

MARTIN LENGWILER & BEAT STÜDLI

GESCHICHTE DES WOHLFAHRTSSTAATS

1. Sozialwissenschaftliche Wohlfahrtsstaatsforschung aus historiografischer Perspektive¹

Die Forschungen zur Geschichte der modernen Wohlfahrtsstaaten standen in den 1980er- und 1990er-Jahren lange im Zeichen sozialwissenschaftlicher Zugänge. Besonders einflussreich waren komparatistische und typologisierende Zugänge, insbesondere die Arbeiten des dänischen Soziologen und Politikwissenschaftlers Gsta Esping-Andersen. In seinem wegweisenden Werk zu den „Three Worlds of Welfare Capitalism“ teilte Esping-Andersen den westlichen, kapitalistischen Wohlfahrtsstaat in drei Typen ein.² Erstens das liberale, angelsächsische Modell, bei dem die Sozialleistungen auf eine Grundsicherung hinzielen und die soziale Absicherung oftmals auf dem Privatmarkt erfolgt. Zu diesem Modell zählte Esping-Andersen die **Vereinigten Staaten**. Als zweites Modell beschrieb er den konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat, zu dem er **Deutschland** und andere kontinentaleuropäische Länder zählte. Die Sozialleistungen sah er in diesem Typ in Abhängigkeit von der Höhe und Dauer der entrichteten Sozialversicherungsbeiträge. Dadurch würde das konservativ-korporatistische Wohlfahrtsmodell dazu tendieren, die Einkommensunterschiede und die Klassenstruktur einer bestimmten Gesellschaft zu reproduzieren. Als dritter Typus definierte Esping-Andersen den sozialdemokratischen, vor allem in Skandinavien manifesten Wohlfahrtsstaat (**Nordisches Modell**), der letztlich auf eine gesellschaftliche Umverteilung und egalitäre Sozialstrukturen zielt und dies durch weitgehende Lohnersatzleistungen sowie umfassende staatliche, fiskalisch finanzierte Sozialleistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Arbeitslose und Familien gewährleistet. Der Reiz von Esping-Andersens Typologie bestand darin, dass er einerseits ein scheinbar schlüssiges Modell zur Erklärung der Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Systeme vorschlug und andererseits zugleich eine implizite Wertung der Wohlfahrtswelten und einen teleologischen Kompass für die Sozialpolitik formulierte. Wenn sich die Wohlfahrtsstaaten zum Besseren entwickeln wollten, dann gab das skandinavische Modell die Richtung vor.

Die geschichtswissenschaftliche Forschung tat sich jedoch schwer mit typologischen Modellen wie jenem von Esping-Anderson. Die Vielfalt historischer Wohlfahrtssysteme und vor allem deren zeitlicher Wandel liessen sich nur schwer in das rigide und letztlich ahistorische Korsett einer Typologie zwängen. Schon in den 1990er-Jahren zeigte sich, dass viele westliche Wohlfahrtsstaaten – von den aussereuropäischen Staaten gar nicht zu sprechen – schlecht in Esping-Andersens Modell passten. Australien oder Neuseeland standen irgendwo zwischen dem liberalen und dem sozialdemokratischen Typus. Die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten besaßen konservative, korporatistische, aber auch sozialdemokratische Elemente, hatten aber ein derart eigenständiges Gepräge, dass man schnell von einem eigenen, vierten Typus zu sprechen begann.³ Und die Geschichte des

schweizerischen Wohlfahrtsstaates schien synkretistisch Ansätze aus allen drei Modellen zu vereinen ([Geschichte der sozialen Sicherheit](#)).⁴ Hinzu kommt, dass ideelle Transfers und genealogische Verwandtschaftsbeziehungen prägende Phänomene in der Geschichte der Wohlfahrtsstaaten sind, jedoch mit einer komparatistischen Typologie gar nicht erfasst werden können.

In den letzten Jahren haben sich deshalb geschichtswissenschaftliche, komplexitäts- und verflechtungsorientierte Zugänge in der Wohlfahrtsstaatsforschung als fruchtbarer als die älteren typologischen Ansätze erwiesen. Dies lässt sich etwa am Fallbeispiel der Krankenversicherungen treffend illustrieren. Die Organisation der Krankenversicherung und des Gesundheitswesens besitzt heute in Europa eine Spannweite, die von verstaatlichten Systemen wie Grossbritannien über korporatistische wie Deutschland oder Frankreich zu vergleichsweise liberalen Modellen wie demjenigen der Schweiz reicht. Diese Divergenzen sind das Ergebnis eines langfristigen Entwicklungsprozesses, der von durchaus ähnlichen Ursprüngen ausging. Die frühesten Träger der sozialen Krankenversicherung, die Hilfs- oder Krankenkassen, entstanden im 19. Jahrhundert als Vereine oder Genossenschaften und knüpften oft an frühneuzeitliche Traditionen der zünftischen, berufsständischen Unterstützungskassen an.⁵ Das industriegesellschaftliche Kassenwesen entwickelte sich seit den 1820er-Jahren mit den *Friendly Societies* zuerst in Grossbritannien und erreichte gegen Jahrhundertmitte mit dem *Mutualisme* Frankreich und die Schweiz sowie in Form von Orts-, Betriebs- und Hilfskassen auch Deutschland.⁶ In dieser Frühphase stand das Kassenwesen teilweise ergänzend, teilweise konkurrierend neben kommunalen und staatlichen Instrumenten der Armenfürsorge.⁷ Die „europäische Hilfskassenbewegung“, wie man diese Versicherungseinrichtungen zusammenfassend bezeichnen könnte, war um 1880 in den Industriestaaten ähnlich strukturiert und bestand aus einem Sammelsurium von partikularistischen Kleinorganisationen, das von syndikalistischen zu korporatistischen, von bürgerlich-karitativen zu para-staatlichen Kassen reichte. Aus dieser heterogenen Bewegung entwickelten sich nach 1880 die modernen Krankenkassen, die schliesslich in allen erwähnten Staaten in die sozialstaatliche Krankenversicherung integriert wurden. Diese Integration geschah allerdings in fundamental unterschiedlichen Formen und teilweise erst nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren, insbesondere der organisierten Ärzteschaft und den kommunalen und staatlichen Gesundheitseinrichtungen. Der Ausgang dieser Auseinandersetzungen war für die Entwicklung der jeweiligen Gesundheitssysteme von entscheidender Bedeutung.

Die Verwandtschaftsbeziehungen zwischen den Wohlfahrtsstaaten gehen zum Einen auf ähnliche Ursprünge zurück, wie anhand der Geschichte der Krankenversicherung aufgezeigt wurde. Zum Andern wirkten Transferprozesse zwischen verschiedenen Wohlfahrtsstaaten prägend. Im 19. Jahrhundert kam der Arbeiterbewegung, den Expertengremien rund um die Weltausstellungen und den internationalen akademischen Kongressen eine wichtige Rolle in der Vermittlung von Wissen und Know-how zwischen den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten zu.⁸ Im 20. Jahrhundert wurden diese Akteure durch internationale und zwischenstaatliche Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation ([History of the ILO](#)) und die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit ([History of the ISSA](#) und [Cédric Guinand](#)) ergänzt und teilweise abgelöst. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) machte sich zu einer Aufgabe, die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in Europa und auf globaler Ebene zu fördern ([Social Expenditure Database](#)).

Die Experten dieser Gremien und Organisationen mussten Wissen und Know-how über die Wohlfahrtsstaaten erarbeiten und weitergeben. Dazu definierten sie sozialpolitische Modelle, die sich zumeist am Vorbild bestimmter europäischer Wohlfahrtsstaaten orientierten. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts galten international die **deutschen, bismarckschen Sozialversicherungen**, seit der Zwischenkriegszeit auch zunehmend die **nordischen Wohlfahrtsstaaten** als modellhaft. Nach 1945 kamen das britische Modell universaler Sozialversicherungsprogramme (**Beveridge-Bericht, The Post War Consensus and the Welfare State**) sowie seit den 1970er-Jahren die gemischtwirtschaftlichen **angelsächsischen** sowie der **schweizerische Wohlfahrtsstaat** hinzu (**Social Security History, Geschichte der sozialen Sicherheit**).

2. Historische Begründung der inneren Vielfalt der Wohlfahrtsstaaten

Die neuere historische Wohlfahrtsstaatsforschung hat auch auf die innere Vielfalt und Fragmentiertheit der modernen Wohlfahrtssysteme hingewiesen. Nicht-staatliche Einrichtungen wie gemeinnützige Vereine, private Unternehmen oder öffentlich-rechtliche Körperschaften üben in den meisten europäischen Sozialversicherungssystemen zentrale Funktionen aus, insbesondere in der Kranken- und der Altersversicherung. Bereits Anfang der 1990er-Jahre hat **Peter Baldwin** in einer wegweisenden Untersuchung auf den Einfluss von Klassen- und Gruppeninteressen für die Ausprägung der Sozialversicherungen in modellbildenden Staaten Europas (Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Schweden und Dänemark) hingewiesen und damit die These einer linearen, teleologischen Entwicklung hin zu einem universalistischen, sozialdemokratischen Sozialstaatstyp (am prominentesten von Esping-Andersen vertreten) fundamental kritisiert.⁹ Baldwin zeigte auf, dass selbst idealtypische universalistische Sozialstaaten historisch auf Koalitionen von Partikularinteressen – in Dänemark und Schweden etwa zwischen Agrariern, Selbständigen und Arbeiterschaft – beruhen und deshalb nicht so homogen sind wie häufig angenommen.¹⁰ Auch die geschlechtergeschichtliche Forschung zur Wohlfahrtsstaatsentwicklung hat darauf verwiesen, dass die Sozialversicherungssysteme im Gegensatz zum universalistischen Anspruch häufig nach dem Modell des "männlichen Familienernährers" organisiert wurden und dadurch die Frauen strukturell diskriminierten.¹¹

Diese innovativen Ansätze sind in den letzten Jahren vertieft und radikalisiert worden. Vor allem die neuere angelsächsische Sozialstaatsforschung hat am Beispiel der USA die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren und versicherungsfremden Instrumenten für die Genese und Entwicklung der Sozialversicherungen eingehend untersucht. Dabei wurden bisher wenig bekannte institutionelle Spannungs- und Konfliktpotenziale unter den sozialstaatlichen Akteuren offengelegt. So zeigte sich etwa, dass in den USA die private Versicherungswirtschaft im Kranken- und Altersversicherungsbereich die Entwicklung von staatlichen Sicherungsinstrumenten entscheidend be- oder verhindert hat.¹² Auch wurde die Rolle der Fiskalpolitik als „verdeckter Wohlfahrtsstaat“ (*hidden welfare state*) betont, weil gerade in den USA die weitgehenden Steuervergünstigungen indirekt finanzielle Leistungen erbringen, die in anderen Staaten durch Sozialversicherungen abgedeckt werden, so insbesondere in der Familien- und der Gesundheitspolitik.¹³

Unter den Aspekten, die für die innere Vielfalt der Wohlfahrtsstaaten stehen, ist die sozialpolitische Rolle der privaten Versicherungswirtschaft noch immer vergleichsweise

wenig erforscht.¹⁴ In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erschloss die Versicherungswirtschaft in den westlichen Industriestaaten neue Märkte wie die Versicherungen gegen Arbeitsunfälle und die Lebensversicherungen und konnte damit die Bedürfnisse der lohnabhängigen Bevölkerungsgruppen bedienen. In Frankreich war die Versicherung gegen Arbeitsunfälle *de facto* sogar bis 1946 an die privaten, kommerziellen und nicht-kommerziellen Versicherungsgesellschaften delegiert. Nach dem Ersten Weltkrieg konsolidierte die Versicherungswirtschaft in mehreren europäischen Staaten ihre Rolle innerhalb der Sozialversicherungsregime. Eines ihrer neuen Tätigkeitsfelder war die Krankenversicherung, wo die Versicherungsunternehmen eigene Kassen unterhielten oder Rückversicherungen für Hilfsgesellschaften anboten. Ein anderes Tätigkeitsfeld war die Altersversicherung, in der die Privatversicherer Gruppenversicherungen für kleinere Belegschaften anboten. Die Arbeitsteilung zwischen kommerziellen Versicherungsunternehmen und Hilfsgesellschaften innerhalb der Wohlfahrtsstaaten variierte je nach nationalem Kontext. In Deutschland erschlossen die Privatversicherer den wachsenden Markt der privaten und komplementären Zusatzversicherungen, während die Hilfsgesellschaften für die Ausführung der obligatorischen Krankenversicherungen zuständig waren. In Grossbritannien führten sowohl die Hilfskassen, als auch die kommerziellen Versicherungsunternehmen die staatliche Krankenversicherung aus. Auf dem Gebiet der Altersversicherungen boten die Versicherungsunternehmen oft ihre eigenen Policen an, manchmal vorgängig zur Einführung staatlicher Altersrenten (wie in der Schweiz), manchmal als Zusatzversicherung zu den staatlichen Altersrenten (wie in Grossbritannien, Frankreich und Deutschland).¹⁵

3. Wohlfahrtsstaaten in der Optik eines erweiterten Staatsbegriffs

Welches sind die Funktionslogiken, nach denen staatliche und nicht-staatliche Elemente in den Sozialversicherungen kombiniert sind? Geht es um eine funktionale Ausdifferenzierung oder eher um eine institutionelle Delegation des Staates an Privatakteure? Stehen die öffentlichen und privaten Akteure in einem synergetischen oder konfliktiven Verhältnis; steht die Kombination der beiden für eine Fragmentierung oder eine Hybridisierung des Systems? Die internationale wie die innere Vielfalt moderner Wohlfahrtsstaaten erfordern ein neues Verständnis von Staatlichkeit. In diesem Sinne hat Peter Baldwin vor einigen Jahren in einem programmatischen Artikel verlangt, den Begriff des Staates zu überdenken und qualitativ zu erweitern.¹⁶ Für die Analyse von heterogenen oder hybriden Sozialstaatseinrichtungen helfen die herkömmlichen analytischen Kategorien wie liberal *versus* interventionistisch, föderalistisch *versus* zentralistisch sowie Polarisierungen wie Fürsorge- *versus* Versicherungsmodell nicht weiter. Notwendig ist nach Baldwin ein stärker qualitativ begründeter Staatsbegriff, den man mit Hilfe von „Staatlichkeitsstilen“ (*styles of statism*) fassen kann: „A two-dimensional axis of social policy endeavour between active and residual welfare states is now, after two decades of empirical comparative work, inadequate. () We need, as a starting point, a typology, or at least a grasp of the possibility, of various kinds of states“.¹⁷ Der erweiterte Staatsbegriff zielt auf die innere Verflechtung von privaten und öffentlichen Elementen in einzelnen Sozialversicherungssystemen hin, sozusagen auf eine Kombination der Varianten des Wohlfahrtsstaates mit den *varieties of capitalism*.¹⁸ Ein in diesem Sinn qualitativ erweiterter Staatsbegriff ginge weniger vom normativen Idealtypus aus, sondern würde die empirische Diversität wohlfahrtsstaatlicher Sicherungsmodelle in den Vordergrund rücken und damit über die Thesen der „Welten“ oder Modelle des

Wohlfahrtsstaates hinausgehen.

-
- ¹ Die folgenden Ausführungen basieren teilweise auf: Lengwiler, Martin: *Competing globalizations. Controversies between private and social insurance at international organisations (1900-1960)*, in: Pearson, Robin (Hg.): *The Development of International Insurance*, London 2010, S. S. 167–186.; sowie Lengwiler, Martin: *Competing Appeals. The rise of mixed welfare economies in Europe, 1850-1945*, in: Clark, Geoffrey (Hg.): *Appeals of Insurance*, Toronto 2010, S. S. 173–200.
- ² Esping-Andersen, G. sta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.
- ³ Ferrera, Maurizio: *The "Southern Model" of Welfare in Social Europe*, in: *Journal of European Social Policy* 6 (1), 02.01.1996, S. 17–37. Online: esp.sagepub.com, <www.doi.org/10.1177/095892879600600102>, Stand: 09.12.2015.
- ⁴ Studer, Brigitte: *Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat*, in: Studer, Brigitte: *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung in der Schweiz*, Zürich 1998, S. 159–186, S. 180f.
- ⁵ Ritter, Gerhard: *Der Sozialstaat : Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1991, S. 62f.
- ⁶ Vgl. Dreyfus, Michel: *Mutualités de tous les pays : «un passé riche d'avenir»*, Paris 1995.
- ⁷ Vgl. Beiträge in: Grell, Ole Peter; Cunnigham, Andrew (Hg.): *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Northern Europe*, Aldershot 2002.
- ⁸ Für die Weltausstellungen vgl. Meller, Helen: *Philanthropy and Public Enterprise: International Exhibitions and the Modern Town Planning Movement, 1889–1913*, in: *Planning Perspectives* 10 (3), 01.07.1995, S. 295–310; für frühe internationale Organisationen vgl. Herren, Madeleine: *Sozialpolitik und die Historisierung des Transnationalen*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 32, 2006, S. 542–559.
- ⁹ Baldwin, Peter: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge 1990.
- ¹⁰ Baldwin, Peter: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge 1990, S. 62f.
- ¹¹ Vgl. etwa Kulawik, Teresa: *Wohlfahrtsstaat und Mutterschaft. Schweden und Deutschland 1870-1912*, Frankfurt 1999.; Wecker, Regina; Studer, Brigitte; Sutter, Gaby: *Die «schutzbedürftige Frau». Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung*, Zürich 2001.
- ¹² Vgl. Hacker, Jacob S.: *The Divided Welfare State: The Battle Over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge 2002.
- ¹³ Vgl. Howard, Christopher: *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton 1999.
- ¹⁴ Für die Schweiz vgl. Lengwiler, Martin: *Risikopolitik im Sozialstaat. Die schweizerische Unfallversicherung (1870-1970)*, Köln 2006.; Leimgruber, Matthieu: *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*, Cambridge 2008.
- ¹⁵ Vgl: *Internationaler Kongress für Versicherungswissenschaft*, Bd. 4, Rom 1934, S. 92-105, S. 109-127; *Internationaler Kongress für Versicherungswissenschaft*, Bd. 2, Paris 1937, S. 151-170 (Grossbritannien), S. 171-187 (Deutschland), S. 189-206, 379-385 (Schweiz), *Internationaler Kongress für Versicherungswissenschaft*, Bd. 5, Paris 1937, S. 230-236 ; für Deutschland vgl. ebenfalls Conrad, Christoph: *Vom Greis zum Rentner . Der Strukturwandel des Alters in Deutschland zwischen 1830 und 1930*, Göttingen 1994 ; für Grossbritannien Pearson, Robin: *Who pays for pensions? Das Problem der Alterssicherung in Großbritannien im zwanzigsten Jahrhundert*, in: *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte / Journal of Business History*, 2003, S. 48–57; für die Schweiz Leimgruber, Matthieu: *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*, Cambridge 2008; Lengwiler, Martin: *Competing Appeals. The rise of mixed welfare economies in Europe, 1850-1945*, in: Clark, Geoffrey (Hg.): *Appeals of Insurance*, Toronto 2010, S. S. 173–200.
- ¹⁶ Baldwin, Peter: *Beyond Weak and Strong. Rethinking the State in Comparative Policy History*, in: *The Journal of Policy History* 17 (1), 2005, S. 12–33. Online: <http://www.sscnet.ucla.edu/history/baldwin/Beyond_Weak_and_Strong.pdf>, Stand: 09.12.2015.
- ¹⁷ Baldwin, Peter: *Beyond Weak and Strong. Rethinking the State in Comparative Policy History*, in: *The Journal of Policy History* 17 (1), 2005, S. 19. Online: <http://www.sscnet.ucla.edu/history/baldwin/Beyond_Weak_and_Strong.pdf>, Stand: 09.12.2015.
- ¹⁸ Vgl. Hall, Peter A.; Soskice (Hg.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001.