

mehrheitsfähig waren; wir hatten starke Gewerkschaften; Arbeiterkulturbewegungen und dergleichen mehr. Wer sind denn heute die Akteure, die bei der sozialen Gestaltung dieser digitalen Revolution den Gegenprozess vorantreiben, stützen und tragen können?

Nahles: Arbeitnehmer, Arbeitgeber *und* der Sozialstaat müssen sich weiterentwickeln. Wir fangen erfreulicherweise nicht bei Null an. Wir können eine Allianz aus neuen und klassischen Arbeitnehmerorganisationen sowie den Sozialstaatsakteuren bilden. Im Übrigen setze ich darauf, dass auch viele Arbeitgeber da selber mittun. Nehmen wir mal die Auseinandersetzung der beiden Haupthandelsakteure in Deutschland: Amazon und Otto. Otto bezahlt Tariflöhne und macht ganz viel für Nachhaltigkeit und überprüft die Lieferketten. Amazon macht diesbezüglich eher wenig. Ein Unternehmer wie Otto ist natürlich daran interessiert, dass wir nicht einfach Silicon Valley kopieren. Auch er wird ein großes Interesse daran haben, dass wir einen eigenen Weg definieren und den dann auch gehen.

NG/FH: Kann der sich dann auch gegenüber Amazon behaupten?

Nahles: Ja, das ist ein Kopf-an-Kopf-Rennen. Meine Empfehlung lautet: Guckt genauer hin, wie die Arbeitsbedingungen sind. Der Konsument ist heutzutage neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen klassischer sozialstaatlicher Art auch ein wichtiger neuer Akteur und ein eigener Faktor, was er zu Zeiten der industriellen Revolution nicht war. Deshalb glaube ich auch, dass man einen eigenen sozialen Weg für Europa definieren und gehen kann, wenn man geschickt Allianzen schmiedet.

Peter Brandt

Die soziale Frage

Zu den historischen Voraussetzungen und der Entstehung des Sozialstaats

Die Expansion systematischer staatlicher Tätigkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft wird üblicherweise vor allem den Parteien in der Tradition der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung zugerechnet – das ist auch nicht falsch, aber unvollständig. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts und teilweise länger sträubten sich die sozialistischen Parteien und Gewerkschaften gegen manches, was heute als Kernelement des Sozialstaats gilt. Man befürchtete durch den Aufbau staatlicher Versicherungen mit obligatorischer Mitgliedschaft zunächst eine Schwächung der eigenen umfangreichen Versicherungseinrichtungen und lehnte außerdem die Belastung der Arbeiter durch eigene Beiträge strikt ab. Da wo schon früh eine umfassende Rentenversicherung eingeführt wurde, wie 1913 in Schweden, war klar, dass die Einbeziehung der Selbstständigen, vor allem der Landwirte, zulasten der Lohnarbeiter gehen würde; faktisch waren die aus der Versicherung fließenden Zahlungen noch dreieinhalb Jahrzehnte lang minimal und völlig unzureichend für die Bewahrung des Existenzminimums. Erst die Industrialisierung stellte die Ressourcen für die damit verbundenen finanziellen Aufwen-

dungen bereit. Zudem erzeugte der Zerfall der feudal-ständischen Ordnung samt der Großfamilie, damit auch der vormodernen Absicherungen auf sehr niedrigem Niveau, die dramatische Bevölkerungsvermehrung seit Mitte des 18. Jahrhunderts, die Urbanisierung und die höhere Mobilität einen Regelungsdruck in Richtung Aufbau des Sozialstaates. Auch wirkte die politische Mobilisierung in revolutionären Perioden als ein treibender Faktor, insbesondere durch die fast kontinuierlich zunehmende Massenunterstützung der Gewerkschaften und der Arbeiterparteien. Ferner entwickelten die einmal installierten Sicherungssysteme und ihre Bürokratien eine gewisse expansive Eigen-gesetzlichkeit. Nicht zuletzt lernten die verschiedenen Staaten diesbezüglich voneinander, sei es auch in der Abgrenzung. Darüber hinaus ist der Sozialstaat in den Tiefenschichten der europäisch-abendländischen Kultur- und Geistesgeschichte verankert. Das christliche Europa und die von ihm besiedelten Territorien anderer Weltteile waren instande, ein positives Verhältnis zur Arbeit zu gewinnen. Das naturrechtliche Denken eröffnete einen Weg zur Aufklärung und den universellen Menschenrechten und so zur sozialen Verantwortung des Staates.

Als sich die öffentliche Diskussion der sozialen Frage im deutschen Vormärz intensivierte, nahm sie in der Regel den Pauperismus, noch nicht so sehr das industrielle Proletariat, in den Blick. Dies geschah erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Auch wenn sich die objektive materielle Lage der Unterklassen zu bessern begann, waren die Lebensumstände des überwiegenden Teils bis Mitte des 20. Jahrhunderts karg. Besonders die Altersarmut wurde als bedrohlich, moralisch nicht hinnehmbar und staatsgefährdend wahrgenommen.

Neben Frankreich sah vor allem in Großbritannien das liberale und liberal-konservative Bürgertum den Ausweg zunächst in einer konsequenten Anwendung des freien Spiels der Kräfte und einer restriktiven Armengesetzgebung. Cholera-Epidemien und die nicht zu übersehenden Elendsquartiere der explodierenden Städte machten dann eine gewisse Regulierung der sozialen Verhältnisse erforderlich. Die seit 1824 legalisierten Gewerkschaften und die als *friendly societies* bezeichneten wechselseitigen Unterstützungskassen blieben Einrichtungen einer qualifizierten, relativ gut verdienenden Minderheit von Arbeitern, deren große Mehrzahl, wie auch in anderen Ländern, sich Vorsorge einfach nicht leisten konnte.

In Deutschland kamen zusätzlich zu den wichtigen Anstößen der katholischen Soziallehre und des protestantischen Pietismus, später dann der Inneren Mission, dem spezifischen, die höhere Beamtenschaft leitenden Staatsdenken, älteren Traditionen und Ordnungssystemen Bedeutung zu: Unter dem Einfluss von Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Robert von Mohl und Lorenz von Stein wurden die paternalistischen Ansätze einer »guten Polizey« im aufgeklärten Absolutismus zur Konzeption eines modernen sozialen Rechtsstaats fortentwickelt. Bekanntlich kokettierte auch Ferdinand Lassalle 1863/64 zumindest taktisch mit der Idee einer sozialen und demokratischen Monarchie im Bündnis mit dem »vierten Stand«.

Von der »guten
Polizey« zum
sozialen Rechtsstaat

Daneben versuchten diverse private Initiativen, eine Vielzahl philanthropischer und sozialistischer Unternehmungen, durch freie Assoziation Selbsthilfe zu ermöglichen und trugen dazu bei, das Bewusstsein für die Erfordernis eines sozialen Engagements des Staates zu schaffen bzw. zu stärken. Schon 1844 entstand als Ausgangspunkt der organisierten bürgerlichen Sozialreform der »Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen«, 1872 der »Verein für Sozialpolitik«, in dem sich die akademischen »Kathedersozialisten« versammelten. In Anknüpfung an die historische Schule der National-

ökonomie lehnte man dort das Laissez-faire ab und befürwortete eine teils etatistische, konservativ motivierte, teils fortschrittlich-liberale Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Otto von Bismarcks am 17. November 1881 angekündigte, 1883, 1884 und 1889 vom Reichstag mit den drei Säulen der Kranken-, Unfall- sowie Invaliditäts- und Altersversicherung in gemischter Finanzierung beschlossene Sozialgesetzgebung war Teil eines nicht zuletzt durch die Wirtschaftskrise der 1870er Jahre ausgelösten politischen Kurswechsels, mit dem die Zusammenarbeit des Kanzlers mit den Nationalliberalen und ebenso auf der anderen Seite der Kulturkampf mit der katholischen Kirche beendet wurde. Der zwischenstaatliche Freihandel wurde durch agrarische und industrielle Schutzzölle ersetzt, schließlich die junge Sozialdemokratie und die sozialistischen Gewerkschaften in einen illegalen (oder besser: de facto halblegalen) Status verbannt. Die freien Arbeiter-Hilfskassen dienten teilweise als Ersatzorganisationen.

Die Sozialversicherungen sollten der Sozialdemokratie das Wasser abgraben, was nicht gelang. Vielmehr nutzte die Partei die Debatte um die Gesetzgebung für ihre eigene Agitation, und die Vertretungskörperschaften der Ortskassen wurden in vielen Fällen zu festen Stützpunkten der Arbeiterbewegung, die die sozialstaatlichen Anfänge der 1880er Jahre später in ihrem Sinn weiterzutreiben bemüht war, beginnend mit den einschlägigen Verordnungen des Rats der Volksbeauftragten nach dem Sturz der Monarchie 1918/19. Auch in der zweiten, stärker bürgerlich-konservativ geprägten Phase der Weimarer Republik kam der gesetzgeberische Prozess nicht zum Stillstand (1927: Einrichtung der Arbeitslosenversicherung). Doch waren die SPD und die ADGB-Gewerkschaften jetzt die treibenden Kräfte der Sozialpolitik; ein Schwerpunkt lag auf der Gestaltung des kollektiven Arbeitsrechts. Ohne Realisierungschancen blieb aber etwa das Konzept einer den »organisierten Kapitalismus« graduell in den Sozialismus transformierenden »Wirtschaftsdemokratie« (Fritz Naphtali). Nach einer ersten Welle der Verarmung und sozialpolitisch rückschrittlicher Bestrebungen 1923/24 im Zuge der Hyperinflation und der Stabilisierungskrise, begann Ende 1928 mit einer Massenaussperrung in der Eisen- und Stahlindustrie des Ruhrgebiets das unternehmerische Rollback gegen den »Gewerkschaftsstaat« und gegen die parlamentarische Demokratie.

SPD wird zur treibenden Kraft

Das deutsche Sozialversicherungssystem entbehrte weitgehend einer Umverteilungsdimension, was seinen kontinuierlichen Ausbau im Wohlfahrtskapitalismus seit den 1950er Jahren nicht ausschloss. Jedenfalls war es lange avantgardistisch: Es dauerte nach dem Bismarck'schen Start etwa eine Generation, bis die anderen Staaten Europas gefolgt waren und zwei Generationen, bis unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise von 1929-33 in den USA des New Deal einige Sozialversicherungen eingeführt und das gewerkschaftsfreundliche Gesetz über die Arbeitsbeziehungen beschlossen wurden. Beim Arbeiterschutz und bei der Gewerbeaufsicht war Großbritannien vorangeschritten, wo schon 1833 bzw. 1850 ein zehn- bzw. zehneinhalbstündiger Maximalarbeitstag für Kinder und Frauen in der Baumwollindustrie eingeführt wurde, der bald auch für andere Industriezweige und für Männer galt. Die Gewerkschaften erlangten in Kämpfen und Verhandlungen mit den Unternehmern einen nicht unbeträchtlichen Einfluss auf Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen. In Deutschland wurde das vor 1914 in manchen Branchen an Zahl und Ausdehnung expandierende Institut der Tarifverträge von den Unternehmern der Schwerindustrie, der Textilherstellung und der Landwirtschaft bis 1918 meist nicht akzeptiert. Erst die Revolutionsereignisse des Herbstes 1918 brachten zudem eine gesetzliche Regelung der Arbeitszeit mit sich; der Achtstundentag wurde indessen schon bald wieder infrage gestellt.

Der moderne Sozialstaat ist in Großbritannien zunächst vor allem das Werk der nach 1900 erneuerten und 1906 durch einen großen Wahlsieg an die Regierung gelangten Liberal Party. Die Gewerkschaften und ihr parlamentarisch-politischer Arm, die Labour Party, waren noch eng mit den Liberalen verbunden, die die deutsche Sozialgesetzgebung als vorbildlich betrachteten, jedenfalls in ihrer Regelungsdichte. 1908 wurde eine ausschließlich vom Staat finanzierte Altersrente, 1911 eine Arbeitslosenversicherung (begrenzt auf geringe Teile der Arbeiterschaft) eingeführt. In der Zwischenkriegszeit verlor Deutschland seine Spitzenposition auf dem Feld der Sozialversicherungen an Großbritannien, Dänemark und Schweden.

Zum bekanntesten Verfechter des sozialpolitischen Universalismus wurde William Beveridge mit seinem Ende 1942 für die Nachkriegszeit vorgelegten *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services*, der eine nationale Versicherung aller Arbeitsfähigen zur Gewährleistung eines allgemein auskömmlichen Lebensstandards vorsah und konzeptionell mit einer auf Vollbeschäftigung gerichteten, fiskalische Regulierung und Staatskontrolle einschließenden Wirtschaftspolitik verknüpft war. Längerfristig zielte Beveridge, der der (reformsozialistischen) Fabian Society angehörte, insgeheim sogar auf die schrittweise Abschaffung des Privateigentums an den Produktionsmitteln. Angesichts der Überzeugungskraft der Argumentation des Beveridge-Plans und der ihm günstigen Volksstimmung akzeptierte das Unterhaus erstaunlich widerspruchlos den Bericht. Der Plan, von dem wesentliche Elemente zur Zeit der Labour-Regierung 1945-51 verwirklicht wurden, beeinflusste mehrere Exilregierungen und antinazistische Widerstandsbewegungen.

Als das britische Beveridge-Modell u.a. bei der Beseitigung der Armut versagte, gewann das skandinavische, namentlich schwedische Modell an Strahlkraft. In Nord- und Nordeuropa hatten sozialdemokratisch geführte Koalitions- (Dänemark seit 1929) bzw. Minderheitsregierungen (Schweden seit 1932, Norwegen seit 1935) in der Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise eigenständig in eine ähnliche Richtung gearbeitet, wie sie am Ende des Zweiten Weltkriegs William Beveridge und die Labour Party einschlugen: ein krisenbekämpfendes Ensemble von Agrarprotektionismus, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Finanz-, Handels- und Industrieregulierung, zentral institutionalisierter Tarifpartnerschaft, korporativer Einbindung der gesellschaftlichen Interessenorganisationen in öffentlich-rechtlicher Funktion und zivilisiert-populistischen Leitbildern, so das schwedische »Volks-« oder »Mitbürgerheim«. Ein wesentlicher Aspekt war die Überwindung der diskriminierenden, mit Bedürfnisprüfungen verbundenen, tradierten Armenunterstützung, aus der sich nicht nur hier die moderne Sozialfürsorge entwickelte. Wohlfahrtsstaatlich perfektioniert werden konnten die Systeme erst nach dem Zweiten Weltkrieg, doch zeichnete sich im Norden bereits am Ende der 30er Jahre – in nunmehr stabilisierten parlamentarischen Demokratien – eine neue Qualität ab. Dabei konnte man auch in Nordeuropa an frühere Sozialreformen oder Vorarbeiten bürgerlicher Regierungen anknüpfen. Die Intensivierung der Sozialgesetzgebung und Sozialpolitik und die auf diese Weise anvisierte erhebliche Umverteilung, möglich wegen des hohen Staatsanteils, trugen nun tatsächlich unverwechselbar einen sozialdemokratischen Stempel.

Das skandinavische Modell gewinnt an Strahlkraft



Peter Brandt

ist Professor (i.R.) für Neuere deutsche und europäische Geschichte und ehrenamtlich Direktor des interdisziplinären Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften (DTIEV) an der Fernuniversität Hagen.

peter.brandt@fernuni-hagen.de