

Christoph Boyer

## Lange Entwicklungslinien europäischer Sozialpolitik im 20. Jahrhundert. Eine Annäherung

### I. EINLEITUNG

Sozialpolitik als das Ensemble von Vorkehrungen in Antwort auf »das soziale Problem«<sup>1</sup> war im Europa des langen 20. Jahrhunderts nicht unbeträchtlichen Wandlungen unterworfen. Nach dem Prinzip »Versuch und Irrtum« reihen sich diese Lösungsversuche zu Lerngeschichten, die sich als Entwicklungspfade konzeptualisieren lassen. Der Beitrag verfolgt diese vom Beginn der »Jetztzeit« bis heute. Erprobt wird die Idee von der grundlegenden Einheit der Epoche – auch im Blick auf ihre Sozialpolitik. Angesichts des damit aufgespannten weiten Feldes ist die Bitte um Nachsicht für die Grobschlächtigkeit mancher Behauptungen angebracht. Wichtiger als Akribie im Detail sind die scharf konturierten großen Bögen der Interpretation und die Vermessung des Feldes als Ganzes – dies nach Maßgabe der im Folgenden explizierten Leitfragen und Leitlinien:

1. Die als Ausgangspunkt gewählte Definition von Sozialpolitik ist breit: Der Begriff meint die Gesamtheit der Maßnahmen zur Versorgung von Individuen in nichtselbstversorgungsfähigen Lebensaltern (Kinder, Alte u. a.) bzw. Lebenslagen (Kranke, Arbeitslose): etwa durch die Risikovorsorge- bzw. Risikoausgleichspolitiken in Gestalt der »großen Versicherungssysteme« (Kranken- und Unfall-, Arbeitslosigkeits- und Rentenversicherung), oder, umfassender, mittels Lebenslagenpolitiken (Arbeitsmarkt-, Familien-, Jugend- oder Altenpolitik).

Die Definition referiert nicht ausschließlich auf marktwirtschaftlich-demokratische Systeme »westlichen Typs«; vielmehr findet Sozialpolitik sich auch in planwirtschaftlich verfassten Gesellschaften. In beiden Umgebungen stellt sie öffentliche Güter wie etwa »Risikovorsorge« bereit, die der primäre Systemmechanismus – der Markt bzw. Plan – nicht liefert. Sozialpolitik kompensiert also sowohl Marktversagen in der Marktwirtschaft als auch Staats- bzw. Parteiversagen in zentraladministrativen Planwirtschaften. Die hierfür erforderlichen materiellen Ressourcen liefert der primäre Systemmechanismus; dieser bleibt, jedenfalls im Prinzip, intakt. Verbessert Sozialpolitik, als »Reparaturagentur«, die Funktionsfähigkeit von Gesellschaften »im Normalbetrieb«, so kann sie sich doch zur ausgreifenden Gesellschaftsplanung bzw. Gesellschaftspolitik im Kontext »großer Transformationen« weiten: diese beinhalten in der Regel auch die Neuproduktion sozialer Schichten oder Klassen und die Eliminierung alter; reformuliert werden die in die Form expliziter oder impliziter Sozialpakete gegossenen *trade-offs* zwischen einzelnen Klassen

1 Aus der reichen Literatur zu Begriff und Theorie in strikter – und damit notwendig willkürlicher – Auswahl: *Stephan Leibfried/Steffen Mau* (Hrsg.), *Welfare States. Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Bd. I–III, Cheltenham/Northampton, PA 2008; *Franz-Xaver Kaufmann*, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt am Main 1997; *ders.*, *Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung*, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1: *Grundlagen der Sozialpolitik*, Baden-Baden 2001, S. 3–101; *Hans F. Zacher*, *Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: ebd., S. 333–684; Ausblicke auch auf Begriff und Theorie eröffnen *Friedhelm Boll/Anja Kruke* (Hrsg.), *Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich*, Bonn 2008, hier etwa die Beiträge von *Hans-Günter Hockerts* und *Alexander Nützenadel*; außerordentlich instruktiv auch immer noch: *Gerhard A. Ritter*, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989.

bzw. Schichten oder auch der *contrat social* zwischen »Herrschaft« und »Gesellschaft« insgesamt. In jedem Fall geraten mit der Sozialpolitik die basalen Mechanismen in den Blick, mit denen Gesellschaften ihre Spannungen bearbeiten. Die »ingenieurtechnische« Seite der Systemintegration ist hierbei von der symbolischen nicht abzutrennen; verhandelt werden immer auch – was im Blick auf den Wust technischer Detailregelungen und auf die Dickichte des Sozialrechts häufig unterzugehen droht – Fragen der guten und gerechten Gesellschaft und der Legitimität von Herrschaft.

2. Ist der Blick auf Sozialpolitik auch systemübergreifend, so richtet er sich doch ausschließlich auf *moderne*<sup>2</sup> Gesellschaften: solche, die, idealtypisch gesehen, ihre sozialen Probleme nicht naturwüchsig-traditional, auf der Grundlage von Sitte und Konvention, in kleinräumigen Lebenswelten, etwa in tribalen Verbänden oder im Gehäuse feudaler bzw. genossenschaftlicher Schutz- und Fürsorgeinstitutionen bearbeiten. Tendenziell und in der *longue durée* haben die europäischen Gesellschaften »lebensweltliche« Lösungen sozialer Probleme durch »systemische« ersetzt. *Moderne* Sozialpolitik operiert, auf der Grundlage der Perzeption sozialer Probleme als veränder- und »behandelbar« (im Kontrast zu »gottgegeben« oder »natürlich«), im Rahmen ausdifferenzierter gesellschaftlicher Subsysteme und spezialisierter Institutionen mit spezifischen Professionalitätsstandards, häufig auf der Basis explizit-formaler Rechtsansprüche und vorwiegend noch im institutionellen Rahmen des rationalen – nationalen – Anstaltsstaats mit seinen säkularisierten Staatszwecken; von wachsender Bedeutung sind im späteren 20. Jahrhundert der europäisch-supranationale Rahmen und die vor allem von diesem aufgespannten transnationalen Handlungsfelder.

Immer aber sind die Beziehungen zwischen dem sozialen Problemdruck und den Antworten auf diesen komplex; intervenierende Variablen sind die jeweiligen sozialökonomischen Kräftekonstellationen, die konzeptuell-weltanschaulich-ideologischen »Haushalte« der jeweiligen Gesellschaft und deren »Politik«. Der Begriff meint hier, in einem engeren Sinn, die *policies* des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaats, wie sie in »großen« institutionellen Koordinatensystemen geplant, ausgehandelt und realisiert werden<sup>3</sup>; in einem weiteren Sinn inbegriffen ist die Wirkmacht der großen gesellschaftlichen Akteure wie der Kirchen, der Gewerkschaften und der freien Wohlfahrtsverbände. In den Blick geraten hier überhaupt die Zivilgesellschaft und deren Interaktion mit einem Staat, dessen Handeln mit »Haupt- und Staatsaktionen« bei weitem nicht erschöpfend beschrieben wäre. *Moderne* Gesellschaften stellen die für eine solche Problembearbeitung erforderlichen Mechanismen, Institutionen und Ressourcen zur Verfügung, sie eröffnen auch die unabdingbaren Diskurs-, Verhandlungs- und Handlungsspielräume.

3. *Lang* heißen die im Folgenden erörterten Linien, weil sie ab dem Beginn der »Jetztzeit« verfolgt werden. Gemeint ist damit die Epoche der europäischen Geschichte, die im späteren 19. Jahrhundert im Zeichen einer Reihe wechselseitig verbundener Modernisierungsschübe begonnen hat und bis heute andauert. Sie lässt sich als Zeitalter mit einer einheitlichen Signatur konzeptuell fassen: Die Eingangsschwelle wird markiert, erstens, durch die zweite industrielle Revolution in Verbindung mit einer ungeahnten Verdichtung und Beschleunigung der Kommunikationen, als Voraussetzung der ersten Globalisierung, zweitens durch den beschleunigten Eintritt zunehmend breiterer Segmente der Bevölkerung in – zunächst noch vorwiegend nationalstaatlich verfasste und eingehegte – relativ großräumige und versachlichte Lebenszusammenhänge: der Übertritt der »Mas-

2 Die Modernisierungstheorie liefert eine nützliche Beschreibungssprache für zentrale langfristige Wandlungsprozesse in »westlichen« Gesellschaften. Eine Teleologie der Modernisierung ist damit nicht unterstellt, ebenso wenig eine Parteinahme für die in dieser Theorie zweifellos enthaltenen Wertimplikationen.

3 Diese beiden Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet, auch auf die Gefahr hin, dass die Konnotation »paternalistisch-autoritär« mitgeschleppt wird.

sen« von der »Lebenswelt« ins »System«, ihre Inklusion im Zeichen von – fordistischer – Massenproduktion und Massenkonsum, Massenkultur und Massenpolitik. Leitproblematik der Epoche ist die Suche nach Antworten auf die Herausforderungen der sich entwickelnden Massen-Industriegesellschaften. Der Industriekapitalismus erreicht neue Stufen komplexer Organisation. In diesem Kontext bearbeitet Sozialpolitik die Auswirkungen von Krisen und Konjunkturen. Sie dämpft, bändigt oder eliminiert den Klassenkonflikt; sie tut dies im Kontext einer vordem ungekannten, spezifisch »modernen« Intensität und Reichweite der Planung, Regulierung und Steuerung, der Verrechtlichung, Verwissenschaftlichung und Technisierung sämtlicher sozialer Beziehungen. Die Moderne stellt also die Probleme, sie verweist mit ihrer spezifischen Ressourcenausstattung zugleich auf mögliche Lösungen.

4. Mit langen *Entwicklungslinien* sind die auf Entwicklungspfaden wirksam werdenden Pfadabhängigkeiten gemeint. Solche Pfade sind systematisch verkettete Abfolgen von Schritten. »Systematische Verkettung« impliziert nicht, dass zeitlich folgende Sequenzen strikt kausal vom »Früher« determiniert werden. Pfadabhängigkeiten definieren lediglich Korridore möglicher Entwicklungen. Sie machen die Wahl bestimmter Lösungen plausibel; sie erhöhen, aufgrund institutioneller Trägheit oder Rigidität, die Wahrscheinlichkeit der Fortsetzung einmal eingeschlagener Wege und reduzieren die Plausibilität anderer Verläufe. Bewegungen entlang von Pfaden werden durch das Lernen von Individuen, Gruppen und ganzen Gesellschaften mittels Versuch und Irrtum vorangetrieben. »Optimierung« bzw. »Fortschritt« beinhalten solche Prozesse sozialer Evolution nicht unbedingt. Pfadabhängigkeiten erklären Pfadverläufe allerdings nicht erschöpfend, sondern erst in Kombination mit Kontingenzen. Aufgrund von »Beimischungen« solcher »Zufälle«<sup>4</sup> sind Pfadverläufe zwar nicht ex ante prognostizierbar, jedoch ex post (re)konstruierbar.

5. Untersucht werden, im Plural, Entwicklungslinien: zum einen diejenige, die von den Anfängen industriegesellschaftlicher Sozialpolitik im späteren 19. Jahrhundert über die Weltwirtschaftskrise der späten zwanziger und der dreißiger Jahre zum demokratisch-keynesianisch-korporatistischen Wohlfahrtsstaat in den *trente glorieuses* zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den frühen siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts führt. Neben diesem »westlichen Pfad« kommt der »östliche« in den Blick: er verläuft zeitlich parallel in Ostmitteleuropa.<sup>5</sup> »Westlich« und »östlich« sind in zweiter Linie geografische Markierungen und in erster Linie Typenbezeichnungen.<sup>6</sup> Die idealtypisierende West-Ost-Taxonomie erschöpft nicht den Raum der Möglichkeiten; vorgestellt wird lediglich ein – erweiterungsbedürftiges und -fähiges – Teilstück einer umfassenderen historischen Theorie europäischer Sozialstaatlichkeit.

Wichtig ist: Auf beiden Pfaden werden, in je unterschiedlichen politisch-sozialökonomischen Kontexten, strukturell äquivalente Lösungen für ähnliche soziale Fragen gesucht und gefunden. Setzt, erstens, die westliche Variante von Sozialpolitik die entfaltete industrielle Gesellschaft voraus, so ist im Blick auf den Osten nach den für agrarische, semi-industrielle bzw. auf dem Weg zur Industrialisierung befindliche Gesellschaften typischen sozialen Konflikten und deren sozialpolitischer Bearbeitung zu fragen. Setzt,

4 »Zufällig« heißt nicht »undeterminiert«, sondern »nicht ableitbar aus der Logik des Systems« oder »aus anderen Kausalketten stammend« – also insofern »extern«.

5 Der Begriff »Ostmitteleuropa« bezeichnet in dieser Studie weniger exakt als pragmatisch die Region zwischen dem Baltikum und dem Balkan.

6 Das »westliche Modell« findet sich nicht nur in Westeuropa, sondern auch in Skandinavien und in Mitteleuropa westlich des Eisernen Vorhangs, seit dem Ende der faschistischen Diktaturen Mitte der siebziger Jahre auch in Südeuropa, partiell vor 1945 und wieder nach 1989 in Ostmitteleuropa. Die im Folgenden verwendeten Fügungen »der Westen/Osten« bzw. »im Westen/Osten« u. ä. sind nicht als simplifizierende Schablonen gemeint, sondern haben eine syntaktische Funktion als abkürzende Chiffren.

zweitens, »westliche« Sozialpolitik Gesellschaften mit einem relativ hohen Maß an sozialer Gleichheit, ethnisch-nationaler Ausgeglichenheit und zivilgesellschaftlicher Kompromissfähigkeit voraus, so stellt sich im Osten die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit von Sozialintegration in deutlicher hierarchisch gebauten, von tieferen sozial-ökonomischen oder ethnischen Bruch- und Konfliktlinien durchzogenen Gesellschaften. Setzt, drittens, die westliche Variante die offene und demokratische Gesellschaft voraus, so stellt sich im Osten die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit sozialer Integration unter den Rahmenbedingungen der politischen Diktatur. Der Blick auf die Pfade führt zu der abschließenden Frage, ob diese – um im Bilde zu bleiben – in einer Landschaft verlaufen, die spezifisch europäisch genannt werden kann. Bildet, mit anderen Worten, die untersuchte Artenvielfalt von Sozialpolitik im Ensemble ein europäisches Sozialmodell?

Die Studie analysiert<sup>7</sup>, im ersten bzw. zweiten Abschnitt, die beiden Pfadverläufe in ihren Grundzügen, vom späten 19. Jahrhundert über die Zwischenkriegszeit bis zu ihren »klassischen« Ausformungen in den ersten Nachkriegsjahrzehnten.<sup>8</sup> Sie richtet, vor diesem Hintergrund, in einem dritten Abschnitt den vergleichenden Blick auf die krisenhaften Umbauten seit den frühen siebziger Jahren. Münden, nach dem Ende der süd- und der ostmitteleuropäischen Diktaturen, alle Entwicklungswege europäischer Sozialstaatlichkeit in den Pfad des Westens, so sieht sich dieser vermeintliche Sieger der Geschichte doch unverzüglich mit einem historisch neuartigen Problemsyndrom konfrontiert, das aufs Neue einen grundstürzenden Umbau von Wirtschaft und Arbeitswelt erfordert – und nicht zuletzt beträchtliche Spannungen in den sozialen Sicherungssystemen hervorruft. Ausgespart bleiben die jüngsten weltumspannenden Turbulenzen seit 2007; sie lassen sich noch nicht mit dem gebührenden Abstand von der Tagespolitik erörtern.

## II. DER WESTLICHE PFAD

### 1. Die Herausbildung des Paradigmas: Industriegesellschaftliche Sozialpolitik zwischen dem späten 19. Jahrhundert und dem Ende des Zweiten Weltkriegs

Die von religiös-karitativen Impulsen wie vom ökonomischen Kalkül gleichermaßen angeleitete repressiv-sozialdisziplinierende Armenpolitik des vorindustriellen Europa und ihre – aufs Ganze gesehen nicht sonderlich wirkungsvolle – Bekämpfung von Not und Bedürftigkeit unterschieden sich deutlich von den Vorkehrungen gegen den frühindustriellen Pauperismus in einer bereits sehr viel rascher sich wandelnden Gesellschaft mit unübersehbar gelockerten sozialen Bindungen.<sup>9</sup> Zum nicht ausschließlichen, aber doch erst-

7 Schwerpunkt ist die theoriegeleitete komparative Analyse, nicht die Präsentation neuen Faktenwissens. Aus der reichen Literatur zu praktisch allen Aspekten des Themas kann nur eine sehr beschränkte Auswahl zitiert werden.

8 Die Beschreibung der Pfadverläufe versteht sich als rein empirisch, ist also weder normativ gemeint noch enthält sie irgendwelche Teleologiebehauptungen.

9 *Michael Stolleis*, Historische Grundlagen der Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 199–132; *ders.*, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, Stuttgart 2003; *Ritter*, *Sozialstaat*, S. 29–43; *Jürgen Osterhammel*, *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, München 2009, S. 890–894 und 1008 f.; vgl. zu den »großen Kontexten« auch: *Christopher A. Bayly*, *Die Geburt der modernen Welt. Eine Globalgeschichte 1780–1914*, Frankfurt am Main/New York 2006, v. a. S. 303–399 und 564–609; *Manfred G. Schmidt*, *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen 1988; *Franz-Xaver Kaufmann*, *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main 2003; *ders.*, *Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition*, Frankfurt am Main 2003.

rangigen Impulsgeber ›moderner‹ Sozialpolitik<sup>10</sup> wurde dann, ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in erster Linie die Notwendigkeit der politischen Pazifizierung und Einbindung der neu entstandenen industriellen Arbeiterschaft. Zwar muss die »Erfindung« der Sozialversicherung in der Bismarckzeit auch in die national-spezifische sozial-ökonomisch-politische Konstellation des Deutschen Kaiserreichs eingeordnet werden; von Bismarcks machtpolitisch motivierter Doppelstrategie einer Traktierung der Arbeiterbewegung mit der Peitsche des Sozialistengesetzes und dem Zuckerbrot materieller Gratifikationen gleichermaßen ist sie also nicht abzulösen – auch nicht von ihren deutschen ideellen Wurzeln im Pietismus, in der Kameralistik, in den Ideen Hegels und Lorenz von Steins, der Historischen Schule der Nationalökonomie und der katholischen Soziallehre. Dieses »deutsche Modell« war allerdings verallgemeinerungsfähig; eine allein auf die Rahmenbedingungen des machiavellistischen autoritären Paternalismus im Deutschen Kaiserreich abhebende Erklärung griffe zu kurz. Die in diesem Kontext entstandenen institutionellen Innovationen erwiesen sich nämlich als angemessene Reaktion auf fundamentale Problemlagen der industriellen Gesellschaft generell. Waren die politischen Rahmenbedingungen, die Institutionen und die Verfahrensweisen wie etwa die Modalitäten der Finanzierung und die im Hintergrund wirksamen sozialmoralischen Auffassungen über die angemessene spezifische Mischung von gesellschaftlicher Mitverantwortung und individueller Eigenverantwortung, von Freiwilligkeit und Zwang, von Eigenbeitrag und staatlicher Hilfestellung in den Ländern Europas auch unterschiedlich, so konstatiert der vergleichende Blick aufs Ganze doch eine »Parallelevolution«: In allen Ländern wuchsen, als Triebkräfte der Entwicklung, neue, zusehends bedeutender werdende sozialen Schichten heran; insbesondere galt dies für die Arbeiterschaft. War der Sozialstaat in erster Linie auch ein nationales Phänomen, so waren doch transnationale Transfers von sozialpolitischem Know-how auf Expertenebene seiner Entfaltung ebenso förderlich wie der Stachel der zwischenstaatlichen machtpolitischen Konkurrenz, etwa zwischen dem Deutschen Kaiserreich und Großbritannien.<sup>11</sup>

Der vergleichende Blick konstatiert für die Jahre bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs noch relativ bescheidene Leistungsumfänge. Insbesondere war die Arbeitslosigkeit als eine der Hauptursachen von Verdienstaufschlag noch nicht ausreichend und eher durch nicht-staatliche, d. h. gewerkschaftliche oder kommunale als durch staatliche Initiative abgesichert. Markant war auch noch der – sowohl den Modalitäten der Leistungsgewährung als auch den sozialpolitischen Institutionen anhaftende – ständische, d. h. an den Interessen und Bedürfnissen einzelner Berufsgruppen orientierte Zug.

Der Erste Weltkrieg bewirkte einen signifikanten Schub staatlicher Planung und Regulierung auf dem Terrain der Kriegswirtschaft, insbesondere auch auf den Arbeitsmärkten. Staatliche Eingriffe in die sozialen Verhältnisse nahmen nun überhaupt zu, eine Intervention zog im Regelfall weitere nach sich: Die sich ausweitenden Arbeitsverpflichtungen von Frauen für die Rüstungsindustrie etwa machten den Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten erforderlich. Ein weiterer Interventionsschub resultierte in den ersten Nachkriegsjahren aus den Anstrengungen zur Bewältigung der Kriegsfolgen, insbesondere der Arbeitsmarktprobleme im Zusammenhang mit der Konversion der Kriegs- zur Friedens-

10 Vgl. zum folgenden Abschnitt *Jeffry A. Frieden*, *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York/London 2006; *Walther L. Bernecker*, *Europa zwischen den Weltkriegen 1914–1945*, Stuttgart 2002; *Derek H. Aldcroft*, *The European Economy 1914–2000*, New York/London 2004, *Gerald Ambrosius/Peter Baldwin*, *The Politics of Social Solidarity. Class bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge/New York/Melbourne 1990; immer noch bestechend als Synthese: *Gerald Ambrosius/William H. Hubbard*, *Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im 20. Jahrhundert*, München 1986.

11 Vgl. *E. Peter Henock*, *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850–1914. Social Policies Compared*, Cambridge 2007.

wirtschaft; zu bearbeiten waren auch die desaströsen sozialökonomischen Folgewirkungen der Inflation. Die Sozialfürsorge, zunächst als kriegsbedingte Übergangserscheinung gedacht, wurde als Instrument der Existenzsicherung auf Dauer gestellt. Hinter Sachanforderungen und materiellen Impulsen stand die Furcht des Bürgertums vor »der kommunistischen Revolution«; sie zog Nahrung aus den revolutionären Gärungen in Deutschland und in den zerbrechenden Imperien Österreich-Ungarn und Russland.

Insgesamt und in der Langzeitperspektive dürfte es sich bei den Entwicklungen während des Kriegs und in den frühen Nachkriegsjahren um eine den besonderen Herausforderungen der Zeit geschuldete Überzeichnung dessen gehandelt haben, was ohnehin im langfristigen und länderübergreifenden Trend der Entwicklung lag: Ausbau der Sicherungssysteme, steigende Sozialeleistungsquoten und die weitere Zunahme der von den Sozialversicherungen erfassten Personenkreise. Diese in der Zwischenkriegsära zu beobachtende, gemessen am Vorkriegsstand signifikante Erhöhung des Niveaus staatlicher Regulierung und der Ausgriff der Politik auf neue Betätigungsfelder wie etwa den Wohnungsbau war den gewandelten makroökonomischen und makrosozialen Bedingungen geschuldet: Die in den zwanziger Jahren wachsende öffentliche Verantwortung für den Arbeitsmarkt und die Ausweitung der Arbeiterversicherung in Richtung auf eine alle Gruppen der Bevölkerung einschließende Sozialversicherung waren Folgewirkungen des von Mechanisierung und Rationalisierung bewirkten wirtschaftlichen Strukturwandels und der von ihm verursachten Friktionen. Die in der Weltwirtschaftskrise dann noch einmal immens ansteigende Arbeitslosigkeit zog eine weitere Aufstockung der staatlichen Leistungen nach sich – die letztlich eine Kürzung der Ausgaben und die tiefe Traumatisierung der Bevölkerung durch Massenarbeitslosigkeit mit den bekannten politischen Folgen nicht verhindern konnte.

In der Folge der Weltwirtschaftskrise gabelten sich in den dreißiger Jahren die Entwicklungspfade europäischer Sozialpolitik: in der »autoritären Variante« wurde die echte oder auch als interessenpolitisches Argument funktionalisierte Überforderung des Sozialsystems, insbesondere der Arbeitslosenversicherung, zur Ursache bzw. zum Anlass für die Bestrebungen zur Zurückdrängung des Sozialstaats und zur Intensivierung der Kontrolle über die Arbeiterschaft. Die Gewerkschaften waren, in der Regel unter dem Vorzeichen einer »ständischen« Reorganisation von Staat und Gesellschaft, in die staatlich angeleitete Zwangskooperation mit der Arbeitgeberseite eingebunden; Konflikte wurden, in der Regel zu deren Gunsten, durch Zwangsschlichtung gelöst. Diese Entwicklungslinie findet sich in den echten oder auch Pseudo-Ständestaaten – dies sei dahingestellt – des Nationalsozialismus, des italienischen und des Austrofaschismus ebenso wie in den südeuropäischen Autoritarismen: im Franquismus und im Salazarismus.

Auf einer alternativen Entwicklungslinie wurden die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise zum Impuls für den Auf- und Ausbau des (sozial-)demokratischen Sozialstaats. Hintergrund und längerfristige Voraussetzung war die Aufwertung der reformistischen Arbeiterparteien im säkularen Prozess der Demokratisierung und Parlamentarisierung gewesen; kürzerfristige Vorbedingung war ihr Heranrücken an die Regierungsmacht. Ohne die intervenierende Variable »Politik« ist diese Entwicklung also nicht zu erklären. Modellbildend wirkten die skandinavischen Länder: Vor dem Hintergrund der Industrialisierung des Landes in den zwanziger Jahren, übernahm in Schweden 1932 eine von den Sozialdemokraten unter Per Albin Hansson geführte, seit 1933 von der Bauernpartei unterstützte Regierung die Macht. Das Konzept des »Volksheims«, eines umfassenden Programms zum Ausbau des Wohlfahrtsstaats wurde durch den Zweiten Weltkrieg verzögert, allerdings unter der 1945 installierten sozialdemokratischen Alleinregierung weitergeführt. In Dänemark wurden 1929, in Norwegen 1935 die Arbeiterparteien zur maßgeblichen politischen Kraft; sie waren in den folgenden Jahrzehnten an den Regierungen beteiligt und dominierten diese.

Zielperspektive war, unter diesen Vorzeichen, die »Reparatur des Kapitalismus« auf der Grundlage eines Ausgleichs der Belange von Kapital und Arbeit sowie einer generellen Aufwertung von Staatsintervention und Planung; diese Orientierung war auch in den bürgerlichen Parteien anzutreffen, also über die Arbeiterschaft und ihre Parteien hinaus in Richtung auf die mittleren Schichten und deren Interessen verallgemeinerungsfähig. Kernstück des Maßnahmenkatalogs war eine antizyklische makroökonomische Fiskal- und Wirtschaftspolitik; sie stand im Dienst der – wo erforderlich – durch Beschäftigungsprogramme sicherzustellenden Vollbeschäftigung bei Wahrung der Preisstabilität. Die Arbeiterversicherung weitete sich tendenziell zur Volksversicherung. Die Ambitionen dieses Politikprogramms reichten über die Gewährleistung des Existenzminimums deutlich hinaus; Ziel war die Hebung des Lebensstandards breiter Schichten, unter der Prämisse eines weitreichenden Sicherheitsversprechens der Politik für die Bürger. Schweden war in dieser Hinsicht international der Vorreiter, ähnlich wie die USA in der Ära des New Deal<sup>12</sup> – dies im Gegensatz zu der in Europa sonst vorherrschenden Strategie einer Krisenbekämpfung durch Einsparungen bei den Staatsfinanzen oder auch dem Rüstungskeynesianismus des nationalsozialistischen Deutschland.

Makropolitische Kontexte der »sozialdemokratischen Sozialpolitik« waren die (Sozial-)Pakte zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite; prominentestes Beispiel war das 1938 zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften geschlossene Abkommen von Saltsjöbaden, das den Grundstein für das schwedische Modell des »Volkheimes« legte. Dieses auf gesamtgesellschaftlichen Konfliktausgleich geeichte Arrangement war tripartistisch, denn es schloss einen *trade-off* zwischen Sozialdemokraten und Agrariern ein. Erstere waren in Schweden freihändlerisch gesinnt – zum einen im Interesse niedriger Lebensmittelpreise; zum anderen gehörten gerade die Arbeiter in den technologisch avancierten und deshalb international konkurrenzfähigen Branchen zum Kern ihrer Anhängerschaft. Der hieraus resultierende Konflikt mit der protektionistisch orientierten Landwirtschaft wurde durch einen Kompromiss gelöst, der Zölle und Preissubventionen für Agrarprodukte, überhaupt die Subventionierung der Landwirtschaft gegen den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat »aufrechnet«. Ähnliche Interessenkoalitionen gingen in Norwegen und Dänemark die Parteien der Arbeiterschaft mit den Agrariern ein.

Auch in anderen Ländern Mittel- und Westeuropas bildeten sich, auf der Grundlage vergleichbarer sozialökonomischer Kräftekonstellationen, die Grundzüge dieses Modells heraus: in Belgien und der Schweiz etwa führten im Rahmen der Konzertierung von Kapital und Arbeit Vielparteienkoalitionen soziale Reformen durch. Ein früherer Vorläufer der Sozialpakte à la Saltsjöbaden war das deutsche Stinnes-Legien-Abkommen von 1918; es führte, ungeachtet aller nach wie vor scharfen Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zum Weimarer Sozialstaat. In diesen Zusammenhang gehörten auch die britischen *Whitley Councils* und die französischen *Matignon*-Vereinbarungen des Jahres 1936. Diese überdauerten die vergleichsweise kurzlebige Volksfront; sie sahen Lohnerhöhungen, die Vierzigstundenwoche, Urlaubsregelungen, die Anerkennung der Rechte der Gewerkschaften, Arbeitslosenversicherung, öffentliche Arbeiten, bezeichnenderweise aber auch Subventionen für die Landwirtschaft vor. Abgesehen von Deutschland und Italien bildete sich somit, jenseits mannigfacher Unterschiede im Detail, in den fortgeschrittenen Industriestaaten Europas ein Muster heraus: makroökonomische Stabilisierung, Neokorporatismus und Ausbau der Sozialsysteme, insbesondere der Sozialversicherung. Zugrunde lag eine epochale Lernleistung aus den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise. Das Modell, das der organisierten Arbeiterbewegung ihren Platz »im System« einräumte, via Ausweitung der Sicherungssysteme aber auch die Interessen der Mittelschichten bediente, wandte, nicht explizit theoretisch inspiriert, aber *avant la phrase*, d. h. vor der

12 Vgl. Wolfgang Schivelbusch, *Entfernte Verwandtschaft. Faschismus, Nationalsozialismus, New Deal 1933–1939*, München 2005.

»General Theory« von 1936, Instrumente des Keynesianismus an. Es markierte gleichzeitig die Alternative zum Kommunismus *und* zum Nationalsozialismus bzw. Faschismus.

Waren die rechten Weltanschauungsdiktaturen des 20. Jahrhunderts und das »sozialdemokratische Paradigma« im Prinzip auch unterschiedliche Welten, so existierten doch gewisse Affinitäten, ja Berührungsfächen im Hinblick auf die »sozialhygienische« Unterfütterung von Sozialpolitik; dieser war eine »rassenhygienische« Note nicht in jedem Fall abzuspochen.<sup>13</sup> Im Hintergrund stand die Furcht vor der demografischen Auszehrung der eigenen Nation in einer Welt rivalisierender Nationalstaaten: aufgrund der Menschenverluste des Ersten Weltkriegs, aufgrund von »Geburtenschwund« und »Depravierung« der Bevölkerung durch körperliche und geistige Behinderungen, durch Promiskuität und Kriminalität insbesondere in der Sphäre der sozialen Rand- und Problemgruppen. Zentral erschien vor dieser düsteren Folie das Ziel einer Aufwertung und Förderung der Familie als Pflanzstätte gesunder Nachkommen; Familie und Gesundheit wurden so zum Politikum. Die von dieser Motivlage ihren Ausgang nehmende, prinzipiell als zulässig, ja geboten geltende Ausweitung behördlicher Interventionen in vordem als privat angesehene Lebensbereiche war im Europa der Zwischenkriegszeit über die gesamte Breite des politisch-weltanschaulichen Spektrums von Links- bis Rechtsaußen, von der Sozialdemokratie und den Liberalen bis hin zu den Parteigängern des autoritären Staates akzeptiert; humanistische Impulse von links konvergierten hier mit der »rechten« Sorge für Volk und Nation. Das weitreichende Vertrauen in »Planung« und »Staat« war Bedingung der Möglichkeit einer Gesundheits-, Familien-, Wohnungsbau- und Schulpolitik, die sich in die säkularen Trends einer Verwissenschaftlichung des Sozialen und der Professionalisierung des Sozialmanagements nahtlos einfügte. Diese Repression und Fürsorge amalgamierende »nationale Sozialpolitik« war keineswegs genuin und exklusiv faschistisch: In diesen Kontext gehörten ja schließlich auch die im sozialdemokratischen Schweden, in der Schweiz und in anderen europäischen Ländern durchgeführten Zwangsmaßnahmen wie etwa Sterilisierungen. Die nationalsozialistische Sozialpolitik<sup>14</sup>, die den Sozialstaat als deckungsgleich mit der »deutschen Volksgemeinschaft« setzte und die, auf der Grundlage des biologischen Antisemitismus, die Juden aus dieser Gemeinschaft systematisch-sukzessive ausschloss und schließlich vernichtete, erscheint so als der Extrem- oder Kulminationspunkt einer bei näherem Hinsehen wesentlich breiter fundamentierten Sozialphilosophie, die »Gemeinschaft« anhand biologischer Kriterien definierte. Rückt die nationalsozialistische Sozial-Ideologie auf diese Weise auch näher an einen Hauptpfad des europäischen Denkens heran, so verliert sie damit doch nicht das Kainsmal monströser Einzigartigkeit.

## 2. Die Entfaltung des Paradigmas: Die klassische Phase westlicher Nachkriegs-Wohlfahrtsstaatlichkeit in den trente glorieuses

Ausgangspunkt der westlichen Nachkriegs-Sozialpolitik war, analog zur ersten Nachkriegszeit, die Bewältigung der Kriegsfolgelasten. Ähnelten ansonsten die Ziele und Instrumente, die sozialökonomischen Kontexte und die parteipolitischen Konstellationen in

13 Vgl. Mark Mazower, *Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2002.

14 Vgl. aus der breiten Forschung als die wohl beste und neueste Synthese Dietmar Süß/Winfried Süß, »Volksgemeinschaft« und Vernichtungskrieg. Gesellschaft im nationalsozialistischen Deutschland, in: *dies.* (Hrsg.), *Das »Dritte Reich«. Eine Einführung*, München 2008, S. 79–100; Rüdiger Hachtmann, *Industriearbeiter im »Dritten Reich«. Untersuchungen zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen in Deutschland 1933–1945*, Göttingen 1989; diskussionswürdig, allerdings auch stark diskussionsbedürftig ist Götz Aly, *Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus*, Frankfurt am Main 2006.



der Nachkriegszeit in mancher Hinsicht auch denen zwischen den Weltkriegen, so stellten die im *Golden Age* markant erweiterten finanziellen Spielräume doch ein bedeutendes Novum dar. Sozialpolitik verbreiterte und verlängerte zu einem guten Teil die in der Zwischenkriegszeit gebahnten Pfade; sie wurde nun jedoch vom Kind der Krise zum Kind des Wohlstands. Die mit Blick auf das Ende der Weimarer Republik gewonnene Einsicht in die Gefährdung der Demokratie durch Massenarbeitslosigkeit, die aus dem Vorbild des amerikanischen New Deal und den Leitbildern umfassender sozialer Sicherheit in der Atlantic Charta und der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen gewonnenen Inspirationen gewannen ein neues materielles Fundament. In den Hintergrund traten, aufgrund ihrer massiven Diskreditierung durch den Nationalsozialismus, die volkstumpolitisch-sozialhygienischen Elemente. In den Vordergrund gerückt war, etwa in Gestalt des britischen Beveridge-Plans, bereits während des Krieges das Bedürfnis sowohl breiter Kreise der Bevölkerung als auch der politischen Eliten nach einer soziale Inklusion, materielle Wohlfahrt und soziale Sicherheit verbindenden Nachkriegsvision. Im Zeichen des Ost-West-Konflikts wurde dann der westliche – ebenso wie spiegelverkehrt der sozialistische – Sozialstaat als Beweis der Überlegenheit in der Systemkonkurrenz funktionalisiert. Die Grundzüge des demokratisch-keynesianisch-neokorporatistischen Wohlfahrtsstaats in Mittel- und Nordwesteuropa, von Großbritannien über Frankreich und die Beneluxstaaten bis Deutschland und Österreich, im skandinavischen Norden, ab der Mitte der siebziger Jahre auch auf der iberischen Halbinsel, lassen sich wie folgt zusammenfassen:<sup>15</sup>

Die Entfaltung des Paradigmas war, wie angedeutet, von den ökonomischen Voraussetzungen nicht abzulösen. Von den bescheidenen Anfängen im Nachkriegs-Wiederaufbau führte der Weg des Westens zur vollen Entfaltung der »klassischen« fordistischen Industriegesellschaft. Das säkular einzigartige Wirtschaftswachstum der Boomzeit leitete eine Ära des Massenwohlstands ein, mit der Folge eines Wertewandels auf breiter Front. Zur Signatur der Epoche, in der die sozialökonomischen Physiognomien der europäischen Nationalgesellschaften westlich des Eisernen Vorhangs einander zunehmend ähnlicher wurden, gehörten auch die Anfänge der westeuropäischen (Markt-)Integration; diese ermöglichte zusätzlich Wohlfahrtsgewinne durch Außenhandel. Zugrunde lag dem westlichen Makromodell die Kombination von »Produktivitätspolitik« (Charles Maier) und vergleichsweise moderater Wirtschafts-, Politik- und Gesellschaftssteuerung. Die beträchtliche Diversität autochthoner europäischer Traditionen wurde mit amerikanischen Einflüssen amalgamiert: Überall in ihrem (west-)europäischen Einflussbereich drangen die USA nach

---

15 Zum Folgenden vgl. *Lutz Raphael*, Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948–1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer »klassischen« Phase der europäischen Wohlfahrtsstaaten, in: *Hartmut Kaelble/Günther Schmid* (Hrsg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin 2004, S. 51–73; *Béla Tomka*, Western European Welfare States in the 20<sup>th</sup> Century. Convergences and Divergences in a Long-Run Perspective, in: *International Journal of Social Welfare* 12, 2003, S. 249–260; *Hartmut Kaelble*, Sozialgeschichte Europas 1945 bis zur Gegenwart, München 2007, S. 332–360; *Göran Therborn*, Die Gesellschaften Europas 1945–2000. Ein soziologischer Vergleich. Frankfurt am Main/New York 2000; *Kaufmann*, Herausforderungen; Göttinger Graduiertenkolleg, Die Zukunft des europäischen Sozialmodells, Arbeitsbericht 2002 sowie Fortsetzungsantrag, URL: <<http://www.uni-goettingen.de/de/inst/2978.html>> [12.4.2009]; *Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt*, Introduction, in: *dies.*, Welfare and Work in the Open Economy, Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness, Oxford/New York 2000, S. 1–20. Zu den ökonomischen, sozialen und politischen Hintergründen vgl. *Eric Hobsbawm*, The Age of Extremes, 1914–1991, London 2004, S. 225 ff.; *Barry Eichengreen*, The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond, Princeton/Oxford 2006, S. 15 ff.; *Tony Judt*, Postwar. A History of Europe since 1945, London 2005, S. 13 ff.; *Ivan T. Berend*, An Economic History of Twentieth Century Europe. Economic Regimes from Laissez-faire to Globalization, Cambridge/New York 2006, S. 190 ff.; *Frieden*, Global Capitalism, S. 253 ff.

1945, insgesamt ziemlich erfolgreich, auf die Liberalisierung verkrusteter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen.

»Liberalisierung« mündete allerdings nicht in schrankenlosen Liberalismus, sondern in das keynesianische Steuerungsarrangement, das die Marktwirtschaft durch Elemente von Schutz, Kontrolle und Regulierung überformte. Diese Welt war durchweht vom »keynesianischen Zeitgeist«: dem optimistischen Glauben an die Notwendigkeit, den Nutzen und die Machbarkeit einer vergleichsweise weitreichenden Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft unter Einbindung der maßgeblichen Interessengruppen. Der *embedded liberalism* stellte die Landwirtschaft gleichsam unter eine Käseglocke; ähnliches traf auf den Dienstleistungssektor zu. Die Arbeitsmärkte waren recht weitgehend reguliert, staatliche Industrien und öffentliche Dienste waren bedeutende Arbeitgeber, die in Zeiten der Krise als Beschäftigungspuffer fungierten. Die nationalen Ökonomien und ihre Kapitalmärkte waren durch Außengrenzen geschützt; grenzüberschreitende Kapitaltransfers unterlagen Kontrollen. Die Wechselkurse der Währungen waren im System von Bretton Woods gebunden. Allerdings konnten die Regierungen in gewissen, wenn auch engeren Grenzen, auf- oder abwerten. Weil damit Produktivitätsunterschiede zwischen den Volkswirtschaften tendenziell ausgeglichen wurden, konnte das Diktat der Produktivität zu einem gewissen Ausmaß vernachlässigt werden. Dies war die Voraussetzung einer tendenziell egalisierenden Lohnpolitik, die die Lohnskalen ohne Rücksicht auf Produktivitätsgesichtspunkte komprimierte. Vor allem in kleinen, offenen und stark außenhandelsabhängigen Ländern bildeten sich konsensuelle Lohnfestsetzungsmechanismen heraus, die die Wettbewerbsfähigkeit des Exports auch ohne permanente Abwertungen gewährleisteten. Aufs Ganze gesehen waren die Exit-Optionen in diesem *embedded liberalism* begrenzt: Unternehmer, Lohnabhängige und Verbraucher produzierten und konsumierten im gegebenen, politisch stabilisierten nationalen Rahmen; als Arbeitgeber, Steuer- und Beitragszahler konnten sie in die Pflicht des – nationalen – Steuer- und Sozialstaats genommen werden.

Die günstige wirtschaftliche Entwicklung ermöglichte die Schließung von »Sicherheitslücken« in der Marktwirtschaft. Wachstum entschärfte bzw. milderte sämtliche sozialen Konflikte. Es reduzierte die strukturelle Spannung zwischen Investition und Konsum, es trocknete die Arbeitslosigkeit aus und steigerte die Aufnahmekapazitäten der Arbeitsmärkte. Es half bei der Bewältigung der sozialen Kriegsfolgelasten, ermöglichte die materielle Versorgung der Kriegsoffer und die Integration der Flüchtlinge. Die Friktionen des mit dem Wachstum einhergehenden Strukturwandels wurden durch weiteres Wachstum gemildert: dieses ermöglichte etwa eine relativ problemlose Umschichtung von Arbeitskräften aus Kleingewerbe, Kleinhandel und Kleinlandwirtschaft in die expandierende Industrie und in den Dienstleistungssektor und erleichterte so die Beschneidung, Planierung und Modernisierung der traditionellen Sektoren. Ein aus (Früh-)Verrentungen und Lohnersatzleistungen geknüpftes Netz verhinderte das gänzliche Hinausfallen derjenigen aus der Gesellschaft, die aus Altersgründen, mangels Ausbildung oder aufgrund unzureichender Mobilität die vom Arbeitsmarkt geforderte Flexibilität nicht aufzubringen imstande waren.

Unter der Leitdevise der »sozialen Sicherheit« und vor dem Hintergrund optimistischer Erwartungen »immerwährender Prosperität« (Burkhard Lutz) fand nun eine tendenziell universalistische – wenn auch durch deutliche, im Zeitverlauf zunehmende Beimengungen von Gruppen- und Klientelprivilegien charakterisierte – Ausweitung der Leistungen wie auch der Abgaben statt; sie war kombiniert mit einer signifikanten Verbreiterung des Leistungsspektrums und reichte über die traditionelle Gewährleistung der Minimalsicherung durch die – karitative Motive mit obrigkeitliche Kontrolle verschmelzende – »Fürsorge« alten Schlages markant hinaus. So gut wie alle Bürger wurden nun zu Nutznießern von Transferzahlungen in der einen oder anderen Form wie etwa der von Subventionen

des öffentlichen Nahverkehrs, des kostenreduzierten Kindergarten- oder kostenlosen Schulbesuchs etc. Diese Entwicklung war verbunden mit einer egalisierenden, d. h. die ökonomische und soziale, insbesondere auch die Bildungs- und die Geschlechter-Ungleichheit reduzierenden Umverteilung, welche die Berufs- und Lebenschancen breiter Kreise der Bevölkerung beträchtlich erweiterte. Ein weiteres zentrales Element der westlichen Nachkriegs-Wohlfahrtsstaatlichkeit war die – ebenfalls von den erweiterten Verteilungsspielräumen ermöglichte – Dynamisierung der Transferzahlungen, in erster Linie in der Altersversorgung. Darüber hinaus fand nun überhaupt die Erweiterung der »klassischen Sozialpolitik« (des Ensembles herkömmlicher Risikovorsorge- und Lebenslagenpolitiken) zur Konsumpolitik statt. Diese strebte, nicht ohne populistische Absichten und Beiklänge, über die Sicherung des Existenzminimums hinaus eine Anhebung des materiellen Lebensstandards breiter Segmente der Bevölkerung an.

Der Sozialstaat koppelte Leistungsgewährung nicht ausschließlich, aber vorrangig an die Basis der Erwerbstätigkeit in der klassischen – fordistischen – Industriegesellschaft; nicht von ungefähr erreichte diese in den Jahrzehnten zwischen 1945 und 1975 ihren Höhepunkt. Makroökonomische und makrosoziale Signatur dieser klassischen Phase war die Vollbeschäftigung. Träger des Sozialstaats – als Steuer- und Beitragszahler – war der in der Regel männliche Familien-Alleinerträger im »Normalarbeitsverhältnis«. Sozialer Unter- und normativer Überbau der Sozialstaatlichkeit waren die – beträchtliche sozialdisziplinierende Wirkung entfaltenden – traditionellen Geschlechter- und Familiennormen. Fundament der klassischen Phase war der in den frühen Nachkriegsjahren etablierte solidaristische, später durch die gewachsenen Verteilungsspielräume erneuerte und konsolidierte Grundkonsens der maßgeblichen politischen Parteien im Spektrum zwischen kommunistisch/sozialdemokratisch und konservativ/christdemokratisch, unter Einschluss der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte (v. a. Kirchen und Gewerkschaften). Das oben im Blick auf die Zwischenkriegszeit als »sozialdemokratisch« apostrophierte Modell wurde nun, unbeschadet von Dissens im Detail, von einer Allparteienkoalition getragen. Die Tarifparteien waren in neokorporatistische Arrangements eingespannt. Die Verallgemeinerung sozialer Rechte als Staatsbürgerrechte entfaltete hohe Legitimationswirkung; sie milderte die mit der öffentlichen Verwaltung der »Bedürftigkeit« in früheren Mangelgesellschaften in der Regel verbundenen Züge autoritärer Kontrolle.

Ein Säkulartrend der »klassischen Phase« war auch die Konvergenz der westlichen Sozialstaaten: Die vor dem Zweiten Weltkrieg noch markanten quantitativen und qualitativen sozialökonomischen Unterschiede zwischen den Nationalgesellschaften wurden aufgrund der Durchindustrialisierung und Entagrarisierung, später auch der Tertiarisierung zumindest abgemildert. Trotzdem war die Sozialstaatlichkeit der *trente glorieuses* nach wie vor ein Modell mit zahlreichen Untervarianten; auf die klassische Klassifikation von Gøsta Esping-Andersen sei lediglich en passant verwiesen. Hinter der historisch gewachsenen Artenvielfalt konstatiert der vergleichende Blick allerdings wieder Parallelevolutionen. Deren Triebkraft ist die Notwendigkeit der Bearbeitung im Grundsatz ähnlicher sozialer Probleme; die funktionale Äquivalenz der Lösungen springt vielfach ins Auge.<sup>16</sup>

---

16 Eine solche funktionale Äquivalenz liegt zum Beispiel vor, wo Beschäftigungsprobleme entweder durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik und Nachfragesteuerung oder durch die Bereitstellung von Lohnersatzleistungen im Bedarfsfall bearbeitet werden; selbstverständlich wären aber auch je unterschiedliche spezifische Kombinationen dieser beiden Strategien äquivalent. Eine weiteres Beispiel, auf der Ebene der Instrumente: Funktional äquivalent sind hier die Modalitäten der Finanzierung, entweder durch Steuern oder durch Versicherungsbeiträge (oder wieder je unterschiedliche spezifische Kombinationen von beidem).

## III. DER ÖSTLICHE PFAD

1. *Die Herausbildung des Paradigmas: Agrargesellschaftliche Sozialpolitik als Nationalpolitik zwischen dem späten 19. Jahrhundert und dem Ende des Zweiten Weltkriegs*

Der »östliche Entwicklungsweg« europäischer Sozialpolitik ist ohne den Blick auf die langfristigen sozialökonomischen Pfadabhängigkeiten in der Region nicht zu verstehen.<sup>17</sup> Um die Wende zum 20. Jahrhundert war, ungeachtet insulärer Industrialisierungsanstrengungen, ungeachtet auch der beginnenden Modernisierung der Landwirtschaft und erster Anfänge ihrer Integration in den Weltmarkt, die Region weiterhin vorwiegend agrarisch. Charakteristisch waren die Kombination von Latifundismus und Minifundismus, mithin ein hohes Maß an sozialer Ungleichheit: Aristokratische Eliten standen einem schmalen Segment wohlhabender Bauern und einer in Armut und Analphabetismus dahinvegetierenden breiten ländlichen Masse gegenüber; zahlenmäßig schwach und politisch wenig bedeutend waren das Bürgertum und die auf größere Städte konzentrierte Arbeiterschaft. Die europäischen Ost-West-Asymmetrien lassen sich auch als Zentrum-Peripherie-Relation lesen: Der Osten Europas lieferte in den Westen des Kontinents Agrargüter, er bezog von dort Industrieprodukte und Kapital. Lediglich in Deutsch-Österreich und in den böhmischen Ländern gelang im 19. Jahrhundert der industrielle Durchbruch.

Dieses sozialökonomische Profil im Verein mit dem innereuropäischen Entwicklungsgefälle wurde in der Zwischenkriegszeit im Prinzip konserviert. Waren die von der Aufsplitterung der Habsburger Monarchie verursachten handelspolitischen und damit gesamtwirtschaftlichen Probleme zu einem guten Teil unausweichlich, so trug doch auch der Wirtschaftsnationalismus der Nachfolgestaaten, der die neu errungene politische Selbstständigkeit durch Autarkiebestrebungen flankierte und komplettierte, Wesentliches zu den Schwierigkeiten bei – ebenso wie übrigens die westlichen Großmächte, die den Träumen von der nationalen Revolution freie Bahn gewährten, weil diese der proletarischen allemal vorzuziehen war.

Der Wirtschaftsnationalismus der Nachfolgestaaten beinhaltete aber auch eine Entwicklungsstrategie: Protektionismus und importsubstituierende Industrialisierung sollten die Region aus der Rolle des Agrargüter- und Rohmaterialexporteurs bzw. Fertigwarenimporteurs befreien. Waren die industriellen Wachstumsraten zwischen den Kriegen auch nicht unbeträchtlich, so ebneten sie doch das West-Ost-Entwicklungsgefälle nicht entscheidend ein. Die Weltwirtschaftskrise wirkte sich in der Region dann besonders verheerend aus: Der Abzug westlichen Kapitals bremste die wirtschaftliche Entwicklung mit der Folge eines Verfalls der Konkurrenzfähigkeit, dem die Regierungen wiederum durch verschärften Protektionismus in der Gestalt von Devisen- und Außenhandelsrestriktionen begegneten.

Die Demokratie war in der Region bereits in den zwanziger Jahren fragil. Impulsgeber nachholender Industrialisierung war, angesichts der Schwäche von (Wirtschafts-)Bürgertum und Zivilgesellschaft, in wesentlichen Teilen der Staat. Die Entwicklung vom nationaldemokratischen Aufbruch der Nachkriegsjahre zum (wirtschafts-)nationalistischen

17 Vgl. zum folgenden Abschnitt *Ivan T. Berend*, *Decades of Crisis. Central and Eastern Europe before World War II*, Berkeley/Los Angeles etc. 1998; *ders.*, *An Economic History of Twentieth Century Europe*, S. 92–132; *ders.*, *History Derailed. Central and Eastern Europe in the Long Nineteenth Century*, Berkeley/Los Angeles etc. 2003; *Walther L. Bernecker*, *Europa zwischen den Weltkriegen 1914–1945*, Stuttgart 2002, S. 231–265 und 469–474; *Erwin Oberländer* (Hrsg.), *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Osteuropa 1919–1944*, Paderborn 2001; die langen Linien betont *Alice Teichova* (Hrsg.), *Central Europe in the Twentieth Century. An Economic History Perspective*, Aldershot/Brookfield etc. 1997; *Tomasz Inglot*, *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*, Cambridge/New York 2008.

staatsinterventionistischen Autoritarismus wurde dann durch die Weltwirtschaftskrise verstärkt. Die Regime im breiten Spektrum zwischen den konservativen Autoritarismen in Polen, Ungarn und Österreich über die Königsdiktaturen auf dem Balkan und die präsidentiellen Diktaturen im Baltikum – durchwegs waren sie antiliberal, antiparlamentarisch und antikommunistisch – kurz: in der Wolle gewirkt »rechts«. Sie basierten, ungeachtet rhetorischer Anleihen beim italienischen Faschismus, allerdings nicht auf der genuin faschistischen Mobilisierung der Massen, sondern stützten sich auf »alte« Eliteformationen in Armee und Bürokratie unter tendenzieller Exklusion ethnisch-nationaler Minderheiten.

Die ersten Nachkriegsjahre waren auch in Ostmitteleuropa von regen Aktivitäten auf dem Feld der Sozialgesetzgebung gekennzeichnet; auf der Agenda stand insbesondere der Ausbau der Sozialversicherung.<sup>18</sup> In der oben skizzierten Landschaft stellte sich »die soziale Frage« allerdings dann doch in mehrfacher Hinsicht anders: Die Gesellschaften in der Region waren, erstens, keine »exklusiven« und funktional vollständig ausdifferenzierten Nationalgesellschaften, sondern, entgegen allen anderslautenden offiziellen Bekundungen, Nationalitätenstaaten mit größeren Anteilen fremder bzw. zumindest aus dem Blickwinkel der jeweiligen Staatsnation als fremd empfundener nationaler Minderheiten. Insbesondere in den »modernen« Schichten – etwa in der Unternehmerschaft, auch unter den Intellektuellen, überhaupt in der städtischen Bevölkerung – fanden sich zahlreiche »Andersnationale«, häufig waren diese Deutsche oder Juden. Soziale Auseinandersetzungen, die »der Westen« als solche konstruierte und interpretierte, waren vor diesem Hintergrund häufig als Konflikte zwischen Mehrheitsgesellschaft und nationalen Minderheiten camoufliert. Dies war bereits in der Spätzeit der Imperien im Osten und Süden Europas der Fall gewesen, in der unruhigen und durch intensive soziale Spannungen geprägten frühen Nachkriegszeit setzten breite Kreise ihre Hoffnung in erster Linie auf die nationale, nicht die soziale Revolution und auf *nation-building* als Antidot gegen jedes erdenkliche soziale Übel.

Diese Neigung zur Substituierung von »sozial« durch »national« blieb in der gesamten Zwischenkriegszeit virulent. »Negativ« fand sie ihren Ausdruck in den mannigfachen Versuchen einer Beschneidung der wirtschaftlichen Besitzstände der nationalen Minderheiten; »positiv« wurde sie in der Tendenz, in den neuen Armeen und Verwaltungen und im öffentlichen Wirtschaftssektor der Nachfolgestaaten die neu geschaffenen Stellen den Autochthonen zu reservieren: etwa abgedankten Offizieren oder nach dem Neuzuschnitt der Staatsgrenzen repatriierten Beamten. Nationalpolitik wurde sozusagen zu Arbeitsmarktpolitik – sie stand auf einer Agenda, auf der auch die »jüdische Frage« eine prominente Position einnahm, denn soziale Unruhepotenziale waren durch Wirtschaftsantemitismus trefflich zu befrieden.

Die »soziale Frage« erwuchs, zweitens, in geringerem Maß als im Westen und in der Mitte Europas, aus industriegesellschaftlichen Konfliktlagen. Maßgeblich waren eher die Konfliktfronten der Agrargesellschaft, insbesondere die ungleiche Verteilung von Grund und Boden. Waren zwar auch in der »westlichen Konstellation« agrarische und in der »östlichen« industrielle Interessengruppen wichtige Mitspieler, so war die spezifische Mischung in den beiden Hälften Europas doch deutlich unterschiedlich. Dieser Konflikt wandelte sich von einem latenten in einen manifesten, sobald der Weltkrieg die traditionellen gesellschaftlichen Hierarchien durcheinander gerüttelt und den leidlich soliden Institutionenrahmen der Imperien zerstört hatte. Angesichts wachsender Unruhe unter den entrechteten Landarmen und Landlosen rückte auf den politischen Agenden der Nachfolgestaaten nun die Agrarreform nach vorne. Dass die Eliten nun um die Bauern zu buhlen

18 Instruktive Überblicke über das Spektrum sozialpolitischer Aktivitäten und Maßnahmen in: *Béla Tomka, Welfare in East and West. Hungarian Social Security in an International Comparison*, Berlin 2004; *Inglot, Welfare States*.

begannen und die Bauernparteien in manchen Staaten den Charakter rein agrarischer Interessenformationen verloren und zu Volksparteien wurden, war die Bedingung der Möglichkeit einer – vor dem Krieg noch tabuisierten – Umverteilung des Landes, nicht zuletzt mit der Intention, die Landbevölkerung gegen den bolschewistischen Virus zu immunisieren und eine neue, nationale Bauernschaft an die Stelle der ›nichtindigenen‹ Grundbesitzerelite zu setzen. Die ostmitteleuropäischen Landreformen der ersten Nachkriegszeit lassen sich vor diesem Hintergrund auch als ein Stück »nationaler Sozialpolitik« lesen; dass die Absichten von Land zu Land unterschiedlich energisch realisiert wurden und die Ergebnisse insgesamt nicht so radikal ausfielen wie die Absichten gewesen waren, steht auf einem anderen Blatt und tut diesem Befund keinen Abbruch.

Im Ostmitteleuropa der Zwischenkriegszeit fehlte, so das Fazit, zu einem guten Teil der sozialökonomische Unterbau der »westlichen«, (proto-)keynesianisch regulierten industriellen Marktwirtschaft auf der Grundlage des *trade-off* zwischen den politischen Vertretungen von Kapital und Arbeit bzw. des sozialdemokratisch-agrarischen Klassenkompromisses. Die aus den intensiven sozialen Spannungen resultierenden Konflikte waren nicht zentral die industriellen Klassenauseinandersetzungen wie im Westen, sondern die typisch agrargesellschaftlich-östlichen, vom demografischen Druck verschärften Verteilungskämpfe um Land. Zudem wurden soziale Konflikte tendenziell als nationale perzipiert; als Lösung galt nicht die proletarische, sondern die nationale Revolution. Faktisch wurden diese Konflikte auch weniger bearbeitet als durch den ökonomischen Dirigismus des autoritären Staates still gestellt. Für Sozialprogramme westlichen Stils waren die Verteilungsspielräume ohnehin in vielen Fällen zu eng und die öffentlichen Kassen zu mager bestückt.

Ausnahme in der ostmitteleuropäischen Region war die Tschechoslowakei: Angesichts des bereits vor dem Ersten Weltkrieg erreichten hohen Industrialisierungsstands der böhmischen Länder antwortete die Erste Tschechoslowakische Republik in ihrer konstituierenden Phase auf die sozialen Forderungen einer machtvollen und kampfbereiten Arbeiterbewegung mit der Fortführung und dem Ausbau der industriellen Sozialpolitik der Habsburger Zeit: Achtstundentag, Pensionsversicherung, bezahlter Urlaub und die – schüchterne – Ausweitung der industriellen Mitbestimmung, der Weiterbau an der Sozialversicherung, das Wohnungsbauprogramm und andere Maßnahmen mehr waren die Kompensation für »Sozialismus«. War die bürgerlich-demokratisch-marktwirtschaftliche ČSR in der Region auch der einzige Sozialstaat westlichen Zuschnitts, so finden sich doch auch hier typisch »ostmitteleuropäische« Ingredienzien: Der Sozialstaat war, erstens, das *soziale* Komplement der *nationalen* Emanzipation des tschechoslowakischen Staatsvolkes; hierzu passten, bei allen mit Händen zu greifenden Kontinuitäten zur Habsburger Sozialgesetzgebung und -verwaltung, die notorische Rhetorik und Symbolik der »Entösterreicherung«. Weil auch die Tschechoslowakei nur ihrem offiziellen Selbstverständnis zufolge ein National-, faktisch hingegen ein Nationalitätenstaat war, finden sich, zweitens, Elemente der für die Region typischen, positiv oder negativ diskriminierenden sozialen Obsorge für die Konnationalen: etwa *affirmative action* mit dem Ziel einer ›Tschechisierung‹ der leitenden Angestelltenschaft und zu Lasten des alteingesessenen, häufig aus böhmischen Deutschen rekrutierten Managements. Solche Anwendungen wurden allerdings, zum Missfallen tschechischer chauvinistischer Heißsporne, temperiert durch den funktionierenden Rechtsstaat der Ersten Republik, vor allem aber durch das ökonomische Kalkül, das kontraproduktiven wirtschaftsnationalistischen Anwendungen im Wesentlichen einen Riegel vorschob.

2. Die Transformation des Paradigmas: Staatssozialistische Sozialpolitik zwischen »Aufbau des Sozialismus« und sozialistischen Reformen<sup>19</sup>

Nach 1945 beschritt Ostmitteleuropa, bekanntlich nicht ganz freiwillig, im Staatssozialismus sowjetischer Prägung<sup>20</sup> den Weg in eine industrielle Moderne eigenen Zuschnitts; DDR und (die westliche) Tschechoslowakei waren bereits zu Beginn der Nachkriegszeit voll entwickelte Industriegesellschaften, die agrarischen oder semiindustriellen Gesellschaften Polens und Ungarns und der Slowakei wurden im »Aufbau des Sozialismus« durchindustrialisiert. Kern des staatssozialistischen Makromodells war der Primat der Politik – Einparteiherrschaft – in Kombination mit zentraladministrativer Planwirtschaft. Von zentraler Bedeutung war das sozialökonomische Mega-Transformationsprojekt, das die Arbeiterklasse in die Mitte des gesellschaftlichen Gefüges rückte. Auch im Staatssozialismus wurden autochthone Traditionen mit einem importierten Modell, hier dem sowjetischen, vermittelt. Es war repressiver als in Westeuropa die amerikanische Variante und vermutlich gerade aus diesem Grund weniger attraktiv und erfolgreich.

Waren der Rechtsautoritarismus der Zwischenkriegszeit und der Kommunismus der Nachkriegsära *prima facie* auch völlig unterschiedliche, ja unvereinbare Welten, so sind die tiefenstrukturellen Gemeinsamkeiten doch nicht von der Hand zu weisen: Beide setzten, erstens, auf Modernisierung von oben, durch den Staat als maßgeblichen Akteur, mittels der von einer obersten Planbehörde unter Anleitung der Partei erstellten Volkswirtschaftspläne. Beide waren Entwicklungsdiktaturen: im erstgenannten Fall im Dienst der nationalen, im zweiten zugunsten der proletarischen Emanzipation. Wurde der »Aufbau des Sozialismus« auf dem Weg der extensiven Schwerindustrialisierung nach dem Vorbild des Stalinismus der zwanziger und dreißiger Jahre auch auf den Bajonetten der Roten Armee importiert, so besaß die Sowjetisierung Ostmitteleuropas als Fortsetzung der autoritären Modernisierung der Zwischenkriegszeit doch auch ihre eigene innere Plausibilität.

War, zum Zweiten, der Rechtsautoritarismus nationalistisch oder gar chauvinistisch, der Kommunismus hingegen in der Wolle gefärbt internationalistisch, so waren doch auch die kommunistischen Länder Nationalstaaten – aufgrund der Nachkriegs-Vertreibungen

19 Vgl. zur sozialistischen Sozialpolitik in Auswahl: *Christoph Boyer/Klaus-Dietmar Henke/Peter Skyba* (Hrsg.), *Deutsche Demokratische Republik 1971–1990. Bewegung in der Sozialpolitik, Erstarrung und Niedergang* (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 10), Baden-Baden 2008; *Christoph Boyer* (Hrsg.), *Zur Physiognomie sozialistischer Wirtschaftsreformen. Die Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, die DDR und Jugoslawien im Vergleich*, Frankfurt am Main 2007; *Peter Hübner/Christa Hübner*, *Sozialismus als soziale Frage. Sozialpolitik in der DDR und Polen 1968–1976. Mit einem Beitrag von Christoph Boyer zur Tschechoslowakei*, Köln/Weimar etc. 2008; *Inglot*, *Welfare States*.

20 Systeme sowjetischen Typs werden – idealtypisch, in der klassischen Form – als Kombination der folgenden drei Elemente gefasst: a) Prinzipieller und unbedingter Primat der Politik über Wirtschaft und Gesellschaft: das – ungeachtet aller faktischen Begrenzungen – rechtlich nicht gebändigte Machtmonopol der marxistisch-leninistischen Staatspartei und des von ihr angeleiteten bürokratischen Gesamtapparats auf der Grundlage des Monopols ideologischer Gestaltungsmacht. Politik steuert ein Mega-Projekt politisch-sozial-ökonomischer Transformation, das die Arbeiterklasse ins Zentrum des gesellschaftlichen Gefüges rückt. b) Dominanz staatlichen und quasistaatlichen (gesellschaftlichen, pseudogenossenschaftlichen) Eigentums; tendenzielle Beseitigung autonomer Akteure auf dem Markt; bürokratische (vertikale, hierarchische) Koordinierung der Wirtschaft durch umfassende zentrale Planung physischer Größen der industriellen Bruttoproduktion. c) Forcierte industrielle Wachstumspolitik mit markanter Präferenz für die Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien. Klassisch-staatssozialistisches industrielles Wachstum ist extensiv: Es überspannt Ressourcen und Entwicklungstempo ohne Rücksicht auf ökonomische und soziale Kosten und produziert mit hoher Wahrscheinlichkeit Mangelkrisen in Permanenz. Dies in Anlehnung an die klassische Darstellung in: *János Kornái*, *Das sozialistische System. Die politische Ökonomie des Kommunismus*, Baden-Baden 1995, S. 35–428.

und Bevölkerungsverschiebungen waren sie ethnisch-national sogar weit homogener als ihre Vorgänger. Dass die Ostintegration im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) immer ein schwacher Abglanz der kraftvoll voranschreitenden Westintegration blieb, war auch auf die systemische Neigung »klassischer« Staatssozialismen zur Abschließung nach außen zurückzuführen; »systemisch« meint in diesem Zusammenhang die vom staatlichen Außenhandelsmonopol bewirkten Rigiditäten im Verein mit der mangelnden Konvertibilität der Währung. Deutlich wurden diese Abschottungstendenzen jedoch auch durch die Rason nationalstaatlicher Machtpolitik und die fortbestehende Virulenz des Wirtschaftsnationalismus verstärkt.

Auch im Staatssozialismus war die Bearbeitung der Kriegs- und Besatzungsfolgen der erste Impuls von Sozialpolitik. Im »Aufbau des Sozialismus« weitete sich diese allerdings zum Megaprojekt des Neubaus von Gesellschaft. Soziale Belange waren in diesem Rahmen primär die Angelegenheit einer Wirtschaftspolitik, welche durch Steigerung von Produktion und Produktivität den Lebensstandard »des Volkes« hob und die Klassenunterschiede der bürgerlichen Gesellschaft durch eine stark nivellierende Einkommenspolitik tendenziell einebnete – im gleichen Atemzug allerdings eine regimenaher, im Zentrum der Produktion platzierte Arbeiteraristokratie ebenso wie die neue Kaderelite materiell privilegierte. Die sozialistische Transformation setzte dem »halbherzigen« Umgang der »bürgerlichen Ära« mit der sozialen Frage ein Ende. Insbesondere war die Kollektivierung, faktisch also die Verstaatlichung der Landwirtschaft als Fortführung und Vollendung der »bürgerlichen« Bodenreform der Zwischenkriegszeit gedacht. Ungeachtet des enormen Aktionsradius und der ambitionierten Ziele der sozialistischen Transformation, unbeschadet auch der nicht hinweg zu disputierenden Unterschiede zwischen Demokratie und Diktatur unterschied sich staatssozialistische Sozialpolitik von »westlicher« allerdings nicht kategorial. Die Probleme der industriegesellschaftlichen Staatssozialismen ähnelten in vielen Hinsichten denen des Westens, ebenso die Lösungen. Verstanden sich beide Makromodelle auch als konträre Ordnungsentwürfe, so entsprangen sie doch ein- und derselben Wurzel: Beide waren Antworten auf die Problemlagen, die sich im Liberalkapitalismus des 19. Jahrhunderts herausgebildet hatte. Auf der Grundlage eines in der Richtung vergleichbaren Wirtschaftsaufschwungs teilten die westliche und die staatssozialistische Variante den Grundkonsens über Nutzen und Notwendigkeit vergleichsweise weitreichender Wirtschafts- und Gesellschaftsteuerung. Beide Makromodelle zielten auf industrielle Modernisierung und auf »Wohlstand für alle«. Beide setzten diese Vision in politisch-ökonomische und sozial-kulturelle Strategien und Programme um.

Sozialistische Sozialpolitik in einem sehr viel engeren Sinn, als »Reparaturbetrieb des Sozialismus«, wurde erst nach dem Ende der Aufbauphase, also in den sechziger Jahren »erfunden«. Allerdings existierte eine solche Politik *avant la phrase* – lediglich verdeckt durch die systemoffizielle Lebenslüge, Parteiherrschaft und zentraladministrative Planwirtschaft seien per se geeignet, alle – alten und neuen – sozialen Probleme staatssozialistischer Gesellschaften zu lösen. Wurde im sozialistischen Sozialstaat auch nicht, wie im westlichen, eine vom *Markt* bewirkte Primärverteilung korrigiert, so war doch, durch die Aufnahme sozialer Aufgaben in den Plan, die Kompensation der negativen externen Effekte eines auf die Produktion fixierten, Konsum und soziale Belange vernachlässigenden Planmechanismus angestrebt. Vergleichbar, wenn auch durch die Betriebszentrierung der sozialistischen Gesellschaft noch einmal verstärkt, waren die klassisch-industriegesellschaftliche Zentrierung auf die Arbeitsbiografie, des Weiteren und im Einzelnen manche Mechanismen, Instrumente und Institutionen – etwa die Sozialversicherung – sowie die universalisierenden, egalisierenden und inkludierenden Intentionen und Auswirkungen insgesamt. Sozialistische Sozialpolitik war, aufs Ganze gesehen, vermutlich stärker egalisierend als die westliche; sie kannte und schuf durchaus aber auch, angeleitet durch die Rason der Machterhaltung, »Sonderzonen der Ungleichheit« wie etwa die Sonderversor-



gungssysteme für besonders regimenah Klientelen (Parteikader, Sicherheitsdienste, Bestarbeiter). Die notorisch schroffe Ungleichbehandlung der produzierenden und der nichtproduzierenden Gesellschaftsmitglieder – »Werkstätige« einerseits, Rentner andererseits – war, zum einen, ideologisch auf die erwähnte prononcierte Betriebs- und Arbeitsbiografiezentrierung der sozialistischen Arbeitsgesellschaft zurückzuführen. Maßgeblicher dürfte allerdings, zum Zweiten, die unzureichende materielle Leistungskraft der Planwirtschaft gewesen sein.

Der maßgebliche Langzeitrend auch der staatssozialistischen Sozialpolitik bis weit in die siebziger Jahre hinein war die quantitative und qualitative Expansion: der Einschluss immer umfangreicherer Teile der Bevölkerung in ein zusehends dichter gewebtes Netz immer vielfältigerer Sozialleistungen. Ähnlich wie die westliche Variante, wenn auch mit geringerem Umfang und Erfolg, wurde Sozialpolitik ausgeweitet zu einer Politik der Teilhabe am Konsum. Die Orientierung an der Grundsicherung für alle zu stabilen Preisen, die aus den Denkskizzen der Arbeiterbewegungen erwuchs, die außerdem die Autorität des sowjetischen Vorbilds für sich in Anspruch nehmen konnte und die trefflich zur Kultur des Mangels in den frühen Nachkriegsjahren »passte«, wurde in den sozialistischen Ländern im Übergang von der Nachkriegs-*austerity* zu einer bescheidenen Wohlstandsgesellschaft zwar nicht eliminiert, jedoch durch neue, im Wesentlichen an *westlichen* Vorbildern und kaum an Vorstellungen einer sozialistischen Gegenmoderne orientierte Konsumgüter-Wunschwelten überschattet.

Auch sozialistische Sozial- und Konsumpolitik sollte Loyalität produzieren; sie sollte die Überlegenheit des Sozialismus in der Systemkonkurrenz erweisen. Politische Stabilität war, auch unter den Bedingungen der Diktatur, von einer Mindestbereitschaft der Bevölkerung zu deren Anerkennung oder zumindest Hinnahme abhängig; diese wiederum war eng an die Versorgungsleistungen des Systems gebunden. Aufstände niederzuschlagen war eben kostspielig im weiten Sinn des Begriffs: Dies war das Lernresultat aus den Krisen von 1953 in der DDR und der Tschechoslowakei sowie 1956 in Ungarn und Polen gewesen. Die »Aufbaukrisen« der fünfziger Jahre waren ein frühes, entscheidendes Ereignis, das in allen genannten Ländern die Beziehungen zwischen der staatssozialistischen Herrschaft und ihrer Gesellschaft langfristig prädisponierte. Waren die Abläufe im Detail auch kontingent, so beinhaltete das Krisengeschehen doch im Grundsatz etwas Zwangsläufiges: Es erwuchs aus den Grundspannungen des stalinistischen Industrialisierungsmodells mit seiner systematischen Präferenz von »Akkumulation« gegenüber »Konsum«. In Antwort auf die Unruhezone Mitte der fünfziger Jahre kristallisierte sich in den Folgejahrzehnten eine neue, konsumorientierte Überlebensstrategie der Parteiführungen heraus. Auf diesen herrschaftsstabilisierenden sozialintegrativen Machiavellismus lässt sich sozialistische Sozialpolitik allerdings nicht zur Gänze reduzieren; sie ruhte auch auf den von der Arbeiterbewegung geteilten gemeineuropäischen Wertefundamenten auf.<sup>21</sup>

Über den hier betonten Gemeinsamkeiten von »West« und »Ost« sollen die Unterschiede nicht aus dem Blick geraten: Westliche Sozialstaaten waren durch einen sehr viel weiterreichenden Pluralismus der Träger, überhaupt der Akteure charakterisiert. Im sozialistischen Sozialstaat fand sich hierzu kein Pendant. Der autoritär-paternalistische Charakter sozialistischer Sozialstaatlichkeit war erheblich markanter. Die Rechtsgarantien für Leistungen waren schwächer, die Koppelung von »politischem Wohlverhalten« und »Versorgung« war enger, Sozialrechte waren nicht als subjektive Rechte konstruiert.<sup>22</sup> Zwar erweiterte sich in beiden Systemen Sozial- zu Konsumpolitik. Allerdings: Vermitt-

21 Dies betont zu Recht Kaufmann, Herausforderungen, S. 41 ff.

22 Dass diese Unterschiede zwischen dem westlichen Staatsbürger als Träger sozialer Rechte und dem vom paternalistischen Staat entmündigten und verwalteten staatssozialistischen Untertan relativ sind, werden Millionen von der Sozialbürokratie als Objekte verwaltete Hartz IV-Empfänger gerne bestätigen.

telten und vermitteln Marktgesellschaften die Teilnahme an Konsum zu beträchtlichen Teilen über das eigen-sinnige Subsystem »Wirtschaft«, nach Maßgabe von Marktposition und Marktchancen des Individuums, so fielen in Nichtmarktssystemen sowjetischen Typs *sämtliche* Versorgungsfragen – die Belange des sozialen wie des privaten Konsums – in die Kompetenz des Parteistaats. Die Grenze der Überbürdung und Überlastung durch die Ansprüche der Bürger war hier deshalb eher erreicht, die Gefahr der Delegitimierung aufgrund von Versorgungsmängeln war größer. Sozialistische Sozial- und Konsumpolitik als »Reparaturbetrieb des Sozialismus« war folgerichtig nirgendwo imstande, auf Dauer haltbare innovative Gesellschaftsverträge zwischen Partei und »Volk« zu begründen.

Im Rahmen der Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsreformen vor allem in den sechziger Jahren wurden die Aufgaben staatssozialistischer Sozialpolitik in mehrfacher Hinsicht umdefiniert: mit der effizienz- und wachstumssteigernden Dezentralisierung, Flexibilisierung und Ökonomisierung der Lenkungs- und Anreizmechanismen, kurz: mit der Reparatur von Staatsversagen durch die – partielle – Rehabilitierung des Marktes wurden auch die Reparaturmechanismen des Marktes (teil-)rehabilitiert: Sozialpolitik sollte nun etwa Vorkehrungen gegen die Arbeitslosigkeit schaffen. Auch die Aufgabe der Versorgung der Bevölkerung wanderte nun – nicht in allen, aber in manchen Reformmodellen wie etwa dem tschechoslowakischen – auf den Markt zurück. Marktwirksame Konsumgüternachfrage wurde zum zentralen Steuerungshebel der Ökonomie, Zielperspektive war ein stetig steigendes Konsumniveau in einer nur mehr rhetorisch als kommunistisch etikettierten Massenkonsumgesellschaft. Auch die – fortbestehende – makroökonomische Struktur- und Rahmenplanung verschob die Gewichte von der Investitions- auf die Konsumgüterindustrie.

#### IV. DIE PFADVERLÄUFE IM ZEICHEN DER KRISE SEIT DEN SIEBZIGER JAHREN

Beide Modelle gerieten seit etwa den frühen siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts in eine politisch-sozialökonomisch-kulturelle Krise<sup>23</sup>; die von einer Reihe wechselseitig ver-

23 Der Begriff der Krise meint eher nicht die offen zutage liegende oder gar dramatisch zuge-spitzte Entscheidungssituation, nicht also das »in summo discrimine rerum«. Gemeint ist vielmehr, auf der systemischen Ebene, ein Ensemble meist unübersichtlich ineinander verschlungener Steuerungs-, Reproduktions-, Umweltpassungs- und Legitimationsprobleme, verbunden mit der – häufig langwierigen und mühsamen – Suche nach Lösungen für diese. Krisen haben Inkubationszeiten und bleiben, manchmal für geraume Zeit, unterhalb der Wahrnehmungsschwelle. Sie können, womöglich über längere Zeiträume hinweg, »schleichend« verlaufen und in eher unauffälligen Formen verhandelt werden. Vielleicht werden sie erfolgreich beendet – vielleicht auch nicht. Die Frage ist hier natürlich, was als Erfolg oder Lösung bezeichnet wird. Womöglich münden Krisen in grundstürzenden Wandel oder sogar in den Zerfall des Systems, vielleicht aber auch in bescheidener dimensionierte adaptierende Umbauten. Vgl. *Walter L. Bühl*, *Krisentheorien. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang*, Darmstadt 1988; *ders.*, *Sozialer Wandel im Ungleichgewicht. Zyklen, Fluktuationen, Katastrophen*, Stuttgart 1990. Vgl. zur Krisensemantik der siebziger Jahre *Martin H. Geyer*, *Die Gegenwart der Vergangenheit. Die Sozialstaatsdebatten der 1970er-Jahre und die umstrittenen Entwürfe der Moderne*, in: *AfS* 47, 2007, S. 47–93.

Was die Frage einer adäquaten begrifflichen Fassung der Wandelvorgänge ab den frühen siebziger Jahren angeht, so steht das Krisenkonzept in Konkurrenz zu anderen Angeboten wie »Umbruch« oder »Epochenschwelle« (vgl. *Winfried Stiß*, *Der keynesianische Traum und sein langes Ende. Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den siebziger Jahren*, in: *Konrad J. Jarausch* (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 120–137, insb. S. 132–134). Ein Vorteil des Krisenbegriffs liegt darin, dass er, anders als etwa der »Umbruch«, nicht lediglich »erhebliche Unterschiede« zwischen einem »vorher« und einem »nachher« markiert. Vielmehr enthält der Krisenbegriff in nuce eine Theorie der System-

bundener exogener und endogener<sup>24</sup> Faktoren hervorgerufenen Reproduktions- Steuerungs- und Legitimationsprobleme bewirkten nicht die völlige Schleifung des Sozialstaats, setzten aber doch weitreichende Transformationen in Gang. Inkubationszeit der Krise waren die sechziger Jahre; auf das Übergangsjahrzehnt der Siebziger mit noch relativ gelindem Problemdruck folgte ab Ende der siebziger Jahre in West wie Ost eine Phase deutlicherer Problemwahrnehmung, die in den meisten Ländern bereits weitreichende praktische Veränderungen nach sich zog.

### 1. Transformationen westlicher Sozialpolitik

Die Krise der westlichen Sozialstaaten hat zwei exogene, kurzfristig wirkende Determinanten:<sup>25</sup> eine gewichtige Rolle spielte, auf dem Terrain der internationalen Währungs- und Finanzpolitik, der Zerfall des Währungssystems von Bretton Woods. 1971 brachten zwei Entwicklungen das Gefüge der bis dahin – ziemlich – festen Wechselkurse, das die nationalen Währungen an den Dollar und den Dollar an den Goldstandard band, zum Einsturz: Wirksam wurde nun die Wiederbelebung der internationalen Finanzmärkte, die sich in den sechziger Jahren angebahnt hatte und sozusagen als Präludium der zweiten Globalisierung zu verstehen ist, die das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts prägen sollte. Außerdem wurde, aufgrund der zunehmenden Verschuldung der USA im Zeichen des Vietnamkriegs, das System stabiler Wechselkurse labiler. Der Abwertungsdruck auf den Dollar war auch die Folge längerfristiger weltwirtschaftlicher Verschiebungen: die USA verloren gegenüber Westeuropa und Japan an Gewicht, die Erfolge beider im Welthandel schlugen sich in den Wechselkursrelationen nieder, deren relative Stabilität zunehmend als Fessel erschien. Der Kollaps von Bretton Woods hatte nicht primär technische, sondern tief wurzelnde (wirtschafts-)politische Ursachen, denn das Wechselkursregime hatte sich in längerfristiger Perspektive durch die von ihm selbst ermöglichten Erfolge systematisch selbst untergraben. Das Floating, das flexible Anpassungen in bestimmten Korridoren ermöglichte, reduzierte die Schutz- und Pufferfunktion der vormals fixierten Wechselkurse;

---

evolution, die a) systeminterne bzw. -externe Anpassungs- und Steuerungsprobleme als dynamische Impulse von Wandel im Sinne von (Versuchen der) Adaptation versteht; er ist damit nicht nur deskriptiv, sondern auch erklärend; b) impliziert der Begriff eine Mehrzahl möglicher »Ausgänge« solcher Adaptationsversuche. Die realisierte Variante ist somit als eine unter mehreren im Möglichkeitsraum ausgezeichnet; sie ist Resultat komplexer Prozesse der Selektion aus einer Reihe von Optionen.

24 »Exogen« und »endogen« sind jeweils in Relation zum »System Sozialpolitik« gemeint.

25 Vgl. zum Hintergrund *Fritz W. Scharpf*, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das »Modell Deutschland« im Vergleich, Frankfurt am Main/New York 1987; *ders./Vivien A. Schmidt* (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. 1: From Vulnerability to Competitiveness, Oxford/New York 2000; Göttinger Graduiertenkolleg, Die Zukunft des europäischen Sozialmodells, Arbeitsbericht 2002 sowie Fortsetzungsantrag, URL: <[www.uni-goettingen.de/de/inst/2978.html](http://www.uni-goettingen.de/de/inst/2978.html)> [20.4.2009]; *Stefan A. Schirm*, Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung, Baden-Baden 2007, S. 65–185; *Hobsbawm*, *The Age of Extremes*, S. 403 ff.; *Eichengreen*, *European Economy*, S. 198–413; *Judt*, *Postwar*, S. 451–800; *Berend*, *An Economic History of Twentieth Century Europe*, S. 263–326; *Frieden*, *Global Capitalism*, S. 339–472; *Eric Thun*, *The Globalization of Production*, in: *John Ravenhill* (Hrsg.), *Global Political Economy*, Oxford/New York 2007, S. 346–372; *Bernard Wasserstein*, *Barbarism and Civilization. A History of Europe in our Time*, Oxford 2007, S. 554–793; *Christoph Boyer*, Vom Keynesianismus und Staatssozialismus zum ...? Sozialökonomische Umbrüche in Europa im späten 20. Jahrhundert, in: *Zeitgeschichte* 34, 2007, H. 3, S. 135–143, sowie die Studien von Peter Hübner, Gabriele Metzler, Norbert Ortmayr und Harald Stöger in diesem Themenheft; *Anselm Doering-Manteuffel*, Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970, in: *VfZ* 55, 2007, S. 559–581; *ders./Lutz Raphael*, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008.

vor allem diese Konsequenz für die nationalen Ökonomien ist im Blick auf die Sozialpolitik von Bedeutung.

Das Ende von Bretton Woods koinzidierte, zum Zweiten, in etwa mit der ersten Ölpreiskrise von 1973/4. Zwei Folgen dieser Krise waren von besonderer Bedeutung. Zum einen passten sich die westlichen Volkswirtschaften an die Vervierfachung der Ölpreise binnen Kurzem ohne *austerity* an, d. h. durch einen inflationären Schub. Abgesehen hiervon erzeugte der Abfluss von Kaufkraft in die Ölförderländer in den westlichen Volkswirtschaften eine Nachfragerückgang, mit der Konsequenz steigender, durch die Nachfragerückgang induzierter Arbeitslosigkeit. Inflation und Arbeitslosigkeit waren die Signatur der siebziger Jahre; sie waren durch das Stagflations-Dilemma unheilvoll miteinander verbunden: Um die Nachfragerückgang zu füllen und vor dem Hintergrund hoher Erwartungen der Wählerschaft an die staatliche Beschäftigungspolitik nahm die Politik zum *deficit spending* Zuflucht. Dieses Antidot gegen die Arbeitsmarktprobleme trieb nun allerdings Inflation und Staatsverschuldung in die Höhe. Der Einsatz monetaristischer Instrumente zur Inflationsbekämpfung hingegen leistete dem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit Vorschub.

Die zweite Ölpreiskrise Ende der siebziger Jahre brachte keine simple Wiederholung der Muster von 1973 mit sich. Die Signatur der achtziger Jahre wurde vor allem von der Anhebung des internationalen Zinsniveaus markiert – unter billigerer Inkaufnahme der Rezession, d. h. sinkender Einkommen, weiter steigender Arbeitslosigkeit und niedrigen Wachstums. Ausgangspunkt dieser Entwicklung waren die USA, wo aus (innen-)politischen Gründen die Belange der Inflationsbekämpfung über diejenigen der Beschäftigungspolitik obsiegten. Die Federal Reserve reagierte auf den Inflationsdruck monetaristisch; die hohen Zinsen breiteten sich, bei bereits durchlässiger gewordenen Grenzen zwischen den nationalen Kapitalmärkten, rasch aus, denn die Regierungen waren gezwungen, nachzuziehen, um Kapitalabwanderung zu vermeiden. Das höhere Zinsniveau bewirkte steigende Zinslasten für die bereits bestehende Staatsschuld, es trieb die Gewinnerwartungen der Unternehmen in die Höhe, die nun nur dann mehr Arbeitsplätze schufen, wenn diese Erwartungen bedient wurden und Investitionen rentabler waren als hochzinsige Regierungsanleihen. Den Wirkmöglichkeiten von *deficit spending*, d. h. einer Sicherung von Beschäftigung durch Induzierung öffentlicher Nachfrage, waren damit noch engere Grenzen gesetzt; mit der Steigerung öffentlicher Investitionen allein ließ sich die wachsende Arbeitslosigkeit nicht mehr effizient bekämpfen. Wo ungeachtet dessen die antizyklische Investitionstätigkeit fortgesetzt wurde, wuchsen, zumindest bis »Maastricht«, die Staatsschulden und mit ihnen die Zinslasten der öffentlichen Haushalte in enorme Höhen. Vor diesem wirtschaftspolitischen Hintergrund waren die achtziger Jahre durch eine Redistribution der Einkommen von »Arbeit« zu »Kapital« und, ab etwa Mitte der achtziger Jahre, durch eine wenn auch von Land zu Land unterschiedliche Zunahme der Einkommensungleichheit gekennzeichnet.

Drei ebenfalls seit den frühen siebziger Jahren wirkende exogene Krisenursachen blieben wirksam, als sich im Lauf der achtziger Jahre die makroökonomischen Rahmenbedingungen wieder besserten und die Zinsen sowie die Ölpreise sanken. In erster Linie diese längerfristigen Determinanten setzen seitdem den Wohlfahrtsstaat unter Anpassungsdruck: zum einen, die Abflachung der exorbitanten und säkular vermutlich einzigartigen Wachstumsraten im Kontext der Nachkriegsrekonstruktion, angestoßen durch den Ersatz- und Nachholbedarf der früheren Nachkriegszeit. Prosperität ließ sich angesichts der Sättigungstendenzen auf dem Konsumgütermarkt und der – jedenfalls vorerst – schwindenden Innovationskraft der europäischen Volkswirtschaften sowie ihrem Nachhinken hinter den USA und Japan nicht mehr auf Dauer durch Nachfragestimulierung allein revitalisieren. Gemeint ist, zum Zweiten, die Umstellung vom extensiven Wachstumsmuster auf intensives Wachstum im Zeichen der – durch die Erfindung des Mikrochips ausge-

lösten – dritten industriellen Revolution. Waren die siebziger Jahre noch von nachlassender Innovationsdynamik und einem Strukturkonservatismus geprägt, der die ›alten Industrien‹ und ihre *blue-collar*-Belegschaften willig mit Subventionen bediente, so schlugen sich längerfristig in allen OECD-Ländern die technologisch bewirkten Produktivitätszuwächse, die steigende Kapitalintensität der Produktion und die sich verschärfende internationale Konkurrenz im signifikanten, teilweise dramatischen Absinken der industriellen Beschäftigung und in *jobless growth* nieder. Weil Tertiarisierung, d. h. der Ausbau sowohl der produktions- als auch der konsumentenorientierten Dienstleistungen, diese Entwicklung insgesamt gesehen nur partiell kompensieren konnte<sup>26</sup>, baute sich der Sockel der Massenarbeitslosigkeit auf; eine – für die Betroffenen – wenig attraktive Alternative war die Umschichtung überflüssig gewordener *low skills* in den Niedriglohnssektor.

Zum Schwinden der ›klassischen‹ Lohnarbeit in den ›alten‹ europäischen Industrieländern trug – ebenfalls bereits seit den siebziger Jahren – der Wandel der Strukturen internationaler Arbeitsteilung bei: Mit der Deregulierung der nationalen Kapitalmärkte und dem Abbau der Kontrollen grenzüberschreitender Kapitalbewegungen, mit der zunehmenden Liberalisierung der Finanzdienstleistungen, kurz: mit der Globalisierung der Finanzmärkte, dann auch der europäischen Währungsunion, überhaupt mit den raumübergreifenden regionalen Integrationsprozessen – nicht nur in Europa, sondern etwa auch in Gestalt des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) oder des Gemeinsamen Markts Südamerikas (Mercosur) – orientierte sich das mobil gewordene Kapital nicht mehr an den nationalen Zinssätzen. Mit der sukzessiven Schleifung der Barrieren im internationalen Handel und der Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse durch das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und die Welthandelsorganisation (WTO) dürfte hinsichtlich des Grads der Globalisierung in den frühen neunziger Jahren der Status quo ante 1914 wieder erreicht worden sein. Nationalstaaten und nationale Ökonomien verloren vor diesem Hintergrund beträchtlich an keynesianischer Steuerungskompetenz: Die »dosierte Regulierung« der Wirtschaft über die Festsetzung von Wechselkursen, Zöllen oder nichttarifären Handelshemmnissen wurde zusehends schwieriger. Wo *deficit spending* die Inlandsnachfrage belebte, dort stimulierte sie nicht mehr unbedingt die Inlandsproduktion, weil die Kaufkraft in Importe und damit ins Ausland abfließen konnte.

Diese Entwicklungen, zusammengenommen mit den technischen Verbesserungen und den Verbilligungen in Transport (Container) und Kommunikation (Internet) waren die Ursache dafür, dass das Volumen der grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen, der Kreditgeschäfte und der Auslandsinvestitionen ebenso wie das des internationalen Handels signifikant anstiegen. Dieser Wachstumstrend war bezeichnenderweise auch in den sonst von Stagnation, ja Rezession geprägten siebziger Jahren ungebrochen. Mit der Ausweitung der Märkte expandierten die multinationalen Unternehmen. Diese beiden Entwicklungen bedingten einander zumindest teilweise; beide hingen wiederum mit dem technischen Fortschritt zusammen: Die höchsten Skaleneffekte resultierten dort, wo neue Technologien von möglichst großen Unternehmen umgesetzt und die Produkte auf möglichst umfangreichen Märkten abgesetzt wurden. Die Auslandsinvestitionen dieser oft ins Gigantische gewachsenen Unternehmen, etwa mit dem Ziel des Neuaufbaus von Tochterunternehmen in den neu sich industrialisierenden Ländern, zielten auf die Reduzierung der Transport- und die Senkung der Material- und Rohstoffkosten, auch auf die Umgehung noch bestehender Marktzugangsbeschränkungen. Weil so nicht zuletzt die Lohn-

26 Beschäftigungserfolge waren am ehesten beim Ausbau der konsumentenorientierten Dienstleistungen zu verzeichnen, soweit diese lokal produziert und konsumiert wurden, d. h. keinem Globalisierungsdruck unterworfen waren; in dieser Hinsicht besteht etwa zwischen dem Gebäudereinigungsgewerbe und der Call Center-Branche ein gewichtiger Unterschied.

kostendifferenzen zwischen den Volkswirtschaften genutzt werden konnten, leisteten sie der Verlagerung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen aus den alten Industrieländern an kostengünstigere Standorte Vorschub.

Standortstabile Unternehmen in den alten Industrieländern hingegen wirtschafteten nun unter erleichterten lohn- und sozialpolitischen Konditionen. Hat das *race to the bottom* der Sozialstandards aufs Ganze gesehen bis heute auch nicht im von manchen befürchteten – oder auch erhofften – Ausmaß stattgefunden, so hat doch der geschilderte Wandel der Strukturen internationaler Arbeitsteilung den globalen Produktions- und Absatz-, den Steuer- und Sozialwettbewerb in erster Linie mit den Ländern Osteuropas, Süd- und Ostasiens nicht unwesentlich verschärft. Folgen der Abwanderung traditioneller Industriebranchen und ihrer Arbeitsplätze waren die tendenzielle Entmachtung und die zunehmende Erpressbarkeit nationalstaatlicher Sozial- und Steuerpolitik in den alten Industrieländern.

Die Reorganisation der Lohnarbeit unter dem Druck des globalen Standortwettbewerbs mündete in der ›Ersten Welt‹ in ein Dilemma: Die Deregulierung der Arbeitsmärkte öffnete die Lohn- und in der Konsequenz auch die Sozialstruktur nach unten. Folge war die Entstehung eines – womöglich in den Auswirkungen durch Kombilöhne oder negative Einkommenssteuern abgefederten – Niedriglohnssektors. Infolge der Privatisierungen der neunziger Jahre war auch der öffentliche Sektor immer weniger imstande, als Beschäftigungspuffer zu fungieren. Folgen der »Flexibilisierung« waren die Erosion des industriellen Normalarbeitsverhältnisses, die Zunahme des neuen Prekariats – im Unterschied zum vorindustriellen – und irregulärer Erwerbsbiografien. Stärker vermachtete Arbeitsmärkte hingegen, auf denen die Rechte der industriellen Kernarbeiterschaft wirkungsvoll geschützt waren, auf denen letztlich zwar auch nur die produktivsten Arbeitskräfte »überlebten«, die anderen jedoch *nicht* in einen Niedriglohnssektor überführt werden konnten, leisteten der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub, mit der Konsequenz wachsender Bedeutung einer vom vormaligen sozialökonomischen Status der Leistungsempfänger abgelösten steuerfinanzierten Basissicherung, deren Ausreichung in der Regel dichten administrativen Kontrollen unterlag. Folge sowohl der Langzeitarbeitslosigkeit wie auch der Ausbildung eines Niedriglohnssektors war die Verfestigung alter und die Formierung neuer, polizeilich-bürokratisch kontrollierter und moralisch-sozialpädagogisch traktierter Unterschichten. Im Ergebnis hat sich die Kohäsion der sozialstaatlich pazifizierten, vergleichsweise konfliktarmen Bürgergesellschaften der früheren Nachkriegszeit gelockert; die neue sozialökonomische Ungleichheit exkludiert tendenziell »unnütze« Bevölkerungsteile, mit gravierenden Risiken für die Legitimationsgrundlagen der Demokratie.<sup>27</sup>

Als Hauptdeterminante des signifikanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit seit den siebziger Jahren kommt also, um dies noch einmal zusammenfassend zu benennen, die dritte industrielle Revolution in Kombination mit der Globalisierung in den Blick. Binnenpolitisch und binnenwirtschaftlich haben sich, aufs Ganze gesehen, die liberalisierenden, der Globalisierung Vorschub leistenden Tendenzen gegen die – weiterhin vorhandenen und agilen – protektionistischen Interessenformationen durchgesetzt. Auf die mögliche Relevanz »institutioneller Verkrustungen« und von einem angeblich übermäßig generösen Sozialstaat gesetzten adversen Anreize (»soziale Hängematte«) für die Erklärung steigender Arbeitslosigkeit kann an dieser Stelle lediglich pauschal verwiesen werden. Gegen das Argument, die Füllhörner des Wohlfahrtsstaates hätten Willen und Motivation zur Arbeit entscheidend geschwächt, ließe sich einwenden, dass die europäischen Sozialsysteme bereits vor 1973, also in Zeiten relativ niedriger Arbeitslosigkeit, im Allgemeinen über recht solide Absicherungen gegen diese verfügten. Das »Verfettungsargument« erklärt deshalb vermutlich nur einen kleineren Teil des Anstiegs der Arbeitslosigkeit.

27 Vgl. Eichengreen, *European Economy*, S. 272 und 274, Anm. 31.

Der Strukturwandel der Globalökonomie wirkte sich nicht nur auf die Vollbeschäftigung alten Schlages aus. Von zwei Seiten gerieten nun die finanziellen Fundamente der Versicherungssysteme zusätzlich unter Druck: zum einen durch die Schmälerung der Beitrags- und der Steuerbasis im Zeichen der steigenden Arbeitslosigkeit, zum anderen durch erhöhte Inanspruchnahme auf der Leistungsseite (Lohnersatz- und Fürsorgeleistungen). Wäre der Reichtum der *affluent society* zur Kompensation dieser Belastungen prinzipiell vermutlich auch in der Lage gewesen, so ließen und lassen die politischen Kräfteverhältnisse eine Verbreiterung der Steuerbasis oder egalisierende Umverteilung in der Regel nicht zu; eher wird das Problem mittels Verschiebung von Lasten in die Zukunft, d. h. durch steigende Staatsverschuldung »gelöst«.

Zum exogenen, durch den Wandel der ökonomischen Rahmenbedingungen verursachten Teil der Sozialstaatskrise kamen endogene, von der Logik des Wohlfahrtssystems selbst produzierte Entwicklungen.<sup>28</sup> Bei diesen handelte es sich, zum einen, um die Verschiebung der demografischen Proportionen: Gemeint ist hiermit der wachsende Anteil nicht mehr erwerbstätiger älterer sowie der sinkende Anteil jüngerer, erwerbstätiger Personen. Steigende Inanspruchnahme von Leistungen wird des Weiteren durch Defamilialisierung – abnehmende familiäre Wohlfahrtsproduktion – bewirkt. Dieser Faktor ist zwar nicht gänzlich endogen im eben definierten Sinn, denn die sinkenden Geburtenraten sind schließlich auch auf den säkularen Wertewandel, speziell auf den Wandel der Geschlechterrollen zurückzuführen. Allerdings ist er *auch* endogen in dem Sinn, dass – jedenfalls in manchen Ländern – die Sozialpolitik adverse Anreize setzt, indem sie die »Rentenlasten« sozialisiert, die »Kinderlasten« hingegen privatisiert.

»Endogene Determinanten« meint, zum Zweiten, die in der Auf- und Ausbauphase des Sozialstaats gestiegenen Erwartungen der Wähler an die »staatliche Produktion« von Wohlstand und sozialer Sicherheit. Gemeint ist, zum Dritten, der mit wachsendem Umfang und abnehmender Übersichtlichkeit der Sozialsysteme zunehmende Hang zu *moral hazard* und *free riding*, zum Vierten die Verfestigung und politische Absicherung der partikularen sozialpolitischen Interessen schlagkräftiger Klientelverbände, zum Fünften die Aneignung von Ressourcen durch nicht ausreichend dem Wettbewerb ausgesetzte Leistungsanbieter wie den medizintechnisch-pharmazeutischen Komplex. Ressourcen zehrend wirken, zum Sechsten und Letzten, offensichtlich auch die materiellen Eigeninteressen wuchernder Sozialbürokratien.

## 2. Transformationen östlicher Sozialpolitik

Auch die staatssozialistischen Ökonomien gerieten, mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, durch den Ölpreisschock unter Kostendruck. Auch der Osten sah sich durch die elektronische Revolution herausgefordert. Allerdings wurde im Staatssozialismus der Übergang zur nachfordistischen elektronischen Dienstleistungsgesellschaft in stärkerem Maße als im Westen gebremst; ursächlich waren hier in erster Linie die der zentraladministrativen Planwirtschaft inhärenten Innovationsblockaden. Eine weitere, ebenfalls institutionelle Barriere war die Vollbeschäftigungsgarantie als legitimatorischer Pfeiler des Staatssozialismus.

Das sicherlich nicht notwendige, aber eben doch faktisch zu konstatierende Scheitern der Staatssozialismen sowjetischen Typs<sup>29</sup> – ebenso wie der Bankrott seiner Wirtschafts-,

28 Stellvertretend für eine reiche Literatur: Kaufmann, Herausforderungen, S. 65 ff.; ders., Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen, Frankfurt am Main 2005.

29 Béla Tomka, Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945–1990, in: Kaelble/Schmid, Europäisches Sozialmodell, S. 107–139; Christoph Boyer, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Sozialistische Wirtschaftsreformen. Tschechoslowakei und DDR im Vergleich, Frankfurt am Main 2006, S. IX–XLI, sowie die Aufsätze des Bandes; ders.,

Sozial- und Konsumpolitik, der ein essenzieller Teil dieses Scheiterns war – kann nicht befriedigend erklärt werden, wenn man den Staatssozialismus als Fehlkonstruktion von Anbeginn mit einer unausweichlichen, mehr oder weniger geradlinigen Verfallsgeschichte interpretiert. Unbestreitbar ist vielmehr der *relative* und *zeitweise* Erfolg der zentralen Planwirtschaft, zumindest als eine extensive Industrialisierungsstrategie. Dies gilt jedenfalls im Hinblick auf die agrarischen und die semi-industrialisierten Länder Ostmitteleuropas; es gilt auch im Hinblick auf die nicht unbeträchtliche Lebensdauer des Staatssozialismus, allen seinen offensichtlichen und letztlich unheilbaren, weil systemischen Defiziten zum Trotz. Die von Anbeginn evidenten Schwächen zentraladministrativer Wirtschafts- und Gesellschaftssteuerung wurden erst in der neuen, globalen, historisch kontingenten Bedingungskonstellation ab Anfang der siebziger Jahre »letal«. Gemeint ist hiermit zweierlei:

Aufgrund der inhärenten Modernisierungsbarrieren und der unzureichenden Erfolge bei der Bewältigung der Anforderungen der dritten industriellen Revolution vertiefte sich in den siebziger und achtziger Jahren, ungeachtet aller – nach wie vor systemimmanenter – »ökonomischer Intensivierung«, die Modernisierungslücke zum Westen. Mehrheitlich suchten die staatssozialistischen Länder nun die Lösung dieser Probleme in der Kooperation mit dem Westen. Importe technologisch avancierter Maschinen und des zugehörigen Know-how waren im planwirtschaftlichen Rahmen jedoch nicht wirklich erfolgreich; die Vergrößerung des Abstands zum Westen konnte damit ebenso wenig aufgehalten werden wie die Verschlechterung der *Terms of Trade* der staatssozialistischen Länder auf dem Weltmarkt.

Hinzu kam, zweitens, dass um die Wende zu den siebziger Jahren die kommunistischen Parteien Ostmitteleuropas in ihrer Mehrzahl ambitionierte sozial- und konsumpolitische »Hauptaufgaben« formulierten.<sup>30</sup> Die neue Linie als defensiv-hektische Reaktion auf die polnischen Unruhen vom Dezember 1970 zu interpretieren griffe zu kurz. Der Wechsel war von grundsätzlicherer Natur: Nach dem Ende der Reformära der sechziger Jahre wurde, anstelle von Dogma, Doktrin und den Restbeständen sozialistischer Utopie, der patriarchalische Konsumismus als *ultima ratio* zum stabilisierenden Herzstück des Staatssozialismus. Ausgeweitet wurde die Subventionierung der Verbraucherpreise im Bereich des Grundbedarfs. Das Prinzip war nicht neu; allerdings erreichten die vom sozialistischen Staat für eine erschwingliche Versorgung »der Massen« aufgewendeten Summen in den siebziger und achtziger Jahren gigantische, vorab ungekannte Dimensionen. Der Subventionseffekt wirkte zielgruppenunspezifisch, also ohne Rücksicht auf den realen Bedarf; das Gießkannenprinzip leistete der unökonomischen Verwendung »wertloser« Güter bis hin zur eklatanten Verschwendung<sup>31</sup> Vorschub. Jenseits der Grundversorgung – die nun im Wesentlichen gesichert war – zielte die spätsozialistische Konsumpolitik vorrangig auf die Bereitstellung technisch avancierter Konsumgüter (Autos, Fernsehen, Haushaltselektronik) im Massenmaßstab.

---

Einleitung, in: *ders.*, Zur Physiognomie sozialistischer Wirtschaftsreformen, S. I–XXXIV, sowie die Beiträge des Bandes; *Ivan T. Bérend*, Economic History, S. 172 ff.; *ders.*, Central and Eastern Europe 1944–1993. Detour from the Periphery to the Periphery, Cambridge 1996, S. 222 ff.; *Kornai*, Sozialistisches System, S. 429 ff.

30 Vgl. *Peter Hübner/Jürgen Danyel*, Soziale Argumente im politischen Machtkampf. Prag, Warschau, Berlin 1968–1971, in: *ZfG* 50, 2002, S. 804–832; *Hübner/Hübner*, Sozialismus als soziale Frage.

31 Einige Beispiele aus der DDR: Brot wurde als Kleintierfutter verwendet; eine andere Fehlleitung war der Kauf von – aus familienpolitischen Gründen subventionierter – Kinderkleidung durch kleinwüchsige Erwachsene. Charakteristisch für den gesamten ehemaligen Ostblock waren die unsinnig überheizten Wohnungen und öffentlichen Gebäude und die dort häufig vorzufindenden Heizkörper ohne Regulierungsknopf.



In jedem Fall aber führte der Paradigmenwechsel seit den frühen siebziger Jahren in einen Zielkonflikt zwischen der Investitionen erheischenden Modernisierung der Ökonomie und den konsum- und sozialpolitischen Anforderungen; die Überspannung der Leistungskraft durch die doppelten Anforderungen von Investitionen und Verbrauch war *strukturell* wahrscheinlich. Prinzipiell existierten in dieser Lage unterschiedliche Möglichkeiten: Erste Option war die Zulassung oder Duldung, ja stillschweigende Förderung agrarischer oder kleingewerblicher Strukturen, auch von kleinen Dienstleistungsbetrieben: eine zusätzliche Ressourcen mobilisierende »zweite Wirtschaft« nach dem Muster der frühsowjetischen Neuen Ökonomischen Politik (NEP), die mit den Grundlagen des Systems eigentlich nicht kompatibel war. Möglich erschien des Weiteren die Installierung inoffizieller Netzwerke in den Grauzonen zwischen den sozialistischen Betrieben. Konnte hierdurch den Knappheitsproblemen der »ersten Wirtschaft« auch in einem gewissen Umfang abgeholfen werden, so unterminierte doch auch diese Option auf lange Sicht die Ordnungsgrundlagen des Sozialismus. Die dritte und schließlich *in extenso* genutzte Möglichkeit war der Import von Ressourcen – Technologie und/oder Konsumgütern – auf Kreditbasis. Bei gegebener begrenzter Leistungskraft der Planwirtschaften und limitierten Chancen einer Refinanzierung der Kredite durch Exporte ins Nichtsozialistische Wirtschaftsgebiet (NSW) führte diese Strategie in Polen, der DDR und Ungarn (aus hier nicht zu erörternden Gründen nicht in der CSSR) längerfristig in die steil ansteigende Devisenverschuldung, mit der Folge bedrohlich zunehmender ökonomischer, schließlich auch politischer Abhängigkeit vom Westen. Die langfristig angelegte, aber erst in den siebziger und achtziger Jahren offen zutage tretende ökonomisch-sozialpolitische Leistungsunterlegenheit des Staatssozialismus gegenüber »dem Westen« in Kombination mit den neuen weltwirtschaftlichen Herausforderungen mündete so in die Paralyse des Staatssozialismus durch den »Systemgegner« und die internationalen Finanzmärkte, letztlich in den Systembankrott von 1989. Die finale sozialökonomische Krise des Staatssozialismus, die in der politisch-kulturellen Sphäre in wachsender Delegitimierung und im Verlust von Zukunftsfähigkeit und Zukunftsglauben überhaupt ihren Ausdruck fand, kann als Ausdruck einer misslungenen Einpassung der zentraladministrativen Planwirtschaften in die seit den siebziger Jahren sich intensivierende Globalisierung interpretiert werden. Die Suche nach Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung wurde, nach dem letztendlichen Scheitern, seit 1989 auf dem westlichen Pfad fortgesetzt.

Dahingestellt bleibe, ob die spätsozialistische Konsumstrategie eine Falle war, der die Führungen nur zum Preis systembedrohlicher sozialer Turbulenzen hätten enttrinnen können. Evident ist, dass auch Massenkonsum und Sozialpolitik die fortschreitende Delegitimierung nicht zum Halt brachten. Auf strategisch wichtige Zielgruppen wie etwa Parteifunktionäre, Sicherheitsapparate oder Stahlarbeiter fokussierte Ausreichungen waren in einem gewissen Sinn effizient – aber auch geeignet, die Kluft zwischen »them« und »us« zu vertiefen. Eine solche selektive *buy-and-tie*-Strategie leistete unübersehbar der »unmoralischen Gesellschaft« und damit weiterem Legitimitätsverfall Vorschub. Aber auch die Verteilung nach dem Gießkannenprinzip war nicht zielführend. Die materiellen Leistungen des Sozialismus verblassten in jedem Fall neben dem westlichen Wohlstandsmodell, das von der Bevölkerung, auf der Grundlage des steigenden Einflusses der Westmedien, mehr und mehr als quasi natürliche Referenzgröße herangezogen wurde.

### 3. Zwischenhalt und vergleichender Rundblick

Die an der Oberfläche deutlich unterschiedlichen Problemszenarios in Ost und West sind durch subkutane Analogien, durch Korrespondenzen und funktionale Äquivalente verknüpft.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Peter Hübner hat mit dem Begriff der »Doppelkrise« von industrieller Ökonomie und Sozialstaat als einer der ersten den Blick auf die subkutanen Gemeinsamkeiten von Ost und West ge-

Weil sich nicht alle, aber doch wesentliche Elemente der Krise industriegesellschaftlicher Sozialpolitik auf beiden Seiten der Systemgrenze finden, stehen *tertia comparationis* für einen systemüberwölbenden Vergleich zur Verfügung:

Osten wie Westen sahen sich, erstens, in der Tiefenstruktur mit ähnlichen sozialökonomischen Problemkonstellationen konfrontiert. Gemeinsam waren, mit anderen Worten, die Herausforderungen durch die dritte industrielle Revolution und den Übergang zum Postfordismus unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung; systembedingt unterschiedlich war die Antwort: Die staatssozialistischen Strategien »ökonomischer Intensivierung« verblieben durchweg im Rahmen planwirtschaftlicher Strukturen und Denkhorizonte. Das Prinzip der »Vollbeschäftigung« war, weil unabdingbare Legitimationsgrundlage, tabu; die eigentlich erforderliche Umlenkung nicht unerheblicher Ressourcen vom Konsum zu den Investitionen unterblieb aus Furcht vor sozialen Turbulenzen. Sozialpolitischer Strukturkonservatismus im Dienst der Parteimacht forderte den Preis der Stagnation im Innern und existenzbedrohender Verschuldung nach außen. Antwort des Westens auf die Herausforderung der dritten industriellen Revolution war und ist der – raschere und weiterreichende – technisch-ökonomische Wandel. Systembedingt sind die Freiheitsgrade für Anpassungsprozesse höher. Für diese wird allerdings der – funktional äquivalente – Preis der Massenarbeitslosigkeit gezahlt.

Eine weitere Gemeinsamkeit zwischen West und Ost war die wachsende strukturelle Spannung zwischen der Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme – und »ihrer« Ökonomien – einerseits, den hohen, kaum oder nur mühsam zu reduzierenden Ansprüchen an diese andererseits. Vor der Folie der Erwartungen und Ansprüche der Bürger in Ost wie West forderte die Raison des Überlebens den politischen Eliten die permanente Produktion von Legitimität und Loyalität durch materielle Leistungen ab, erforderlichenfalls auf Kredit, d. h. durch die Verschiebung der (Schulden-)Lasten auf die Nachgeborenen, durchwegs außerdem auf der Grundlage eines industriellen Wachstumskurses, dessen Kosten in Form von Raubbau an der Natur externalisiert wurden und werden. Vor diesem Hintergrund ist die dem »objektiven« Problemdruck widerstrebende *relative* Stabilität *beider* Ausformungen von Sozial- und Konsumstaatlichkeit auch nur auf den ersten Blick erstaunlich. Die Erklärung für die – ungeachtet aller Ausgabenstagnation und signifikanter Teil-Rückbauten<sup>33</sup> – beträchtliche Persistenz der Grundfesten des Sozialstaats<sup>34</sup> im Westen dürfte in der Vielzahl und engen Verflechtung rechtlich abgesicherter, lobbyistisch und mit dem Wahlzettel verteidigter *vested interests* zu suchen sein. Angriffe auf soziale Besitzstände sind für die politischen Eliten mit hohen Risiken und Kosten verbunden. Dies gilt *mutatis mutandis* für den Staatssozialismus<sup>35</sup> – der im gegebenen politisch-ökonomischen Rahmen

---

lenkt. Vgl. etwa den von Peter Hübner verantworteten vierten Abschnitt in: *André Steiner*, Bundesrepublik und DDR in der Doppelkrise europäischer Industriegesellschaften. Zum sozialökonomischen Wandel in den 1970er-Jahren, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe 2006, H. 3, URL: <<http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Steiner-3-2006>> [22.4.2009]; vgl. etwa auch den anregenden, allerdings faktisch auf das Beispiel Ungarn fokussierten systemtranszendierenden Sozialpolitikvergleich in: *Tomka*, *Welfare in East and West*.

33 *Hans-Günter Hockerts* (Hrsg.), *Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs* (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5), Baden-Baden 2006 zeigt exemplarisch für die »alte Bundesrepublik«, wie bzw. bis zu welchem Ausmaß dies realisiert werden konnte.

34 »Beträchtliche Persistenz« meint hier etwa den Sachverhalt, dass in der DDR und der Tschechoslowakei die weitreichende Konsumpolitik des »Realsozialismus« bzw. der »Normalisierung« das System immerhin 20 Jahre lang stabilisiert hat.

35 »Vested interests« gibt es durchaus auch in staatssozialistischen Gesellschaften. So agiert etwa in der späten DDR der FDGB als sozialpolitische quasi-*pressure group* in para-korporatistischen Konstellationen.

allerdings nur bis 1989 zur Bewältigung der »konsumpolitischen Herausforderung« imstande war. Im Blick auf die Konsumpolitik standen die kommunistischen Staatsparteien aufgrund der von ihnen angeeigneten umfassenden Kontroll- und Regulierungsansprüche und ihrer weitreichenden Gewährleistungsversprechen unter dem – paradox pointiert – sehr viel harscheren Diktat der Herrschaftsunterworfenen als die westlichen politischen Eliten.

Im Westen wie im Osten waren und sind, zum Dritten, die genannten Konfliktfelder vor dem Hintergrund schwindender Manövrierfähigkeit nationalstaatlicher Politik aufgespannt: Wurden die späten Staatssozialismen durch den ökonomisch überlegenen Systemgegner und die internationalen Finanzmärkte penetriert, paralytisiert und tendenziell entmachtet, so werden die Steuerungskompetenzen westlicher Regierungen durch die internationalen Finanzinstitutionen und durch die transnationalen Unternehmen ausgehebelt. In beiden Fällen wirken Determinanten aus dem *Systemumfeld*, die dem Zugriff der nationalen Steuerungszentralen weitgehend entzogen sind.

Aufs Ganze und von einer höheren Warte der Abstraktion aus gesehen gilt, dass sozialistische und kapitalistische Industriegesellschaften ähnliche und vergleichbare Herausforderungen bearbeitet haben bzw. immer noch bearbeiten. Dies gilt generell und im Besonderen, d. h. im Hinblick auf die Sozialpolitik. Die Krise seit den frühen siebziger Jahren war und ist eine Krise nicht nur »des Kapitalismus« bzw. des »Sozialismus«, sondern ein Umbruch in den rapide sich globalisierenden Industriegesellschaften als solchen. Lediglich die Antworten waren, systembedingt, fast zwei Jahrzehnte lang teilweise unterschiedlich. 1989 wechselte, wenn die Rede von der »Wende« etwas technischer formuliert werden darf, der Osten auf den westlichen Krisenbearbeitungspfad. Das westliche Modell hat sich kurz- und mittelfristig als widerstandsfähiger und als der effizientere und flexiblere Problemlöser erwiesen. An der Antwort auf die Frage, ob dies auch langfristig gilt, wird derzeit gearbeitet.

#### 4. Strategien der Krisenbearbeitung. Länderentwicklungspfade und die europäische Ebene

Die idealtypische Skizze von Durchschnittsverläufen ignoriert, dass jenseits zahlreicher, systemisch bedingter Gemeinsamkeiten, in beiden »europäischen Häusern« differente nationale Traditionen, politische Kulturen und politisch-sozialökonomische Akteurs- und Kräftekonstellationen je eigenprofilierter Modalitäten der Krisenbearbeitung hervorgebracht haben. Die Krise ist, mit anderen Worten, ein Genotypus, der sich in einer Mehrzahl von Phänotypen – vorzugsweise auf Länderentwicklungspfaden – entfaltet hat. Die Konturen und Identitäten der Nationalgesellschaften haben sich, dies ist die Prämisse, zwar abgeschliffen, jedoch keineswegs bis zur Unkenntlichkeit.

a) Im Blick auf die enorme Bandbreite westlicher Wohlfahrtsstaatlichkeit hat die Forschung elaborierte Typologien ausgearbeitet, zu denen auf der staatssozialistischen Seite vorerst kein ähnlich ausgefeiltes Pendant existiert. So ist etwa der Entwicklungsgang der »alten« Bundesrepublik eine Variation dieses Themas – eine unter mehreren. Die »Thatcher-Revolution« in Großbritannien, um ein anderes Beispiel zu nennen, kontrastiert mit den vorerst weniger weitreichenden, jedoch sozialverträglicheren Versuchen einer Neubestimmung des Verhältnisses von Ökonomie und Sozialstaat in Italien und Österreich, Frankreich oder Deutschland. Weil solche Differenzierungen an dieser Stelle nicht im Einzelnen nachzuvollziehen sind, mögen – mit Blick auf das weite Feld der Krisenbearbeitung – einige allgemeine Bemerkungen genügen:

Die Krisenperzeptionen im Westen beruhen und beruhen nicht auf simplen Reiz-Reaktionsschemata. Vielmehr waren die Beziehungen zwischen dem Problemdruck einerseits, den Antworten auf die Herausforderungen andererseits komplex »konstruiert«<sup>36</sup> und

36 Die inflationäre, aber schiefe Metapher aus der Welt der Ingenieure wird hier lediglich *faute de mieux* gebraucht. Die Rede von der »sozialen Konstruktion« verkennt, dass in den meisten

vermittelt. Generell gilt, dass sich in allen europäischen Ländern westlich des Eisernen Vorhangs die (sozial-)politische Landschaft in den siebziger Jahren unter den Vorzeichen von Stagflation und Arbeitslosigkeit gewandelt hat; allerdings gerade nicht – oder noch nicht – im Sinn des »Neoliberalismus«: Die Gewerkschaften bekämpften und die Regierungen vermieden eine Sparpolitik. Bereits zwischen 1968 und 1973 hatte sich das Ende der *trente glorieuses* durch erhöhte Streikintensität angedeutet: so etwa im Mai 1968 in Frankreich. Charakteristisch war, vor diesem Hintergrund, bis zu den späten siebziger Jahren der eher vorsichtige Umgang mit den Gewerkschaften, der Besitzstandswahrung durch Lohnindexierung ermöglichte; das wohl bekannteste Beispiel ist die italienische *scala mobile*.

Eine für den mehr oder weniger großen Erfolg der Inflationsbekämpfung zentrale Größe war in den 1970er Jahren die institutionelle Ausformung des *collective bargaining*. Neokorporatistische, im Interesse des Gemeinwohls auf eine Moderierung der Lohnforderungen verpflichtete Verhandlungssysteme mit relativ wenigen, auf Konsens »geechten« Mitspielern hatten hier, so die Faustregel, einen Vorteil gegenüber schwach koordinierten Arrangements mit einer höheren Zahl konkurrierender, unter Profilierungs- und Erfolgswang stehender und deshalb tendenziell aggressiverer gewerkschaftlicher Akteure. Die bundesdeutsche Mitbestimmung oder auch die österreichische Sozialpartnerschaft, in deren Rahmen die Gewerkschaften keine sonderlich ambitionierten Umverteilungsziele, sondern vor allem das Ziel der Vollbeschäftigung verfolgten, waren unter diesem Blickwinkel den stärker fragmentierten Verhandlungssystemen etwa Italiens und Großbritanniens überlegen. In Italien verhinderte bis zur Transformation des politischen Systems Anfang der neunziger Jahre der tief eingefressene Klientelismus einen Stopp der Lohn-Preis-Spirale, mit der Folge astronomischer öffentlicher Defizite.

Eine weitere, für den Erfolg der Inflationsbekämpfung bedeutende Determinante war die Geldpolitik der Zentralbank. In der Bundesrepublik Deutschland etwa wirkte die Bundesbank, vor allem nach den hohen Lohnabschlüssen des Jahres 1974, mit ihrer restriktiven Geldpolitik der Inflation entgegen, allerdings mit der Folge eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit und einer tiefen Rezession um die Mitte des Jahrzehnts. Eine effizientere Politikkoordinierung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und die Zurückhaltung der Gewerkschaften ermöglichten die Zügelung der Inflation. Ansonsten waren die siebziger Jahre, im Zeichen der noch schwach konturierten Wahrnehmung der neuen Probleme, eher durch die Ausweitung des öffentlichen Dienstes, den Anstieg der Subventionen, Außenhandelsprotektionismus und kostenintensive Sozialprogramme charakterisiert, die nicht über Steuererhöhungen, sondern durch das Wachstum der Staatsbudgets finanziert wurden. Damit fuhr die Politik, jedenfalls vorerst, ziemlich bequem, weil die Zinsen unterhalb der Inflationsrate lagen; das Staatsschuldenmachen war zwischen 1973 und 1981 praktisch ein *free lunch*.

Mit dem Voranschreiten der Globalisierung und den Geländegewinnen der auf Liberalisierung und Entgrenzung der Märkte bedachten sozialökonomischen Interessenformationen gewann dann allerdings der Glaube an die wohltätigen Auswirkungen eines Rückzugs der Regierungen aus Wirtschaft und Gesellschaft als beste Antikrisenpolitik Terrain. Der Begriff des Paradigmenwechsels sollte in diesem Kontext trotzdem mit Reserve gehandhabt werden: Zwar erlangten neue Konzepte und Rezepte, zum Beispiel der in der Wolle gefärbt neoliberale Washington Consensus, in den neunziger Jahren sinistre Bedeutung. War die Produktion des neuen Zeitgeists auch massiv interessengeleitet, so fand sie doch nicht am grünen Tisch und sozusagen als Weltverschwörung statt. Im Spiel war hier auch ein beträchtliches Maß an *Ad-hoc*-Pragmatismus: Die monetaristische Wende der amerikanischen Zinspolitik 1979 etwa dürfte als eine aus der Tagespolitik geborene,

---

herangezogenen Fällen keine rational geplanten und in Szene gesetzten »Konstruktions«leistungen vorliegen, sondern »Emergenzen«.

hemdsärmelige antiinflationäre Maßnahme anzusehen sein, der erst später das Mäntelchen einer Weichenstellung zum Monetarismus umgehängt worden ist. Solche und andere – zunächst kontingente – Einzelmaßnahmen »gerannen« längerfristig dann doch zu einem neuen Stil der Wirtschafts- und damit auch der Sozialpolitik. Dieser Entwicklung entsprach eine Wende in der akademischen Wirtschaftstheorie, mit unübersehbaren Implikationen auch für die wissenschaftliche Sozialpolitik.<sup>37</sup> Auf der Ebene der politökonomischen Diskurse und des feuilletonistisch verfassten Zeitgeists reflektierte sich die Wende im Schwenden des Vertrauens in die Wirkmacht staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftssteuerung. Indizien hierfür sind die Debatte um das »Staatsversagen«, überhaupt die Defensivstellung des Keynesianismus und die sich anbahnende intellektuelle Hegemonie des Neoliberalismus, der den Wohlfahrtsstaat nicht länger als Korollar, sondern als Konkurrenten der Ökonomie begreift. In diesem neuen Licht ist der Sozialstaat, frei nach Karl Kraus, das Problem, für dessen Lösung er sich gehalten hatte. Zum Hintergrund gehörte das Versiegen des Fortschritts- und Zukunftsglaubens überhaupt. Ein radikal neoliberal inspirierter, kompletter Rückzug des Staates aus Wirtschaft und Gesellschaft hat allerdings nicht einmal im Großbritannien der »Thatcher-Revolution« und danach stattgefunden, denn politisch-administrative Eingriffe in das Marktgeschehen sind auch dort zu verzeichnen.

Lässt sich mithin, im Blick auf den gesamten Zeitraum ab den siebziger Jahren, festhalten, dass die institutionellen Mechanismen westlicher Gesellschaften recht flexibel auf die wirtschafts- und auch sozialpolitischen Krisenlagen reagierten, so waren, als Pendant hierzu, auch die normativ-legitimierenden Grundlagen »des Westens« weniger tief einzementiert als die des Staatssozialismus, der auf Arbeitsplatzsicherheit als *raison d'être* und als Alleinstellungsmerkmal gegenüber »dem Kapitalismus« nicht verzichten konnte. Im Westen wurden und werden staatliche Sicherungsleistungen tendenziell durch einen *public-private mix* unter Einbeziehung betrieblicher und privater Vorsorgeleistungen substituiert. In der Regel waren solche Umbauten verbunden mit komplexen Anstrengungen zur Ökonomisierung, Effektivierung und zumindest partiellen Privatisierung der großen Systeme sozialer Sicherung (Renten-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung). In eins ging dies mit der tendenziellen Absenkung der Leistungen, insbesondere einer Beschneidung der Besitzstände vorrangig schwächerer Gruppen der Gesellschaft – dabei kamen Taktiken der schleichenden Enteignung, der Stilisierung von »Sündenböcken« (»Europa«, »Maastricht«) oder der mediengesteuerten Manipulation und inszenierte Konsensbildung zur Anwendung. Im Hintergrund hat sich, synchron zur Vermarktlichung der Wirtschaft, das Zielsystem des westlichen Sozialstaats von »Gleichheit« zu »Chancengleichheit« durch Förderung der »Beschäftigungsfähigkeit« mittels Arbeitsbeschaffung und Hebung des Ausbildungsniveaus gewandelt. Sozial- und Verteilungspolitik sind gegenüber der Beschäftigungspolitik des »aktivierenden Staates« ins Hintertreffen geraten. Im tieferen Hintergrund haben der säkulare Wertewandel und die damit verbundene Reformulierung der Leitbilder von Sozialstaatlichkeit eine Umverteilung der Krisenlasten nach unten begünstigt: Die schwindende Bedeutung von Gleichheit, Subsidiarität und Solidarität manifestiert sich in mehr oder weniger entschiedenen mentalen und faktischen Auszug der Mittelschichten aus dem Sozialstaats-Konsens. In diesen Zusammenhang gehören auch der zunehmende Stellenwert von Flexibilisierung und Individualisierung, die wachsende

---

37 Der Einwand, die entscheidenden Konzepte Milton Friedmans und Friedrich August von Hayeks seien bereits deutlich früher entstanden (vgl. für den Einwand *Martin Werding*, Gab es eine neoliberale Wende? Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ab Mitte der 1970er Jahre, in: VfZ 56, 2008, S. 303–321, insb. S. 309–311), ist sachlich richtig, aber unerheblich. Relevant ist, wann diese Konzepte praktisch wurden. Ein aufschlussreicher Indikator hierfür dürfte in der Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaft an Hayek im Jahr 1974 zu sehen sein.

Akzeptanz vordem atypischer Beschäftigungsformen und die Umstilisierung von Prekarität zur »Selbstverwirklichung« im Kontext postmoderner Patchwork-Biografien. Der im Rahmen des Wertewandels seit den sechziger Jahren, insbesondere in der Folge von »1968« erblühende kritisch-emanzipatorische Individualismus hat, allem Anschein nach, seine Potenziale seit Langem erschöpft. »Individualismus« trägt eher zur Dispersion von koordiniert-kollektivem Widerstand gegen den Sozialstaatsabbau und damit zu dessen besserer Verdaulichkeit bei. Hierzu »passt« die Erosion der meisten das »klassische Arrangement« tragenden Parteiorganisationen und -milieus im Spektrum zwischen Kommunisten/Sozialdemokraten und Christdemokraten/Konservativen; durch zivilgesellschaftlich-selbstorganisierte Netzwerkstrukturen oder charismatisch-populistische Parteiführer sind sie auf Dauer kaum zu ersetzen. Auch dort, wo der institutionelle Unterbau des westlichen Makromodells fortbesteht, treten die konsensuell-korporatistischen Modi der Ausartierung von Arbeit und Kapital zurück zugunsten stärker konfliktorientierter Formen der Auseinandersetzung bis hin zu politisch flankierten Versuchen der kompletten Schleifung von Gewerkschaftsmacht.

b) Da, wie erwähnt, im Blick auf die Bandbreite staatssozialistischer Sozialpolitik nicht die elaborierten westlichen Typologien zur Verfügung stehen, geht die folgende Analyse von der groben Fallunterscheidung zwischen den »ultrastabilen« spätsozialistischen Regimen in der DDR und der ČSSR und den »erodierenden« in Polen und Ungarn aus. Das mit diesen Begriffen bezeichnete – unterschiedliche – Ausmaß der Wandlungsfähigkeit ist mit Blick auch auf die Krisenbearbeitung die entscheidende Variable.

Der »Realsozialismus« der Honecker-Ära in der DDR ebenso wie in der ČSSR Gustav Husáks »Normalisierungsregime«<sup>38</sup> bearbeiteten, nach der Rücknahme der Ulbrichtschen Reformen und der Liquidierung des Prager Frühlings, die Krise durch Wiederbefestigung von Parteiherrschaft und Planwirtschaft.<sup>39</sup> Die Restauration der Systemgrundlagen wurde mit »weicher« Stabilisierung, also Legitimationsbeschaffung mittels der oben beschriebenen enorm ausgeweiteten Sozial- und Konsumpolitik kombiniert. Die Versorgung der Bevölkerung stand nun als obrigkeitlicher Akt unmittelbar im Dienst der restaurierten und nach soliden Stützen suchenden politischen Macht. Charakteristisch wurde die Präponderanz der von den real existierenden Verteilungsspielräumen abgekoppelten Garantie sozialer Sicherheit und stabiler Versorgung. Eine solche, wieder stärker nivellierende Sozial- und Konsumpolitik »passte« ungeachtet ihrer relativ bescheidenen Leistungsfähigkeit auf die Erwartungen einer eher im Ausnahme- als im Regelfall klassenbewussten Arbeiterschaft, die angesichts immerhin leidlicher Lebensbedingungen, laxer Arbeitsdisziplin und umfassender Staatsfürsorge den Flexibilisierungs- und Liberalisierungsanmutungen der Reformzeit mit Skepsis begegnet war.

Der ostdeutsche »Realsozialismus« und die tschechoslowakische »Normalisierung« mündeten so letztlich in das oben umrissene Dilemma von Ökonomie und Sozialpolitik. Erschien hier trotzdem die Macht der Partei an der Oberfläche konsolidiert und, bis zur finalen Implosion buchstäblich innerhalb weniger Wochen, intakt, so folgten Polen und Ungarn einem in mancher Hinsicht unterschiedlichen und insgesamt flexibleren Muster. Hier waren zunächst ähnliche konsumpolitische Tendenzen zu verzeichnen gewesen; der Kádárismus hatte, in Antwort auf »1956«, bereits in den sechziger Jahren den sprichwörtlichen »Gulaschkommunismus« in das Arsenal seiner Herrschaftstechniken eingebaut; in Polen sicherte der 1970 ins Amt gelangte Erste Sekretär der Polnischen Vereinigten Ar-

38 Der Begriff »Normalisierung« war ein von der offiziellen Propaganda erzeugter Euphemismus, der, nach der »Entartung« und dem »Chaos« der »Konterrevolution« von 1968, die Rückkehr zur »Normalität« im Geist von »Vernunft« und »Realismus« markierte.

39 Vgl. zu den unterschiedlichen Pfadverläufen Boyer, Einleitung, in: Sozialistische Wirtschaftsreformen, S. IX–XLI, sowie die Beiträge des Bandes; ders., Einleitung, in: ders., Zur Physiognomie sozialistischer Wirtschaftsreformen, S. I–XXXIV, sowie die Beiträge des Bandes.

beiterpartei (PVAP), Edward Gierek, seine Macht durch die Ausweitung materieller Leistungen für die Bevölkerung. Charakteristisch wurden in beiden Ländern dann aber der graduelle und partielle Rückzug des Parteiregimes aus Wirtschaft und Gesellschaft, die behutsame Öffnung nach Westen und die Duldung erster zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Elemente im öffentlichen Raum. Im Kontrast zum abrupten Zusammenbruch in Ostdeutschland und in der Tschechoslowakei mündete die Erosion in Polen und Ungarn in die Systemtransformation.

Mit dem partiellen Rückzug des Parteistaats in den siebziger und achtziger Jahren bahnte sich auch eine Neudefinition der sozialpolitischen Hauptproblemlage an. Während die DDR noch mit massiven Subventionen die Lebensmittelpreise zumindest des Grundsortiments gegen den Kostendruck der internationalen Märkte und gegen die steigenden Agrar-Erzeugerpreise abzuschirmen suchte, rückten Polen und Ungarn vom Axiom stabiler Verbraucherpreise ab. Die polnischen Wirtschaftsreformen von 1981 und 1987 verlagerten die Gewichte hin zur Steuerung durch den Markt. Sie rückten Planwirtschaft, demokratischen Zentralismus und »proportionale Entwicklung« als wichtigste Prinzipien der Wirtschaftspolitik und damit die Vollbeschäftigungsgarantie sowie die Stabilität von Realeinkommen und Versorgung als Zentralprinzipien sozialistischer Sozialpolitik in den Hintergrund. Ins Auge gefasst wurden nun der Abbau von Subventionen für Lebensmittel und Mieten, höhere Selbstbeteiligungen der Bevölkerung im Gesundheitswesen und die Selbstfinanzierung kultureller Einrichtungen. Die Betriebe befanden nun zunehmend eigenverantwortlich über die Verwendung ihres Gewinns, damit auch über Löhne, Prämien und soziale Maßnahmen, der Staat begann, sich aus der Entscheidung über die Proportionen von Investitionen und Konsum zurückzuziehen.

In Ungarn wurden im Zuge der zunehmenden Öffnung zum Weltmarkt die Exporte ins Nichtsozialistische Wirtschaftsgebiet (NSW) zu Lasten des Binnenkonsums ausgeweitet; die Verbraucherpreise wurden liberalisiert, die Subventionen reduziert und die Löhne enger an Leistung gekoppelt. Die Vollbeschäftigungsgarantie war abgeschafft, die Steuern wurden erhöht. Steigende Arbeitslosigkeit, sinkende Realeinkommen und zunehmende soziale Differenzierung veränderten die Aufgabenstellung der Sozialpolitik bereits vor der »Wende« grundlegend. Während die DDR noch 1989 unverdrossen ein Bekenntnis zur zentralen Lenkung der Investitionen durch den Staat als Grundvoraussetzung für die Realisierung großer Sozialprogramme ablegte, war auf dem ungarischen Weg die Eigenfinanzierung von Investitionen in Kombination mit der Mobilisierung von Auslandskapital vorgesehen. Erste Sorge der ungarischen Gewerkschaften waren nun die Sicherung von Beschäftigung und Lebensstandard – dies in Verhältnissen, in denen die Preise nicht mehr stabil und Arbeit zur Ware geworden war.

Näherten Ungarn und Polen sich damit bereits zusehends der Systemgrenze, so wurde diese im gesamten Ostblock doch erst 1989 endgültig überschritten. Damit änderten sich auch die Rahmenbedingungen von Sozialpolitik grundlegend.<sup>40</sup> Die Gründung des Verfassungsstaates und der politischen Demokratie fanden unter der mehr oder weniger direkter Anleitung der Europäischen Union statt. Die Anziehungskraft des westlichen Markromodells war zweifelsohne der maßgebliche Impuls; die beinahe sprichwörtlich gewordene Ankunft des Ostens in Europa und die bald folgende politisch-ökonomische Integra-

---

40 Die DDR bzw. das wiedervereinigte Deutschland sind in der folgenden Darstellung ausgeklammert; aus offensichtlichen Gründen waren die »neuen Bundesländer« ein spezieller Fall. Vgl. dazu *Gerhard A. Ritter*, Eine Vereinigungskrise? Die Grundzüge der deutschen Sozialpolitik in der Wiedervereinigung, in: *AfS* 47, 2007, S. 163–198; *ders.*, Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006.

tion in die europäische Gemeinschaft fußte allerdings auch auf der Grundlage der in historischen Zeiträumen gewachsenen gemeineuropäischen Wertebasis.<sup>41</sup>

Die Konversion der politischen Systeme – die, aufs Ganze gesehen, ungeachtet mancher Regression auf alte, unappetitliche, nationalchauvinistische Traditionen, ungeachtet auch korruptiver Degenerationserscheinungen, als leidlich erfolgreich bezeichnet werden kann – war wechselseitig verbunden mit der Transformation der zentraladministrativen Plan- in Marktwirtschaften. Die hier erblühenden *varieties of capitalism* folgten, aufs Ganze gesehen, in ihrer spezifischen Mischung von Freiheit und Regulierung, eher dem europäischen als dem amerikanischen Muster.<sup>42</sup> Nach dem anfänglichen Schock und einem drastischen Absinken der Produktion wurden die postsozialistischen Ökonomien restabilisiert, das Wachstum setzte wieder ein, der Außenhandel orientierte sich nach Europa um. Im Großen und Ganzen hat die Transformation die systemischen Defizite der sozialistischen Staatswirtschaften eliminiert: Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Innovations- und Wachstumsblockaden, die vor 1989 die Anpassung des Ostens an die dritte industrielle Revolution, seine Integration in den globalen Markt und die Befriedigung der Konsumbedürfnisse der Bevölkerung behindert hatten. Insofern markiert »1989«, jedenfalls auf den ersten Blick, einen klaren Bruch auf dem östlichen Pfad.

Auf den zweiten Blick nimmt sich die Entwicklung anders aus: Jenseits der evidenten, in vielen Hinsichten unbestreitbaren *success story* der Liquidation des Staatssozialismus gewannen nun die notorischen sozialökonomischen Asymmetrien zwischen dem Westen und dem Osten Europas wieder Kontur. Der Staatssozialismus, so ist oben argumentiert worden, war auch eine Entwicklungsstrategie mit dem Ziel einer Einebnung des historischen europäischen West-Ost-Gefälles gewesen. Tatsächlich hatte er die (semi-)agrarischen Länder der Region in die industrielle Moderne katapultiert – allerdings in eine sozusagen verkrüppelte und, gemessen am Westen, relative Moderne hinsichtlich der Produktivität, der technologischen Innovationskraft und der materiellen Leistungsfähigkeit der Ökonomie – von der kulturellen Moderne der Zivilgesellschaft ganz zu schweigen.

Nach dem Ende des Sozialismus wurde, und zwar nicht nur in Gestalt der Industrierüsten, die relative Leistungsunterlegenheit dieses östlichen Modells evident. Nun traten die bis 1989 kaschierten Gefälle und die hieraus resultierenden Abhängigkeitsbeziehungen zwischen westlichem Zentrum und östlicher Peripherie wieder offen zutage; als deren mittelbares Indiz bereits vor 1989 können die sukzessive Verschlechterung der *Terms of Trade* der Staatshandelsländer und deren immens wachsende Devisenverschuldung im Westen gewertet werden. Beispiele für nach 1989 installierte transnationale Abhängigkeiten sind etwa die von deutschen und österreichischen Banken in der Region geknüpften, heute das Geldwesen der Transformationsländer dominierenden Banken-Netzwerke. Vor allem aber wurden nun die ost- und ostmitteleuropäischen Ökonomien zur verlängerten Werkbank transnationaler Unternehmen. Sie offerierten einen umfangreichen Pool vergleichsweise billiger, trotzdem gut ausgebildeter und disziplinierter Arbeitskraft unmittelbar »vor der Haustür«. Dieser Umstand ermöglichte beträchtliche Kostensenkungen in global organisierten Produktionsprozessen. Ab den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts bildete sich so im Osten Europas eine periphere Zone wirtschaftsfreundlicher Regierungen heraus, in der die Gewerkschaften schwach waren, die Löhne niedriger als im Westen, die Investitionen hingegen höher – zugegebenermaßen aber auch die Wachstumsraten.

41 Dies gilt zumindest für die ostmitteleuropäischen Länder des lateinischen Kulturkreises; nicht ganz anders, aber doch sehr viel komplizierter nimmt sich die Angelegenheit im Blick auf den orthodoxen Kulturkreis aus.

42 Vgl. Dorothee Bohle/Béla Greskovits, Neoliberalismus, eingebetteter Neoliberalismus und Neokorporatismus. Sozialistische Hinterlassenschaften, transnationale Integration und die Diversität osteuropäischer Kapitalismen, in: Dieter Segert (Hrsg.), Postsozialismus. Hinterlassenschaften des Staatssozialismus und neue Kapitalismen in Europa, Wien 2007, S. 185–205.



Ist der ost-, ostmittel- und südosteuropäische Pfad in jüngster Zeit auf den ersten Blick auch durch einen markanten Bruch charakterisiert, so treten auf den zweiten Blick doch die über 1989 hinüberreichenden Kontinuitäten hervor. Der Pfad führt aus der Peripherie zurück in die Peripherie<sup>43</sup>, wenn auch in der neuesten Zeit unter dem Mantel und im Rahmen »Europas«.<sup>44</sup>

In diesem Referenzrahmen sind die Strukturen und die Entwicklungen, die Chancen und Defizite postsozialistischer Sozialpolitik zu verorten. Der Befund mutet zwiespältig an: Manche alten Probleme sind in den neuen Kontexten in den Hintergrund getreten; so hat die Liquidierung des staatssozialistischen Produktionsparadigmas einige der Defizite sozialistischer Sozialpolitik wie etwa die markante Ungleichbehandlung der in Erwerbsarbeit Stehenden und derjenigen außerhalb des Produktionsprozesses tendenziell zum Verschwinden gebracht. Die Einfügung sozialer Rechte in die neuen Verfassungen, überhaupt die Verankerung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit hat den patriarchalischen und diktatorischen Charakter sozialistischer Sozialpolitik zumindest im Prinzip eliminiert. Auch ist der frühere hohe Grad der Zentralisierung durch eine neue Mehrzahl zivilgesellschaftlicher Akteure abgemildert. Die postsozialistischen Unternehmen sind im Zuge ihrer Reökonomisierung, also der Entflechtung von Wohlfahrtsausgaben und betriebswirtschaftlichen Belangen, von den sozialpolitischen Obligationen ihrer sozialistischen Vorgänger-Kombinate und der hieraus resultierenden Kostenlast entbunden worden. Auf dem Terrain der Konsumpolitik sind die breitflächigen, enorme Summen verschlingenden Preisstützungen und mit diesen eine wichtige Quelle ökonomischer Ineffizienz verschwunden. Auf der anderen Seite hat der Systemwechsel neue Probleme generiert, die neue Lösungen erfordern: die Etablierung von Marktwirtschaft und Marktgesellschaft, die Entflechtung oder Liquidierung der sozialistischen Kombinate, das Schwinden des sozialistischen Egalitarismus und der Aufstieg eines neuen kapitalistischen, womöglich auch postmodernen Individualismus hatten insgesamt<sup>45</sup> beträchtlich ansteigende Arbeitslosigkeit, eine tief eingefressene ökonomische und soziale Ungleichheit und einen deutlichen Anstieg der Armut zur Folge.<sup>46</sup> Die Herausforderungen des Marktes verlangen also nach einer neuen Sozialpolitik, insbesondere einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Einrichtung eines sozialen Netzes als Vorkehrung gegen Arbeitslosigkeit.

Diese grobe Skizze der Hauptentwicklungstendenzen und der hiermit verbundenen alten und neuen sozialpolitischen Herausforderungen ignoriert natürlich eine lange Reihe unabdingbarer Unterscheidungen, in erster Linie die zwischen den Länderentwicklungspfaden.<sup>47</sup> Generell gilt, dass die sozialen Probleme der postsozialistischen Gesellschaften

43 Vgl. *Bérend*, Central and Eastern Europe.

44 So das Argument in Perry Anderson's furiosem, noch ziemlich neuem, aber bereits klassischem Essay »Depicting Europe«, in: London Review of Books, 20.9.2007.

45 Auf der einen Seite gingen durch den ökonomischen Strukturwandel Arbeitsplätze verloren, andere wurden wiederum neu geschaffen, z. B. im Bereich der – oben erwähnten – verlängerten Werkbank.

46 Aus der inzwischen recht umfangreichen Literatur zur neuen Armut vgl. exemplarisch: *Umur Korkut*, Die Konsolidierung des Kapitalismus und die neue Armut in Ungarn, in: *Aron Buzogány/Rolf Frankenberger* (Hrsg.), Osteuropa. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift für Gerd Meyer, Baden-Baden 2007, S. 199–211.

47 Es existiert bereits eine umfangreiche Literatur über diese Pfade. Hauptunterschied ist anscheinend auch hier wieder der zwischen Polen und Ungarn auf der einen Seite und der Tschechoslowakei/Tschechischen Republik auf der anderen. Im letztgenannten Fall gelang es, aus hier nicht zu erörternden Ursachen, soziale und wirtschaftliche Turbulenzen zu einem sehr viel weitergehenden Maße als in Ungarn und Polen zu vermeiden. Vgl. in strikter Auswahl: *Mitchell A. Orenstein*, Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland, in: *Czech Sociologický časopis/Sociological Review* 3, 1995, S. 179–196; *ders.*, Out of the Red. Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe, Ann Arbor 2002; *Alfio Cerami*, Central Europe in Transition.

im europäischen Osten sozusagen in unterschiedlichen Schichten angeordnet sind. In der Realität sind diese unauflöslich verbunden, begrifflich lassen sie sich separieren. In den Blick geraten hiermit, erstens, die Transaktionskosten der Transformation, mithin die notwendigen und wohl unvermeidlichen Friktionen des Institutionenwandels in Kombination mit den Kinderkrankheiten des Postsozialismus. Diese Probleme werden, zweitens, verstärkt durch den neuen – und alten – Peripheriestatus der Region: die historisch tief eingewurzelte, auch im und durch den Sozialismus letztlich nicht überwundene relative Rückständigkeit.

Eine dritte und überaus wichtige Problemschicht rührt von dem Umstand her<sup>48</sup>, dass die ehemals staatssozialistischen Länder zu einem Zeitpunkt auf den »westlichen Pfad« hinüberwechselten und die Grundsteine für ihre Demokratien und Marktwirtschaften legten, zu dem das westliche Makromodell unter dem Einfluss der Globalisierung bereits deutlichen ökonomischen und sozialen Turbulenzen ausgesetzt war. In die Konfrontation mit den auch für sie neuen Herausforderungen waren die westlichen Wirtschaften und Gesellschaften allerdings auf der Grundlage einer vergleichsweise langen Phase des Wachstums, der Stabilisierung und Konsolidierung eingetreten. Die ersten Nachkriegsjahrzehnte des Westens erscheinen aus dieser Perspektive noch einmal als ein gesegnetes Interim: halkyonische Tage des Wohlstands in einer näher und näher zusammenrückenden Staatengemeinschaft – auf einer Insel im Windschatten der Supermächte, wohlabgeschirmt von den armen Verwandten im Osten. Während dieses Goldenen Zeitalters waren die Länder des Westens auch in der Lage gewesen, leistungsfähige, innovative, international in wesentlichen Teilen konkurrenzfähige, permanent flexibel angepasste Produktionskapazitäten aufzubauen. Die auf dieser ökonomischen Grundlage aufruhenden sozialen Sicherungssysteme waren seit den siebziger Jahren zwar in mancherlei Hinsicht zurechtgestutzt worden; prinzipiell hatten und haben sie jedoch nicht ihre Fähigkeit verloren, die Bevölkerung gegen die basalen Lebensrisiken zu schützen. Jenseits der staatlichen Sozialpolitik ermöglichte es zudem der während der »fetten Jahre« akkumulierte gesellschaftliche Reichtum, sowohl der älteren als auch der »Erbengeneration« (noch), dem Sturmwind der Globalisierung vergleichsweise gefasst entgegenzutreten.

Der europäische Osten hingegen wurde nach dem Ende des Staatssozialismus binnen kürzester Frist der vollen Wucht der Globalisierung ausgesetzt. Nun ist auch im Postsozialismus der Sozialstaat, allen Probleme der Wirtschaft, den massiven Budgetkrisen und der fortgesetzten Außenverschuldung zum Trotz, nirgendwo gänzlich eliminiert worden; auch hat es keine (radikal-)liberale Transformation, etwa nach US-amerikanischem Muster gegeben. Die Sozialpolitik der Transformationsländer<sup>49</sup> ist, aufs Ganze gesehen, auf den – nunmehr gemeineuropäischen – Pfad eingeschwenkt. Der Regelfall ist auch in den neuen Demokratien, ungeachtet bramarbasierender liberaler Rhetoriken (»Marktwirtschaft ohne Adjektive«), die behutsam-inkrementalistische Reform in Kombination mit der moderaten Reduzierung sozialer Leistungen, wie sie angesichts der Abhängigkeit auch der postsozialistischen Eliten vom Wohlwollen der Bevölkerung plausibel und erwartbar war. Ungeachtet dessen gilt, dass die sozialen Folgen der Transformation unter den Vorzeichen der Globalisierung allem Anschein nach sehr viel herber sind als sie ohne diese gewesen

---

Emerging Models of Welfare and Social Assistance, MPRA Paper No. 8377, URL: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8377>> [4.9.2009]; Pieter Vanhuysse, Czech Exceptionalism? A Comparative Political Economy Interpretation of Post Communist Policy Pathways, 1989–2004, in: Sociologický časopis/Czech Sociological Review 42, 2006, S. 1115–1136; Inglot, Welfare States.

48 Hier folge ich Ehrkes sehr plausiblen Argument: vgl. Michael Ehrke, Das neue Europa. Ökonomie, Politik und Gesellschaft des postkommunistischen Kapitalismus, in: Europäische Politik 9, 2004, S. 1–12.

49 Tomka, Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, S. 126 ff.; Korkut, Die Konsolidierung des Kapitalismus und die neue Armut in Ungarn, S. 199–211.

wären. Die materielle Substanz des Westens – die private wie die öffentliche – steht ebenso wenig zur Verfügung wie ein über längere Zeiträume hinweg konsolidiertes und durch gewachsenes demokratisches Bewusstsein abgesichertes Gefüge politischer Institutionen; zur Abfederung sozialer Notlagen fehlt nicht zuletzt die entwickelte Zivilgesellschaft.

Wurde die Transformationsgesellschaft in dieser Hinsicht also in einen »geschichtslosen Raum« (Michael Ehrke) hineingebaut, so ist andererseits doch in Rechnung zu stellen, dass angesichts der offensichtlichen Erschöpfung der Entwicklungspotenziale des Staatssozialismus in den achtziger Jahren und dessen – auch durch weitere Runden immanenter Reformen nicht heilbarer – Agonie die Entwicklung wohl schlechterdings alternativlos war. Die sozialökonomische Dauerkrise des Ostens vor dem Hintergrund der Globalisierung als Fatum zu interpretieren erscheint zudem, nach einer Zeitspanne von knapp 20 Jahren seit der »Wende«, zumindest als voreilig. Spätestens an dieser Stelle endet allerdings endgültig die Aufgabe des Historikers, der Geschäftsbereich des Wahrsagers beginnt.

c) Die Bearbeitung der europäischen Wirtschafts- und Sozialstaatskrise verschränkt nationalstaatliche Lösungsansätze mit supranationalen. Supranationale Strukturen emergieren aus nationalen Krisenpolitiken und wirken auf diese zurück; die Mechanismen europäischer Integration sind mithin *auch* ein institutionelles Arrangement zur Bewältigung der Krisen der Nationalgesellschaften. Im staatssozialistischen Ostmitteleuropa war die Integration durch den RGW<sup>50</sup> als einem eher dürftig vernetzten Konglomerat nationalstaatlicher Zentralplanwirtschaften schwach, die Wohlfahrtsgewinne aus suprastaatlicher Integration waren begrenzt. Die ostmitteleuropäischen Staatssozialismen waren, wie oben ausgeführt, bis 1989 im Wesentlichen Nationalstaaten mit wirtschaftsnationalistisch getönten Wirtschaftspolitiken. Vor diesem Hintergrund blieb auch staatssozialistische Sozialpolitik-Kooperation, ungeachtet weitreichender, systemisch bedingter Ähnlichkeit der Problemlagen, rudimentär. Sie verharrte, ungeachtet leidlich verstetigter Kooperation der Experten, letztlich auf dem Niveau des »Austauschs« und der Information über »Sachstände«.<sup>51</sup>

Auch die west-, später gesamteuropäische Integration hat auf den ersten Blick im Bereich der Sozialpolitik eher unscheinbare Auswirkungen.<sup>52</sup> Notorische Triebfeder der europäischen Integration war die Marktintegration qua Deregulierung; die diese Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte flankierende Politik der Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten war bislang vorrangig von genuin ökonomischen Motiven geleitet. Es mangelt nach wie vor in starkem Maße an der demokratische Legitimation, an den finanziellen Ressourcen und den legislatorischen Kompetenzen für eine transnationale Sozialpolitik, die diesen Namen verdient. Impulse im keynesianischen Geist der späten sechziger und frühen siebziger Jahre (Gipfel von Paris 1972 und Erstes soziales Aktionsprogramm) waren mit dem Ende der Boomjahre obsolet. Die Sozialcharta von 1989, die im Vertrag von Amsterdam (1999) begründete Sozialgemeinschaft, die Grundrechtscharta von Nizza (2000) sowie die Offene Methode der Koordinierung (Lissabon 2000) führen bislang über freiwillige Kooperationen unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips nicht hinaus. Auch die Supranationalisierung der Arbeitsbeziehungen sowie ihre Neuprogrammierung als

50 Zum RGW *Kornai*, Sozialistisches System, S. 377 ff.; *Ralf Ahrens*, Gegenseitige Wirtschaftshilfe? Die DDR im RGW. Strukturen und handelspolitische Strategien 1963–1976, Köln/Weimar etc. 2000; *Christoph Buchheim*, Die Integration der Tschechoslowakei in den RGW, in: *Bohemia* 42, 2001, S. 1–10.

51 Vgl. im Detail hierzu: *Christoph Boyer*, Verflechtung und Abgrenzung. Sozial- und konsumpolitische Beziehungen im RGW, in: *Dierk Hoffmann/Michael Schwarz* (Hrsg.), Sozialstaatlichkeit in der DDR. Sozialpolitische Entwicklungen im Spannungsfeld von Diktatur und Gesellschaft 1945/49–1989, München 2005, S. 151–173.

52 Zum europäischen Sozialmodell und zu einer europäischen Sozialpolitik vgl. u. a. *Hartmut Kaelble/Günter Schmid*, Einleitung, in: *dies.*, Europäisches Sozialmodell, S. 11–28, sowie die Beiträge des Bandes.

»kompetitiver Korporatismus« und die »aktivierende« (rekommodifizierende) Beschäftigungspolitik folgen vorwiegend der Logik des Marktes, »Maastricht« und die europäische Währungsunion wirken als zusätzliche restriktive Rahmenbedingungen einer ausgabenintensiven Sozialpolitik. Der Kern der einschlägigen Kompetenzen liegt bis heute bei den Nationalstaaten, die Tendenzen zur Verlagerung auf die europäische Ebene und zur Herausbildung einer europäischen Sozialstaatlichkeit sind nicht sonderlich ausgeprägt.

Im zweiten Anlauf bleibt allerdings zu prüfen, ob und inwieweit nicht doch im Langzeittrend von einem Fortschreiten der europäischen Integration von der ökonomischen zur sozialen Dimension und von einer gewissen Aufwertung der »europäischen Daseinsvorsorge« gegenüber dem Markt gesprochen werden kann. Unabdingbar ist der Blick auf die europäische Ebene und deren Wechselbeziehungen mit der nationalen aus einem weiteren Grund. Schließlich formuliert die europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik allenthalben Zielgrößen, die tendenziell in Konflikte mit nationalen Sozialpolitiken münden. Dies gilt etwa für die an »Maastricht« orientierte Fiskalpolitik einerseits, das an sozialpolitischen Zielen orientierte *deficit-spending* andererseits. Eher wirtschaftsfreundliche *policies* werden vermutlich vorrangig dort auf dem Umweg über Europa lanciert, wo die Akteure auf der nationalen Ebene sich durch korporatistische oder föderalistische Arrangements blockiert sehen oder wo für unpopuläre Maßnahmen die Abstrafung durch die nationalen Wählerschaften droht.<sup>53</sup> Vermutlich sind es vorzugsweise nicht mehrheitsfähige Interessenformationen wie etwa Industrieverbände, die Forderungen und Ziele lobbyistisch auf dem Weg über die Eurokratie anstatt über die demokratisch legitimierten nationalen Institutionen in die Politik einzuspeisen suchen.

## V. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

1. Nimmt der westliche Pfad bereits in der zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts seinen Ausgang von der Notwendigkeit der Zählung und Einhegung des industriegesellschaftlichen Klassenkonflikts, so mündet die Entwicklung im Osten erst nach 1945, unter den neuen Rahmenbedingungen des industriellen Sozialismus, auf ebendiesen industriegesellschaftlichen Pfad. Waren noch in der Zwischenkriegszeit in Ostmitteleuropa die typischen Konflikte der industriellen Gesellschaft eher am Rand von Belang gewesen, waren die für die agrarische Gesellschaft typischen Konfliktlagen hingegen ins Nationale verschoben und durch den politischen Autoritarismus stillgestellt worden, so wurden nun, in der Epoche zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den frühen siebziger Jahren, in den beiden Hälften des europäischen Doppelhauses strukturell ähnliche Problemlagen bearbeitet. Impulse und Triebkräfte von Sozialpolitik waren ursprünglich sozialpolitische Not- und Krisenlagen, die entweder als bereits real vorhandene in Angriff genommen oder aber sozusagen prophylaktisch vorweggenommen wurden. Von Belang war auch der Umfang der finanziellen Handlungsspielräume; in diesem Sinne war und ist Sozialpolitik sowohl als Kind der Not wie auch Kind des Wohlstands möglich. Die Erklärung – Sozialpolitik als Antwort auf Problem-Impulse – ist im Kern eine funktionale; sie muss in Rechnung stellen, dass die gewählten Lösungen einen Platz im Spektrum realistischer Optionen<sup>54</sup> benötigen, d. h. mit dem jeweiligen institutionellen Rahmenwerk der Gesellschaft und deren materiellen Fundamenten kompatibel sein müssen.

53 Vgl. etwa *Robert Salais*, Europe and the Deconstruction of the Category of »Unemployment«, in: AfS 47, 2007, S. 371–401.

54 »Realistische Optionen« sind diejenigen aus der Gesamtmenge denkmöglicher Optionen, die mit den »allgemeinen Geschäftsbedingungen« eines Systems kompatibel sind. So ist im Staatssozialismus »Wirtschaftsplanung« eine realistische Option. Nicht realistisch ist die Option »demokratische Wahlen« (im westlichen Sinn): sie würde mit »Einparteienherrschaft« kollidieren.

Sozialpolitik fand in beiden Systemen in einem Klima großer Staatsnähe, in Aufgeschlossenheit gegenüber dem Gedanken der Planung und der staatlichen Intervention in Wirtschaft und Gesellschaft und vor dem Hintergrund eines technokratisch-optimistischen Zeitgeistes statt. Unübersehbar ist das langfristige Wachstum der Regulierungsintensität. Materielle Basis war in beiden Fällen zunächst die Ökonomie der zweiten industriellen Revolution; deren Produktionsregime kann durchaus auch im Blick auf den Staatssozialismus als (quasi) tayloristisch-fordistisch bezeichnet werden. Der Aktionsradius war im Wesentlichen kongruent mit dem des Nationalstaats, die Grundbestrebungen waren in beiden Fällen universalisierend, egalisierend und inkludierend, beide Sozialpolitiken zielten auf Systemintegration und Loyalitätsproduktion.

Mit der dritten industriellen Revolution, der wachsenden weltweiten Konkurrenz und dem hiermit in Zusammenhang stehenden Rückzug bzw. der schleichenden Erosion nationalstaatlicher Lenkung und Intervention in die Wirtschaft veränderten sich auch die sozialpolitischen Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten in West wie Ost; die Außengrenzen der demokratischen, keynesianisch-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten Westeuropas ebenso wie die der nicht-demokratischen, zentraladministrativ geplanten Staatssozialismen Osteuropas konnten angesichts einer fortschreitenden Weltmarktintegration – auch des Ostens – immer weniger klar gezogen werden. In Folge dieser Entwicklung waren im Westen vergleichsweise flexible institutionelle und mentale Anpassungsvorgänge zu beobachten. Innerhalb der in beiden Hinsichten deutlich starrereren Staatssozialismen wurde der Übergang von der klassisch-fordistischen Industriegesellschaft zur elektronisch-digitalen Dienstleistungsgesellschaft bis zur ›Wende‹ gebremst. In diesem Sinne fungierte der Eiserner Vorhang also tatsächlich als »antiimperialistischer Schutzwall« gegenüber dem dynamischen globalen Kapitalismus. Weil die Systemgrenze jedoch keine perfekte Vorkehrung bot und wirtschaftliche Modernisierung gerade im Interesse einer gesellschaftsbefriedenden Sozial- und Konsumpolitik unausweichlich war, führte die innere Paralyse des Staatssozialismus im Verein mit seiner äußeren Paralyse durch die globalen Märkte, insbesondere durch die Kapitalmärkte, in die finale Krise und die Systemtransformation. Nach dem Ende des Sozialismus mündeten so alle Pfade europäischer Sozialstaatlichkeit in den des Westens. Hat sich das westliche Makromodell als Problemlöser in der langfristigen evolutionären Perspektive auch den konkurrierenden Lösungen jedweder Couleur als überlegen erwiesen, so sieht sich dieser vermeintliche Sieger der Geschichte derzeit mit einer weiteren, vermutlich fundamentalen Transition, diesmal im globalen Maßstab konfrontiert – mit bislang offenen Aussichten.

2. Inwieweit, so wurde einleitend gefragt, sind die hier untersuchten Entwicklungen »spezifisch europäisch« – und können als solche Gegenstand einer europäischen Zeitgeschichte sein? Vermeidet man eine essentialistische Definition von »Europa« und die Suche nach dessen ahistorischem Wesen, so erscheint es am ehesten sinnvoll, »Europäizität« als eine alle Diversität der Europäer überwölbende Familienähnlichkeit zu begreifen. Europäische Gemeinsamkeiten lassen sich dann in empirischen, falsifizierbaren Hypothesen formulieren. Diese ebenso nüchterne wie bislang ziemlich erfolgreiche Suchstrategie dekliniert die Frage nach »Europa« mithin nicht ausschließlich, aber doch in erster Linie *down to earth* sozialökonomisch durch<sup>55</sup>; Europa ist nicht nur ein »Diskurs« und »sozial konstruiert«, sondern ein handgreifliches Ensemble wirtschaftlicher und gesell-

55 Wie das etwa Hartmut Kaelble tut: vgl. *Kaelble/Schmid*, Europäisches Sozialmodell; *Kaelble*, Sozialgeschichte Europas. Ähnlich bereits *ders.*, Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880–1980, München 1987; *Hartmut Kaelble/Martin Kirsch*, Einleitung. Zur Europäisierung des Selbstverständnisses und der Gesellschaft der Europäer im 19. und 20. Jahrhundert, in: *dies.* (Hrsg.), Selbstverständnis und Gesellschaft der Europäer. Aspekte der sozialen und kulturellen Europäisierung im späten 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2008, S. 11–26.

schaftlicher Strukturen. Europäische Gesellschaften sind, allem Anschein nach, im Globalvergleich »alte«, sich relativ langsam wandelnde Gesellschaften mit vergleichsweise deutlich ausgeprägten sozialen Scheidelinien. Sie sind vor allem auch relativ gut »politisch«. Der in dieser Studie für beide Pfade konstatierte hohe Grad der Formalisierung und der gesetzlichen sowie administrativen Durchregulierung von Sozialpolitik fügt sich in diesen allgemeinen Befund; er markiert einen deutlichen Unterschied zwischen dem europäischen Sozialmodell und etwa dem der USA, das durch einen signifikant niedrigeren Grad des Ausbaus der sozialen Sicherungssysteme charakterisiert ist; die zugrunde liegende Gesellschaftsphilosophie präferiert, um dies hier so plakativ zu benennen, »Individualismus« und »Risikobereitschaft« gegenüber »Gemeinschaftsbindung« und »Sicherheitsstreben«. Ein europäisches Proprium liegt anscheinend auch in Art und Umfang der durch soziale Grundrechte verbürgten Leistungen und der von Sozialpolitik bewirkten weitreichenden Inklusion breiter Kreise der Bevölkerung; diese war, zumindest in den Nachkriegs-Nationalgesellschaften bis zum Eintritt der Krise der siebziger Jahre, im Weltmaßstab vermutlich einzigartig.

Jenseits dieser ersten, tastenden Hypothesen ist das autoritative, dann notwendigerweise global vergleichende Wort noch längst nicht gesprochen. Womöglich liegt ein weiteres europäisches Spezifikum in den intrakontinentalen Ost-West-Asymmetrien oder auch Zentrum-Peripherie-Relationen. Die Unterentwicklung des europäischen Ostens und seine Abhängigkeit vom Westen waren und sind wechselseitig verbunden; bei der Rückkehr des Ostens aus der Peripherie in die Peripherie nach 1989 sind die lange bekannten Pfadabhängigkeiten hartnäckig am Werke. Sie verschärfen die sozialen Notlagen und erhöhen den sozialpolitischen Handlungsbedarf. Ist die Zweiteilung des Kontinents ein – dann nicht zu seiner *happy history* – gehöriges, auch die europäische Sozialpolitik prägendes Fatum? Die Antwort auf diese Frage muss hier dahingestellt bleiben.