

Hartmut Kaelble

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

Kurseinheit 1:
Aufbau und Krise 1880 bis 1945

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

Vorwort.....	4
1 Kapitel 1: Das Vordringen des Wohlfahrtsstaats: 1880er Jahre bis 1914	11
1.1 Beginn und Anwachsen des Wohlfahrtsstaats.....	12
Quelle 1	21
1.2 Warum stieg das Gewicht des Staates in der sozialen Sicherung..... vor 1914?	22
1.3 Innereuropäische Unterschiede	26
1.4 Anfänge der internationalen Sozialpolitik	30
1.5 Zusammenfassung.....	32
2 Kapitel 2: Ausbau und Bewährungsprobe des Wohlfahrtsstaats: Weltkriege, Weltwirtschaftskrise und Diktaturen 1914-1945	34
2.1 Der Erste Weltkrieg und die staatliche soziale Sicherung	34
2.2 Ausbau und Reform des Wohlfahrtsstaats in den 1920er Jahren	37
2.3 Internationale Sozialpolitik	43
Quelle 2	47
2.4 Eine neue Herausforderung: Die Weltwirtschaftskrise.....	50
2.5 Vormarsch der Diktaturen und demokratische Reformen in den 1930er und frühen 1940er Jahren	52
Quelle 3	56
2.6 Innere europäische Unterschiede.....	60
2.7 Zusammenfassung.....	62

Vorwort

Das Thema

Für den Wohlfahrtsstaat gibt der Staat in Europa am meisten aus. Über ihn greift er in das Leben so gut wie aller Bürger ein. Mit wohlfahrtsstaatlichen Themen werden Wahlen gewonnen oder verloren. Der Wohlfahrtsstaat ist daher Gegenstand fortwährender politischer Auseinandersetzungen, auch wenn er für politische Debatten oft eher zu kompliziert und für den Nichtexperten schwer durchschaubar ist.

Warum eine Geschichte des Wohlfahrtsstaates?

Fünf Fragen

In dieser Debatte über den Wohlfahrtsstaat werden nicht nur immer wieder historische Entscheidungen wie die Gründung der ersten staatlichen Sozialversicherungen durch Bismarck in den 1880er Jahren oder die großen Reformpläne von Beveridge 1942 in Großbritannien beschworen. Es wird auch oft diskutiert, wie der heutige Wohlfahrtsstaat im Verlauf der vergangenen mehr als hundert Jahre entstanden ist. Hier nur die fünf wichtigsten Fragen an die Geschichte:

Warum wuchs der europäische Wohlfahrtsstaat derart stark an? Die europäischen Länder lassen sich ihn bis zu einem Drittel ihrer jährlichen Wirtschaftsleistung für den Wohlfahrtsstaat kosten, weit mehr als die Vereinigten Staaten oder gar die Schwellenländer der südlichen Hemisphäre. Vor hundert Jahren, als die ersten staatlichen Sozialversicherungen in Europa eingerichtet waren, gaben die europäischen Regierungen dafür nicht mehr als 3-4 Prozent aus. Wie kam es dazu, dass sich die Europäer die staatliche soziale Sicherung so viel kosten lassen?

Wem hat der Wohlfahrtsstaat genutzt? Diente er im Wesentlichen Politikern, die sich mit wohlfahrtsstaatlichen Versprechen und Gesetzen an der Macht halten wollten oder Experten, die Einfluss auf die Öffentlichkeit nehmen wollten? Oder hat der Wohlfahrtsstaat den Bürgern etwas gebracht, mehr Sicherheit in sozialen Notlagen, besseres Wohnen, eine bessere Gesundheitsversorgung und bessere Bildungschancen, vielleicht sogar weniger Einkommensungleichheit?

Was waren die wichtigsten Herausforderungen und Zwänge, die in Europa zum Aufbau des modernen Wohlfahrtsstaats führten. War es wirklich die Industrialisierung im 19. Jahrhundert? Heutige Schwellenländer industrialisieren ohne nennenswerte Wohlfahrtsstaaten. Oder war es die Arbeiterbewegung, die schon vor dem Ersten Weltkrieg in einigen europäischen Ländern viel Macht besaß? Als Bismarck in den 1880er Jahren staatlichen Sozialversicherungen einrichtete, gab es keine mächtige Arbeiterbewegung in Deutschland. Waren es autoritäre Regime, die aus Angst vor sozialen Protesten den Wohlfahrtsstaat einrichteten oder doch eher Demokratien? Waren es die Wirtschaftskrisen, die Armut und Arbeitslosigkeit erst sichtbar machten oder brauchte es von Anfang vor allem starke Befürworter des Wohlfahrtsstaates in der Öffentlichkeit, ohne die die Regierungen sich nicht bewegt hätten?

Wie wichtig ist die internationale europäische Sozialpolitik? Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof spielen heute eine bedeutende Rolle in Entscheidungen über den Wohlfahrtsstaat in Europa. Seit wann haben sie diesen Einfluss? War der Wohlfahrtsstaat nicht ursprünglich eine rein nationale Angelegen-

heit, In der sich die nationalen Regierungen nicht um andere Länder in Europa kümmerten?

Wie verschieden sind die Wohlfahrtsstaaten in Europa und gab es über das ganze vergangene Jahrhundert hinweg bestimmte unterschiedliche Typen des Wohlfahrtsstaats? Waren einige dieser Typen nicht auch Modelle des Wohlfahrtsstaats, so etwa das britische oder skandinavische oder deutsche Modell, und was ist aus diesen Modellen geworden?

Wie ähnlich wurden sich umgekehrt die europäischen Wohlfahrtsstaaten? Näherten sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten so stark an, dass man von dem europäischen Wohlfahrtsstaat oder sogar von dem europäischen Sozialmodell sprechen kann? Was sind die Gründe für diese Konvergenzen und hielten sie an?

Diese Fragen werden in diesem Unterrichtstext aufgenommen. In jedem der vier Kapitel werden sie in gleicher Weise behandelt: Immer zuerst die Ausweitung, aber auch die Krisen des Wohlfahrtsstaates und seine Vorteile oder Nachteile für die Bürger; dann die Gründe für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und der historischen Kontext; danach die internationale Ebene, die Zusammenarbeit zwischen den Nationalstaaten, zwischen den Experten und in internationalen Organisationen; dann die innereuropäischen Unterschiede zwischen den nationalen Wohlfahrtsstaaten und schließlich die Besonderheiten des europäischen Wohlfahrtsstaats in den Kapiteln über die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.

Aufbau

Die Zeiteinteilung: Diese Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa wird von der Verschiebung der sozialen Sicherung auf den Staat seit den 1880er Jahren bis zur Schuldenkrise der Europäischen Union 2008-2013 handeln. Sie beginnt mit den 1880er Jahren, weil damals im Bereich der sozialen Sicherung das Gewicht des Staates besonders stark zunahm und so auch in der Öffentlichkeit gesehen wurde. Sie endet mit der Finanz- und Schuldenkrise 2008-2013, weil sich in dieser Krise der Wohlfahrtsstaat in Europa grundlegend änderte, auch wenn wir derzeit noch nicht absehen können, wie weit reichend die Folgen dieser Veränderungen sind.

Diese fast anderthalb Jahrhunderte werden in vier Epochen eingeteilt: die Zeit der allmählichen Zunahme der sozialen Sicherung durch den Staat von den 1880er Jahren bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs; der Ausbau und die Bewährungsprobe, auch die schweren Krisen des Wohlfahrtsstaats im Ersten Weltkrieg, in den Demokratien der 1920er Jahre, in der Weltwirtschaftskrise und im Aufstieg der Diktaturen in Europa während der 1930er Jahre; die Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaates in den Reformen in der Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg und in der wirtschaftlichen Prosperitätszeit bis 1973; der Umbau des modernen Wohlfahrtsstaates von den 1970er Jahren bis zur Finanz- und Schuldenkrise.

Wohlfahrtsstaat in Europa

Die europäische Dimension

Warum sollte man sich mit der Geschichte des Wohlfahrtsstaats in Europa befassen? Die meisten Überblicke behandelten die Geschichte von nationalen Wohlfahrtsstaaten. Allein zur Geschichte des deutschen Wohlfahrtsstaates gibt es rund ein Dutzend Überblicke. Zur Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa dagegen sind sie selten und zum Teil älteren Datums.¹ Hat das nicht einen guten Grund? Hält man, sich nicht besser an die Geschichte des nationalen Wohlfahrtsstaats, in dem die wichtigen politischen Entscheidungen fielen und in dem auch die großen Transferzahlungen stattfanden. Was bietet stattdessen eine Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa? Die Beschäftigung mit dem nationalen Wohlfahrtsstaat lässt sich nicht ersetzen. Drei Gründe sprechen jedoch dafür, daneben auch die Geschichte Wohlfahrtsstaates in Europa zu schreiben und zu lehren:

Vergleiche

Erstens wissen wir aus zahllosen politischen Debatten über wohlfahrtstaatliche Politik, dass vor jeder sozialpolitischen Entscheidung und auch vor jeder Opposition dagegen der Vergleich mit anderen Ländern, meist mit europäischen Ländern, steht. Gleichgültig ob es sich um die Einrichtung von Kindergartenplätzen oder um Jugendarbeitslosigkeit oder um das Rentenalter geht, immer blicken wir auf andere europäische Länder, manchmal um von anderen zu lernen, manchmal um sich der Überlegenheit des eigenen Wohlfahrtsstaates zu vergewissern. Unterschiede zu anderen nationalen Wohlfahrtsstaaten stehen dabei im Zentrum. Dieser Vergleich innerhalb Europas ist daher auch ein zentrales Element der Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa. Er beschränkt sich allerdings nicht auf Unterschiede, sondern verfolgt auch die Austausch- und Nachahmungsprozesse, die nach solchen Vergleichen in der Politik oft folgen, behandelt auch die europäischen Modelle, an denen sich die Debatten orientieren, also das Bismarck'sche Modell und das der Beveridge Modell. Solche Vergleiche ziehen die nationalen Geschichten des Wohlfahrtsstaates in der Regel nur am Rande.

Internationale Vereinbarungen und Organisationen

Darüber hinaus verfolgt die Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa auch die internationalen Vereinbarungen und Organisationen des Wohlfahrtsstaates, die sich im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts stark verändert haben und die für die nationalen Wohlfahrtstaaten immer wichtiger geworden sind. Sie bestanden vor 1914 im Wesentlichen aus bilateralen Verträgen zwischen einzelnen europäischen Ländern und aus einem intensiven internationalen Austausch der Sozialexperten. Internationale Organisationen blieben noch ganz am Rand. Nach dem Ersten Weltkrieg wurden internationale Organisationen wichtiger, die allerdings die nationalen Regierungen nur beraten konnten. Am wichtigsten war die Gründung des Internationalen Arbeitsamts (ILO), zu dessen wesentlichen Zielen die europäische und weltweite

¹ Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/M. 1982; Eberhard Eichenhofer, Geschichte des Sozialstaates in Europa: Von der ‚sozialen Frage‘ bis zur Globalisierung, München 2007; Karl H. Metz, Die Geschichte der sozialen Sicherheit, Stuttgart 2008; G. A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991. Neuauflage 2010; daneben die Kapitel in Überblickswerken: Constantin Goschler/ Rüdiger Graf, Europäische Zeitgeschichte seit 1945, Berlin 2010 (Kapitel 9); Hartmut Kaelble, Sozialgeschichte Europas 1945 bis zur Gegenwart, München 2007, Kapitel 11; Gunther Mai, Europa 1918-1939, Stuttgart 2001, Kapitel 3); Bela Tomka, A social history of 20th century Europe, London 2013 (Kapitel 5).

Durchsetzung des damaligen Wohlfahrtsstaates gehörte. Seit den 1960er Jahren entstand schließlich allmählich die supranationale europäische Sozialpolitik der EWG, EG und EU. Sie enthält zwar weiterhin keine eigenen öffentlichen Sozialversicherungen, besitzt aber doch sozialpolitische Entscheidungs- und Rechtssprechungskompetenzen und greift immer stärker in die nationale Sozialpolitik ein. Dieses wachsende Gewicht der internationalen Sozialpolitik bleibt in der Geschichte nationaler Wohlfahrtsstaaten oft am Rand.

Drittens schließlich behandelt die Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa ein Thema, das die nationale Geschichte des Wohlfahrtsstaates ebenfalls nicht erfassen kann: die besondere europäische Entwicklung. Sie verfolgt, wie weit sich die Wohlfahrtsstaaten in Europa ähnlicher wurden oder auseinander entwickelt haben, wie weit sich der Wohlfahrtsstaat in Europa von anderen Regionen der Welt unterschied, und zwar nicht nur von den doch recht ähnlichen USA oder Japan, sondern auch von den weit verschiedeneren Regionen Südostasien, Südasien, Afrika und Lateinamerika. Dabei geht es nicht nur darum, europäische und außereuropäische Institutionen zu vergleichen, sondern auch darum, wie sich dieser europäische Weg in der internationalen Debatte gesehen und bewertet wurde. In den letzten zehn Jahren haben wir eine rapide Umwertung in der globalen Debatte erlebt. Um die Jahrtausendwende war das europäische Sozialmodell noch eine wichtige Orientierung für ostasiatische, afrikanische und lateinamerikanische Länder. Heute wird es eher für die Krise Europas mitverantwortlich gemacht.

Besondere europäische Entwicklung

Insgesamt geht es nicht um zwei rivalisierende, sich gegenseitig ausschließende Blicke auf den Wohlfahrtsstaat, sondern um Ergänzungen. Die nationale Geschichte des Wohlfahrtsstaates kann viel genauer die sozialpolitischen Entscheidungen und Konflikte, auch die Auswirkungen des Wohlfahrtsstaates auf den einzelnen Bürgern verfolgen. Die europäische Geschichte des Wohlfahrtsstaates hingegen erfasst besser, wie sich nationale Wohlfahrtsstaaten voneinander unterschieden, welche Stärken und Schwächen einzelne nationale Wohlfahrtsstaaten besaßen, welche Bedeutung die oft unterschätzte Sozialpolitik internationaler Organisationen besaßen und warum es einen besonderen europäischen Weg des Wohlfahrtsstaates gab und gibt.

Was versteht man unter Wohlfahrtsstaat?

Das Verständnis von Wohlfahrtsstaat hat sich in den letzten Jahrzehnten in der Wissenschaft verändert. Einen vollen Konsens gibt es nicht. Diesem Unterrichtstext liegt ein bestimmtes Verständnis von Wohlfahrtsstaat zu Grunde, das offengelegt werden soll.

Unter Wohlfahrtsstaat wird ein moderner Politikbereich verstanden, der in Europa erst im 19. Jahrhundert im Zusammenhang mit der Industrialisierung entstand. Mit Wohlfahrtsstaat ist die Politik zur Absicherung der Einwohner in persönlichen Lebenskrisen gemeint. Zu solchen Lebenskrisen gehören vor allem Krankheit, besonders massive Familienanforderungen, Tod des Familienernährers, Altersarmut, Verlust der Wohnung, schlechte Bildungschancen, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfälle, unzumutbare Arbeitsbedingungen und Ohnmacht in Konflikten mit dem Arbeitgeber. In solchen Krisen soll der Wohlfahrtsstaat die extremen Unterschiede von Lebenschancen reduzieren, die durch den Markt oder durch Traditionen entstehen und

Wohlfahrtsstaat und Industrialisierung

durch den Staat zwar nicht beseitigt, aber doch entschärft werden können. Dabei werden als Mittel des Wohlfahrtsstaates nicht nur finanzielle oder rechtliche Hilfen zur Abmilderung von individuellen Notsituationen, sondern auch die staatliche Unterstützung zur besseren Vorbereitung des Einzelnen auf solche Krisen durch bessere Ausbildung, durch gesundheitliche Vorsorge und durch stabile Wohnungssituation verstanden. Der Wohlfahrtsstaat schützt und sichert im besten Fall nicht nur ab, sondern verschafft auch bessere Chancen und mildert dadurch sogar soziale Ungleichheit ab. An der effizienten Hilfe in persönlichen Notsituationen und an der wirkungsvollen Vorbereitung auf solche Notlagen muss sich auch der historische Wohlfahrtsstaat messen lassen. Es sollte allerdings auch berücksichtigt werden, welche Zwänge der Wohlfahrtsstaat auf die Klienten ausübt und wieweit umgekehrt der Wohlfahrtsstaat auf eigenen Aktivitäten der Bürger beruht.

Zwei Finanzierungsmodelle

Dabei sollte auch eine viel verwendete Unterscheidung berücksichtigt werden: Man unterscheidet oft zwischen dem Bismarcksystem der staatlichen Sozialversicherungen, die Großteils durch Beiträge der Klienten finanziert und in Berufsgruppen organisiert sind, und dem Beveridgesystem von sozialen Sicherungsprogrammen, die durch Steuern finanziert werden und alle Bürger in einer einheitlichen Versicherung organisieren. Diese Bezeichnungen erwecken allerdings den falschen Eindruck, als ob man die Landkarte Europas in einen Bismarckraum und einen Beveridgeaum aufteilen könne. In Wirklichkeit verwenden die meisten Länder beide Systeme, nur in unterschiedlicher Mischung.

Der Ausdruck Wohlfahrtsstaat kann falsche Vorstellungen erwecken. Er wird nicht allein von dem Akteur Nationalstaat getragen und vorangetrieben. Auch die Kommunen, in föderalen Staaten manchmal auch die Bundestaaten oder Regionen, daneben aber auch die Europäische Union und internationale Organisationen sind wichtige andere Akteure.

Der Wohlfahrtsstaat kann zudem nicht voll verstanden werden, wenn er allein aus der Perspektive der Politik von oben nach betrachtet wird und die Gesellschaft dabei aus dem Blickfeld gerät. Sicher gibt es Wohlfahrtsstaaten, die auf diese Weise den Bürger von oben verwalteten. Der Wohlfahrtsstaat wird jedoch normalerweise unter starker Beteiligung von gesellschaftlichen Kräften, von Sozialexperten, von sozialen Bewegungen, von sozialen Organisationen und Interessengruppen und abhängig von dem Verhalten der Klienten entwickelt. Selbst in autoritären Ländern wie dem Deutschen Reich vor 1914 spielten sie eine wichtige Rolle.² Dieses breite Verständnis des Wohlfahrtsstaates, von seinen umfassenden Leistungsansprüchen in persönlichen Notsituationen, von seinen internationalen, regionalen und sozialen Akteuren gehört nicht unbedingt zum üblichen Standard der Bücher zu diesem Thema, wird aber nicht nur in diesem Unterrichtstext verwandt.

Breites Verständnis des Wohlfahrtsstaats

Ein solches Verständnis von Wohlfahrtsstaat hat Konsequenzen für die historische Darstellung auch in diesem Unterrichtstext. Er wird die Geschichte des Wohlfahrtsstaats nicht auf die staatlichen Sozialversicherungen beschränken, sondern auch die wohlfahrtstaatliche Politik im Bereich der Bildung, Gesundheit, des Wohnens und

² Sandrine Kott, Sozialstaat und Gesellschaft. Das deutsche Kaiserreich in Europa, Göttingen 1914.

der Sozialhilfe abdecken und ihn damit weiter fassen als üblich. Darüber hinaus wird im Folgenden abzuschätzen versucht, ob und wann wohlfahrtsstaatliche Politik persönliche Krisensituationen tatsächlich abmilderte. Das ist sicher nicht einfach, weil in solchen persönlichen Krisensituationen auch andere Faktoren und Akteure wie Wohlstand und Wirtschaftswachstum, Kirchen und Berufsorganisationen, private Wohltätigkeit und Familiennetzwerke bedeutsam waren und oft schwer von den Wirkungen des Wohlfahrtsstaates zu trennen sind. Zudem wird sich die folgende Geschichte des Wohlfahrtsstaates nicht auf nationalstaatliche Politik beschränken. Sie wird auch verfolgen, ab wann sich der nationale Wohlfahrtsstaat nach außen öffnete, seine Leistungen nicht nur für Bürger, sondern für alle Bewohner eines Landes erbrachte, und ab wann internationale Organisationen, auch die Europäische Union eine bedeutungsvolle wohlfahrtsstaatliche Politik betrieben. Schließlich wird bei den wohlfahrtsstaatlichen Entscheidungen nicht nur die Politik im engeren Sinne, sondern auch der Einfluss von sozialen Bewegungen, von Organisationen und Experten, der Klienten und der internationalen Organisationen auf die Politik berücksichtigt werden.

Damit wird auch deutlich, was in diesem Unterrichtstext nicht behandelt werden kann. Er befasst sich nicht mit der privaten sozialen Sicherung und mit der privaten Vorsorge für Gesundheit, Bildung und Wohnen. Das wäre ein zu weites Feld für einen Text, der schon einen sehr breiten Begriff des Wohlfahrtsstaats verwendet. Er wird sich zudem, da er ganz Europa umfasst, nicht auf die einzelne gesetzgeberischen Entscheidungen, vor allem nicht auf den Einfluss von Experten, Interessengruppen, Parteien und einzelnen Politikerpersönlichkeiten auf solche politischen Einzelentscheidungen einlassen können. Er wird schließlich auch nicht sehr dicht an den einzelne Klienten herangehen und nicht im Detail schildern können, wie Klienten vom Wohlfahrtsstaat geholfen wurde und wie sie ihn einschätzten.

Grenzen der Darstellung

Sollte man eher von Wohlfahrtsstaat oder eher von Sozialstaat sprechen? Die beiden Begriffe haben sich im Deutschen angenähert. Der Begriff Wohlfahrtsstaat hat seine negative Bedeutung des klientelistischen Versorgungsstaates verloren, die er noch in den 1960er und 1970er Jahren besaß und in der er sich scharf von dem durchweg positiven Begriff des Sozialstaats abhob. Bis vor einigen Jahren wurden im Deutschen darüber hinaus zu Recht auch inhaltliche Unterschiede zwischen den beiden Begriffen gezogen. Wohlfahrtsstaat wurde als der engere Begriff verstanden, der vor allem die staatlichen Sozialversicherungen und die staatliche Sozialhilfe umfasst, während der weitere Begriff des Sozialstaates auch das Arbeitsrecht und das Tarifrecht umfasst. Dieser Unterschied hat sich ebenfalls abgeschliffen. In jüngerer Zeit wird auch der Begriff des Wohlfahrtsstaates häufiger im weiteren Sinn verwandt und meint neben staatlichen Sozialversicherungen und Sozialhilfe auch staatliche Wohnungspolitik und Wohnungsversorgung, staatliche Bildungspolitik und staatliche Gesundheitspolitik, sogar auch Beschäftigungspolitik, Arbeitsschutz, Arbeitsrecht und das Tarifrecht. In diesem Text wird der Begriff des Wohlfahrtsstaates benutzt, weil er ein internationaler Begriff ist und leicht in andere Sprachen übersetzt werden kann. Beim Begriff des Sozialstaats ist das nicht der Fall.

Wohlfahrtsstaat oder Sozialstaat?

Empfehlungen

Literatur

Für die weitere Lektüre kann man eine Auswahl von sechs Büchern bzw. Kapiteln besonders empfehlen, die alle im Literaturverzeichnis aufgeführt sind: Die bisher beste Synthese zur Geschichte des europäischen Wohlfahrtsstaats hat Gerhard A. Ritter geschrieben. Er verwendet einen breiten Begriff des Wohlfahrtsstaats. Er veröffentlichte allerdings seine Synthese erstmals schon 1989 und konnte daher die vergangenen drei Jahrzehnte nicht behandeln. Für die Ausgabe 2010 hat Gerhard A. Ritter ein neues Vorwort geschrieben, das die neuesten Probleme anspricht. Eine sehr gute Ergänzung dazu ist Bela Tomkas Kapitel über den europäischen Wohlfahrtsstaat in seiner Sozialgeschichte Europas im 20. Jahrhundert. Es ist die beste kurze neuere Synthese und behandelt nicht nur Westeuropa, sondern auch Ostmitteleuropa. Eine schöne Synthese zu einem der europäischen Modelle, zum Deutschen Kaiserreich, veröffentlichte Sandrine Kott. Sie schreibt keine rein nationale Geschichte, sondern vergleicht vor allem mit Großbritannien und Frankreich. Sie streicht sehr stark die gesellschaftlichen Kräfte heraus, die auch in dem autoritären Deutschen Kaiserreich den Wohlfahrtsstaat mitprägten. Historiker sollten ferner auch historische Bücher aus anderen Disziplinen lesen. Einen soliden soziologischen Überblick veröffentlichte Manfred D. Schmidt. Im Zentrum steht dabei der Wohlfahrtsstaat in Deutschland, aber Manfred D. Schmidt vergleicht Deutschland ausführlich mit anderen europäischen und außereuropäischen Ländern für die Zeit seit dem späten 19. Jahrhundert. Ähnlich lesenswert ist der Überblick von Franz-Xaver Kaufmann, der den deutschen Wohlfahrtsstaat mit dem sowjetischen, amerikanischen, britischen, schwedischen und französischen Wohlfahrtsstaat vergleicht. Eberhard Eichenhofer behandelt in seiner Synthese die Geschichte des Wohlfahrtsstaats in Europa im juristischen Blick. Er behandelt zudem vor allem die Geschichte der Sozialpolitik der Europäischen Union (vgl. die Titel dieser Bücher im Literaturverzeichnis).

1 Kapitel 1: Das Vordringen des Wohlfahrtsstaats: 1880er Jahre bis 1914

Mit den 1880er Jahren setzte aus mehreren Gründen eine neue Epoche der sozialen Sicherung ein. Die Bedeutung des Staates für die soziale Sicherung stieg seit den 1880er Jahren in Europa deutlich an. Das Gewicht der Kommunen, der Kirchen, der Berufsorganisationen und der familiären und nachbarschaftlichen Netzwerke in der sozialen Sicherung wurde zurückgedrängt. Die drei klassischen staatlichen Sozialversicherungen, die Unfallversicherung, die Krankenversicherung und die Rentenversicherung wurden in diesem Jahrzehnt im Deutschen Reich, in der Habsburger Monarchie und bald darauf in anderen europäischen Ländern eingerichtet. Sie waren ein säkularer Neuanfang. Die heute überwiegend staatliche soziale Sicherung nahm damals ihren Anfang.

Zweitens veränderten sich die Kontexte der sozialen Sicherung in Europa grundlegend. Die Veränderungen dieser Kontexte begannen nicht erst in den 1880er Jahren. Sie vollzogen sich in größeren Zeiträumen, erlebten allerdings in den 1870er und 1880er Jahren eine Intensivierung und wurden damit zu wichtigen Anstößen für die staatliche soziale Sicherung. Es macht daher Sinn, die Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa in den 1880er Jahren beginnen zu lassen.

**Eine neue Epoche
der sozialen
Sicherung**

Eine dritte, damit verbundene Veränderung, deren Anfänge ebenfalls nicht so leicht auf die 1880er Jahre zu datieren ist wie die Gesetzgebung, war die Veränderung des Blicks auf soziale Sicherung. Soziale Sicherung wurde nicht mehr als ein Problem von Individuen mit ihrer unendlichen Vielfalt von Einzelschicksalen angesehen, sondern zunehmend als ein Problem von ganzen sozialen Gruppen, Arbeitern, Angestellten, Landarbeitern oder Beamten. Mit diesem kollektiven Blick auf die Gesellschaft ging viel an lokaler und individueller Vielfalt verloren, aber es wurde einfacher, ganze Gruppen sozial abzusichern und dafür große Sozialbürokratien zu schaffen, die Einzelschicksale vereinheitlichten und Regeln unterwarfen. Wir beginnen heute wieder zu diesem Blick auf Distanz zu gehen. Bis in die 1970er Jahre hinein war er jedoch beherrschend.³

Auf alle drei Veränderungen wird im Folgenden näher eingegangen, zuerst auf die Durchsetzung der staatlichen Sozialversicherungen und die Ausweitung der Arbeitsschutz-, Bildungs-, Gesundheits- und Wohnungspolitik, dann auf die genannten Kontexte und Ursachen der Ausweitung des Staates in der sozialen Sicherung, danach auf die großen innereuropäischen Unterschiede und schließlich auf die internationalen Akteure und Politiken in der sozialen Sicherung.

³ Vgl. zur dieser politischen Debatte über Gesellschaft und Sozialpolitik zuletzt: Pierre Rosanvallon, Die Gesellschaft der Gleichen, Hamburg 2013.

1.1 Beginn und Anwachsen des Wohlfahrtsstaats

Das Gewicht des Staates für die soziale Sicherung nahm seit den 1880er Jahren in Europa erheblich zu. Die Einrichtung der drei klassischen staatlichen Sozialversicherungen, der Unfallversicherung, der Krankenversicherung und der Altersversicherung unter der Kanzlerschaft Bismarcks im Deutschen Reich und wenige Jahre danach ähnliche Reformen in der Habsburger Monarchie waren wichtige internationale Signale in diese Richtung (vgl. Quelle 1). Andere Länder folgten. Um 1914 hatten in Europa fast alle Länder eine staatliche Berufsunfallversicherung eingeführt. Meist waren es obligatorische Versicherungen. Wichtige Länder wie Frankreich, Großbritannien, Belgien, Dänemark, Schweden besaßen allerdings freiwillige, staatlich nur subventionierte Versicherungen. Auch staatliche Krankenversicherungen bestanden in den meisten europäischen Ländern. Sie waren selten, nur in Deutschland, in Großbritannien und der Habsburger Monarchie obligatorisch, in den meisten anderen Ländern freiwillig, staatlich nur subventioniert. Staatliche Altersversicherungen wurden bis 1914 immerhin in der überwiegenden Zahl der Länder eingeführt. Sie waren allerdings ebenfalls selten, nur in Deutschland, Schweden und den Niederlanden obligatorisch. Sie waren in der großen Mehrzahl der Länder freiwillig und staatlich nur unterstützt. Zu staatlichen Arbeitslosenversicherungen entschlossen sich die Regierungen dagegen nur selten. Nur drei Länder, Dänemark, Norwegen und Frankreich führten sie auf freiwilliger Basis, nur ein Land, das Vereinigte Königreich, in obligatorischer Form ein. Insgesamt verstärkte sich der Einfluss des Staates nicht nur über die obligatorischen Versicherungen. Auch die freiwilligen, staatlich nur subventionierten Versicherungen mussten mehr staatliche Regelungen akzeptieren. Auch damit wurde die Rolle des Staates gewichtiger.

Tabelle 1

Gesetze zur Einführung von staatlicher Sozialversicherung in Europa				
Länder	Unfall versicherung	Kranken versicherung	Renten versicherung	Arbeitslosen versicherung
Belgien	(1903)	(1884)	(1900)	(1920)
Bulgarien	Mai			
Dänemark	(1898)	(1892)	(1891)	(1907)
Deutschland	1884	1883	1880	1927
Finnland	1895	1963	1937	(1917)
Frankreich	(1898)	(1898)	(1895) 1910	(1905)
Griechenlandh	1914	1922	1934	1945
Irland	(1897)	1911	(1908)	(1911)
Irland H	1925	1936	1909	1936
Italien	1898	(1886)	(1898)	1919
Luxemburg	1902	1901	1911	1921
Niederlande	1901	1929	1913	(1916)
Norwegen	1894	1909	1936	(1906)
Österreich	1887	1888	1927	1920
Polen	1883	1889	1889	(1924)
Portugal H	1913	1935	1935	1975
Schweden	(1901)	1891	1913	(1934)
Schweiz	(1881)	(1911)	1946	(1924)
Spanien H	1900	1942	1919	1919
Tschecho- slowakei	1887	1888	1889	1921
Ver. Königr.	(1897)	1911	(1908)	1911
Ungarn	1907	1891	1928	1957
Europa (mind. 50% der Länder)	1903	1911	1913	1924

In Klammern: nicht obligatorische staatliche Sozialversicherungen.

Quelle: G. A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991, S.88 (Neuaufgabe 2010); für Tschechoslowakei, Polen, Ungarn und allgemein für Arbeitslosenversicherung: Béla Tomka, A social history of 20th century Europe, London 2013, S.157; für Griechenland, Portugal, Spanien, Irland und allgemein für Arbeitslosenversicherung: Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden 2005. S. 182.

Drei Optionen

Dabei standen die europäischen Regierungen vor drei Optionen, die etwas näher erläutert werden sollen: Eine erste Option war die obligatorische Sozialversicherung, über die vor allem einkommensschwache Arbeiter durch Zwangsbeiträge gezwungen wurden, sich abzusichern, während die gelernten Arbeiter mit stabileren Einkommen sich oft schon selbst versichert hatten. Mit diesen obligatorischen Sozialversicherungen wurde rigide staatliche Kontrolle durchgesetzt, die allerdings durch formal unabhängige Sozialversicherungen und durch eine Vertretung der Versicherten in der Sozialversicherungsbürokratie abgemildert werden konnten. Diese Versicherungen wurden in der Regel getrennt nach Sozialgruppen, nach Arbeitern, Landarbeitern, Angestellten eingerichtet, hatten also einen korporatistischen Charakter. Sie wurden meist überwiegend durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert, staffelten die Beiträge der Arbeitnehmer nach dem Einkommen und richteten sich auch in ihren Leistungen, besonders bei der Höhe von Renten, nach den Beitragszahlungen. Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter waren auch oft an der Verwaltung der Versicherungen beteiligt. Diese Option erlaubte trotzdem dem Staat, das durch die Beitragszahlungen angesammelten Kapital für andere Zwecke einzusetzen. Diese Option wird heute gerne als Bismarckmodell bezeichnet und in den Gegensatz zu dem erst 1943 entwickelten Beveridge-Modell gestellt, auf das wir im Kapitel 2 und 3 zurückkommen. Eine zweite Option war die freiwillige, staatlich subventionierte Sozialversicherung, die in der Regel ebenfalls Angehörige des gleichen Berufes oder der gleichen sozialen Gruppe zusammenbrachte. Auch sie besaßen damit einen korporatistischen Charakter. Allerdings baute sie auf vorhandene, von den Versicherten selbst organisierte Sozialversicherungen auf, subventionierte sie, unterwarf sie staatlichen Regelungen, aber beließ doch mehr Autonomie als die obligatorische Versicherung. Diese Option stützte die einkommensstärkeren Arbeiter oder Angestellten, die sich oft schon selbst organisiert hatten, und erfasste daher in der Regel nur einen kleineren Teil der Bevölkerung als die obligatorische Versicherung. Diese Option war eher vereinbar mit den politischen Prinzipien von liberalen Regierungen. Eine dritte Option schließlich suchte vor allem die Bedürftigen und Armen eines Landes abzusichern, schuf dafür primär vom Staat finanzierte Hilfsprogramme oder Versicherungen. Diese dritte Option wurde vor allem in Großbritannien und in den skandinavischen Ländern gewählt. Sie organisierte nicht Berufsgruppen oder Sozialgruppen wie etwa Arbeiter oder Angestellte, sondern richtete sich an alle Bedürftigen. Sie sicherte zwar nur einen kleinen Teil der Bevölkerung ab, ließ sich aber später im Lauf des 20. Jahrhunderts leichter zu einer Versicherung für alle Bürger des Landes erweitern. Sie führte freilich ebenfalls zu viel staatlicher Kontrolle.

Das neue Gewicht des Staates in der sozialen Sicherung lässt sich allerdings nicht allein an der Gesetzgebung erkennen, deren praktische Auswirkung sehr unterschiedlich aussah. Die Sozialausgaben des Staates sagen mehr über den Wert aus, den der Staat der sozialen Sicherung zumaß. Dabei kann man die staatlichen Wohlfahrtstaatsausgaben entweder an den gesamten staatlichen Ausgaben oder am Sozialprodukt messen. Beides werden wir tun. Wir sehen dabei zuerst auf die engeren staatlichen Ausgaben für die soziale Sicherung, danach auf die gesamten wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben einschließlich der Bildungs-, Gesundheits- und Wohnungsausgaben.

Auch die staatlichen Ausgaben für soziale Sicherung nahmen zwischen den 1880er Jahren und 1914 in fast allen Ländern, über die wir Zahlen besitzen, substantiell zu: Im Norden Europas in Finnland, Norwegen, Dänemark, Schweden und Großbritannien; im westlichen Europa in Frankreich, Belgien und Deutschland und im südlichen Europa in Italien. Der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung an den Staatshaushalten stieg zwischen 1890 und 1910 in den nördlichen Ländern, in denen wir über Zahlen verfügen, um mehr als die Hälfte und erreichte in den Spitzenländern Finnland, Deutschland und Großbritannien schließlich 3-6% des gesamten staatlichen Budgets. Dies waren zwar aus heutiger Sicht sehr bescheidene Zahlen, aber doch ein wichtiger Anfang. Bis zu etwa einem Prozent des Bruttonettoproduktes wurde für staatliche soziale Sicherung ausgegeben. Das ist ebenfalls wenig, weit weniger als der heutige europäische Durchschnitt von 26% (2013), auch weniger als die Sozialausgaben in heutigen Schwellenländern wie Mexiko oder Korea mit ihren 8-10%. Aber die damaligen europäischen Länder standen noch nicht unter dem internationalen Druck von weiter entwickelten Sozialstaaten, dem die heutigen Schwellenländer ausgesetzt sind.

Dieses Bild von der Ausweitung staatlicher Ausgaben ändert sich nur wenig, wenn man die ganze Breite der wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben ins Auge fasst. Sie wuchsen zwar langsamer, stiegen aber in den Spitzenländern wie Deutschland, Norwegen und Finnland auf 20-30 % des Staatshaushaltes. Hauptausgaben blieben damals die Bildungs- und Gesundheitsausgaben. Allerdings wurde vor 1914 nur ein kleiner Teil des Sozialproduktes für den Wohlfahrtsstaat verwandt. Selbst in europäischen Spitzenländern, über die wir Berechnungen anstellen können, also Großbritannien, Deutschland und Schweden, wurden nicht mehr als vier Prozent des Bruttonettoproduktes ausgegeben (vgl. Tabelle 2). Auch das ist im Vergleich zu dem heutigen europäischen Durchschnitt von über 30% ein bescheidener Betrag.

Tabelle 2

Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat
(soziale Sicherung, Bildung, Wohnen, Gesundheit)
in % des BSP in europäischen Ländern, 1890 bis 2010

Land	um 1890	um 1910	um 1930	um 1950	um 1970	um 1990	um 2010
Belgien	*	*	5 ¹	18 ⁵	23	32	35
Dänemark	1 ¹	1 ³	7	10	23	35	42
Deutschland ⁴	3	4	12	19	25	27	33
Finnland	*	*	4 ¹	10	17	31	41
Frankreich	*	1 ¹	5 ¹	13 ⁵	17	31	41
Großbritannien	2	4	10	15	20	25	32
Irland	*	*	8	15	20	24	30
Italien	0.4 ¹	1 ¹	1 ¹	17 ⁵	21	26	33
Niederlande	*	*	4 ¹	13	29	35	33
Norwegen	1 ¹	3	6	9	21	34	31
Österreich	*	*	4 ¹	20 ⁵	25	29	36
Schweden	*	4	7	1 ¹	26	40	36
Schweiz	*	*	7 ²	7 ⁵	13	23	22
Ungarn	*	*	*	11 ⁵	14	28	29

Quelle: 1890-1930: P.Flora et al., State economy and society in Western Europe 1815-1875, Frankfurt Campus 1983ff., 2 Bde., Bd. 1, 361ff. ("social services"); 1950-1990: Bela Tomka, A Social history of 20th century Europe, London 2013, S. 163 (basiert auf OECD); 2010:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_by_function,_2012_\(%25_of_GDP\).png#filelinks](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_by_function,_2012_(%25_of_GDP).png#filelinks). Diese Quellen arbeiten mit etwas unterschiedlichen Definitionen, sind deshalb nur grob vergleichbar (Ausgaben für soziale Sicherung, Bildung, Wohnen, Gesundheit).

¹Nur Ausgaben des Bundesstaats, nicht der Regionen, Länder bzw. unabhängigen staatlichen Sozialversicherungen. Diese Ausgaben lagen um 1930 in Großbritannien um 5 Prozentpunkte, in Irland um 4 Prozentpunkte und in Deutschland um 8 Prozentpunkte niedriger die gesamten Staatsausgaben für den Wohlfahrtsstaat, die ansonsten in der Tabelle aufgeführt sind (Flora, I, S.361ff.). ²1938 ³1901 ⁴1950-1990 nur Bundesrepublik ⁵1960

Auf jeden Fall wird deutlich, wie wichtig es ist, nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Sozialausgaben zu betrachten. Länder mit einer frühen Sozialgesetzgebung wie etwa die Habsburger Monarchie haben keineswegs auch das Sozialbudget stark anwachsen lassen. Umgekehrt gehörten am Vorabend des Ersten Weltkriegs Länder mit einer relativ späten staatlichen Sicherungsgesetzgebung wie Großbritannien oder Schweden zu den Schwergewichten der Sozialausgaben.

Die Sozialausgaben vermitteln freilich immer noch keinen vollständigen Eindruck. Die Zahlen der Versicherten der staatlichen Sozialversicherungen ergeben noch ein anderes Bild. Sie lassen erkennen, wie viele Bürger über die staatlichen Sozialversicherungen abgesichert wurden. Auch die Zahlen der Versicherten in staatlichen Sozialversicherungen stiegen zwar vor 1914 erheblich an. Aber zwischen den verschiedenen staatlichen Sozialversicherungen gab es große Unterschiede. Am stärksten nahmen die Versicherten in den staatlichen Berufsunfallversicherungen zu. Im Durchschnitt der westeuropäischen Länder waren um 1910 knapp ein Drittel der Erwerbstätigen gegen Unfälle bei der Arbeit in obligatorischen oder freiwilligen staatlichen Versicherungen abgesichert. In den staatlichen Krankenversicherungen waren um 1910 im westeuropäischen Durchschnitt nur knapp ein Viertel der Erwerbstätigen abgesichert. Selbst im Deutschen Reich, einem Vorreiter der obligatorischen staatlichen Krankenversicherung, besaßen Ortskrankenkassen 1913 nur ca. 7 Millionen Mitglieder, also nur rund ein Fünftel der erwachsenen Bevölkerung und auch weniger als die Hälfte der Beschäftigten in Gewerbe und Industrie. Über die Versicherten in den staatlichen Rentenversicherungen wissen wir nur für eine kleine Zahl von Ländern genaueres. Selbst in diesen Ländern mit besonders weit entwickelter Rentenversicherung waren wiederum nur knapp ein Viertel der Erwerbstätigen abgesichert. Arbeitslosenversicherungen waren noch ganz bedeutungslos.⁴ Alle diese Zahlen sind sicher nicht repräsentativ für Europa, weil in solchen Statistiken nur die Länder erfasst sind, in denen Sozialversicherungen eingerichtet wurden. In Europa als Ganzem war nur ein erheblich kleinerer Teil der Erwerbstätigen über staatliche Sozialversicherungen abgesichert. Auf jeden Fall erreichten die staatlichen Sozialversicherungen nur einen erheblich kleineren Teil der Bevölkerung als die staatliche Bildung selbst in den Ländern, in denen der Analphabetismus noch hoch war. Sie erreichten auch weniger Menschen als die staatliche Gesundheitspolitik vor allem mit der Pockenimpfung. Darauf wird gleich zurückzukommen sein.

Haben diese staatlichen Sozialversicherungen in individuellen Notlagen wirklich geholfen? Man sollte die Wirkung nicht überschätzen. Am meisten Hilfe boten sie sicher bei der Versorgung von Unfällen am Arbeitsplatz. Die Kosten für Krankheit und Invalidität mussten in einem erheblichen Teil Europas nicht mehr allein von den Verletzten und ihren Familien getragen werden. Bei Krankheit boten die staatlichen Krankenversicherungen in einer begrenzten Zahl von Ländern sicher eine Erleichterung. Aber die Krankschreibungen waren weit restriktiver als heute. Angehörige waren meist nicht mit versorgt. Psychische Krankheiten waren nicht abgedeckt. Die staatlichen Rentenversicherungen wurden nur langsamer eingerichtet, sondern standen vor 1914 noch im Aufbau und bezahlten nicht selten Renten erst, wenn der angesammelte Kapitalstock dies zuließ. Sie waren zudem von vornherein nur als Zuschuss für die Familie gedacht, in der die Alten lebten. In Deutschland lagen die Standardrenten Mitte der 1890er Jahre bei rund 150 Mark. Das war kaum mehr als ein Fünftel der damaligen Arbeiternehmereinkommen außerhalb der Landwirtschaft. Einen eigenständigen Haushalt konnte man mit diesen Renten in der Regel nicht finanzieren. Die Lebenserwartung stieg zwar zwischen 1875 und 1910 im europäi-

⁴ Peter Flora, *State, Economy and Society 1815–1975*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1983 ff., Bd. 1, S. 460ff.; das deutsche Beispiel: berechnet nach Statistik des Deutschen Reichs 1913, S.52 ff

schen Durchschnitt für erwachsene Männer wie Frauen um rund fünf Jahre, für Neugeborene sogar um rund zehn Jahre an.⁵ Die staatlichen Sozialversicherungen dürften jedoch daran nur einen kleinen Anteil gehabt haben.

Die Zunahme des Einflusses des Staates in der sozialen Sicherung entstand nicht in einem luftleeren Raum. Sie wurde neben ein ausgebautes nichtstaatliches soziales Sicherungssystem gesetzt. Es bestand aus ganz unterschiedlichen Institutionen. Weiterhin wichtig blieben die städtischen Armenverwaltungen, die überall in Europa mit verschiedenen Methoden Armut zu lindern versucht. Die Etats der kommunalen Armenfürsorge stiegen sogar noch an. Sie besaßen den Vorteil, dass sie oft persönliche Beziehungen zu den Armen aufbauten. Hauptnachteil der kommunalen Armenfürsorge war die gesellschaftliche Exklusion, mit denen die Armen dieser Fürsorge konfrontiert wurden: das Leben in speziellen Armenhäusern oder Arbeitshäuser, die Kontrolle des Lebensstils durch die Armenverwaltung und der Ausschluss aus dem normalen zivilen Leben.

Man sollte bei der Hilfe von Kommunen in persönlichen Notsituationen auch den Munizipalsozialismus erwähnen, der von Großbritannien ausging, aber bald auch in anderen europäischen Ländern, in Frankreich ebenso wie in Deutschland, Fuß fasste. Damit ist keine direkte Betreuung von Armen, sondern der Aufbau öffentlicher Unternehmen im Bereich der städtischen Dienstleistungen und Infrastruktur, vor allem des innerstädtischen Verkehrs, der Krankenhäuser, der Straßenreinigung, Müllabfuhr, der Gaswerke, Wasserwerke und Elektrizitätswerke, auch der Schlachthöfe gemeint. Diese kommunalen Dienstleistungen haben sicher die Lebenssituation vieler Bürger, aber auch von Armen verbessert.

Neben diesen öffentlichen kommunalen Aktivitäten bestanden ganz unterschiedliche private soziale Sicherungen. Für das Gewerbe waren zahlreiche Kassen einzelner Berufe, vor allem von Handwerksberufen, für Krankheit, Invalidität und Tod eingerichtet worden. Sie hatten den Vorteil, autonomen verwaltet zu werden. Ihr Nachteil war, dass sie nur in wenigen Notsituationen begrenzt Hilfe leisten konnten, bei Seuchen rasch zahlungsunfähig wurden und auf die wohlhabenderen Schichten der Arbeiter beschränkt waren. Auch die soziale Sicherung von Unternehmen durch Betriebskrankenkassen, Betriebspensionskassen, Betriebswohnungen hatte Gewicht. Eine weitere wichtige Institutionen der nicht staatlichen sozialen Sicherung waren die Kirchen, die katholische Kirche ebenso wie die protestantische Kirchen, die jüdische Gemeinden und auf dem Balkan die muslimischen Moscheen. Sie besaßen ein ausgedehntes Netzwerk von Krankenhäusern, Schulen, Waisenhäuser, Armenhäusern und Altersheimen. Die private Wohltätigkeit vor allem durch Frauen des Bürgertums hatte ihre Bedeutung. Schließlich boten auch die Großfamilien und die nachbarschaftlichen Netze eine wichtige, für viele die einzige sichere Hilfe in individuellen Lebenskrisen.

⁵ Für das deutsche Beispiel: Gerd Hohorst/Jürgen Kocka/ Gerhard A.Ritter, Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1870 – 1914, München 1975, 107; Die Tarife der Altersrenten ließen sich nachsehen in: Art. „Altersrente“, in: Brockhaus' Konversationslexikon, 16 Bände, 14. Aufl., Berlin 1893, Bd.1, S.468f.; für die Lebenserwartung bei Geburt: Wolfram Fischer, Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Bd. 5: Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte von der Mitte des 19. Jh. bis zum 1. Weltkrieg. Stuttgart 1985 S.26

In diesem älteren System der überwiegend nicht öffentlichen sozialen Sicherung, das vor der Einführung staatlicher Sozialversicherungen bestand, war der Staat freilich nicht völlig inaktiv geblieben. Für bestimmte Berufe wie etwa Bergarbeiter und staatliche Beamte, hatte der Staat schon vor den 1880er Jahren soziale Sicherungssysteme eingerichtet und finanziert. Aber diese sozialen Sicherungssysteme waren auf einen sehr schmalen Teil der besonders staatsnahen Bevölkerung beschränkt geblieben.

Angesichts der vielfältigen nichtstaatlichen sozialen Absicherung mussten die staatlichen Sozialversicherungen erst einmal beweisen, dass sie in ihrer Ausweitung seit den 1880er Jahren mehr leisteten. Sie trafen auf die Opposition von Seiten der Kirchen, der Kommunen, der Unternehmen und der noch jungen Gewerkschaften.

Anders als in der sozialen Sicherung begann der gesetzliche staatliche Arbeitsschutz schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in engem Austausch zwischen den europäischen Ländern untereinander. Führendes Land in der Arbeitsschutzgesetzgebung war Großbritannien, das schon 1833 Kinderarbeit unter 9 Jahren in Textilfabriken verbot, die Arbeitszeit für Jugendliche, 1844 auch für Frauen einschränkte und 1867 auf alle Fabriken ausdehnte. Da die männlichen Fabrikarbeiter häufig mit Frauen und Jugendlichen zusammenarbeiteten, wurde damit indirekt auch die männliche Arbeitszeit für Männer eingeschränkt. Ein zweites wichtiges Land für den Arbeitsschutz wurde bald danach Frankreich, das 1841 Kinderarbeit unter acht Jahren verbot, die Arbeitszeit von Jugendlichen regelte und 1874 auch die Frauenarbeit beschränkte. Die Schweiz, lange ohne Arbeitsschutz, wurde 1877 ebenfalls ein Vorreiterland, führte die generelle maximale Arbeitszeit auch für Männer ein, verbot Kinderarbeit unter 14 Jahren und schränkte die Arbeitszeit für Frauen ein. In Deutschland verbot Preußen zwar schon 1839 die Kinderarbeit unter neun Jahren in Fabriken und Bergwerken und setzte die tägliche Arbeitszeit von Jugendlichen unter 16 Jahren auf 10 Stunden fest. Aber die Frauenarbeit oder gar die Arbeit von erwachsenen Männern wurde nicht eingeschränkt. Anders als in der staatlichen sozialen Sicherung entwickelte sich der Wohlfahrtsstaat im Arbeitsschutz in den westeuropäischen Ländern Großbritannien, Frankreich und der Schweiz zwar nicht früher, aber rascher weiter als in Deutschland oder Skandinavien.⁶

Die Geschichte des Wohlfahrtsstaates wird oft in den historischen Darstellungen auf die Geschichte der Sozialversicherungen beschränkt. Damit folgt man jedoch weder dem modernen Verständnis des Wohlfahrtsstaates noch den politischen Prioritäten der europäischen Regierungen vor 1914. Schon vor 1914 intervenierten die Staaten nicht nur im Bereich der sozialen Sicherung, wenn Sie aus ganz unterschiedlichen Motiven in sozialen Notlagen helfen wollten, sondern auch in den Bereichen des Arbeitsschutzes, der Gesundheit, der Bildung und des Wohnens. In den damaligen staatlichen Staatshaushalten besaßen Bildung und Gesundheit noch ein erheblich

⁶ Vgl. Stephan Bauer, Arbeitsschutzgesetzgebung, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hg. von Ludwig Elster et al., 4. Aufl., Bd. 1, Jena 1923, S. 401-701; G. A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991 (Neuaufgabe 2010), S. 55ff.; Gerold Ambrosius, Internationaler Regulierungswettbewerb im 19. Jahrhundert. Das Beispiel des Arbeitsschutzes, in: Thomas Stahl (Hg.), Historische Streiflichter. Untersuchungen zu ausgewählten außen-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Themen deutscher Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert, Münster 2004, S. 5-29.

größeres Gewicht als die soziale Sicherung, während Wohnpolitik noch keine Bedeutung besaß. Die Ausgaben für Bildung und Gesundheit entwickelten sich nicht weniger dynamisch als für soziale Sicherung. Insgesamt haben sich die Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat besonders stark in Großbritannien, wenigstens stark in Deutschland und Schweden zugenommen. Nur das Wohnen war damals noch kaum im Fokus der europäischen Regierungen.

Bildung

Vor allem die Bildungsausgaben waren um ein mehrfaches höher als die Ausgaben für soziale Sicherung. Die Bildung wurde als eine wichtigere Aufgabe angesehen als die soziale Sicherung. Die Bildungspolitik hatte in den europäischen Staaten wichtige Erfolge auch für die Masse der Bevölkerung, nicht nur für die Eliten vorzuweisen. Zumindest für den westlichen Teil Europas wissen wir das: Die Alphabetisierungsraten gingen zurück. Meist besuchte ein größerer Anteil der Kinder die Elementarschulen. Die sehr großen Schulklassen an den Elementarschulen wurden kleiner. Immer mehr Lehrer wurden für die Elementarschulen ausgebildet. Die Ausgaben für Bildung stiegen. Sicher ging ein erheblicher Teil der staatlichen Bildungsausgaben an die Gymnasien und Universitäten. Die Gymnasiasten und Studenten nahmen sogar zu. Aber sie blieben doch eine heute nur noch schwer vorstellbare, winzige Minderheit von nicht mehr als einem Prozent der jeweiligen Altersjahrgänge. Der Großteil der Bildungsausgaben wurde daher für Elementarschulen ausgegeben.

Gesundheit

Auch die staatlichen Gesundheitsausgaben waren vor 1914 im Allgemeinen höher als die Ausgaben für soziale Sicherung. Der Staat organisierte Impfaktionen, von denen die Pockenimpfung damals die wichtigste Wahrung der meisten Menschen vor dem Tod bewahrte. Der Staat betrieb zudem eine große Zahl von Krankenhäusern und richtete Gesundheitsämter ein, die für die öffentliche Hygiene verantwortlich waren. Der Staat finanzierte auch Medizinforschung, die einige Erfolge in der Bekämpfung von Volkskrankheiten und in der Durchsetzung einer hygienischeren Lebensweise vorzuweisen hatte. Die Lebenserwartung stieg, allerdings nicht nur wegen der höheren staatlichen Gesundheitsausgaben, sondern auch wegen der besseren Gesundheitskontrolle und der besseren Ernährung und der günstigeren Wohnsituation.⁷

⁷ Für Bildungs- und Gesundheitsausgaben, für Alphabetisierung, Schul- und Hochschulbesuch, für Lebenserwartung und Wohnen: Peter Flora, *State, Economy and Society 1815–1975*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1983 ff., Bd.1, S.345ff, 553ff, Bd.,2, 17ff, 283ff.; Wolfram Fischer, *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Bd. 5: *Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte von der Mitte des 19. Jh. bis zum 1. Weltkrieg*. Stuttgart 1985 S.14, 26, 84ff.

Quelle 1

Henri Lichtenberger, Professor für deutsche Literatur an der Universität Sorbonne in Paris, beschreibt aus französischer Sicht die deutschen Sozialreformen in seinem Buch „Das moderne Deutschland und seine Entwicklung“ (Dresden 1908 ; französisch: L'Allemagne moderne, son évolution, Paris 1907):

Im Jahre 1878 (...) beginnt Bismarck die drohenden Fortschritte der Sozialdemokratischen Partei durch Ausnahmemassregeln zu bekämpfen und die Unabhängigkeitsgelüste, die sich unter den Proletariern geltend machen, hart zu unterdrücken. In gleicher Zeit jedoch beginnt er eine Sozialpolitik von neuer Tragweite. Er begreift sehr wohl, dass Zwang zur Lösung des sozialen Problems nicht ausreicht. Man muss direkte Wohltaten hinzufügen. (...)

Eine Zeit der Sozialreformen beginnt nun für Deutschland. Bismarck stützt sich dabei vor allem auf die Konservativen, die schon lange den städtischen Industrialismus bekrittelten und für eine Politik leicht zu haben waren, die den Schäden des kapitalistischen Wirtschaftssystems zu steuern beabsichtigte. Auch die Zentrumsparlei, die schon seit der Mitte des Jahrhunderts die Notwendigkeit fühlte, die Gesellschaft nach den Grundsätzen der christlichen Moral umzuformen, unterstützte ihn dabei. Mit Hilfe dieser Mehrheit, zu der noch einige mächtige Großindustrielle wie der Freiherr von Stumm kamen, welche die Wiederherstellung der patriarchalischen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitern wünschten, beginnt der Kanzler die Grundsteine der großen Arbeitsschutzgesetzgebung zu legen, die er seinem Land geben will. Nach Jahren des Kampfes bringt er seine Ideen endlich zum Siege. Unter seiner Anregung und dank seiner Beharrlichkeit werden die großen sozialen Versicherungsgesetze, auf die Deutschland heute so stolz ist - Krankenkassen, Unfallversicherung, Invaliden- und Altersversicherung – ausgearbeitet und vom Kaiser, vom Bundesrat und vom Reichstag angenommen. Zwar hat er aus Mangel an genügenden Mitteln dieses Werk nicht so weit führen können, wie es geplant war. Man verweigerte ihm das Tabakmonopol (Herstellung und Verkauf der Tabakfabrikate allein durch den Staat), dessen Vertrag das "Erbteil der Enterbten" geworden wäre und es ermöglicht hätte, dem deutschen Proletariat etwas weniger knauserig Hilfe und Altersrenten zu gewähren. So blieb die deutsche Arbeiterversicherung trotz ihrer Unvollkommenheiten eines der großartigsten Werke und einer der dauerhaftesten Ruhmestitel des großen Kanzlers.

Auf diese Weise wurde der deutsche Arbeiter gegen einige der ernstesten Gefahren geschützt, welche das kapitalistische System nach sich zog. Auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes hingegen war so gut wie nichts getan. Das Versammlungsrecht und das Recht der Arbeitsniederlegung waren kaum gesichert. Frauen und Kinder blieben mangels einer genügenden Arbeitsordnung der schlimmsten Ausbeutung preisgegeben. Die Schiedsgerichte waren schlecht eingerichtet. Die Kontrolle der Arbeit blieb infolge der geringen Zahl Aufsichtsbeamten und der ungenügenden Aufsicht, die sie ausübten, fast eine Täuschung. Und nichts geschah, um diese Lage zu verbessern. Alle Reformpläne stießen sich an Bismarcks passiven Widerstand. Der Kanzler wollte diesen Weg aus Prinzip nicht einschlagen. Die Versicherungsgesetze schufen zahllose kleine Rentner und brachten die Arbeiter unter den Schutz und in die Macht des Staates. Andererseits wollte Kanzler es mit der Unternehmerklasse nicht verderben, indem er keine zu strengen Arbeitsschutzgesetze schuf und ihr so viel Spielraum ließ, um die industrielle Arbeit in ihrem Interesse einzurichten. So sahen

Quelle

sich Arbeitgeber wie Arbeiter in die Abhängigkeit des Staates gebracht. Und Bismarck meinte, dass dies gut sei. Für den Fall, dass die Arbeiterklasse die Absicht, sich aus dieser Abhängigkeit zu befreien, zu unverblümt zu erkennen gab, blieb immer noch als letztes Mittel die Unterdrückung durch Waffengewalt.

Diese allzu geschickte Gleichgewichtspolitik führte zu einem Misserfolg. Die Arbeiterklasse hat in keinem Moment Zuneigung zu dem Staate gefasst.

(Henri Lichtenberger, Das moderne Deutschland und seine Entwicklung, Dresden 1908, S. 104 ff.)

Arbeitsaufgabe:

Arbeiten Sie die im Quellentext angesprochenen Intentionen, Stärken und Schwächen der Bismarck'schen Sozialpolitik heraus und diskutieren Sie Ihre Zusammenhänge.

1.2 Warum stieg das Gewicht des Staates in der sozialen Sicherung vor 1914?

Wie erklärt sich die Zunahme des Staates in der sozialen Sicherung zwischen den 1880er Jahren und 1914? Der Kontext der sozialen Sicherung veränderte sich in Europa grundlegend. Diese Veränderung des Kontextes lässt sich allerdings nicht immer genau auf diese drei Jahrzehnte datieren. Sie vollzog sich in größeren Zeiträumen, erlebte in den 1870er und 1880er Jahren doch auch einige Umbrüche und wichtige Anstöße für die staatliche soziale Sicherung. Sieben Kontexte haben zusammengenommen zur staatlichen sozialen Sicherung geführt.⁸

Rolle der Industrialisierung

Als ein erster ausschlaggebender Faktor für die Entstehung der staatlichen sozialen Sicherung wird immer die Industrialisierung Europas im 19. Jahrhundert genannt. Allerdings ist dieser Zusammenhang nicht einfach und direkt. Die Entstehung von Fabriken und der Beginn des kontinuierlichen wirtschaftlichen Wachstums, das rascher war als das Bevölkerungswachstum, brachte die europäischen Regierungen im 19. Jahrhundert allein für sich genommen noch nicht dazu, eine staatliche soziale Sicherung einzurichten. Die Industrialisierung setzte in Europa lange vor der Einrichtung von staatlichen sozialen Sicherungen ein, begann in England schon in den späten 1780er Jahren, in Deutschland in den 1830er und 1840er Jahren. Die heutigen Schwellenländer, in denen die Industrialisierung einsetzt, richten ebenfalls deshalb noch lange keine staatlichen sozialen Sicherungen ein. China und Indien, beeindruckende Beispiele moderner Industrialisierung, besitzen keine nennenswerten staatlichen sozialen Sicherungen für die Bevölkerung als Ganzes. Einen direkten Zusammenhang zwischen Industrialisierung und staatlicher sozialer Sicherungen gibt es daher nicht.

⁸ Zur Diskussion der Gründe für den Anstieg der staatlichen sozialen Sicherung: G. A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991 (Neuaufgabe 2010), S. 63ff.; Gabriele Metzler, Der deutsche Sozialstaat. Vom Bismarck'schen Erfolgsmodell zum Pflegefall. München 2003, S.88ff.; Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/M. 1982; Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 3.Aufl., Wiesbaden 2005, S.26ff.

Die Industrialisierung schuf nur einige Voraussetzungen für die staatliche soziale Sicherung. Durch die Industrialisierung und die starke räumliche Mobilisierung von Arbeitskräften, die in die neuen, meist städtischen Industriezentren wanderten, wurde die bisherige soziale Fürsorge außer Kraft gesetzt. Die traditionale soziale Fürsorge beruhte vor allem auf persönlichen und lokalen Beziehungen des städtischen Bürgertums und der ländlichen Großgrundbesitzer zu den Armen ihrer Stadt oder ihres Dorfes. In den rasch wachsenden Industriestädten, die oft fast reine Arbeiterstädte waren, ließ sich soziale Sicherung nicht mehr auf solchen persönlichen Beziehungen aufbauen. Sie verlangten nach anderen Lösungen.

Darüber hinaus entstand durch die Industrialisierung eine besondere Sichtbarkeit der oft elenden Situation der Industriearbeiter in ihrer massiven Konzentration in den neuen Industriestädten. Ihre Armut war auffälliger und beeindruckender als die räumlich verstreute und daher oft eher versteckte ländliche Armut in Agrarregionen oder in protoindustriellen Regionen, also in kleinen ländlichen Familienbetrieben, die für große Verleger arbeiteten. Friedrich Engels berühmte Schrift über die Lage der arbeitenden Klassen in England ist eine Reaktion auf diese neue Sichtbarkeit der Armut in den Industriestädten.

Zudem baute die Industrialisierung auf der Beseitigung von Hindernissen auf, auf der Einführung der Gewerbefreiheit, der Bauernbefreiung, der Rechte auf Freizügigkeit und Berufsfreiheit, der Beseitigung von komplizierten Besitzrechten und dem Abbau von Zollschranken und anderen Handelshemmnissen. Diese zahlreichen Hemmnisse der Industrialisierung verschwanden nicht von selbst, sondern mussten durch liberale staatliche Reformen abgebaut werden. Sie schufen allerdings keine neuen Institutionen der sozialen Sicherung. Die liberalen Reformen beruhten ganz im Gegenteil meist auf der Vorstellung, dass jeder sich selbst helfen müsse. Sie halfen zwar dem Durchbruch der Industrialisierung, aber gleichzeitig beseitigten sie auch die traditionellen ständischen sozialen Sicherungen. Dadurch entstand die damals so genannte soziale Frage, also das Problem der fehlenden sozialen Sicherung in den rasch wachsenden und sich industrialisierenden europäischen Gesellschaften. Die Industrialisierung schuf eine Situation, in der neue Institutionen der sozialen Sicherung benötigt wurden. Aber staatliche soziale Sicherung war keineswegs die einzige Lösung.

Abbau traditioneller sozialer Sicherungssysteme

Der Bedarf nach sozialer Sicherung wurde weiter verschärft durch das Bevölkerungswachstum. Niemals davor oder danach wuchsen die europäischen Bevölkerungen so rasch. Zwischen 1850 und 1914 stieg die Bevölkerung in Europa (einschließlich Zarenreich und Osmanisches Reich) von etwas über 250 Millionen auf etwas über 450 Millionen und verdoppelte sich damit fast. Nur zum Vergleich: In der fast gleichen Zeitspanne wuchs die europäische Bevölkerung hundert Jahre später zwischen 1950 und 2000 nur von ca. 510 Millionen auf 720 Millionen, also nicht einmal um die Hälfte. Das enorme Bevölkerungswachstum vor 1914 entstand dadurch, dass die Sterberaten in Europa fielen und gleichzeitig die Geburtenraten für längere Zeit hoch blieben. Dahinter standen mehrere Gründe: die verbesserte Gesundheitsvorsorge und Hygiene auch durch die staatliche Gesundheitspolitik, das größere Wissen der Bevölkerung um Gesundheit, die etwas bessere Ernährung der Bevölkerung. Sicher erlebten nicht alle europäischen Länder ein solches Bevölkerungswachstum. In Frankreich nahm die Bevölkerung nur wenig zu. In Irland schrumpfte sie

Bevölkerungswachstum

sogar. Aber in den meisten europäischen Ländern, in industrialisierten Ländern ebenso wie in den Agrarländern, wuchs im 19. Jahrhundert die Bevölkerung. Dieses Bevölkerungswachstum überstieg lange Zeit die Wirtschaftskraft vieler europäischer Länder und überforderte auch die traditionelle soziale Sicherung. Auch dieses Bevölkerungswachstum erklärt nicht direkt das Zustandekommen von staatlicher sozialer Sicherung. Es setzte ebenfalls schon lange vor den 1880er Jahren ein. Länder mit sehr hohem Bevölkerungswachstum sahen sich keineswegs zu einer staatlichen sozialen Sicherung gezwungen. Umgekehrt entwickelte ein Land mit niedrigem Bevölkerungswachstum wie Frankreich durchaus staatliche soziale Sicherungen. Auch in heutigen Schwellenländern führt hohes Bevölkerungswachstum keineswegs zu staatlicher sozialer Sicherung. Es war auch im Europa des 19. Jahrhunderts ebenfalls nur eine Vorbedingung, kein zwingender Grund.

Binnenwachstum

Dieses Bevölkerungswachstum hat zusammen mit der liberalen Wirtschaftspolitik, mit dem neu entstehenden Eisenbahnnetz und den besseren Informationen über die neuen Medien zu einer außergewöhnlichen räumlichen Mobilisierung der europäischen Bevölkerung geführt. Die viel geschilderte Auswanderung aus Europa vor allem nach Nord- und Südamerika stieg vor allem seit den 1880er Jahren ganz außergewöhnlich an. In jedem Jahrfünft verließen Hunderttausende von Europäern den Kontinent, ab der Jahrhundertwende sogar jeweils mehr als eine Million. (Fischer, Bd. 5, Seite 28). Es ist weniger bekannt, aber für die staatliche soziale Sicherung wichtiger, dass auch die Binnenwanderung in Europa und in den einzelnen europäischen Ländern sehr stark zunahm. Mit der Wanderung innerhalb ihres eigenen Landes verloren diese Europäer oft ihre angestammte soziale Sicherung, ihre verwandtschaftliche Netzwerke und ihr Recht auf lokale Hilfe in der Not am Ort, von dem sie abwanderten. Diese Binnenwanderung bestand zudem nicht nur aus dem Wechsel des Wohnorts, sondern oft noch wichtiger in dem sehr häufigen Wohnungswechsel innerhalb der Stadt der Zuwanderung. Diese massive, meist durch wirtschaftliche Gründe erzwungene, räumliche Mobilität in derselben Stadt führte oft in persönliche Notlagen. Dreimal umgezogen ist wie einmal abgebrannt, lautet ein Spruch aus dieser Zeit.

Wirtschaftskrisen

Gleichzeitig hatte der Schub der staatlichen sozialen Sicherung seit den 1880er Jahren viel mit der Großen Depression seit der Gründerkrise Mitte der 1870er Jahre, der schwersten modernen Wirtschaftskrise des 19. Jahrhunderts, zu tun. In dieser Großen Depression verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum für rund ein Vierteljahrhundert zwischen den frühen 1870er Jahren und der Mitte der 1890er Jahre. Die Preise sanken und die Aktienkurse fielen. Die Große Depression war vor allem aus zwei Gründen eine wichtige Voraussetzung für die staatliche soziale Sicherung. Die liberale Politik wurde durch den Zusammenbruch von großen Aktiengesellschaften in der Gründerkrise und durch die schlechte Wirtschaftslage der großen Depression diskreditiert. Die Enttäuschung über das Ende der glanzvollen wirtschaftlichen Prosperität der 1850er und 1860er Jahre führte in einer ganzen Reihe von europäischen Ländern, besonders in Deutschland, zu einem Niedergang der liberalen Parteien. Damit fand auch die liberale Politik, die staatliche Regulierungen beseitigte und zudem primär auf Selbsthilfe setzte, erheblich weniger Anklang. Mehr Unterstützung fand hingegen in der Öffentlichkeit die Politik der staatlichen Intervention. Darüber hinaus litten die landwirtschaftliche Produktion und der Kleinhandel in dieser De-

pression besonders stark, stärker als die Industrie. Die Landwirtschaft und der Kleinhandel waren immer eine wichtige Rückzugsmöglichkeit für die Arbeitskräfte gewesen, die aus diesen Sektoren kamen, in die Industrie übergewechselt waren, aber in den Depressionsphasen des modernen industriellen Sektoren keine Arbeit fanden und in die alten Sektoren zu ihren Herkunftsfamilien zurückkehrten. Diese Rückzugsmöglichkeiten wurden in der Großen Depression erschwert. Sie führte seltener zu Arbeitsplätzen, dagegen häufiger zu erfolgloser Mobilität und zu einem hohen Bedarf an sozialer Sicherung.

Auch die Säkularisierung des 19. Jahrhunderts bereitete die staatlichen sozialen Sicherungen vor. Sie drehte sich damals vor allem um die Kontrolle der Kirchen über die Schulen, über das öffentliche Leben, über die Gesetzgebung und über die Armenpflege. Die liberalen Parteien und am Ende des 19. Jahrhunderts auch die Arbeiterparteien drängten darauf, den Einfluss der Kirchen auf die Politik und auf die Bildung zurückzudrängen. Ein wichtiger Pfeiler für den Rückhalt der Kirchen in der Bevölkerung waren ihre karitativen Institutionen, Krankenhäuser, Waisenhäuser und Armenhäuser. Ihre politischen Gegner drängten darauf, staatliche, nicht unter dem Einfluss der Kirchen stehende in Institution der sozialen Sicherung aufzubauen.

| Säkularisierung |

Eng damit zusammen hängt das große politische Gewicht einer Gruppe von Befürwortern der staatlichen sozialen Sicherung in der politischen und intellektuellen Elite des 19. Jahrhunderts. Nationalökonomien, Juristen, Schriftsteller, Künstler, höhere Beamte, Intellektuelle, auch Frauen aus dem Bürgertum wandten sich an die Öffentlichkeit mit Memoranden, Büchern, Bildern und setzten sich für Sozialreformen ein. Sie gehörten unterschiedlichen politischen Richtungen an, waren aber stark beeinflusst von der Gründerkrise der 1870er Jahre und von Enttäuschungen über den Erfolg der liberalen Wirtschaftspolitik. Sie standen zum Teil in internationalem Kontakt miteinander, hatten wissenschaftlichen Austausch, trafen sich auf internationalen Kongressen oder Vortragsreisen. In diesem einflussreichen Milieu veränderte sich die Einstellung zur staatlichen sozialen Sicherung. Auch von dieser Gruppe hing es ab, ob die soziale Sicherung staatlich geregelt wurde oder ob sie eher privaten Institutionen überlassen wurde.

Ein zunehmend wichtiger Faktor für die staatliche soziale Sicherung war zudem auch die Arbeiterbewegung. Sie gewann ihr politisches Gewicht freilich erst nach den 1880er Jahren. In den 1880er Jahren waren sozialistische Parteien noch schwach. Erst ab den 1890er Jahren gewannen sie wirklich größere Wählergruppen. Die Mitgliedschaften in den Gewerkschaften unterschiedlicher politischer Ausrichtung stiegen ebenfalls an. Die Arbeiterbewegung brachte die staatliche soziale Sicherung aus zwei Gründen voran. In den 1880er Jahren war es vor allem die Angst vor der Arbeiterbewegung, die Regierungen in autoritären Staaten wie Deutschland und der Habsburger Monarchie zu Gesetzen der staatlichen sozialen Sicherung bewegte. Mit dieser Gesetzgebung wurde versucht, die Arbeiterbewegung zu schwächen, allerdings ohne Erfolg. Darüber hinaus wurde die staatliche Sozialversicherung auch durch direkten Druck der Arbeiterbewegung verstärkt. Allerdings war dieser Druck von Arbeiterparteien in den 1880er Jahren noch schwach, nicht nur weil Arbeiterparteien noch wenig Bedeutung besaßen. Sie standen auch in vielen Ländern dem von liberalen und konservativen Parteien geprägten Staat misstrauisch gegenüber, da sie schlechte Erfahrungen mit staatlicher Verfolgung und mit dem Aus-

| Arbeiterbewegung |

schluss aus der Politik gemacht hatten. Für die soziale Sicherung setzten sie daher oft eher auf eigene, autonome, vom Staat unabhängige soziale Kassen. In Deutschland gab es auch nach der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung zahlreiche autonome gewerkschaftliche soziale Kassen. Erst allmählich bauten die europäischen Arbeiterbewegungen dieses Misstrauen ab und begannen sich an der Reform der staatlichen Sozialgesetzgebung zu beteiligen. Um 1914 waren die meisten europäischen Arbeiterparteien auf diese Linie eingeschwenkt. Sie wurden daher allmählich zu einer politischen Kraft, die die staatliche Sozialgesetzgebung vorantrieb.

Das Aufkommen der staatlichen sozialen Sicherung in Europa erklärt sich schließlich auch aus den Erwartungen, die aus der schon geschilderten, vorstaatlichen sozialen Fürsorge in Europa durch Kommunen, durch Kirchen und durch Stiftungen entstanden. Viele Europäer waren daher auf soziale Fürsorge durch Institutionen eingestellt. Sie bauten nicht allein auf ihre eigenen individuellen oder familiären Fähigkeiten, individuelle Krisensituation zu bewältigen und standen daher dem Abbau solcher Fürsorge durch liberale Reformen skeptisch gegenüber. Auch diese Einstellung vieler Europäer war eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der staatlichen sozialen Sicherung seit dem 1880er Jahren.

1.3 Innereuropäische Unterschiede

Welche internen Divergenzen entstanden im damaligen Europa? Die innereuropäischen Unterschiede waren in dieser frühen Phase der staatlichen sozialen Sicherung tief. Die Unterschiede entstanden vor allem dadurch, dass sich die Regierungen in drei grundlegenden Fragen unterschiedlich entschieden: in der Frage, ob überhaupt eine zentrale staatliche Sicherung eingeführt werden sollte oder ob soziale Sicherung den klassischen Institutionen, den Kirchen, den Berufsorganisationen, den Kommunen und den Großfamilien überlassen werden sollte; in der Frage, welcher Bereich der sozialen Sicherung besonders stark vorangetrieben werden sollte, Arbeiterschutz, Bildung, Gesundheit, Wohnen oder finanzielle Unterstützung in sozialen Notlagen; und schließlich in der Frage, ob staatliche soziale Sicherung freiwillig in subventionierten Organisationen oder durch staatlichen Zwang durchgeführt werden sollte.⁹

Vier Typen sozialer Sicherung in Europa

Man kann im damaligen Europa vier verschiedene Typen der sozialen Sicherung unterscheiden: der Typ des nördlichen Europa, zu dem man Großbritannien, Deutschland, die skandinavischen Länder, auch Finnland rechnen kann, das trotz seiner Zugehörigkeit zum Zarenreich genügend autonom war; der Typ der westeuropäischen Länder Frankreich, Belgien, der Niederlanden und der Schweiz; der Typ

⁹ Der folgende Abschnitt basiert auf den Materialien, die im Abschnitt 1.1 angegeben sind. Zudem wurden einzelne Vergleiche von Historikern hinzugezogen: Gerhard A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich. München 1983; Sandrine Kott, Gemeinschaft oder Solidarität. Unterschiedliche Modelle der französischen und deutschen Sozialpolitik an Ende des 19. Jahrhunderts, in: Geschichte und Gesellschaft 22.1996, 311-330; Sandrine Kott, Sozialstaat und Gesellschaft. Das deutsche Kaiserreich in Europa, Göttingen 1914. Die unter Soziologen intensiv diskutierte Typologie Gösta Esping-Andersens (The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton 1990), die für Europa in den 1980er Jahren entwickelt wurde, eignet sich nicht für eine Typisierung der Wohlfahrtsstaaten vor 1914.

der südeuropäischen Ländern Italien, Spanien und Portugal; und schließlich der osteuropäische und südosteuropäische Typ, dem mit bestimmten regionalen Ausnahmen das Zarenreich, die Habsburger Monarchie, das Osmanische Reich und die unabhängigen Balkanstaaten, also Griechenland, Serbien und Bulgarien folgten. Auch in der Gegenwart stoßen wir auf verschiedene Typen des Wohlfahrtsstaats in ähnlichen Räumen Europas. Nur hatten diese Typen vor 1914 einen anderen Charakter.

Der nördliche Typ in Europa unterschied sich damals von dem übrigen Europa durch seine breite Sozialgesetzgebung nicht nur im Bereich der Sozialversicherungen, sondern auch im Bereich des Arbeitsschutzes, der Bildung und der Gesundheit. In diesem Raum wurden, mit Ausnahme Dänemarks, obligatorische Sozialversicherungen besonders häufig eingeführt. Diese Länder gingen bei der Gesetzgebung in den klassischen Bereichen der Sozialversicherungen, vor allem der Berufsunfall- und Krankenversicherungen, besonders weit und begannen auch schon vor 1914 Arbeitslosenversicherungen zu beschließen. Ein besonders großer Anteil der Bevölkerung war durch staatliche soziale Sicherung abgesichert. Dieser Raum Europas unterschied sich vor allem auch durch seine hohen Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat. Grob 3-4% des Sozialprodukts wurden in diesen Ländern für den Wohlfahrtsstaat ausgegeben (vgl. Tabelle 2). Das war wenig im Vergleich zur Gegenwart, aber für die damalige Epoche ein hoher Anteil. Die Länder dieses nördlichen Teils Europas gaben deutlich mehr als andere Länder für staatliche Sozialversicherungen aus, gleichzeitig aber oft auch mehr für Bildung und Gesundheit. Der Arbeitsschutz war meist gut ausgebaut. Diese Länder waren voll alphabetisiert. Die Ausstattung der Elementarschulen war besser als in anderen Teilen Europas. Das Lehrpersonal war umfangreicher, die Schulklassen oft kleiner. In manchen Ländern wie vor allem Schottland waren auch die Bildungschancen für die Unterschichten beim Zugang zur Sekundarschule aufgrund staatlicher Politik relativ günstig. Die Lebenserwartung war vor allem in den skandinavischen Ländern besonders hoch, die Säuglingssterblichkeit besonders niedrig. Die Wohnungssituation war in diesen Ländern, soweit wir Informationen haben, meist günstig. Zumindest in England, Schottland und Dänemark hatte im Durchschnitt fast jede Person einen eigenen Raum in der Wohnung. Diese nördlicheren Länder lagen nicht nur in der staatlichen sozialen Sicherung, sondern auch in ihren Bildungschancen, in ihrer Lebenserwartung und in ihrer Wohnsituation in Europa vorn.

Allerdings gab es innerhalb dieser nördlichen Region Europas auch unübersehbare Unterschiede. Deutschland war vor 1914 ein besonderer Fall, aber nicht eindeutig ein Vorreiter. Ohne Zweifel besaß Deutschland seit den 1880er Jahren durchweg obligatorische staatliche Sozialversicherungen, unterschied sich allerdings darin bis 1914 immer weniger von den anderen Ländern dieser Region, die ebenfalls obligatorische Versicherungen einführten. Ein ungewöhnlich großer Anteil der deutschen Bevölkerung war durch staatliche soziale Sicherung abgesichert. Trotzdem kann man Deutschland nicht als ein Vorreiter ansehen. Es gab 1910 keinen höheren Anteil seiner Wirtschaftsleistung für den Wohlfahrtsstaat aus als Großbritannien oder Schweden (vgl. Tabelle 2). Es lag zudem im Arbeitsschutz, vor allem in der Regelung der Arbeitszeit für Frauen und für Jugendliche, hinter den anderen Ländern dieser Region zurück. Auch im Bildungsbereich war Deutschland kein Pionierland. Die Schulklassen waren jedenfalls ungewöhnlich groß. Darüber hinaus war die Situation

|| Nördlicher Typ ||

im Gesundheitsbereich in Deutschland erheblich ungünstiger. Die Lebenserwartung war niedriger als in anderen Ländern dieses Raums, vor allem weil die Säuglingssterblichkeit in Deutschland um 1870 extrem hoch gewesen war und bis 1914 immer noch deutlich höher blieb als in den übrigen Ländern des nördlichen und auch des westlichen und südlichen Europas. Vor allem im Gesundheitsbereich hatte daher Deutschland einen extremen Nachholbedarf und gab dafür nicht genügend aus.

Westeuropäischer Typ

Für einen zweiten Typ des Wohlfahrtsstaats stehen einige westeuropäische Länder Frankreich, Schweiz und die Beneluxstaaten. In diesem Raum Europas wurde die Sozialgesetzgebung langsamer eingeführt. Darüber hinaus wurden in diesem Raum freiwillige, staatlich subventionierte Sozialversicherungen eher bevorzugt, weil sie mit den liberalen Vorstellungen dieser Staaten leichter vereinbar war. Obligatorische Sozialversicherungen blieben seltener als im nördlichen Raum Europas. In diesem Raum lagen die Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat deutlich niedriger bei 1-2% des Sozialprodukts. Der Schwerpunkt der Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat lag zudem in der Bildung und in der Gesundheit. Für staatliche Sozialversicherungen wurde weniger ausgegeben als im nördlichen Teil Europas. Ein deutlich kleinerer Teil der Bevölkerung war durch staatliche Sozialversicherungen abgesichert. Das mag in diesen Ländern mit ihrem großen Reichtum teilweise durch die dichte private Wohltätigkeit auch von Frauen des Bürgertums ausgeglichen worden sein, die im Übrigen auch für Großbritannien charakteristisch war. Der Arbeitsschutz allerdings war in diesen Ländern ausgebaut. Der schwache Wohlfahrtsstaat funktionierte in diesen Ländern nicht schlecht. Diese Länder waren alle alphabetisiert. Die Elementarschulen hatten eine gute Qualität und besaßen ein ähnlich umfangreiches Lehrpersonal wie die Länder des nördlichen Europa (nachprüfen). Allerdings wurde von den liberalen Regierungen eher toleriert, dass der Besuch der Elementarschule nicht volle acht Jahre wie meist in den nördlichen Ländern dauerte, sondern wegen der Mitarbeit der älteren Kinder und Jugendlichen in landwirtschaftlichen und handwerklichen Familienbetrieben kürzer war. Auch die Gesundheitspolitik war liberaler, arbeitete weniger mit Zwang wie etwa dem Impfzwang, war aber effizient. Die Säuglingssterblichkeit war jedenfalls nicht durchweg höher, die Lebenserwartung nicht durchweg niedriger, im Übrigen, soweit wir Informationen besitzen, auch die Wohnsituation nicht durchweg schlechter als im nördlichen Europa.

Südeuropäischer Typ

Zu einem dritten Typ gehörten die südeuropäischen Länder Italien, Spanien und Portugal. In diesen Ländern kam es meist weniger zu staatlicher Sozialgesetzgebung, höchstens in der staatlichen Unfallversicherung, dagegen in den anderen Sozialversicherungszweigen erst nach 1914 oder nur mit sehr eingeschränkter Wirkung. Die Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat, besonders für staatliche Sozialversicherungen, blieben in diesen Ländern niedriger als im nördlichen und westlichen Teil Europas. Sie erreichten gerade grob 1 % des Sozialprodukts. Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung profitierte von staatlichen Sozialversicherungen. Die soziale Sicherung oblag weitgehend den Kirchen, den Berufsorganisationen, den Kommunen und den familiären Netzwerken. Die Politik der Regierungen setzte auf wenig Staat und viel Gesellschaft. Man darf den Wohlfahrtsstaat in der damaligen Zeit im Übrigen nicht unterschätzen. Er war zwar defizitär im Bereich der Bildung. Die Analphabetenraten waren hoch und blieben dies bis in die 1950er und 1960er Jahre. Die Ausstattung der Elementarschulen war ebenfalls schlecht, umfasste weniger Personal und große

Klassen als in den zuvor genannten Räumen Europas. Die Zugangschancen zu den Sekundarschulen waren ungünstig, weil es nur wenige Sekundarschule gab. Allerdings war die Wohn- und Gesundheitssituation nicht schlechter als in anderen Teilen Europas. Die Lebenserwartung war ähnlich hoch wie im westlichen und teilweise auch im nördlichen Teil Europas. Die Säuglingssterblichkeit war um 1910 in Italien nicht höher als im westlichen Europa, in Spanien niedriger als in Deutschland. Die Wohnsituation war nicht erkennbar schlechter. Fast jede Person hatte einen Wohnraum.

Einen vierten, allerdings schlechter dokumentierten Typ der sozialen Sicherung fand man in den osteuropäische und südosteuropäische Ländern, in den großen kontinentalen Imperien, im Zarenreich (mit der Ausnahme Finnlands), im Habsburgerreich (mit der Ausnahme Zisleithaniens, ungefähr des heutigen Österreich) und im Osmanischen Reich, aber auch in den unabhängigen Ländern auf dem Balkan. In diesem Raum Europas war vor 1914 staatliche Sozialgesetzgebung noch wenig verbreitet. Wenn staatliche Sozialversicherungen eingeführt wurden, wie schon früh im Habsburgerreich, dann wurden sie schlechter ausgestattet. Die Ausgaben für staatliche soziale Sicherung blieben im Habsburgerreich gering. Der Anteil der Bevölkerung, der durch staatliche soziale Sicherung abgesichert wurde, war ebenfalls recht marginal. Im Zarenreich (mit der Ausnahme Finnlands) und dem osmanischen Reich wurde diese Sozialgesetzgebung noch weiter zurückgestellt, obwohl das nord- und westeuropäische Modell in der Öffentlichkeit durchaus intensiv diskutiert wurde. Die soziale Sicherung oblag vor allem in den orthodoxen Teilen dieses Raums in besonders hohem Maß den familiären Netzwerken, allerdings in den katholischen Teilen auch der Kirche, in den muslimischen Teilen des Osmanischen Reichs oft religiösen Stiftungen. Die Arbeitsschutzgesetzgebung wurde ebenfalls – mit Ausnahme der Habsburger Monarchie – wenig vorangetrieben. Auch die Ausgaben für andere Bereiche des Wohlfahrtsstaats, für Bildungen und Gesundheit blieben weit hinter den anderen Räumen Europas zurück. In diesem Raum Europas war deshalb nicht nur die Elementarbildung schlechter als in anderen Teilen Europas, mit weniger staatlichen Finanzen, mit größeren Schulklassen und mit weniger Lehrern. Die Analphabetenraten waren hoch und blieben hoch bis zur kommunistischen Machtübernahme nach der russischen Revolution in Russland bzw. nach dem Zweiten Weltkrieg in Ost- und Südosteuropa. Darüber hinaus war die Lebenserwartung niedrig, im Zarenreich und in der Habsburger Monarchie niedriger als im übrigen Europa. Entscheidender Grund war die extrem hohe Säuglingssterblichkeit, die im Habsburger Reich, im Zarenreich, aber auch in Rumänien deutlich höher lag als in anderen Ländern. Über die Wohnsituation wissen wir wenig.

**Ost- und Süd-
europäischer Typ**

Insgesamt war Europa ein Kontinent mit enormen Unterschieden in der sozialen Sicherung, die durch zahlreiche historische Vergleiche recht gut erforscht sind. Die staatliche soziale Sicherung wurde vor 1914 keineswegs auf dem gesamten Kontinent durchgesetzt. In allen drei Grundentscheidungen unterschieden sich europäische Länder grundlegend: in der Einführung von staatlicher sozialer Sicherung überhaupt; in der Wahl zwischen dem Schwerpunkt auf Bildung und Gesundheit oder auf Arbeitsschutz oder auf staatliche Sozialversicherungen; schließlich auch in der Wahl zwischen obligatorischen oder freiwilligen Sozialversicherungen. Europa ließ sich vor 1914 noch nicht als Ganzes so wie heute auf staatliche soziale Sicherung

**Europäische
Unterschiede**

ein. Nur in einem Teil des Kontinents wurden staatliche soziale Sicherungen eingeführt. Aber daraus entstand doch eine Herausforderung für die Öffentlichkeiten im gesamten Europa. Staatliche soziale Sicherung wurde wichtiger Bestandteil der damaligen europäischen Vorstellungen von Moderne.

1.4 Anfänge der internationalen Sozialpolitik

Sozialpolitik blieb in den letzten beiden Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg keine reine nationale Angelegenheit. Sie wurde von den europäischen Regierungen schon damals in ersten Schritten internationalisiert.¹⁰ Diese Internationalisierung fand in drei Dimensionen statt: durch die Veranstaltung internationaler Kongresse zu sozialpolitischen Themen und die Schaffung internationaler Ämter, durch bilaterale Verträge zwischen europäischen Regierungen vor allem über die Sozialpolitik gegenüber den Immigranten und schließlich durch die ersten Anfänge der Sozialpolitik in der Kolonialpolitik der europäischen Kolonialimperien. Der Raum dieser Internationalisierung war nicht allein Europa, sondern auch die Amerikas, Australien und auch Neuseeland, das damals sogar ein sozialpolitisches Modellland war, und daneben auch die europäischen Kolonien, die allerdings meist noch keine eigenständigen Akteure, sondern vor allem Objekt der europäischen kolonialen Sozialpolitik waren. Diese Internationalisierung lässt sich auf allen wichtigen Feldern des Wohlfahrtsstaates beobachten: im Arbeitsschutz, in der Gesundheitspolitik, in der Wohnpolitik, in der Bildungspolitik und in der Politik der staatlichen Sozialversicherungen.

Internationale Kongresse und Institutionen

Zuerst zu den internationalen Kongressen und Institutionen: Am weitesten kam die Internationalisierung im Bereich des Arbeitsschutzes. Sie begann schon 1890 mit der Internationalen Arbeitsschutzkonferenz, die die deutsche Regierung veranstaltete, von elf europäischen Regierungen getragen wurde und ähnliche europäische Regelungen in der Kinder-, Frauen- und Sonntagsarbeit anstrebte. Sie wurde 1900 fortgesetzt durch die Gründung der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeitsschutz (IVGA), in deren Rahmen auch ein privates Internationales Arbeitsamt in Basel, die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, eine Vorläuferorganisation der heute noch bestehenden ILO, gegründet wurde. In ihr waren Unternehmer, Sozialreformer und auch Gewerkschaftler vertreten. Sie befasste sich mit Arbeitsschutz, publizierte nicht nur internationale Daten und Untersuchungen, sondern bereitete auch zwei internationale Konventionen (1906) zum Nachtarbeitsverbot für Frauen und zum Schutz von Beschäftigten vor Industriegiften. Auch in den anderen Feldern des Wohlfahrtsstaates, den Sozialversicherungen, der Gesundheit, des Wohnens und der Bildung, veranstalteten die europäischen und westlichen

¹⁰ Weiterführende Lektüre zu dem folgenden Abschnitt: Andreas Eckert, Wohlfahrtsmix, Sozialpolitik und "Entwicklung" in Afrika im 20. Jahrhundert in: Johannes Jäger, Gerhard Melinz, Susan Zimmermann, Hg., Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Asien und Osteuropa, Frankfurt 2000; Tanja Annette Gloom, Alterssicherung im europäischen Wohlfahrtsstaat. Etappen ihrer Entwicklung im zwanzigsten Jahrhundert, Campus Frankfurt 2005; Madeleine Herren, Internationale Sozialpolitik vor dem Ersten Weltkrieg. Die Anfänge europäischer Kooperation aus der Sicht Frankreichs, Berlin 1993; Madeleine Herren, Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung, Darmstadt 2009; Patricia Toucas-Truyen, L'internationalisation du thème de la protection sociale, in: Michel Dreyfus, Hg., Les assurances sociales en Europe, Rennes 2009, S.209-259.

Regierungen gewichtige internationale Kongresse und gründeten oder planten internationale Organisationen und Clearingstellen. Schon vor dem Ersten Weltkrieg, nicht erst durch den Ersten Weltkrieg, veränderte sich die Außenpolitik der westlichen Staaten von einer Politik, die sich im Wesentlichen um Krieg und Frieden drehte, zu einer Politik, die auch die Themen des modernen Wohlfahrtsstaats in die Außenpolitik einbezog und daraus für das eigene Land Gewinnen zu ziehen hoffte.

Neben dieser internationalen wohlfahrtsstaatlichen Politik entwickelten die europäischen Regierungen als zweites Instrument die bilateralen internationalen sozialpolitischen Verträge. Sie besaßen für die nationalen Regierungen den Vorteil, dass ihre nationalen Interessen voll zum Tragen kamen und keine multilateralen Kompromisse geschlossen werden mussten. Die beiden wichtigsten Verträge der Vorkriegszeit waren der französisch-italienische Vertrag von 1904 und der deutsch-italienische Vertrag von 1912. Beide Verträge regelten die sozialrechtliche Absicherung und den Arbeitsschutz vor allem für die Hunderttausende von italienischen Zuwanderern nach Frankreich und nach Deutschland. In beiden Verträgen wurden die italienischen Zuwanderer den französischen bzw. deutschen Arbeitnehmern de facto sozialrechtlich nicht gleichgestellt, bekamen aber doch ihren Arbeitszeitaufenthalt in Frankreich und Deutschland angerechnet. Allerdings blieben diese beiden internationalen sozialpolitischen Verträge Unikate. Ein europäisches Netz von bilateralen Verträgen entstand vor 1914 nicht, teils weil die Migrationsströme nicht zwischen allen Ländern so massenhaft waren wie zwischen Italien und Frankreich bzw. Deutschland, teils aber auch weil die Landwirtschaft für die vielen saisonalen Zuwanderer aus dem östlichen Europa solche Regelungen ablehnte.

Bilaterale Verträge

Das dritte Feld der Internationalisierung der Sozialpolitik Europas war die koloniale Sozialpolitik. Vor 1914 entwickelte sich die soziale Sicherung in den Kolonien in völlig gegensätzlicher Weise. Einerseits bestanden in den britischen Dominions und im französischen Algerien ähnliche Standards der staatlichen sozialen Sicherung wie in Europa. In den Dominions nahm die Rolle des Staates ganz ähnlich wie in Europa für die soziale Sicherung erheblich zu. Neuseeland galt sogar selbst in Europa als ein Musterland der staatlichen sozialen Sicherung. Allerdings wurde die wohlfahrtsstaatliche Politik in Neuseeland, Australien und Kanada nicht von Großbritannien gesteuert, sondern weit gehend autonom und im damals üblichen engem internationalen Austausch mit europäischen Ländern entschieden. Algerien war ein spezieller Fall, da die Regeln des französischen Wohlfahrtsstaates nur auf die französische, nicht auf die arabische Bevölkerung angewandt wurden. Auf der anderen Seite wurden für die indigene Bevölkerungen der Kolonien kaum staatliche soziale Sicherungen entwickelt. Soziale Sicherung wurde entweder den Missionsgesellschaften und privater Wohltätigkeit oder den indigenen Familien und Dörfern überlassen. Sozialpolitik wurde vor allem als lästiger Kostenfaktor angesehen. In den europäischen Debatten über Sozialpolitik tauchten die Kolonien nur selten auf.

Koloniale Sozialpolitik

Schon vor 1914 entstand zudem eine Gruppe von internationalen sozialpolitischen Experten wie etwa dem französische Radikalliberale Léon Bourgeois, die sehr unterschiedlichen politischen Richtungen zugehörten, teils Pazifisten, teils Imperialisten, teils Fachbeamte, Wissenschaftler oder Künstler waren, überwiegend auch, freilich nicht ausschließlich Europäer und Amerikaner, ferner weit überwiegend Männer waren. Sie waren über internationale Kongresse und Kontakte eng miteinander ver-

netzt. Experten mit festen internationalen Karrieren waren sie freilich noch nicht. Sie blieben vorerst ganz in den nationalen Rahmen eingebunden.

Internationalisierung und nationale Souveränität

Diese Internationalisierung bedeutete nicht eine Einschränkung der Souveränität der Nationalstaaten in ihrer Sozialpolitik. Internationale Transferzahlungen entstanden daraus nicht. Auch internationale Gerichtshöfe über sozialpolitische Bereiche wurden nicht eingerichtet. Der Nationalstaat blieb der Hauptakteur in der Zahlung von Renten, in der Erstattung von Gesundheitskosten und in der Bekämpfung von Armut, in der sozialpolitischen Rechtsprechung und beschränkte staatliche soziale Sicherung in der Regel auf seine Bürger. Selbst internationale Konventionen blieben selten. Die Internationalisierung bedeutete vor allem mehr Austausch von Wissen über Sozialpolitik und Übernahme von Konzepten. Sie verlieh den besonders aktiven Regierungen auch international ein größeres Gewicht. Sie war deshalb bedeutsam für kleine Länder wie die Schweiz und Belgien, für Aufsteiger unter den größeren Ländern wie den USA und Deutschland, aber auch für die klassischen Großmächte wie Großbritannien und Frankreich zur Sicherung ihrer europäischen und globalen Position.

1.5 Zusammenfassung

Die drei Jahrzehnte zwischen den 1880er Jahren und dem Ersten Weltkrieg waren die Geburtszeit des Wohlfahrtsstaates. Die staatlichen Sozialversicherungen entstanden in dieser Zeit und wurden zu einem Hoffnungsträger. Die europäischen Regierungen gaben einen wachsenden Anteil ihres Staatshaushalts für soziale Sicherung, Bildung und Gesundheit aus. Ein wachsender Anteil der Europäer kam mit diesem Wohlfahrtsstaat in Berührung, sei es als Invalide, als Kranker, als Rentner, als Arbeitsloser oder als Schüler. Es musste freilich viel zusammen kommen, um den Wohlfahrtsstaat durchsetzbar zu machen, da er vielen liberalen, kirchlichen, konservativen und sozialistischen Prinzipien der Zeit widersprach. Das durch die Industrialisierung erzeugte Elend in den wachsenden Städten, das dramatische Bevölkerungswachstum, die große Depression, die neuen Experten der sozialen Frage, die wachsende Arbeiterbewegung, aber auch die aus der vorindustriellen Gesellschaft stammende Erwartung auf soziale Sicherung des Individuums waren ausschlaggebende Gründe und Akteure. Insgesamt wäre es verkehrt, diesen entstehenden Wohlfahrtsstaat ausschließlich als ein Projekt von Staatseliten anzusehen, das der Gesellschaft von oben aufgedrückt wurde und zudem noch der besseren Kontrolle der Bevölkerung diene. Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates wurde auch von vielen nichtstaatlichen sozialen Gruppen, Organisationen und Akteuren getragen.

Die Geburtszeit des Wohlfahrtsstaats

Mehr als die Geburtszeit des Wohlfahrtsstaates war diese Epoche allerdings noch nicht. Die Widerstände gegen den Wohlfahrtsstaat blieben groß. Selbst rudimentäre Wohlfahrtsstaaten standen nur in dem industrialisierten Teil Europas, keineswegs überall. Die europäischen Regierungen entstanden zudem vor ganz anderen Alternativen als heute. Die heute vorherrschende obligatorische staatliche Sozialversicherung war nur eine Option. Die staatlich subventionierten Absicherungen einzelner autonomer Berufsgruppen waren eine weit gewichtigere Alternative als heute. Nichtstaatliche Formen der sozialen Sicherung wie die soziale Absicherung über private Berufsorganisationen, über die Großfamilie, über die Kirchen oder über private

karitative Hilfe besaßen weiterhin eine große Bedeutung. Die Wohlfahrtsausgaben der europäischen Regierung lagen im besten Fall auf dem Niveau heutiger Schwellenländer und weit unter den Sozialbudgets der heutigen europäischen Regierungen. Nur eine Minderheit der Bevölkerung kam mit dem Wohlfahrtsstaat in Berührung, vor allem über die Bildung, weniger als heute über die soziale Sicherung oder über das Gesundheitssystem. Die inneren Unterschiede Europas im Wohlfahrtsstaat gingen daher weit tiefer als heute. Internationale Sozialpolitik blieb weit schwächer. Ein eigener europäischer Weg des Wohlfahrtsstaates zeichnete sich damals noch nicht ab.

Arbeitsaufgaben:

- 1) Warum verstärkte sich seit den 1880er Jahren die staatliche soziale Sicherung?
- 2) Wie gewichtig war vor 1914 die internationale Ebene für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats?
- 3) Welche Unterschiede zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten vor 1914 halten Sie für besonders bedeutsam?