

Sandrine Kott

**Ende des Staatssozialismus - Ende des Sozialstaates?
Sozialpolitik im langen 20. Jahrhundert**

<http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1031>

Vortrag im Rahmen der Reihe „Nach dem Ende der Illusion: Was bleibt vom
Kommunismus im 21. Jahrhundert?“
Bundesstiftung Aufarbeitung, Berlin, 30.05.2017

Vortragsreihe Januar-Dezember 2017, Konzeption und Leitung: Thomas
Lindenberger (ZZF Potsdam), Catherine Gousseff (Centre Marc Bloch)

gefördert von der Bundesstiftung Aufarbeitung

ZENTRUM FÜR ZEITHISTORISCHE
FORSCHUNG POTSDAM
Institut der Leibniz-Gemeinschaft



MARK
BLOCH
Centre Zentrum Marc Bloch

BUNDESSTIFTUNG
AUFARBEITUNG



Copyright (c) 2017 Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. (ZZF) und Autor, alle Rechte vorbehalten.
Dieses Werk wurde vom Autor für den Download vom Dokumentenserver des ZZF freigegeben und darf nur
vervielfältigt und erneut veröffentlicht werden, wenn die Einwilligung der o.g. Rechteinhaber vorliegt. Bitte
kontaktieren Sie: <redaktion@zeitgeschichte-digital.de>



Zitationshinweis:

Sandrine Kott, Ende des Staatssozialismus - Ende des Sozialstaates? Sozialpolitik im langen 20. Jahrhundert

Manuskript eines Vortrags gehalten am 30.05.2017 in der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur Berlin, Dokserver des Zentrums für Zeithistorische Forschung Potsdam,

<http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1031>



Ende des Staatssozialismus – Ende des Sozialstaats? Sozialpolitik im langen 20. Jahrhundert

von *Sandrine Kott*

In einem 1990 veröffentlichten Artikel behauptet der berühmte englische Historiker Eric Hobsbawm: „All that made Western democracy worth living for its people – social security, the welfare state, a high and rising income for its wage earners [...] – was the result of fear. Fear of the poor and the largest and best-organised block of citizens in industrialised states – the workers; fear of an alternative that really existed and that could really spread, notably in the form of Soviet communism.“¹

Nach Hobsbawm hätte sich der westliche *Welfare State* ohne die Existenz eines sozialistischen Gegenmodells und ohne die Bedrohung, die dieses Modell für die westlichen Mächte darstellte, niemals so umfassend entwickelt. Dies ist eine Grundannahme, die schon öfter aufgegriffen und verbreitet worden ist. Sie scheint auch deshalb berechtigt zu sein, weil mehrere Beobachter den Zusammenhang zwischen dem Ende des Kommunismus und dem Niedergang des Sozialstaats unterstrichen haben. Zwar hat man schon seit Ende der 1970er-Jahre von der Krise des Sozialstaats gesprochen, aber erst in den 1990ern wurde die zentrale Bedeutung der Sozialpolitik für die Stabilität und Prosperität der westeuropäischen Staaten infrage gestellt. International wurden Stimmen laut, die die Relevanz und Nützlichkeit einer International Labour Organization und die Legitimität von internationalen Arbeitsnormen anzweifelten. Parallel dazu wurde 1994 die World Trade Organization gegründet, die sich zum

¹ Eric Hobsbawm, Goodbye to All That, in: *Marxism Today* (October 1990), S. 18-23, online unter <http://www.unz.org/Pub/MarxismToday-1990oct-00018>.

Ziel gesetzt hatte, die Liberalisierung des internationalen Handels zu fördern, was mit Deregulierung und sozialem Dumping einherging. Aber Gleichzeitigkeit heißt nicht Kausalität. Es muss daher noch untersucht werden, welche Verbindungen es zwischen den drei Punkten des Dreiecks gab: Staatssozialismus im Osten, westliche kommunistische Parteien und westliches Sozialstaatmodell.

Um diese Frage zu beantworten, werde ich nationale wie internationale Aspekte dieser Verbindung in den Blick nehmen. Zunächst werde ich zeigen, wie sich zwischen den beiden Weltkriegen international die Idee durchgesetzt hat, dass Sozialpolitik die beste Antwort auf die Gefahren von Revolution und Kommunismus sei, und wie dies national umgesetzt worden ist. In einem zweiten Schritt beschreibe ich, wie die Sozialpolitik während des Kalten Kriegs zu einem Faktor des Konkurrenzkampfs zwischen den beiden Blöcken geworden ist, aber in den westlichen Ländern auch als politische Ressource von den Kommunisten in der Konkurrenz mit den Sozialdemokraten genutzt wurde. Schließlich geht es mir darum aufzuzeigen, wie diese Konkurrenz zu einer doppelten Konvergenz geführt hat, zuerst sozial und dann neoliberal, und letztlich das Ende des Sozialismus und das Ende des Sozialstaats zur Folge hatte.

I. Internationalisierung des Sozialstaats als Antwort auf die Revolution?

Wie der Präambel der Verfassung der International Labour Organization (ILO) zu entnehmen ist, war die Gründung 1919 eine direkte Antwort auf die Russische Revolution: „Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, daß eine Unzufriedenheit [„unrest“ in der engl. Fassung] entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich [...]“²

Die Russische Revolution hat zweifellos dazu beigetragen, die Forderung der reformistischen internationalen Gewerkschaftsbewegung nach einer internationalen Arbeitsorganisation zu verwirklichen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Entstehung der nationalen Sozialstaaten primär als Antwort auf die Gefahr der Revolution und noch weniger als Errungenschaft der Arbeiter zu interpretieren ist. Was die Revolutionäre von 1848 gefordert hatten, war vor allem das Recht auf Arbeit. Die Antwort darauf waren in Frankreich die Pariser Nationalwerkstätten, die „Ateliers nationaux“. Die revolutionäre Bewegung richtete sich damals eher gegen sozialpolitische Maßnahmen. Im Manifest der Kommunistischen Partei formulierte Karl Marx eine grundlegende Kritik an sozialen Reformen: „Ein Teil der Bourgeoisie wünscht den sozialen Mißständen abzuhelpfen, um den Bestand der bürgerlichen Gesellschaft zu sichern.“³

² Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Genf August 2003, online unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_193725.pdf.

³ Karl Marx, Manifest der Kommunistischen Partei, Kapitel 5, online unter <http://gutenberg.spiegel.de/buch/manifest-der-kommunistischen-partei-4975/5>.

Historikerinnen und Historiker haben zur Genüge gezeigt, dass die Sozialpolitik nicht, wie oft fälschlicherweise behauptet wird, von der Arbeiterbewegung erkämpft worden ist.⁴ Die ersten sozialen Maßnahmen – Arbeiterschutz sowie Arbeiterversicherung – wurden schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt und haben primär wirtschaftliche und politische Ziele verfolgt: Wirtschaftlich galt es, einen stabilen, gesunden und gebildeten Arbeiterstamm zu schaffen. Politisch hatten die sozialpolitischen Maßnahmen vor allem ein national integratives Ziel. Mit der Gründung der ILO wurden die gleichen wirtschaftlichen Ziele verfolgt: Die britischen Unternehmer wollten jedem sozialen Dumping vorbeugen, das sie als Wettbewerbsverzerrung verstanden.

Die internationale politische Integration richtete sich gegen die Russische Revolution und sollte vor allem ihre Anziehungskraft auf breite Teile der Arbeiterbewegung verhindern. So hat etwa James Shotwell, ein amerikanischer Delegierter der Pariser Friedenskonferenz, die ILO als eine Alternative zur gewalttätigen Revolution bezeichnet.⁵ Vor allem die Sozialdemokraten wollten mit dem Argument der Revolutionsfurcht die Gegner jeglicher Sozialreformen überzeugen. In der Diskussion mit zurückhaltenden oder gar feindlich gesinnten Unternehmern oder politischen Gesprächspartnern betonte der französische Sozialist Albert Thomas, erster Direktor der Internationalen Arbeitsorganisation, dass Elend und schlechte Arbeitsbedingungen die Revolution begünstigten.⁶ Nur soziale Reformen könnten die Revolution bekämpfen. In gewisser Weise kann man fast behaupten, dass die Verteidiger der Sozialreform, die Sozialdemokraten und gemäßigten Gewerkschaften, diejenigen gewesen sind, die den Mythos von der Sozialpolitik als vorbeugender Maßnahme gegen die Gefahr der Revolution geschaffen und instrumentalisiert haben.

Zur gleichen Zeit und bis zu den Volksfrontregierungen ab 1936 wandten sich sowjetische wie westliche Kommunisten und vor allem die Dritte Internationale eher gegen die Sozialpolitik und den Sozialstaat wie auch gegen die internationale Sozialpolitik der ILO. Sie wurde als eine „Krücke des Kapitalismus“ angeprangert und die sozialen Maßnahmen als Almosen interpretiert und scharf kritisiert. Dennoch gab es auf nationaler Ebene ein gewisses Interesse an Sozialpolitik unter den Kommunisten, insbesondere bei den kommunistischen Gewerkschaften. Für Deutschland ist Martha Arendsee zu nennen, die sich später in der DDR als Frauenaktivistin engagiert hat. Ab 1925 war Arendsee Mitglied der Redaktion der Zeitschrift „Proletarische Sozialpolitik“. Ihre Forderungen umfassten Leistungsverbesserungen und organisatorische Reformen, vor allem eine Einheitsversicherung, die auch auf der Agenda der freien sozialdemokratischen Gewerkschaften stand. Diese Reform wurde schließlich durch

⁴ Vor allem zu Bismarck siehe Florian Tennstedt, Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? Der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871-1881, in Zeitschrift für Sozialreform 43 (1997), S. 88-101, ders./Heidi Winter, „Der Staat hat wenig Liebe – activ wie passiv“. Die Anfänge des Sozialstaats im deutschen Reich von 1871. Ergebnisse archivalischer Forschungen zur Entstehung der gesetzlichen Unfallversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 39 (1993), S. 362-392, online unter <https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2009071528940/1/TennstedtAnfaengeSozialstaat.pdf>. Siehe auch Sandrine Kott, Sozialstaat und Gesellschaft. Das deutsche Kaiserreich in Europa, Göttingen 2014.

⁵ James T. Shotwell, The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science 166 (1933), H. 1, S. 18-25.

⁶ Siehe dazu Dorothea Höhtker/Sandrine Kott (Hrsg.), A la rencontre de l'Europe au travail. Récits de voyages d'Albert Thomas (1920-1932), Paris 2015.

den sozialdemokratischen Politiker und Vorsitzenden des Hauptverbandes Deutscher Krankenkassen Helmut Lehmann in der Sowjetischen Besatzungszone verwirklicht.

Auf der internationalen Ebene verstanden die sowjetischen Akteure – wie übrigens alle anderen politischen „Newcomer“ auch – sehr schnell, wie sie die ILO propagandistisch für die Verbreitung ihrer sozialen Errungenschaften nutzen konnten. Schon 1929 kam es zu einem Austausch im Bereich der Arbeitsmedizin. Die sowjetischen Experten wollten zeigen, was für vorbildliche Einrichtungen sie gegründet und welche Initiativen sie ergriffen hatten. Als direkte Folge unternahm 1935 der italienische Arzt Luigi Carozzi, Chef der Hygiene-Abteilung der ILO, eine Reise in die UdSSR.⁷ 1934 wurde die UdSSR Mitglied der ILO. Bei den jährlichen Arbeitskollaborationen stellten die sowjetischen Delegierten ihr Land als wahrhaften Arbeiterstaat dar, in dem das Recht auf Arbeit verwirklicht worden sei und jeder einzelne Arbeiter an dem Aufbau des neuen Staats beteiligt würde. Die internationalen Arbeitsübereinkommen wurden von ihnen dagegen abgelehnt und aufgrund ihres Zuschnitts als lächerlich angeprangert.⁸

Auf der anderen Seite – gerade weil die ILO als Gegenpart des sowjetischen Modells gegründet worden war – war es für die Organisation und die europäischen Regierungen wichtig, die realen sozialen Verhältnisse in der UdSSR genau zu dokumentieren. Schon 1920 wurde im Verwaltungsrat der ILO von dem Arbeiterdelegierten behauptet: „unrest will vanish only if we try to discover the truth about the labour conditions and the situation of the working class in Revolutionary Russia“.⁹ Zu diesem Zweck erfolgte 1920 die Gründung eines „Russian service“ mit dem Ziel, zuverlässige Auskünfte über die wirtschaftliche und soziale Situation in der UdSSR zu erlangen. Drei Missionen wurden in der Zwischenkriegszeit in die Sowjetunion geschickt, selbst Albert Thomas, der Direktor der neuen Organisation, reiste 1928 dorthin. Um die „Wahrheit“ über den wirtschaftlichen und sozialen Zustand in der UdSSR zu verbreiten, veröffentlichte die ILO mehrere Berichte und Artikel in der „International Labour Review“, einige erschienen sogar auf Deutsch in der „Internationalen Rundschau der Arbeit“.¹⁰

Diesen Berichten und Artikeln kann man Folgendes entnehmen:

1. Die damaligen Experten der westeuropäischen Sozialpolitik erkannten die Fortschritte in der Verbesserung der Lage der Arbeiter an, für sie war die Sowjetunion aber auf keinen Fall ein Modell für den westlichen Sozialstaat: Die Löhne waren niedrig, die Gewerkschaften entmachtet, die Arbeitsmedizin ließ in den Betrieben selbst sehr zu wünschen übrig. Vor allem waren die Grundforderungen der Arbeiterbewegung nicht erfüllt: Der Akkordlohn war überall verbreitet; der Normalarbeitstag hatte – entgegen der sowjetischen Verlautbarungen – mehr und nicht weniger als acht Stunden und die

⁷ Luigi Carozzi, *Medecine du travail en U.R.S.S.: rapport, aout 1935*, International Labour Organisation; International Labour Organization, Geneve, 1936 36B09/3 FREN.

⁸ ILC 1935, S. 265-269.

⁹ ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour conditions in Soviet Russia prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, London 1920, S. 4, online unter https://archive.org/stream/labourconditions00inteuoft/labourconditions00inteuoft_djvu.txt.

¹⁰ Alle Jahrgänge der Zeitschrift finden sich online im Volltext auf der Plattform „Labordoc“ unter <http://oldlace.ilo.org/record/189257>.

siebtägige Arbeitswoche war durchaus üblich. Albert Thomas fragte sich daher: „Der Bolschewismus übt eine unglaubliche Anziehungskraft auf die Massen aus [...]. Hat er etwas Konstruktives geschaffen? Hat er im engen Rahmen der Arbeitscharta für Frauen, Kinder und Männer wirklich die Bedingungen bezüglich der Arbeitsdauer, der Vergütung, der Hygiene, ja die Lebensbedingungen geschaffen, die der traditionelle gesetzliche Schutz den Arbeitern versprochen hat?“¹¹

2. Doch waren die Experten generell von dem wirtschaftlichen Wachstum in Russland beeindruckt und an Planung nach sowjetischer Art interessiert. Anfang der 1930er-Jahre war im sozialreformerischen Milieu die Idee weit verbreitet, dass man durch Planung die wirtschaftlichen und sozialen Probleme und insbesondere das der Arbeitslosigkeit lösen könne.¹²

Für die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg lässt sich also festhalten: Die Internationale Arbeitsorganisation wurde als westliche Antwort auf die Russische Revolution gegründet. Aber die Russische Revolution und die internationale kommunistische Bewegung haben keinen direkten Impuls auf die westliche Sozialpolitik ausgeübt. Die kommunistische Arbeiterbewegung unterstützte zwar die üblichen sozialen Forderungen in den westlichen Ländern, sie war aber nicht an der Durchsetzung neuer sozialpolitischer Maßnahmen beteiligt. Obwohl die Furcht vor der Revolution ein wesentlicher Grund für die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation war, gab es weder eine Zirkulation von Modellen noch eine Nachahmung der sozialpolitischen Maßnahmen im sozialistischen Russland durch die europäischen Staaten.

Wie veränderte sich diese Situation nun während des Kalten Kriegs?

II. Kalter Krieg und Konkurrenz

Kriege in ihrer materiell und sozial zerstörerischen Dimension sind wichtige Momente für den Ausbau der europäischen Sozialstaaten gewesen, das gilt insbesondere für den Zweiten Weltkrieg.¹³ So wurden soziale Maßnahmen und das Versprechen der sozialen Sicherung (*social security*) im fünften Artikel der Atlantik-Charta 1941 zu einem Mittel, um die Bevölkerung für den Krieg zu mobilisieren. „Sie erstreben die engste Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem Gebiete, eine Zusammenarbeit, deren Ziel die Herbeiführung besserer Arbeitsbedingungen, ein wirtschaftlicher Ausgleich und der Schutz der Arbeitenden ist.“¹⁴ Aber damals war das Versprechen einer sozialen Sicherung für alle nicht gegen die Sowjetunion, sondern gegen Nazideutschland gerichtet. Die Deutsche Arbeitsfront (DAF) hatte tatsächlich versucht, das nationalsozialistische Deutschland international als sozialpolitisches Modell zu

¹¹ Albert Thomas, *A la rencontre de l'Orient. Notes de voyage 1928-1929*, Genève, société d'Albert Thomas, 1959.

¹² Rapport du Directeur général du Bureau international du travail, Genf 1934, S.25 und 63.

¹³ Jytte Klausen, *War and Welfare: Europe and United States 1945 to Present*, Houndmills 1998; Alex Mintz, *Guns versus Butter. A Disaggregated Analysis*, in: *American Political Science Review* 84 (1990), S. 1283-1293.

¹⁴ Siehe das Originaldokument online unter: National Archives and Records Administration, <https://www.archives.gov/education/lessons/fdr-churchill#documents>; die deutsche Übersetzung nach: Herbert Krieger (Hrsg.), *Die Welt seit 1945. Materialien für den Geschichtsunterricht*, Teil 1, Frankfurt a.M. 1983, S. 1.

etablieren. Dagegen formulierten verschiedene Bewegungen in ganz Europa soziale Versprechen und erstellten teilweise sogar vage Sicherungspläne, womit sie an nationale Versicherungstraditionen anknüpften, auch wenn sie sich aus propagandistischen Gründen auf den Beveridge-Plan beriefen.¹⁵

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der langen Besatzungszeit wurden diese Pläne zum Ausbau der Sozialpolitik mit dem vorrangigen Ziel verfolgt, die Staaten wiederaufzubauen, den Zusammenhalt der Nation zu sichern und Bürgerkriege zu verhindern. Im Unterschied zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg kam die Revolutionsgefahr – so wurde es von vielen empfunden – nicht von außen, sondern aus den Staaten selbst. In allen europäischen Ländern, die von Nazideutschland besetzt worden waren, herrschte soziales Elend. Zugleich waren die kommunistischen Parteien auf dem Höhepunkt ihrer Popularität, eine Folge der aktiven Mitwirkung der Kommunisten im Widerstand sowie der positiven Wahrnehmung der Sowjetunion nach ihrem Sieg über Deutschland.

In Frankreich, wo die Kommunistische Partei bei den Parlamentswahlen in den 1940er- und 1950er-Jahren regelmäßig über 25 Prozent der Stimmen erhielt, hatte die Sozialpolitik eine gezielt integrative Funktion. Die meisten Pläne waren schon in den 1930er-Jahren entstanden, wurden aber erst nach der Befreiung Frankreichs verwirklicht. Die Kommunisten spielten bei der Ausarbeitung des Plans für soziale Sicherheit vorerst keine Rolle: Die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung sollten paritätisch verwaltet werden (nach dem deutschen Modell) im Unterschied zu einem eher staatlichen Konzept der Kommunisten. Doch setzte sich der Kommunist Ambroise Croizat zwischen 1945 und 1947 als Minister für Arbeit und soziale Sicherung stark für die Implementierung dieser Pläne ein. Croizat ist deshalb als „Vater“ der französischen *sécurité sociale* in die kommunistische Erinnerungskultur eingegangen. Seitdem galt für die Kommunisten die *sécurité sociale* und generell die Sozialgesetzgebung als eine Errungenschaft der Arbeiter (d.h. der kommunistischen Arbeiter) im Kampf gegen die Arbeitgeber.

Um die Rolle der französischen Kommunisten in der Implementierung der *sécurité sociale* zu verstehen, müssen die Auseinandersetzungen innerhalb der französischen Gewerkschaften berücksichtigt werden. Vergleichbar mit der Rolle der Sozialdemokratie bei der Etablierung der deutschen Arbeitsversicherungen im 19. Jahrhundert hatten die kommunistischen Gewerkschaften in Frankreich die Selbstverwaltung in den Versicherungen genutzt, um ihren Einfluss in der Gesellschaft zu sichern.¹⁶ Und das wiederum führte dazu, wie von den Sozialdemokraten selbst erlebt und propagiert, dass die reale Sozialpolitik in Frankreich zur Integration der revolutionären Arbeiterbewegung beigetragen hat.

In Dänemark und anderen Ländern, in denen die Kommunisten weniger stark waren, versuchten die Sozialdemokraten, den wachsenden Einfluss der Kommunisten in den Gewerkschaften einzudämmen: Die Sozialpolitik war ein probates Mittel dafür. Das extensive sozialdemokratische Sozialmodell ist in

¹⁵ Kiran Klaus Patel/Sandrine Kott, Sozialpolitik zwischen Auslandspropaganda und imperialen Ambitionen, in: Alexander Nützenadel (Hrsg.), Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus. Verwaltung, Politik, Verbrechen, Göttingen 2017, S. 317-347.

¹⁶ Bruno Valat, Histoire de la sécurité sociale (1945- 967); l'Etat, l'institution et la santé. Collection économies et sociétés contemporaines, Paris 2001.

Dänemark ohne die kommunistische Konkurrenz in den Gewerkschaften kaum denkbar. Auch wenn in den nordischen Ländern, im Unterschied zu Frankreich, die Kommunisten sehr schnell marginalisiert wurden, trug diese Konkurrenz dazu bei, das Tempo der sozialen Reformen zu beschleunigen.¹⁷

Durch die Tatsache, dass die Konkurrenzsituation in progressiven europäischen Ländern zu einem Ausbau der nationalen Sozialpolitik beigetragen hat, darf aber nicht vergessen werden, dass in den Ländern, wo die konservativen Kräfte dominierten, die Furcht vor den Kommunisten eher als ein Argument gegen Sozialreformen gebraucht wurde. Dies war vor allem in den Vereinigten Staaten der Fall, wo die Unternehmer- und Ärzte-Lobbys, die klerikale Rechte und ein großer Teil der Republikaner Sozialreformen als kollektiven Sozialismus und als unamerikanisch propagierten und bekämpft haben. Expräsident Herbert Hoover war ein führender Kopf dieser Kampagne gegen den *Welfare State* in den 1950er-Jahren. Auch in der BRD wurde das Beispiel der DDR immer wieder instrumentalisiert, um Reformen des sozialen Systems – etwa in Richtung Einheitsversicherung, eine alte Forderung der sozialdemokratischen Bewegung – oder in der Frauenpolitik zu bremsen. In dieser ersten Phase des Kalten Kriegs hat das Gegenmodell also auch negativ gewirkt.

Auf der anderen Seite gab es zu dieser Zeit international einen feindlichen kommunistischen Diskurs gegen die Vorstellung von sozial-liberaler Gerechtigkeit, die als völlig leerer Begriff angeprangert wurde. Bis zum Ende der 1950er-Jahre wandten sich die Vertreter und Delegierten der sozialistischen Staaten in der ILO gegen die formale soziale Gerechtigkeit. Für sie konnte soziale Gerechtigkeit nur im Sozialismus verwirklicht werden, weil nur der Sozialismus als Arbeiterstaat den Arbeitern ein Recht auf Arbeit gäbe und die Macht, ihre Arbeitsbedingungen zu bestimmen. Auch seien, so die Argumentation der kommunistischen Delegierten, die internationalen Arbeitsnormen bedeutungslos, so lange eine fundamentale wirtschaftliche Ungleichheit zwischen den kapitalistisch entwickelten Ländern und den seit Kurzem unabhängigen Ländern existiere. Diese Argumente, die die Logik der Gleichheitsrhetorik internationalisierten und den Kapitalismus radikal infrage stellten, waren für bestimmte Teile der Arbeiterbewegung in Lateinamerika und Asien sehr verlockend und haben dazu beigetragen, dass in der ILO weniger internationale soziale Konventionen und mehr Entwicklungspolitik betrieben worden ist.

III. Konvergenz oder ein gemeinsames neues neoliberales Credo?

Ende der 1950er-Jahre änderte sich die Situation drastisch. 1961 setzte Chruschtschow dem Sozialismus das Ziel, den Kapitalismus „einzuholen und zu überholen“. Damit öffnete er einer Systemkonkurrenz zwischen sozialistischem und kapitalistischem Modell Tür und Tor. Die Konkurrenz sollte nun nicht mehr am gesamtgesellschaftlichen Fortschritt, sondern am steigenden Wohlergehen jedes einzelnen Bürgers gemessen werden. Neben der Grundversorgung mit kostenloser Bildung und

¹⁷ Rasmus Mariager/Klaus Petersen, *Socialdemokratiet og forholdet til DKP under den tidlige kolde krig*, in: *Arbejderhistorie* 4 (2004), S. 55-76.

medizinischer Versorgung, die den Kern der sozialistischen Sozialpolitik ausmachte, wurde der Weg für eine Art „Konsumsozialismus“ geebnet.

Den Statistiken lässt sich entnehmen, dass es tatsächlich zu einem Wohlfahrts-Wettbewerb zwischen den beiden Teilen Europas kam. In den 1960er- und 70er-Jahren sind die Wohlfahrtsausgaben auf beiden Seiten ständig gestiegen. Diese produktive Konkurrenz führte zu einer massiven und kontinuierlichen Erhöhung der sozialen Kosten in beiden Blöcken, was wiederum die sozialistische staatliche Planwirtschaft erheblich belastete.¹⁸ Auf der anderen Seite begünstigte diese Konkurrenz aber die Kompatibilität, ja sogar die Konvergenz zwischen den beiden Systemen in Form eines sozialdemokratischen versus realsozialistischen Modells.¹⁹

Diese Konvergenz kann auch auf eine anhaltende Zirkulation von Expertise und Modellen im Bereich der Sozialpolitik zwischen Ost- und Westeuropa zurückgeführt werden. Wie schon im Fall der SBZ-DDR erwähnt, revitalisierten die Volksdemokratien eigentlich eine Sozialpolitik, die schon in der Zwischenkriegszeit existiert hatte und von unterschiedlich starken Sozialdemokratien (besonders ausgeprägt in der Tschechoslowakei) im Austausch mit anderen europäischen Experten nun wieder etabliert wurde. Diese Tradition findet sich in allen osteuropäischen Ländern bis zum Tod Stalins. Hier lässt sich eine oberflächliche „Sowjetisierung“ konstatieren: Die Sozialpolitik wurde auf finanzieller Ebene verstaatlicht und organisatorisch von den Gewerkschaften in den Betrieben verwaltet.²⁰

Diese in der Realität aber doch begrenzte Sowjetisierung wurde im Westen mit großem Interesse beobachtet, weil sie zu einer von Versicherungsexperten gewünschten Vereinheitlichung beitrug und den Gewerkschaften eine –auf dem Papier – noch wichtigere Rolle einräumte. Außerdem verfügten diese Länder durch ihre sozialpolitischen Traditionen über Experten, die sich schon in der Zwischenkriegszeit stark internationalisiert hatten und innerhalb der internationalen Organisationen wie der ILO oder der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) anerkannt waren. So lässt sich auch erklären, warum nun im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit die europäische Rezeption der sozialen Maßnahmen im Osten weitaus früher stattfand und wesentlich positiver ausfiel.

Dies war insbesondere im Bereich der Sozialversicherung der Fall, da die tschechoslowakische Expertise schon in der Zwischenkriegszeit breite internationale Anerkennung gefunden hatte. In den 1950er-Jahren und dann wieder nach 1968 gingen viele dieser Experten, meist Sozialdemokraten, ins Exil. Das erklärt die Vielzahl der Artikel in der „International Labour Review“ zu den neuen Sozialversicherungsgesetzen in der Tschechoslowakei. Sie haben stark dazu beigetragen, die Kenntnis und das Wissen über den „sozialistischen“ Sozialstaat im Westen zu verbreiten. Im Bereich der sozialen Sicherung –

¹⁸ Herbert Obinger/Carina Schmitt, Guns and Butter? Regime Competition and the Welfare State during the Cold War, in: *World Politics* 63 (2011), H. 2, S. 246-270.

¹⁹ Katalin Miklóssy, Competition as a Means of Systemic Modernisation in State Socialism, in: *Europe-Asia Studies* 68 (2016), H. 1, S. 64-78.

²⁰ Von einer Sowjetisierung der Sozialpolitik der osteuropäischen Länder kann nicht pauschal gesprochen werden. Tomasz Inglot, *Welfare States in East Central Europe, 1919-2004*, Cambridge 2008. Siehe dazu: C. Bradley Scharf, Correlates of Social Security Policy: East and West Europe, in: *International Political Science Review/Revue internationale de science politique* 2 (1981), H. 1, S. 57-72.

wie auch in vielen anderen Bereichen – wurde die Tschechoslowakei zu einer Art Schaufenster des Ostblocks. Innerhalb der ILO galt zum Beispiel auch das DDR-Konzept der Berufsausbildung ab 1973 als nachahmenswertes Modell.

Diese internationale Integration und Anerkennung der sozialen Leistungen der sozialistischen Länder zeigt sich auch an ihrer stetig wachsenden Bedeutung im Bereich der Sozialpolitik bei der internationalen Entwicklungshilfe. Schon 1959 konnten die tschechoslowakischen Sozialversicherungsexperten mithilfe der ILO einen internationalen Workshop in Prag organisieren, auf dem sie Sozialpolitikern der „Dritten Welt“ ihr eigenes sozialistisches Modell der Sozialpolitik vermittelten.

Dennoch, auf längere Sicht gesehen, haben die osteuropäischen sozialpolitischen Experten aber mehr von ihren westlichen Kollegen gelernt als umgekehrt.²¹ Schon 1956 wurden die ersten polnischen Stipendiaten (*fellows*) über Programme der Entwicklungshilfe in verschiedene westliche Länder geschickt, um Rehabilitationszentren für Invaliden zu besuchen und von den westlichen Experten zu lernen.²² Dieser sozialpolitische Tourismus in den Westen nahm ab Mitte der 1960er-Jahre mit dem Scheitern der wirtschaftlichen Reformen noch zu. Aber die osteuropäischen Kader waren nun vor allem an Praktiken von Berufsausbildung und Management-Konzepten interessiert. Damit hofften sie, die Produktivität zu erhöhen und den Konsumsozialismus zu sichern. Zu diesem Zweck wurden Arbeitsmethoden nicht nur aus der Sowjetunion, sondern auch aus dem kapitalistischen Westen importiert. Ab 1965 wurden Management-Institute mit Hilfe der ILO und westeuropäischer Expertise in allen Ostblock-Ländern gegründet. Sie dienten dazu, die neuen Kader mithilfe von westlichen Management-Techniken auszubilden.

So lässt sich auch erklären, warum ab den 1980er-Jahren in der wirtschaftlichen Krise die gleichen Kader die enormen sozialen Ausgaben als Last für die nationale Wirtschaft und als Gefahr für deren Fortbestehen infrage stellten. Gorbatschow war einer dieser Kritiker.²³ Wie Gorbatschow selbst wurden diese jüngeren Kader im Westen als „liberal“ wahrgenommen – eine positive Wahrnehmung, die auch damit zusammenhing, dass sie die Allmacht des Staats als unwirtschaftlich kritisierten. In diesen Jahren wandelte sich allmählich die Konvergenz der sozialen Modelle in eine Konvergenz der Kritik der Sozialpolitik.

Das wirft ein neues Licht auf die Eingangsfrage. Das Ende des Kommunismus hätte demnach das Ende des Sozialstaats begünstigt, gerade weil diese „antisozialen“ kommunistischen Kader in der Folge eine wichtige Rolle in den verschiedenen osteuropäischen Ländern sowie über ihre guten Verbindungen auch in europäischen und internationalen Organisationen gespielt haben.

²¹ Tomasz Inglot, *Western Welfare States Watched from the East during the Cold War: Condemnation, Competition, and Creative Learning*, in: *Journal of International and Comparative Social Policy* 29 (2013), H. 3, S. 241-257.

²² Sandrine Kott, *Par-delà la guerre froide: Les organisations internationales et les circulations Est-Ouest (1947-1973)*, in: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 109 (2011), S. 143-154.

²³ Francis G. Castles, *Whatever Happened to the Communist Welfare State?*, in: *Studies in Comparative Communism* 19 (1986), S. 213-226; Linda J. Cook, *The Soviet Social Contract and why it Failed. Welfare Policy and Workers' Politics from Brezhnev to Yeltsin*, Cambridge 1993.

Schluss

Formuliert werden kann nun also eine differenzierte Antwort auf die Eingangsfrage. Hierbei muss zum einen sorgfältig zwischen dem nationalen und internationalen Niveau (also der Konkurrenz zwischen Ost und West) unterschieden werden, zum anderen müssen die politischen Akteure des Feldes genau identifiziert werden.

1. Es ist unbestreitbar, dass die Furcht vor der Revolution sich positiv auf den Ausbau der Sozialpolitik insbesondere in ihrer internationalen Tragweite ausgewirkt hat. Die liberalen Sozialreformer und Sozialdemokraten haben diese Furcht zu nutzen gewusst, um ihre eigene sozialpolitische Agenda voranzubringen. In den Ländern, in denen solche politischen Strömungen nicht existierten oder nur schwach ausgeprägt waren, wie in den Vereinigten Staaten, hat die gleiche Furcht dagegen eher bremsend gewirkt.

2. In den Ländern, in denen es eine starke kommunistische Bewegung gab, konnte diese eine Vermittlerrolle bei der Verbreitung von sozialpolitischen Maßnahmen einnehmen. Wenn die kommunistischen Bewegungen auch keine zentralen Akteure bei der Ausarbeitung dieser sozialpolitischen Programme waren, wurden diese dennoch zu einer wichtigen Ressource und Legitimationsform für die Kommunisten. Sie haben sich die sozialpolitischen Programme nachhaltig zu eigen gemacht und auf kommunaler Ebene sogar sozial- und kulturpolitische Maßnahmen entwickelt, die die sozialdemokratischen und sozialliberalen Strömungen inspiriert haben. Die Schwäche der Kommunisten nach dem Zerfall der Sowjetunion hat zu einer Reduzierung der sozialpolitischen Anstrengungen beigetragen, weil somit seit 1989 ein Konkurrent im sozialpolitischen Wettlauf wegfiel.

3. Auf internationaler Ebene hatte die Konkurrenz aber nicht nur positive Auswirkungen auf die Sozialpolitik. Auch boten die Sowjetunion und die Volksdemokratien nicht unbedingt attraktive oder glaubwürdige Alternativmodelle. Dennoch lässt sich in den 1960er- und 70er-Jahren eine beachtliche Erhöhung der Ausgaben feststellen – in jenen Jahren des wirtschaftlichen Wachstums also, in der eine zunehmende Konvergenz zwischen den Modellen der Sozialdemokratie und des Realsozialismus möglich schien. Aber diese Konvergenz hatte auch eine Kehrseite. In den 1980er-Jahren führten gewisse Teile der Elite und Ökonomen in den Ostblock-Ländern einen Sozialpolitik-feindlichen Diskurs.²⁴ Nach dem Fall des Kommunismus sprachen sie sich in ihren Ländern, aber auch innerhalb internationaler und europäischer Organisationen gegen staatliche Regulation und soziale Umverteilung aus. Diese neoliberale Konvergenz hat paradoxerweise mit dazu beigetragen, das Ende des Sozialismus mit dem Ende des Wohlfahrtsstaats zu verknüpfen.

²⁴ Johanna Bockman, *Markets in the Name of Socialism: The Left-Wing Origins of Neoliberalism*. Stanford 2011; Gil Eyal/Iván Széleányi/Eleanor R. Townsley, *Making Capitalism without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*, London 1998; Gil Eyal, *The Origins of Postcommunist Elites: From Prague Spring to the Breakup of Czechoslovakia*, Minneapolis 2003.