

# Beyond Incrementalism – Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis

*Helmut Wiesenthal*

## 1 Einleitung

Das ausgehende 20. Jahrhundert bescherte den Politikwissenschaften einen Komplex von Phänomenen, auf welche sie so wenig vorbereitet waren, dass sie die unerwartete Erscheinung nur verzögert und mit deutlicher Zurückhaltung registrierten. Mit dieser Feststellung ist hier nicht der Kollaps der »Zweiten« Welt gemeint, der mit dem nahezu synchronen System- beziehungsweise Regimewechsel in insgesamt neunundzwanzig Staaten erfolgte. Gemeint ist vielmehr der Ertrag jenes Wandels, den die darauf folgende Einführung von Institutionen der Demokratie und Marktwirtschaft in der Gruppe der »erfolgreichen« Transitionsländer brachte. Vor dem Hintergrund des in theoretischen Sätzen akkumulierten Wissens betrachtet, sind der Zusammenbruch der sozialistischen Staaten und die Ausrufung des Systemwechsels Überraschungen geringeren Grades als die Indikatoren des gelungenen Umbaus der institutionellen Ordnung. Hatten sich die Sozialwissenschaften mit verbindlichen Erklärungen gegenüber der Möglichkeit überraschender Großereignisse durchaus zurückgehalten, so ließen ihre Feststellungen zu den Möglichkeiten und Risiken eines planmäßigen Umbaus kompletter Institutionensysteme nur wenig an Deutlichkeit vermissen. Denn Soziologie und Politikwissenschaft hatten nach dem Zweiten Weltkrieg einen Strauß von empirischen und theoretischen Aussagen zusammengetragen, die in quasi axiomatischer Skepsis gegenüber der Möglichkeit tief greifender und umfassender Institutionenreformen konvergierten. Ihre unmiss-

---

Die Arbeit an diesem Beitrag wurde durch ein Fellowship des Hanse-Wissenschaftskollegs, Delmenhorst, gefördert. Für kritische Durchsicht des Manuskripts danke ich Julia Wendel und Uta Kühn.

verständliche Botschaft erlaubt es, von einem Negativparadigma der Unmöglichkeit holistischer Reformen zu sprechen.

Markieren die prokapitalistischen Revolutionen der Jahre 1989 bis 1993 einen Einschnitt in der Geschichte gesellschaftlicher Ordnungen mit erheblichen geopolitischen Konsequenzen, so stellt die erfolgreiche Etablierung neuer Institutionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eine Herausforderung für wesentliche Teile der sozialwissenschaftlichen Theorie dar, und zwar insbesondere für jene, denen zufolge eher mit dem Scheitern als mit dem Gelingen derart anspruchsvoller Reformprojekte zu rechnen sei. Demgegenüber haben die Entwicklungen in den neuen Demokratien Ost- und Mitteleuropas den Sozialwissenschaften eine deutlich erweiterte Informationsbasis verschafft, deren allmähliche Aufarbeitung auch die Revision einiger bis dato für unangreifbar gehaltener Theoreme notwendig macht.

Diese Theoreme genossen nicht nur breite Anerkennung, sondern rekurrierten auch auf solide scheinende Forschungsbefunde. Sie stützten sich auf prägnante Erkenntnisse der Politikanalyse (zum Beispiel Lindblom 1959), der empirischen Entscheidungsforschung in öffentlichen Institutionen (zum Beispiel Cohen et al. 1972), der Analyse des Implementationsprozesses von Regierungsprogrammen (zum Beispiel Pressman/Wildavsky 1979) und auf Argumente aus der Debatte über die (Un-)Regierbarkeit moderner Staaten (zum Beispiel Crozier et al. 1975). Die erkenntnis- und sozialtheoretischen Grundlagen des Negativparadigmas sind im kritischen Rationalismus Karl Poppers (Popper 1972) und der soziologischen Systemtheorie Niklas Luhmanns (zum Beispiel Luhmann 1981) ausgebreitet. Zwar wurde die theoretische Skepsis kaum jemals in Form testbarer Hypothesen formuliert, doch existieren zahlreiche Belege für ihre sinnstiftende Wirkung. Diese manifestiert sich in so bekannten Floskeln wie »the science of muddling through« (Lindblom 1959), vom »garbage can model of decision-making« (Cohen et al. 1972), der Alternativlosigkeit von »piecemeal technologies« (Popper 1972) oder der »Tragik der toten Hände« (Luhmann 1989).

In der radikalen Reformskepsis spiegelte sich also nicht bloß die Kritik am naiven Gestaltungs- und Steuerungsoptimismus sozialdemokratischer Eliten der siebziger Jahre.<sup>1</sup> Sie war auch von erfahrungswissenschaftlicher Theoriebildung auf allen drei Ebenen der soziologischen Analyse fundiert. Auf der Mikroebene des individuellen Handelns waren systematische Erkenntnisse über die Grenzen individueller Informations- und Entscheidungs-

---

1 Vgl. Scharpf (1972) und Mayntz/Scharpf (1973).

rationalität (Stichwort »bounded rationality«) formuliert worden. Auf der Mesoebene kollektiver Akteure waren deren besondere Rekrutierungs-, Integrations- und Strategieprobleme (Stichwort »collective action dilemma«) sowie die Rationalitätsproblematik kollektiver Entscheidungen (Stichwort »social choice«) entdeckt und zum Bezugspunkt theoretischer Erklärungen gemacht worden. Und auf der Makroebene soziologischer Analyse hatte man erkannt, dass weder Wissenschaft noch Politik im Stande waren, den Begriff einer sowohl inklusiven als auch instruktiven Systemrationalität zu konzipieren (Stichworte *Systemdifferenzierung und Selbstreferenzialität*). Konsequenz dieser Erkenntnisse waren theoretisch und empirisch fundierte Aussagen zur Problematik langfristiger politischer Planung<sup>2</sup> und den eng begrenzten Möglichkeiten »rationaler Politik« (Elster 1987). Aus der Gegenperspektive wurden aber auch Zweifel am »prinzipiellen Steuerungspessimismus« (Mayntz/Scharpf 1995b: 11) angemeldet. Sie schlugen sich unter anderem in wachsendem Interesse an den verbliebenen Optionen der Steuerung gesellschaftlicher Teilsysteme nieder.<sup>3</sup>

Nachdem in den achtziger Jahren die Grenzen institutioneller Reform von den Verfechtern des neoliberalen Rationalisierungsprojektes – mit unterschiedlichen Resultaten – empirisch getestet worden waren, bietet das Jahrzehnt der postsozialistischen Transformationen ein ausgesprochen disparates Bild. Auf der einen Seite beweist die Mehrheit der europäischen Transformationsländer, dass ein Umbau von Wirtschaft und politischem System in weitgehender Übereinstimmung von Plan und Wirklichkeit möglich ist. Auf der anderen, der westlichen Seite des politischen Erfahrungsraums gewinnt das Negativparadigma der Unmöglichkeit solcher Reformen neue Unterstützer. Heute nehmen es nicht mehr nur Wissenschaftler in Anspruch, um Fälle des Scheiterns ambitionierter Projekte zu erklären, sondern auch politische Akteure verstehen es, mit seiner Hilfe Reformabstinz und Risikoscheu zu verklären.<sup>4</sup>

Zur Verteidigung der systematischen Reformskepsis ließe sich anführen, dass sie vor allem die in konsolidierten Demokratien gesammelten Erfahrungen repräsentiere, während in den osteuropäischen Transitionsländern

---

2 Vgl. Luhmann (1971), Scharpf (1972, 1979), Ronge/Schmiege (1973) und Kydland/Prescott (1977).

3 Vgl. u.a. die Beiträge zu Mayntz et al. (1988), Mayntz/Scharpf (1995a) und Scharpf/Schmidt (2000).

4 Hier sei nur an die Ankündigung des Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder erinnert, eine von ihm geführte Regierung werde »nicht alles anders, aber vieles besser machen«.

ein vorübergehend erweiterter Möglichkeitsraum der institutionellen Gestaltung bestanden habe. Doch hält dieser Einwand genauerer Betrachtung nicht Stand. Ebenso gewiss wie die besonderen Umstände des Systemwechsels und die Abwesenheit einiger typischer Merkmale der konsolidierten Demokratien ist das Vorhandensein von erschwerenden Bedingungen des Übergangs zu Demokratie und Marktwirtschaft. Die sozialistischen Gesellschaften hatten sich bekanntlich nicht durch die Akkumulation wirtschaftlichen und sozialen Kapitals für einen aufwändigen Systemwechsel qualifiziert, sondern waren mit erheblichen Bürden und Mängeln belastet. Ein gravierendes Erfolgsrisiko war das Erfordernis der »dualen Transition«, das heißt der Gleichzeitigkeit von politischem und ökonomischem Wandel (Elster 1990). Es wurde befürchtet, dass die Vollendung des schwierigen Projekts misslingt, sobald die Bevölkerung beginnt, ihren Unmut über die Kosten des Wandels in den demokratischen Institutionen auszudrücken. Je schmerzhafter die Reformen und je demokratischer die neuen Institutionen, desto sicherer drohe der Abbruch des Reformprogramms.<sup>5</sup>

Gewiss hat die auf Mittel- und Osteuropa gerichtete Transformationsforschung nicht ausschließlich Erfolgsbelege produziert. Neben dem Nachweis der Möglichkeit anspruchsvoller Reformprojekte wurden auch reichlich Steuerungsdefizite, Perfektionsmängel und »postsozialistische Krisen« (Müller 1998) identifiziert. Sie sind jedoch allesamt ungeeignet, das Negativparadigma zu verifizieren. Zum einen genügt schon ein einziger Erfolgsfall, um den unlimitierten Geltungsanspruch *ad absurdum* zu führen. Zum anderen ist zu bezweifeln, dass es den postsozialistischen Akteuren tatsächlich immer und überall um die Herstellung von Demokratie und Marktwirtschaft ging. Umso deutlicher treten jene Fälle hervor, in denen die handlungsleitenden Intentionen einen kongruenten Ausdruck in den Resultaten des Wandels fanden.<sup>6</sup>

Um die revisionsbedürftigen Annahmen des Unmöglichkeitstheorems kenntlich und gegebenenfalls einer Präzisierung zugänglich zu machen, bedarf es jedoch der Auswertung weiterer Samples von Verdachtsfällen erfolgreicher Reform. Das hierfür in Frage kommende Datenmaterial ist zugegebenermaßen knapp. Lohnend wäre vermutlich das Studium der überraschend erfolgreichen Reformbemühungen einiger Schwellen- und Entwicklungs-

---

5 Dieser Sachverhalt findet im »Dilemma der Gleichzeitigkeit« (Elster 1990/Offe 1991) einen theoretischen Ausdruck.

6 Vergleichende Analysen der erfolgreichen Fälle finden sich u.a. bei Beyer et al. (2001), Weidenfeld (2001) und Wiesenthal (2001).

länder, die im letzten Jahrzehnt – entgegen einem allgemeinen Trend – signifikante Fortschritte der Demokratisierung und Liberalisierung der Wirtschaft erzielten.<sup>7</sup> Von einem anderen geeignet scheinenden Sample ist in diesem Beitrag die Rede: der Ersteinführung innovativer Institutionen der sozialen Sicherung in west- und nordeuropäischen Staaten.

Die in diesem Beitrag skizzierten Fälle der sozialpolitischen Innovation mögen allerdings dem selben Einwand begegnen wie das Sample der post-sozialistischen Transformationen: Es handele sich um nicht subsumierbare Anomalien. Über die Berechtigung des Einwands kann nur die hypothesengeleitete Analyse entscheiden. Da es dabei nicht um den Nachweis der generellen »Machbarkeit« beliebig anspruchsvoller Reformen geht, sondern das Ziel eine Präzisierung der Bedingungen ihrer Möglichkeit ist, versprechen gerade die vermeintlichen Anomalien, zur Aufhellung der Grauzone zwischen den Bereichen des Möglichen und des Unmöglichen beizutragen.

## 2 Historische Sozialpolitikforschung im Fokus retrospektiver Politikanalyse

Die Geschichte des Sozialstaats ist Thema einer Fülle von sozialhistorischen und sozialpolitischen Studien. Ihr Fokus gilt vor allem den maßgeblichen Interpretationen der »sozialen Frage«, den in Betracht gezogenen und schließlich gewählten sozialpolitischen Instrumenten, deren technischer Praktikabilität und sozialer Akzeptanz sowie den Verteilungseffekten der Innovation und ihrer Weiterentwicklung. Aufmerksamkeit fanden auch die Prozesse der politischen Entscheidungsproduktion, aus denen die heutigen Sozialstaaten hervorgingen. Da sich die Periode der Ausbreitung sozialer Pflichtversicherungssysteme über rund neunzig Jahre erstreckt,<sup>8</sup> ist ihre Einführung in den einzelnen Nationalstaaten nicht anhand eines einheitlichen Schemas der Erfindung und Diffusion erklärbar. Vielmehr waren sowohl die Ersteinführung als auch das »institutional lesson drawing« (Rose 1991) Er-

---

7 Vgl. die im Zusammenhang des Carl-Bertelsmann-Preises 2001 entstandenen Länderberichte zu Südkorea, Taiwan, Bolivien, Uruguay, Mali und Mauritius bei Weidenfeld (2001).

8 Der Beginn dieses Zeitraums wird durch die 1883 im Deutschen Reich geschaffene gesetzliche Krankenversicherung markiert; ihr Ende datiert auf 1976, als die Schweiz eine Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit einführte.

gebnisse komplexer Prozesse mit einer Vielzahl von unabhängigen Variablen. In der vergleichenden Sozialstaatsforschung schälten sich die folgenden, teils konkurrierenden, teils komplementären Ansätze von Kausalerklärungen heraus.<sup>9</sup>

1. *Funktionalistische* Erklärungen stellen auf Faktoren des sozioökonomischen Wandels ab, in dessen Verlauf es zur Thematisierung der »sozialen Frage« kam. Als Kandidaten fungierten insbesondere die Industrialisierungsdynamik, Landflucht und Urbanisierung sowie die steigende Lebenserwartung mit der Folge häufiger Altersarmut (Pampel/Williamson 1985). Die problemgenetischen und nachfrageorientierten Erklärungen sozialpolitischer Innovationen finden jedoch nur schwache empirische Unterstützung. So lässt sich kein enger Zusammenhang zwischen Industrialisierungsniveau und Sozialpolitikinnovation nachweisen (Köhler 1979).
2. Als weiterer Erklärungsfaktor wurde der Wandel *soziokultureller* Werte in Betracht gezogen. Er ist insbesondere in der Ablösung eines dogmatischen Verständnisses von Liberalismus durch »neu-liberale« Auffassungen von einer zweckmäßigen Arbeitsteilung zwischen den Individuen auf der einen Seite und kollektiven beziehungsweise staatlichen Einrichtungen auf der anderen nachweisbar. Allerdings richtete sich die Nachfrage nach institutionellen Innovationen nicht automatisch an den Staat, sondern drückte sich auch im Aufbau von Selbsthilfevereinigungen und Wohlfahrtsorganisationen aus. Diese wiederum haben sich nicht selten der Einführung staatlicher Programme widersetzt (Orloff 1993).
3. Genuin politische Faktoren sind angesprochen, wenn auf die Mobilisierungserfolge der Arbeiter, die Einführung des allgemeinen (Männer-) Wahlrechts und die sukzessiven Stimmengewinne der Arbeiterparteien sowie ein durch den Wandel der Machtverhältnisse gesteigertes Konfliktniveau Bezug genommen wird (Korpi 1989). Die im weitesten Sinne *demokratiethoretische* Argumentation erscheint durch vergleichende Makrostudien (zum Beispiel Berg-Schlosser/Quenter 1996) als bestätigt. Akteurorientierte Analysen ergaben allerdings, dass sozialdemokratische und radikalliberale Parteien sowie die Gewerkschaften der Einführung allgemeiner staatlicher Sicherungssysteme regelmäßig mit Desinteresse begegneten, wenn sie sich nicht sogar ausdrücklich gegen diese aussprachen.

---

9 Vgl. vor allem Alber (1979), Köhler (1979), Flora/Alber (1982) und Orloff (1993).

4. Dieser Befund korrespondiert der Beobachtung, dass konstitutionell-dualistische Monarchien mit schwacher Partizipation der Arbeiterbewegung ein stärkeres Interesse an frühen sozialpolitischen Innovationen zeigten als liberale Demokratien mit einem entwickelten parlamentarischen System (Flora/Alber 1982). Aber selbst in diesen kam die sozialpolitische Initiative regelmäßig von politischen und intellektuellen Eliten, die sich entweder für die Machtsicherung des bestehenden Regimes engagierten oder zur advokatorisch-antizipatorischen Thematisierung von Arbeiterinteressen bereit waren. *Elitentheoretische* Ansätze (zum Beispiel Hecló 1974) dieser Art waren auch bei der Entzifferung des der Innovation vorausgegangenen Orientierungswandels und des Zustandekommens von »cross-class coalitions« (Orloff 1993: 76) erfolgreich.
5. *Institutionalistische* Erklärungsansätze schließen insoweit an elitentheoretische Argumentationen an, als sie unter anderem auf Zugewinne an staatlicher Handlungskapazität und professioneller Expertise abstellen. Damit geraten nicht nur die Rolle sozialpolitischer Experten und die tendenzielle Verwissenschaftlichung des staatlichen Aufgabenverständnisses in den Fokus, sondern auch bürokratische Eigeninteressen und die Logik des »policy legacy«. Da der institutionalistische Ansatz keine der zuvor erwähnten Erklärungsfaktoren systematisch ausschließt, legt er einen maximal inklusiven Aufmerksamkeitshorizont nahe. Gleichzeitig ist er für die Kontingenzen auf kognitiv-normativer Ebene wie auf der Interaktionsebene offen, auf der sich Parteienwettbewerb, politisches Unternehmertum und »policy learning« abspielen.
6. Der Vollständigkeit halber ist schließlich noch der *diffusionstheoretische* Erklärungsansatz (Alber 1979; Rose 1991) zu erwähnen, der auf Mechanismen der Identifikation und Proliferation institutioneller »Erfindungen« abstellt. Er scheidet allerdings für die Untersuchung institutioneller Basisinnovationen aus.

Eine sekundäranalytische Auswertung sozialhistorischer Studien, wie sie im folgenden Kapitel resümiert ist, profitiert in besonderem Maße vom Ertrag der institutionalistischen Erklärungsperspektive. Diese erlaubt es, den Interaktionen der Beteiligten die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. Gleichzeitig bietet sie eine fruchtbare Schnittstelle zu den Theorien der Politikanalyse. Von letzteren sind insbesondere das Politikzyklusmodell (deLeon 1999), das Advocacy Coalition Framework (Sabatier/Jenkins-Smith 1999) und institutionalistisch geläuterte Rational-Choice-Theorien (Mayntz

/Scharpf 1995b; Ostrom 1999a) in Betracht zu ziehen, wenn es um geeignete Kategorien zur Strukturierung der Analyse geht. Bei genauerer Betrachtung erweist sich das Advocacy Coalition Framework (ACF) dem Zyklusmodell und den Rational-Choice-Ansätze insofern als überlegen, als es einen Set heuristischer Hypothesen anbietet. Diese fokussieren Orientierungen (»beliefs«) und Entscheidungsprämissen der Akteure in unterschiedlichen Abstraktionsgraden, die Interaktion zwischen der Befürworterkoalition eines Politikwandels und ihren Gegenspielern sowie die Bedingungen, unter denen es zu Orientierungswandel, Politikwandel und Politiklernen (»policy learning«) kommt. Der kognitive Fokus des ACF korrespondiert der Beobachtung, dass sozialpolitischen Innovationen regelmäßig tief greifende Veränderungen der Problemwahrnehmung und -interpretation vorausgingen. Mehr noch als in anderen Politikfeldern gilt für die frühe Sozialpolitik:

Policy development is essentially about a process of *problem setting*; it is concerned with developing new purposes and new interpretations of the inchoate signs of stress in the system that derive from the past.

(Rein/Schon 1977: 235; Hervorh. im Orig.)

»(P)roblem-setting frames of social policy« und insbesondere »frame shifts« (Rein 1987: 30) markieren die typischen Ausgangsbedingungen sozialpolitischer Innovation. Dennoch ist es nicht zweckmäßig, sich auf die anlassgebenden Deutungsinnovationen zu beschränken, weil diese im Verlauf der anschließenden Politikentwicklungs-, Koalitionsbildungs- und Entscheidungsprozesse oft erhebliche Veränderungen erfahren. Deshalb geht es in den folgenden Sekundäranalysen um erfolgsentscheidende Faktoren der Politikinnovation in *allen* Stadien des Politikprozesses.

Zu diesem Zweck werden einzelne Fälle anhand einer dem ACF entlehnten Begrifflichkeit dargestellt. Die verdichtete Darstellung beginnt mit einem Blick auf das entstehende Policy-Subsystem und die anlassgebende Interpretation des sozialen Problems. Mit Bezug auf die jeweilige Variante der »sozialen Frage« werden die Initiativakteure und ihre Unterstützer, das heißt die Koalition der Befürworter, skizziert. Analoge Informationen werden auch zur Koalition der Innovationsgegner und, soweit vorhanden, relevanter »bystanders« präsentiert. Daran schließt sich ein Abriss des Entscheidungsprozesses an, der dem institutionenbegründenden Kompromiss vorausgeht. Schließlich werden vergleichsfähige Merkmale des einzelnen Falls, die vorgenommenen Themenverkoppelungen (»deals«) sowie die augenscheinlich gravierendsten Innovationshindernisse resümiert.

Aus systematischen Gründen wäre es zweckmäßig gewesen, neben gelungenen auch gescheiterte Innovationsprojekte heranzuziehen. Dieses Vorhaben musste jedoch in Ermangelung vergleichbarer Informationen aufgegeben werden. Die Aufmerksamkeit der ausgewerteten sozialhistorischen Studien richtet sich fast ausschließlich auf Politikprozesse mit einem positiven Resultat. Die vermutlich zahlreicheren Fälle vergeblicher Innovationsbemühungen hinterließen in der Geschichtsschreibung nur eine schwache Spur. Aufschlussreiche Informationen finden sich nur für weniger effektive Phasen in der Vorgeschichte der gelungenen Reformprojekte.

Die vorgenommene Fallauswahl gibt originären, das heißt weitgehend vorbildlosen, Innovationen den Vorzug vor Fällen der erfolgreichen Diffusion. Bis auf eine Ausnahme handelt es sich um Fälle der Ersteinführung eines staatlichen Sozialprogramms. Ein völliger Verzicht auf Sekundärinnovationen würde jedoch den Sozialreformen des Deutschen Reiches ein unangemessenes Übergewicht im Sample verleihen, da diese gleich drei typischen Risiken galten: Unfall, Krankheit und Invalidität. Um für ein Mindestmaß an Varianz der Kontext- und Prozessbedingungen zu sorgen, werden bei den zwei übrigen sozialstaatlich bearbeiteten Risiken, der allgemeinen Volksrente und Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, je zwei Fälle betrachtet. Neben der schwedischen Volksrente von 1913 kommt auch deren weniger prominente Vorläuferin in Dänemark 1891 zur Sprache. Außer der ersten staatlichen Arbeitslosenversicherung, die 1911 in Großbritannien entstand, wird auch die Einführung staatlicher Subventionen für die gewerkschaftliche Arbeitslosenversicherung in Frankreich 1905 behandelt.

Da die in ihrem Entstehungsprozess betrachteten sozialpolitischen Basisinnovationen nach Kontext und Typus deutlich differieren, ist nicht von einem vergleichbaren Schwierigkeitsgrad der Innovation auszugehen. Der Sekundäranalyse der fünf Fälle unterliegt vor allem eine heuristische Absicht. Gesucht werden Hinweise auf potenziell verallgemeinerbare Prozessmerkmale wie auch ein Eindruck von der Varianz der konkreten Hindernisse. Das notwendige Maß an Vergleichbarkeit ist auf Grund der zeitlichen Nähe der Fälle gegeben, die innerhalb einer Spanne von lediglich dreißig Jahren (1883–1913) liegen. Alle betrachteten Erstinnovationen erfolgten somit lange vor der in den fünfziger Jahren begonnenen Blütezeit moderner Wohlfahrtsstaaten, an deren je besonderen Ausprägungen prägnante typologische Unterschiede festgemacht werden.<sup>10</sup>

---

10 Hier ist an Esping-Andersens (1990) Unterscheidung zwischen der liberalen, der konservativen und der sozialdemokratischen Variante des Sozialstaats zu erinnern sowie an jene

### 3 Fünf sozialpolitische Basisinnovationen

Bei den im Folgenden vorgestellten Fällen der Ersteinführung von Institutionen der sozialen Sicherung handelt es sich um die zwischen 1883 und 1888 im Deutschen Reich begründeten Unfall-, Kranken- und Invaliditäts- beziehungsweise Altersrentenversicherungen, die Schaffung einer allgemeinen Volksrente in Dänemark (1891) und Schweden (1913 ) sowie die 1905 in Frankreich und 1911 in Großbritannien entstandenen Varianten der gesetzlich verankerten Arbeitslosenversicherung.

#### 3.1 Die Sozialreformen in Deutschland 1883, 1884 und 1889<sup>11</sup>

Das *Policy-Subsystem*, in dem die Einführung staatlicher Sozialversicherungen thematisiert wurde, empfing Impulse aus zwei Richtungen: von einer auf den sozialstrukturellen Wandel reagierenden intellektuellen Gesellschaftsdiagnostik und aus machtpolitischen Bestrebungen der staatstragenden Eliten. Letztere nahmen den sozialpolitischen Konflikt – im Anschluss an die »äußere« Reichseinigung – als ein Problem der »inneren« Einheit wahr. Daneben sorgte man sich um günstige Bedingungen der Wirtschaftsentwicklung und die internationale Wettbewerbsposition des Reiches.

Wie in anderen Ländern Europas hatte sich nach 1848 auch in Preußen »in Presse und an Universitäten, in Verbänden, Kirchen und Verwaltungen« (Fischer 1985: 204) eine breite sozialpolitische Diskussion entwickelt. Unter dem Etikett »Pauperismus« war die in die Städte migrierte ländliche Arbeitsbevölkerung zum Thema der urbanen Eliten geworden. Hier wurde ihre Misere zunächst mit dem Idealbild intakter ländlicher Verhältnisse kontrastiert und als Sittenverfall diagnostiziert. Allmählich bemerkte man die Ursachen des irreversiblen Urbanisierungsschubs und sondierte neue Möglichkeiten des Umgangs mit der »socialen Frage«. Christlich-soziale Kreise und der Verein für Socialpolitik plädierten für eine aktive Sozialpolitik des Staates und den Aufbau einer entsprechenden Verwaltung. Die Wortführer der sozialpolitischen Diskussion waren allerdings uneins über die geeigneten Maßnahmen. Sie sind mehr als Vorbereiter denn als Kern der Befürworterkoalition anzusehen. Insbesondere erwogen wurden der Ausbau des prä-

---

zwischen »residualen« und »institutionellen« Wohlfahrtsstaaten (Sainsbury 1991).

11 Die folgenden Ausführungen basieren vor allem auf Köhler/Zacher (1981), Mommsen/Mock (1982), Reidegeld (1996), Ritter (1983) und Stolleis (1979).

ventiven Arbeiterschutzes, eine Reform des Haftpflichtrechts zu Gunsten der Geschädigten, die Unterstützung des Hilfskassenwesens sowie die Schaffung von Pflichtversicherungen.

Der Übergang von der sozialpolitischen Debatte zu einer politikvorbereitenden Befürworterkoalition (»advocacy coalition«) konkreter Reformen, der in den 1870er-Jahren erfolgte, verdankt sich dem Hinzutreten machtpolitischer Erwägungen in Regierungskreisen und einem sich unverhofft bietenden Gelegenheitsfenster. Zum einen reagierte die Reichsregierung auf die Organisations- und Wahlerfolge der politischen Arbeiterbewegung<sup>12</sup> mit wachsender Handlungsbereitschaft, die sich zunächst auf die Maßnahmenondierung in Fachkonferenzen und Strategiezirkeln beschränkte. Zum anderen versuchte sie, vom Umschlag der öffentlichen Stimmung zu profitieren, als zwei Attentate auf den Kaiser eine an 1848 erinnernde Revolutionsfurcht geweckt hatten.<sup>13</sup> Der angekündigte »Vernichtungskrieg« gegen die Arbeiterbewegung war nach Auffassung der Historiker jedoch keine Reaktion auf eine akute Bedrohung des politischen Systems, sondern ein Versuch, repressive Maßnahmen mit der grassierenden »Sozialistenfurcht« zu legitimieren. Die Ablehnung des für die tendenziell liberale Reichstagsmehrheit inakzeptablen Sozialistengesetzes war einkalkuliert, da sie der Regierung die Möglichkeit bot, das Parlament aufzulösen und sich durch Neuwahlen einen der Zeitstimmung entsprechend konservativen Reichstag zu verschaffen. Dieser nahm nicht nur im Oktober 1878 das Sozialistengesetz an, sondern war auch bereit, den Wechsel vom Wirtschaftsliberalismus zur Schutzzollpolitik mitzutragen, von der man sich eine Besserung der Wirtschaftslage erhoffte (Sabin 1980). Bismarcks Entscheidung für eine staatliche Initiative in Sachen des industriellen Unfallrisikos, aus der die heute nur marginal bedeutsame Unfallversicherung hervorging, entsprang der Konvergenz des machtpolitischen mit dem sozialpolitischen Kalkül: Um der Sozialdemokratie »das Wasser abzugraben«, sollte die *politische* Konfliktverschärfung mittels der repressiven Sozialistengesetze durch einen Beitrag zur *sozialen* Konfliktverschärfung

12 So war es 1875 in Gotha zur Vereinigung der ADAV (Lassalle) und der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (Bebel, Liebknecht) zur späteren SPD gekommen. 1877 zogen erstmals zwölf SPD-Abgeordnete (mit 9,1% Stimmenanteil) in den Reichstag ein. In Sachsen waren die Sozialdemokraten mit 38% stärkste Partei geworden, während sie auch in Berlin (39,2%) und Hamburg (40,0%) beachtliche Erfolge verzeichneten (Ritter 1983: 26).

13 Das Attentat vom 11. Mai 1878 überstand der Kaiser unverletzt, das zweite Attentat vom 2. Juni 1878 dagegen nur mit schweren Verletzungen. Es lieferte Bismarck einen Anlass, den Reichstag aufzulösen.

fung begleitet sein. Dieser Motivmix war keine Ad-hoc-Erfindung des Reichskanzlers. Bereits auf zwei von der Reichsregierung veranstalteten internationalen Konferenzen in 1871 und 1872 hatten Experten empfohlen, der Internationale der Arbeiter sowohl mit repressiven Maßnahmen als auch mit dem Ausbau des Versicherungswesens zu begegnen. Wenig später (1874) plädierte auch der Verein für Socialpolitik für eine »Casse« der Arbeiter.

Die *Befürworterkoalition* beschränkte sich auf den Reichskanzler, Beamte der Ministerialbürokratie und Teile der Konservativen sowie der Zentrums- partei. Die Vertreter der Großindustrie, aus deren Kreisen der erste Entwurf einer Unfall-Pflichtversicherung stammte, sahen sich in den späteren Phasen der Politikentwicklung nicht mehr als Beteiligte, sondern als bloße Entscheidungsnehmer und verloren das Interesse. Zurückhaltende Unterstützung kam von beiden Lagern des politischen Liberalismus. Zwar wollte man die soziale Frage lieber durch Selbsthilfe gelöst sehen (Tober 1999), doch mochte man sich staatsfremd zeigen und unterstützte die staatlichen Sozialreformen, um die Entwicklung der Sozialdemokratie durch »Wohltätigkeiten« zu bremsen.

Die generellen Wertorientierungen der Koalition (beziehungsweise »deep core beliefs« in der Terminologie von Sabatier/Jenkins-Smith 1999) galten dem Anschein nach vor allem einer stabilen hierarchischen Staatsordnung. Die die Policywahl steuernden Entscheidungsprämissen (»policy core beliefs«) zielten in materialer Hinsicht auf die Modernisierung von Staat und Gesellschaft bei ungeschmälerter Integrations- und Interventionskompetenzen. In prozeduraler Hinsicht drückten sie eine Präferenz für administrative Entscheidungen und ständische Selbstverwaltung an Stelle des schwer kalkulierbaren parlamentarischen Prozesses aus. Die unmittelbar policybezogenen Präferenzen galten der Förderung der Wirtschaft, der Sicherung der Sozialintegration und einer zeitgemäßen Regulation der sozialen Missstände.

Das Lager der *Gegner* der Gesetzesinitiative war sehr heterogen und vermochte keine effektive Abwehrkoalition zu bilden. Ihm sind einerseits die verbliebenen Anhänger liberaler Prinzipien zuzurechnen, des Weiteren die Eigentümer kleiner und mittlerer Betriebe mit einer hohen Lohnquote sowie Unternehmen mit einem hohen Exportanteil oder unterdurchschnittlicher Unfallhäufigkeit. Auch die privaten Versicherungsgesellschaften und sozial gesinnte Unternehmer, die bereits betriebliche Sozialleistungen gewährten, lehnten Pflichtversicherungen ab. Auf der anderen Seite wurde die Sozialreform von der Sozialdemokratie vehement bekämpft. Sie plädierte stattdessen für die Verbesserung des Arbeiterschutzes, uneingeschränkte Unterneh-

merhaftpflicht und die Autonomie der Arbeiterhilfs- und Unterstützungskassen. Die Reformen wurden als »Sozialdemagogie«, »politische Bauernfängerei« und bloße Fortsetzung der Armenpolitik gebrandmarkt (Reidegeld 1996: 238).

Die Sequenz der policybezogenen *Entscheidungen* startete 1880 mit dem Vorschlag für eine Ausweitung der gesetzlichen Haftpflicht und des Arbeiterschutzes. Er stammte von einem Protagonisten der Reformdebatte im Handelsministerium, war aber nicht mit dem Reichskanzler abgesprochen. Bismarck nahm die unerbetene Initiative als Affront gegen seine noch unpublizierten Versicherungspläne wahr und zog den Vorschlag mit verfassungsrechtlichen Argumenten aus dem Verkehr (von Berlepsch 1994). Grundlage des weiteren Verfahrens wurde ein Unfallversicherungskonzept, das der Industrielle Baare nach Absprache mit anderen Industriellen für Bismarck angefertigt hatte. Die Urheber der unwillkommenen Haftpflichtlösung wurden von der weiteren Mitwirkung ausgeschlossen.

Das gravierendste Hindernis auf dem Weg zu Pflichtversicherungen gegen die Risiken Unfall, Krankheit und Invalidität bildeten die unsicheren Mehrheitsverhältnisse im Reichstag. Sein Entscheidungsverhalten war mangels verbindlicher Koalitionsverträge beziehungsweise Fraktionskoordination schwer kalkulierbar. Die für die Politikentwicklung zuständige Ministerialbürokratie stellte die Zustimmungsfähigkeit der Sozialreformen auf zwei Wegen sicher. Zum einen wurden die einzelnen Teilprojekte in eine Reihenfolge gebracht, die die parlamentarische Befassung zu erleichtern versprach:<sup>14</sup> Priorität wurde der als Radikalinnovation perzipierten Unfallversicherung gegeben. Ihr war aus technischen Gründen die wenig kontroverse Krankenversicherung zugeordnet. Den Schlusspunkt bildete die ebenfalls als unkontrovers eingeschätzte Invaliditäts- und Altersrentenversicherung.

Zum Zweiten mussten nach und nach mehrere zunächst präferierte Teile des Konzepts der Kompromissfindung geopfert werden. Das betraf nicht nur den sogenannten Reichszuschuss, einen staatlichen Finanzierungsbeitrag, mit dem die Regierung den Arbeitern ihre Fürsorglichkeit demonstrieren wollte, sondern auch die als Kooptationsinstrument vorgesehenen »Arbeiterausschüsse«, eine eigene Beitragspflicht der Arbeiter (die deren Beteiligung an der Verwaltung legitimieren sollte) und schließlich die Reichsversicherungsanstalt als Trägerinstitution. Letztere gab Bismarck in Reaktion auf die

---

14 Im Falle der Vorlage des gesamten Reformpakets »würden zahlreiche Gesellschaftskreise durch die Größe der bevorstehenden Aufgabe abgeschreckt und zur Opposition getrieben werden«, meinte Bismarck laut Zöllner (1981: 91).

anti-etatistischen Präferenzen der Parlamentsmehrheit auf, konnte sich aber so rasch mit der Alternative »berufsgenossenschaftlicher« Unternehmensverbände anfreunden, dass diese später als seine originäre Präferenz ausgegeben wurde. Von den ursprünglichen Absichten überlebte lediglich die allgemeine Versicherungspflicht.

Vereitelt wurde auch das finanz- und staatspolitische Nebenziel des Reformvorhabens, die Steuerungsfähigkeit des Staates zu steigern. Waren doch zur Teilfinanzierung der Sozialreformen zusätzliche Einnahmen aus Schutzzöllen und Tabaksteuern, das heißt die »Besteuerung des Auslandes und des Luxus« (Ritter 1983: 38), vorgesehen. Das Zustandekommen einer Mehrheit für die Verabschiedung des dritten Entwurfs für ein Unfallversicherungsgesetz im Juli 1884 wird unter anderem auf einen »deal« mit Schutzzollinteressenten zurückgeführt, die dem zwischen Konservativen, Freikonservativen und Zentrum ausgehandelten »klerikal-konservativen« Kompromiss beitraten. Das Gesetz trat am 1. Oktober 1885 in Kraft, nachdem das Krankenversicherungsgesetz bereits im Mai 1883 verabschiedet worden und Ende 1884 in Kraft getreten war.

Drei Jahre später wurden die Grundzüge einer Invaliditäts- und Alterssicherung veröffentlicht. Als Träger waren von vornherein die für die Unfallversicherung geschaffenen Berufsgenossenschaften vorgesehen. Überraschenderweise erwiesen sie sich als ebenso wenig zustimmungsfähig wie eine Reichsversicherungsanstalt, die erste Präferenz der Regierung. Erst das Ausweichen auf dezentrale Landesversicherungsanstalten mit paritätischer Selbstverwaltung ermöglichte einen zustimmungsfähigen Kompromiss. Diesmal konnte die Reichsregierung jedoch einen bescheidenen Staatszuschuss (von 50 Mark pro Kopf und Jahr) durchsetzen. Vor dem Hintergrund einer günstigen Wirtschaftskonjunktur wurde das Gesetz im Mai 1889 mit knapper Mehrheit beschlossen und stufenweise in Kraft gesetzt.

Die auf Grund ihres Vorbildcharakters einflussreichen Sozialreformen des Deutschen Reichs zeigen sich der Policy-Analyse als das emergente Resultat eines wohlkalkulierten Konzepts und einer Serie hochkontingenter Entscheidungen. Der Rekurs auf das vertraute Instrument der Versicherung verschaffte den Sozialreformen die relativ besten Aussichten auf Zustimmungsfähigkeit.<sup>15</sup> Die begrenzte Steuerungsfähigkeit der Regierung gegen-

---

15 Seit längerem existierten schon freiwillige Hilfskassen der Handwerksgehilfen, Betriebskrankenkassen von Großunternehmen und eine allgemeine Knappschaftsversicherung. Für die belgischen Seeleute war bereits 1844 eine Pflichtversicherung gegen Krankheit, Invalidität, Alter und Tod geschaffen worden (Fischer 1985: 199).

über dem Parlament nötigte jedoch zu flexiblen Konzessionen an die Präferenzen der wechselnden und konzeptionell disparaten Parlamentsmehrheit. Folglich weicht das Profil der Innovation deutlich von den Vorstellungen ihrer Initiatoren ab. Ihre Realisierung verdankt sich dagegen einem die Grenzen des Policy-Subsystems überschreitenden Koppelgeschäft mit der Zoll- und Finanzpolitik.

Die Polarisierung der Reformdiskussion durch klassenkämpferische Rhetorik und unverhohlene Machtinteressen der Eliten hat den Politikprozess überraschend wenig belastet. Womöglich half die antagonistische Gegnerschaft der Sozialdemokratie bei der Organisation einer bürgerlichen Mehrheit. Ebenso wenig waren der Politikentwicklungs- und Gesetzgebungsprozess durch die zunehmende Kritik der Wirtschaftskreise gefährdet, da die fachlich zuständige Ministerialbürokratie regelmäßig für zielführende Impulse zu sorgen und die benötigte Parlamentsmehrheit selbst zu organisieren verstand.

Als *Typus* betrachtet, sind die deutschen Sozialreformen das Produkt dominierender machtpolitischer Interessen und der ideologisch-organisatorischen Fragmentierung des parlamentarischen Entscheidungssystems. Der von den Reformprotagonisten angetroffene Deutungsrahmen war nur schwach von liberalem Ideengut geprägt und stellte keine Hürde für die Idee der Staatszuständigkeit dar. Dieser korrespondierten vielmehr neue Einsichten in die Ursachen der sozialen Desintegration und der Organisationserfolge der Arbeiterbewegung. Bei der Wahl und Optimierung des Policy-Instrumentariums zeigte sich die Befürworterkoalition gegenüber der Wirtschaft, die über eine hinreichend effektive parlamentarische Repräsentation verfügte, abgestuft responsiv: bei der Selektion der Leitideen ausgesprochen offen, danach mit abnehmender Bereitschaft zu Modifikationen, wenn diese die Zustimmungsfähigkeit zu gefährden drohten. Gleichwohl konnten die nur peripher interessierten Parteirepräsentanten weit gehende Modifikationen bewirken. Denn das Konglomerat aus macht- und sozialpolitischen Interessen besaß zu keiner Zeit die Eigenschaft eines selbstverstärkenden Motivmixes, der die Risiken der parlamentarischen Befassung hätte absorbieren können. In der weiteren Öffentlichkeit wurde den verabschiedeten Innovationen nur geringe Bedeutung attestiert; ihre historischen Präzedenz- und Integrationseffekte wurden stark unterschätzt.

### 3.2 Die Einführung der Volksrente in Dänemark 1891<sup>16</sup>

Das Policy-Subsystem der ersten allgemeinen Altersversorgung entstand in der Interessenkonkurrenz zwischen städtischen und ländlichen Eliten, wobei die Interessenposition und Problemdeutung letzterer dominierten. Um 1890 war die dänische Wirtschaft noch überwiegend durch den Agrarsektor geprägt, obwohl bereits 53 Prozent der Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft tätig waren. Diese hatte ein hohes Konzentrations- und Modernisierungsniveau erreicht. Ein Großteil der Agrarunternehmer war exportorientiert und verteidigte den Freihandel. In den 1880er-Jahren führten jedoch Umsatzrückgang und Kostensteigerungen zu sinkenden Löhnen und Beschäftigungsverlusten. Die daraufhin zunehmende Migration in die Städte und ins Ausland bildete den Bezugspunkt der Diskussion über die Notwendigkeit von Sozialreformen. Dem Anlass entsprechend, zielte die soziale Frage auf die Altersarmut großer Teile der Landbevölkerung. Eine staatliche Altersversorgung versprach, den Weg für die Rückkehr zu harmonischen ländlichen Sozialverhältnissen zu bahnen. Damit hoffte man, die Landflucht dämpfen und das Angebot an kostengünstiger Arbeitskraft vermehren zu können.

Die *Befürworterkoalition* umfasste große Teile der ökonomisch liberal gesinnten, in sozialen Fragen aber eher konservativen Bauernschaft und den moderaten Flügel der Liberalen (Venstre-)Partei. Die moderaten Liberalen agierten als parlamentarischer Arm und kreativer Kern der »advocacy coalition«. Zunächst waren es jedoch die in Bauernverbänden organisierten Landwirte, welche auf die soziale Lage der Landarbeiter aufmerksam machten. Ihre Verbandspublikationen spiegeln seit den 1870er-Jahren einen stetigen Bedeutungsgewinn des Themas und wachsendes Verlangen nach Einigkeit und Harmonie unter den ländlichen Klassen wider. Bei den Liberalen hatte zunächst die vollständige Demokratisierung des politischen Systems Vorrang vor etwaigen Sozialreformen. Wahltaktische Kalküle der aufstrebenden Unterhauspartei drängten sie jedoch in eine Allianz mit den Bauern, zumal diese liberalen Ideen keineswegs abgeneigt waren. Wiederholte sozialpolitische Initiativen, welche der moderate Flügel im Parlament ergriff, dokumentieren einen allmählichen Deutungswandel in die Richtung einer sozialpolitischen Zuständigkeit des Staates.

---

<sup>16</sup> Den folgenden Ausführungen liegen vor allem die Arbeiten von Baldwin (1998), Kuhnle (1978) und Petersen (1990) zu Grunde.

Die allgemeinen Wertorientierungen der Koalition waren liberal-emanzipatorisch geprägt und fundierten den gegen die herrschenden Eliten gerichteten Anspruch auf uneingeschränkte politische Partizipation. Ihre die Policywahl bestimmenden Entscheidungsprämissen waren heterogen und zielten auf grundlegende institutionelle Reformen im Sinne eines teils liberal-individualistischen, teils sozial-harmonistischen Modernisierungsverständnisses. Die unmittelbaren Policypräferenzen waren wahltaktisch geprägt. Im Mittelpunkt stand die Präferenz für maximal mobilisierende, das heißt auf den »median voter« zielende Politikvorschläge.

*Gegner* der Abkehr vom restriktiven Staatsaufgabenverständnis waren die regierenden Konservativen der Højre-Partei, die die Unterstützung der königlichen Bürokratie, der Aristokratie und der Industrie genossen. Sie waren vorrangig bestrebt, ihre privilegierte Herrschaftsposition zu sichern, und bevorzugten ein System der ausschließlichen Selbsthilfe. Man verfügte zwar über die Mehrheit im letztentscheidenden Oberhaus, zeigte sich aber durch die grassierenden Legitimationszweifel an den Oberhausprivilegien beunruhigt. Im Interesse der Machterhaltung war man bereit, sich mit den Sozialreformplänen der Liberalen zu befassen. Waren die konservativen Prämissen der allgemeinen Policywahl dezidiert statusbezogen und anti-liberal, so erwiesen sich die unmittelbaren Policypräferenzen als durchaus flexibel gegenüber den Möglichkeiten statussichernder Kompromisse.

Als *distanzierte Beobachter* der Sozialreformen traten die Parteien der Linken auf. Dabei handelte es sich zum einen um die radikalen Liberalen, deren Reformvorstellungen ausschließlich auf die städtische Industriearbeiterschaft abgestellt waren. Zum anderen ist die sozialdemokratische Arbeiterbewegung zu erwähnen, die sich erst nach einigem Zögern zur Unterstützung der Forderungen der Landarbeiter bereit fand. Entsprechend der vorherrschenden marxistisch-revolutionären Weltanschauung proklamierte man weitaus umfangreichere als die diskutierten Sozialreformen. Damit konnte keine der Parteien der Linken einen Beitrag zum Zustandekommen der sozialpolitischen Innovation leisten.

Der *Politikprozess*, an dessen Ende die erste allgemeine Volksrente steht, war von der Arbeit mehrerer Untersuchungsausschüsse begleitet. 1874 forderten die Liberalen erstmals einen 50-prozentigen Zuschuss zu den Selbsthilfeeinrichtungen der Landbevölkerung. Diesen Vorschlag griff 1878 eine Commission on Worker's Conditions auf. Als sich die Arbeitsmarktlage in den 1880er-Jahren zum Nachteil der Bauern veränderte, wurden Sozialversicherungen als Ersatz für Lohnerhöhungen vorgeschlagen und Verbesserungen des individuellen Arbeitsvertrages, die Einführung von Mindestlöhnen

sowie die Errichtung besonderer Sparkassen und Selbsthilfegenossenschaften erwogen. In den späten 1880ern artikulierten die Interessenverbände analoge Forderungen zu Gunsten der Bauern, unter anderem eine pauschale, bedürfnisabhängige Altersrente, die den Selbständigen wie den abhängig Beschäftigten zugute kommen sollte.

Nach ihrem Sieg in den Unterhauswahlen bezogen die moderaten Liberalen eine strategische Position in Sachen Sozialreform: Sie boten sich der konservativen Regierung als Partner für Sozialreformen zur Dämpfung des sozialen Protestes an. Gleichzeitig signalisierten sie ihre Bereitschaft, erforderlichenfalls die Sozialreformen zusammen mit den Radikalliberalen und den (noch schwachen) Sozialdemokraten gegen die Konservativen voranzubringen. Die Realisierbarkeit einer Altersrente schien allerdings erst gegeben, als Kunde von den deutschen Reformbemühungen nach Dänemark gedrungen war. Das vollendete den »turn of the ideological tide« (Kuhnle 1978: 20). Nun wurden 1887 im Bericht einer weiteren Kommission staatliche Zuschüsse zur freiwilligen Krankenversicherung empfohlen, die 1892 Gesetzeskraft erhielten. Der Vorschlag einer Unfallversicherung scheiterte dagegen 1888 an starken Antipathien gegenüber dem als allzu illiberal wahrgenommenen (»deutschen«) Pflichtversicherungsprinzip. 1890 legte die Regierung mit einer Revision des Armenrechts auch den Entwurf einer Altersrentenversicherung vor. Damit war das Thema der allgemeinen Altersrente etabliert.

Die 1890er-Vorlage löste einen Konflikt über die Finanzierung der staatlichen Sozialleistungen aus. Die gut organisierte Bauernschaft lehnte es ab, dass die Versicherten selbst Beiträge entrichten sollten. Daraufhin wurde die Idee eines vom Armenrecht entkoppelten Rentensystems mit dem Vorschlag einer neuen Steuer verknüpft: Die bestehende Zuckersteuer, von der sich vor allem die Bauern und die (ländliche) Konservenindustrie belastet sahen, sei durch eine ergiebiger dimensionierte Biersteuer zu ersetzen, die vor allem die städtischen Arbeiter belasten würde. Dieser Finanzierungsvorschlag erwies sich als erfolgreich. Seine Annahme sorgte für die Umverteilung von Kosten der Armenfürsorge von der ländlichen zur städtischen Bevölkerung.

Die parlamentarische Zustimmungsfähigkeit des Reformvorschlags ergab sich – ähnlich wie wenige Jahre zuvor in Deutschland – erst durch die Verknüpfung mit dem Thema eines weiteren Policy-Subsystems. Im Jahre 1891 erwies sich die steuerfinanzierte Altersrente unverhofft als Kompromissmaterie für die Beilegung eines Haushaltskonflikts zwischen Liberalen und Konservativen. Die Konservativen hatten die von den Landwirten geforderte Zollsenkung abgelehnt und schuldeten dafür den moderaten Liberalen noch

eine Kompensationsleistung. Die Liberalen wählten die allgemeine Altersrente und den Wechsel von der Zucker- zur Biersteuer. So kam die Sozialreform als das Nebenprodukt eines Ressourcenkonflikts zu Stande. Dieser Umstand bestimmte auch den (im Sinne von Lowi) distributiven Charakter der Reform. Der Anspruch auf die einheitliche Altersrente wurde zwar von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht, aber stand prinzipiell allen Bürgern, unabhängig von Beitragsleistung und Arbeitsmarktstatus, zu.

Ihrem *Typus* nach ist die dänische Volksrente ein Nebenprodukt anderer Konflikte: über Verfassungsfragen, Zollpolitik und die Verteilung der Steuerlasten. Auch ihr materialer Zuschnitt ist durch dieses Gelegenheitsfenster bestimmt. Ausgangspunkt war eine tendenziell unideologische Problemanalyse, die auf die Interessen der artikulationsstärksten Gruppen abstellte. Die Politikentwicklung startete mit der Modifikation des liberalen Deutungsrahmens in Bezug auf die Eignung des Politikinstrumentes Altersrente und die Zuständigkeit des Staates. Träger der Politikentwicklung waren Interessenverbände und die ihnen nahe stehende Partei, die das Thema als Vehikel ihrer wahltaktischen und machtpolitischen Interessen nutzte. Die Staatsadministration spielte keine herausragende Rolle. Der Sozialreform unterlag insofern ein selbstverstärkender Motivmix, als sich die Sicherheitsinteressen und Harmonievorstellungen der Bauern mit dem Parteikalkül »Wählerzuwachs durch hohe Responsivität« trafen. Der Widerstand der reformunwilligen Konservativen ließ sich durch ein »externes« Koppelgeschäft überwinden, dessen Hauptgegenstand Steuern und Zölle waren. Die Beibehaltung der Einfuhrzölle war den Konservativen wichtiger als die Verhinderung der Sozialreform.

### 3.3 Die staatlich geförderte Arbeitslosenversicherung in Frankreich 1905<sup>17</sup>

Wenige Jahre bevor Großbritannien 1911 die erste Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit schuf, waren in einer Reihe von Ländern staatliche Zuschüsse zu gewerkschaftlichen Unterstützungskassen für Arbeitslose eingeführt worden. Diese als Ghent-System bezeichnete Form der Anerkennung und Bezuschussung gewerkschaftlicher Sozialpolitik kam 1905 in Frankreich, 1906 in Norwegen, 1907 in Belgien und 1908 in Dänemark zu Stande.

---

<sup>17</sup> Die Darstellung folgt weitgehend Mares (2000).

Sie basiert zwar noch auf dem Freiwilligkeitsprinzip jeglicher Art von Selbsthilfe, aber repräsentiert gleichwohl eine signifikante Erweiterung des Staatsaufgabenverständnisses: sowohl im Hinblick auf das Risiko der Arbeitslosigkeit als auch hinsichtlich der Option, den Staatshaushalt mit Zuschüssen für Sozialversicherungsträger zu belasten. Ein weiterer Indikator des Innovationsgrades ist die implizite Anerkennung der Gewerkschaften als intermediäre Organisation mit quasi-gesellschaftlichen Funktionen. Sie war nur dort möglich, wo die Regierung die Organisationen der Arbeiter nicht ausschließlich als Organe eines gegen sie gerichteten Klassenkonflikts ansah.

Das *Policy-Subsystem*, in dem die staatliche Förderung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen vorbereitet wurde, bestand im Wesentlichen aus einer Gruppe von Experten der staatlichen Bürokratie sowie Vertretern der Wirtschaft und der Gewerkschaften. Eine allgemein geteilte Auffassung war, dass es gelte, die individuellen Folgen des technischen Wandels durch öffentliche Maßnahmen zu kompensieren. Die Reformprotagonisten hatten zunächst das Spektrum der Alternativen erkundet und waren bemüht, Lösungsvorschläge zu präsentieren, die gleichermaßen für die Gewerkschaften wie für die Unternehmerverbände akzeptabel waren. Daraus entwickelte sich die *Befürworterkoalition* eines konkreten Reformkonzepts. Sie bestand zunächst nur aus den Fachleuten der Ministerialverwaltung, erweiterte sich aber dann allmählich um Repräsentanten der Gewerkschaften und des reformwilligen Teils der Unternehmerschaft. (Über die Wertorientierungen und Policypräferenzen der Reformprotagonisten liegen keine Informationen vor.)

Anfangs waren sich die Befürworter nur darin einig, dass das Problem der Versorgung arbeitsloser industrieller Arbeitskräfte einer neuartigen Lösung bedurfte. Über deren Charakter bestand kein Konsens. Die Gewerkschaften präferierten eine allgemeine Pflichtversicherung und lehnten es ab, selbst als Versicherungsträger zu fungieren. Der Empfang von staatlichen Zuschüssen würde ihre Autonomie gefährden. Auch die Vertreter der Unternehmer mochten sich nicht gleich mit dem Ghent-System anfreunden, sondern plädierten für freiwillige private Versicherungen. Eine Gegnerkoalition, die die Nulloption vertreten hätte, kam nicht zu Stande.

Der Prozess der *Politikentwicklung* wurde durch eine offizielle Untersuchung des Problems der Arbeitslosenunterstützung eingeleitet, die die Ständige Kommission des Staatlichen Büros der Arbeit 1895 anstellte. Die Untersuchung brachte die Existenz einer breiten Palette von Selbsthilfe- und Fürsorgeeinrichtungen für Arbeitslose ans Tageslicht, darunter auch solcher, die von Gewerkschaften betrieben wurden. Zu einer Reformempfehlung

mochte sich die Kommission jedoch noch nicht entschließen. Das änderte sich im Zuge der Stimmengewinne, welche die Linke in den Parlamentswahlen erzielte. Nachdem das Thema über den Mechanismus des Parteienwettbewerbs größere Aufmerksamkeit erlangt hatte, entstand ein erster Gesetzentwurf für eine Arbeitslosenversicherung. Seine weitere Befassung lag in den Händen des Conseil Supérieur du Travail, einem tripartistischen Gremium, und mündete in den Vorschlag eines Ghent-Systems. Staatlichen Subventionen an gewerkschaftliche Fonds mochten jedoch weder die Gewerkschaften noch die Vertreter der Wirtschaft zustimmen. Da aber keine der beiden Seiten mit der Verwirklichung ihrer ersten Präferenz rechnen konnte, brachten die als politische Unternehmer agierenden Fachpolitiker das Ghent-System als kompromissgeeignete Alternative wieder ins Spiel. Es befriedigte das staatliche Interesse, auf den Aufbau einer umfangreichen bürokratischen Organisation zu verzichten und die zusätzlichen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten.

Für die abschließende Einigung auf einen zustimmungsfähigen Gesetzentwurf, die im Rahmen der Kommission erfolgte, waren noch zwei technische Fragen zu beantworten: die Zuständigkeit für unorganisierte Arbeiter und die Zulassung von Zentral- beziehungsweise Dachvereinigungen der örtlichen Gewerkschaften als Versicherungsträger. Im ersten Punkt konnten sich die Arbeitgeber mit ihrem Verlangen durchsetzen, auch nichtgewerkschaftliche Trägerinstitutionen zu begünstigen. Der zweite Streitpunkt wurde zu Gunsten der überörtlichen Gewerkschaftszentralen entschieden.

Die Gesetzesvorlage wurde dem Parlament in der Form eines Zusatzes zum Haushaltsgesetz präsentiert. Sie wurde 1905 – wie es damals in der französischen Sozialgesetzgebung üblich gewesen sein soll (Mitchell 1991) – ohne Widerspruch seitens der Abgeordneten der Rechten verabschiedet und sogleich in Kraft gesetzt. Außerdem wurden im selben Jahr staatliche Fürsorgeleistungen für Behinderte, unheilbar Kranke und bedürftige Alte eingeführt (Saint-Jours 1981). Das Gesetz von 1905 bildete das Grundmuster der französischen Arbeitslosenfürsorge bis zum Vorabend des Zweiten Weltkriegs. 1958 kam es zur Einführung einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung (Saint-Jours 1981), die erst 1967 durch das Pflichtversicherungsprinzip ergänzt wurde.

Als *Typus* betrachtet, ist das in Frankreich geschaffene Ghent-System einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung das Produkt eines kleinen und gut organisierten Policy-Subsystems. Es ist nur unwesentlich durch »sachfremde« Interessen geprägt und folglich auch nicht als emergentes Resultat parlamentarischer Konflikte zu betrachten. Die ausschließliche Befassung durch

die unmittelbaren Interessenten – bei Desinteresse oder Umgehung der stärker ideologisch positionierten Parlamentsakteure – ermöglichte eine vergleichsweise effiziente Politikentwicklung. Im konzentrierten Verhandlungsprozess trat frühzeitig die Option einer Einigung auf der Basis der zweitbesten Präferenzen ans Licht. Die gleiche Vorgehensweise ist im Umgang mit sekundären Problemen zu erkennen: Jede Seite hatte in einer ihr wichtigen Frage nachzugeben. Das die Zustimmungsfähigkeit gewährleistende Koppelgeschäft fand ausschließlich innerhalb des Policy-Subsystems statt.

Weder ihren Befürwortern noch den Vertretern konkurrierender Konzepte erschien die Ghent-Variante einer Arbeitslosenversicherung als eine tief greifende sozialpolitische Innovation. Das Reformvorhaben wurde als überfällige Revision der tradierten und inadäquat gewordenen Instrumente der Armenfürsorge verstanden. Dazu verhalf die Beschränkung auf bereits vertraute Instrumente sowie die Bereitschaft des Staates, die von ihm angestrebte Sozialreform mitzufinanzieren. Ob der Reform ein *selbstverstärkender Motivmix* zu Hilfe kam, entzieht sich unserer Kenntnis. Festzuhalten ist jedoch die erfolgsentscheidende Rolle eines Initiators und »politischen Unternehmers« in Gestalt von Alexandre Millerand, dem Präsidenten der staatlichen Sozialversicherungskommission.

### 3.4 Die Arbeitslosenversicherung in Großbritannien 1911<sup>18</sup>

Das *Policy-Subsystem*, aus dem die erste allgemeine Arbeitslosenversicherung hervorging, war sowohl durch die Problemwahrnehmungen staatlicher Akteure als auch durch den sozialpolitischen Diskurs wissenschaftlicher Experten, privater Wohlfahrtsverbände und weiterer gesellschaftlicher Akteure geprägt. Gemeinsamer Bezugspunkt aller Beiträge zur sozialpolitischen Debatte waren die Poor Laws von 1834, denen die ausgesprochen repressive Praxis der Armenfürsorge angelastet wird. Neben den Armenhäusern als wichtigster Institution der Poor Laws existierten verschiedene Träger privater und der freiwilligen Wohlfahrt. Die philanthropischen Vereinigungen, Selbsthilfeorganisationen (»friendly societies«) und Gewerkschaften sowie die mit wissenschaftlichen Untersuchungen befasste Charity Organisation Society bildeten das zivilgesellschaftliche Lager im Policy-Subsystem (Ogus 1981).

---

<sup>18</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen insbesondere auf Cornelissen (1996), Köhler/Zacher (1981), Laybourn (1995) und Thane (1982).

Die »soziale Frage« betraf die in der Industriearbeiterschaft verbreitete Altersarmut. Nach Leistungskürzungen der öffentlichen Armenfürsorge war es in den 1890er-Jahren zu einem Anstieg der Altersarmut gekommen, der als sozialer Skandal galt, da nun auch »brave« Arbeiter betroffen waren (Orloff 1993). Die bis dahin im liberal-individualistischen Weltbild präferierten Formen von Selbsthilfe und Wohltätigkeit erschienen immer öfter als unzulänglich. Es entwickelte sich der Diskurs eines »neuen« Liberalismus, in dem man dem Staat mehr Verantwortung für die Bearbeitung der sozialen Probleme zuschrieb. Auch wurde die Notwendigkeit diskutiert, mittels staatlicher Sozialpolitik die »national efficiency« zu steigern.

In mehreren Reports und Publikationen schälte sich eine neue Deutung von Arbeitslosigkeit heraus. Sie wurde als permanentes Risiko des freien Arbeitsmarktes, des technologischen Wandels und der durch Freihandel dynamisierten Gütermärkte erkannt. Anstelle von lokalen Arbeitsbeschaffungsprogrammen, privater Wohltätigkeit, freiwilligen Versicherungen oder der Auswanderungsoption, die sich allesamt als inadäquat gezeigt hätten, seien neue Institutionen erforderlich: insbesondere öffentliche Arbeitsnachweise (Arbeitsämter), ein nationaler Entwicklungsfonds und eine eigens zu schaffende Arbeitslosenversicherung.

Die *Befürworterkoalition* wurde von Beamten der höheren Staatsbürokratie und der Führung der Liberalen Partei gebildet. Angehörige der Staatsverwaltung wie Llewellyn Smith, Churchill und Beveridge präsentierten ihre Vorschläge für institutionelle Innovationen als Ausdruck eines »Limited Socialism«. Ihre allgemeinen Wertorientierungen waren sowohl durch das individualistisch-liberale Ideengut als auch durch einen konservativ-paternalistischen Begriff harmonischer Sozialintegration geprägt. Die die Policywahl informierenden Prämissen entstammten professionsethischen Vorstellungen von einer sachadäquaten Problembearbeitung. Die unmittelbaren Policypräferenzen drückten einerseits den Willen zur institutionellen Modernisierung aus, andererseits taktische Kalküle des Parteienwettbewerbs. So waren insbesondere die Vertreter der regierenden Liberal Party bestrebt, das Thema Sozialreform nicht der als Konkurrenten erkannten Labour Party zu überlassen. Eine proaktive Haltung versprach nicht nur, von weiter gehenden »sozialistischen« Forderungen verschont zu bleiben, sondern auch für die Wählbarkeit der Liberalen unter den Arbeitern zu sorgen. Die konkreten Politikvorschläge waren von vornherein auf möglichst breite Zustimmungsfähigkeit hin ausgerichtet.

Als schwache Verbündete der Befürworterkoalition agierten die Charity-Organisationen. Sie hatten zwar zum Wandel des Problemverständnisses

beigetragen, aber waren bald an die Grenzen der philanthropischen Idee gestoßen, indem sie auf der individuellen Verantwortung der Bedürftigen beharrten und staatliche Interventionen als entbehrlich darstellten. Ähnlich distanziert reagierten die »friendly societies« und die Gewerkschaften, als Innovationen erwogen wurden, die die eigene Domäne tangieren würden.

Deziierte *Gegner* der Sozialreform waren die Interessenverbände der Wirtschaft. Die Einführung von Arbeitsämtern und einer Arbeitslosenversicherung wurde zu Gunsten freiwilliger Leistungen abgelehnt. Gleichwohl blieb das Plädoyer für Unternehmensautonomie, Wettbewerbsneutralität und Vorrang betriebsindividueller Lösungen wenig wirksam, da die Verbände fast ausschließlich auf lokaler und regionaler Ebene agierten. Sie hatten noch nicht zu einer gemeinsamen Vertretung auf der Ebene des Policy-Subsystems gefunden, in dem die Sozialreformen vorbereitet wurden.

Zu den Gegnern zählte auch die Konservative Partei. Allerdings bezog sie keine antagonistische Position, sondern verhielt sich indifferent beziehungsweise uninteressiert. Immerhin war es eine konservative Regierung gewesen, welche die wichtigste reformvorbereitende Kommission (The Royal Commission on the Poor Laws) einberufen und eine halbherzige Armenrechtsreform vorgeschlagen hatte. Ihre allgemeinen Wertorientierungen schienen von dezidiertem Standesbewusstsein und Nationalstolz geprägt; die Prämissen der Policywahl zielten auf die Bewahrung des tradierten Institutionensystems und des eigenen Herrschaftsanspruchs. Die konkreten Policypräferenzen waren dagegen eher diffuser Natur. Man befürwortete keine bestimmte Sozialreform, sondern symbolische Aktivitäten beziehungsweise eine Beschränkung auf die Modifikation der bestehenden Institutionen. Zur Reihe der Reformgegner rechneten auch die lokalen Behörden. Obwohl sie durch die überholten Poor Laws mit vielfältigen Problemen belastet waren, verteidigten sie die tradierten Institutionen, die ihnen die Alleinzuständigkeit für das System der öffentlichen Armenfürsorge garantierten.

Die *Initiative* zur Schaffung der Arbeitslosenversicherung ging von liberal gesinnten Beamten im Handelsministerium aus. Mit der Auffassung, dass Arbeitslosigkeit prinzipiell versicherbar ist, konnten sie im Policy-Subsystem eine Reduktion der in Betracht gezogenen Alternativen erreichen. 1907 wurde eine Arbeitslosenversicherung erstmals explizit vorgeschlagen. Mit dem unerwarteten Anstieg der Arbeitslosigkeit im Winter 1907/08 gewann der Vorschlag an Attraktivität. Churchill und dem liberalen Premier Lloyd George gelang es, das Versicherungsprinzip als sinnvollen Kompromiss zwischen den konkurrierenden Prinzipien des Individualismus und Kollektivismus auszugeben.

Im weiteren *Politikprozess* ging es um unterschiedliche Vorstellungen zur Ausgestaltung der Versicherung, den Finanzierungsbeitrag des Staates und dessen Aufbringung in Form direkter oder indirekter Steuern. Man entschied sich für das Prinzip der Pflichtversicherung, um eine Ausdehnung des Staatsbudgets, wie sie zur Finanzierung der 1908 eingeführten Rente nötig war, zu vermeiden. Gleichwohl wurde noch ein erhebliches Finanzierungsrisiko wahrgenommen. Es ließ sich durch die Beschränkung des Geltungsbereichs auf lediglich drei Industriezweige (die Bauindustrie sowie den Schiffs- und Maschinenbau) reduzieren. Um die Opposition der Wirtschaft gegen Arbeitgeberbeiträge zu neutralisieren, wurden die Anspruchsberechtigung an eine Wohlverhaltensnorm geknüpft und Beitragsersatzansprüche bei weit unterdurchschnittlicher Inanspruchnahme begründet (Ogus 1981). Danach stand die Zustimmungsbereitschaft des Parlaments nicht mehr in Frage. Die Regierung riskierte es sogar, die weithin unpopuläre Krankenversicherungsreform mit der populären Arbeitslosenversicherung zu koppeln.

Wegen der Abneigung des konservativen Oberhauses bedurfte es zur Verabschiedung des National Insurance Act eines geeigneten Gelegenheitsfensters. Dieses ergab sich erst nach zwei allgemeinen Wahlen im Jahre 1910, nachdem es im April 1909 wegen der Ablehnung des Haushalts durch die Lords zur Verfassungskrise gekommen war. Konfrontiert mit der Drohung der Regierung, durch Ernennung weiterer Peers für veränderte Mehrheitsverhältnisse zu sorgen, akzeptierte das Oberhaus 1911 eine Einschränkung seiner Rechte: Das absolute wurde durch ein aufschiebendes Veto für zwei Jahre ersetzt und erstreckte sich nicht mehr auf Finanzvorlagen des Unterhauses. Daraufhin konnte der National Insurance Act mit der Arbeitslosenversicherung beide Häuser des Parlaments passieren. Die neuen Leistungen für unfreiwillig Arbeitslose wurden durch die bereits 1909 geschaffenen Arbeitsämter sowie durch die Gewerkschaften ausgezahlt.

Der Erfolg des Innovationsprojekts ist in erster Linie dem politischen Geschick einer verwaltungswirtschaftlichen Expertenlobby und deren Resonanz in einer vergleichsweise breiten reformfreundlichen Öffentlichkeit zuzuschreiben. Die administrativen Sozialpolitiker verstanden es frühzeitig, das Interesse wettbewerbsorientierter Regierungspolitikern zu wecken und die Vorzüge der Reform auf mehreren politischen Nutzendimensionen aufzuzeigen: als sachgemäße Reaktion auf den sozialen Wandel im Lichte des neu-liberalen Staatsaufgabenverständnisses, als aussichtsreiches Bemühen um »national efficiency« und als vielversprechenden Zug im Parteienwettbewerb. Da der »neue« Liberalismus nicht in strikter Opposition zu tradierten Deutun-

gen, sondern als deren modernere Variante auftrat, ließen sich prinzipienbasierte Bedenken gegen die Einschränkung individueller Freiheit und den Kompetenzgewinn des Staates unterlaufen. Die konkrete Policywahl zeichnete sich also durch einen niedrigen Schwierigkeitsgrad aus. Die verzögerte Verabschiedung war Faktoren außerhalb des Policy-Subsystems geschuldet. Sie wurden durch die Anpassung der Verfassungsnorm an die entsprechend den Machtverhältnissen gewandelte Verfassungswirklichkeit neutralisiert.

Als *Typus* betrachtet, ist die Innovation das Produkt sachbezogener Expertendiskurse und repräsentativer parlamentarischer »cleavages«. Ausgangspunkt der Reform war eine weitgehend ideologieentlastete Problemanalyse, die von breiter Instrumentenkenntnis informiert war und den überlieferten Deutungsrahmen nachhaltig veränderte. Die wohlinformierten Expertenvorschläge landeten bei einer hoch responsiven Staatsadministration, wo sie zum Grundstock eines selbstverstärkenden Motivmixes wurden. So konnten sie den Interventionen oppositioneller Interessenten standhalten, zumal diese unter Unterorganisation und Uneinheitlichkeit litten. Damit behielt das Reformkonzept vom Anfang bis zum Ende des Politikprozesses den Charakter einer zukunftsweisenden und kollektiv rationalen Innovation. Der hinsichtlich Kostenvolumen und Geltungsbereich modifizierte Vorschlag blieb zustimmungsfähig und vermochte sogar, eine weniger populäre Innovation Huckepack zu nehmen.

### 3.5 Die Volksrente in Schweden 1913<sup>19</sup>

Zwölf Jahre nach der Einführung einer allgemeinen Volksrente in Dänemark wurde in Schweden ein analoges Rentenkonzept realisiert. Der Politikentwicklungsprozess empfing seine wichtigsten Stimuli jedoch nicht vom dänischen Vorbild, sondern von den Sozialreformen im Deutschen Reich. Weil sich die Ausgangsbedingungen der schwedischen Sozialreform deutlich vom dänischen Fall unterscheiden, lohnt es sich, den Entstehungsprozess der schwedischen Volksrente, ungeachtet des äquifinalen Ergebnisses, gesondert zu betrachten.

Das *Policy-Subsystem* entwickelte sich im Kontext der als »Arbeiterfrage« etikettierten Misere des industriellen Proletariats. Dieses hatte bereits

---

19 Den folgenden Ausführungen liegen vor allem die Arbeiten von Baldwin (1998), Kuhnle (1978) und Olsson (1990) zu Grunde.

die politischen Bürgerrechte erlangt, seine Organisationen genossen die Anerkennung der organisierten Unternehmerschaft und des Staates. Die industriellen Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital waren seit 1906 institutionell befriedet. Beide Seiten demonstrierten ihre Kompromissbereitschaft in Verhandlungen auf der Ebene der Spitzenverbände. Dessen ungeachtet wurde in der sozialpolitischen Debatte noch mit der Möglichkeit einer Rückkehr zu den vorgeblich harmonischen Sozialverhältnissen der Vergangenheit gespielt. Dem harmonischen Gesellschaftsverständnis korrespondierte ein philanthropisches Verständnis von Sozialpolitik.

Die Sozialreformen, die zur Lösung der Arbeiterfrage vorgeschlagen wurden, setzten einen Wandel des Staatsaufgabenverständnisses voraus. In Ansehung der Erfahrung mit den Bismarckschen Sozialreformen schien auch in Schweden eine weit reichende Aufgabenzuschreibung an den Staat möglich (Samuelsson 1968). Dem kam das Wachstum der Staatseinnahmen entgegen, das von einer Erhöhung der Importzölle bewirkt wurde. Allerdings mochte man das deutsche Modell wegen seiner »despotischen« Elemente nicht als Vorbild für die konkrete Ausgestaltung der schwedischen Sozialinstitutionen nehmen.

Das Verlangen nach Sozialreformen wurde von einer breiten Öffentlichkeit unterstützt. Es gab eine akademisch ausgerichtete Reformbewegung, die sich für die Idee des sozialen Staatsinterventionismus erwärmte. Daneben agierten mobilisierungsstarke soziale Bewegungen mit demokratisch-partizipatorischen und sozialpolitischen Zielen: die Bewegungen der Arbeiter, der Freikirchler und der Temperenzler. Gemeinsam bildeten sie eine einflussreiche antikonservative Gegenkultur.

Die *Befürworterkoalition* setzte sich aus den (bis 1911) regierenden Konservativen, der staatlichen Bürokratie und den Liberalen zusammen. Sie war durch die Reports verschiedener Untersuchungsausschüsse informiert, in denen zwischen 1884 und 1912 mehrere Reformalternativen sondiert worden waren. Ihr Orientierungsrahmen verpflichtete sie vorrangig auf die Bewahrung des tradierten Musters der Sozialintegration, das durch eine tendenzielle Verschärfung des Klassenkonflikts und wachsende regionale Disparitäten als gefährdet erschien. Die Policyprämissen und -präferenzen der Konservativen zielten auf die Sicherung der sozialen Ordnung und der eigenen Machtposition.

Auch die zunächst auf die Oppositionsrolle beschränkten Liberalen standen sozialpolitischen Innovationen aufgeschlossen gegenüber und nahmen konstruktiv an der Politikentwicklung teil. Sie konkurrierten mit der Sozialdemokratie um Arbeiterstimmen und vertraten gleichzeitig große Teile der

landwirtschaftlichen Bevölkerung. Allerdings war ihre bäuerliche Klientel in der Zollfrage gespalten. Weil die »liberalen« Bauern eine Kopie der autoritären deutschen Sozialreformen ablehnten, lehnten die Liberalen entsprechende Vorschläge ab. Ihre allgemeinen Wertorientierungen erscheinen als heterogen, die Prämissen der Policywahl auf Modernisierungsprojekte, soziale Inklusivität und politische Emanzipation ausgerichtet. Die unmittelbaren Policypräferenzen betrafen Sozialreformen, die den »median voter« zu mobilisieren versprachen.

Die Befürworterkoalition war nicht mit dezidierten und hinreichend organisierten *Gegnern* konfrontiert. Ihre Initiativen stießen zwar auf den Widerspruch privilegierter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere der Unternehmerschaft. Da jedoch die schwedische Bourgeoisie über die Freihandelsfrage und die populäre Forderung nach Wahlrechtsausweitung gespalten war, misslang es ihr, gegenüber der Sozialreform eine einheitliche Position zu formulieren (Hentilä 1978). Infolgedessen genoss die Konservative Partei im Politikentwicklungsprozess weit gehende Freiheit des »agenda building«.

Allerdings blieben die Sozialdemokraten (SAP) zunächst in skeptischer Distanz. Sie waren im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts noch orthodox-marxistisch orientiert. Nach den Wahlrechtsreformen 1907–1909 und dem gescheiterten Generalstreik von 1909 trat jedoch ein Profilwandel ein. Man hatte erkannt, dass parlamentarische Mehrheiten nur nach einer Öffnung gegenüber den Mittelschichten zu gewinnen waren. Zur Zeit der Vorbereitung des Rentengesetzes von 1913 war der Wandel der SAP vom proletarischen Laborismus zum inklusiven Demokratieverständnis und fürsorglichen Etatismus noch nicht abgeschlossen. In Ermangelung einer dezidierten sozialpolitischen Position verhielt man sich uneinheitlich: Die Parteiführung und die Gewerkschaften lehnten den Gesetzentwurf, unter anderem wegen des Verzichts auf Arbeitgeberbeiträge, strikt ab; die Parlamentsfraktion unter Hjalmar Branting entschied sich zur Annahme.

Der parlamentarische *Entscheidungsprozess* hat eine bis 1890 zurückreichende Vorgeschichte. Bereits 1890, 1893 und 1898 hatten die Konservativen Gesetzesinitiativen für eine Arbeiterrente eingebracht. Sie waren jedoch an den Liberalen gescheitert. Diese hatten regelmäßig für die Einbeziehung der Bauern plädiert und wollten diese gleichzeitig von der Beitragspflicht ausnehmen. Als daraufhin im Entwurf von 1898 ein Staatszuschuss vorgesehen wurde, verweigerte die konservative Oberhausmehrheit die Zustimmung. Der nächste Anlauf wurde 1905 von dem außerparlamentarischen Committee for Public Pensions eingeleitet. Seine Vorschläge waren nicht auf die Arbeiterfrage beschränkt und gewannen rasch die Unterstützung der

Temperenzler sowie einiger philanthropischer Unternehmer. Daraufhin sprachen sich die nun regierenden Liberalen für die Wiederaufnahme des Themas aus, ebenso die Sozialdemokraten, die dem Gegenstand jedoch nur geringe Bedeutung beimaßen (Hecló 1974). Mit dem Ausscheiden der Liberalen aus der Regierung Ende des Jahres 1905 war das Thema wieder vom Tisch.

Nachdem die regierenden Konservativen eine weitere, die vierte, Untersuchung des Problems gestartet hatten, wurde 1913 wiederum ein Kommissionsbericht präsentiert. Er enthielt auch den Entwurf eines Gesetzes, das universale Ansprüche (auf der Grundlage von Bedürftigkeitsprüfungen) vorsieht. Auf Drängen der Liberalen (und im Einklang mit den Konservativen) verzichtete die Befürworterkoalition auf die Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen. An deren Stelle wurde ein Staatszuschuss vorgesehen, was dem Umstand Rechnung trug, dass ein Großteil der angesprochenen Wählerschaft (noch) selbständig erwerbstätig war. Dieses Konzept wurde von der SAP-Linken, der staatlichen Armutsverwaltung und dem Zentralverband für Sozialarbeit heftig attackiert. Die Unterhausfraktionen der Konservativen, Liberalen und Sozialdemokraten entschieden sich jedoch zur Annahme. Nun kamen die Oberhaus-Konservativen ins Spiel. Sie erzwangen verschiedene marginale Korrekturen, unter anderem eine Stärkung des Versicherungsprinzips und progressive Beiträge für Besserverdienende. Vor dem Hintergrund einer günstigen Wirtschaftslage wurde die beitrags- und steuerfinanzierte Volksrente schließlich im Mai 1913 verabschiedet.

Die Zustimmungsfähigkeit der Sozialreform im Oberhaus wurde auf Grund eines umfangreichen Koppelgeschäfts erlangt. Die Konservativen sahen sich – aus Gründen, die sich in der Literatur nicht vollständig erschließen lassen – verpflichtet, dringenden Anliegen der ländlichen Bevölkerung entgegenzukommen. Das geschah zunächst durch die Reduzierung der Steuerlast und der Militärpflichten. Nachdem diese Fragen zur Zufriedenheit der Bauern geregelt waren, willigte man auch in die Verabschiedung der Altersrente ein. Diese präsentiert sich also als Schlusslicht einer Serie sozialintegrativer Zugeständnisse der privilegierten Oberhaus-Konservativen an die höher legitimierte Unterhausmehrheit. So entstand der nicht ganz zutreffende Eindruck, dass die Sozialreform von 1913 »rather consensually«, das heißt ohne größere Differenzen in den Entscheidungsgremien, erfolgte (Kangas/Palme 1992).

Die schwedische Volksrente verdankt die Bedingung ihrer Möglichkeit zwar der Prominenz der Arbeiterfrage, ihre konkrete Form jedoch einer politischen Konstellation, die durch das Übergewicht tradierter Interessendefinitionen und ihrer parlamentarischen Repräsentanten bestimmt war. Die Liberalen und die Oberhaus-Konservativen mochten die

beralen und die Oberhaus-Konservativen mochten die Sozialreform der Regierung nur unter der Bedingung unterstützen, dass der Rentenanspruch nicht auf die Industriearbeiterschaft beschränkt blieb. Sie reagierten damit auf ihre durch das allgemeine Wahlrecht gesteigerte Abhängigkeit von einer breiteren Wählerklientel.

Was den *Typus* der schwedischen Volksrente von 1913 betrifft, so handelt es sich – anders als bei der 1891 eingeführten Kranken- und der 1901 geschaffenen Unfallversicherung – um eine exogen inspirierte Modernisierungsinnovation. Die Politikentwicklung war zunächst von sozialpolitisch engagierten Bewegungen akademischen und volkstümlichen Zuschnitts getragen. Für den modernen Zielbezug – die Altersarmut der Industriearbeiter – existierte jedoch keine parlamentarische Mehrheit. Zustimmungsfähigkeit erlangte das Reformprojekt erst durch seine Adaption an die Bedürfnisse der mehrheitlich repräsentierten Bevölkerungsgruppen, das heißt der Bauern. Die Differenz zwischen dem ursprünglichen Reformziel und den vergangenheitsgeprägten Repräsentationsverhältnissen wurde durch Modifikation zentraler Policyparameter geschlossen. Mit der Anpassung des Reformprojekts an die Struktur des Entscheidungssystems löste sich das Lager der Gegner auf (auch die SAP rang sich zur Zustimmung durch). Damit kam ein selbstverstärkender Motivmix aus sozialintegrativen Bemühungen und wettbewerbstaktischen Kalkülen zu Stande.

## 4 Schlussfolgerungen

Alle hier skizzierten Fälle der sozialpolitischer Basisinnovation sprengen den Maßstab inkrementalistischer Politik, deren Leistungsmaximum sich in »quantum leaps« und »major shifts« (Zahariadis 1999: 86) erschöpft. In jedem einzelnen Fall stand ein qualitativer Bruch mit tradierten Relevanzmustern und/oder Institutionen im Zentrum der Aufmerksamkeit, dessen quantitative Dimensionen nur von nachgeordneter Bedeutung waren. Allerdings sind deutliche Unterschiede im Strategieniveau zu erkennen. Die Fälle Frankreich/1905 und Großbritannien/1911 (letzterer sofern man von dem Verfassungskonflikt über die Rolle des Oberhauses absieht) scheinen Ergebnisse direkter (umwegloser) Strategien zu repräsentieren; hier erfolgte die Innovation nach dem Muster der »lokalen« Maximierung in Reaktion auf unmittelbar gegebene Alternativen. Das angestrebte Ziel ließ sich ohne substantielle Abstriche und Zugeständnisse an ungebetene Dritte realisieren.

Demgegenüber sind die Fälle Deutschland/1883–1889, Dänemark/1891 und Schweden/1913 Beispiele anspruchsvoller indirekter (umwegsamere) Strategien. Ihre Protagonisten visierten Zustände außerhalb des unmittelbar gegebenen Optionenraums an; um diese zu realisieren, war eine Investitionsbeziehungsweise Opferperiode zu absolvieren, die zu Zielverschiebungen, Zugeständnissen an Widersacher und Umwegen nötigte. Strategien dieses Typs setzen hinreichende Informationen über die positiven Konsequenzen der Verlustphase, eine flexible Konzeptualisierung des Ziels sowie die Fähigkeit zur Anpassung an wechselnde Umweltumstände bei hoher Konstanz der Erfolgskriterien voraus.<sup>20</sup> Folglich sind indirekte Strategien in besonderem Maße mit den oben erwähnten Rationalitätsproblemen anspruchsvoller Reformen konfrontiert.

Genügt schon ein flüchtiger Blick auf die Resultate der sozialpolitischen Basisinnovationen, um diese als Test auf das Negativparadigma der Unmöglichkeit holistischer Reformen zu qualifizieren, so ermöglichen die Skizzen der einzelnen Politikprozesse auch präzisere Aussagen über den Geltungsbereich der skeptisch stimmenden Theorieprämissen. Zunächst seien jedoch drei auffällige Gemeinsamkeiten der betrachteten Fälle resümiert.

Erstens ging allen Innovationen ein signifikanter Wandel des für das Policy-Subsystem maßgeblichen *Orientierungsrahmens* im Sinne des von Rein (1987: 30) beschriebenen »frame shift« voraus. In materialer Hinsicht betraf er das Aufkommen einer neuen Interpretation des anlassgebenden Sachverhalts, hier der »sozialen Frage«. In prozeduraler Hinsicht kam es zum Abschied von zuvor gültigen Zuständigkeitszuschreibungen beziehungsweise zur Zulassung des Themas für die politische Tagesordnung.

Was als soziale Frage thematisiert wurde, war nicht mehr die Effektivität der Armenfürsorge, sondern waren die Reproduktionsbedingungen des Faktors Arbeit im urban-industriellen Kontext. Soweit gesellschaftliche Spaltungstendenzen eine Rolle spielten, kreiste die Reformdebatte auch um die Wiederherstellung der Sozialintegration, das heißt nicht um Modernisierung, sondern um Konservierung. In Frankreich und Großbritannien verdichteten sich beide Gesichtspunkte zur Formulierung eines Bedarfs an institutioneller Modernisierung. Neue Problemdeutungen präsentierten sich

---

20 Der höhere Schwierigkeitsgrad drückt sich auch in der zeitlichen Ausdehnung des Politikprozesses aus. So bedurfte es in Deutschland einer Zeitspanne zwischen zwölf und achtzehn Jahren, um ausgearbeitete Reformkonzepte verbindlich werden zu lassen. Vom Beginn der Diskussion über die Altersversorgung bis zur Verabschiedung der Volksrente verstrichen in Dänemark rund vierzig und in Schweden knapp dreißig Jahre.

jedoch nicht als abstrakte Ideen ohne Bezug zur Vergangenheit, sondern als Differenzierung und neuartige Synthese aus überlieferten Annahmen und Rezepten. Dabei kam es zu einem Wechsel der Kategorien, unter welche die vertrauten Probleme zu subsumieren sind. Das veränderte Kategorienschema und die differenziertere Diagnose machten Widersprüche in den tradierten Sichtweisen sichtbar, die nunmehr als inadäquat wahrgenommen werden konnten.

Zweitens fällt auf, dass zur Bearbeitung des begrifflich neu gefassten Problems nicht generell neue und unvertraute »Mittel« gesucht wurden. Die Auswahl einer angemessenen Bearbeitungsweise geschah vielmehr innerhalb eines weitgefassten, aber bekannten Instrumentenkatalogs, wobei man einerseits auf nationale Traditionen und Aversionen, andererseits auf im lokalen Rahmen erprobte Formen rekurrierte. Die Pfadabhängigkeit des Politikinstruments verschwand, wenn mehrere Alternativen von ähnlicher funktionaler Reputation zur Verfügung standen, wie mit dem Haftpflicht- und dem Versicherungsprinzip im Deutschen Reich.

Ein Blick in die Vorgeschichte des Sozialstaats zeigt, wie wenig »neu« das Prinzip der staatlichen Pflichtversicherung war. Es wurde seit 1844 für die belgischen Seeleute und seit 1854 für die Bergleute in Österreich und Preußen praktiziert. Staatszuschüsse zu privaten Sozialversicherungen gab es in Belgien seit 1851 und in Frankreich seit 1852. Die erste nationalstaatliche Sozialgesetzgebung wurde 1791 für die französischen, 1844 für die belgischen Seeleute und 1838 für die preußischen Eisenbahner eingeführt (Kuhnle 1978). Auch die beitragsfreie, von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Volksrente in Dänemark hatte historische Vorbilder: in der kommunalen Armutsfürsorge.

Drittens zeichnen sich die sozialpolitischen Basisinnovationen durch die herausgehobene Rolle einzelner Protagonisten aus. Individuelle Vordenker hatten für das Zustandekommen des Deutungswandels, zum Beispiel in der Arbeit der Untersuchungsausschüsse, eine wichtige Funktion; als »politische Unternehmer« der Politikentwicklung und des Bündnismanagements waren sie für den Erfolg der Reformprojekte entscheidend. Sie besorgten die flexible Adaption des Projekts an sich wandelnde Umstände und waren die Entdecker der politischen Gelegenheitsfenster. Dabei waren mindestens drei individuell zuschreibbare Kompetenzen im Spiel:

- a. der Informationsvorsprung des nicht allzu eng spezialisierten Experten,
- b. die Kombination von hoher Kommunikationsfähigkeit und »boundary-spanning roles«, die Hecló meint, wenn er von »men with transcendable

group commitments« (Heclo 1974: 308) spricht, und schließlich c. Persönlichkeitseigenschaften, die am Beispiel von Lloyd George und Winston Churchill als »more aggressive and opportunistic« (Ashford 1986: 63) beschrieben werden.

Im Vergleich zu diesen Gemeinsamkeiten würde eine Liste der Spezifika der erfolgreichen Innovationsfälle wesentlich umfangreicher ausfallen. Jede hinreichend präzise Fallbeschreibung umfasst eine Serie von vielfältig bedingten Konflikt- und Entscheidungskonstellationen, die in der Regel mehrere mögliche Ausgänge aufwiesen, ohne jedoch im Sinne vorbestimmter Konsequenzen »überdeterminiert« zu sein. Die Menge der potenziell beteiligten und vom wohlinformierten Akteur probabilistisch zu kalkulierenden Einflussvariablen dürfte im Bereich dreistelliger Zahlen anzusiedeln sein. Welche von ihnen jeweils tatsächlich mit ganz bestimmten Ausprägungen signifikanten Einfluss ausübten, ist auch *ex post* nur tentativ zu ermitteln.

Es ist diese Komplexität der realen Politikprozesse, die das Schisma zwischen prägnanten Modellen und empirischen Analysen begründet. Auf der einen Seite liefern die auf wenige Variablen und typisierte Prämissen reduzierten Modelle markante Aussagen über irrealer Sachverhalte, wie sie auch dem Unmöglichkeitstheorem holistischer Reformen zu Grunde liegen. Auf der anderen Seite operieren die realen politischen Akteure unter Bedingungen genuiner Unsicherheit in einem dynamischen und komplex bedingten Handlungsraum mit diffusen Kausalitäten und auf der Suche nach »günstigen« Gelegenheiten. Ihre Policyprojekte stellen zweckrationale Pläne für Experimente mit der sozialen Wirklichkeit dar.<sup>21</sup> Unter dieser Perspektive ist der Versuch einer Dechiffrierung der empirischen Komplexität aufzugeben zu Gunsten eines Blicks auf die Möglichkeiten des Akteurs, mit Unsicherheit und Entscheidungskomplexität umzugehen. Hierbei erweist sich wieder die Unterscheidung von drei Ebenen der soziologischen Analyse als heuristisch fruchtbar.

Die auf der *Mikroebene* des individuellen Handelns vermuteten Grenzen individueller Informations- und Entscheidungsrationalität waren auch in den erfolgreichen Fällen sozialpolitischer Innovation präsent. Die Initiatoren und Promotoren des Reformprojekts zeigten sich ihnen jedoch gewachsen. Sie verstanden es, der Versuchung zur Formulierung maximaler Ziele zu widerstehen und den Innovationsgrad ihres Projektes im Einklang mit seinen Realisierungsbedingungen zu halten. Das geschah zum Beispiel durch

---

21 Vgl. Ostrom (1999b: 519) zum Charakter von »policies as experiments«.

eine bescheidene Dimensionierung von Geltungsbereich und Finanzvolumen sowie durch spezielle Risikoschutzmaßnahmen. Der Zuschnitt der Reform ergab sich anhand vorsichtiger »calculations of what the public would stomach rather than what it demanded« (Hecló 1974: 292). Ein weiteres Beispiel für den rationalen Umgang mit den Rationalitätshindernissen politischer Interaktion ist die Fähigkeit, »windows of opportunity« zu entdecken und zu nutzen. Punktuelle Kopplungen zwischen dem sozialpolitischen Reformkonzept und den Themen der Finanz-, Steuer- oder Zollpolitik gelangen jedoch nur, wenn Vorratsentscheidungen über das Policyprofil getroffen waren beziehungsweise hinreichend präzisierte Schubladenkonzepte existierten. Die Vorbereitung auf »policy windows« im Überschneidungsbereich konkurrierender Themen und Präferenzen war regelmäßig eine individuell zuzuschreibende Leistung der politischen Unternehmer (vgl. Zahariadis 1999).

Auch die für die *Mesoebene* der kollektiven Akteure prognostizierten Integrations-, Strategie- und Entscheidungsprobleme erwiesen sich als kontrollierbar. In jedem der fünf Fälle gelang es, eine handlungsfähige Befürworterkoalition ins Leben zu rufen, die in Bezug auf ihre Ziele ausreichend homogen und hinsichtlich ihrer Repräsentativität für eine zustimmungsbe-reite Parlamentsmehrheit genügend heterogen war. In Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Schweden bestanden die »advocacy coalitions« aus den einschlägigen Experten, Beamten der Ministerialbürokratie und der mehr oder weniger stark engagierten Regierungspartei. Eine Ausnahme bildet die »advocacy coalition« der deutschen Sozialreformen, die sich nur aus Vertretern der Regierung und der Ministerialbürokratie zusammensetzte. In allen Fällen waren die beteiligten Regierungen bereit, ihr Engagement mit einem Finanzierungsbeitrag des Staates zu unterstreichen.

Gleichwohl machten sich auf der Mesoebene erhebliche Probleme bemerkbar, wenn sich die Verteilungswirkungen der angestrebten Reform als inkongruent mit der Struktur der organisierten Interessen und der Repräsentationsstruktur der Entscheidungsgremien herausstellten. Das war in Dänemark, Frankreich und Schweden der Fall, wo Interessenorganisationen (Bauern- und Unternehmerverbände sowie Gewerkschaften) im Bündnis mit ihnen nahe stehenden Parteien erhebliche Modifikationen am Reformkonzept durchzusetzen verstanden. In Deutschland und Großbritannien blieben die Reformadressaten auf Grund der stark asymmetrisch verteilten Handlungsoptionen von Regierung und Verbänden auf den Status ungefragter »Politiknehmer« verwiesen.

Die Mesoebenen-Problematik, die im Rückblick als das gravierendste Rationalitätshindernis erscheint, wurde von den Protagonisten der Reform auf zwei Wegen bearbeitet. Zum einen gelang es in mehreren Fällen, das Eigeninteresse einer im Wettbewerb stehenden Partei zu wecken und die sachlich-problembezogenen durch parteipolitische Interessen zu ergänzen. Ein tendenziell selbstverstärkender Motivmix, in dem das Reformprojekt selbst zu einem Instrument des Wettbewerbs um Wähler wurde, kam in Dänemark, Großbritannien und Schweden zu Stande. Zum Zweiten war es unter Umständen möglich, ein Koppelgeschäft über die Grenzen des Policy-Subsystems hinweg zu organisieren. So fanden in Dänemark und Schweden explizite »deals« mit Interessenten an spezifischen Finanz- und Steuerpolitiken statt. Auch die Mehrheit für die Bismarckschen Reformen kam vor dem Hintergrund von Kompensationserwartungen beim Thema Zollpolitik zu Stande.

Was die auf der *Makroebene* der gesellschaftlichen Koordination vermuteten Voraussetzungen für anspruchsvolle Reformen angeht, so darf gefolgert werden, dass sie gewiss nicht die Ausarbeitung eines instruktiven Konzepts der Systemrationalität beinhalten. Zum einen waren die den Sozialreformen unterliegenden Problemdeutungen durchweg sektoral begrenzt, auch wenn der zu Beginn der Politikentwicklung beobachtete »frame shift« mit einer Erweiterung des Problemhorizonts einherging. Die funktional differenzierten Teilsysteme moderner Gesellschaften verfügen über je eigene Adaptionspotenziale und machen damit die Frage nach einer Rationalitätsformel für das maximal inklusive System obsolet. Zum anderen finden sich in den skizzierten Fallgeschichten unübersehbare Hinweise auf Diskurse, in denen es tatsächlich um die Frage nach einem zutreffenden Konzept der Gesamtsystemrationalität ging. Die angebotenen Antworten korrespondierten unterschiedlichen Weltbildern. Die Reformbefürworter machten logische Widersprüche im Set der geltenden Werte und Normen aus, die ihr Konzept zu heilen versprach. Dem wurde regelmäßig mit dem Argument widersprochen, dass erst die Realisierung des Reformkonzepts ein Problem der Vereinbarkeit der geltenden Institutionen schaffe. Im Nachhinein ist beiden Seiten eine gewisse Überschätzung der »Systemfrage« zu bescheinigen. Diese scheint weniger Referenzen in materialen Sachverhalten zu haben als in wertgestützten Weltbildern. Die materialen Sachverhalte der empirischen Handlungswelt unterliegen aber keineswegs denselben oder auch nur ebenso hohen Konsistenzanforderungen wie die nach logischen Maßstäben zum Zwecke der Sinnstiftung komponierten Weltbilder. Was in letzteren als widersprüchlich erscheint, mag in der Realität zusammengehen. Von daher be-

steht genau besehen kein Anlass, das Selbstwissen der Gesellschaft von ihren Basisinstitutionen für notwendig unzureichend zu halten.

Die kursorische Analyse des Samples sozialpolitischer Basisinnovationen liefert also einen weiteren Beleg für die Fragwürdigkeit unspezifischer Zweifel an der Möglichkeit anspruchsvoller Reformprojekte. Folglich kann den postsozialistischen Transformationen – angesichts der gleichfalls erfolgreichen Sozialreformen – kein prinzipieller Ausnahmestatus attestiert werden. Weder in diesem noch in jenem Sample finden sich Anhaltspunkte für kategoriale Unterschiede der Bedingungskonstellation, die die Übertragbarkeit der Analysebefunde zwingend in Abrede stellen. Immerhin bieten auch konsolidierte Demokratien der Gegenwart hin und wieder einen Beleg für die Realisierbarkeit komplexer und tief greifender Reformen. Das gilt zum Beispiel für die 2002 vollendete Europäische Währungsunion.

## Literatur

- Alber, Jens, 1979: Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen. In: Hans F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen*. Berlin: Duncker & Humblot, 123–211.
- Ashford, Douglas E., 1986: *The Emergence of the Welfare States*. Oxford: Basil Blackwell.
- Baldwin, Peter, 1998: The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State. In: Julia S. O'Connor/Gregg M. Olsen (Hrsg.), *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto: University of Toronto Press, 312–338.
- Berg-Schlosser, Dirk/Sven Quenter, 1996: Makro-quantitative vs. makro-qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37, 100–118.
- Berlepsch, Hans-Jörg von, 1994: Konsensfähige Alternativen zu Bismarcks Modell sozialpolitischer Gestaltung. In: Lothar Machtan (Hrsg.), *Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung*. Frankfurt a.M.: Campus, 61–82.
- Beyer, Jürgen/Jan Wielgoths/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), 2001: *Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Cohen, Michael D./James G. March/Johan P. Olsen, 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly* 17, 1–25.

- Cornelissen, Christoph, 1996: *Das »Innere Kabinett«. Die höhere Beamtenschaft und der Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien*. Husum: Matthiesen Verlag.
- Crozier, Michel J./Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, 1975: *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.
- deLeon, Peter, 1999: The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 19–32.
- Elster, Jon, 1987: The Possibility of Rational Politics. In: *Archives Européennes de Sociologie* 28, 67–103.
- , 1990: The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform. In: Piotr Ploszajski (Hrsg.), *Philosophy of Social Choice*. Warsaw: IFiS Publishers, 309–316.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
- Fischer, Wolfram, 1985: Wirtschaft und Gesellschaft Europas 1850–1914. In: Wolfram Fischer (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Band 5. Stuttgart: Klett-Cotta, 1–207.
- Flora, Peter/Alber, Jens, 1982: Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In: Peter Flora/Arnold Heidenheimer (Hrsg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, 37–80.
- Hecló, Hugh, 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hentilä, Seppo, 1978: The Origins of the »Folkhem« Ideology in Swedish Social Democracy. In: *Scandinavian Journal of History* 3, 323–345.
- Kangas, Olli/Joakim Palme, 1992: *Class-Politics and Institutional Feedbacks: Development of Occupational Pensions in Finland and Sweden*. Konferenzbeitrag. Konferenz »Comparative Studies of Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions«, Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, 3.–6. September 1992.
- Köhler, Peter A., 1979: Entstehung von Sozialversicherung. Ein Zwischenbericht. In: Hans F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen*. Berlin: Duncker & Humblot, 19–88.
- Köhler, Peter A./Hans F. Zacher (Hrsg.), 1981: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Korpi, Walter, 1989: Macht, Politik und Staatsautonomie in der Entwicklung der Sozialen Bürgerrechte. Soziale Rechte während Krankheit in 18 OECD-Ländern seit 1930. In: *Journal für Sozialforschung* 29(2), 137–164.
- Kuhnle, Stein, 1978: The Beginnings of the Nordic Welfare States: Similarities and Differences. In: *Acta Sociologica*, Supplement, 9–35.

- Kydland, Finn E./Edward C. Prescott, 1977: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. In: *Journal of Political Economy* 85, 473–491.
- Laybourn, Keith, 1995: *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State, 1800–1993*. Keele, Staffordshire: Keele University Press.
- Lindblom, Charles E., 1959: The Science of Muddling Through. In: *Public Administration Review* 19, 79–88.
- Luhmann, Niklas, 1971: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Wien: Olzog.
- , 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 4–9.
- Mares, Isabela, 2000: Strategic Alliances and Social Policy Reform: Unemployment Insurance in Comparative Perspective. In: *Politics & Society* 28, 223–244.
- Mayntz, Renate, et al., 1988: *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation*. München: Piper, 115–145.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1995a: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1995b: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Mitchell, Allan, 1991: *The Divided Path. The German Influence on Social Reform in France after 1870*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Mommsen, Wolfgang J./Wolfgang Mock (Hrsg.), 1982: *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Müller, Klaus (Hrsg.), 1998: *Postsozialistische Krisen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Offe, Claus, 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa. In: *Merkur* 45(4), 279–292.
- Ogus, Anthony I., 1981: Landesbericht Großbritannien. In: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker & Humblot, 269–443.
- Olsson, Sven E., 1990: *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv förlag.
- Orloff, Ann Shola, 1993: *The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada, and the United States, 1880–1940*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Ostrom, Elinor, 1999a: Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 35–71.

- , 1999b: Coping with Tragedies of the Commons. In: *Annual Review of Political Science* 2, 493–535.
- Pampel, Fred C./John B. Williamson, 1985: Age Structure, Politics, and Cross-national Patterns of Public Pension Expenditures. In: *American Sociological Review* 50, 782–798.
- Petersen, Jørn Henrik, 1990: The Danish 1891 Act on Old Age Relief: A Response to Agrarian Demand and Pressure. In: *Journal of Social Policy* 19, 69–91.
- Popper, Karl R., 1972: *The Poverty of Historicism*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Pressman, Jeffrey L./Aaron Wildavsky, 1979: *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Reidegeld, Eckart, 1996: *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rein, Martin, 1987: Frame-Reflective Policy Discourse. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 12(2), 27–45.
- Rein, Martin/Donald A. Schon, 1977: Problem Setting in Policy Research. In: Carol H. Weiss (Hrsg.), *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Ritter, Gerhard A., 1983: *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*. München: Beck.
- Ronge, Volker/Günther Schmieg, 1973: *Restriktionen politischer Planung*. Frankfurt a.M.: Athenäum.
- Rose, Richard, 1991: What Is Lesson-Drawing? In: *Journal of Public Policy* 11, 3–30.
- Sabatier, Paul A./Susan Hunter, 1989: The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems. In: *Western Political Quarterly* 42(3), 229–261.
- Sabatier, Paul A./Hank C. Jenkins-Smith, 1999: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 117–166.
- Sainsbury, Diane, 1991: Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction. In: *Scandinavian Political Studies* 14, 1–30.
- Saint-Jours, Yves, 1981: Landesbericht Frankreich. In: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker & Humblot, 181–268.
- Samuelsson, Kurt, 1968: *From Great Power to Welfare State. 300 Years of Swedish Social Development*. London: Allen and Unwin.
- Saul, Klaus, 1980: Industrialisierung, Systemstabilisierung und Sozialversicherung. In: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 69, 177–198.

- Scharpf, Fritz W., 1972: *Komplexität als Schranke der politischen Planung*. In: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.), *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. Politische Vierteljahresschrift 13, Sonderheft 4. Opladen: Westdeutscher Verlag, 168–192.
- , 1979: *Politische Planung zwischen Anspruch und Realität*. Discussion Paper IIM/79–4. Wissenschaftszentrum Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hrsg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 Vols. Oxford: Oxford University Press.
- Stolleis, Michael, 1979: Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch-institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung. In: Hans F. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen*. Berlin: Duncker & Humblot, 387–411.
- Thane, Pat, 1982: *The Foundations of the Welfare State*. London: Longman.
- Tober, Holger J., 1999: *Deutscher Liberalismus und Sozialpolitik in der Ära des Wilhelminismus*. Husum: Matthiesen Verlag.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.), 2001: *Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation*. 2 Bände. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Wiesenthal, Helmut, 1999: Transformationsprozesse als Paradigmentest. Zum sozialwissenschaftlichen Ertrag des Institutionenwandels in Osteuropa. In: *Sociologia Internationalis* 37, 67–89.
- , (Hrsg.), 2001: *Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Zahariadis, Nikolaos, 1999: Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 35–71.
- Zöllner, Detlev, 1981: Landesbericht Deutschland. In: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin: Duncker & Humblot, 45–179.