

HT 2012: Sozialstaatliche Verteilungskonflikte in globalhistorischer Perspektive

Veranstalter: Verband der Historiker und Historikerinnen Deutschlands (VHD); Verband der Geschichtslehrer Deutschlands (VDG)

Datum, Ort: 25.09.2012-28.09.2012, Mainz

Bericht von: Roberto Sala, Departement Geschichte, Universität Basel

Die methodologischen Debatten über „transnationale Geschichte“, die die deutschsprachige Geschichtswissenschaft über mehrere Jahre prägten, haben keine Heiligtümer unberührt gelassen: Obwohl oder gerade weil der Sozialstaat als eine „Bastion des Nationalen“ erscheint, wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, sozialpolitische Konzepte und Praktiken verstärkt im Hinblick auf die Zirkulation von Modellen und insbesondere die Akteure von Transnationalität – seien dies internationale Organisationen, Expertennetzwerke, philanthropische Einrichtungen oder auch Migranten – zu untersuchen.¹

In diesem Geist strebte die interdisziplinär besetzte und im Rahmen des Deutschen Historikertags veranstaltete Sektion „Sozialstaatliche Verteilungskonflikte in globalhistorischer Perspektive“ an, zur Überwindung von auf nationalstaatliche Grenzen fokussierenden bzw. eurozentristischen Deutungsmustern sozialpolitischer Entwicklung beizutragen. In ihrer Einleitung betonten ULRIKE LINDNER (Bielefeld) und MARTIN LENGWILER (Basel), die jüngste Forschung habe erhebliche Fortschritte in diese Richtung geleistet, sodass es nun möglich sei, diverse innovative Zugänge zu präsentieren und traditionelle Annahmen zu hinterfragen. Eine binneneuropäische Differenzierung erlaube es beispielsweise, die gängige, mit der (nord-)westeuropäischen Entwicklung gekoppelte Periodisierung einer Expansion-Krise-Bedrohung des Sozialstaates in Frage zu stellen. Darüber hinaus könne das verbreitete Bild des Sozialstaates als erfolgreiches europäisches Exportprodukt revidiert werden, wenn man eigenständige Entwicklungspfade nichtwestlicher Makroregionen wie Lateinamerikas und Afrikas in Be-

tracht ziehe.

In ihrem Vortrag setzte sich ULRIKE LINDNER anschließend mit den gesundheitspolitischen Maßnahmen britischer Kolonialbehörden auseinander, die sie hinsichtlich ihres Umgangs mit Schwangerschaft und Mutterschaft in Nigeria während der Zwischenkriegszeit untersuchte. Am Beispiel dieser Fallstudie beabsichtigte Lindner zu zeigen, unter welchen Modalitäten sozialpolitische Konzepte des Mutterlandes im „ressourcenknapperen“ kolonialen Kontext angepasst wurden. Die Bemühungen der Kolonialmacht gegenüber Schwangeren und Säuglingen sollten nach Lindner das infolge sinkender Geburtsraten vermeintlich bedrohte Arbeitskräftepotential stabilisieren und setzten erst nach einer langen Phase ein, in der die nigerianische Bevölkerung prinzipiell nicht an medizinischen Maßnahmen beteiligt war. Im Rahmen der Einführung von Diensten für Schwangere und Mütter sei es zu komplexen Interaktionsformen zwischen den bestehenden rassistischen Deutungsmustern und den paternalistischen bevormundenden Perspektiven gegenüber unterprivilegierten Schichten gekommen, die sich in Großbritannien bei der Entwicklung jener vor allem an die Arbeiterklasse gerichteten Dienste durchgesetzt hatten. Insgesamt betrachtet zeigte Lindners Beitrag, dass der Transfer gesundheitspolitischer Konzepte nicht lediglich äußerst selektiv war, sondern dass er sich unterschiedlichen herrschaftsstabilisierenden Diskursen bediente.

Den transnationalen Verflechtungen des deutschen Sozialstaates im 20. Jahrhundert wandte sich JOHANNES PAULMANN (Mainz) zu. Dem Referenten ging es nicht um eine umfassende Darstellung, sondern vielmehr darum, schlaglichtartig zu veranschaulichen, dass die Entwicklung des deutschen Sozialstaates auch mit Orten zusammenhing, die außerhalb Deutschlands liegen. Hierbei machte Paulmann aus ungewohnter Perspektive deutsch-deutsche Parallelen im Kalten Krieg sichtbar, die er insbesondere in Bezug auf Mosambik skizzierte. Zunächst ging er auf den Anwer-

¹Christoph Conrad, Vorbemerkung zum Themenheft „Sozialpolitik transnational“, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 32/4, S. 437-444.

bevertrag ein, der an der Schwelle zu den 1980er-Jahren zur Arbeitsaufnahme von über 20.000 mosambikanischen Arbeitskräften in der DDR führte. Aufgrund des Abkommens übertrug die DDR dem mosambikanischen Staat finanzielle Mittel, die zur Sicherstellung von Sozialleistungen für die angeworbenen Arbeiter vorgesehen waren. Dass die Zahlungen über einen längeren Zeitraum ganz ausblieben und später nur einen Teil der Betroffenen erreichten, zeugt nach Paulmann von der dem Diskurs internationaler Solidarität verpflichteten, dem Vertrag zugrunde liegenden Fiktion, in beiden Staaten seien vergleichbare Bedingungen vorhanden. Nachdem Paulmann den Blick auf das Engagement westdeutscher Firmen wie Siemens bei Großbauprojekten in Mosambik während der 1960er- und 1970er-Jahre richtete, unterstrich er, dass die bundesrepublikanische Öffentlichkeit trotz der intensiven und kontroversen Debatten über Entwicklungshilfe und Modernisierung die sozialpolitischen Implikationen bezüglich der Lage der betroffenen mosambikanischen Arbeitskräfte völlig ignorierte. Dabei behandelten westdeutsche Firmen deutsche und afrikanische Arbeiter auf völlig unterschiedliche Weise, da für Erstere großzügige Leistungen, für Letztere hingegen sehr schlechte Arbeitsbedingungen galten. Bei der Einbettung der von ihm ausgewählten Beispiele in größere sozialpolitisch relevante Zusammenhänge betonte Paulmann die Notwendigkeit, zum einen die von transnationalen Erfahrungen betroffenen Gruppen – seien dies Arbeitsmigranten, Spätaussiedler oder ehemalige Zwangsarbeiter – verstärkt in die Analyse einzubeziehen, zum anderen die globale Dimension des Kalten Krieges im engeren Zusammenhang mit der Wechselbeziehung zwischen Nord und Süd der Welt zu betrachten.

Der Vortrag von MARTIN LENGWILER hinterfragte das Deutungsmuster, wonach Sozialversicherungssysteme bis in die frühen 1970er-Jahre zum einen stets expandiert und sich zum anderen von korporatistischen hin zu universalistischen Ansätzen bewegt hätten, während sie nach dem Ende des Wirtschaftsbooms in eine sich im Zeitverlauf verschärfende Krise gerieten. Dieses an den (nord-)westeuropäischen Fall gekop-

pelte Narrativ könne nach Lengwiler durch eine binneneuropäische Differenzierung der Betrachtungsweise überwunden werden. Dabei sei vor allem die Analyse der südeuropäischen Entwicklung von Relevanz, die im Rahmen einer Reihe von für die historische Forschung anschlussfähigen sozialwissenschaftlichen Studien vorangetrieben worden sei und sich speziell zur Kritik an einer allzu schematischen Typologisierung des Sozialstaates eigne, wie diese insbesondere von Esping-Andersen formuliert worden sei. Der Referent hob hervor, dass der Vergleich zwischen nord- und südeuropäischen Ländern in Zusammenhang mit unterschiedlichen Hypothesen gebracht worden ist: eine größere Bedeutung informeller Beziehungen bzw. eine schwächer entwickelte Staatlichkeit im südeuropäischen Kontext sowie auch die Existenz von wohlfahrtsstaatlichen Makroregionen und Zentrum-Peripherie-Dynamiken. Erfordern diese Annahmen zwar noch klärende Untersuchungen, ermögliche es die allgemeine Untersuchung des Sozialstaates in südeuropäischen Ländern aber bereits, die übliche, auf der Expansion-Krise-Bedrohungstheorie basierende Periodisierung radikal in Frage zu stellen. In Südeuropa lasse sich eine erhebliche Expansionsdynamik sozialstaatlicher Leistungen auch und vor allem in den 1970er- und 1980er-Jahren feststellen, während in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit sozialstaatliche Ausgaben eher gering blieben. Erhebliche Parallelen weisen nach Lengwiler Spanien und Italien auf, wobei diese noch einsetzten, bevor das iberische Land zur Demokratie zurückkehrte. Im Vergleich zu diesen beiden Staaten sei das Niveau sozialstaatlicher Leistungen in Portugal und Griechenland über einen längeren Zeitraum geringer geblieben, aber auch für diese Länder würden sich spätestens nach dem Fall der Diktaturen massive Ausbauschritte des Sozialstaates ausmachen lassen. Die im Vortrag vorgeschlagene vergleichende Perspektive lässt die Effizienz- und Spardiskurse in nordeuropäischen Ländern, die wie Lengwiler betont, bereits während des Booms begannen, in neuem Lichte erscheinen: Trotz der wirtschaftlichen Erfolge, die die südeuropäischen Staaten nach den 1970er-Jahren teilweise verbuchen konnten, können alleine ökonomische

mische Zwänge nicht die von jenen Debatten herbeigeleitete Stagnation, wenn nicht Regressionsspirale des Sozialstaates in „Nordeuropa“ einerseits und die massive Expansionsdynamik in „Südeuropa“ andererseits erklären.

Der Beitrag von PATRICK HARRIES (Basel) untersuchte die Entwicklung sozialstaatlicher Strukturen in Südafrika. Harries begann mit einem Verweis auf die aktuelle Situation des Landes, das sich infolge der ungelösten radikalen sozialen Ungleichheit in einer Lage ununterbrochenen Notstandes befinde. Dabei betreffe die vor allem von Massenarbeitslosigkeit verfestigte soziale Benachteiligung nach wie vor überwiegend die schwarze Bevölkerung. Anschließend bot der Referent eine überblicksartige Rekonstruktion sozialpolitischer Maßnahmen im 20. Jahrhundert und zeigte, wie diese – trotz der teilweisen Einbeziehung benachteiligter Gruppen etwa während der wirtschaftlichen Boomphase im Zweiten Weltkrieg – in sehr engem Zusammenhang mit ethnischer Diskriminierung standen: Während um 1900 sowohl eine „schwarze“ als auch eine „weiße“ Armut vorhanden gewesen sei, sei die weiße Bevölkerung später häufig zur privilegierten Empfängerin sozialstaatlicher Leistungen geworden, obwohl sie immer mehr von einer absoluten sozio-ökonomischen Besserstellung profitiert habe. Das Ende des Apartheid-Regimes in den 1990er-Jahren habe zu grundlegenden Veränderungen geführt, denn die neue Regierung habe auch dank der positiven Wirtschaftskonjunktur das Niveau sozialstaatlicher Leistungen massiv angehoben und somit einer Radikalisierung sozialer Konflikte entgegenwirkt; dennoch weise das krasse Missverhältnis zwischen Steuerzahlern und reinen Leistungsempfängern darauf hin, dass die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen vom gesellschaftlichen Wohlstand weiterhin exkludiert werden. Das von Harries abschließend skizzierte Bild deutet auf ein klassisches Dilemma des Sozialstaates hin, denn die unmittelbare Linderung sozialer Notlagen geht häufig mit der mittel- und langfristigen Aufrechterhaltung sozialer Differenz einher.

In ihrem Vortrag ging INGRID WEHR (Berlin) von dem Anspruch aus, die Debatten über *entangled modernities* in Zusammen-

hang mit den Typologisierungsmodellen des Sozialstaates zu bringen. Wehr ging auf die Frage ein, ob Lateinamerika im Hinblick auf dessen sozialstaatliche Systeme als Makroregion betrachtet werden könne bzw. ob die Existenz einer solchen Region mit dem gängigen Bild „peripherer Sozialstaaten“ kompatibel sei. Nachdem sie die weitgehende Homogenität lateinamerikanischer sozialpolitischer Settings bestätigte, betonte Wehr, dass die klassischen Klassifikationsmodelle zu dekonstruieren seien. Diese wohlfahrtsstaatliche Makroregion lasse sich nämlich nicht mit den Kategorien beschreiben, die etwa Esping-Andersen formuliert habe. Darüber hinaus verdeutliche ein Blick auf die langfristige historische Entwicklung, dass lateinamerikanische Länder wesentliche Teile sozialstaatlichen Schutzes Anfang des 20. Jahrhunderts vor europäischen Staaten eingeführt hätten. In dieser Hinsicht sei die Vorstellung des Sozialstaates als Exportprodukt der westlichen Moderne zu hinterfragen, da sozialstaatliche Strukturen nicht einer westlichen Exklusivität, sondern einer Folge kapitalistischer Ordnung entsprochen hätten. Wohlfahrtsstaat ist dabei nach Lehr nicht nur als Umverteilungsmechanismus, sondern als ein die Verankerung des Kapitalismus ermöglichendes Herrschaftsdispositiv zu betrachten. Dies werde vom lateinamerikanischen Fall eindeutig belegt: Jene Wohlfahrtsstaaten haben zwar finanziell hohes Leistungspotential, funktionieren aber als Stratifizierungsmaschinen, die die Besserstellung privilegierter Schichten verfestigen.

Die Sektion wurde von zwei Kommentaren abgeschlossen. Im ersten Kommentar erläuterte ANDREAS ECKERT (Berlin) das Potential und zugleich die Engpässe globalgeschichtlicher Perspektiven: Der *transnational turn* könne schnell verblasen, wenn die Kooperation zwischen *area studies* nicht in der konkreten Forschungspraxis verankert werde. Darüber hinaus betonte er, dass der Anspruch, den nationalstaatlichen Käfig zu verlassen, nicht die Feststellung ausschließe, wie stark doch der Nationalstaat ist – was von den Beiträgen eindeutig belegt worden sei. Die große Frage betreffe die Zirkulation geltender Normen. Hierbei wies Eckert auf im Panel nicht vordergründig behandelte, aber die rest-

liche Forschung dominierende Schwerpunkte hin – internationale Organisationen einerseits und Expertennetzwerke andererseits – und setzte sich mit diesen kritisch auseinander. Sein Anliegen sei nicht, den entscheidenden Einfluss dieser Akteure zu verneinen, sondern auf die Gefahr zu verweisen, dass die echten Praktiken in den unterschiedlichen Ländern infolge der Fokussierung auf einzelne Wissenszentren ausgeblendet werden. Eine ausgewogene Betrachtungsweise könne durch die Erweiterung auf andere Forschungsgegenstände, wie unter anderem Krieg, Generation und Gender sowie auch Kirchen, gewährleistet werden. Ein besonders vielversprechendes Objekt sei zudem „Arbeit“, das nicht lediglich mit sozialstaatlichen Leistungen gekoppelt sei, sondern auch die Hinterfragung dichotomischer Deutungsmuster etwa in Bezug auf den Gegensatz zwischen Formellem und Informellem ermögliche.

Im zweiten Kommentar betonte LUTZ LEISERING (Bielefeld), ein gemeinsamer Punkt der Vorträge sei die Diversität sozialpolitischer Erscheinungen. Die Vielfalt der Sozialpolitik ermögliche es, klassische Narrative der westlichen Moderne in Frage zu stellen und diese zu relativieren und zu erweitern (Lengwiler) oder sie gar „abzuservieren“ (Wehr). Diese Infragestellung führe zur Überwindung der Unterteilung zwischen moderner und traditioneller Sozialpolitik. Ausgehend von der Feststellung der Mannigfaltigkeit der Sozialpolitik machte Leisering drei Dimensionen aus, die doch einen einheitlichen Blick auf den Sozialstaat ermöglichen würden. In Bezug auf Periodisierung sei zum einen nötig, das bislang auf die ersten drei Jahrzehnte der Nachkriegszeit fokussierende Narrativ der Expansionsgeschichte zu öffnen und insbesondere die späteren Expansionsdynamiken des Sozialstaats im globalen Süden zu berücksichtigen. Im Hinblick auf Raum stelle sich zum anderen die Frage, wie die Bindung der Sozialstaatsgeschichte an Europa bzw. dem (nordwest-)europäischen Nationalstaat revidiert werden könne. Wenn man Südeuropa und den globalen Süden in die Analyse einbeziehe, werde es möglich, eine klassische eurozentrische Perspektive zu überwinden. Dies gehe jedoch nicht mit ei-

ner verminderten Bedeutung des Nationalstaates einher, da sich gerade in Bezug auf den globalen Süden von einer „socialization of national politics“ sprechen lasse. Hinsichtlich der Notwendigkeit einer allgemeinen Definition von Sozialpolitik plädierte Leisering für einen eng gefassten, auf Ideen von Franz-Xavier Kaufmann aufbauenden Sozialstaatsbegriff, der aus drei Elementen bestehe: kollektive Verantwortlichkeit, Anerkennung einer sozialen Frage und Institutionalisierung von deren Lösung.

Die vom Panel offerierten Einblicke sind auf theoretischer Ebene in zweierlei Hinsicht von Interesse. Zum einen wurde deutlich, dass vorhandene sozialwissenschaftliche Modelle und Reduktionen – die auch die historische Sozialstaatsforschung tiefgehend beeinflussen – ungeeignet sind, um die tatsächlichen Entwicklungspfade sozialstaatlicher Strukturen zu eruieren. Diese Einsicht bedeutet nicht, dass von der Erarbeitung umfassender Deutungsmuster abzusehen ist, sondern dass diese eine theoretische Neufundierung erfordern. Zum anderen machte das Panel fassbar, dass die Überwindung nationalstaatlich zentrierter Perspektiven nicht mit einer Loslösung der Analyse vom Nationalstaat als Gegenstand der Zeitgeschichte einhergehen kann² – wie dies von Befürworterinnen und Befürwortern transnationaler Ansätze gelegentlich suggeriert wird. Vielmehr können globalhistorisch orientierte Studien der transnationalen Zirkulation sozialpolitischer Konzepte nur gerecht werden, wenn sie die Bedeutung nationalstaatlicher Strukturen adäquat gewichten. Hierbei wäre Sebastian Conrads These, Nationalisierung stehe in einer engen Wechselbeziehung mit transnationaler Verflechtung³, über das Kaiserreich hinaus bzw. im Hinblick auf die spezifische Entwicklung sozialstaatlicher Strukturen zu vertiefen.

Sektionsübersicht:

² Vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Transnationale Geschichte historischer Forschung. Der neue Königsweg?*, in: Gunilla Budde/Sebastian Conrad/Oliver Janz (Hrsg.), *Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006, S. 161-174.

³ Sebastian Conrad, *Globalisierung und Nation im deutschen Kaiserreich*, München 2006.

*Sektionsleitung: Ulrike Lindner (Bielefeld);
Martin Lengwiler (Basel)*

Ulrike Lindner (Bielefeld): Der Transport von Sozialstaatskonzepten vom affluenteren europäischen Mutterland in ressourcenknappe Kolonien. Das Beispiel Großbritannien - Nigeria 1920-1940

Johannes Paulmann (Mainz): Wohlfahrt ohne Grenzen? Globale Verstrickungen deutscher Sozialstaatlichkeit im 20. Jahrhundert

Martin Lengwiler (Basel): Sparen im Ausbau: Spar- und Effizienzdebatten im europäischen Sozialstaatsboom (1945-1975)

Patrick Harries (Basel): Welfare regimes in South Africa in the second half of the 20th century

Ingrid Wehr (Berlin): Lateinamerikanische Sozialstaaten, Verteilungskonflikte und verwobene Ungleichheitsstrukturen: eine Annäherung aus globalgeschichtlicher und dekolonialer Perspektive

Andreas Eckert (Berlin): 1. Kommentar

Lutz Leisering (Bielefeld): 2. Kommentar: Globale Sozialpolitik? Ein Ausblick auf das 21. Jahrhundert

Tagungsbericht *HT 2012: Sozialstaatliche Verteilungskonflikte in globalhistorischer Perspektive*. 25.09.2012-28.09.2012, Mainz, in: H-Soz-u-Kult 06.11.2012.