

Hartmut Kaelble

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

Kurseinheit 3:

Der Umbau des modernen Wohlfahrtsstaats seit Mitte der 1970er Jahre

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.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhalt

Inhalt.....	3
1 Kapitel 1: Der Umbau des modernen Wohlfahrtsstaats seit Mitte der 1970er Jahre.....	4
1.1 Der Umbau des modernen Wohlfahrtsstaats.....	4
1.2 Der Kontext	15
Quelle 1: Der Wohlfahrtsstaat in der Transitionskrise im östlichen Europa	20
1.3 Die internationale Sozialpolitik.....	22
1.4 Die inneren Unterschiede	26
1.5 Die neuen europäischen Besonderheiten.....	29
1.6 Zusammenfassung	32
Glossar	34
Literatur.....	35

1 Kapitel 1: Der Umbau des modernen Wohlfahrtsstaats seit Mitte der 1970er Jahre

Gliederung

Der europäische Wohlfahrtsstaat entwickelte sich in der letzten Periode zwischen der Krise der 1970er Jahre und der Krise 2008-2013 in eine neue Richtung. Er geriet erstens vor allem im westlichen Europa in eine heftige Kritik nicht nur von Seiten der Experten, sondern auch von Seiten wichtiger Regierungen. Er war nicht mehr ein selbstverständlicher Bestandteil eines europäischen Zukunftsoptimismus, sondern wurde in die Konflikte um die Rolle des Staates hineingezogen.

Darüber hinaus stand der Wohlfahrtsstaat in dieser Epoche vor ganz anderen Herausforderungen, da das Wirtschaftswachstum sank, die Staatshaushalte langsamer wuchsen, die veränderte Demographie und Familie in Europa und auch die Immigration nach Europa ganz andere Anforderungen an den Wohlfahrtsstaat stellte.

Paradoxien

Paradoxerweise war die Ausstrahlungskraft des westeuropäischen Wohlfahrtsstaats in dieser Epoche besonders stark. An diesem Modell orientierten sich nicht nur Südeuropa nach dem Ende der Diktaturen und das östliche Europa nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums. Auch für außereuropäische Gesellschaften in den Americas, in Asien und Afrika war Europa mit seinen Wohlfahrtsstaaten ein wichtiger Orientierungspunkt. Der europäische Wohlfahrtsstaat wurde sicher nicht einfach exportiert und imitiert. Aber er war doch eine Blaupause für die weltweiten Diskussionen über öffentliche soziale Sicherungen. Mit der Schuldenkrise 2008-2013 erodierte allerdings die globale Ausstrahlung des europäischen Wohlfahrtsstaates.

Im folgenden Kapitel wird ähnlich wie in den vorhergehenden Kapiteln zuerst die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates behandelt, danach auf den Kontext dieser Epoche und damit auch auf die Ursachen der Veränderung des Wohlfahrtsstaates eingegangen. Ein weiterer Abschnitt befasst sich mit dem neuen Gewicht der internationalen Sozialpolitik. Die inneren Unterschiede Europas, aber auch die Konvergenz zwischen den nationalen Wohlfahrtsstaaten werden danach thematisiert. Im letzten Abschnitt geht es um die Besonderheit des europäischen Wohlfahrtsstaates im Vergleich zur sozialen Sicherung in außereuropäischen Gesellschaften.

1.1 Der Umbau des modernen Wohlfahrtsstaats

In den Jahrzehnten seit den 1970er Jahren wurde der moderne europäische Wohlfahrtsstaat grundlegend umgebaut. Dieser Umbau des Wohlfahrtsstaats wurde von Regierungen ganz unterschiedlicher politischer Ausrichtungen, von konservativen, christdemokratischen, sozialistischen, sozialdemokratischen und kommunistischen Regierungen vorgenommen. Er entwickelte sich deshalb in verschiedenen Richtungen, die im Widerspruch zueinander standen. Vier Tendenzen kann man unterscheiden: den weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaates und zudem die Durchsetzung des westeuropäischen Modells im südlichen und östlichen Teil Europas; den Rückbau des Wohlfahrtsstaates durch Deregulierung, durch Einbau privater Elemente in den Wohlfahrtsstaat oder durch rigide Ausrichtung an Kostenrechnung und Effizienz; die Konfrontation des modernen Wohlfahrtsstaates mit der Individualisierung und den neuen Lebensläufen von Klienten, die nicht mehr in die Schemata der wohlfahrts-

staatlichen Bürokratien passten; die stärkere Orientierung des Wohlfahrtsstaates am Gemeinwohl statt an der Hilfe für individuelle Notlagen und damit auch die stärkere Herausforderung an die Klienten, an solchen Gemeinschaftsaufgaben mitzuwirken.¹

In der Forschung wird deshalb die Epoche seit den 1970er Jahren gegensätzlich interpretiert. Diese Epoche lässt sich jedoch nicht auf eine einfache Formel bringen. Sie wurde durch keine der genannten Tendenz vollkommen oder auch nur vorrangig geprägt: sicher nicht allein durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates, aber auch nicht allein durch den Rückbau des Wohlfahrtsstaates oder allein durch seine Anpassung an individualisierte Lebensläufen oder allein durch neue Anforderungen des Gemeinwohls an die Klienten. Im Folgenden soll jede dieser vier Tendenzen vorgestellt und am Ende eine Gesamteinschätzung dieser Epoche vorgenommen werden.

Gegensätze und Tendenzen

Die erste Tendenz: Es wird oft übersehen, dass der Wohlfahrtsstaat in Europa seit den 1970er Jahren ganz erheblich ausgebaut wurde. Das ist sicher überraschend angesichts der zunehmenden Kritik am Wohlfahrtsstaat und angesichts der Kürzungsvorhaben mancher Regierungen. Die Sozialausgaben stiegen. Die sozialstaatlich Abgesicherten nahmen zu. Die sozialen Grundrechte wurden ausgebaut. Die allgemeine Wohlfahrt verbesserte sich.

Zuerst zu den Sozialausgaben: Die allgemeinen Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat sanken nicht, sondern stiegen weiter an. Sie lagen um 1980 im westlichen Teil Europas laut OECD bei 30% des Sozialprodukts, 2009 in der OECD bei 33 %. Auf ähnlichem Niveau von 33% lag auch die gesamte Europäische Union nach Eurostat (etwas enger definiert, da ohne Wohnen). Sicher wurden die allgemeinen wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben als Anteil des Sozialprodukts in den 1980er Jahren in einigen Ländern abgesenkt, und zwar in den Niederlanden, in Belgien, in Irland, in der Bundesrepublik und in Österreich. Sie verblieben aber im ganzen westlichen Teil Europas auch 1990 bei 30% und stiegen im neuen Jahrhundert bis zur Krise 2009-2012 wieder.²

Besonders dynamisch entwickelten sich die staatlichen Ausgaben für die soziale Sicherung. Von 1980 bis 2009, also bis zur letzten großen Krise, stiegen sie laut OECD anteilig am Bruttonettoprodukt im Durchschnitt in Europa von 19% auf 25%. Sie nahmen damit fast um rund ein Drittel zu. Das Wachstum der staatlichen sozialen Sicherungsausgaben war also in dieser Periode der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der Wohlfahrtsstaatskritik im Groben ähnlich groß wie in der vorhergehenden Zeit der Prosperität. Zwischen 1950 und 1970 waren sie um 6 Prozentpunkte ge-

Wachsende staatliche Ausgaben für soziale Sicherungen

¹ Vgl. für den folgenden Abschnitt: Christoph Conrad, Was macht eigentlich der Wohlfahrtsstaat? Internationale Perspektiven auf das 20. und 21. Jahrhundert, Geschichte und Gesellschaft 39.3013, S.555-592; Franz Xaver Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt 2003; Hartmut Kaelble, Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa seit 1945, in: Sozialer Fortschritt 61.2012, Heft 5, S.79-85; Stephan Lessenich, Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld 2008; François-Xavier Merrien, L'état-providence, 3. Aufl. Paris 2007; Elmar Rieger/ Stephan Leibfried, Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt 2002; G. A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991. Vorwort zur Neuauflage 2010; Bela Tomka, A social history of 20th century Europe, London 2013, Kapitel 5.

² Vgl. Bela Tomka, A social history of 20th century Europe, London 2013, S.163; Laurent Leysson, General government expenditure trends 2005-2010. Eurostat. Statistics in focus 42.2011, S.5-9.

wachsen, zwischen 1980 und 2009 ebenfalls um 6 Prozentpunkte (vgl. Kurseinheit 2 Abschnitt 1.1). Dieser Trend zu mehr staatlichen sozialen Sicherungsausgaben findet sich in allen europäischen Ländern, in skandinavischen Ländern mit ihrem notorisch stark ausgebauten Wohlfahrtsstaat ebenso wie in südeuropäischen Ländern mit ihrem notorisch schwachen Wohlfahrtsstaat, auch in Großbritannien mit seiner wohlfahrtsstaatskritischen Regierung unter Margret Thatcher in den 1980er Jahren. Nur in den Niederlanden stiegen diese Ausgaben nicht. Sie waren freilich um 1980 außergewöhnlich hoch. Es gab darüber hinaus in vielen europäischen Ländern kurzfristige Unterbrechungen im Wachstum der Sozialausgaben. In Europa als Ganzem und in der Gesamtheit dieser drei Jahrzehnte stiegen jedoch die allgemeinen Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat weiter an. Im Übrigen ist Europa kein Sonderfall. Auch in den USA und Japan wuchsen zwischen 1980 und 2009 diese staatlichen sozialen Sicherungsausgaben laut OECD ganz erheblich. Der große Vorsprung Europas in den Sozialausgaben um 1990 ging sogar seitdem gegenüber den USA leicht, gegenüber Japan deutlich zurück, nicht weil sich Europa an die anderen großen Länder des Westens anglich, sondern umgekehrt weil die staatlichen sozialen Sicherungsausgaben in den USA und Japan schneller wuchsen.

Wachsende öffentliche Gesundheitsausgaben

Nicht nur die engeren staatlichen Ausgaben für soziale Sicherheit stiegen rasch an. Auch die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit nahmen rascher zu als das Wirtschaftswachstum. Die Gesundheitsausgaben insgesamt wuchsen zwischen 1970 und 2005 im Durchschnitt der europäischen OECD-Länder von 5% auf 10% anteilig am Sozialprodukt. Sie bestanden überwiegend aus öffentlichen Ausgaben. Laut Eurostat lagen 2005 die öffentlichen Gesundheitsausgaben in der Europäischen Union bei 6%, die privaten Gesundheitsausgaben dagegen nur bei 2% anteilig am Sozialprodukt. Die Bildungsausgaben wuchsen dagegen nicht so rasch. Sie stiegen zwar ebenfalls an, aber ihr Anteil am Bruttosozialprodukt blieb im groben europäischen Durchschnitt unverändert, wenn man von erheblichen Unterschieden in den einzelnen Ländern absieht. In der Europäischen Gemeinschaft von 1973 lagen die Bildungsausgaben bei 5% des Bruttosozialprodukts und um 2005 in der Gesamtheit der Europäischen Union, auch in den alten westeuropäischen Mitgliedsländern der Europäischen Union, im Durchschnitt weiterhin bei rund 5%.³

Insgesamt verschob sich also der europäische Wohlfahrtsstaat weiterhin in die gleiche Richtung wie schon in der Epoche davor. Sozialschutz und Gesundheit erhielten in den öffentlichen Ausgaben ein immer größeres Gewicht. Die Bildungspolitik hingegen verlor in Europa als Ganzem eher an Bedeutung. Die die Wohnungspolitik besaß weiterhin nur ein geringes Gewicht.

Soziale Grundrechte

Darüber hinaus wurden auch die sozialen Grundrechte, ein wesentlicher Teil des Wohlfahrtsstaats, besser fixiert. Die europäischen Verfassungen der Nachkriegszeit waren in der Regel auf politische und bürgerliche Grundrechte beschränkt. Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik enthielt nur eine vage, auslegungsbedürftige Sozialklausel, aber keine ausformulierten sozialen Grundrechte. Die europäische Sozialcharta, die vom Europarat 1961 verabschiedet wurde, blieb deklamatorisch. Erst in

³ Berechnet nach Stefan Felder, Begründung des Gesundheitswesens: Genese und Optimierung in: aus Politik und Zeitgeschichte 45/2010, S. 13.

den 1990er Jahren wurden soziale Grundrechte auch für die Europäische Union gefordert und in die noch deklamatorische Grundrechtscharta der Europäischen Union von Nizza im Jahr 2000 aufgenommen. Diese Grundrechtscharta besitzt seit dem Vertrag von Lissabon in der Europäischen Union verbindlichen Rechtscharakter. Soziale Grundrechte können vor dem Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden. Wir kommen darauf in der KE 2, Abschnitt 1.3 zurück.⁴

Schließlich verbesserte sich auch die allgemeine Wohlfahrt in ihren vier wichtigsten Dimensionen, im Einkommen, im Wohnen, in der Bildung und in der Lebenserwartung zwischen 1980 und 2010 erheblich. Diese allgemeine Wohlfahrt wurde zwar sicher nicht allein vom Wohlfahrtsstaat, sondern von vielen anderen Faktoren bestimmt, aber der Wohlfahrtsstaat besaß doch seinen Einfluss.

Die Pro-Kopf-Einkommen nahmen in dieser Epoche in Europa als Ganzem trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und politischen Umbrüche im östlichen Europa leicht zu, soweit dies die groben Indikatoren der OECD erkennen lassen. Viele europäische Länder erlebten zwar zeitweise Einbrüche in der Steigerung der Einkommen, im Süden Europas vor allem während der Krise seit 2008, im östlichen Europa am Anfang der 1990er Jahre, in anderen Ländern wie etwa Deutschland in anderen Jahren. Aber der grundsätzliche Trend der Einkommen pro Kopf war leicht positiv, wenn auch weit entfernt von den dramatischen Steigerungen der Einkommen während der vorhergehenden Prosperitätszeit. Ohne den Wohlfahrtsstaat wären diese Einkommen im Alter, in Zeiten der Krankheit und Arbeitslosigkeit, für Frauen auch in Zeiten der Geburt der Kinder stärker eingebrochen. In diesem Trend ist allerdings die Verteilung der Einkommen nicht berücksichtigt. Darauf werden wir zurückkommen.

Wachsende Pro-Kopf-Einkommen

Auch die Wohnsituation verbesserte sich etwas, wenn auch nicht ganz eindeutig. Die Qualität der Wohnungsausstattung stieg. Wohnungen ohne Grundausstattung mit fließendem Wasser, Bad oder Küche waren in den 1970er Jahren keine völlige Seltenheit. Nur zwei Beispiele: Bad und WC fehlten im reichen Frankreich noch fast in einem Drittel der Wohnungen, in dem damals armen Irland sogar in fast der Hälfte der Wohnungen. Um 2010 fand sich eine solche mangelhafte Grundausstattung in der ganzen Europäischen Union nur noch in 5% der Wohnungen. Sie war in Frankreich und Irland sogar noch seltener geworden. Nur noch im östlichen Europa, in Ungarn und Rumänien lag der Anteil der schlecht ausgestatteten Wohnungen bei über 10% oder sogar über 20%. Die Wohnunsicherheit und die Gefahr des erzwungenen Wohnungswechsels gingen ebenfalls zurück. Die Anteile der Wohnungs- oder Hauseigentümer mit ihrer hohen Wohnsicherheit stiegen in allen Ländern spürbar an. Um 1970 lag der Anteil der Wohnungseigentümer in der Europäischen Gemeinschaft, also einem wohlhabenden Teil Europas, bei rund der Hälfte. Bis um 2010 stieg dieser Anteil in diesen Ländern auf zwei Drittel, lag in der ganzen Europäischen Union sogar bei 70%, sank nur während der Krise seit 2010 in einigen Südländern wie Griechenland wieder ab. Allerdings stieg die Belastung durch Wohnungsausgaben an. In den 1970er Jahren mussten die privaten Haushalte der Europäischen Gemeinschaft rund ein Zehntel des Haushaltsbudgets für Wohnen

Qualität der Wohnungsausstattung

⁴ Vgl. Eberhard Eichenhofer, Geschichte des Sozialstaates in Europa: Von der ‚sozialen Frage‘ bis zur Globalisierung, München 2007, S.106ff.