

# Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive

Hartmut Kaelble

Der Ausdruck „europäisches Sozialmodell“ macht seit etwa einem Jahrzehnt eine erstaunliche Karriere. Er ist in die offizielle Regierungssprache eingegangen; die Europäische Kommission und der Europäische Rat führen ihn seit den 1990er Jahren ebenso im Munde wie europäische Regierungschefs, der französische Staatspräsident genauso wie der deutsche Bundeskanzler. Die belgische Regierung räumte während ihrer Präsidentschaft der Europäischen Union 2001 dem europäischen Sozialmodell sogar einen vorrangigen Platz ein. Ähnlich greifen Sozialwissenschaftler den Begriff des „europäischen Sozialmodells“ auf, versuchen zu präzisieren, was daran sozial und europäisch ist. Vor allem französische, deutsche, aber auch angelsächsische Sozialwissenschaftler lassen sich auf diesen Begriff ein (vgl. als Beispiele Touraine, Interview; Scharpf 2002; Schmid 2002a, 2002b; Platzer 2003; Ostner 2000; Aust et al. 2003). Ein Graduiertenkolleg der Deutschen Forschungsgemeinschaft führt das „europäische Sozialmodell“ schon im Titel.

Drei Bedeutungen des „europäischen Sozialmodells“ zeichnen sich ab. Die erste und breiteste Bedeutung meint alle heutigen gesellschaftlichen Besonderheiten Europas, den besonderen Weg der europäischen Gesellschaften in die Moderne, auch eine gesellschaftliche Pfadabhängigkeit Europas. Dieses breite Verständnis von „europäischem Sozialmodell“ umfasst die europäische Familie ebenso wie die europäische Arbeit, europäischen Konsum ebenso wie europäische Werte, den europäischen Wohlfahrtsstaat ebenso wie die europäische Managementkultur, die europäische Stadt ebenso wie die europäische Bildung. Über das europäische Sozialmodell in diesem breiten Sinne (wenn auch nicht unter diesem Namen) gibt es schon seit der frühen Neuzeit eine lange Debatte unter Europäern. Sie verlief in Wellen, war zeitweise intensiver, flaute phasenweise ab. Mitte der 1980er Jahre setzte wieder eine solche Welle intensiverer Diskussionen ein (vgl. zur Geschichte dieser Debatte Osterhammel 1998; Frank 1998; Girault 1994; Stråth 2001; Stråth/Malmborg 2002; Kaelble 2002a, 2001). Diese jüngste Welle ist eine Reaktion auf die Auflösung der alten Einteilungen der Welt in den liberalen Westen und den kommunistischen Osten, in den modernen Norden und den rückständigen Süden und stellt den Versuch einer Neueinteilung der Welt in Großregionen wie Europa dar. Die Debatte über die gesellschaftlichen Besonderheiten der europäischen Gesellschaft, ihre Stärken und Schwächen, gehört zu dieser Veränderung in der mentalen Geografie.

„Europäisches Sozialmodell“ bezieht sich zweitens in einem engeren Sinne auf eine europäische Politik der Schaffung von Arbeitsplätzen, der sozialen Sicherung, der sozialen Umverteilung, eine Politik, die den Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet ist. Dabei wird gewöhnlich nicht allein an die Politik der nationalen Regierungen in Europa gedacht, sondern häufig auch an die Politik der Europäischen Union. Dieses Verständnis von „europäischem Sozialmodell“ erlangt erst in jüngster Zeit Geltung, weil die Europäische Union erst seit den 1990er Jahren genügend breite Kompetenzen besitzt. Wie mehr Beschäftigung hergestellt wird, wie die europäischen Wohlfahrtsstaaten reformiert werden können und wie mehr soziale Gerechtigkeit erreicht wird, ist ein wichtiges neues Thema (vgl. als Beispiel Schmid 2002a, 2002b).

Bei dem „europäischen Sozialmodell“ denkt man drittens in einem noch engeren Sinne an die Besonderheiten des europäischen Wohlfahrtsstaats, der soziale Sicherung gegen Krankheit, Altersarmut, Invalidität und Arbeitslosigkeit gewährleistet und für die Grundsicherung des Wohnens und der Bildung Sorge trägt. Auch bei diesem Verständnis von europäischem Sozialmodell spielt nicht selten die Politik der Europäischen Union eine Rolle, wenngleich in der Regel zuerst die nationalen Wohlfahrtsstaaten angesprochen sind.

Diese drei Ansätze bezeichnen keine Optionen, die sich gegenseitig ausschließen und zwischen denen man sich zu entscheiden hat. Die verschiedenen Bedeutungen des europäischen Sozialmodells ergänzen und bedingen einander. Befasst man sich mit dem „europäischen Sozialmodell“ im dritten, engsten Sinne, braucht man Untersuchungen zum europäischen Sozialmodell im weiteren Sinne. Selbstverständlich kann auch ein und derselbe Autor den Begriff einmal breiter und ein anderes Mal enger fassen.

In diesem Artikel wird der Begriff in der engsten der genannten Bedeutungen verwendet, also am europäischen Wohlfahrtsstaat festgemacht. Zum „europäischen Sozialmodell“ in diesem engen Sinne gehören mehrere Elemente: (1) die lange Geschichte einer besonderen europäischen Entwicklung der sozialen Sicherung; (2) die Abmilderung der nationalen Divergenzen in Europa und die sichtbaren europäischen Besonderheiten in der öffentlichen sozialen Sicherung; (3) die transnationale Seite der europäischen sozialen Sicherung; (4) schließlich eine europäische, asiatische, lateinamerikanische und nordamerikanische Debatte über das „europäische Sozialmodell“. Mit diesen vier Elementen werden sich die folgenden Abschnitte beschäftigen.

## 1. Die lange Geschichte des europäischen Sozialmodells

Der feste Platz des Begriffs „europäisches Sozialmodell“ in der europäischen politischen Sprache lässt sich nicht ohne die lange Geschichte der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa verstehen. Nur dadurch kann man begreifen, warum die öffentliche soziale Sicherung in der europäischen Öff-

entlichkeit einen solch hohen Stellenwert hat und warum sich trotz massiver, seit den 1970er Jahren andauernder Kritik von Regierungen und Experten am europäischen Wohlfahrtsstaat an der staatlichen sozialen Sicherung in den Grundsätzen so wenig änderte. In einem langen historischen Prozess ist eine Pfadabhängigkeit entstanden, mit ihren Vor- und Nachteilen.

Kern dieser Pfadabhängigkeit ist eine besonders lange gemeinsame europäische Tradition öffentlicher Intervention zur sozialen Sicherung des Bürgers, kommunale ebenso wie staatliche Intervention. Diese Tradition beinhaltet freilich nicht nur die öffentliche Intervention von oben, sondern auch die Partizipation der Klienten, die zivilgesellschaftliche Seite der sozialen Sicherung, und stets auch die Diskussion alternativer nichtstaatlicher Modelle. Das europäische Modell als einen ausschließlich auf öffentliche Intervention beruhenden Weg anzusehen, wäre daher eine unvermeidbare Simplifizierung. Die öffentliche Intervention folgte auch keineswegs immer demselben Konzept, sondern durchlief in den vergangenen Jahrhunderten grundlegende Wandlungen. Die staatliche Intervention während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte nur wenig mit der Intervention des frühen 19. Jahrhunderts gemein. Einen finalen Entwicklungsprozess zum Wohlfahrtsstaat des 21. Jahrhunderts gab es nicht.

Vier große Epochen lassen sich in der Entwicklung der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa unterscheiden: die Epoche der frühneuzeitlichen Armenpolitik der Kommunen; die Epoche der staatlichen Arbeitnehmerversicherung des späten 19. Jahrhunderts; die Epoche der Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats für alle Bürger von den späten 1940er bis frühen 1970er Jahren; schließlich die jüngste Epoche der Wohlfahrtsstaatskritik und Wohlfahrtsstaatsreformen seit den 1970er Jahren (ausführlicher Kaelble 2004, 2000). Diese Epochen lassen sich – wie es Bernd Schulte für die letztgenannte Phase in diesem Band tut – weiter unterteilen. Dafür fehlt allerdings hier der Raum.

Der Übergang zur ersten Epoche der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa zwischen dem 16. und 18. Jahrhundert brachte vor allem zwei neue Entwicklungen. Ein neues Verständnis von Armut formte sich allmählich heraus. Man begann zwischen unverschuldeter Armut, die durch Krankheit, Epidemien, Kriege, Hungersnöte entstand, und selbst verschuldeter Armut zu unterscheiden, die auf falsche Lebensführung und Verschwendung, selbst verschuldete Krankheit und Sucht zurückzuführen war. Danach richtete sich auch die Armenpolitik. Unverschuldeter Armut sollte mit öffentlicher Unterstützung, mit Hilfe zur Selbsthilfe begegnet werden, selbst verschuldeter Armut dagegen teils mit Bildung und Aufklärung, teils mit Arbeitszwang und Disziplinierung. Diese neuen Armutsprinzipien wurden in einem lebhaften, zwischenstaatlichen und transkommunalen Austausch innerhalb Europas entwickelt. Darüber hinaus wechselten in dieser Zeit auch die Institutionen, die sich mit Armut befassten. Die Armenpflege der Kirche und die Mildtätigkeit der Reichen und Mächtigen wurden ergänzt bzw. ersetzt durch die Armenpolitik öffentlichen Instanzen, und zwar vor allem der Kommunen, weit weniger der Staaten. Diese Armenpolitik wurde in der Regel in

persönlichem Kontakt zwischen Armenpfleger und Armen in kleinen Städten ausgeführt. Sie war begrenzt auf die Armen der eigenen Stadt (vgl. Woolf 1986, S. 22f.; Schilling 1993, S. 78ff.; Fischer 1982; Sachße/Tennstedt 1980ff.).

In der zweiten Epoche der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa ab dem späten 19. Jahrhundert übernahm der Staat eine wichtigere Rolle. Aus verschiedenen Gründen war er stärker als in der Vergangenheit gefordert: Die Industrialisierung im Innern Europas führte im 19. Jahrhundert nicht nur zu massiver Auswanderung, sondern auch zu enormen binnennationalen Wanderungen, mit denen die strikt lokalistische städtische Armutspolitik nicht fertig werden konnte. Im Unterschied zu anderen Zivilisationen bot zudem die europäische Familie mit ihrer starken Orientierung an der Unabhängigkeit der jungen Erwachsenen vom Elternhaus vor allem für zwei Phasen des Lebens wenig soziale Sicherung: für die Phase des jungen Erwachsenenalters, der Trennung von der Herkunftsfamilie, und für die Phase des Alters, in der sich die jungen Erwachsenen von den Alten losgelöst hatten. Die damalige wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung schuf ferner besondere Anknüpfungspunkte für eine staatliche Sozialpolitik. Der lebenslange Beruf ersetzte zunehmend den dauernden Wechsel zwischen einer Vielfalt beruflicher Aktivitäten. Er war eine entscheidende Voraussetzung für die Einrichtung von staatlichen Sozialversicherungen. Hinzu kommt, dass in dieser Zeit Beamte, Politiker und Wissenschaftler eine Sprache entwickelten, mit der sich die staatliche Sozialpolitik verständlich machen und erklären ließ: Ausdrücke wie „Arbeit“, „Ruhestand“, „Arbeitslosigkeit“, „Sozialversicherung“ wurden in jener Epoche im modernen Sinn geprägt. Vor diesem Hintergrund bildeten sich seit dem späten 19. Jahrhundert allmählich und je nach Land unterschiedliche zentralisierte, staatliche Sozialbürokratien heraus, die für ein ganzes Staatsgebiet zuständig waren und die sich auf bestimmte soziale Gruppen konzentrierten, zuerst auf Industriearbeiter, bald aber ebenfalls auf Angestellte und Landarbeiter. Auch dieses neue Konzept der staatlichen Sozialversicherung basierte auf einem transnationalen Austausch zwischen Regierungskommissionen und Experten, auf Kongressen und Kommissionsreisen. Mit den wachsenden Rivalitäten zwischen den europäischen Nationalstaaten insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg wurde dieser Austausch freilich immer mehr auch von den Konflikten und Abgrenzungen zwischen Nationalstaaten geprägt. Deshalb entstanden neben ungewollten zugleich gewollte Divergenzen zwischen den staatlichen Sozialpolitiken (vgl. für diese Epoche Zimmermann 1998; Conrad 1988; Baldwin 1990; Flora/Heidenheimer 1981; Ritter 1989; Bock/Thane 1994; Alber 1982; Tomka 2003, 2004).

Die dritte Epoche der öffentlichen sozialen Sicherung verbindet sich mit der Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Wohlfahrtsstaat änderte die bisherige staatliche Sozialpolitik grundlegend: Er wurde universalistisch, sicherte alle Bürger, nicht nur bestimmte soziale Gruppen ab und verhalf einem breiten Konzept der Sicherung einer Mindestversorgung für jeden Bürger zum Durchbruch, mit einklagbarem Recht auf staatliche Leistungen. Er verwandelte die Altersversicherungen

von einem bloßen Zuschuss an die Familie in ein Einkommen, von dem die Alten in einem unabhängigen Haushalt leben konnten.

Begleitet wurde der Wohlfahrtsstaat im Westen von einem zeitweiligen keynesianischen Optimismus der Vollbeschäftigung und im östlichen Europa von der trügerischen Annahme einer funktionierenden Planwirtschaft. Er war im westlichen Europa immer weniger – darauf wird zurückzukommen sein – von nationalstaatlichen Rivalitäten und Divergenzen geprägt und führte deshalb eher zu binneneuropäischen Konvergenzen als zu Divergenzen. In dieser Epoche wuchsen die Sozialstaatsausgaben so rasch wie nie zuvor und danach. Nach den Schätzungen der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) nahmen zwischen 1960 und 1975 die realen Sozialausgaben in Relation zum Bruttosozialprodukt im westeuropäischen Durchschnitt jährlich um rund acht Prozent zu (vgl. OECD 1985, S. 21). Leider fehlen vergleichbare Berechnungen für den östlichen Teil Europas. Grundlegende Reformen des Sozialstaats stammen aus dieser Zeit. Die Rentenversicherungen wurden oft umfassend reformiert. Die Arbeitslosenversicherung setzte sich erst in dieser Epoche in Westeuropa weitgehend durch. Kennzeichnend für diese Phase war ein breiter sozialpolitischer Konsens unter den linken und konservativen Parteien in Europa. Die wichtigen Akteure der Sozialreformen kamen aus fast allen relevanten politischen Lagern. In dieser Zeit entstand außerdem ein neues mit dem Wohlfahrtsstaat eng verbundenes Milieu von Sozialarbeitern, Sozialmedizinern, Sozialversicherungsexperten, Sozialrechtlern, Sozialpolitikern, Angestellten der Sozialbürokratien, Sozialpsychologen und Therapeuten, die erst durch den Wohlfahrtsstaat Betätigungsfelder oder eine gemeinsame Aufgabe fanden, von ihm und für ihn lebten und sich auch als Advokaten der Breiten, vom Wohlfahrtsstaat finanzierten Klientel alter, invalider, kranker, arbeitsloser Europäer verstanden.

Diese Epoche war aus all den Gründen die Glanzzeit des europäischen Wohlfahrtsstaats. Allerdings weist Lutz Raphael in seinem Beitrag zu diesem Band zu Recht darauf hin, dass in diesen Jahren auch Weichen gestellt wurden, die sich im späteren 20. Jahrhundert als schwerwiegende Belastungen entpuppten: In dieser Epoche wurde der Boden für zahlreiche sozialstaatliche Gruppenprivilegien und Ungleichheiten der sozialstaatlichen Ansprüche bereitet. Der moderne Wohlfahrtsstaat orientierte sich an einem völlig kontinuierlichen Arbeitsleben, das weder durch Arbeitslosigkeit noch durch Berufswechsel unterbrochen wurde und später nicht mehr die Normalität darstellte. Er gründete auf einem traditionellen Familienmodell, das später seine Geltung verlor. Er erzeugte Erwartungen auf eine ungewöhnlich großzügige staatliche soziale Sicherung, die später nicht mehr finanzierbar war.

Mehrere Ursachen führten zu dieser dritten Epoche. Der moderne Wohlfahrtsstaat beruhte teils auf der bitteren Erfahrung der Weltwirtschaftskrise und dem daraus erwachsenen Misstrauen in die reine Marktwirtschaft. In einer Reihe von Ländern hing er auch eng mit dem Zweiten Weltkrieg zusammen, in dem die Bevölkerungen gegen die NS-Besetzung Europas mit dem Versprechen mobilisiert worden waren, nach dem Kriegsende Sozialre-

formen durchzuführen. Ganz entscheidend trug zur Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats die außergewöhnliche wirtschaftliche Prosperität der 1950er und 1960er Jahre bei, die einen ungeahnten Zuwachs an Steuereinkommen in die öffentlichen Kassen spülte. Sicher hatte der moderne Wohlfahrtsstaat auch mit der Rivalität zwischen dem liberalen Westen und dem kommunistischen östlichen Europa zu tun. Lutz Raphael und Béla Tomka behandeln diese Epoche im vorliegenden Band ausführlich (vgl. auch Esping-Andersen 1990; Flora 1986ff.; Götting 1998; Hauser 1997; Kaufmann 1996; Kosonen 1995; Leibfried 1995; Mayer 2001; von Maydell/Nußberger 2000; Nielsen 1996; Deacon 1993; Elster et al. 1998; Tomka 2003, 2004; Raphael 1996; Ritter 1998; Schmid 1996; Schultheis 1999; Hockerts 1998).

Eine vierte Epoche der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa begann in den 1970er Jahren. Sie war und ist bestimmt durch Wohlfahrtsstaatskritik und dadurch ausgelöste Wohlfahrtsstaatsreformen. Diese Epoche ist nicht leicht darzustellen, da sie noch andauert und wir deshalb nicht wissen, worin sie sich von der nächsten Epoche unterscheiden wird. Gleich mehrere ungünstige Faktoren führten zum Ende der Blütezeit des Wohlfahrtsstaats und zu wachsender Kritik an seiner modernen Gestalt: Die Zeit der wirtschaftlichen Prosperität, die „trente glorieuses“, war vorbei; der europäische Wohlfahrtsstaat wurde massiv belastet durch niedrigeres wirtschaftliches Wachstum, verbunden zuerst mit Inflation und später mit dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit; durch sinkende Geburtenraten und wachsende Anteile der Rentnerbevölkerung; durch verschärfte globale Konkurrenz mit außereuropäischen Industrieländern, die faktisch fast ohne Wohlfahrtsstaat auskamen, und schließlich durch die Krise des Zukunftsglaubens und des Vertrauens der Europäer in die staatliche Steuerung. In dieser Epoche entfaltete sich deshalb auch eine massive öffentliche Kritik am Wohlfahrtsstaat: Neoliberale Kritik warnte vor einer Reduzierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der wirtschaftlichen Innovationskraft durch den Wohlfahrtsstaat. Antibürokratische Kritik attackierte die großen Sozialbürokratien und Verbände. Wohlfahrtsstaatsanhänger monierten die Grenzen der Finanzierbarkeit und der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats. Diese Kritik kam nicht von Minderheiten, sondern wurde von einer breiten Öffentlichkeit und selbst von manchen Regierungen mit Elan vorgetragen.

Die vorgebrachten Einwände und Argumente sind sicher nicht aus der Luft gegriffen. Die Leistungsbilanz des europäischen Wohlfahrtsstaats verschlechterte sich in dieser Epoche. Neue Erwerbslebensläufe entstanden, in denen die Berufstätigkeit häufiger unterbrochen werden musste. Auf sie war der von kontinuierlicher Erwerbstätigkeit ausgehende Wohlfahrtsstaat schlecht vorbereitet. Die Belastung der Familien und vor allem der Frauen mit der Pflege von Eltern und Verwandten in der vierten Lebensphase, im hinfalligen, pflegebedürftigen Alter, konnte der Wohlfahrtsstaat selten abmildern. Die neue Armut, die Armut von Ein-Eltern-Familien, von Dauerarbeitslosen, von Immigranten ließ sich mit dem Wohlfahrtsstaat nur schwer bekämpfen. Überall in Europa verschärfte sich daher die Einkommensungleichheit wieder, die in den 1950er und 1960er Jahren nicht zuletzt durch

den modernen europäischen Wohlfahrtsstaat abgemildert worden war. Das östliche Europa erlebte nach den Umwälzungen von 1989/91 sogar einen völligen Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaats und einen mühsamen, langsamen Wiederaufbau in der jüngeren Zeit. Dieser Zusammenbruch war einer der Gründe für einen dramatischen Rückgang des Lebensstandards und selbst der Lebenserwartung in einer ganzen Reihe von Ländern des östlichen Europas.

Soweit man bisher sehen kann, wurde in dieser neuen Situation der europäischen Wohlfahrtsstaat umgebaut, aber nicht abgebaut. Die staatlichen Sozialausgaben in Europa sanken gemessen am Sozialprodukt nicht, weder in Westeuropa als Ganzem noch in den meisten Ländern im Einzelnen. Das ist erstaunlich angesichts der massiven Kritik mancher westeuropäischen Regierungen am Wohlfahrtsstaat. Darüber hinaus wurde die rein staatliche soziale Sicherung häufig durch einen Mix aus öffentlicher und privater Sicherung ersetzt. Die Minimalsicherungen wurden abgesenkt, und die grundsätzlichen Ziele des Wohlfahrtsstaats verschoben sich. Abbau der sozialen Ungleichheit und soziale Chancengleichheit verloren die frühere Priorität. Stattdessen erhielten vor allem die Arbeitsbeschaffung und bessere Ausbildung, aber auch der Ausgleich zwischen den Geschlechtern und zwischen Generationen als neue Ziele Vorrang (vgl. neben den schon erwähnten Arbeiten Pierson 1994; Offe 1998; Kuhlme 2000; Döring 1999; Döring/Hauser 1995). Trotzdem ist in der Zeit seit den 1970er Jahren kein völliger Bruch mit dem europäischen Pfad der sozialen Sicherung eingetreten.

## 2. Abmilderung der nationalen Divergenzen und europäische Besonderheiten

Die beiden letzten Epochen der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa brachten eine zentrale Veränderung für das europäische Sozialmodell. In ihrem Verlauf milderten sich die enormen Unterschiede innerhalb Westeuropas und später auch innerhalb Europas als Ganzem ab. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten wurden sicher nicht gleich, aber einander doch ähnlicher. Dadurch traten auch die europäischen Besonderheiten in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats deutlicher hervor – eine unabdingbare Voraussetzung für eine Debatte über das gemeinsame europäische Sozialmodell. Zuerst zu den Annäherungen, danach zu den europäischen Besonderheiten.

### *Annäherungen*

Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts waren insbesondere die nationalen Unterschiede der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa ins Auge gefallen. Sie bestanden unverkennbar im Ausmaß der Staatsintervention, im Grad der Zentralisierung der staatlichen sozialen Sicherung, aber ebenfalls in der Finanzierung der Sozialausgaben und in den grundsätzlichen Zielen des

Sozialstaats. Auch in den 1960er und 1970er Jahren war noch nicht klar, ob sich diese Unterschiede verfestigen oder abmildern würden. Deshalb findet sich eine reiche sozialwissenschaftliche Literatur, in der vor allem beschrieben und analysiert wurde, worin sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten unterschieden. Das bekannteste Konzept stammt von Esping-Anderesen (1990), der in Europa drei unterschiedliche Modelle des Wohlfahrtsstaats identifizierte: das sozialdemokratische skandinavische Modell, das korporatistische kontinentale Modell und das liberale angelsächsische Modell (zur späteren Modifizierung und Erweiterung seines Konzepts vgl. Esping-Anderesen 1999).

Diese Literatur war sehr anregend, hatte freilich auch gravierende Schwächen. Sie erfasste in der Regel nur das reichere Westeuropa und berücksichtigte meist weder die südlichen noch die östlichen Länder Europas, klammerte somit den größeren Teil Europas aus. Zudem differenzierten viele Untersuchungen nicht zwischen den verschiedenen Ländern Kontinentaleuropas, sondern bemühten sich primär, die Besonderheiten des skandinavischen und des englischen Wohlfahrtsstaates, also letztlich eines kleinen Teils Europas, herauszuarbeiten. Auch die Abmilderung binneneuropäischer Unterschiede in der jüngsten Zeit stand bislang nur selten im Fokus entsprechender Analysen.

Während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lässt sich aus der heutigen Rückschau eine ganze Reihe von Abmilderungen der nationalen Unterschiede zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten erkennen. Das Terrain der öffentlichen sozialen Sicherung wurde in ganz Europa in ähnlicher Weise abgesteckt: Die vier großen Bereiche Altersarmut, Invalidität, Krankheit und Arbeitslosigkeit, Wohnen, Bildungschancen schälten sich zuerst in allen westeuropäischen und danach auch in allen anderen europäischen Ländern als klassische Felder der staatlichen sozialen Sicherung heraus. Überall in Europa wurden die Systeme universalistisch. Alle Bürger, nicht nur bestimmte Sozialgruppen wie die Arbeiter oder Arbeitnehmer, wurden in die öffentlichen Sozialversicherungen einbezogen. Die staatliche Zwangsversicherung setzte sich während der 1950er und 1960er Jahre zunehmend durch. Als Grundversicherung, die durch freiwillige Zusatzversicherungen erweitert werden konnte, wurde sie auch in den 1980er und 1990er Jahren nicht aufgegeben. Die nationalen Sozialausgaben glichen sich stark an. Gemessen am Sozialprodukt bewegten sie sich in ostmitteleuropäischen Ländern wie Polen, Ungarn oder Tschechien nicht auf einem wesentlich anderen Niveau als in den westeuropäischen Ländern. Verglichen mit den grundsätzlichen Unterschieden gegenüber außereuropäischen Ländern wie Mexiko oder Korea lagen die Sozialausgaben der ostmitteleuropäischen und südeuropäischen Länder als Anteil am Bruttosozialprodukt auf „europäischer Linie“, auch wenn sie aufgrund der geringeren Leistungskraft dieser Wirtschaften die Sozialausgaben absolut betrachtet niedrig waren. Der Variationskoeffizient für die Sozialausgaben im weiten Sinne, einschließlich der staatlichen Bildungs- und Wohnungsausgaben, sank in Westeuropa spürbar von 41 Prozent im Jahr 1960 auf 37 Prozent in 1980 und weiter auf 17 Prozent in 1995

ab. Die staatlichen Ausgaben für soziale Sicherheit im engeren Sinn näherten sich nicht so eindeutig an, lagen aber insgesamt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht sehr weit auseinander.<sup>1</sup>

Auch die enormen Unterschiede in den Bildungschancen verringerten sich. Der Analphabetismus, der um 1950 vor allem in Süd- und Osteuropa noch ein gravierendes Problem darstellte und 30 bis 40 Prozent der dortigen Bevölkerung umfasste, wurde im klassischen Sinn des fehlenden Schulbesuchs beseitigt. Die großen Rückstände in den Bildungschancen für Mädchen und junge Frauen wurden überall abgemildert. Der Variationskoeffizient für den Studentinnenanteil in den europäischen Hochschulen fiel von 29 Prozent in 1950 auf 19 Prozent in 1970 und weiter auf sieben Prozent im Jahr 1995 (Kaelble 2002b, S. 261f.). Erheblich reduziert wurden ebenfalls die in den 1950er Jahren noch sehr scharfen Unterschiede in der Wohnqualität. Analog zu diesen Angleichungsprozessen wurden freilich auch die Schwierigkeiten der öffentlichen sozialen Sicherung in Westeuropa und nach 1989/91 in ganz Europa ähnlicher. Die gleichen Probleme der Finanzierbarkeit des Gesundheitssektors, der irregulären Erwerbslebensläufe und wachsenden Arbeitslosigkeit, der sinkenden Geburtenraten und der Finanzierung der Renten, der neuen Armut und der steigenden Einkommensungleichheit drängten sich in fast allen europäischen Ländern in den Vordergrund.

Dass sich die europäischen Unterschiede abmilderten, hatte mehrere Ursachen. Es hing einerseits mit der endgültigen Durchindustrialisierung Europas seit den 1950er Jahren zusammen, mit dem Verschwinden des alten Gegensatzes zwischen hoch industrialisierten und agrarischen Ländern in Europa, und seit den 1970er Jahren mit den Ähnlichkeiten in der Entwicklung des Dienstleistungssektors. Damit wurden auch die Anforderungen an die nationalen Sozialstaaten ähnlicher. Die Abmilderungen hingen andererseits aber auch mit der Demokratisierung Westeuropas nach dem Zweiten Weltkrieg, später ebenfalls der iberischen Halbinsel und Ostmitteleuropas zusammen. Der internationale europäische Austausch sozialstaatlicher Konzepte und der Transfer von Institutionen wurden seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zumindest in Westeuropa intensiver als zuvor, weil die Bezüge zwischen Demokratien naturgemäß stärker waren als zwischen den gänzlich gegensätzlichen demokratischen, autoritären und diktatorischen Regimen des Europas der Zwischenkriegszeit. Besonders der Transfer von Konzepten aus den sozialstaatlichen Pionierländern, aus Großbritannien und den skandinavischen Staaten, intensiverte sich seit dem Zweiten Weltkrieg.

1 Variationskoeffizient für die Sozialausgaben im weiten Sinn berechnet für 1960 und 1995 nach OECD (1999, S. 71); für 1980 nach OECD (1986, S. 63); zum deutlichen Rückgang des Variationskoeffizienten für Sozialausgaben (Anteil am Bruttosozialprodukt) und zum Anteil der durch den Sozialstaat abgesicherten Bevölkerung in den westeuropäischen Ländern (ohne Südeuropa) vgl. die Berechnungen von Tomka in diesem Band; vgl. zudem für den Rückgang oder die Stabilität der Divergenzen bezogen auf andere Indikatoren der Ausgaben für soziale Sicherheit Kaelble (1989, S. 119ff.); Tomka (2003, 2004); ferner für Parallelitäten der Reformen der 1980er und 1990er Jahre Aust (2004).

Zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union wurde dieser Austausch darüber hinaus von der Europäischen Kommission angeregt und vorangetrieben. Darauf wird gleich zurückzukommen sein.

### *Europäische Besonderheiten*

Die Besonderheiten des europäischen Wohlfahrtsstaats traten durch die Abmilderung innereuropäischer Unterschiede deutlicher vor Augen. Vier europäische Besonderheiten lassen sich ausmachen, wobei man nicht übersehen sollte, dass sich solche Merkmale rasch wandeln und schon in wenigen Jahrzehnten wieder ganz anders aussehen können.

- 1 Die erste Besonderheit besteht in der soeben umrissenen, langen Geschichte der europäischen öffentlichen sozialen Sicherung. Während in den beiden anderen großen modernen Gesellschaften, in den USA und Japan, die entscheidenden Sozialreformen erst in den 1930er und 1940er Jahren in engem Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg eingeführt wurden, besitzt die öffentliche soziale Sicherung in Europa – wie oben behandelt – eine weit längere Vergangenheit. Die Pfadabhängigkeit war dadurch stärker.
- 2 Eine zweite Besonderheit: Die staatliche Sozialversicherung wurde in Europa besonders weit ausgedehnt. Im Unterschied vor allem zu den USA, die für das wichtigste Alternativmodell stehen, gehörten die staatlichen Sozialversicherungen für alle vier großen drohenden individuellen Risiken, nämlich Altersarmut, Krankheit, Berufsinvalidität und Arbeitslosigkeit, in Europa zum Standard, bei aller Vielfalt von sozialstaatlichen Regelungen im Einzelnen. In den USA dagegen fehlt bis heute eine allgemeine staatliche Krankenversicherung. Darüber hinaus waren die Sozialausgaben während der ganzen zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Europa besonders hoch. Sie lagen um 1995 im Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten, zu denen auch die größeren mitteleuropäischen Länder zählen, bei rund 18 Prozent des Bruttosozialprodukts. Die USA und Japan dagegen gaben mit jeweils 13 Prozent deutlich weniger aus. Nur einige ärmere europäische Länder wie Griechenland, Portugal, Tschechien und Ungarn blieben bis zum Ende des 20. Jahrhunderts in den Sozialausgaben auf dem amerikanischen und japanischen Niveau. Noch schärfer war der Gegensatz zu den weniger reichen asiatischen, lateinamerikanischen oder nahöstlichen Ländern. Mexikos Sozialausgaben bezifferten sich am Ende des 20. Jahrhunderts auf ein Prozent, Koreas Sozialausgaben auf drei Prozent des Bruttosozialprodukts (OECD 2000, S. 67). Zum besonders starken Ausbau des Wohlfahrtsstaats in Europa gehörte schließlich auch die Aufnahme sozialer Grundrechte in die nationalen Verfassungen und/oder Rechtsprechungen, eine Entwicklung, die Thomas H. Marshall mit einem sicheren Instinkt für die Zukunft in seiner berühmten Rede von 1949 über Bürgerrechte voraussah (Marshall 1992; vgl. zudem Schulte in diesem Band).
- 3 Eine dritte Besonderheit Europas: Durch die Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaats erhielt der europäische Nationalstaat eine neue Legiti-

mation. Neue Bürgerpflichten, die Solidarbeiträge für die Sozialversicherungen, entstanden ebenso wie neue Bürgerrechte auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen. Eine nationale Solidarität zwischen Erwerbstätigen und Alten, zwischen Gesunden und Kranken, zwischen Arbeitenden und Arbeitslosen wurde auf diese Art festgeschrieben. Diese Solidarität, die durch den nationalen Wohlfahrtsstaat vermittelt und gesichert wurde, war ein entscheidender Grund dafür, warum die europäischen Nationalstaaten die tiefe Krise überwinden konnten, in die sie durch die Niederlagen in den Weltkriegen, durch die Besatzungsregime, durch die moralischen Belastungen der Kriegsverbrechen und Genozide geraten waren. Der Wohlfahrtsstaat hat die damals diskreditierten Nationalstaaten in Europa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in einer Weise stabilisiert, wie es vor einem halben Jahrhundert schwer vorstellbar war. Dadurch veränderte sich gleichzeitig auch die Bindung der Europäer an den Nationalstaat. Die neue Bindung bestand nicht mehr primär in einer nationalen Loyalität angesichts eines äußeren Feindes, die vom Sterben für die Nation gekrönt wurde, sondern in einer Bindung an den Staat durch materielle, meist wohlfahrtsstaatliche Pflichten und Rechte (vgl. dazu Münkler 1997).

Auf die vierte Besonderheit wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

### 3. Die transnationale Seite des europäischen Wohlfahrtsstaats

Die vierte Besonderheit des europäischen Wohlfahrtsstaats ist seine stark entwickelte transnationale Seite. Ohne diese transnationale Dimension bliebe unverstänlich, warum sich die internationale Debatte mit einem *europäischen* Sozialmodell und nicht mit einem schwedischen oder niederländischen oder britischen Modell befasst. Diese transnationale Seite des europäischen Wohlfahrtsstaats umfasst mehrere Elemente. Sie beinhaltet einen intensiven *transnationalen* Austausch zwischen Experten, Politikern, Administratoren, Intellektuellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen über Konzepte und Politiken der öffentlichen sozialen Sicherung. Weiter gehört dazu die *internationale* Sozialpolitik der europäischen Regierungen in bilateralen Verträgen und in multilateralen Institutionen, Abkommen, Chartas. Schließlich kam in jüngster Zeit ein ganz entscheidendes Element der europäischen Besonderheit hinzu, das außerhalb Europas bisher nicht entwickelt wurde, die *supranationale* öffentliche soziale Sicherung.

Die lange Geschichte dieser trans-, inter- und supranationalen Seite des europäischen Wohlfahrtsstaats wird oft unterschätzt. Sie bildete sich nicht erst mit den sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union seit den 1990er Jahren heraus. Schon in der ersten, frühneuzeitlichen Phase der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa war die *transnationale* Seite wichtig. Sie bestand vor allem in einem intensiven, europäischen Austausch von Konzepten der Armenpolitik, die – wie Stuart Woolf in einem wichtigen Buch schreibt – „über Ländergrenzen hinweg mit einer bemerkenswerten

Geschwindigkeit und Ähnlichkeit zirkulierten“ (Woolf 1986, S. 22f.; vgl. auch Schilling 1993, S. 78ff.; Fischer 1982; Sachße/Tennstedt 1980ff.). Dieser transnationale Austausch nahm im 19. Jahrhundert weiter zu, verfestigte sich in Kongressen, in internationalen Sammlungen von Statistiken und Spezialwerken, in transnationalen Sozialberichterstattungen, geriet jedoch im frühen 20. Jahrhundert in den Sog der scharfen Rivalitäten zwischen den europäischen Nationalstaaten. Austausch diente nicht nur dem Lernen von anderen Ländern, sondern auch der Abwehr und Diskreditierung der internationalen Einflüsse von Wohlfahrtsstaatskonzepten. Erst mit dem langsamen Verblässen der mentalen Folgen des Kriegsnationalismus Jahrzehnte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs richtete sich der Austausch wieder primär auf das Lernen von anderen Ländern, in der Regel von europäischen Ländern.

Ab dem Beginn des 20. Jahrhunderts verstärkte sich auch die direkte *internationale* Zusammenarbeit zwischen den Regierungen von Nationalstaaten. Entscheidender Anstoß für diese Kooperation war die zunehmende Migration von Arbeitskräften vor allem aus der europäischen Peripherie in das industrialisierte, wohlhabende, dynamische Innere Europas. Diese Wanderung war nicht neu, aber sie traf auf einen steigenden Standard der öffentlichen sozialen Sicherung in den industrialisierten Zuwanderungsländern und erforderte daher eine Öffnung der nach außen geschlossenen, allein den eigenen Staatsbürgern vorbehaltenen nationalen Sozialstaaten gegenüber den ausländischen Zuwanderern, damals meist Arbeitern. Diese Öffnung wurde vor dem Ersten Weltkrieg hauptsächlich durch bilaterale Verträge geregelt, unter denen der französisch-italienische Vertrag und deutsch-italienische Vertrag am wichtigsten waren. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die Öffnung zusätzlich durch multinationale Institutionen, insbesondere durch das Internationale Arbeitsamt in Genf vorangetrieben, das in seiner Wirkung allerdings durch die heftigen nationalen Rivalitäten und Konflikte der Kriegs- und Zwischenkriegszeit beeinträchtigt wurde. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regierungen setzte sich auch nach dem Zweiten Weltkrieg fort, etwa mit der Sozialcharta des Europarats von 1961 (vgl. Herren 1993; Grootz 2004; Rodgers 1998).

Nach dem Zweiten Weltkrieg trat zu dem transnationalen Austausch der Experten und Sozialpolitiker und der internationalen Zusammenarbeit der Regierungen die *supranationale* Öffnung der nationalen Sozialstaaten hinzu, mit der sich Bernd Schulte in diesem Band befasst. Sie erfolgte freilich nur schrittweise, umfasste anfangs lediglich einen geografisch kleinen Teil Europas und vermochte auch nur sehr allmählich und bis heute nicht in vollem Ausmaß durchzusetzen, dass die abgeschlossenen nationalen Sozialstaaten Zuwanderer aus anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union aufnehmen. Diese supranationale öffentliche soziale Sicherung entwickelte über die Jahrzehnte ihres Bestehens hinweg vor allem drei Politiken: Erstens wurde die Politik der Sicherung gleichen Zugangs zum Sozialstaat für Bürger der anderen Mitgliedsländer der Union in Angriff genommen, so dass im besten Fall Migration innerhalb der Europäischen Union sozial ge-

nauso abgesichert ist wie Migration innerhalb eines Nationalstaats. Die Europäische Union verfolgte zweitens eine Politik der Ergänzung der nationalen Sozialpolitiken. Sie ersetzte die nationalen Sozialstaaten nicht, sondern griff dort ein, wo sie lückenhaft waren, betrieb eine komplementäre Politik. Bis heute entstand keine riesige Sozialbürokratie für eine Bevölkerung von rund 450 Millionen Menschen, keine Konkurrenz zu den nationalen Wohlfahrtsstaaten, sondern eine supranationale Ergänzung überall dort, wo die nationalen Wohlfahrtsstaaten internationale Sozialstaatslücken im Zusammenschluss Europas aufwiesen. In diesem Sinn wurde zuerst das Sozialkapitel des Maastricht-Vertrags beschlossen, und später wurden soziale Grundrechte in die Grundrechtscharta von Nizza (2000) aufgenommen, die weit umfassender sind als in vielen Verfassungen der Mitgliedsländer. Zu dieser komplementären Politik gehört auch die soziale Absicherung der Beschäftigten der Europäischen Kommission und der anderen Organe der Europäischen Union. Schließlich konzentrierte sich die europäische Sozialpolitik drittens auf die Harmonisierung der europäischen Sozialsysteme, teils durch Verordnungen der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer stark gewachsenen Kompetenzen, teils aber auch durch regelmäßige Berichterstattung, durch Expertenkommissionen, durch „benchmarking“, durch Kongresse, die eine Art von Alarmsystem für neue gemeinsame Probleme in Europa und für gefährliche Disparitäten zwischen den nationalen öffentlichen sozialen Sicherungen darstellen. Auch die schrittweise Einführung eines Minimums an sozialer Sicherung in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union ist ein Ziel im Rahmen dieser Politik. Die supranationale Sozialpolitik der Europäischen Union dreht sich vor allem um zwei Grundziele: um das klassische Ziel der sozialen Absicherung des europäischen Binnenmarktes und der Abpolsterung seiner Kosten und um das jüngere Ziel der stärkeren Bindung der Bürger an die Europäische Union (Schulte 1993, 1999, 2001; Vogel-Polsky/Vogel 1991).

#### 4. Die Debatte über das „europäische Sozialmodell“

Die Debatten über das europäische Sozialmodell, über die damit einhergehenden sozialen Errungenschaften ebenso wie über die Belastungen für wirtschaftliche Dynamik und Beschäftigung, intensivierten sich vor dem Hintergrund der beschriebenen Konvergenzen und deutlicher hervortretenden europäischen Besonderheiten der öffentlichen sozialen Sicherung. Diese Debatten wurden auf verschiedenen Kontinenten geführt. Einerseits fanden sie unter Europäern statt, die seit den 1960er Jahren, seit der Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats in Europa, die öffentliche soziale Sicherung als eine Besonderheit Europas anzusehen begannen. Oft wurde darauf hingewiesen, dass in Europa das soziale Netz dichter war und Armut seltener vorkam als in den USA. Europäer identifizierten sich häufig mit dieser stärker ausgebauten staatlichen sozialen Sicherung in Europa, während ihnen deren Ablehnung durch eine Mehrheit der amerikanischen Elite fremd blieb

(Kaelble 2001, S. 234ff.). Andererseits wurden Debatten über das europäische Sozialmodell auch in Japan, Korea, Australien, Lateinamerika und Nordamerika geführt. Wir wissen wenig über die Geschichte dieser Debatten und über die Verflechtungen in verschiedenen Kontinenten. Es sieht so aus, als ob diese Debatte nicht überall und immer stattgefunden hat, sondern räumliche und zeitliche Schwerpunkte besaß.

Sie war nicht einfach eine globale Debatte. Soweit zu erkennen ist, entstand sie nur unter bestimmten Bedingungen und in bestimmten Ländern. Entscheidend war erstens, ob überhaupt eine Chance für öffentliche soziale Sicherung bestand, ob die öffentlichen Finanzen für einen Wohlfahrtsstaat ausreichten und die Staaten dafür genügend stabil waren. In weiten Teilen Südostasiens, in China, in Afrika ließ sich entweder der Aufbau eines Wohlfahrtsstaates nicht finanzieren oder die Staaten waren zu instabil für ein Wohlfahrtsstaatsprogramm. Zu einer Debatte über das europäische Sozialmodell kam es nicht. Andere, nichtstaatliche Formen der sozialen Sicherung wie die Familie oder die Nachbarschaft, die religiösen Gemeinschaften, aber auch die regionale Solidarität von Migranten blieben wichtiger. Europa war für diese Länder eine andere Welt, kein Modell. Dagegen waren die Voraussetzungen für eine Debatte über das europäische Sozialmodell in wohlhabenderen Ländern und Regionen mit etablierten Staaten wie in Japan, Korea, Australien, Lateinamerika und Nordamerika gegeben. Entsprechende Debatten wurden darüber hinaus besonders dort geführt, wo nach einer Alternative zum amerikanischen Modell gesucht wurde, das in der Regel als Konzept mit erheblich schwächerer öffentlicher sozialer Sicherung wahrgenommen wurde. Die Gründe für die Suche nach einer solchen Alternative zum amerikanischen Modell konnten ganz verschieden sein – angefangen vom Streben nach einer eigenen nationalen Identität, dem Erstarken sozialreformerischer Bewegungen bis hin zu außenpolitischen Spannungen mit der Regierung der USA. In den USA wies die Debatte über das europäische Sozialmodell ihre eigenen Zyklen auf, die eng mit den Zyklen der Sozialreform in diesem Land zusammenhingen. Schließlich wurde die Debatte über das europäische Sozialmodell wegen seines transnationalen Charakters auch in jenen Teilen der Welt geführt, in denen die Weiterentwicklung oder Planung transnationaler Zusammenschlüsse beabsichtigt war. Das trifft vor allem für Südostasien und Nordamerika mit ihren jeweiligen regionalen Zusammenschlüssen, der ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) und der NAFTA (North American Free Trade Agreement), zu, aber auch für Ostasien, wo dieses Thema in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Für solche transnationalen Zusammenschlüsse war und ist Europa in der Welt das bekannteste und am weitesten entwickelte Modell, das seit langem funktioniert und gleichzeitig ein starkes sozialpolitisches Element entwickelt.

Die Debatte um das europäische Sozialmodell wurde überdies nicht mit gleich bleibender Intensität geführt. Bezogen auf das 20. Jahrhundert scheint man zwei ganz gegensätzliche Epochen unterscheiden zu müssen. Das unterstreichen auch die Beiträge von Yoko Tanaka und von Ilán Bizberg in diesem Band. Eine erste Epoche war die weltweite Glanzzeit des europäi-

schen Sozialmodells. In dieser Phase, die – wie gezeigt – zugleich die Aufbruchzeit des modernen Wohlfahrtsstaats in Europa war, erreichte die Ausstrahlungskraft des europäischen Sozialmodells ihren Höhepunkt. Der Sozialstaatsoptimismus der europäischen Debatte scheint die Debatten in anderen Teilen der Welt inspiriert zu haben. Man kann von einer globalen sozialstaatlichen Aufbruchsstimmung sprechen, zumindest in Nord- und Lateinamerika, in Ostasien (dort allerdings anscheinend nicht in China) und in Europa. Europäische Sozialmodelle wurden von Europa in andere Teile der Welt transferiert. Sie wurden nicht imitiert, dienten aber doch als Orientierung für sozialpolitische Reformen. Diese Epoche begann, wie Ilán Bizberg ausführt, in manchen Teilen Lateinamerikas, vor allem in Argentinien, Chile, Brasilien, Uruguay und Kuba, bereits in den 1920er und 1930er Jahren, in anderen Teilen Lateinamerikas, beispielsweise in Mexiko, erst in den 1940er Jahren. In Japan, so Yoko Tanaka, war der europäische Wohlfahrtsstaat schon vor 1941 ein Bezugsmodell und gewann erneut in den 1950er und 1960er Jahren an Attraktivität. Eine zweite, ganz andere Epoche setzte dagegen in den 1970er bzw. in den 1980er Jahren ein. Die Debatte schlug offensichtlich um oder schwächte sich ab. In Lateinamerika wie in Ostasien verblasste das europäische Sozialmodell. Die sozialstaatliche Debatte und Politik wandten sich anderen Modellen zu. In Lateinamerika wurden – Ilán Bizberg beschreibt dies – die universalistischen, auf der Solidarität aller Bürger aufbauenden staatlichen Institutionen zurückgedrängt, stattdessen wurde stärker auf private Versicherungen und eine staatliche Armenpolitik gesetzt. In Japan kehrte sich die Debatte von dem Modell der massiven Sozialstaatsintervention ab. Selbsthilfe und private Hilfe rückten in das Zentrum des neuen „japanischen Wohlfahrtsmodells“. Staatliche Sozialausgaben wurden gekürzt. In dieser Epoche formierte sich – wie geschildert – auch in Europa die öffentliche Kritik am Wohlfahrtsstaat aus unterschiedlichen politischen Lagern, die seitdem andauert. Erst in allerjüngster Zeit veränderte sich die Debatte über das europäische Sozialmodell wieder. Es findet zumindest in Ostasien gegenwärtig erneut Aufmerksamkeit. Doch es ist zu früh, um global von einer neuen Epoche zu sprechen.

## 5. Zusammenfassung

Es hat seine Gründe, dass das europäische Sozialmodell in der letzten Zeit zu einem festen Ausdruck in der europäischen politischen und sozialwissenschaftlichen Sprache avanciert ist. In diesem Artikel wurden vier historische Gründe erörtert. Der Ausdruck greift erstens eine gewichtige europäische Tradition der öffentlichen sozialen Sicherung auf, die seit dem 16. Jahrhundert in einer langen Entwicklung von der vorwiegend kommunalen Armenpolitik über die staatliche Sozialpolitik des späten 19. Jahrhunderts über den modernen Wohlfahrtsstaat der 1950er und 1960er Jahre bis zu den heutigen Wohlfahrtsstaatsreformen reicht. Durch diese lange Geschichte ist in Europa eine besonders starke Pfadabhängigkeit entstanden. Darüber hinaus er-



schien es zweitens zunehmend sinnvoll, von einem europäischen statt von einem britischen oder deutschen Sozialmodell zu sprechen, weil sich seit den 1960er Jahren die enormen innereuropäischen Unterschiede abmilderten, die innereuropäischen Austauschprozesse sich stark verdichteten und daher die europäischen Besonderheiten im Vergleich zu außereuropäischen Industrieländern ein klareres Profil gewannen. Von dem europäischen Sozialmodell wurde drittens in der Öffentlichkeit auch deshalb häufiger gesprochen, weil es mehr und mehr eine übernationale europäische Dimension erlangte. Die Sozialpolitiken der einzelnen europäischen Staaten hatten schon immer auf einem intensiven transnationalen Austausch zwischen Sozialpolitikern, Experten, Wissenschaftlern beruht, der sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Abflauen der nationalen Rivalitäten verstärkte. Bereits seit dem Jahrhundertanfang hatte es auch eine internationale sozialpolitische Zusammenarbeit zwischen Regierungen gegeben, in bilateraler Form von Verträgen ebenso wie in multilateraler Form, etwa im Internationalen Arbeitsamt. Neu war vor allem, dass seit den 1990er Jahren die Europäische Union eine supranationale Sozialpolitik etablierte, die nicht nur ein Appendix der Durchsetzung eines gemeinsamen europäischen Marktes war, sondern eine eigene Säule der Europäischen Union darstellte. Schließlich wurde viertens das europäische Sozialmodell nicht nur in der europäischen Öffentlichkeit, sondern auch in der Weltöffentlichkeit diskutiert, vor allem in Ostasien, Lateinamerika und Nordamerika. Sicher besaß das europäische Sozialmodell in den 1950er und 1960er Jahren eine stärkere globale Attraktivität als in den 1980er und 1990er Jahren, in denen man viel von der Eurosklerose und dem „rheinischen Modell“ sprach. Aber in den letzten Jahren ist das europäische Sozialmodell auf die Bühne der globalen Öffentlichkeit zurückgekehrt.

#### Literatur

- Alber, Jens (1982): *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in Westeuropa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (2003): „Konjunktur und Krise des europäischen Sozialmodells“. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 43, H. 2, S. 272-301.
- Baldwin, Peter (1990): *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aust, Judith (2004): *Rentenversicherungssystem im Umbau: Deutschland, Großbritannien und Schweden im Vergleich*. Phil. Diss., Freie Universität Berlin.
- Bock, Gisela/Thane, Pat (eds.) (1994): *Maternity and Gender Politics. Women and the Rise of the European Welfare States, 1850s-1950s*, 2. Auflage. London/New York: Routledge.
- Conrad, Christoph (1988): „Die Entstehung des modernen Ruhestands. Deutschland im internationalen Vergleich 1850-1960“. In: *Geschichte und Gesellschaft*, Jg. 14, S. 417-447.

- Deacon, Bob (1993): „Developments in East Europe Social Policy“. In: Catherine Jones (ed.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London/New York: Routledge, S. 177-197.
- Döring, Diether (Hg.) (1999): *Sozialstaat in der Globalisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Döring, Diether/Hauser, Richard (Hg.) (1995): *Soziale Sicherheit in Gefahr. Zur Zukunft der Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Elster, Jon/Offe, Claus/Preuss, Ulrich K. (eds.) (1998): *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Wolfram (1982): *Armut in der Geschichte*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Flora, Peter (ed.) (1986ff.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, 5 Bde. Berlin: de Gruyter.
- Flora, Peter/Heidenheimer, Arnold J. (eds.) (1981): *The Development of the Welfare States in Western Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Frank, Robert (1998): „Les contretemps de l'aventure européenne“. In: *Vingtième siècle*, H. 60, S. 82-101.
- Girault, René (1994): „Chronologie d'une conscience européenne au XXe siècle“. In: ders.: *Identité et conscience européenne au XXe siècle*. Paris: Hachette, S. 169-206.
- Gloetz, Tanja Anette (2004): *Der Weg des europäischen Wohlfahrtsstaats. Angleichung der Alterssicherungssysteme im 20. Jahrhundert*. Phil. Diss., Humboldt-Universität zu Berlin.
- Götting, Ulrike (1998): *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hauser, Richard (1997): „Soziale Sicherung in westeuropäischen Staaten“. In: Stefan Hradil/Stefan Immerfall (Hg.): *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, S. 521-545.
- Herren, Madeleine (1993): *Internationale Sozialpolitik vor dem Ersten Weltkrieg. Die Anfänge europäischer Kooperation aus der Sicht Frankreichs*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hockerts, Hans Günter (1998): „Einführung“. In: ders. (Hg.): *Drei Wege deutscher Sozialpolitik: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Oldenbourg, S. 7-25.
- Kaelble, Hartmut (1989): *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft*. München: C.H. Beck.
- Kaelble, Hartmut (2000): „Wie kam es zum europäischen Sozialmodell?“ In: Andreas Aust/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich (Hg.): *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens*. Themenheft des Jahrbuchs für Europa- und Nordamerika-Studien, Bd. 4. Opladen: Leske + Budrich, S. 39-53.
- Kaelble, Hartmut (2001): *Europäer über Europa. Die Entstehung des modernen europäischen Selbstverständnisses im 19. und 20. Jahrhundert*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Kaelble, Hartmut (2002a): „European Self-understanding in the 20th Century“. In: Dominik Sachsenmaier/Jens Riedel/Shmuel N. Eisenstadt (eds.): *Reflections on*

- Multiple Modernities. European, Chinese and Other Interpretations.* Leiden: Brill, S.167-192.
- Kaelble, Hartmut (2002b): „Zu einer europäischen Sozialgeschichte der Bildung“. In: Marcelo Caruso/Heinz E. Tenorth (Hg.): *Internationalisierung/Internationalisation. Semantik und Bildungssystem in vergleichender Perspektive.* Frankfurt a.M.: Peter Lang, S. 249-268.
- Kaelble, Hartmut (vorauss. 2004): „The Transnational Side of the European Welfare State“. In: Bo Stråth/Lars Magnusson (eds.): *The Social Europe* (Arbeitstitel). Brüssel (in Vorbereitung).
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.) (1996): *Sozialpolitik im französisch-deutschen Vergleich.* Schriften der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Bd. 1. Wiesbaden: Chmielorz.
- Kosonen, Pekka (1995): „European Welfare State Models: Converging Trends“. In: *International Journal of Sociology*, Jg. 25, H. 1, S. 81-110.
- Kuhnle, Stein (ed.) (2000): *Survival of the European Welfare State.* London/New York: Routledge.
- Leibfried, Stephan (1995): „Armut und Armutspolitik. Eine neue Perspektive“. In: Stephan Leibfried/Lutz Leisering/Petra Buhr/Monika Ludwig/Eva Mädje/Thomas Olk/Wolfgang Voges/Michael Zwick: *Zeit der Armut.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 298-331.
- Marshall, Thomas H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates.* Herausgegeben, übersetzt und mit einem Vorwort von Elmar Rieger. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- von Maydell, Bernd/Nußberger, Angelika (2000): *Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Bestandsaufnahme und kritische Analyse aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft.* Berlin: Duncker & Humblot.
- Mayer, Karl Ulrich (Hg.) (2001): *Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse zwischen J. Alber, J. Beckert, J. Berger, L. Leisering, W. Streeck.* Frankfurt a.M.: Campus.
- Münkler, Herfried (1997): „Europäische Identifikation und bürgerschaftliche Kompetenz. Vorbedingungen einer europäischen Staatsbürgerschaft“. In: *Internationale Zeitschrift für Philosophie*, H. 2, S. 202-217.
- Nielsen, Klaus (1996): „Eastern European Welfare Systems in Comparative Perspective“. In: Bent Greve (ed.): *Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change.* London/New York: Macmillan/St. Martin's Press, S.185-213.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1985): *Social Expenditures 1960-1995. Problems of Growth and Control.* Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1986): *Historical Statistics 1960-1984.* Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1999): *Historical Statistics 1960-1997.* Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2000): *Historical Statistics 1970-1999.* Paris: OECD.
- Offe, Claus (1998): „Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration“. In: Wolfgang Streeck (Hg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratietheorie. Herausforderung für die Demokratie.* Frankfurt a.M.: Campus, S. 99-136.
- Osterhammel, Jürgen (1998): *Die Entzauberung Asiens. Europa und die asiatischen Reiche im 18. Jahrhundert.* München: C.H. Beck.
- Ostner, Ilona (2000): „Auf der Suche nach dem Europäischen Sozialmodell“. In: Andreas Aust/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich (Hg.): *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens.* Themenheft des Jahrbuchs für Europa- und Nordamerika-Studien, Bd. 4. Opladen: Leske + Budrich, S. 23-37.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Platzer, Wolfgang (2003): „EU-Mehrebenensystem und 'Europäisches Sozialmodell'“. In: Matthias Chardon/Ursula Göth/Martin Große Hüttmann/Christine Probst-Dobler (Hg.): *Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert.* Baden-Baden: Nomos, S. 221-236.
- Raphael, Lutz (1996): „Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts“. In: *Geschichte und Gesellschaft*, Jg. 22, S.165-193.
- Ritter, Gerhard A. (1989): *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich.* München: Oldenbourg.
- Ritter, Gerhard A. (1998): „Probleme und Tendenzen des Sozialstaats in den 1990er Jahren“. In: *Geschichte und Gesellschaft*, Jg. 24, S. 393-408.
- Rodgers, Daniel T. (1998): *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age.* Cambridge/London: Belknap.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (1980ff.): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, 3 Bde. Stuttgart: Kohlhammer.
- Scharpf, Fritz W. (2002): „The European Social Model: Coping with the Challenge of Diversity“. In: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 40, H. 4, S. 645-670.
- Schilling, Heinz (1993): *Die Stadt in der frühen Neuzeit.* München: Oldenbourg.
- Schmid, Günther (2002a): „The Future of the European Social Model: The Role of Government in a New Labour Compact“. In: Gerhard Schröder (ed.): *Progressive Governance for the XXI Century.* München: C.H. Beck, S. 244-252.
- Schmid, Günther (2002b): „Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Pact“. In: Günther Schmid/Bernard Gazier (eds.): *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets.* Cheltenham, UK: Edward Elgar, S. 393-435.
- Schmid, Josef (1996): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich.* Opladen: Leske + Budrich.
- Schulte, Bernd (1993): „Die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik“. In: Hartmut Kaelble/Heinrich August Winkler (Hg.): *Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität.* Stuttgart: Klett-Cotta, S. 261-287.
- Schulte, Bernd (1999): „The Welfare State and European Integration“. In: *European Journal of Social Security*, Jg. 1, H. 1, S. 7-61.
- Schulte, Bernd (2001): „Soziale Grundrechte in der Europäischen Union“. In: Christoph Conrad/Jürgen Kocka (Hg.): *Staatsbürgerschaft in Europa.* Hamburg: Edition Körber-Stiftung, S. 163-189.
- Schultheis, Franz (1999): *Familie und Politik. Formen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung von Familie im deutsch-französischen Gesellschaftsvergleich.* Konstanz: Universitäts-Verlag.
- Stråth, Bo (ed.) (2001): *Europe and the Other and Europe as the Other*, 2. Auflage. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Stråth, Bo/af Malmberg, Mikael (eds.) (2002): *The Meaning of Europe.* Oxford: Oxford University Press.
- Tomka, Béla (2003): „Western European Welfare States in the 20th Century: Convergences and Divergences in a Long-run Perspective“. In: *International Journal of Social Welfare*, Jg. 12, H. 4, S. 249-260.

- Flora, Delia (2004): *Welfare in East and West. Hungarian Social Security in International Comparison, 1918-1990*. Berlin: Akademie Verlag.
- Touraine, Alain (o.J.): Interview. In: *Deutsch-französisches Forum*. Internet: [www.leforum.de/fr/fr-revue-economie20.htm](http://www.leforum.de/fr/fr-revue-economie20.htm) (besucht im Juni 2004).
- Vogel-Polsky, Eliane/Vogel, Jean (1991): *L'Europe social 1993: illusion, alibi ou réalité?* Brüssel: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Woolf, Stuart (1986): *The Poor in Western Europe in 18th and 19th Centuries*. London: Methuen.
- Zimmermann, Bénédicte (1998): *Subsidiarité de l'état et la question du travail. La constitution du chômage en Allemagne*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.

## Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1973)

Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase“ des europäischen Wohlfahrtsstaats

Lutz Raphael

### 1. Die Nachkriegsperiode als „klassische“ Phase der europäischen Wohlfahrtsstaaten

Der Ausbau der Systeme sozialer Sicherung in den europäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg ist ein „Klassiker“ für Zeithistoriker und Sozialwissenschaftler, die sich mit dem „welfare state“ oder, folgt man der vorherrschenden deutschen Bezeichnung, dem „Sozialstaat“ beschäftigen. Aus historischer Sicht bildete sich das „europäische Sozialmodell“ als Verknüpfung und Wechselwirkung eines ganzen Bündels unabhängiger sozialer Basisprozesse, politischer Entscheidungen und kultureller Prägungen; Wahlverwandtschaften und Familienähnlichkeiten der unterschiedlichen Sozialstaaten Europas treten erst in einer historischen Langzeitperspektive und vor dem Vergleichshorizont weltweiter Tendenzen hervor. Hartmut Kaelble hat vorgeschlagen, dabei vier Epochen der Entwicklung des europäischen Sozialmodells zu unterscheiden (Kaelble 2000): die Epoche kommunaler Sozialreform, die Phase staatlicher Sozialpolitik im Zeichen der Industrialisierung, drittens die „Blütezeit des modernen Wohlfahrtsstaats“ (ebd., S. 41) und viertens die jüngste Periode der Krisen und Umgestaltungen. Die Forschungsliteratur allein der letzten zwei Jahrzehnte füllt Bibliotheken, und es mangelt nicht an gut durchdachten, klar argumentierenden und empirisch gesättigten Interpretationen vor allem für die zwei letzten Phasen der europäischen Sozialstaatsentwicklung. Sie stützen sich auf den breiten Strom vergleichbarer – oder vorsichtiger: für Vergleiche aufbereiteter – Daten der nationalen und internationalen Sozialberichterstattung. Schließlich haben die großen Forschungsprojekte der Sozialwissenschaften der 1970er und 1980er Jahre (Wilensky 1985; Alber 1987; Flora 1981, 1986; Flora et al. 1983; Schmidt 1982, 1998; Schmid 1996b) für die westeuropäischen Länder jene Standards gesetzt, die bis heute für die sozial- und politikwissenschaftliche Sozialstaatsforschung verpflichtend geblieben sind. Bis auf wenige Ausnahmen (Baldwin 1990; Ritter 1989; Alber 1987) etablierte sich dabei für den