, 1974).

KORPI, Walter: *The democratic class struggle* (London: Routledge & Kegan Paul, 1983).

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

SCHMITTER, Philippe C.: »Still the century of corporatism?« S. 85–131 in Frederick P. PIKE und Thomas STRITCH (Hg.), *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world* Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974).

SCHMITTER, Philippe und Gerhard LEHMBRUCH (Hg.): *Trends towards corporatist intermediation* (Beverly Hills: Sage, 1979).