

Hartmut Kaelble

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

Kurseinheit 2:

Die Gründerzeit des modernen Wohlfahrtsstaats 1945 bis 1973

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

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhalt

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

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

Quelle 1: Ausgangslagen: Gegenwartsprobleme Berliner Familien, Berlin 1948

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

XIII. Fünfundzwanzig ausgewählte Familienberichte

FAMILIE A

Herkunft, Ausbildung und Berufe der Ehepartner

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

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

Kinder

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

Wohnverhältnisse

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

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

Ernährung

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

Kleidung und Hausrat

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

Wirtschaftliche Lage

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

Tätigkeit der Hausfrau

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

Gesundheitszustand

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

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

Schule, Erziehung und Freizeit

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

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

Beziehungen zur Kirche

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

Politische Orientierung

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

Beurteilung der persönlichen und der Gesamtlage

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

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

Persönliche Eindrücke der Ermittlerin

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

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

Arbeitsaufgabe:

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

1.1 Die Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats

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

Weichenstellungen

Die Nachkriegszeit

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

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

Vier Modelle

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

Das britische Modell

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

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

Vier Reformfelder

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

Das schwedische Modell wurde schon in der Zwischenkriegszeit allmählich entwickelt. Schweden war damals ein armes, von der Weltwirtschaftskrise hart getroffenes Land. Das ursprünglich konservative Konzept des „Volksheims“ („folkshem“) wurde seit den 1930er Jahren von der sozialdemokratischen Regierung unter dem Ministerpräsidenten Per Albin Hansson und unter Mithilfe von Experten wie Gunnar Myrdal weiter entwickelt. Mit „Volksheim“ wurden die Werte der sozialen Harmonie, der wechselseitigen Hilfsbereitschaft der Bürger und der Gleichheit in das Zentrum der Sozialpolitik gesetzt. Solche Werte standen in Schweden schon hinter der Volksrente, die 1913 eingeführt worden war. Sie wurde an alle Bürger in gleicher Weise ausbezahlt, folgte damit schon dem Prinzip der Gleichheit, reichte allerdings kaum zum Leben. Den Werten des „Volksheims“ folgten auch die begrenzten Sozialreformen, die in den 1930er Jahren trotz der wirtschaftlich sehr schwierigen Situation durchgeführt wurden: Die Renten und die Zuschüsse zu den freiwilligen Krankenversicherungen wurden erhöht. Ein Programm des sozialen Wohnungsbaus wurde aufgelegt. Die heute sehr umstrittene Bevölkerungspolitik wurde durchgesetzt, die einerseits Ehestandsdarlehen vergab und die öffentliche medizinische Versorgung von Müttern und Kindern sicherte, andererseits aber auch Sterilisierung und Zwangseinweisung von Kindern in Heimen betrieb. Zu dieser wohlfahrtstaatliche Politik gehörte auch die Beschäftigungspolitik: Die hohe Arbeitslosigkeit, die durch die Weltwirtschaftskrise entstanden war, wurde von den sozialdemokratischen Regierungen durch Notstandsarbeiten mit vollem Lohn bekämpft.

Das schwedische Modell

Die entscheidenden Reformen wurden allerdings in Schweden erst in den Jahren unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg durchgeführt. In einer einschneidenden Rentenreform wurden 1946 Renten und Familienzulagen eingeführt, die einen angemessenen Lebensstandard sicherten und für alle Bürger gleich waren. Diese Renten wurden überwiegend aus Steuern, nur zum kleineren Teil aus Beiträgen finanziert. Daneben wurden die Familienzulagen, die Unfallentschädigung und Fortzahlung der Löhne im Krankheitsfall für alle Bürger erheblich verbessert. Nur die obligatorische staatliche Krankenversicherung, die eigentlich ebenfalls schon in der Nachkriegszeit beschlossen worden waren und die freiwillige subventionierte Versicherung ablösen sollte, wurde erst 1953 eingeführt. Nach dem völligen Erlahmen des Wohnungsbaus im Zweiten Weltkrieg wurde in der Nachkriegszeit zudem eine neue Wohnungspolitik mit Mietkontrollen, Wohnungsbaukrediten und einer engen Bindung des Wohnungsbaus an die lokale und staatliche Stadtplanung beschlossen. Auch in der Bildungspolitik wurde eine grundlegende Entscheidung gefällt: Die sechsjährige obligatorische gemeinsame Elementarschule bis zum Alter von 12 Jahren wurde 1950 für eine zehnjährige Versuchszeit auf das Alter bis 16 Jahren wie in vielen anderen europäischen Ländern ausgeweitet. Anders als das britische Modell war der schwedische Wohlfahrtsstaat weniger aus Beiträgen von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern finanziert, sondern vor allem über die Steuern. Der schwedische Wohlfahrtsstaat setzte zudem erheblich weniger finanzielle Grenzen und wurde daher später zu einem der kostenintensivsten Wohlfahrtsstaaten in Europa.

Vom „Volksheim“ zur Sicherung des Lebensstandards

Von diesen beiden Modellen angeregt wurden in der Nachkriegszeit in einer ganzen Reihe von weiteren europäischen Ländern Reformen des Wohlfahrtsstaates durchgeführt. Besonders bedeutsam waren die Reformen in Frankreich, weil dieses Land ein Orientierungspunkt für viele andere europäische Länder war. In Frankreich führte

Soziale Reformen in Frankreich...

eine große Koalition aus allen Parteien, aufbauend auf Vorschlägen der Résistance, direkt nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein einheitliches System der sozialen Sicherung, die *sécurité sociale*, ein. Ähnlich wie im Beveridge-Plan sollte eine einheitliche staatliche Sozialversicherung für alle Bürger, für alle Berufsgruppen und für alle Versicherungszweige außer der Arbeitslosenversicherung eingeführt werden. Die freiwilligen, subventionierten Kassen für einzelne Berufsgruppen, die „*mutuels*“ sollten abgeschafft werden. Dieser große Plan konnte allerdings nur teilweise verwirklicht werden, da die Angestellten, Beamten, Lehrer und die große Zahl von Selbständigen oft nicht bereit waren, in diese *sécurité sociale* einzutreten. Für einen erheblichen Teil der französischen Bevölkerung wurden daher in der Gesetzgebung der Nachkriegszeit Sonderregelungen zugelassen. Immerhin wurden rund 20 Millionen Franzosen über die *sécurité sociale* abgesichert. Auf dieser Grundlage der Nachkriegszeit bauten die Sozialreformen der 1960er Jahre auf. In den anderen wohlfahrtsstaatlichen Bereichen blieben hingegen Reformen weitgehend aus. In der Bildungspolitik wurden zwar die Vorschläge der Kommission Langevin-Wallon um die Neuordnung des Bildungssystems und die Beseitigung der Trennlinien zwischen der laizistischen, republikanischen Elementarschule und den Sekundarschulen und um eine stärkere Berufsorientierung der Schulen intensiv debattiert, aber die Reformen wurden erst in den 1960er Jahren umgesetzt. Auch Reformen der Wohnpolitik und der Gesundheitspolitik liefen in der Nachkriegszeit noch nicht an.

**...und anderen
Ländern West- und
Nordeuropas**

In einigen weiteren west- und nordeuropäischen Ländern war die Nachkriegszeit ebenfalls eine wichtige Reformepoche des Wohlfahrtsstaats. Auch in den Niederlanden wurden Reformen durchgeführt, wenn auch nicht so einschneidend wie in Großbritannien und Schweden. 1947 wurde die Altersversicherung reformiert und für alle Personen über 65 Jahre eine Rente eingeführt, die allerdings anders als in Großbritannien und Schweden vom Einkommen abhängig war. Zudem wurden schon während des Krieges 1941 eine obligatorische Krankenversicherung, 1946 staatliche Familienbeihilfen, 1949 eine obligatorische Arbeitslosenversicherung beschlossen. Ein ähnliches Reformprogramm wurde in Belgien durchgesetzt. 1944 wurde mit dem Kriegsende eine obligatorische Arbeitslosenversicherung eingeführt und in mehreren Gesetzen zwischen 1944 und 1947 Familienbeihilfen beschlossen, ebenfalls 1944/1945 eine obligatorische Kranken- und Invaliditätsversicherung eingeführt und 1949 die staatliche Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus reformiert. In der Schweiz, die vom Zweiten Weltkrieg verschont blieb, kann man die Nachkriegszeit nicht als eine einschneidende Reformzeit ansehen. Immerhin wurde 1946 eine Alters- und Hinterbliebenenversicherung für alle Bürger eingeführt und wichtige Verfassungsergänzungen vorgenommen, die es später möglich machten, eine Arbeitslosenversicherung und eine Familienbeihilfe durch den Bundesstaat einzuführen.

**Umbau sozialer
Sicherungssysteme
im sowjetischen
Einflussbereich**

Im östlichen Europa wurden die sozialen Sicherungssysteme im sowjetischen Einflussbereich ebenfalls umgebaut, allerdings nach dem sowjetischen Modell, nicht nach dem britischen oder schwedischen Modell. Dieser Umbau wurde vorgenommen, obwohl die ostmitteleuropäischen Länder bereits weit entwickelte Wohlfahrtsstaaten besaßen und sie in engem Austausch mit der anderen west- und mitteleuropäischen Ländern entwickelt hatten. Dieser Austausch wurde weitgehend abgebrochen. Das sowjetische Sozialversicherungssystem beruhte wie schon er-

wähnt auf völlig anderen Voraussetzungen. Es besaß nicht das Ziel, Fehlentwicklungen des Kapitalismus für persönliche Notsituationen abzumildern. Der kommunistische Wohlfahrtsstaat, der im östlichen Europa schon in der Nachkriegszeit in erheblichem Umfang durchgesetzt wurde, besaß fünf Besonderheiten, die ihn von den Wohlfahrtsstaaten im westlichen Europa unterschieden. Er war viel stärker mit der Wirtschaft verbunden und bot in Lebensbereichen, die nicht direkt auf die Arbeit bezogen waren, weniger soziale Sicherheit. Die Altersrenten waren daher niedrig. Die Versorgung von chronisch Kranken und Invaliden war schlecht. Die soziale Sicherung baute zudem auf der sozialistischen Vollbeschäftigung auf, auch wenn sie nicht immer erreicht wurde. Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfe für Arbeitslose existierte daher nicht. Die Betriebe trugen darüber hinaus besonders viele Sozialleistungen, Kindergärten, Krankenversorgung ebenso wie Rehabilitation und Erholung. Ein sehr wichtiges und kostenintensives Instrument des Wohlfahrtsstaats waren darüber hinaus die staatlichen Subventionen der Mieten, des Nahverkehrs und Grundnahrungsmittel. Die staatliche Sozialpolitik im östlichen Teil Europas war außerdem stärker noch als in den skandinavischen Ländern und in Großbritannien vom Prinzip der Gleichheit der Sozialleistungen getragen und besaß gleichzeitig seine besonderen Ungleichheiten in einem ausgefeilten System von Privilegien wie etwa im Zugang zu privilegierten Krankenversorgung für die Spitze des Staatsapparats, für den Staatssicherheitsdienst oder in den Zusatzrenten für bestimmte soziale Gruppe wie Ingenieure, Ärzte, Naturwissenschaftler, Schriftsteller, Künstler, paramilitärische Gruppen, aber auch für bestimmte Opfer des NS-Regimes. Schließlich war der Durchgriff der Politik in den Wohlfahrtsstaat im östlichen Europa weit intensiver als im westlichen Europa, obwohl die wohlfahrtsstaatlichen Dienste häufig von nicht-staatlichen Trägern, den Betrieben und den Gewerkschaften ausgeführt wurden.

Allerdings wurde dieses Modell nicht in jedem Land des östlichen Europa vollständig und einheitlich übernommen. Einzelne Elemente der vorhergehenden staatlichen sozialen Sicherung wurden belassen. Die soziale Sicherung im östlichen Europa war daher nicht homogen, ging aber doch andere Wege als im westlichen Europa.

Eine ganze Reihe von anderen europäischen Ländern hat dagegen in der Nachkriegszeit keine oder nur marginale Reformen des Wohlfahrtsstaates durchgeführt. Zu diesen reformabstinenten Ländern der unmittelbaren Nachkriegszeit gehören die anderen skandinavischen Ländern Norwegen, Dänemark und Finnland, aber auch die Diktaturen Spanien und Portugal, die Länder der 1945 gestürzten Diktaturen Italien, Österreich und Bundesrepublik, aber auch das am Krieg nicht beteiligte Irland.

Insgesamt teilte sich daher Europa in der Nachkriegszeit in Reformländer, in denen der Wohlfahrtsstaat im ganz unterschiedlicher Weise umgebaut wurde, und in Länder der ausgebliebenen Sozialreform, in denen der Wohlfahrtsstaat im Wesentlichen so beibehalten wurde, wie er sich in der Zwischenkriegszeit entwickelt hatte. Diese neue Kluft in der Wohlfahrtsstaatsreform bestand allerdings nur vorübergehend. In den 1950er und 1960er Jahren zogen – wie wir gleich sehen werden – die meisten reformunwilligen Länder mit Reformen nach.

Länder ohne besondere Sozialreformen

Ursachen für Reformverzicht

Die neue, vorübergehende Kluft der Nachkriegszeit hatte ganz unterschiedliche Gründe. Die Länder, in denen keine Sozialreformen durchgeführt wurden, waren kein einheitlicher Block. In einigen Ländern wie Spanien und Portugal blieben Rechtsdiktaturen weiterbestehen, die an wohlfahrtsstaatlichen Reformen kein Interesse besaßen. Die Länder, in denen Diktaturen durch Demokratien ersetzt wurden, also Italien, Österreich und die Bundesrepublik waren mit politischen Reformen und außerdem mit der Nachkriegsnot so stark beschäftigt, dass für Sozialreformen keine politische Energie mehr übrig blieb. Darüber hinaus hatten Deutschland und Österreich in der Zwischenkriegszeit, also nur zwei Jahrzehnte zuvor, zu den besonders fortschrittlichen Wohlfahrtsstaaten Europas gehört. Ein Großteil der Öffentlichkeit sah daher keinen Anlass, die recht gut funktionierenden Wohlfahrtsstaaten umzubauen, die vom NS-Regime deformiert, aber nicht abgeschafft worden waren. Zumindest in den Westzonen Deutschlands kam nach der Niederlage im Zweiten Weltkrieg und vor dem Einsetzen der heißen Phase des Kalten Krieges eine trotzig Abwehr gegenüber den Reformvorschlägen von Seiten der Alliierten hinzu. Die Vorschläge der Alliierten, die Sozialversicherungen und das Bildungssystem nach westeuropäischem bzw. amerikanischem Vorbild umzubauen, wurden in dieser Trotzstimmung der unmittelbaren Nachkriegszeit in den Westzonen meist von den deutschen Politikern und Eliten, teilweise auch in Volksabstimmungen abgelehnt.

Die Reformen der 1950er und 1960er Jahre

Die 1950er und 1960er Jahre waren die Glanzzeit des modernen europäischen Wohlfahrtsstaates. Überall in Europa wurden bedeutende Reformen des Wohlfahrtsstaats durchgeführt. Auch die Länder, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit auf Reformen verzichteten oder sogar Reformen verweigerten, bauten nun den Wohlfahrtsstaat aus oder sogar um. Die verschiedenen Zweige der staatlichen sozialen Sicherung wurden ebenso reformiert wie das Bildungssystem, die Wohnungspolitik und die Gesundheitspolitik. Diese Gesetzesreformen werden im Folgenden zuerst vorgestellt. Danach werden die Ausweitung des Wohlfahrtsstaats und ihre Auswirkungen auf die soziale Lage der Klienten behandelt. Zum historischen Kontext dieser wohlfahrtsstaatlichen Reformen werden wir im nächsten Abschnitt kommen.²

Die besonders kostenträchtigen Rentenversicherungen waren das große Reformthema der sozialen Sicherung in dieser Zeit. Sie wurden in den meisten Ländern im westlichen Europa besonders in den 1950er Jahren reformiert, als die europäischen Wirtschaften boomten: in Italien ab 1952 in vielen kleineren Reformen, in Österreich 1955 im Zusammenhang mit der allgemeine Reform der staatlichen Sozialversicherungen, in Dänemark 1956 mit der Einführung einer allgemeinen Rente, in Finnland durch Verbesserung der Alterssicherung in vielen einzelnen Gesetzen seit 1956, in den Niederlanden 1956 mit der Einführung einer allgemeine Rente, in

² Vgl. für diesen Abschnitt: Peter Flora (Hg.), *Growth to limits. The Western European welfare states since World War II*, 5 Bde., Berlin 1986 ff.; Dagmar Hilpert, *Wohlfahrtsstaat der Mittelschichten?: Sozialpolitik und gesellschaftlicher Wandel in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1975*, Göttingen 2012; Hartmut Kaelble, *Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa seit 1945*, in: *Sozialer Fortschritt* 61.2012, Heft 5, .79-85; G. A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1991 (Neuaufgabe 2010), S.179ff.; Bela Tomka, *A social history of 20th century Europe*, London 2013, Kapitel 5; Cornelius Torp, "The Ending of Poverty"? Altersarmut und Sozialwissenschaften in Großbritannien, 1930-1965, in: Christiane Reinecke u. Thomas Mergel, Hg., *Das Soziale ordnen. Sozialwissenschaften und soziale Ungleichheit im 20. Jahrhundert*, Frankfurt: Campus Verlag 2012, S. 155-182.

Norwegen 1957 mit der Einführung einer gleichen Rente für alle Bürger ohne Bedürfnisüberprüfung, in der Bundesrepublik 1957 mit der Erhöhung der Renten und ihre Anpassung an das allgemeine Einkommensniveau, in Schweden 1959 mit der kontroversen Einführung einer einkommensabhängigen obligatorischen Zusatzrente, und in Belgien mit kleineren Verbesserungen der 1944 dekretierten Sozialversicherungsreform.

Auch die staatlichen Krankenversicherungen erlebten einen Reformschub, der allerdings häufig auf kleinere gesetzliche Ergänzungen beschränkt war. Nur in wenigen Ländern wurde grundlegend reformiert: in Schweden 1953 mit der Einführung einer obligatorischen einkommensabhängigen Krankenversicherung, in Norwegen 1958 mit der Einrichtung einer Krankenversicherung für die abhängig Beschäftigten, in Dänemark mit der Verstärkung des staatlichen Einflusses in den Krankenversicherungen durch die Reform von 1960, in Finnland mit der Durchsetzung einer allgemeinen Krankenversicherung ab 1963, in Österreich 1955 im Rahmen der allgemeinen Reform des Sozialversicherungsgesetzes und in der Schweiz 1964 mit der Einrichtung einer staatlichen Krankenversicherung.

Mehrere Länder reformierten die Arbeitslosenversicherung. Sie wurde in Irland und Italien seit dem 1950er Jahren in vielen kleineren Gesetzen ergänzt, in der Schweiz 1951 und in Ungarn 1957 eingeführt, in Finnland 1959 erstmals zentralisiert, in Österreich 1958 und in Dänemark 1967 grundlegend reformiert, in Frankreich 1967 als obligatorische Versicherung eingeführt und in der Bundesrepublik durch einen Arbeitslosenförderungsgesetz 1969 umgebaut.

**Vielfältige Ebenen
der Sozialreform**

Auch das Bildungssystem wurde in den meisten Ländern durch kleinere gesetzliche Ergänzungen verändert. Grundlegende Reformgesetze waren im Bildungssystem seltener, aber in mehreren Ländern wurden gemeinsame Schulen für alle Schüler für die ersten 7-9 Jahre eingerichtet und die frühe Abtrennung der Klassen für spätere Sekundarschüler aufgehoben: Erwähnt seien insbesondere die skandinavischen Länder: In Schweden 1954 die Einführung einer gemeinsamen Schulzeit von 8-10 Jahren für alle Kinder, 1962 die endgültigen Entscheidung über die neunjährige gemeinsame Schule, in Finnland 1957 die Erweiterung der gemeinsamen obligatorischen Schulausbildung auf acht Jahre und 1968 die Einführung der Gesamtschule, in Norwegen 1969 die Einführung der Gesamtschule, und in den Niederlande 1968 die Einführung einer gemeinsamer zehnjährigen Schule.

In der staatlichen Wohnpolitik gab es ebenfalls viele Reformen, allerdings häufig erst in den 1960er Jahren mitten im großen Städtewachstum und Bauboom, in der Bundesrepublik wurde schon 1950 ein Wohnungsbaugesetz verabschiedet, dem viele weitere kleinere Reformen folgten. In Irland wurden seit 1952 eine ganze Reihe kleinerer Wohnungsbaugesetze erlassen. In den Niederlanden 1962 ein neues Wohnungsgesetz verabschiedet, in Dänemark 1966 die Wohnungspolitik grundlegend reformiert. Österreich verabschiedete 1967 ein grundlegend neues Wohnungsbauförderungsgesetz. In Italien erfolgte 1971 eine grundlegende Reform. Die Schweiz verabschiedete 1974 ein Wohnungsbau- und Eigentumsförderungsgesetz.

Die Dynamik des Wohlfahrtsstaats lässt sich allerdings über die Gesetzesreformen nur bruchstückhaft erkennen. Aussagekräftiger sind die finanziellen Leistungen, die

in Europa in einem bisher unbekanntem Tempo und Ausmaß in allen Bereichen, in der sozialen Sicherung ebenso wie in der Bildung, im Wohnen ebenso wie in der Gesundheit ausgeweitet wurden.

**Steigende Ausgaben
für den Wohlfahrts-
staat**

Zuerst zur Gesamtentwicklung: Die Wohlfahrtsstaatsausgaben stiegen überall in Europa enorm. Zwei Beispiele: In dem ausgabefreudigen Schweden verzwanzigfachten sie sich von rund 1,8 Milliarden Kronen 1950 auf rund 35 Milliarden Kronen 1975. Auch in der vorsichtigeren Bundesrepublik vervierzehnfachten sie sich von rund 13 Milliarden DM 1950 auf rund 175 Milliarden DM 1975.³ Sie nahmen daraufhin erheblich rascher zu als das wirtschaftliche Wachstum (vgl. Tabelle 2 KE 1). Wir überblicken die Sozialausgaben allerdings nur für das westliche und nördliche Europa, dagegen in Südeuropa nur für Italien, im östlichen Europa nur für Ungarn. In diesem Raum nahmen die Wohlfahrtsstaatsausgaben als Anteil des Sozialprodukts im Durchschnitt von 12% 1950 (ohne Frankreich, Belgien, Österreich, Italien und Ungarn) auf 15% 1960 und weiter auf 21% 1970 zu.⁴ Ihr Anteil am Sozialprodukt hat sich also fast verdoppelt. Überdurchschnittlich hoch waren die Sozialausgaben um 1970 nicht, wie man vielleicht erwarten würde, im Modellland Großbritannien, sondern in kontinentaleuropäischen Ländern, in den Niederlanden, in Belgien, in der Bundesrepublik, in Österreich und in den skandinavischen Ländern Schweden und Dänemark. Aus heutiger Sicht waren diese Sozialausgaben sicher noch relativ bescheiden. In der Gegenwart liegen die Wohlfahrtsstaatsausgaben als Anteil des Sozialproduktes in der Europäischen Union im Durchschnitt bei 33 % (2012). Aber Steigerungsraten wie damals findet man heute nicht mehr.

Wie sah die Dynamik in den einzelnen Feldern des Wohlfahrtstaats aus? Besonders gewichtig waren die Ausgaben für soziale Sicherung und dort die Ausgaben für Renten und Krankheit. Als Anteil des Sozialproduktes stiegen sie nach den Angaben der ILO im westlichen Europa und in den drei kommunistischen Ländern Polen, Tschechoslowakei und Ungarn im Durchschnitt zwischen 1950 und 1970 von 9.1% auf 15.1 % an. Leider fehlen uns bisher Berechnungen über die Sozialausgaben im östlichen Europa jenseits von Ostmitteleuropa. Überdurchschnittlich hoch waren die Ausgaben für soziale Sicherung um 1970 vor allem im westlichen Kontinentaleuropa, in Belgien und in den Niederlanden, in Deutschland, in den meisten skandinavischen Ländern außer dem damals noch armen Finnland, aber auch in mitteleuropäischen Ländern wie Österreich und der Tschechoslowakei und in dem südeuropäischen Land Italien, und nach den Berechnungen der OECD auch in Frankreich. Die Sozialausgaben im Modellland Großbritannien blieben dagegen laut OECD auch hier weit unter dem europäischen Durchschnitt und ziemlich genau auf dem Niveau der Vereinigten Staaten. Dieses Wachstum der Ausgaben für soziale Sicherung war keine europäische Besonderheit in der westlichen Welt. In Japan und den USA war der Anstieg ähnlich rasch. Aber das Niveau der Sozialausgaben lag in den westlichen Ländern Europas meist weit höher.

³ Berechnet nach: Peter Flora, *State, Economy and Society 1815–1975*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1983 ff., Bd.1, S.345 ff.

⁴ Berechnet nach: Bela Tomka, *A social history of 20th century Europe*, London 2013, S.163.

Nicht nur die finanziellen Leistungen der Sozialversicherungen nahmen zu. Auch der Anteil der Bürger, der durch staatliche Sozialversicherung abgesichert wurde, stieg überall an. Wir überblicken die Entwicklung zumindest für das westliche Europa. Wie schon in der Vorkriegszeit und in der Zwischenkriegszeit waren allerdings die Veränderungen in den einzelnen Versicherungszweigen verschieden. In der besonders kostenträchtigen Rentenversicherung stieg der Anteil der abgesicherten Erwerbstätigen von 77 % (1950) auf 93 % (1970), in der ebenfalls kostenträchtigen Krankenversicherung von 72 % (1950) auf 83 % (1970), in der Berufsunfallversicherung von 56 % (1950) auf nur 78% (1970) und in der Arbeitslosenversicherung von 31 % (1950) auf 51 %.⁵ Auch um 1970 waren daher keineswegs alle Erwerbstätigen vollständig staatlich abgesichert, gegen Arbeitslosigkeit in einer Reihe von Ländern, in skandinavischen Ländern und in der Schweiz, sogar nur eine Minderheit. Aber im groben Durchschnitt aller Versicherungszweige hatte der Wohlfahrtsstaat um 1970 doch das Niveau einer gewichtigen Mehrheit von zwei Drittel abgesicherter Erwerbstätiger erreicht. In dieser Zeit wurde es damit zur Normalität, durch eine staatliche Versicherung abgesichert zu sein.

Diese Steigerung der Ausgaben für soziale Sicherung kam damals auch den armen Europäern zugute, vor allem weil die Altersrenten und die Arbeitslosengelder stiegen. Der Anteil der ärmeren Bevölkerungsgruppen am Volkseinkommen nahm deshalb etwas zu. In den 1960er Jahren stieg der Einkommensanteil der unteren 20% der Einkommensempfänger in der Bundesrepublik von 2% auf 4%, in Frankreich von 3% auf 4%, in Norwegen von 2% auf 5%, in Schweden von 5% auf 6% und in der Schweiz von sogar von 2% auf 10%.⁶ Dies waren keine großen Veränderungen, aber der Trend zu einer Abmilderung der Einkommensunterschiede bestand jedenfalls. Der Wohlfahrtsstaat trug daher im westlichen Teil Europas in dieser Zeit zu einer etwas günstigeren Einkommensverteilung bei. Für den östlichen Teil Europas verfügen wir dafür über keine Statistiken.

Auch der Bildungssektor befand sich in rascher Expansion. Die staatlichen Ausgaben für Bildung wuchsen in ganz ungewöhnlichem Ausmaß. Zwei Beispiele: Die französische Regierung gab 1950 ungefähr 2 Millionen Francs, dagegen 1975 ungefähr 140 Millionen Francs für Bildung einschließlich Forschung aus. Die Bundesrepublik - in diesem Fall vor allem die Regierungen der Länder - gab 1950 ungefähr 2,5 Millionen DM, dagegen 1975 ungefähr 60 Millionen für Bildung aus. Diese enorme Steigerung der Bildungsausgaben wurde durch die Inflation ein ganzes Stück gedämpft. Trotzdem war die Steigerung immer noch ganz erheblich. Wie hoch die Priorität der Bildungsausgaben für die Regierungen im westlichen Europa war, lässt sich noch besser an den Anteilen der Bildungsausgaben an den Staatshaushalten erkennen. In den meisten westeuropäischen Ländern verdoppelte sich im Groben der Anteil der Bildungsausgaben zwischen 1950 und 1975. Besonders hoch setzte diese Priorität die französische und die niederländische Regierung. In diesen beiden Ländern verdreifacht sich sogar dieser Anteil der Bildungsausgaben an den Staatshaushalten. Nur Großbritannien fällt aus dieser allgemeinen Tendenz heraus. Die Bildungsausga-

⁵ Berechnet nach: Bela Tomka, A social history of 20th century Europe, London 2013, S.168.

⁶ Hartmut Kaelble, Sozialgeschichte Europas seit 1945, München 2007, S.213f.

ben stiegen zwar ebenfalls. Aber der Anteil der Bildungsausgaben am Staatshaushalt nahm nur wenig zu und blieb hinter dem westeuropäischen Niveau zurück, unter anderem weil die prestigereichen Teile des britischen Bildungssystems, die public schools und die Spitzenuniversitäten, überwiegend privat finanziert wurden.⁷

Insgesamt stiegen damit die Bildungsausgaben noch rascher als die staatlichen Ausgaben für soziale Sicherung. Sie besaßen offensichtlich die höchste Priorität in damaligen Wohlfahrtsstaat. Dies erklärt sich daraus, dass in dem Konzept des Wirtschaftswachstums, das damals allmählich von internationalen Organisationen durchgesetzt wurde, Bildung durchweg und dauerhaft als besonders wichtiger wirtschaftlicher Wachstumsfaktor angesehen wurde, während staatliche soziale Sicherung von den internationalen Organisationen und den von ihnen beeinflusste Regierungen immer nur vorübergehend als Thema hoher Priorität betrachtet wurde. Dazu mehr im Abschnitt über internationale Sozialpolitik.

Die staatlichen Bildungsausgaben waren allerdings nur deshalb wirksam, weil sie von privaten Bildungsausgaben flankiert wurde. Die Eltern von Schülern und Studenten gaben privat erheblich mehr für die Bildung ihre Kinder aus, sei es für Schul- bzw. Studiengebühren und für Studienkosten, sei es als Verzicht auf das zusätzliche Familieneinkommen, die hereingekommen wären, wenn durch Arbeit die Jugendlichen und jungen erwachsenen Söhne und Töchter nicht Schüler und Studenten gewesen wären, sondern im eigenen Familienbetrieb oder außer Haus gearbeitet hätten. Diese privaten Bildungsausgaben sind sehr schwer zu schätzen, aber wichtig.

Steigende Bildungschancen

Aus diesen Gründen nahmen die Bildungschancen auf allen Ebenen zu. Die Analphabetenraten gingen in den europäischen Ländern weiter zurück, in denen sie immer noch ein Problem darstellten: vor allem in Süden Europas, in Portugal, Spanien, im Süden Italiens, auf dem Balkan und im östlichen Europa, in Rumänien und Bulgarien. Auch der Besuch der Sekundarschulen, die allerdings in dieser Reformperiode von Land zu Land sehr unterschiedlich definiert wurden, nahm stark zu. Sekundarschulen besuchten um 1950 nur 14 % der europäischen Jugendlichen in den Altersgruppen von 10 bis 18 Jahren im Durchschnitt der westeuropäischen Länder, um 1970 dagegen schon 34 %. Besonders der Anteil von Mädchen stieg in Sekundarschulen stark an. Ihr Anteil war in vielen Ländern um 1970 so hoch, dass man nicht mehr von einem Bildungsrückstand der Mädchen sprechen konnte. Auch der Zugang zu Hochschulen verbesserte sich in dieser Zeit erheblich. In den Altersgruppen von 20 bis 24 Jahren studierte um 1950 Europa nicht mehr als 4 %, dagegen um 1970 15 %. Das ist im Vergleich zu den heutigen rund 50% in der Europäischen Union zwar immer noch wenig, aber doch ein starker Anstieg. Die Bildungschancen von jungen Frauen nahmen noch stärker zu. In der kleinen Gruppe von Studenten um 1950 waren nur ungefähr eine Siebtel Frauen, in der erheblich größeren Gruppe von Studenten um 1970 dagegen weit über ein Drittel. Allerdings profitierten von dieser Expansion der Hochschulen die unteren Schichten nur begrenzt. Die Chancen für Arbeiterfamilien, ihre Söhne oder Töchter an Hochschulen zu schicken, nahmen

⁷ Peter Flora, *State, Economy and Society 1815–1975*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1983 ff., Bd.1, S.345 ff.

damals zwar statistisch beeindruckend zu, blieben aber doch eine große Seltenheit. Auf die großen Unterschiede innerhalb Europas kommen wir zurück.⁸

So stark auf Expansion war die staatliche Gesundheitspolitik dagegen nicht gestellt. Absolut gesehen stiegen zwar auch die staatlichen Gesundheitsausgaben ebenfalls beeindruckend an. Dafür nur zwei Beispiele: In der Bundesrepublik sprangen die staatlichen Gesundheitsausgaben von rund 1700 Millionen DM 1950 auf rund 21700 Millionen DM 1975 hoch. In Schweden stiegen sie in demselben Zeitraum sogar von rund 800 Millionen Kronen auf rund 19500 Millionen Kronen. Aber die Prioritäten der Regierung lassen sich doch besser an den veränderten Anteilen der Gesundheitsausgaben an den Staatshaushalten erkennen. Sie lagen nicht nur meist deutlich hinter den Bildungsausgaben und den Ausgaben für staatliche soziale Sicherung zurück. Sie wuchsen auch nur in ungefähr der Hälfte der Länder, über die wir Information besitzen, wirklich an. In den meisten skandinavischen Ländern, in denen die Wohlfahrtsstaatsausgaben im Allgemeinen besonders stark wuchsen, gingen dagegen die Anteile für Gesundheit an den Staatsausgaben keineswegs in die Höhe, sondern sie stagnierten. In der Schweiz gingen die zentralstaatlichen Ausgaben für Gesundheit sogar zurück.⁹ Allerdings ist unser Bild der staatlichen Gesundheitsausgaben unvollkommen, weil die Angaben für wichtige Länder wie Italien, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande fehlen. Der private Gesundheitssektor und die Nachfrage nach medizinischer Versorgung expandierten dagegen. Die Zahl der Ärzte, der Zahnärzte und der Krankenschwestern wuchs sehr rasch, verdoppelte sich in manchen Ländern wie Frankreich, Belgien oder den Niederlanden zwischen 1950 und 1975, allerdings nicht in Großbritannien mit seinem öffentlichen Gesundheitsdienst. Auch die Zahl der Einlieferung in die Krankenhäuser wuchs, während die Kapazität der häufig öffentlichen Krankenhäuser nicht erweitert wurde.¹⁰

Wie sich die staatliche Gesundheitspolitik auf die gesundheitliche Lage der Bevölkerung auswirkte ist nicht leicht abzuschätzen, weil die Gesundheit auch von den privaten Gesundheitsausgaben, von den medizinischen Fortschritten, von der Ernährung und Lebensführung abhängt. Auf jeden Fall stieg die Lebenserwartung in Europa von dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis zu den frühen 1970er Jahren erheblich an. Insgesamt gewannen zwischen 1950 und 1970 die europäischen Männer 5 Jahre, die europäischen Frauen sogar 6 Jahre. Die höchsten Lebenserwartungen erreichten 1970 die skandinavischen Länder, die Niederlande, die Schweiz und Frankreich. Die höchsten Steigerungen der Lebenserwartung erlebten dagegen die südeuropäischen und osteuropäischen Länder, in denen um 1950 die Lebenserwartung besonders niedrig gewesen war: Spanien, Portugal, Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, aber auch Finnland. Die Lebenserwartung stieg zwar überall rasch an, allerdings wiederum nicht so rasch wie in der Vorkriegszeit und in der Zwischenkriegszeit. Zwischen 1900 und 1950 war die Lebenserwartung für Männer um 18 Jahre, für Frauen sogar um 21 Jahre gestiegen, also um 3-4 Jahre pro Jahrzehnt,

Gesundheitsausgaben

Steigende Lebenserwartung

⁸ Hartmut Kaelble, Sozialgeschichte Europas seit 1945, München 2007, S.392,396f.

⁹ Peter Flora, State, Economy and Society 1815–1975, 2 Bde., Frankfurt/M. 1983 ff., Bd.1, S.345.

¹⁰ Sozialindikatoren für die Europäische Gemeinschaft 1960-1975, Luxemburg 1977, S. 210ff.

während der trente glorieuses dagegen nur um ungefähr 2 Jahre pro Jahrzehnt.¹¹ Eine Glanzzeit der Verlängerung des Lebens war daher die Zeit zwischen den späten 1940er und frühen 1970er Jahren nicht.

Wohnungspolitik

Ein weiterer Bereich des Wohlfahrtsstaates, die Wohnungspolitik, entwickelte sich sogar konträr zu den Bereichen der staatlichen sozialen Sicherung und der Bildung. Der Wohlfahrtsstaat wurde in diesem Sektor eher abgeschwächt. Das lässt sich wiederum an den staatlichen Ausgaben für Wohnen und ihrem Anteil an den Staatsausgaben erkennen. Sie stiegen nur in wenigen Ländern, in Finnland, Norwegen und den Niederlanden an. In der ganz überwiegenden Mehrheit stagnierten diese Anteile zwischen 1950 und 1975 oder sanken sogar ab. Alle großen Länder, also Frankreich, Italien, Großbritannien und die Bundesrepublik folgten diesem Trend. In Frankreich, Italien und der Bundesrepublik wurden die staatlichen Ausgaben für das Wohnen stark zurückgefahren, in Frankreich von 16 % auf 5 %, in der Bundesrepublik von 11 % auf 2 %, in Italien von 3 % auf 1%.¹² Nach den massiven staatlichen Investitionen der unmittelbaren Nachkriegszeit in den Wiederaufbau der Wohnungen nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges zog sich der Staat aus dem Wohnungsbau und Mietsubventionen immer mehr zurück und überließ das Wohnen weitgehend den Markt.

In der Folge dieser Politik entstand eine ambivalente Lage der Wohnungssituation. Auf der einen Seite nahm die Qualität der Wohnungen erheblich zu. Die Größe der Wohnungen pro Kopf der Bevölkerung, die Zahl der Zimmer pro Kopf der Bevölkerung, die Ausstattung der Wohnungen mit Elektrizität, frischem Wasser, Abwasser wurde massiv gesteigert. Da die Einkommen während der Prosperitätszeit außergewöhnlich stark zunahmen, konnten sich die meisten Europäer auch erheblich bessere Wohnungen leisten. Auf der anderen Seite nahm die Belastung der privaten Haushalte mit Wohnungsausgaben massiv zu. Sie stieg im westlichen Europa von etwa 7 Prozent um 1950 auf etwa 20 Prozent um 1980. Dies stand im Kontrast zu der Entwicklung im östlichen Europa. Dort zahlte der Staat sehr hohe Subventionen für den Wohnungssektor und hielt damit die Mieten niedrig. Allerdings verbesserte sich die Wohnqualität nicht so stark wie im westlichen Europa.

Eine wichtige Folge dieser Reformen überall im westlichen Europa war, dass sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten erheblich ähnlicher wurden. Gleichzeitig entstand eine neue Spaltung Europas in den westlichen und den kommunistischen Wohlfahrtsstaat. Darauf wird im übernächsten Abschnitt über die inneren Unterschiede zurückzukommen sein.

Fehlentwicklungen

Zu dieser außergewöhnlichen Reform und Ausweitung des Wohlfahrtsstaates in Europa gehörten freilich auch Nachteile und Schwächen. Man kann vier Fehlentwicklungen nicht übersehen:

Die europäischen staatlichen Sozialversicherungen waren häufig einseitig auf das Modell des männlichen Ernährers ausgerichtet. Die soziale Absicherung der anderen

¹¹ Bela Tomka, *A social history of 20th century Europe*, London 2013, S.26f.

¹² Peter Flora, *State, Economy and Society 1815–1975*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1983 ff., Bd.1, S.345.

Familienmitglieder hing an dem männlichen Ernährer. Die Ehefrauen besaßen meist keine eigenständige soziale Sicherung und verloren ihren Anspruch bei Trennungen.

Darüber hinaus ging der moderne Wohlfahrtsstaat davon aus, dass die erwerbstätigen Klienten während ihres ganzen Berufslebens denselben Beruf beibehielten und deshalb immer in der gleichen Berufssparte versichert werden konnten. Erwerbstätige, die während ihres Lebens mehrfach den Beruf wechselten oder ihre Berufstätigkeit wegen Familienaufgaben, wegen Fortbildung oder wegen Arbeitslosigkeit unterbrachen, verloren oder verschlechterten dabei nicht selten auch ihre Versicherungsansprüche. Die regulären Berufslebensläufe überwogen sicher in dieser Epoche noch oder setzen sich überhaupt erst in dieser Epoche durch. In der Epoche danach wurden allerdings unterbrochene Erwerbstätigkeit oder Berufswechsel sehr viel häufiger. Die starke Bindung der staatlichen Sozialversicherung an Berufe stellte sich dann als schweres Hemmnis heraus.

Zudem war der Wohlfahrtsstaat in dieser Epoche sehr oft von einem Glauben an die Effizienz der Größe geprägt. Große Sozialbürokratien, Massenuniversitäten, große Krankenhäuser und riesige Wohnblocks erschienen als Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates. Es würde übersehen, dass große Sozialbürokratien nicht selten an dem einzelnen Klienten vorbei verwalteten, riesige Universitäten den Bedarf der Studenten an persönlichen Beziehungen zu den Lehrenden nicht mehr berücksichtigten, große Krankenhäuser den Patienten auch schädigen konnten und riesige Wohnblocks soziale Kommunikation und zivilgesellschaftliche wechselseitige Unterstützung abtöteten und darüber hinaus oft schlecht an die Dienstleistungen, an die Verkehrsnetze, an die Bildungseinrichtungen und an die Einkaufsmöglichkeiten angebunden waren.

Außerdem war der Wohlfahrtsstaat dieser Epoche oft von einer übervereinfachten Vorstellung von sozialpolitischem Fortschritt geprägt, die nur auf die Expansion der Ausgaben und Regelungen und nicht genügend auf die Auswirkung des Wohlfahrtsstaates für die individuellen Notlagen sah. Diesen verengten Blick konnte man sich in dieser Epoche noch leisten, weil die wirtschaftliche Prosperität die individuellen Notlagen abmilderte. In der Epoche danach ging das nicht mehr, wie sich im nächsten Kapitel zeigen wird.

Schließlich stellte sich auch die nationale Abgeschlossenheit der Wohlfahrtsstaaten als schwerer Nachteil heraus. Sie entstand, weil der moderne Wohlfahrtsstaat in der Regel auf Druck von nationalen Gewerkschaften und nationalen Parteien durchgesetzt wurde und deshalb für eine nationale Klientel konzipiert war. Dieser national abgeschlossene Wohlfahrtsstaat berücksichtigte allerdings nicht, dass schon seit den späten 1940er Jahren die Zuwanderung vor allem im westlichen Teil Europas immer mehr zunahm und diese Zuwanderer sich auch immer häufiger dafür entschieden, im Land zu bleiben und an dem nationalen Wohlfahrtsstaat, für den sie zahlten, auch zu partizipieren. Die Öffnung des nationalen Wohlfahrtsstaates für diese Zuwanderer, die oft keine Bürger des Landes wurden, war deshalb eine neue, noch ungewohnte Herausforderung, an die der nationale Wohlfahrtsstaat mühsam angepasst werden musste. Trotz seiner unbezweifelbaren Errungenschaften war deshalb der moderne Wohlfahrtsstaat für die spätere Epoche auch eine Belastung.

Bürokratischer Gleichheitsgrundsatz

Die modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten, wie sie zwischen den späten 1940er und frühen 1970er Jahren in ihren Stärken und Schwächen entstanden, unterschieden sich ganz erheblich von den Wohlfahrtsstaaten der Zwischenkriegszeit. Drei Arten von Wohlfahrtsregimen, die noch in der Zwischenkriegszeit ein großes Gewicht besaßen, verloren nach 1945 ihre Bedeutung. Die zivilgesellschaftlichen, staatlich subventionierten, korporatistischen Wohlfahrtseinrichtungen verloren nach 1945 an Bedeutung und machten obligatorischen staatlichen Sozialversicherung Platz. Selbst in Frankreich, das in der Zwischenkriegszeit das wichtigste Reservat dieser korporatistischen Wohlfahrtsregime, der „mutuels“, gewesen war, wurden sie mit der *sécurité sociale* weit gehend verdrängt. Darüber hinaus gewann die Vorstellung der Gleichheit der Bürger vor dem Wohlfahrtsstaat an Gewicht, Sozialversicherungen für alle Bürger oder gleiche Leistungen für alle Bürger, vor allem ein Minimum an Einkommen, Wohnen, Bildung und Gesundheitsversorgung für alle Bürger werden zum Polit. Diese bürokratische Gleichheit vor dem Wohlfahrtsstaat wurde sicher nicht in allen europäischen Ländern erreicht oder gewollt. Aber sie war ein neuer Maßstab, den die wohlfahrtsstaatliche Politik in Rechnung stellen musste. Schließlich verblasste auch die deutsche Führungsrolle in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, die in der Zwischenkriegszeit vor dem NS-Regime durchaus noch anerkannt war, nach dem Zweiten Weltkrieg völlig. Die neuen internationalen Modelle für Europa wurden der britische Wohlfahrtsstaat und der schwedische Wohlfahrtsstaat. Auch der Kontext des modernen Wohlfahrtsstaats sah völlig anders aus, diese Veränderungen sind ohne ihren neuen Kontext gar nicht verständlich.

1.2 Der neue Kontext

Vier Ursachen

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstand für die europäischen Wohlfahrtsstaaten aus vier Gründen ein völlig neuer Kontext. (1) Der Wirtschaftsboom schuf außergewöhnlich günstige Voraussetzungen für Reformen des Wohlfahrtsstaates, selbst wenn sie viel kosteten. (2) Der Zukunfts- und Planungsoptimismus dieser Epoche ließ die Wohlfahrtsstaat zu einem zentralen Element der Zukunftserwartungen der Europäer werden. (3) Der Kalte Krieg schuf eine neue Konkurrenz zwischen den beiden Blöcken von Staaten, die nicht nur militärisch, politisch und kulturell, sondern auch als Wohlfahrtsstaaten miteinander rivalisierten und die Oberhand in der gesellschaftlichen Fortschrittlichkeit zu gewinnen versuchten. (4) Schließlich entstand im westlichen Teil Europas ein neuer Konsens zwischen den politischen Parteien über den Nutzen des Wohlfahrtsstaates.

Wirtschaftswachstum

(1)Erstens profitierte die Entwicklung der europäischen Wohlfahrtsstaaten von einem Vierteljahrhundert eines ganz außergewöhnlichen Wirtschaftswachstums zwischen den späten 1940er Jahren und den frühen 1970er Jahren. Die europäische Wirtschaft wuchs jährlich im Durchschnitt um fünf Prozent pro Kopf. Ein solches Wachstum hatte es selbst in den früheren Prosperitätsphasen der modernen europäischen Wirtschaft, in den 1850er bis 1870er Jahren und in den beiden Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg nicht gegeben. Auch seit den 1970er Jahren wiederholte sich eine solche wirtschaftliche Prosperität nicht mehr. Dieses hohe Wirtschaftswachstum herrschte im westlichen Europa wie im östlichen Europa. Anders als in früheren Phasen wirtschaftlicher Prosperität blieb so gut wie kein europäisches Land von diesem Wirtschaftsboom ausgeschlossen. Auch der Süden und Osten Europas,

der in den früheren wirtschaftlichen Prosperitätsphasen immer stärker hinter dem industrialisierten West-, Mittel- und Nordeuropa zurückgeblieben war, wurde jetzt Teil dieser wirtschaftlichen Prosperität. Sicher startete diese wirtschaftlicher Prosperität nicht in allen europäischen Ländern im gleichen Jahr. Sie begann in Italien und in Spanien später als in Frankreich und in der Bundesrepublik. Das Wachstum war auch nicht überall gleich hoch. Die britische Wirtschaft und die skandinavischen Wirtschaften wuchsen nicht so rasch wie die kontinentaleuropäischen Wirtschaften. Die Schlüsselindustrie dieser Zeit, die Automobilindustrie, gab es nicht in allen europäischen Ländern. Die nationalen Wirtschaftspolitiken unterschieden sich stark, nicht nur zwischen dem östlichen und westlichen Teil Europas, sondern auch innerhalb des westlichen Europas, etwa zwischen dem stark an staatlicher Planung orientierten Frankreich und der besonders stark marktwirtschaftlich orientierten Schweiz. Auch die Bezeichnungen für diese Zeit sind unterschiedlich, „Wirtschaftswunder“ in Deutschland, „trente glorieuses“ in Frankreich. Trotzdem war dieses Vierteljahrhundert überall in Europa eine Zeit außergewöhnlichen Wirtschaftswachstums.

Dieser Wirtschaftsboom war für die Zeitgenossen nach den zwei Weltkriegen und der schwierigen Zwischenkriegszeit ein Wunder. Wirtschaftshistorisch war er dagegen kein Wunder. Der Wirtschaftsboom hatte vor allem mit zwei Gründen zu tun: Das wirtschaftliche Potenzial Europas, das Potenzial an Arbeitskräften, an Wissen und Kapital, wurde in der Zeit der Kriege und der Zwischenkriegszeit nicht voll genutzt. Millionen von Soldaten wurden der Wirtschaft entzogen. Große Mengen von Kapital wurden in unproduktive Rüstungsgüter investiert. Das Ende des Zweiten Weltkrieges und die neue Friedenssicherung boten für die Wirtschaft die Chance, dieses Potenzial wieder sinnvoll und voll zu nutzen. Darüber hinaus steigerten neue wirtschaftspolitische Orientierungen, vor allem die stärkere Verflechtung der westeuropäischen Wirtschaft in sich selbst und mit der Weltwirtschaft das Wirtschaftswachstum.

Dieser Wirtschaftsboom bot für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates aus drei Gründen einen besonders günstigen Kontext.

Das Wirtschaftswachstum führte erstens zu einer außergewöhnlichen Zunahme des Steueraufkommens des Staates. Steuern sprudelten. Damit bot sich die einmalige Chance, kostenintensive Reformen des Wohlfahrtsstaates politisch durchzusetzen. Allerdings hat der Überfluss an Steuereinnahmen auch zu Fehlentwicklungen geführt. Die Regierungen beschlossen teure Sozialprogramme, die später unter ungünstigeren Bedingungen die staatlichen Haushalte schwer belasteten. Riesige Krankenhäuser, sehr große Wohnanlagen und ganze Universitäten wurden gebaut, die oft zu wenig effizient angelegt waren und deren Unterhaltung riesige Summen verschlang. Fortschritt wurde zu sehr nur als Steigerung von Ausgaben und Größe angesehen, ohne auf die Wirkung von Sozialreformen zu achten.

**Zunahme des
Steueraufkommens**

Darüber hinaus führte das Wirtschaftswachstum zu einer außergewöhnlichen Steigerung der Masseneinkommen und der Gewinne. Die politischen Konflikte um die Verteilung der Einkommen wurden dadurch schwächer. Arbeitgeber ebenso wie Arbeitnehmer konnte leichter eine Steigerung ihrer Beiträge zu den Sozialversicherungen bzw. eine Erhöhung der Steuern für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates akzeptieren. Der Wohlfahrtsstaat geriet nicht mehr so schnell wie in der Zwischen-

**Steigerung der
Einkommen und
Gewinne**

kriegszeit in das Nullsummenspiel um die Verteilung der Einkommen. Der Konflikt um die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, der in der Weimarer Republik zu dem Ende der funktionierenden Demokratie und zu den Notverordnungsregierungen ohne parlamentarische Kontrolle geführt hatte, wiederholte sich in diesem neuen Kontext nicht. Mit den steigenden Masseneinkommen konnten die Durchschnittsbürger auch mehr in die Bildung ihrer eigenen Kinder, in ihre Wohnsituation und in die Gesundheit ihrer Familien investieren und damit die soziale Sicherheit erhöhen.

Nachfrage nach Arbeitskräften

Drittens war die Nachfrage nach Arbeitskräften in dieser Zeit der Prosperität so massiv, dass die Arbeitslosigkeit außergewöhnlich stark absank. Sie war niedriger als jemals zuvor und danach. Auch diese Vollbeschäftigung hatte wichtige Auswirkungen auf den Wohlfahrtsstaat. Die Arbeitslosenversicherung wurde kaum benötigt und konnte sich konsolidieren. Die Renten- und die Krankenversicherungen profitierten von der steigenden Zahl von Beiträgen konnten sich ebenfalls konsolidieren. Mit der starken Nachfrage nach Arbeitskräften gaben viele Europäer auch eine Arbeitsweise auf, die für die staatlichen Sozialversicherungen sehr schwer zugänglich gewesen war: die Familienbetriebe, die in den 1950er Jahren im Handwerk, Handel, im Fuhrgewerbe und vor allem in der Landwirtschaft noch häufig waren. Alle Familienmitglieder arbeiteten in diesen Betrieben in unterschiedlichen Rollen zusammen. Sie erhielten keine Lohneinkommen, sondern lebten vom Familieneinkommen, waren daher nicht in staatlichen Sozialversicherungen abgesichert, weil die Familie im Fall von Krankheit und Alter als die entscheidende Absicherung angesehen wurde. In der Zeit der wirtschaftlichen Prosperität mit ihren viel höheren Verdienstmöglichkeiten verließen Familienmitglieder oft die Familienwirtschaft, manchmal die Väter, manchmal die Mütter, manchmal die Jugendlichen, manchmal nur saisonal oder für einen Teil der Woche. Auf jeden Fall nahm auch dadurch die Zahl der Versicherten in den staatlichen Sozialversicherungen zu. Auch die massive internationale Zuwanderung dieser Epoche verbesserte in der Regel die Situation der staatlichen Sozialversicherungen. Die Zuwanderer waren überwiegend junge Männer und Frauen, die viel Beiträge und Steuern bezahlten, aber die Kassen selten mit Krankheitskosten oder gar mit Renten belasteten.

Kalter Krieg und Systemkonkurrenz

(2) Ein zweiter wichtiger Kontext des Wohlfahrtsstaates war der Kalte Krieg. Schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit seit 1947 nahmen die Spannungen zwischen den USA und der UdSSR immer mehr zu. Sie waren noch im Zweiten Weltkrieg Alliierte im Kampf gegen das NS-Deutschland gewesen. Nachdem dieser gemeinsame Gegner niedergekämpft worden waren, nahmen die unvereinbaren Gegensätze zwischen den beiden Supermächten zu. Beide erhoben den Anspruch auf globale Führung. Beide vertraten Modernisierungskonzepte und sahen sich als Modell für andere Länder, allerdings mit völligen gegensätzlichen Konzepten von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Beide sahen in Europa eine Sicherheitszone zum Schutz ihres eigenen Territoriums und bauten in Europa ein Imperium auf.

Auch der Kalte Krieg hatte starke Auswirkungen auf den europäischen Wohlfahrtsstaat. Das westliche Europa entwickelte sein eigenes, soeben behandeltes Konzept des Wohlfahrtsstaates, das von den USA zwar nicht für die eigene Gesellschaft übernommen, aber doch als ein westlicher Trumpf in der Rivalität des kalten Krieges eingesetzt wurde, um die Überlegenheit der westlichen Gesellschaft nachzuweisen.

Eine an der Lebensleistung orientierte soziale Absicherung, hohe Altersrenten und Invalidenrenten, ein modernes Gesundheit- und Bildungssystem mit viel individueller Wahl, ein umfangreicher Wohnungsbau mit damals modernen Wohnungen und der starke politische Einfluss von Organisationen der Klienten waren in diesem Ost-West-Konflikt die Trümpfe des westlichen Wohlfahrtsstaates. Das östliche Europa richtete eine ganz andere, eng an dem Modell der UdSSR ausgerichtete soziale Sicherung ein. Sie sollte vor allem durch ein öffentliches kostenloses Gesundheitssystem, durch die Beseitigung des Analphabetismus, durch gute Bildungschancen für Arbeiter, Bauern und Frauen, durch das völlige Fehlen der Arbeitslosigkeit und durch niedrige Preise für Grundnahrungsmittel und Mieten die westlichen Wohlfahrtsstaaten auszustechen versuchen. Diese scharfe Konkurrenz trieb die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in beiden Teilen Europas voran. Ohne diese Konkurrenz hätte er auf beiden Seiten mit großer Wahrscheinlichkeit weniger Gewicht bekommen.

(3) Ein weiterer Kontext, der den Wohlfahrtsstaat damals stark beeinflusste, war der Zukunftsoptimismus und die Planungseuphorie. Im östlichen wie im westlichen Europa setzten sich damals Visionen einer besseren, machbaren, durch rationale staatliche Entscheidungen erreichbaren Zukunft durch. Diese Zukunftsvisionen waren nicht mehr Utopien oder theoretische Konstruktion wie noch im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Sie waren meist auf empirisch fundierte Prognose gegründet. Sie stammten auch nicht mehr von Philosophen, sondern von Ökonomen, Sozialwissenschaftlern oder Naturwissenschaftlern. Sie waren keine reinen Gelehrtenvisionen, sondern kamen oft von politischen Beratern oder politischen Beratungsinstituten, die eng mit der Politik zusammenarbeiteten. Die praktische Anwendung war ein zentrales Anliegen. Mit diesen Zukunftsvisionen verbanden sich deshalb sehr oft Vorstellungen von gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Planung, von der Schaffung einer besseren Gesellschaft durch politische Eingriffe, die von Wissenschaftlern kontrolliert, überwacht oder ausgeführt werden sollten. Die Zukunftsvisionen waren eng verbunden mit dem Aufstieg der Experten in der Politik, der freilich im westlichen und östlichen Europa sehr unterschiedlich aussah. Wissensgesellschaft war daher ein wichtiger neuer Begriff für diese Zukunftsvisionen. Diese Zukunftsvisionen fanden ein starkes Echo in der Öffentlichkeit. Bücher von Zukunftsforschern wie Hermann Cahn, Alvin Toffler und Robert Jungk wurden viel gelesen. Zukunftszeitschriften mit Namen wie „Futures – the journal of forecasting and planning“ oder „Analysen und Prognosen für die Welt von morgen“ oder „futurible“ (französisch, in etwa: zukunfts-fähig) hatten einen guten Erfolg. An diese Zukunftsvisionen wurde in Europa nicht ohne Zweifel, aber doch mit viel Emphase geglaubt. Dabei wurde in der Regel nicht mehr wie noch vor 1914 Europa, sondern entweder die USA oder die UdSSR als zukunftsweisendes Modell angesehen. So schrieb 1963 der Zukunftsforscher Robert Jungk aus westlicher Sicht: "So ist zur Zeit in den Vereinigten Staaten eine Welt im Entstehen, wie es nie zuvor gab. Es ist die von Menschen entworfene, im Höchstmaß vorausgeplante, kontrollierte und je nach Fortschrittsstand immer wieder verbesserte Schöpfung. Sie besitzt eine besondere Art von Schönheit und Schrecken." ¹³

Zukunftsoptimierung und Planungseuphorie

¹³ Robert Jungk, Die Zukunft hat schon begonnen, Bern/München 1963, S. 20f.

Zukunftsvisionen

Diese Zukunftsvisionen versprachen teils ein kontinuierlich hohes Wirtschaftswachstum, das zu einem unvorstellbaren, bislang nie erreichten Wohlstand und einem außergewöhnlich hohen Lebensstandard führen würde. Teils erwarteten sie von der rasanten Entwicklung der Technologie, der Computer, der Automatisierung, der Atomtechnik und der Kommunikationstechnologien eine völlige Umgestaltung des Alltags, der Stadtplanung, der Klimasteuerung, der Steuerung des menschlichen Gehirns und der gentechnischen Produkte, auch die Entstehung einer neuen weit gehenden sozialen Integration, aber auch neuer Konflikte. Teils erwarteten diese Zukunftsvisionen auch eine völlige Veränderung der internationalen Beziehungen, ein Ende der klassischen Nationalstaaten und militärischen Konflikte und die Entstehung eines neuen Weltsystems. Teils erwarteten sie auch in eher skeptischen Prognosen ein neues Wachstumsdilemma angesichts der steigenden Energie- und Umweltprobleme des Wachstums, ein neues Verteilungsdilemma in den wachsenden Unterschieden zwischen dem reichen Norden und dem armen Süden, auch eine technologische Dilemma angesichts der zunehmenden Unkontrollierbarkeit technischer Entwicklungen.

In diesen Zukunftsvisionen spielten der Wohlfahrtsstaat und die soziale Sicherung nicht unbedingt eine zentrale Rolle. Zum Teil hängt dies damit zusammen, dass diese Zukunftsvisionen vielfach von amerikanischen Wissenschaftlern stammten, die für den europäischen Wohlfahrtsstaat nur ein begrenztes Interesse aufbrachten. Trotzdem drehten sich diese Zukunftsvisionen in ihrer positiven und auch in ihrer skeptischen Version auch um die Grundziele der wohlfahrtstaatlichen Politik, um eine größere Planungssicherheit des privaten Lebens und die Abmilderung persönlicher Lebenskrisen, um eine bessere Gesundheit und eine längere Lebenserwartung durch staatliche Eingriffe, um eine Verbesserung der Wohnsituation durch umfassende Stadtplanung und um eine bessere Ausbildung in den prognostizierten Wissensgesellschaften. Der Bau ganzer neuer Städte, neuer Verkehrssysteme und Kommunikationswege, die Planung riesiger Krankenhäuser und ganzer Universitäten auf der grünen Wiese hing deshalb eng mit diesen Zukunftsvisionen und Planungseuphorie zusammen

Neuer politischer Konsens in Westeuropa

(4) Schließlich entstand im westlichen Teil Europas ein neuer politischer Konsens über den Nutzen des Wohlfahrtsstaates. Die verschiedenen politischen Parteien unterschieden sich zwar in den Details der Wohlfahrtsstaatspolitik, besaßen aber einen breiten Konsensus über die Grundsätze des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates. Der Wohlfahrtsstaat war in dieser Epoche nicht mehr ein Streitpunkt zwischen den politischen Parteien in Demokratien und ein Streitpunkt zwischen Demokratien und Diktaturen. Die Wohlfahrtsstaatliche Vorsorge durch den Staat war vielmehr ein quer durch die Parteien und quer durch die politischen Regime hinweg akzeptiertes Konzept. Dieser Konsens wurde gestützt durch eine breite Gruppe von Befürwortern des Wohlfahrtsstaates aus Sozialmedizinern, Arbeitsrechtler, Sozialökonomern, Sozialexperten, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Gewerkschaften. Dieser Konsens gewann seine Stärke auch durch die schwere Krise der nationalen Loyalitäten im und direkt nach dem Zweiten Weltkrieg, die durch die Niederlagen der Nationalstaaten gegen die Eroberungen des NS-Regimes und durch die Diskreditierung des Nationalstaats vor allem in Deutschland durch das NS-Regime ausgelöst wurde. Diese

Krise konnte auch durch die neuen Bindungen der Bürger an den nationalen Wohlfahrtsstaat überwunden werden.

(5) Am Anfang der Epoche spielten zudem zwei historische Faktoren eine wichtige Rolle: Die bittere Erfahrung der Weltwirtschaftskrise prägte weiterhin die politische Debatte. Sie hatte den Glauben an die Marktkräfte geschwächt und die Erwartungen in den Staat, auch in den Wohlfahrtsstaat, erheblich verstärkt. Die Öffentlichkeit ging davon aus, dass die Misere der Kriegsfolgen vor allem durch staatliche Eingriffe und durch wohlfahrtsstaatliche Regelungen gelindert werden könne. Darüber hinaus hatten einige europäische Regierungen und Widerstandsbewegungen, darunter die britische Regierung und der französische Résistance, als Ausgleich für die Leiden des Kriegs Wohlfahrtsstaatsreformen nach dem Krieg in Aussicht gestellt. Dieses Versprechen musste eingelöst werden.

Prägende historische Faktoren

1.3 Die internationale Sozialpolitik

Die internationale Sozialpolitik änderte sich zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den 1970er Jahren nicht grundlegend. Nationale Regierungen fällten weiterhin in voller Souveränität die Entscheidungen über die Reformen des Wohlfahrtsstaats. Der moderne Wohlfahrtsstaat in Europa war ein Geschöpf von nationalen Regierungen. Internationale Organisationen spielten weiterhin nur eine beratende Rolle. Allerdings sahen die internationalen europäischen sozialpolitischen Akteure anders aus als in der Zwischenkriegszeit. Die „Internationale Arbeitsorganisation“ (ILO) wurde anders als in den 1920er Jahren nicht mehr von Kontinentaleuropäern mit starkem Fokus auf Europa geleitet. Sie war eine globale Organisation unter dem Dach der Vereinten Nationen geworden. Der Generalsekretär von 1948 bis 1973, David L. Morse, kam aus den USA. Der Schwerpunkt der Politik der ILO wurde der Süden der Hemisphäre, wo Arbeitsschutz und staatliche Sozialpolitik sehr wenig entwickelt waren und die „Internationale Arbeitsorganisation“ daher gefordert war. Im westlichen Europa waren die Ziele der „Internationalen Arbeitsorganisation“ dagegen weitgehend erreicht. Im östlichen kommunistischen Europa war ihr Einfluss auf die Reform der sozialen Sicherung gering. Die „Internationale Arbeitsorganisation“ verschob zudem ihre Prioritäten. Schwerpunkt ihrer Aktivitäten wurde noch stärker der Arbeitsschutz und die Beschäftigung. Staatliche Sozialversicherungen waren dagegen kein erstrangiges Thema mehr. Nur sehr wenige Konventionen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation befassten sich damit. In dem System der globalen internationalen Organisationen, das seit 1945 entstand, war die Internationale Arbeitsorganisation daher vor allem für das Thema der Beschäftigung, die UNESCO für Bildung und die Weltgesundheitsorganisation für Gesundheit zuständig. Staatliche Sozialversicherungen wurde von keiner internationalen, globalen oder europäischen Organisation mehr als Kernthema angesehen.

Veränderte internationale Akteure

In diesem Themenfeld traten allerdings im westlichen Teil Europas neben der Internationalen Arbeitsorganisation drei neue internationale europäische Akteure auf: der Europarat, die OECD und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Für alle drei

Organisationen hatte die Sozialpolitik einen anderen Stellenwert als für die ILO während der Zwischenkriegszeit. Sie war in allen drei Organisationen kein Hauptziel.¹⁴

Neue europäische Akteure

Der Europarat wurde 1949 unter der Führung Großbritanniens gegründet. Er wollte die Zusammenarbeit in Europa unter strikter Einhaltung der nationalen Souveränität fördern. Dem Europarat gehörten während des Kalten Kriegs nur Staaten des westlichen Europas an. Sein bedeutendstes und bei weitem erfolgreichstes Ziel war die europäische Menschenrechtskonvention von 1953 und die allmähliche Schaffung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg, der die Einhaltung dieser Konvention überwachte. Der Europarat wurde in den 1950er und 1960er Jahre auch in der Sozialpolitik aktiv. In der heißen Phase des Kalten Krieg wollte er die Loyalität der Arbeitnehmer im westlichen Europa durch eine aktive europäische Sozialpolitik sichern. Zu diesem Zweck wollte er die europäische Menschenrechtskonvention durch soziale Grundrechte erweitern. Nach jahrelangen, langwierigen Verhandlungen verabschiedete der Europarat 1961 die europäische Sozialcharta, eine Charta von sozialen Grundrechten. Sie war eine Innovation, weil sie anders als die meisten europäischen Verfassungen und auch anders als die internationalen Menschenrechtscharten erstmals moderne soziale Grundrechte festlegte. Sie enthielt als Kerngrundrechte das Recht auf Arbeit, das Vereins- und Streikrecht, das Recht auf soziale Sicherheit, auf Fürsorge, auf Schutz der Familie und auf soziale Sicherung von ausländischen Arbeitern. Allerdings war diese Charta rein deklamatorisch. Sie wurde nicht Rechtsgrundlage für Urteile des Europäischen Gerichtshofs in Straßburg. Weder Einzelpersonen noch Institutionen konnten vor dem Straßburger Menschenrechtsgerichtshof klagen, wenn sie sich durch ihre Regierung in einem sozialen Grundrecht verletzt sahen. Darüber hinaus waren einige dieser Grundrechte eher politische Ziele als einklagbare Rechte. Vor allem musste offen bleiben, wie und bei wem das Recht auf Arbeit eingeklagt werden konnte, wenn die Arbeitslosigkeit anstieg. Der Einfluss der Sozialcharta des Europarats war daher begrenzt.

Gemeinsamer europäischer Markt

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war räumlich kleiner, umfasste bei der Gründung 1957 nur sechs Mitglieder, Frankreich, Italien, die Niederlande, Belgien, Luxemburg und die Bundesrepublik, und nach dem Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks 1973 immer noch nur neun Mitglieder. Das zentrale Ziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war ebenfalls nicht ein europäischer Wohlfahrtsstaat, sondern die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Wirtschaftsmarktes, um mit dieser engen Zusammenarbeit einen weiteren verheerenden Krieg in Europa zu verhindern. Ihr Vorläufer, die Montanunion, wurde 1951 mit demselben Ziel ei-

¹⁴ Vgl. für diesen Abschnitt: Eberhard Eichenhofer, *Geschichte des Sozialstaates in Europa: Von der ‚sozialen Frage‘ bis zur Globalisierung*, München 2007; Sandrine Kott, *Par-delà la guerre froide : Les Organisations internationales et les circulations Est-Ouest (1947-1973)*, in: *Vingtième siècle. Revue d’ Histoire*, 109, Janv-mars 2011, S.143-155; Sandrine Kott, *“Fighting the War or Preparing for Peace. The ILO during the Second World War*, in: *Journal of Modern European History*, 2014/4, S.359-376; Matthias Schmelzer, *Hegemony of growth. The making and remaking of the economic growth paradigm and the OEEC/OECD, 1948-1974*, Phil.Diss. Frankfurt/ Oder 2014 (demnächst als Buch); Bernd Schulte, *Die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik*, in: Heinrich August Winkler/ Hartmut Kaelble, Hg., *Nationalismus- Nationalitäten – Supranationalität*, Stuttgart 1993, S.261-287; Bo Strat, *Die enttäuschte Hoffnung auf das soziale Europa*, in: Arnd Bauerkämper/ Hartmut Kaelble, Hg., *Gesellschaft in der europäischen Integration seit den 1950er Jahren. Migration – Konsum – Sozialpolitik – Repräsentationen*. Steiner, Wiesbaden 2012; Birte Wassenberg, *Histoire du Conseil de l’Europe (1949-2009)*, Brüssel 2012.

nes gemeinsamen Markts für Kohle und Stahl, damals eine Kernbranche der Rüstungsindustrie, gegründet. Allerdings zwang dieses Ziel des gemeinsamen Markts die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aus drei Gründen auch zu sozialpolitischen Aktivitäten:

Die neue Konkurrenz in dem gemeinsamen europäischen Markt führte nicht selten zu Schließungen von Unternehmen oder zur Entstehung von regionalen Strukturkrisen, weil durch die Öffnung der nationalen Zollgrenzen schwache Unternehmen oder Regionen durch andere Mitgliedsländer bedroht wurden. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gründete daher einen gemeinsamen europäischen Sozialfond zur sozialen Absicherung der betroffenen Arbeitnehmer. Allerdings waren die Hilfen dieses Sozialfonds dezentral organisiert. Sie waren eine Ansammlung von nationalen Hilfsmaßnahmen, die vom europäischen Sozialfond bezuschusst, aber von den nationalen Regierungen geleitet wurden. Die Europäische Kommission besaß keinen Einfluss auf die praktische Leitung des Sozialfonds. Eine abgestimmte europäische Politik der sozialen Krisenhilfe entstand daher nicht.

Darüber hinaus enthielt der EWG-Vertrag von 1957 Regelungen zur Harmonisierung der Sozialpolitik, um die Konkurrenz zwischen den Mitgliedsländern abzumildern. Allerdings war diese Harmonisierung unsystematisch, beschränkte sich auf gleiche Bezahlung für Männer und Frauen, auf die soziale Sicherung von Zuwanderern und bestand ansonsten aus unverbindlichen Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit und Harmonisierung der Sozialpolitik. Die Durchsetzung dieser Regelungen durch den Europäischen Gerichtshof begann erst in den späten 1970er Jahren. Auch aus diesem Grunde wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in den 1960er Jahre als wirtschaftliches Projekt ohne Sozialpolitik aufgefasst.

Harmonisierung der Sozialpolitik

Schließlich wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft durch die Krise der frühen 1970er Jahre, durch die Ölschocks, durch den Einbruch des Wirtschaftswachstums und durch den Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods gefordert. Sie stand vor der grundsätzlichen Entscheidung, ob sie weiterhin ausschließlich ein wirtschaftliches Projekt bleiben oder auch eine Sozialunion zur Hilfe in der Krise werden wollte. Sie sprach sich auf dem Gipfel von Paris 1972, der noch unter dem Einfluss von Willy Brandt stand, für eine Sozialunion aus und beschloss auf dem Gipfel 1974 ein breites sozialpolitisches Aktionsprogramm, das sich mit Vollbeschäftigung, mit Armut, mit der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, mit der Ausweitung der staatlichen sozialen Sicherung auf Selbstständige und Nichterwerbstätige und mit Mitbestimmung befassen sollte (vgl. Quelle 4). Allerdings wurde dieses Programm nicht umgesetzt. Anders als auf der Ebene der Mitgliedsländern blieb auf der Ebene der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Sozialpolitik völlig der Wirtschaftspolitik untergeordnet. Sie diente nur zur Abfederung von Fehlentwicklungen des gemeinsamen Markts. Eine eigenständige Sozialunion entstand nicht. Der Aufbau eines europäischen Wohlfahrtsstaats wurde nicht ins Auge gefasst, da die nationalen Regierungen nicht darauf verzichten wollten, die Bürger durch nationale wohlfahrtsstaatliche Leistungen an sich zu binden. Aus der Sicht der Politiker waren zudem die Standards der Sozialstaaten in den Mitgliedsländern zu verschieden. Die Mitgliedsländer mit einem hohen Standard des Wohlfahrtsstaates wie Dänemark, Frankreich oder die Bundesrepublik fürchteten sich vor eine Absenkung der wohlfahrtsstaatlichen Standards durch eine europäische Sozialpolitik.

Krise der frühen 1970er Jahre

Die Länder mit einem niedrigen Standard wie Italien oder Irland fürchteten sich vor finanzieller Überlastung durch eine europäische Ausweitung des Wohlfahrtsstaats.

OECD

Ein dritter sozialpolitischer Akteur war die OECD. Sie wurde 1961 als Nachfolgeorganisation der OEEC gegründet, die 1947 zur Verwaltung der Marshallplan-Mittel eingerichtet worden war und nach dem Auslaufen des Marshall-Plans neue Aufgaben suchte. Sie wurde rasch ein gewichtiger Think Tank für Wirtschafts- und Bildungsthemen. Sie publizierte viel zitierte, internationale Wirtschaftsdaten und Bildungsberichte. Ihr jüngstes, besonders viel Aufsehen erregendes Projekt sind seit 2000 die PISA-Studien. Anders als die ILO war die OECD keine globale Organisation. Ihre Gründungsmitglieder waren 16 westeuropäische Länder, daneben die USA, Kanada und die Türkei. Japan stieß erst nach der Gründung dazu. Die OECD wurde in den 1960er Jahren ein Hauptprotagonist in der Durchsetzung des modernen Konzepts des Wirtschaftswachstums, das erst in den späten 1940er und 1950er Jahren entwickelt worden war. Der Wohlfahrtsstaat war anfangs kein Thema der OECD. Erst in den späten 1960er und in den 1970er Jahren nahm sie die internationale Kritik an dem rigiden Wachstumsparadigma auch aus ihren eigenen Reihen auf. Sie beteiligte sich nicht nur an der Initiative zu dem berühmten Bericht des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums durch Umweltzerstörung und Energieverschwendung, sondern auch an der internationalen Sammlung und Analyse von Sozialindikatoren. Absicht der OECD war dabei, internationale Aufmerksamkeit für Probleme der Armut, des Wohnens, der Gesundheit und der Bildung, auch für soziale Ungleichheit zu mobilisieren. Sie arbeitete dafür eng mit globalen Organisationen, mit der Bildungsorganisation der UNO, der UNESCO, und mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO), aber auch mit anderen europäischen Organisationen, so auch mit der Europäischen Gemeinschaft, zusammen. Ihre wichtigste Leistung während der 1970er Jahre war die Entwicklung einer einflussreichen „List of social concerns common to most OECD countries“, die zentrale Themen des Wohlfahrtsstaats wie Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Einkommen, Wohnen, allerdings nicht soziale Sicherung, umfasste. Darüber hinaus nahm sie die Sozialausgaben in ihre jährliche Wirtschaftsberichterstattung auf und übte auch damit Einfluss auf Debatten über den Wohlfahrtsstaat aus. Allerdings blieb dieses Engagement der OECD temporär. Sie gab ihre Sozialberichterstattung in den 1980er Jahren wieder auf.

Ein zweitrangiges Politikfeld

Insgesamt gab es daher in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg keine internationale Organisation in Europa, die sich vorrangig mit der staatlichen Sozialpolitik oder im weiteren Sinn mit dem Wohlfahrtsstaat befasste. In diesem Sinn war Sozialpolitik weniger ein internationales Thema als in der Zwischenkriegszeit. Die internationalen europäischen Organisationen besaßen alle andere Ziele: der Europarat die Menschenrechte, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft den gemeinsamen europäischen Wirtschaftsmarkt und die OECD die Propagierung des Wirtschaftswachstum. Am ehesten konnte man eine internationale Sozialpolitik von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erwarten. Aber auch sie entwickelte damals noch keine eigenständige Sozialpolitik, sondern nur sozialpolitische Reparaturen von negativen Begleiterscheinungen des gemeinsamen Marktes.

Allerdings besaß der Wohlfahrtsstaats auf einer anderen internationalen Ebene weiterhin eine hohe Priorität: auf der Ebene der Expertennetzwerke. Freilich lag der Schwerpunkt dieser internationalen europäischen Expertennetzwerke nicht auf dem

Feld der klassischen staatlichen Sozialversicherungen, auf dem sich Experten nur wenig austauschten. Die Schwerpunkte lagen eher im Bereich des Wohnens und der Stadtplanung, im Bereich der Gesundheit, im Bereich der Bildung und im Bereich der Familienpolitik. Diese Netzwerke wurden teils durch wissenschaftliche Interessen motiviert, wurden teils auch durch die nationale Regierungen angestoßen und seit den 1970er Jahren auch durch die internationalen Organisationen wie vor allem die EG und die OECD.