

Forum

Jürgen Mittag

Wohlwollen oder wohl erworbener Anspruch? Die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme im Vergleich

(Konferenzbericht der 40. Linzer ITH-Tagung, September 2004)

Kaum ein Thema wird gegenwärtig eingehender und kontroverser diskutiert, als die Krise und Reform des Sozialstaats. Angesichts anhaltender Debatten um die Kosten von Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Kündigungsschutz und Altersversorgung rücken nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in der Wissenschaft die historischen Entwicklungspfade des Sozialstaats sowie Fragen nach der Zukunft der sozialen Sicherungssysteme – erneut – in das Zentrum des Interesses. Im Rahmen ihrer 40. Linzer Tagung stellten sich auch die *Historiker der Arbeiter- und anderer sozialer Bewegungen* der Debatte über die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme. Kann die Herausbildung des modernen Sozialstaats als gewährte Gnade oder als erkämpftes Recht interpretiert werden? Verknüpft mit dieser normativ-provokanten Fragestellung wurde in Linz der Anspruch, in insgesamt 17 Referaten nicht nur längsschnittartig der historischen Entwicklung des Sozialstaats in Europa zu folgen und daraus Prognosen für die Zukunft abzuleiten, sondern auch vergleichend den Blick – über die westeuropäische Welt hinaus – auf sozialstaatliche Prozesse in anderen Ländern und Kontinenten zu richten.

Ogleich sich die Konferenz zu Beginn weder ausdrücklich auf eine Sozialstaatsdefinition, noch auf eine Abgrenzung zum Wohlfahrtsstaatsbegriff verständigte, lag allen Diskussionen ein weites Begriffsverständnis zugrunde, das auf die Gesamtheit der staatlichen Einrichtungen und Steuerungsmaßnahmen zielt, die dem Zweck dienen, die Lebensrisiken und sozialen Folgewirkungen einer kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Ökonomie wie Alter, Krankheit, Invalidität oder Verlust des Arbeitsplatzes zum Schutz aller Mitglieder einer Gesellschaft abzufedern. Zur Systematisierung wurde die mittlerweile schon ‚klassische‘ Typologie des dänischen Sozialwissenschaftlers Gøsta Esping-Andersen genutzt, der drei Modelle kollektiver Sicherungs- und Vorsorgesysteme skizziert.¹ Hierzu zählen, erstens, das amerika-

1 Vgl. Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare capitalism*, Cambridge 1990. Vgl. zur Modifizierung und Erweiterung des Modells von Esping-Andersen insbesondere Wils Art/John Gelissen: *Three worlds of welfare capitalism or more? A State-of-the-art report*, in: *Journal of European Social Policy* 2 (2002), S. 137–158 sowie Gøsta Esping-Andersen: *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, in: ders. (Hg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London 1996, S. 1–31.

nische Modell, das aus liberaler Perspektive sehr stark auf die Eigenverantwortung und Privatvorsorge setzt und dem Staat nur eine ‚Nachtwächterrolle‘ beim Aufbau sozialer Netze zubilligt. Zweitens, das deutsche oder westeuropäische Modell, das demgegenüber in konservativer Diktion die enge Verbindung von Staat und Wirtschaft betont und eine stärker interventionistische Haltung mit dem Ziel der Wahrung des sozialen Friedens vorsieht sowie drittens, das skandinavische Modell der 1970er und 80er Jahre, das aus sozialdemokratischer Perspektive auf einen universalistischen und egalitären Anspruch mit umfangreichen Umverteilungsprozessen und ausgebauten sozialen Dienstleistungen setzt. Nicht eingehender erörtert wurden in Linz die Schwächen der Typologie von Esping-Andersen, die zum Beispiel mediterrane Wohlfahrtsstaaten ausblendet, die – wie Spanien und Portugal – trotz vielfältiger Gemeinsamkeiten mit dem konservativen Modell durch ein unterentwickeltes System sozialer Sicherung und ungleiche Zugangsmöglichkeiten zu wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen gekennzeichnet sind. Auch ostasiatische Wohlfahrtsstaaten wie Japan, die zentrale Aufgaben an Familien oder auch Unternehmen delegieren, bleiben in der ursprünglichen Typologie Esping-Andersens ausgeblendet.²

Ursprünge des österreichischen Sozialstaats

Der Beginn des modernen Sozialstaats wird in der Historiographie allgemein mit der Sozialgesetzgebung Bismarcks markiert, die in Deutschland 1883 zunächst ein Krankenversicherungsgesetz, 1884 ein Unfallversicherungsgesetz und 1889 schließlich kapitalgedeckte rechtliche Regelungen für die Alters- und Invalidenversicherung in die Wege leitete.³ Selbst wenn die seinerzeitigen Gesetze noch keine umfassende soziale Sicherung boten, da sie zum Teil nur auf Industriearbeiter begrenzt waren, so kann doch von der Grundlegung eines Systems sozialer Sicherung ausgegangen werden. Die erste Sektion der Linzer Konferenz veranschaulichte am Beispiel Österreichs, inwieweit das Bismarck’sche Experiment Schule machte. Der am *Ludwig Boltzmann-Institut für Historische Sozialwissenschaft* in Wien tätige Historiker Alexander Prenninger sieht erste sozialstaatliche Initiativen bereits in der Gewerbeordnung von 1859. Eine den Namen verdienende Sozialgesetzgebung erfolgte aber erst durch das von konservativer Seite initiierte Krankenversicherungsgesetz von 1888, mit dem Gebietskrankenkassen eingeführt wurden, die das Territorialprinzip verankerten. Trotz erheblicher Konkurrenz, finanzieller Probleme und unübersehbarer Strukturdefizite setzten sich die Bezirkskrankenkassen in den nächsten beiden Jahrzehnten allmählich durch. War zu Beginn nur etwa ein Drittel der Beschäftigten erfasst – darunter in erster Linie Industriearbeiter – so wurde der Anteil der Versicherten allmählich ausgedehnt, womit, laut Brenninger, eine wesentliche Bresche für den Sozialstaat geschlagen wurde.

2 Vgl. zur Kritik an der Typologie etwa Giuliano Bonoli: *Classifying Welfare States: a Two-dimensions approach*, in: *Journal of Social Policy* 3 (1997), S. 351–272; Alexander Hicks/Lane Kenworthy: *Varieties of welfare capitalism*, in: *Socio-Economic Review* 1 (2003), S. 27–61 und Franz-Xaver Kaufmann: *Varianten des Wohlfahrtsstaats*, Frankfurt am Main 2003.

3 Vgl. hierzu ausführlich Manfred G. Schmidt: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen 1998.

Sabine Veits-Falk, Archivarin der Stadt Salzburg, verfolgte in Linz ebenfalls die Ursprünge der Sozialgesetzgebung in Österreich. Sie untersuchte hierzu die in den 1780er Jahren unter Kaiser Joseph II. eingeführten Pfarrarmen-Institute. Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts blieb die Armenfürsorge weitgehend der Kirche überlassen, denn die Pfarrarmen-Institute wurden in der Regel von Pfarrer oder Vikaren geleitet. Erst zur Mitte des 19. Jahrhunderts ging die Armenfürsorge sukzessive auf die Gemeinden über, weshalb die Pfarrarmen-Institute aufgelöst wurden. Da karitative Unterstützung aber nur von der Geburtsgemeinde oder nach zehnjährigem Aufenthalt in einer Gemeinde gewährt wurde, blieb der Anteil der Anspruchsberechtigten begrenzt, so dass der Kirche unvermindert eine zentrale Bedeutung zukam und das Betteln um Almosen weiterhin geduldet wurde. Die ab den 1880er Jahren einsetzende Sozialversicherungsgesetzgebung wurde zwar zur neuen Säule der Armenfürsorge, blieb angesichts der begrenzten Reichweite aber auf kommunale Unterstützung als Unterbau angewiesen – zusätzlich ergänzt noch durch karitative Hilfe seitens Dritter.

Der Wiener Historiker Robert Grandl stellte in seinem Beitrag schließlich die Entwicklung der Sozialversicherungselbstverwaltung in Österreich vor. Er vertrat die These, dass der Grad der Selbstverwaltung nicht überschätzt werden sollte, da es – insbesondere seit der Einführung der staatlichen Sozialgesetzgebung – massive Interventionen des Staats gegeben hat. Schikanen gegenüber den Arbeitern, mit denen etwa ihr Wahlrecht eingeschränkt wurde, standen regelmäßig auf der Tagesordnung.

In allen drei Referaten zur Formierung des österreichischen Sozialstaats kamen deutliche Parallelen zur Entwicklung in Deutschland zum Ausdruck. Ähnlich wie im Deutschen Reich zielte auch die Stoßrichtung der Sozialgesetzgebung in Österreich gegen die „rothe Gefahr“ (Bismarck) der Arbeiterbewegung. Zudem sollte auch im Alpenland ein gesundheitsökonomisches Instrument zur Überwindung der drastisch gesunkenen Wehrtauglichkeit geschaffen werden. Nicht zu übersehen ist darüber hinaus aber auch die anti-industrielle Komponente, die ein spezifisch österreichisches Argument darstellt. Zusammenfassend wurde konstatiert, dass die Ursprünge des österreichischen Sozialstaats in ihrer Reichweite zwar ebenso begrenzt blieben wie der Grad der Selbstverwaltung, jedoch durch die Einführung der Sozialversicherungspflicht ein rechtlicher Rahmen geschaffen wurde, der Arbeiter hinsichtlich sozialer Risiken nicht mehr allein vom Wohlwollen des Unternehmers abhängig machte.

Wege sozialstaatlicher Entwicklung in China, Indien und Südafrika

Als Kontrast zur Entwicklung im deutschen Sprachraum behandelte die zweite Sektion der Linzer Tagung die Geschichte des Sozialstaats in Südafrika sowie in Indien und China. In der Südafrikanischen Union wurden erste Elemente einer Sozialgesetzgebung 1924 durch die Parlamentsmehrheit aus National Party und South African Party eingeführt. Die seit 1948 regierende ‚gereinigte‘ National-Party (*Nasionale Party*) baute die Sozialgesetzgebung weiter aus, die aber – so der an der Universität in Stellenbosch in Südafrika lehrende Historiker Wessel Visser – zunächst nur den Weißen zugute kam und half, die Apartheid zu zementieren. Nach dem Systemwechsel in Südafrika war es der ANC (*African National Congress*) unter Nelson Mandela, der den Wahlkampf 1994 mit der Parole eines keynesianisch inspi-

rierten „Reconstruction and Development Programme“ (RDP) führte, das allen Bevölkerungsgruppen sozialpolitisch zu gute kommen sollte. Nach dem Sieg des ANC bei den ersten allgemeinen und demokratischen Wahlen in Südafrika wurde das Wahlprogramm zur Regierungspraxis. Da der ANC sich jedoch mit leeren Kassen und erheblichen wirtschaftlichen Problemen konfrontiert sah, nahm er die Sozialgesetzgebung zugunsten des stärker makroökonomischen Kriterien folgenden Programms „Growth, Employment and Redistribution“ (GEAR) zurück, das vor allem auf Wachstum setzte. Der Erfolg dieser Politik, für die vor allem der gegenwärtige Präsident Mbeki steht, spiegelt sich in einer seit Jahren anhaltenden Wirtschaftskonjunkturphase wider, die mit einem Fortfall der Staatsregulierung einhergeht. Zugleich ist die ‚Regenbogenation‘ Südafrika aber auch mit extrem ungleichen Vermögensverhältnissen, der höchsten Rate von HIV-Infizierten in der Welt und einer Arbeitslosenquote von 30–40 Prozent konfrontiert. Wessel Visser sieht angesichts dieser Faktoren und fehlender sozialer Netze in Südafrika eine Zeitbombe gelegt, die – ebenso wie in anderen afrikanischen Staaten – für die Breite der Bevölkerung kaum Absicherung kennt und Alters- und Krankheitsvorsorge weiterhin der Familie überlässt.

Mit massiven Problemen, die nicht zuletzt durch die Herausforderungen der Marktwirtschaft bedingt sind, ist auch die jährlich um gut zehn Millionen Menschen wachsende chinesische Bevölkerung konfrontiert. Minje Zhang, Professor an der Hangzhou University of Commerce, macht drei Zäsuren in der chinesischen Sozialstaatsentwicklung aus. Bis 1949 gab es keine sozialstaatlichen Interventionen, so dass die Familie ganz auf sich gestellt war. Nach der offiziellen Staatsgründung im Oktober 1949 durch Mao Zedong erhielten Teile der Arbeiter und Angestellten, insbesondere wenn sie in Staatsunternehmen beschäftigt waren, soziale Leistungen. Damit kamen aber nur etwa 200 Millionen Chinesen des Milliardenvolkes in den Genuss bescheidener sozialstaatlicher Maßnahmen. Erst mit den 1984 von Deng Xiapeng initiierten wirtschaftspolitischen Reformen wurde die Sozialgesetzgebung auf weitere Bevölkerungsgruppen ausgeweitet. Die Durchschlagskraft der Sozialreformen blieb jedoch begrenzt. Zum einen sieht sich China, ungeachtet eines enormen Wirtschaftswachstums, mit einer rapide steigenden Arbeitslosigkeit konfrontiert. Chinesische Arbeitswissenschaftler schätzen, dass allein die urbane Arbeitslosenquote schon Anfang der 1990er Jahre bei zwölf Prozent lag. Zum anderen weitet sich die Einkommensschere zwischen Stadt und Land weiter. Die sozialen Unterschiede könnten extremer nicht sein. In ländlichen Gebieten ist es unverändert allein die Familie, die Garant für Versorgung im Alter und Schutz bei Unfällen und Krankheiten bietet. Ergänzend fügte Hu Jin, Wissenschaftler am *Centre for European Studies* der Shangdon University, hinzu, dass die Armut in den Städten seit 1990 weiter zugenommen hat.

Während Minje Zhang und Hu Jin China, trotz aller Probleme, auf einem viel versprechenden Weg zu einem durch staatliche Interventionen geprägten Minimal-Sozialstaat sehen, kommt Rajagopal Dhar Chakraborty von der indischen Calcutta University zu einer weitaus skeptischeren Einschätzung. Hinsichtlich der Alterssicherung sind es seiner Ansicht nach unverändert die informellen familiären Strukturen – und vor allem die Frauen – die das wichtigste soziale Netz bieten. So leben nur sieben Prozent der älteren Chinesen und nur vier Prozent der älteren Inder alleine. Weniger als ein Prozent der Menschen in beiden Staaten –

die zusammen etwa ein Drittel der Weltbevölkerung stellen – wohnen in Altersheimen. Über 60 Prozent der Bevölkerung leben hingegen mit der Großfamilie zusammen. Auch die Anzahl der Menschen, die noch erwerbstätig sind, wird von Chakraborty als Beleg für die begrenzte Reichweite sozialstaatlicher Mechanismen gesehen. In Indien sind noch mehr als 60 Prozent der über 70-jährigen und mehr als 19 Prozent der über 80-jährigen erwerbstätig. Weitere Probleme entstehen zudem durch die Alterspyramide. Berücksichtigt man, dass beide Gesellschaften dramatisch altern – nicht zuletzt als Konsequenz der offiziellen Ein-Kind-Politik in China und der de facto Zwei-Kind-Politik in Indien – wird die soziale Absicherung im Alter auch künftig ein Problem darstellen, zumal China auf ein Umlagesystem setzt und die Lebenserwartung in der letzten Dekade bis auf 71 Jahre gestiegen ist. Chakraborty sieht vor diesem Hintergrund Zukunftsperspektiven allein in einer stärkeren Aktivierung der Familie, die allerdings durch steuerliche Anreize flankiert werden sollte.

Die kontroverse Diskussion über die Referate dieser Sektion bekräftigte, dass Indien und China angesichts rasanter Modernisierungsprozesse vor massiven sozialen Problemen stehen. Staatliche Instanzen, die wie in Südafrika primär auf eine am Markt orientierte Politik setzen, können das Ausmaß sozialer Probleme kaum bewältigen und sind nicht in der Lage, ein Angebot zu schaffen, das auch nur in Ansätzen westlichen Standards entspricht. Sozialstaatliche Transferleistungen hängen in Staaten wie China oder Indien zudem weitgehend vom Wohlwollen einzelner bürokratischer Instanzen ab. Aus diesem Grund bleibt die Familie als Hort der sozialen Sicherheit unverzichtbar. Während gegenwärtig in Südafrika aber nicht selten die Kinder von den noch relativ großzügig bemessenen Altersrenten der Eltern leben, ist es in China und Indien umgekehrt.

Modelle sozialer Sicherung im 20. Jahrhundert

Die dritte Sektion der Tagung beschäftigte sich im Detail mit den unterschiedlichen Modellen sozialer Sicherung. Dabei stand zunächst das so genannte sozialdemokratische Modell im Mittelpunkt, das in drei Referaten einer kritischen Revision unterzogen wurde. Der Stockholmer Assistant-Professor Nils Edling betonte, dass es – mit Ausnahme Norwegens – Kennzeichen aller skandinavischen Staaten ist, ein bis heute geltendes steuerfinanziertes Sozialsystem eingeführt zu haben, das durch eine starke staatliche Regulierung der Sozialsysteme und einen hohen gewerkschaftlichen Einfluss auf die Politik geprägt ist. Ähnlich wie in Deutschland oder Österreich gehe dieses aber, so Edling, nicht originär auf die Sozialdemokratie zurück, die als Partei vielfach mit dem Sozialstaat gleichgesetzt werde, sondern auf bürgerliche Regierungen – zum Teil mit erheblichen zeitlichen Unterschieden. Während Dänemark etwa bereits 1891 eine Altersrente einführte, geschah dies in Finnland und Norwegen erst in den 1930er Jahren. Edling unterstrich zudem mit Blick auf das Beispiel der Arbeitslosenversicherung, dass entgegen einer weit verbreiteten Sichtweise in den skandinavischen Staaten zunächst keine universelle Sozialgesetzgebung etabliert wurde, sondern viele Bestimmungen nur für organisierte männliche Gewerkschaftsmitglieder galten. Die Ausweitung der Arbeitslosenversicherung – mit der ein Anteil von 80 bis 90 Prozent aller Angestellten und Arbeiter erfasst wurde – erfolgte erst seit den 1960er Jahren, die dann charakteristisch für die Heraus-

bildung des schwedischen bzw. skandinavischen Wohlfahrtsstaats wurde. Seppo Hentilä, Professor für Sozialwissenschaft an der University of Helsinki, unterstützte in seinem Referat die These, dass der skandinavische Wohlfahrtsstaat weniger auf den Einfluss der sozialdemokratischen Parteien zurückgeht. Seiner Ansicht nach kommt den Gewerkschaften in den skandinavischen Staaten eine besondere Bedeutung zu. Eine dritte Sichtweise zur Genese des schwedischen Modells vertrat der an der Universität Helsinki forschende Dozent Tapio Bergholm. Am Beispiel der Einführung des Kindergelds in Finnland begründete er, warum er die Sozialgesetzgebung eher als unbeabsichtigtes Ergebnis oder sogar als Zufallsprodukt der politischen Konstellation sieht, denn als systematisch geplanten Schritt der Sozialdemokratie. Bergholm monierte in diesem Zusammenhang auch die Fokussierung der Sozialstaatsforschung auf Industriearbeiter und die Vernachlässigung der spezifischen Rolle von Frauen.

Im zweiten Teil dieser Sektion nahm der in Augusta, an der University of Maine, lehrende Historiker Seth Wigderson den Beveridge-Report aus dem Jahr 1942 als Ausgangspunkt, um die unterschiedliche sozialstaatliche Entwicklung in den liberalen Wohlfahrtsstaaten Großbritannien, USA und Kanada zu untersuchen. Der auf den liberalen britischen Nationalökonom und Politiker William Beveridge zurück gehende Bericht „Social Insurance and Allied Services“ erreichte in allen drei Staaten eine erstaunliche Publizität. Während in Großbritannien auf dieser Grundlage 1948 aber ein universelles, aus allgemeinen Steuern finanziertes Sicherungssystem etabliert wurde, das mit knapp bemessenen Leistungen primär auf die Vermeidung von Armut zielte, und sich damit zum so genannten „Sozialhilfestaat“ entwickelte, war die Entwicklung in Amerika eine andere. In den Vereinigten Staaten ist es nie zum Aufbau eines Systems kollektiver Sicherungsleistungen mit einem Rechtsanspruch auf Sozialhilfe als Mindestversorgung gekommen. Auch entstand in den USA keine allgemeine Krankenversicherung. Der amerikanische Welfare Capitalism gilt vornehmlich als System betrieblicher Sozialleistungen – insbesondere der betrieblichen Krankenversicherung – die nach beruflicher Leistungsfähigkeit vergeben wird und auf den „Social Security Act“ unter Franklin D. Roosevelt aus dem Jahr 1935 zurückgeht. Begründet wird das Fehlen eines Sozialstaats westeuropäischer Prägung landläufig mit der schrittweisen Besiedelung des amerikanischen Kontinents, die ein starkes Bewusstsein für Eigenverantwortung nach sich zog. Das Fehlen einer starken zentralen Finanzverwaltung in den Gründungsjahren der amerikanischen Union wurde ebenfalls als wesentlicher Hemmschuh für den Aufbau sozialstaatlicher Einrichtungen gewertet. Dass sich auch im 20. Jahrhundert kein Sozialstaat herausgebildet hat, wird damit erklärt, dass die wichtigste gesellschaftliche Spannungslinie in den USA nicht der Klassen-, sondern der Rassenkonflikt war. Hierin lässt sich auch ein Grund für das Fehlen von einflussreichen sozialistischen oder sozialdemokratischen Parteien sehen. Sozialpolitisch relevant waren vor allem lokale Vereinigungen und Zusammenschlüsse, die für bessere Löhne kämpften. Auch in Kanada gab es nur eine schwache Arbeiterbewegung. Erst die Streiks bei Ford 1945 haben hier zu einer Stärkung sozialstaatlicher Elemente geführt. Vergleicht man mit Seth Wigderson die drei Staaten, so kann für Großbritannien am ehesten von einem erkämpften Anspruch ausgegangen werden, während in Kanada und deutlicher noch in den USA die sozialstaatlichen Rahmenbedingungen nur schwach ausgeprägt sind.

Schließlich wurde durch das Referat von Patricia Flier von der Universität de la Plata in Argentinien der Blick auf Lateinamerika gelenkt. Ihrer Beobachtung zufolge geht die sozialstaatliche Ausgestaltung in Südamerika insbesondere mit der Konsolidierung des Populismus einher – in Argentinien namentlich unter der Regierung Perons. Seitens der Arbeitgeber wurde die Tendenz, dem Arbeiter – und bewusst nicht dem Bürger – soziale Rechte zu garantieren, akzeptiert, da der Liberalismus in Misskredit geraten war. Der individuelle Rechtsanspruch auf staatliche Sozialleistungen entstand erst 1949 mit der Änderung der bestehenden Verfassung und der Einführung des „Justicialismo“ als staatliche Doktrin Juan Domingo Pérons. Der neue Artikel 14 bereitete den Boden für die Anrechte der Arbeiter auf angemessene und gleiche Arbeitsbedingungen, geregelte Arbeitszeiten, bezahlten Urlaub und einen Mindestlohn. Allerdings funktionierte das 1954 eingeführte Sozialsystem bereits 1958 nicht mehr. Ende der 1960er Jahre brach es dann vollends zusammen, was zu einer erheblichen Desillusionierung sozialstaatlicher Erwartungen führte. Insbesondere seit dem Beginn der Redemokratisierung ab 1983 wurden die staatsinterventionistischen Maßnahmen im sozialen Bereich in Lateinamerika stark zurückgeschraubt, um somit größeren Spielraum für die Stabilisierung der nationalen Volkswirtschaften zu haben. Wenn in der Folge erneute sozialstaatliche Initiativen gestartet wurden, sind diese nach Patricia Flier vor allem auf die Sorge vor einer Ausbreitung des Kommunismus in Südamerika zurückzuführen.

Sozialstaat und Systemwandel

In der vierten, abschließenden Sektion stand im Hinblick auf die Entwicklung in West- und Ostdeutschland sowie die ehemals kommunistischen Staaten Zentral- und Osteuropas die Frage nach Auswirkungen des Systemwandels der 1990er Jahre für den Sozialstaat im Mittelpunkt der Diskussion. Die in Tirana lehrende Wissenschaftlerin Merita Vaso Xhumari zeichnete zunächst die sozialstaatliche Entwicklung in Albanien, Makedonien und im Kosovo nach, die sie weniger durch den Einfluss nationaler sozialdemokratischer Parteien und Gewerkschaften als vielmehr durch das Beispiel der westeuropäischen Staaten geprägt sieht. Elaine Fultz, Sozialpolitikerin am Büro der *International Labour Organisation* in Budapest, betonte, dass es nach dem Systemwandel in Mittel- und Osteuropa entweder die Tendenz gegeben hat, die staatlichen Sozialsysteme abzubauen und private Systeme einzurichten, wie es im Fall von Ungarn und Polen geschehen ist, oder aber auf die Entscheidung zu setzen, die bisherigen Sozialstaatssysteme aufrechtzuerhalten, wie es zum Beispiel in Tschechien und in Slowenien geschah. Die Gründe für letztere Tendenz sah sie in den Sorgen vor den unüberschaubaren Kosten einer schnellen Umstellung, in einer stärkeren Konsensorientierung der jeweiligen (Minderheits-)Regierungen, in einer Ausrichtung am vorherrschenden Modell in Westeuropa und in dem Umstand, dass nur geringe Auslandsschulden bestanden. Dem potentiellen Widerstand der Gewerkschaften wurde hingegen von Fultz nur eine untergeordnete Rolle beigemessen.

Die Marburger Doktorandin Martina Rupp skizzierte schließlich die Altersvorsorge in Deutschland in den 1950er und 60er Jahren. Deutschland kann – im Gegensatz zur politischen Entwicklung – auf eine lange sozialpolitische Kontinuität blicken. Kennzeichen der

Entwicklung der Bundesrepublik als „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) war es, die Leistungen aus der öffentlichen Rentenversicherung als ein existenzsicherndes Einkommen zu betrachten und dieses regelmäßig der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen. Das hierzu im Jahr 1957 eingeführte Umlagesystem wurde zum zentralen Fundament der bundesrepublikanischen Sozialpolitik. Mit der Ausweitung der Sozialleistungen in den 1970er Jahren, die in den 1980er Jahren unter der Regierung Kohl fortgesetzt wurde, erreichten die sozialstaatlichen Ausgaben einen Anteil von einem Drittel des Bruttosozialprodukts. Die Entwicklung in der DDR – die ebenso wie diejenige der Bundesrepublik in der elfbändigen, im Nomos-Verlag erschienenen „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“ bereits eingehend aufgearbeitet ist – wurde in dem Referat von Stefan Bollinger kontrastierend gegenüber gestellt. Bollinger appellierte, die sozialen Errungenschaften der DDR wie Polikliniken oder das polytechnische Prinzip in der Schulbildung nicht allein aus der Perspektive der Zweck-Legitimation des SED-Regimes zu betrachten.

Diese Sichtweise aufgreifend, herrschte auch in der Abschlussdiskussion fast einhelliger Konsens darüber, dass es falsch wäre, die bisherigen sozialstaatlichen Errungenschaften allzu leichtfertig preiszugeben und angesichts ökonomischer Herausforderungen zu drastischen Veränderungen zu tendieren. Begründet wurde diese Sichtweise vor allem mit dem Argument, dass sozialer Friede und staatliche Leistungsfähigkeit in engem Zusammenhang stehen.

Zwischen Sozialstaat und Wettbewerbsstaat

Wie in den Vorjahren schloss auch die Linzer Konferenz 2004 eine stärker politisch-handlungsleitend ausgerichtete Podiumsdiskussion ein, die unter der Leitfrage stand, ob die Zukunft des Sozialstaats zugleich einen Rückschritt ins 19. Jahrhundert bedeute. In der Debatte verliefen die Argumentationslinien – den bekannten Diskussionsmustern folgend – zwischen der Verteidigung eines umfassenden Sozialstaats auf der einen und der Forderung nach einem Rückzug des Staats aus der Sozialpolitik auf der anderen Seite. Während Harald Steindl von der Wirtschaftskammer Österreich neue Strukturen forderte, die sich insbesondere im Abbau staatlicher Regulierung, mehr Wettbewerb und einer stärkeren Bürgerbeteiligung manifestieren sollten, bezeichnete Josef Wöss vom Österreichischen Gewerkschaftsbund den Staat als unverzichtbaren Akteur sozialer Sicherungssysteme – ohne dabei die gegenwärtigen Strukturen als tragfähig zu bezeichnen und Reformbedarf abzustreiten. Neue Akzente wurden vor allem durch den Dortmunder Soziologen Sascha Liebermann in die Diskussion gebracht, der für die Vision eines staatlich garantierten Grundeinkommens – unabhängig von einer tatsächlichen Beschäftigung – eintrat und plädierte, den Arbeitsplatz nicht als Wert an sich zu betrachten. Mit Hilfe dieses Grundeinkommens, so Liebermann, wäre der Korridor für ein stärkeres Bürgerengagement im kommunitaristischen Sinne bereitet. Die Frage der Finanzierbarkeit konnte aber nicht zufrieden stellend beantwortet werden, so dass die Diskussion letztendlich Spiegel der begrenzten Strategien der politischen Tagesdiskussion blieb.

Varianten des Sozialstaats

Während die politische Diskussionsrunde weitgehend in konventionellen Bahnen verlief, zeichneten sich die vier wissenschaftlichen Sektionen der Tagung durch ihre präzisen Detailaufnahmen und die vergleichend angelegte Betrachtung aus, mit der die in Linz vertretenen Historiker und Sozialwissenschaftler aus elf Ländern aktuellen Forschungsdesideraten Rechnung tragen – insbesondere durch die Einbeziehung der außereuropäischen, nicht im gleichen Maße hochindustrialisierten Welt. Die wissenschaftliche Forschung zum Sozialstaat hat bisher detaillierte Ergebnisse zur Ausgestaltung und zu den Verteilungseffekten von Sozialstaaten in einzelnen Ländern erarbeitet. Obwohl sich gerade in der vergleichenden Sozialwissenschaft eingehender mit dem Sozialstaat beschäftigt wird, mangelt es aber nach wie vor an komparativen Studien, die – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen historischen Erfahrungen, der divergierenden Staatsbilder sowie der Prägekraft der nationalstaatlichen Struktur und politischen Kultur – eine Gegenüberstellung der verschiedenen sozialstaatlichen Modelle vornehmen und die Rezeption der jeweiligen Systeme einbeziehen. Die Linzer Konferenz hat mit ihrer induktiven Vorgehensweise gezeigt, dass es kein ‚optimales‘ Sozialstaatsmodell in einem bestimmten Staat gibt, das geeignet scheint, soziale Konflikte besonders umfassend und zugleich effizient auszubalancieren. Die unterschiedlichen Typen und Modelle des Sozialstaats wiesen im 20. Jahrhundert, das nicht nur aus deutscher Perspektive als langes Jahrhundert des Sozialstaats charakterisiert werden kann, auch keinen Trend zu zunehmender Konvergenz auf, sie zeigten jedoch Konvergenzen in der Reaktion auf Krisensymptome.

Kritisch bleibt anzumerken, dass sich auf der Linzer Tagung nur in Ansätzen mit der theoretischen Fundierung des Sozialstaats in Geschichts- und Sozialwissenschaft beschäftigt und der Typologisierungsansatz nicht hinterfragt wurde. Ob es jenseits der typologisierenden Arbeiten von Esping-Andersen und anderen auch neue Pfade wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung zu berücksichtigen gilt, wurde nicht diskutiert. Dabei wäre es spannend, zu fragen, ob sich infolge anhaltender Europäisierungsprozesse und des Drucks der zur Harmonisierung in der Europäischen Union etwa die Herausbildung eines europäischen Sozialstaatsmodelles abzeichnet. Zu diskutieren wäre, ob der Sozialstaat, der auf nationaler Ebene abgebaut wird, auf europäischer Ebene aufgebaut werden muss. Statt in den Diskussionen gelegentlich allzu schematisch Kritik an einem entfesselten Neoliberalismus zu üben, wäre zudem eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem thematisch angrenzenden Bereich der Theorien sozialer Gerechtigkeit wünschenswert gewesen – nicht zuletzt, um einen gemeinsamen Referenzpunkt für die abschließend etwas aus den Augen verlorene Ausgangsfrage zu finden, was nun Gnade, und was Recht ist. Da die Institution der Linzer Tagung sich aber bei ihrer 40. Jahrestagung höchst lebendig gezeigt hat, könnte mit diesem Aspekt ein Thema künftiger Tagungsaktivitäten bereits skizziert sein.