



Hartmut Kaelble

Das soziale Europa.
Europäische Sozialpolitik und nationale
Wohlfahrtsstaaten, 1883–2020

Campus Verlag | Frankfurt am Main/New York 2024
354 Seiten, kartoniert | 39,00 €
ISBN 9783593519401

rezensiert von

Sandrine Kott, Université de Genève

Hartmut Kaelble hat seit den 1980er-Jahren in zahlreichen Büchern auf anspruchsvolle und originelle Weise die Existenz eines zusammengehörigen europäischen Sozialraums seit dem späten 19. Jahrhundert dokumentiert. Indem er, ohne nationale Besonderheiten zu leugnen, die Konvergenzen zwischen den verschiedenen europäischen Nationen aufzeigt, hebt er die Besonderheit dessen hervor, was man als europäischen Weg oder sogar als europäisches Modell bezeichnen könnte. Sein neuestes Werk, das die Sozialpolitik in Europa untersucht, setzt dieses Projekt auf brillante Weise fort und vertieft es.

Wie Kaelble selbst in seiner Einleitung feststellt, gibt es keinen Mangel an Werken über Sozialpolitik und Sozialstaaten in Europa. Die vorhandenen Arbeiten lassen sich grob in zwei Gruppen unterteilen. Die ersten vergleichen die europäischen Sozialstaaten untereinander und haben zur Erstellung von Typologien geführt, am bekanntesten bei Gøsta Esping-Andersen.¹ Die zweite Gruppe konzentriert sich auf Aspekte der Sozialpolitik, die in und von internationalen Institutionen diskutiert und umgesetzt werden, sei es von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) oder von den verschiedenen europäischen Institutionen. Kaelble schlägt eine Brücke zwischen diesen beiden Geschichtsschreibungen. Wie bereits im Titel deutlich wird, untersucht das Buch die Sozialpolitik in ihren nationalen und europäischen Dimensionen zugleich: »Europa als Ganzes für die Geschichte der nationalen Wohlfahrtsstaaten und die internationale europäische Sozialpolitik in den Blick zu nehmen und die engen Verbindungen zwischen der internationalen Sozialpolitik und den nationalen Wohlfahrtsstaaten in Europa zu fassen, sind die Anliegen dieses Überblickbuches.« (S. 265)

Um dieses Ziel zu erreichen, mobilisiert Kaelble eine enorme Menge an Material, stellt aber auch originelle Fragen zu jeder der untersuchten Epochen. Seine enzyklopädische Kenntnis der Forschungsliteratur in mindestens drei Sprachen (und nicht nur der englischen Literatur, wie es leider allzu oft der Fall ist) ermöglicht es ihm, den typologischen Reduktionismus zu

¹ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton (NJ) 1990.

überwinden, der für einige Studien über die europäischen »welfare states« kennzeichnend ist. Ohne die Nützlichkeit von Typologien in Frage zu stellen, weist Kaelble zu Recht darauf hin, dass in diesen die Kontinuitäten und Pfadabhängigkeiten oft überbewertet und die historischen Kontexte, in denen Sozialpolitik sich entwickelt, nicht ausreichend berücksichtigt werden. Ich für meinen Teil würde hinzufügen, dass die Typologien in einer Art Formalismus gefangen sind: Sie basieren zumeist auf einem Vergleich der Gesetzgebungen und der sie umgebenden Diskurse, berücksichtigen aber nicht, wie die verschiedenen Wohlfahrtsstaaten in der Praxis funktionieren.

Die Originalität von Kaelbles Buches besteht darin, dass es die verschiedenen nationalen Fälle (einschließlich der ost- und südeuropäischen) in einen europäischen Raum einbettet. Zu diesem Zweck kombiniert der Autor einen *transnationalen* und zirkulären Ansatz mit einer Untersuchung der *internationalen* Sozialpolitik anhand der Diskussionen und Maßnahmen von Institutionen wie der IAO, der Europäischen Kommission, dem Europarat, dem Europäischen Gerichtshof usw. Originell und relevant ist auch Kaelbles breite Definition des Wohlfahrtsstaates. Er reduziert ihn nicht auf soziale Sicherheit (wie es bei typologischen Ansätzen oft der Fall ist), sondern schließt alle Maßnahmen ein, deren Ziel es ist, die Auswirkungen zu großer sozialer Ungleichheit zu verringern. Das umfasst als wesentliche Elemente der Sozialpolitik auch das Arbeitsrecht und Maßnahmen zur Förderung der industriellen Demokratie. Doch liegt der Schwerpunkt des Buches auf Umverteilungspolitik, einschließlich Wohnungsbau und Bildungswesen.

Der Autor liefert in jedem Kapitel Zahlenvergleiche zwischen den Ländern, die am Ende des Buches in Tabellen zusammengefasst sind. Diese Vergleiche sind freilich mit Vorsicht zu genießen, so nützlich sie auch sein mögen. Die Zahlen werden anhand von Analysekategorien erstellt, in denen bestimmte nationale Systeme implizit als Muster gelten, und berücksichtigen nicht immer ausreichend die tiefgreifenden Unterschiede in der Ausgestaltung dieser Systeme selbst. In dieser Hinsicht sind Vergleiche zwischen den Wohlfahrtsstaaten der kapitalistischen Länder im Westen Europas und denen der kommunistisch regierten Länder im Osten Europas sehr fragwürdig, da sie meist die spezifischen Formen der Umverteilung in den östlichen Ländern ignorieren bzw. sie immer an den westlichen Sozialstaaten messen.

Schließlich will Kaelble den Wohlfahrtsstaat nicht nur auf die zentralstaatliche Politikebene reduzieren, sondern betont in der Einleitung, dass auch die lokalen Akteure und ebenso die Anspruchsberechtigten von Sozialleistungen wesentliche Bestandteile des Wohlfahrtsstaates sind. Im weiteren Verlauf des Buches wird die Rolle der Expertengruppen aus den Sozialwissenschaften sehr umfassend berücksichtigt. Dagegen ist nur wenig darüber bekannt, wie die Sozialmaßnahmen von den Adressaten genutzt und angeeignet wurden. Diese Einschränkung ist jedoch auch das Ergebnis einer in diesem Punkt leider sehr lückenhaften Geschichtsschreibung.

Das Buch ist in vier chronologische Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel behandelt den Zeitraum von 1880 bis 1914, die Gründerzeit der Sozialpolitik. Der Autor zeigt, dass die ersten Sozialgesetze in Europa häufig von der Sorge um die Disziplinierung der Bevölkerung geleitet waren, was jedoch nicht verhinderte, dass sich die Adressaten die Gesetzgebung zu eigen machten, ihre Reichweite veränderten und so ihre emanzipatorische Bedeutung offenbarten. In dieser Zeit begann auch bereits der internationale Austausch der sozialpolitischen Expertengemeinschaft, der in der Erstellung eines ersten gemeinsamen Lexikons gipfelte. Das zweite Kapitel befasst sich mit dem Zeitraum von 1914 bis 1945, in dem sich Fortschritte in den 1920er-Jahren mit Rückschlägen in den 1930er-Jahren und Kriegszeiten abwechselten. Die Diktaturen in Südeuropa und später in Osteuropa wurden von der Blüte des Ideenaustauschs in neuen internationalen Foren wie der 1919 gegründeten IAO nur wenig beeinflusst. Der weitere Aufbau einer europäischen sozialpolitischen Expertise und die Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen in vielen westeuropäischen Ländern bildeten aber die Grundlage für die Wohlfahrtsstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg.

Diese dritte Periode von 1945 bis 1970 kann daher nicht – wie es manchmal der Fall ist – als die Zeit des Aufbaus der europäischen Wohlfahrtsstaaten beschrieben werden. Kaelble beschreibt sie vielmehr als die Blütezeit des Wohlfahrtsstaates. Angetrieben von Zukunftsoptimismus und einem anhaltenden Wirtschaftswachstum, zeichnete sich der Wohlfahrtsstaat nach dem Zweiten Weltkrieg durch eine Ausweitung der Maßnahmen und die Erhöhung der Sozialausgaben aus. Für diesen Zeitraum arbeitet Kaelble sechs Typen von Sozialstaaten in Europa heraus, wobei er das Europa der Diktaturen und das kommunistische Europa mit einbezieht. Er betont außerdem erneut die Bedeutung des Austauschs der Experten in einem Raum, der dank neuer Institutionen wie dem Europarat, der Montanunion und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nun deutlich stärker auf Westeuropa ausgerichtet war. Zahlreiche Indikatoren (Lebenserwartung, Kindersterblichkeit, Schulbesuch) belegen die positiven Auswirkungen dieser Sozialpolitik für die europäische Bevölkerung und den Vorsprung Europas gegenüber anderen Teilen der Welt. Dennoch verschweigt der Autor nicht die Zwänge, in die eine europäische Sozialpolitik eingebettet war, die ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung voraussetzte. Er weist auch auf ihre Grenzen hin, da sie auf der Annahme von kontinuierlichen Erwerbsbiografien beruhte, bestimmte Gruppen bevorzugte und sich schlecht an gesellschaftliche Entwicklungen anpassen ließ. All dies nährte die Kritik, leitete in der Folgezeit aber auch Neuorientierungen ein.

Für Kaelble ist die in den 1980er-Jahren beginnende Periode zwar vor allem durch einen Rückbau des Sozialstaats gekennzeichnet, aber er betont auch Dimensionen des Ausbaus und des Umbaus. Neben der Kürzung bestimmter Leistungen, der Privatisierung von breiten Sektoren wie dem Gesundheitswesen oder dem Wohnungsbau, die zuvor zum großen Teil öffentlich gewesen waren, standen die Öffnung oder Erweiterung sozialer Rechte für neue Gruppen wie Frauen, aber auch die Abdeckung neuer Risiken wie Pflegebedürftigkeit ging damit einher. Mit dem Fall der Diktaturen in Südeuropa und dem Ende des Kalten Krieges war außerdem eine zunehmende Homogenisierung der sozialpolitischen Maßnahmen auf dem Kontinent zu beobachten. Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch Richtlinien und Entscheidungen der Europäischen Kommission, aber auch europäischer Gerichte befördert. Trotz seiner scheinbaren Erosion stellt der europäische Wohlfahrtsstaat also immer noch ein spezifisches Modell dar – in einer Welt, in der sich außerhalb Europas die sozialen Ungleichheiten noch wesentlich schneller vergrößern.

Das Buch stützt sich auf einen bemerkenswerten Wissensschatz, verfolgt einen originellen Ansatz und bietet differenzierte Schlussfolgerungen. Aus all diesen Gründen sollte Hartmut Kaelbles Buch zu einem ›Klassiker‹ für alle werden, die sich für die Geschichte der Sozialstaaten interessieren und die Existenz eines europäischen Sozialmodells ernst nehmen.

Zitierempfehlung

Sandrine Kott, Rezension zu: Hartmut Kaelble, Das soziale Europa. Europäische Sozialpolitik und nationale Wohlfahrtsstaaten, 1883–2020, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York 2024, in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 65, 2025, URL: <<https://library.fes.de/pdf-files/afs/82067.pdf>> [8.4.2025].