

## Emergente Strategien im Entstehungsprozess des Sozialstaats

### 1. Einleitung

Die Entstehungsgeschichte moderner Wohlfahrtsstaaten ist in einer Fülle von sozialhistorischen und sozialpolitischen Studien dokumentiert. Während die meisten dieser Studien den Fokus auf maßgebliche Interpretationen der „sozialen Frage“, die in Betracht gezogenen und schließlich gewählten sozialpolitischen Instrumente sowie deren Praktikabilität, Akzeptanz und Verteilungseffekte richten, werden in einer kleinen Teilmenge von Untersuchungen auch die Prozesse der Politikentwicklung und der politischen Entscheidungsproduktion beleuchtet. Die berichteten Befunde sind durchaus geeignet, als Material für Sekundäranalysen der Strategiebildung und strategischen Interaktionen zu dienen.

Gleichwohl ist die Perspektive einer systematischen Strategieanalyse den Arbeiten der Sozialstaats- und Sozialpolitikforschung fremd geblieben. Sei es aufgrund der epistemologischen Option für Makrophänomene und Strukturdiagnosen, sei es wegen der verbreiteten Intransparenz individueller Entscheidungskalküle und der geringen Reliabilität historischer Erzählungen: Die als Erklärung der Sozialstaatsgenese angebotenen Theorien weisen den Modi und Phänomenen des strategischen Handelns bestenfalls eine Nebenrolle zu.<sup>1</sup> Prominenz erlangten dagegen eine ganze Reihe von alternativen Verfahren der Komplexitätsreduktion mit exklusivem Erklärungsanspruch.

So stellen *funktionalistische* Erklärungen auf einen „gesellschaftlichen Bedarf“ an Sozialpolitik ab, zu dem es in den forcierten Modernisierungsprozessen des 19. Jahrhunderts kam. Kausalfaktoren für die Aktualität der „sozialen Frage“ waren die ökonomische Industrialisierungsdynamik, die zunehmende Landflucht und Urbanisierung sowie die auch in der Arbeiterschaft gestiegene Lebenserwartung, die das Problem häufiger Altersarmut zur Folge hatte (Pampel/Williamson 1985). Allerdings gibt es für diesen auf Problemgenese und Innovationsbedarf abhebenden Erklärungstypus nur schwache empirische Belege. Zumindest ist kein enger Zusammenhang zwischen dem Industrialisierungsniveau und den Aktivitäten der Sozialpolitikinnovation erkennbar (Köhler 1979).

---

<sup>1</sup> Vgl. Alber (1979), Köhler (1979), Flora/Alber (1982) und Orloff (1993).

Andere Erklärungsansätze weisen dem Wandel *soziokultureller Werte* eine Schlüsselrolle zu. Sie berufen sich beispielsweise auf die Ablösung des dogmatischen Verständnisses von Marktliberalismus durch „neu-liberale“ Auffassungen, die auf die Notwendigkeit kollektiver bzw. staatlicher Beiträge zur individuellen Risikoversicherung abheben. Empirische Forschungen zeigen allerdings, dass die aus dem unstrittigen Wertewandel resultierenden Innovationen in erster Linie im Aufbau von privaten Selbsthilfevereinigungen und Wohlfahrtsorganisationen bestanden, die sich sodann regelmäßig der Einführung von sozialstaatlichen Programmen widersetzen (Orloff 1993).

Eine verbreitete Erklärung verweist auf die Mobilisierungserfolge der Arbeiter, die dank des allgemeinen (Männer-) Wahlrechts und sukzessiver Stimmengewinne der Arbeiterparteien den Aufbau sozialstaatlicher Sicherungen hätten erzwingen können (Korpi 1989). Insbesondere der *demokratiethoretische* Part dieser Erklärung scheint durch vergleichende Makrostudien (z.B. Berg-Schlosser/Quenter 1996) ausreichend bestätigt. Akteurorientierte Analysen zeigen jedoch, dass die sozialdemokratischen und radikalliberalen Parteien sowie die Gewerkschaften sozialstaatliche Innovationen regelmäßig mit großer Skepsis bedachten und nicht selten die Einführung staatlicher Sicherungssysteme ausdrücklich ablehnten.

Diese, populären Geschichtsbildern widersprechende Beobachtung findet ihr Spiegelbild in jenen Fällen, in denen konstitutionelle Monarchien – ganz ohne oder mit nur schwacher Präsenz einer organisierten Arbeiterbewegung – ein stärkeres Interesse an sozialpolitischen Innovationen zeigten als liberale Demokratien mit repräsentativem parlamentarischem System (Flora/Alber 1982). Sowohl in den demokratisch als auch den autokratisch verfassten Systemen waren es politisch-administrative und intellektuelle Eliten, die sich die advokatorische Vertretung von Arbeiterinteressen anheischig machten und dabei nicht selten die Machtsicherung des bestehenden Regimes im Sinn hatten. Entsprechend erfolgreich erweist sich ein *elitentheoretischer* Ansatz der Politikanalyse (z.B. Hecló 1974) und das genaue Studium des der Innovation vorausgegangenen Orientierungswandels sowie des Zustandekommens von „cross-class coalitions“ (Orloff 1993: 76).

Am deutlichsten wird der Einfluss des kontextbedachten Akteurhandelns in *institutionalistischen* Erklärungen der Politikinnovation. Sie stellen auf eine Zunahme staatlicher Handlungskapazität und verbesserte Rezeptionschancen für professionelle Expertisen ab. Damit geraten nicht nur die Ideengenesen und Politikformulierung samt der Erweiterung des staatlichen Aufgabenverständnisses in den Fokus, sondern auch die Prozeduren, Rationalitätsgrenzen und Eigeninteressen der bürokratischen Organisationen, unter deren Dach die Politikentwicklung größtenteils stattfand. Da zudem institutionalistische Erklärungen keine der

zuvor erwähnten Faktoren ausschließen, können sie mit einem maximal inklusiven Aufmerksamkeitshorizont operieren. Er ist für die kontingenten Phänomene kognitiv-normativer Art ebenso offen (Orloff 1993) wie für die emergenten Resultate der strategischen Interaktion und des politischen Wettbewerbs, einschließlich jener endogenen Dynamiken, die in Kategorien des strategischen und Politik-Lernens gefasst werden.

## 2. Die Fallauswahl

Für die folgende Rekonstruktion strategischer Momente in exemplarischen Entstehungsprozessen des Sozialstaats werden vier Fälle herangezogen, in denen Institutionen der sozialen Sicherung erstmals im nationalstaatlichen Rahmen eingeführt wurden. Das trifft auf die zwischen 1883 und 1888 im Deutschen Reich geschaffenen Unfall-, Kranken- und Altersrentenversicherungen zu, aber auch auf die Einführung einer allgemeinen Volksrente in Dänemark (1891) und Schweden (1913) sowie auf die gesetzliche Arbeitslosenversicherung in England (1911). Zugegeben, die Vergleichbarkeit dieser vier Fälle bewegt sich in engen Grenzen. Das notwendige Minimum ist zum einen durch die zeitliche Nähe der Fälle gegeben, die innerhalb einer Spanne von lediglich 30 Jahren (1883-1913) liegen, und zum anderen durch die formale Ähnlichkeit der politischen Systeme, die sich sämtlich im frühen Stadium der Etablierung eines kompetitiven Parteiensystems in der konstitutionellen Monarchie befanden. Die erst nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte Ausdifferenzierung unterschiedlicher Typen des modernen Wohlfahrtsstaats ist in dieser Phase noch nicht beobachtbar.<sup>2</sup> Weil die einzelnen Innovationsfälle anderenorts bereits ausführlicher beschrieben sind (Wiesenthal 2003), mag hier eine knappe Skizze ihrer je besonderen Merkmale genügen.

### 2.1 Die 1880er Sozialreformen im Deutschen Reich<sup>3</sup>

Nicht ganz zu recht wird die Entstehung der deutschen Sozialversicherungen vor allem einer Person, dem Reichskanzler Otto von Bismarck, zugeschrieben. Tatsächlich war der Beitrag des in prominenter strategischer Position agierenden Kanzlers weder bei der Auslösung des Innovationsprozesses noch bei dessen Vollendung von entscheidender Bedeutung. Vielmehr stellt sich die Entstehung der Unfallversicherung für Industriearbeiter, die – anders als die Kranken- und die Invalidenversicherung – das Zentralthema der „Bismarckschen“ Sozialreformen war – bei genauerer Betrachtung als Endpunkt einer Serie von Tests auf die Zustimmungsfähigkeit eines in weiten Grenzen immer wieder aufs Neue modifizierten Politikent-

---

<sup>2</sup> Hier sei an Esping-Andersons (1990) Unterscheidung zwischen der liberalen, der konservativen und der sozialdemokratischen Variante des Sozialstaats erinnert sowie an jene zwischen „residualen“ und „institutionellen“ Wohlfahrtsstaaten (Sainsbury 1991).

<sup>3</sup> Die folgenden Ausführungen basieren v.a. auf Köhler/Zacher (1981), Mommsen/Mock (1982), Reidegeld (1996), Ritter (1983) und Stolleis (1979).

wurfs dar. Strategische Planungen bestimmten zwar den Start des Projekts im politischen Raum, aber kaum mehr den folgenden Prozess, dessen Ergebnis stärker von einigen beherrschenden Akteuren in der Ministerialbürokratie und deren Fähigkeit zu gelegenheitsbewussten taktischen Entscheidungen geprägt war.

Im Ausgangskontext erkennen wir zwei ungleiche Akteurgruppen ohne engere Verbindungen. Die Teilnehmer am sozialkritischen Pauperismus-Diskurs bildeten den Kern einer zivilgesellschaftlichen, durchweg politikfernen „advocacy coalition“ (Sabatier 1987) der Sozialreform. Urbane Eliten aus christlich-sozialen Kreisen und Mitglieder des Vereins für Socialpolitik trafen sich in der Sorge um die Folgen der Migration der ländlichen Armutsbevölkerung in die entstehenden Industriestädte. Beflügelt durch ein insgesamt innovationsfreundliches Klima diskutierte man eine Palette von zweckmäßigen Antworten auf Armut und „Sittenverfall“: den Ausbau des präventiven Arbeitsschutzes, eine Reform des Haftpflichtrechts zu Gunsten der Geschädigten, die Unterstützung des Hilfskassenwesens sowie auch die Schaffung von Pflichtversicherungen (Ritter 1983: 18). Einig waren sich die Beteiligten allein in der Auffassung, dass „etwas“ getan werden müsse.

Ende der 1870er Jahre entstand im politischen System eine weitere „advocacy coalition“, die die Diagnosen des sozialpolitischen Diskurses zur Kenntnis nahm und in einen machtpolitischen Kontext rückte. Zu dieser Befürworterkoalition, die schließlich den Gesetzgebungsprozess auslöste, gehörten der Reichskanzler, Beamte der Ministerialbürokratie sowie Mitglieder des Reichstags (Konservative und Teile der Zentrumspartei). Die Liberalen blieben distanziert; sie wollten die soziale Frage durch Selbsthilfe gelöst sehen (Tober 1999: 36) und präsentierten erst 1887 eigene sozialpolitische Vorstellungen. Die anfangs beteiligten Vertreter der Großindustrie, aus deren Kreisen ein erster Entwurf für die Unfall-Pflichtversicherung stammte, sahen sich bald nur noch als Entscheidungsnehmer im Politikentwicklungsprozess und verloren das Interesse an der Sache.

Die „politische“ Akteurgruppe war durch die Konvergenz eines machtpolitischen und eines *gesellschaftskonstruktiven* Kalküls charakterisiert: Die im Umgang mit der Arbeiterschaft betriebene Konfliktverschärfung (insbesondere durch das 1878 verabschiedete Sozialistengesetz), sollte durch Maßnahmen einer gezielten Konfliktentschärfung per Sozialpolitik flankiert werden. Es galt, der Sozialdemokratie durch Einflussnahme auf die Orientierungen der Unterschichten „das Wasser abzugraben“. Dieses sozialpolitische Motiv war keine Erfindung des Reichskanzlers Bismarck. Auf mindestens zwei von der Reichsregierung veranstalteten Konferenzen (1871 und 1872) empfahlen internationale Experten der Regierung, der organisierten Arbeiterschaft mit einem Bündel aus repressiven und sozialen Maßnahmen zu be-

gegenen. Daraufhin plädierte endlich auch der Verein für Socialpolitik (1874) für eine „Casse“ der Arbeiter (Reidegeld 1996: 197-201).

Alles Weitere beruht auf den Kontingenzen der Politikentwicklung in einer diffusen Akteurkonstellation. Diese kannte zwar wenig entschiedene Befürworter, aber keine prinzipiellen und gleichzeitig mehrheitsfähigen Gegner. Die Protagonisten verstanden es, diverse Gelegenheitsfenster zu nutzen: das Auf und Ab der bei Adel und Bürgertum grassierenden Revolutionsangst, die Stimmung nach zwei Attentaten auf den Kaiser im Jahre 1878 und die Möglichkeit, die Zusammensetzung des Reichstags durch Neuwahl zu „verbessern“.

Tempo und Details der Politikentwicklung waren von der Ministerialbürokratie bestimmt, die dafür lediglich vier Jahre benötigte. Zunächst hatte das Handelsministerium 1880 den Entwurf für ein kombiniertes Haftpflicht- und Arbeiterschutzgesetz präsentiert. Angesichts der Unbeliebtheit eines solchen Pakets bei der Industrie, wurde diese von der Reichskanzlei zu Gegenvorschlägen ermuntert. Das industriell präferierte Versicherungsprinzip harmonierte mit der Präferenz des Kanzlers für ein „Reichsamt“ zum Schutz der invaliden Arbeiter. Widerspruch kam jedoch bei verschiedenen Gruppen des Parlaments auf. Damit der dritte der Gesetzentwürfe am 06.07.1884 vom überwiegend reformunwilligen Reichstag verabschiedet werden konnte, waren erhebliche Zugeständnisse erforderlich: Der als Loyalitätsstimulus gedachte Finanzierungsbeitrag des Staates entfiel, ebenso die als Pazifizierungsinstrument geplanten Arbeiterausschüsse und der (bescheidene) Arbeitnehmerbeitrag, der eine Beteiligung von Arbeitern an der Verwaltung legitimieren sollte. Schließlich musste auch die als zentraler Träger vorgesehene Reichsversicherungsanstalt den nach ständestaatlichem Muster konzipierten Arbeitgeber-Berufsgenossenschaften weichen.

Das Zustandekommen der Reichstagsmehrheit verdankt sich einem "klerikal-konservativen" Kompromiss, den der Ministerialdirektor Robert Bosse in letzter Minute zu organisieren verstand. In einem von Konservativen und Freikonservativen getragenen Abänderungsantrag war der prinzipielle Zweck der Reform wieder erkennbar gemacht worden, was ihm die Zustimmung des Zentrums verschaffte (Ritter 1983). Die Repräsentanten von Großindustrie und Großgrundbesitz stimmten dem ihnen zwischenzeitlich gleichgültig gewordenen Vorhaben erst zu, nachdem ihr Interesse an Schutzzöllen befriedigt worden war. Schließlich waren es nur noch die Linksliberalen und die Sozialdemokraten, die dem Unfallversicherungsgesetz die Zustimmung versagten.

Das unverhohlene Machtinteresse der staatstragenden Eliten und die klassenpolitische Polarisierung wirkten sich nicht nachteilig auf den Erfolg des Reformprojekts aus. Eher scheint

die antagonistische Gegnerschaft der Sozialdemokratie die Bildung einer zustimmenden „bürgerlichen“ Mehrheit erleichtert zu haben. Allerdings hatten die Initiatoren und viele anfänglichen Unterstützer im Auf und Ab des Gesetzgebungsprozesses ihr Interesse an der Sache verloren. Zielgerichtete Impulse erhielt der Politikentwicklungs- und Gesetzgebungsprozess v.a. aus der dem politischen Tagesgeschäft enthobenen Ministerialbürokratie. Hätte es sich bloß um die Initiative einer oder mehrerer politischer Parteien gehandelt, wäre das Reformvorhaben vermutlich gescheitert.

Die etwas später beschlossene Krankenversicherung sowie die Invaliditäts- und Altersrentenversicherung wurden von den Entscheidungsbeteiligten als wenig bedeutsam angesehen. So galt das 1883 verabschiedete Krankenversicherungsgesetz nicht als institutionelle Innovation, sondern als ein Komplement der Unfallversicherung. Das Rentenversicherungsgesetz von 1889 stieß in Sachen Trägerinstitution und „Reichszuschuss“ auf den gleichen Widerstand wie zuvor die Unfallversicherung. Als Kompromiss wurden Landesversicherungsanstalten vorgesehen und der Reichszuschuss gestrichen. Das finanzielle Gewicht beider Innovationen galt den Beteiligten als gering. Die durchweg skeptisch gestimmte Öffentlichkeit, insbesondere die auf ihre Ablehnungshaltung fixierte Sozialdemokratie, hat den institutionellen Präzedenzcharakter erst viel später bemerkt.

## *2.2 Die Schaffung einer Volksrente in Dänemark und Schweden<sup>4</sup>*

In beiden Ländern entstanden universale, nicht auf die Arbeiterschaft beschränkte Altersrentensysteme. In Dänemark betraf die „soziale Frage“ vor allem die von einer Wirtschaftskrise betroffenen Landarbeiter und Kleinbauern, in Schweden das ländliche und städtische Proletariat. Von der Überwindung der grassierenden Altersarmut versprach man sich – im vorherrschenden Deutungsrahmen – eine Rückkehr zu den als „harmonisch“ erlebten Sozialverhältnissen der Vergangenheit. Initiatoren und Träger der Reformprojekte waren in Dänemark die liberale (Venstre-) Partei und in Schweden die Liberalen und die Konservativen. In beiden Fällen reüssierte die Altersrente als ein Thema von begrenzter Brisanz und Aufmerksamkeit.

Die Dänemark standen die liberalen Initiatoren in einem Dauerkonflikt mit den regierenden Konservativen, denen sie sich als Partner bei der Dämpfung des sozialen Protests empfahlen. Gleichzeitig trieben sie die gegen die Regierungspolitik gerichtete Demokratiebewegung voran und umwarben die Wähler mit populären Themen. Entgegen ihrer Grundüberzeugung plädierten sie sogar für eine Ausweitung der Staatsaufgaben. Dagegen ging es den regie-

---

<sup>4</sup> Den folgenden Ausführungen liegen v.a. die Arbeiten von Baldwin (1998), Kuhnle (1978), Olsson (1990) und Petersen (1990) zu Grunde.

renden Konservativen vor allem um die Erhaltung ihrer privilegierten Position und insbesondere der Vorrechte des Oberhauses. Mit dem Aufstieg der Oppositionsparteien wuchs ihre Bereitschaft zu Kompromissen.

Die Reformbefürworter (die Liberale Partei und nahe stehende Interessenverbände) setzten zunächst Untersuchungsausschüsse durch, die den Problemstand und Handlungsbedarf erwartungsgemäß bestätigten und mit positiven ausländischen Erfahrungen konfrontierten (Kuhnle 1978: 20). Das Parlament mochte die Vorschläge der daran anknüpfenden Reformkommission aber nicht akzeptieren. Auch der Regierungsvorschlag, das Armenrecht durch Altersrenten zu ergänzen, verfehlte die parlamentarische Zustimmung; nachträgliche Bemühungen, die Finanzierung durch höhere Steuereinnahmen zu sichern, blieben ebenfalls erfolglos. Erst 1891, am Ende des insgesamt zehnjährigen Politikprozesses, wurde die allgemeine Altersrente zustimmungsfähig, und zwar als Nebenprodukt eines akuten Finanzkonflikts. Die Konservativen sahen sich genötigt, der relativ modernen, exportorientierten Landwirtschaft, die von den Liberalen repräsentiert wurde, entgegenzukommen. Sie konzedierte die Entlastung der Landwirtschaft von der Zuckersteuer (im Austausch gegen eine die städtischen Arbeiter belastende Biersteuer) und als Draufgabe eine allgemeine, steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Altersrente.

In Schweden waren es die regierenden Konservativen, die nach deutschem Vorbild eine Entschärfung des Klassenkonflikts per Sozialreform anstrebten, da sie um ihren Machtvorsprung besorgt waren. Die der Bauernschaft verpflichteten Liberalen unterstützten das Vorhaben, aber widersetzten sich der Beschränkung auf die Industriearbeiterschaft und der vorgesehenen Beitragsfinanzierung. Die Konservativen wiederum lehnten eine Steuerfinanzierung bzw. Staatszuschüsse ab. Zwischen 1890 und 1913 griffen verschiedene Parteien- und Verbände-Gruppierungen das Thema immer wieder auf, aber blieben erfolglos. Erst 1913 gelang es den Konservativen über den Umweg einer weiteren Untersuchungskommission, den Gesetzentwurf für eine allgemeine Volksrente mit Mischfinanzierung durchzubringen. Dafür hatte man den Liberalen die Einbeziehung der Landarbeiterschaft und der Kleinbauern konzedierte. Kompromissförderlich war auch die Verknüpfung der Sozialreform mit einem anderen, höher bewerteten Thema: der Entlastung der ländlichen Bevölkerung von disproportionalen Steuerlasten und Militärpflichten.

Anders als in Dänemark beharrte jedoch die sozialdemokratische Partei Schwedens (SAP) auf antagonistischer Gegnerschaft und lehnte die Reform mit großer Entschiedenheit ab. Allerdings verstand es die Parlamentsfraktion der SAP, sich von der Parteidogmatik zu emanzipieren. Sie stimmte dem Gesetzentwurf zu und leitete damit den Wandel der Partei zu

einer links-zentristischen Volkspartei ein. Wie in anderen Fällen blieb das finanz- und sozialpolitische Gewicht, das die Innovation später gewinnen sollte, außerhalb des Erwartungshorizonts. Doch sowohl in Schweden als auch in Dänemark profitierte die Politikentwicklung vom Beispiel der deutschen Sozialreformen: Es belegte die prinzipielle Machbarkeit der gesetzlichen Altersrente.

### *2.3 Die Arbeitslosenversicherung in Großbritannien<sup>5</sup>*

Für die Entstehung der ersten staatlichen Arbeitslosenversicherung war die frühe Herausbildung einer „advocacy coalition“ aus Sozialadministratoren, Sozialwissenschaftlern und Ministerialbeamten ausschlaggebend. Sie propagierte eine traditionskritische Sicht auf die Altersarmut der Industriearbeiterschaft, in der das Problem nicht mehr als durch „Selbsthilfe“ und „charity“ angemessen zu bearbeiten erschien. Die Altersarmut zu ignorieren, würde in die Hände der aufsteigenden Labour Party spielen, während staatliche Verantwortungsübernahme im Sinne des „neuen Liberalismus“ zur Entschärfung des Klassenkonflikts beitragen und Gewinne an „national efficiency“ ermöglichen würde. Expertenanalysen und Kommissionsberichte hatten für eine Revision des Deutungsrahmens gesorgt, der teils bloße Symptombehandlung, teils ineffiziente Arbeitsbeschaffungsprogramme empfahl. Das als Alternative entwickelte Konzept sah eine staatliche Arbeitslosenversicherung und ein Netz von Arbeitsvermittlungen vor.

Initiatoren der Reform waren leitende Beamte der Ministerialbürokratie und die liberale Partei, die mit ihrem Beitrag zur Behebung des sozialen Problems ihre Position im Parteienwettbewerb verbessern wollte. Die Politikentwicklung profitierte von einer tendenziell wohlwollenden Öffentlichkeit. Kritik und Argwohn kamen lediglich von den traditionellen Trägern der Armutspolitik: Charity Organisations, Friendly Societies, Gewerkschaften und den kommunalen Verwaltern der Armenfürsorge. Obwohl sie wesentlich zum günstigen Klima für eine Sozialreform beigetragen hatten, blieben sie in der Debatte um konkrete Abhilfen ihren defensiven Organisationsinteressen verhaftet. Die Konservativen und die ihnen nahe stehenden (lokalen) Wirtschaftsverbände agierten als teils indifferente Beobachter, teils als nichtantagonistische Opposition.

Die Initiative zur Schaffung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung ging von Spitzenbeamten des Handelsministeriums (Llewellyn Smith, Beveridge) aus. Der 1907 präsentierte Vorschlag profitierte vom akuten Anstieg der Arbeitslosigkeit im Winter 1907/08. Das Versicherungsprinzip erschien als zweckmäßiger Kompromiss zwischen den Alternativen der indi-

---

<sup>5</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen insbesondere auf Cornelissen 1996), Köhler/Zacher (1981), Laybourn (1995) und Thane (1982).



viduellen Selbsthilfe und einer zentralstaatlichen Trägerschaft. Als Variablen erwiesen sich der Kreis der Begünstigten, das Leistungsniveau und der Finanzierungsmodus. Die flankierende Institution einer öffentlichen Arbeitsvermittlung existierte bereits seit 1909. Um dem Konzept allgemeine Zustimmungsfähigkeit zu sichern, wurden der Wirtschaft ein niedrigeres Leistungsniveau und Rückerstattungsansprüche konzidiert. Die Forderungen und Vorschläge der Labour Party, der radikalen Liberalen und der Gewerkschaften blieben unberücksichtigt, da sie für eine Parlamentsmehrheit nicht benötigt wurden. Das Reformvorhaben stand jedoch in der Aufmerksamkeitskonkurrenz mit einer von den Konservativen betriebenen Schutzzollkampagne.

Für die parlamentarische Verabschiedung bedurfte es eines passenden Gelegenheitsfensters, da der Prozess von einem Verfassungsstreit über die Vetorechte des Oberhauses aufgehalten worden war: Das Oberhaus hatte sich im April 1909 den von der Regierung gewünschten Steuererhöhungen verweigert (Cornelissen 1996: 227; Thane 1982: 87f.). Nach zweimaliger Neuwahl und der Drohung, die Mehrheitsverhältnisse durch Ernennung weiterer Peers zu verändern, gab das House of Lords nach und akzeptierte eine Beschränkung seiner Vetorechte: Die Finanzvorlagen des Unterhauses sollten von nun an "automatisch" verabschiedet werden (Laybourn 1995: 177). So gelang Ende 1911 auch die Verabschiedung des National Insurance Act II, bestehend aus Kranken- und Arbeitslosenversicherung.

Auch im britischen Fall verdankt sich die innovative Sozialreform der Koinzidenz eines öffentlichkeitswirksamen Policydiskurses mit den taktischen Kalkülen des Parteienwettbewerbs. Ausgangspunkt war eine „technische“ Problemanalyse, deren Ergebnis mit politischen Strategieambitionen harmonierte. Wichtigste Träger der Politikentwicklung waren gesellschafts- und machtpolitisch ambitionierte Akteure der Staatsadministration. Gleichzeitig profitierte das Vorhaben von der Heterogenität und Schwäche der wenig ambitionierten, weil überwiegend selbstinteressierten Gegner. Im Konflikt zwischen öffentlichem Interesse und „vested interests“ gelang es den Reformern sogar, neben der Arbeitslosenversicherung die unpopuläre Krankenversicherung durchzusetzen. Anders als in Deutschland, Dänemark und Schweden wurden der Innovationsgrad und die sozialintegrative Bedeutung der Reform von den Beteiligten durchaus zutreffend eingeschätzt.

### **3. Zur Typik der Innovationsprojekte**

Die oben skizzierten Fälle anspruchsvoller Sozialreformen weisen Gemeinsamkeiten auf, die sich zu resümieren lohnen. Zum einen basiert jeder einzelne Fall auf einem markanten Bruch mit überlieferten Probleminterpretationen, institutionellen Traditionen und den bislang üblichen Zuständigkeitszuschreibungen. Der nicht unerhebliche Innovationsgrad der Reformen ist an der Anerkennung eines nachhaltigen Wandels der Sozialstruktur und der Identifikation von zuvor unbekanntem bzw. „unüblichen“ Staatsaufgaben abzulesen.

Zum zweiten zeichnet sich die Politikentwicklung durch einen innovationsförderlichen Motiv-Mix aus: Das sachliche (intrinsische) Innovationsinteresse paarte sich mit strategischen und taktischen (extrinsischen) Kalkülen des politischen Machtwettbewerbs. Letztere mochten entweder (wie im deutschen Fall) auf die Reproduktion einer gesellschaftlichen und institutionellen Ordnung gerichtet sein, der moralischen Reputation im Kontext des säkularen Demokratisierungsprozesses (wie in Skandinavien) gelten oder sich auf die Chancenverteilung im Parteienwettbewerb (wie in England) beziehen.

Zum dritten erweist sich die konkrete Gestalt der Sozialreformen als in hohem Maße von Institutionen des politischen Entscheidungssystems geprägt. Es sind die das Parteiensystem prägenden sozialen Cleavages, die Exklusion einzelner sozialer Klassen oder Kategorien (u.a. der Frauen) sowie konstitutionelle Repräsentationsverhältnisse und Entscheidungsprärogative, welche auf die Merkmale und Parameter der Innovation Einfluss nehmen. Gleichwohl ist in jedem der vier Fälle eine Gruppe von Protagonisten auszumachen, die die Identität und Substanz des Projektes über die zahlreichen Stufen der Konkretisierung und Propagierung bis zur Erlangung der Zustimmungsfähigkeit verteidigten. Ohne die Kontinuität dieser engeren „advocacy coalition“ sind die Reformen – insbesondere angesichts des damals niedrigen parlamentarischen Konsolidierungsgrades – nicht erklärbar.

Phänomene des intentional betriebenen Deutungswandels und des *policy learning* spielten in der frühen Sozialstaatsentwicklung eine prominente Rolle. Das bestätigt die Annahmen, die dem „Advocacy Coalition Framework“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999) zugrunde liegen. Denn für die frühe Sozialpolitik gilt noch mehr als für andere Politikfelder:

„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; Hervorhebung i.O.).

Die fundamentale Bedeutung der kognitiven und deliberativen Aspekte policyorientierter Interaktion steht außer Frage (Majone 1989; Sabatier/Hunter 1989). „(P)roblem-setting frames of social policy“ und insbesondere „frame shifts“ (Rein 1987: 30) markieren die typischen

Ausgangsbedingungen von sozialpolitischen Innovationen, die sich spätestens in der Rückschau als "path-breaking" erweisen, da sie die Abkehr von einem als ineffizient oder gar dysfunktional identifizierten Status quo bedeuten (Beyer 2006). Sie wirken als Präzedenzfälle eines neuen Pfads der Institutionenbildung, selbst wenn sie in der einen oder anderen Weise vorbild-inspiriert und nur im gegebenen Kontext „neu“ sind.

Der Deutungswandel bezeichnet allerdings nur eine, die früheste Schwelle erfolgreicher Sozialreformen. Ihr endgültiges Schicksal entscheidet sich erst in den strategischen Interaktionen, die im Folgenden zu diskutieren sind: in den Prozessen der Instrumentenwahl, der Politikentwicklung und der gesetzlichen Realisierung. Die hier beobachteten Hindernisse und Schwierigkeiten waren (und sind) wesentlich durch die Natur kompetitiver Parteiensysteme und die Komplexität demokratischer Entscheidungsverfahren bestimmt. Sie variieren mit der Zahl und Art der Beteiligten, der institutionellen Vetopositionen und der exogenen Einflüsse: Demokratie ist ebenso unvereinbar mit der Vorstellung von linearen, umweglos zu realisierenden Plänen wie mit der Idee einer idealen, alle Variablen und Kontingenzen inkorporierenden Strategie. Was im Nachhinein als erfolgreiche Strategie identifiziert werden mag, ist das emergente Muster einer Vielzahl von Handlungen, die allesamt in einem beschränkten Aufmerksamkeitshorizont gewählt wurden und denen nur deshalb ein sinnhafter Zusammenhang attestiert werden kann, weil sie in ein markantes und zu Bewertungen aufforderndes Ereignis mündeten.

#### **4. Gemeinsame Strategiemomente**

In wie weit die ausgewählten Beispielfälle generalisierbare Einsichten in die Prozesse strategischen Handelns ermöglichen, muss notwendig offen bleiben. Einerseits unterscheiden sie sich in den institutionellen Rahmenbedingungen und dem Schwierigkeitsgrad der Innovation. Andererseits fehlt es an geeigneten Vergleichsdaten, d.h. an ähnlich detailliert beschriebenen Fällen des Scheiterns analoger Ambitionen. Es ist also nicht systematisch ausgeschlossen, dass einige der resümierten Beobachtungen für die Erklärung erfolgreicher Strategiemuster mehr oder weniger irrelevant sind. Die im Folgenden verwendete Differenzierung bezieht sich auf drei analytisch unterschiedene Ebenen der Strategiebildung, die nicht mit einer zeitlichen Abfolge von Phasen gleichzusetzen sind. Die unterstellte Mehrebenenstruktur der Strategiebildung umfasst: (1) Strategien der Problematisierung des Sachverhalts und der Thematisierung der in Frage kommenden Maßnahmen, (2) Strategien der Politikentwicklung im Hinblick auf realisierbare Maßnahmen und realisierungsfähige Akteurkonstellationen

sowie (3) Strategien der Vorbereitung auf Gelegenheitsfenster und der Realisierung verbindlicher (i.d.R. parlamentarischer) Entscheidungen.

#### 4.1 *Problematisierung und Maßnahmendebatte*

Auf dieser Ebene geht es um die Kreation und Plausibilisierung von Problemdeutungen, die geeignet scheinen, Reforminitiativen zu begründen und einen Reformdiskurs (wie diffus oder konzise auch immer) zu initiieren. Gegenstand des strategischen Handelns sind Interpretationen des in Frage stehenden Sachverhalts. Sie gelten seiner Neuartigkeit, insbesondere der Unangemessenheit überlieferter Deutungen, seiner Behandlungsbedürftigkeit und, last but not least, Fragen der Zuständigkeit und Verantwortung für angemessene Formen der Problembearbeitung. Strategisches Ziel ist der öffentlich wahrnehmbare Ausweis, dass es, erstens, in sachlicher und moralischer Hinsicht intolerabel ist, den betreffenden Sachverhalt zu ignorieren, dass, zweitens, adäquate Antworten auf die ausgewiesenen Probleme möglich bzw. schon existent sind und, drittens, bestimmte Akteure als zuständig anzusehen sind, zumindest aber sich ein Kreis der potentiell zuständigen Akteure identifizieren lässt.

Die Problematisierung war erfolgreich, wenn die tradierten Sichtweisen auf das – in der Regel schon seit längerem bekannte – Problem einen „frame shift“ erfahren haben. Die Plausibilität der den „alten“ Beruhigungsformeln überlegenen Sichtweise beruht aber keineswegs auf radikal neuartigen Lösungen, sondern vielmehr auf der nun ins Auge fallenden Anschließbarkeit von bekannten, erprobten, jedenfalls in irgend einer Weise vertrauten Instrumenten (vgl. Ashford 1986: 63). Die kognitive Innovation vollzieht sich also nicht auf der Ebene „technischen“ Wissens, sondern als Wandel „sozialer“ Subsumptionsregeln. Im Kern geht es um die Legitimität von Gesichtspunkten der Problemidentifikation und das Anwendungsfeld von Entscheidungsprämissen (Heclo 1974: 292), nicht jedoch um eine Veränderung der grundlegenden Wertbezüge. Das „Neue“ tritt also nicht als abstrakte Idee oder fundamentalkritische Alternative auf den Plan, sondern als eine Variante des Umgangs mit Beobachtungen und Erfahrungen.

Geschickte Deutungsstrategien operieren folglich nicht mit einer prägnanten pauschalen Problemdeutung, die darauf zielt, etwas „Negatives“ plötzlich als „positiv“ zu verbuchen oder der Art gesellschaftlicher Reaktionen eine um 180 Grad gedrehte Richtung zu verpassen, sondern mit der *Differenzierung* überlieferter Annahmen und Interpretationen: „Altes“ Denken wird durch genauere Überlegungen besiegt. Der konzeptionelle Differenzierungsgewinn

konnte zu einer allgemeineren bzw. besser verallgemeinerbaren Antwort auf die „soziale Frage“ anleiten, wenn z.B. bislang ignorierte Gemeinsamkeiten von verschiedenartigen Problemen (etwa unterschiedlichen Armutskarrieren) erkannt und einem einheitlichen Bewertungsmodus unterzogen wurden.

Um gegenüber den überlieferten und zu Aspekten sozialer Identität geronnenen Deutungen möglichst wenig Angriffsfläche zu bieten, knüpften erfolgreiche Deutungsstrategen an Formen des populären Konservatismus an. Sie suggerierten z.B. die Möglichkeit, durch „Innovation“ (!) zu den vermeintlich harmonischen Verhältnissen der Vergangenheit zurückzukehren. Ihr Vorhaben sollte allenfalls in instrumenteller Hinsicht, aber keinesfalls hinsichtlich der zugrunde liegenden Werte als Bruch mit der Vergangenheit verstanden werden. Das propagierte Problembewusstsein gerierte sich demgemäß nicht als Opposition zu verbreiteten Deutungen, sondern vielmehr als deren „reiner“, von Widersprüchen und Irrtümern bereinigte Variante. So konnte sich die neue, aus dem "frame shift" resultierende Sicht der Dinge als prinzipiell popularisierbar erweisen.

Die auf dieser Strategiebene dominierenden Akteure, die es verstanden, eine übereinstimmende Sichtweise zu entwickeln und für das notwendige Minimum an Debattenkontinuität zu sorgen, waren Angehörige des Wissenschaftssystems und akademisch gebildete Administratoren.<sup>6</sup> Sie stellten auch das aktive Personal der Experten- bzw. Untersuchungskommissionen, die mit der Begutachtung der „neuen“ Thematik betraut wurden. Weitere Beteiligte waren liberal gesinnte (und in der Kritik tradierter Institutionen geübte) Publizisten sowie die Vertreter von Zweckverbänden bzw. Single-issue-Bewegungen (Wohlfahrts- und Selbsthilfeverbände, NGOs etc.). Im Idealfall gelang den Deutungsakteuren die Etablierung einer "epistemic community" (vgl. Haas 1992; Fry/Hochstein 1993), die ihre Deutungskonkurrenten in Sachen Kompetenzreputation deklassieren konnte. Die Prozesse der innovativen Deutungskreation und -dissemination haben die Politikentwicklung bis nahe an ihren Endpunkt begleitet.

#### *4.2 Politikentwicklung*

Strategisches Handeln auf der Ebene der Politikentwicklung ist konditioniert vom Set der beteiligten Akteure, ihren institutionellen und informellen Spielregeln, von der Verteilung relevanter Machtressourcen (Parlamentssitze, Stimmungen in der Wählerschaft) und dem Fluss der politischen Ereignisse. Letztere bestimmen die Gelegenheitsstruktur für die Aufnahme und Behandlung politischer Themen sowie das Maß an (allemaal knapper) Aufmerksamkeit,

---

<sup>6</sup> "Civil servants have played a leading part in ... framing concrete alternatives to deal with them." (Heclo 1974: 302)

das sie hinter den Filtern der Medienöffentlichkeit und der politischen Tagesordnung genießen. Taktische Kalküle des Parteienwettbewerbs und der individuellen Karriereplanung steuern weitere Selektionskriterien bei.

Welche Komplexität die zur Anwendung kommenden Kriterienkataloge aufweisen können, zeigen Raschke und Tils in ihrer Diskussion des „Orientierungsschemas“ politischer Strategen (Raschke/Tils 2008: 161-271). Stellvertretend für viele andere Abwägungsentscheidungen sei hier nur auf den „tradeoff“ zwischen den Referenzen der Problem- und der Konkurrenzpolitik verwiesen. Während strategische Akteure auf der Ebene der Konkurrenzpolitik um „positive Differenzbildung gegenüber Dritten – vor allem auf der Grundlage von Themen“ (Raschke/Tils 2008: 223) bemüht sind, kommen sie im Interesse ihrer Reputation als thematisch kompetente „Problemlöser“, also auf der Ebene der Problempolitik, nicht umhin, auf die praktischen Konsequenzen der von ihnen beförderten Politiken, also auf deren mutmaßliche „Leistungen der Problemlösung“ (Raschke/Tils 2008: 213) zu achten. Fundamentalkritische Positionen sind dafür umso weniger geeignet, je mehr sie sich als Alleinstellungsmerkmal bewähren. Thematische Positionen und „*political moves*“ werden also vorzugsweise innerhalb eines (individuell konstruierten) Koordinatensystems gewählt, das einerseits von der Aussicht auf zuschreibbare Thematisierungserfolge und andererseits von den erwarteten bzw. als möglich unterstellten „*political moves*“ der Gegner und Konkurrenten bestimmt ist. Man betreibt „Bündnis- und Gegnerbildung“ (Raschke/Tils 2008: 231) vor dem Hintergrund eines nichtabreißenden Stroms konkurrierender Ereignisse und der nach eigenlogischen Kriterien prozessierenden Medienöffentlichkeit.

In den oben skizzierten Fällen der sozialstaatlichen Innovation kamen alle maßgeblichen Beiträge zur Politikentwicklung von Beteiligten aus der Ministerialbürokratie. Ihr privilegierter Zugriff auf die Thematik war nicht nur durch Expertise und das Engagement in den Prozessen der Problemdeutung legitimiert, sondern ergab sich auch als Konsequenz der hohen und ungefährdeten Organisationskontinuität, die von der bei Parteien üblichen Fluktuation von Personal und Themen unberührt blieb.

Zentraler Gegenstand der Politikentwicklung war die Klärung und Verschlinkung des „feasible set“ der in Frage kommenden Maßnahmen. Das geschah – oftmals wieder unter Einschaltung von Untersuchungsausschüssen und Expertenkommissionen – durch Auswertung von lokalen Entwicklungen und ausländischen Erfahrungen. Ausländische Exempel, wie insbesondere die im Deutschen Reich eingeführten Sozialversicherungen, dienten den Akteuren als Beleg der prinzipiellen Machbarkeit; in keinem Fall vermochten sie die Wahl der sozialpolitischen Instrumente zu präjudizieren. Diese unterlag vielmehr dem Einfluss der für

die jeweilige Befürworterkoalition typischen politisch-ideologischen Präferenzen. Die frühe Festlegung eines eng definierten Instrumentariums erwies sich als wenig vorteilhaft, da sie den letztendlich entscheidenden Akteuren zu wenig Spielraum für Kompromisse im Modus von „log rolling“ bzw. „pork barrel“ ließ. Besser den Kontingenzen des Realisierungsprozesses angepasst ist dagegen ein Katalog aller prinzipiell geeigneten Maßnahmen. Er mag Relevanz und Legitimität der Innovation unterstreichen, während Kompromissmöglichkeiten auf der Entscheidungsebene gewahrt bleiben.

Im Instrumentenkatalog spiegeln sich regelmäßig die konservativen Momente des Innovationsvorhabens. Ungeachtet aller Neuartigkeit und Behandlungsbedürftigkeit des Themas dominieren Elemente des vertrauten Instrumentariums die Suche nach Radikalalternativen. Die Pfadabhängigkeit der Instrumente zeigt sich in der Relevanz nationaler Traditionen und Aversionen (z.B. gegenüber dem „Zwangscharakter“ des deutschen Systems). So war z.B. in Deutschland das Prinzip der Pflichtversicherung schon Teilen der Wirtschaft und der Arbeiterschaft vertraut; es hatte schon in Österreich und Preußen (1854 für Bergleute) Anwendung gefunden. Die nationalstaatliche (statt kommunale) Zuständigkeit für die neu geschaffenen Sozialsysteme galt seit längerem in Frankreich (seit 1791 für Seeleute) und Belgien (seit 1844 für Seeleute) sowie Preußen (seit 1838 in der Unfallhaftung für Eisenbahnarbeiter). Und Staatszuschüsse zu privaten oder öffentlichen Sozialversicherungen gab es bereits (seit 1851) in Belgien und (seit 1852 für freiwillig Versicherte; vgl. Kuhnle 1978: 12f) in Frankreich. Was im historischen Durchbruch der gesamtstaatlichen Sicherungssysteme geschah, war die Verallgemeinerung bzw. positive Sanktionierung „privater“, „lokaler“ bzw. andersorts erprobter Innovationen.

### *4.3 Realisierung*

Die Ebene der verbindlichen Entscheidungsproduktion betrifft v.a. die Prozesse der Mehrheitsfindung für die parlamentarische Beschlussfassung, die in einigen Ländern den besonderen Prozeduren des Zweikammersystems gehorchen musste. Positive Entscheidungen auf dieser Ebene bringen in aller Regel den Politikentwicklungsprozess zum Abschluss. Die Ebene der Probleminterpretation bleibt davon wenig berührt; hier mögen die Diskussionen bereits beendet sein oder aber, u.U. von einem veränderten Akteurset bzw. in kritischer Absicht, fortgeführt werden. Ist das Vorhaben auf der Entscheidungsebene gescheitert, mag der Politikentwicklungsprozess wieder in Gang kommen und eventuell in eine veränderte Entscheidungsvorlage münden.

Im Realisierungsprozess standen die Protagonisten der sozialstaatlichen Innovation vor der Aufgabe, die notwendige Mehrheit für ihr Vorhaben mit möglichst wenig Abstrichen in der

Sache zu organisieren. Je schmaler die aktive Befürworterkoalition der Reform war, desto umfangreicher fielen die Änderungen und Ergänzungen am ursprünglichen Reformkonzept aus. Für die Mehrheitsgewinnung war es günstig, wenn eine Engführung der Politikentwicklung zu Gunsten *eines* („optimalen“) Gesetzentwurfs vermieden und Offenheit für prinzipiell akzeptable, alternative Gestaltungsmerkmale gewahrt wurde.

Für den letzten Schritt der parlamentarischen Beschlussfassung waren oft mehrere Anläufe nötig. Die letzten endes erfolgreichen Befürworterkoalitionen (und hier ist ja nur von diesen die Rede) hatten sich durch vorangegangene Niederlagen nicht entmutigen lassen und ein Scheitern nicht als Urteil über die Sache, sondern als kontingentes Ergebnis der Aggregation fluktuierender Präferenzen interpretiert. Bei der in den frühen Parlamenten hohen Volatilität des Abstimmungsverhaltens galt das Auftauchen einer günstigeren Gelegenheit als nicht unwahrscheinlich.

So gelang es der (engeren) Befürworterkoalition des Öfteren, einige ihrer Gegner auf der Ebene der Politikentwicklung (insbesondere aus dem konservativen Lager) umzustimmen und in die Gruppen der Indifferenten oder Kompromissbereiten zu ziehen. Ausschlaggebend war entweder, dass die „Abtrünnigen“ sich um den Ausgang einer anderen, ihnen wichtigen Angelegenheit sorgten oder aber einen tief greifenden Wandel der „Verhältnisse“ und des politischen Wettbewerbsfeldes erkannten, der den Ablehnenden nachhaltigen Ansehensverlust zu bescheren versprach.

Das strategische Geschick der Reformer zeigte sich auch in Beiträgen zur Konfliktinszenierung. In einigen Fällen wurde die sozialpolitische Innovation auf Nebenschauplätzen des politischen Konflikts realisiert, nachdem (u.U. wiederholte) Versuche auf der Hauptbühne gescheitert waren. Es darf vermutet werden (die Quellenlage erlaubt leider keine genaueren Feststellungen), dass es sich als hilfreich erwies, am Aufbau eines weiteren Themas mitzuwirken, an dem vor allem den Reformgegnern gelegen war. Im Erfolgsfall konnte dann für den Verzicht auf die eigene Position in der „Nebensache“ eine angemessene Kompensation in der „Hauptsache“, konkret: die Zustimmung zu dem eigentlichen Reformvorhaben, erlangt werden. Sofern Sozialpolitikinnovationen, wie die Einführung von Altersrenten oder Arbeitslosenunterstützung, als Themen redistributiver Natur angesehen wurden, waren sie für finanzwirksame Kompensationen im Zusammenhang mit Haushaltsentscheidungen oder Änderungen der Handels- und Zollpolitik besonders geeignet. Im Fall der britischen Arbeitslosenversicherung wurde die Blockade des Oberhauses allerdings erst nach Änderung der (informellen) Verfassungsnormen auflösbar.



Um die Sozialreform als Nebenprodukt des parlamentarischen Prozesses oder als Nebensache im Budgetprozess zu behandeln, bedurfte es zweier Voraussetzungen: zum einen der Fähigkeit, vorangegangene Niederlagen nicht als Scheitern, sondern als Anlass zur Suche nach passenderen Gelegenheitsfenstern zu betrachten, wie sie z.B. günstigere Wahlergebnisse und allfällige Haushaltskonflikte darstellen. Und zum zweiten half es, wenn die Protagonisten der Reform über realistisch konzipierte Vorratsentscheidungen verfügten und praktikable, aber hinsichtlich der Instrumente noch variierbare Schubladenkonzepte parat hatten (vgl. Zahariadis 1999). Es erwies sich als zweckmäßig, wenn im Politikentwicklungsprozess nicht schon alle Einzelheiten des Vorhabens verbindlich festgelegt worden waren, aber die Protagonisten eine klare Präferenzordnung für die Verhandlungen über unvermeidliche Kompromisse besaßen. Diese half, zwischen dem unverzichtbaren Vorhabenkern und seinen, ideologisch oder tagespolitisch gefärbten Nebenbedingungen instrumenteller, konditionaler, finanzieller oder temporaler Natur zu differenzieren.

In allen Fällen war die letztendliche Entscheidung von machtpolitischen Kalkülen bestimmt. Dabei nahmen Akteure und Parlamentsfraktionen, die über eine Vetoposition verfügten, erheblichen Einfluss auf die konkrete Gestalt der Innovation. Ihre teilweise sehr speziellen Präferenzen und Empfindlichkeiten prägten u.a. die Modi der Finanzierung, die vorgesehene Trägerschaft und den Geltungsbereich der neuen Regelungen. Auch versahen sie das Reformpaket mit diversen Formen der Risikobegrenzung: durch anfänglich verminderte Leistungsniveaus, (u.U. sachwidrige) Beschränkungen des Geltungsbereich, Revisionsklauseln und ähnliches. Nicht wenige dieser Modifikationen liefen den Vorstellungen der Befürworterkoalition zuwider, z.B. die Entscheidung für das Versicherungsprinzip in Großbritannien, die Einführung einer inklusiven Volksrente in Schweden und die Gründung von Landesversicherungsanstalten als Rentenversicherungsträger im Deutschen Reich. Andererseits haben manche der in letzter Minute vorgenommenen Änderungen die Realisierung des Vorhabens erst ermöglicht. Denn

"(i)n the end, much of what has been specifically accomplished in state provision for old age and unemployment has depended on calculations of what the public would stomach rather than what it demanded" (Hecló 1974: 292).

Die finanzielle Ausstattung der sozialpolitischen Erstinnovationen und damit ihr haushaltspolitisches Gewicht fielen durchweg bescheiden aus. In keinem der hier betrachteten Fälle spielte der Finanzbedarf der Reform die alles entscheidende Rolle. Im Gegenteil: So war es z.B. die Reichsregierung, die bei der Einführung der Unfallversicherung im Deutschen Reich – letztenendes erfolglos – darauf bestand, einen „Reichszuschuss“ in die geplante Unfallkasse zu zahlen, u.a. um sich damit die Dankbarkeit der Arbeiter zu erkaufen. Erwiesenermaßen

stand die bescheidene Finanzwirksamkeit der Innovation einer späteren Ausdehnung der Leistungen und Begünstigungen nicht im Wege. Der „revolutionäre“ Charakter der Reformen war nicht in ihrem Finanzvolumen, sondern in ihren qualitativen Strukturmerkmalen angelegt, die auf nicht weniger als die Etablierung eines neuartigen Staatsziels – in Kategorien der Problemdiagnose, der Zuständigkeit, der Anspruchsrechte und der Instrumente – hinausliefen.

#### *4.4 Der Status individueller Akteure*

In den Entstehungsgeschichten des Sozialstaats wird einzelnen Personen eine überragende Bedeutung für das Gelingen der Reformvorhaben zugeschrieben. Gewiss mag daran ein zunftüblicher Bias der Historiker wie auch die Eitelkeit einiger Protagonisten beteiligt sein. Die Quellenlage begünstigte insbesondere jene prominenteren Akteure, die selbst, z.B. in ihrer Autobiographie, von ihrer Beteiligung am Reformprozess berichteten. Das gilt vor allem für damalige oder spätere Regierungschefs wie Otto von Bismarck, David Lloyd George und Winston Churchill. Dennoch kann der Einfluss der Variablen „Persönlichkeit“ schwerlich überschätzt werden. Gerade in Ereignissen, die ex post als institutionelle Innovation bzw. Pfadabbruch oder Pfadbegründung identifiziert werden, erscheint die strukturelle Bedingtheit der Situation regelmäßig von scheinbar „zufälligen“ Einflüssen und diskretionären Handlungen der Akteure „überdeterminiert“.

Allerdings entspricht der besonderen Bedeutung, die individuellen Akteuren in Innovationsprozessen zukommt, eine forschungspraktische Kehrseite. Viele individuellen Charakteristika entziehen sich einer theorieförmigen Verallgemeinerung, zumal auch die Konstellationen, in denen sie eine prominente Rolle gespielt haben mochten, nur selten erschöpfende Beschreibung und Analyse seitens der Beobachter gefunden haben. An dieser Schranke scheitern notwendig alle Bemühungen um maximale Tiefenschärfe bei der Rekonstruktion geschichtsmächtiger strategischer Handlungsketten.

Die Sozialpolitikforschung hat glücklicherweise der Rolle individueller Reformprotagonisten so viel Beachtung geschenkt, dass es immerhin möglich ist, spezifische Beiträge und Funktionen sowie einige typische personale Charakteristika zu skizzieren. So hat Hugh Hecló die besondere Rolle jener „Mittelsmänner“ bzw. politischen Unternehmer herausgearbeitet, welche auf mehreren Strategieebenen wesentlich zum Erfolg des Reformvorhabens beitrugen. Hervorgehoben wird ihre Fähigkeit, "transcendable group commitments" (Hecló 1974: 308) auszubilden und zur Entstehung individueller und interorganisatorischer Netzwerke beizutragen. Hing doch die am Erfolg der Sozialpolitik-Innovationen ablesbare Lernfähigkeit der Gesellschaft in hohem Maße vom Vorhandensein eines Netzwerks von kompetenten und enga-

gierten „policy middlemen“ ab. Diese besaßen einerseits einen herausgehobenen Status in ihren Heimatorganisationen (Hecló 1974: 311), während sie es andererseits verstanden, übertriebene Anforderungen an ihre Organisationsloyalität zu ignorieren. Ihre fachliche Expertenrolle gewährte ihnen gleichzeitig den notwendigen Legitimitätsvorsprung bei der Initiierung und Verfolgung des Vorhabens. Diese Rolle spielten u.a. der schwedische Mathematikprofessor Anders Lindstedt (Hecló 1974: 184f), der Minister Alexandre Millerand (bei der Schaffung der französischen Arbeitslosenversicherung) sowie die britischen Regierungsbeamten Hubert Llewellyn Smith und William H. Beveridge.

Eine wichtige Funktion, welche die „politischen Unternehmer“ der Sozialreform erfüllten, war die Kontinuitätssicherung des Vorhabens mittels Netzwerkkommunikation und Aufmerksamkeitsmanagement. Auf der Ebene der Problemdefinition und des Deutungswandels gelang es ihnen, den Eindruck der Bearbeitbarkeit des Themas in einem sich ausweitenden Aufmerksamkeitshorizont zu etablieren, in welchem sie sich sodann selbst als Reformprotagonisten und „Knoten“ des Befürworternetzwerks zu formieren vermochten. Ihre Diskursstrategie trug wesentlich dazu bei, dass zunächst im außerstaatlichen Raum geführte Diskussionen Widerhall im politischen System fanden und Aktivitäten auf der Ebene der Politikentwicklung auslösten.

In den Prozessen der Politikentwicklung gesellten sich zu den von der (engeren) Befürworterkoalition vertretenen sach- und problembezogenen Interessen der „policy seekers“ die machtpolitischen (extrinsischen) Interessen der „office seekers“, d.h. des in erster Linie um seine Wiederwahl besorgten politischen Personals. Weil das Projekt gleichzeitig auch dezidierte Gegner auf den Plan rief, die ihre Interessen verletzt sahen, war das kommunikative und organisatorische Geschick der politischen Unternehmer mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert: so viel wie möglich von dem konfliktbedingten Zuwachs an Aufmerksamkeit auf die Mühlen der eigenen Unterstützerschar zu lenken und gleichzeitig deren zunehmende Heterogenität unter Vermeidung konzeptioneller Opfer zu meistern.

Auf der Ebene der Entscheidungsvorbereitung und verbindlichen Beschlussfassung, die einige Vorhaben erst nach zwei bis vier Jahrzehnten erreichten, hatte die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema regelmäßig nachgelassen. Dadurch bot sich den administrativen und parteipolitischen Akteuren ein erweiterter Spielraum für die Konkretisierung der zustimmungsfähigen Gesetzesvorlage – was allerdings auch Abstriche am Vorhabenkern ermöglichte. In dieser Situation hing es wiederum von der Präsenz vermittlungskompetenter politischer Unternehmer ab, ob Sinn und Zweck des Vorhabens bewahrt blieben oder auf dem Kompromisswege verloren gingen. Indem sie als Sperrklinke gegen konzeptionelle Rück-

schläge wirkten und Loyalität auch über Organisationsgrenzen hinweg zu organisieren verstanden, konnten sie dem Vorhaben das notwendige Mindestmaß an sachlicher Identität sichern.

Die erfolgreichen Sozialpolitikunternehmer zeichneten sich nicht nur durch ausgeprägtes Gelegenheitsbewusstsein und ein komplex differenziertes Loyalitätsverständnis, sondern auch durch überdurchschnittliche Kommunikationsfähigkeiten aus, dank derer sie die „terms of policy debate“ (Hecló 1974: 321) zu Gunsten neuer Perspektiven verändern konnten. In diesem Sinne wird dem britischen Premier Lloyd George wie auch seinem späteren Amtsnachfolger Churchill bescheinigt, sie hätten bei der Schaffung der britischen Arbeitslosenversicherung "more aggressive and opportunistic" als alle anderen Beteiligten agiert (Ashford 1986: 63).

## **5. Resümee**

Die frühen Sozialreformen sind zwar das Ergebnis einer Vielzahl von strategischen Handlungen, aber verdanken sich keinem strategischen Masterplan. Zwar mögen manche Beteiligte ihr Handeln am letztendlich erreichten Ziel und womöglich auch einzelnen wichtigen Erfolgsvoraussetzungen ausgerichtet haben, doch war offensichtlich kein Akteur in der Lage, die Kontingenz der Ereignisse auf den Ebenen der Problematisierung, der Politikentwicklung und der Realisierung zu überblicken. Gleichwohl ist unbestreitbar, dass sich in dem breiten und wechselhaften Strom singulärer, teils nach strategischen Kalkülen, teils nach situativen Präferenzen gewählten Entscheidungen, die nur zum kleineren Teil in kalkulierbarer Weise auf einander bezogen waren, ein Möglichkeitsraum für die Realisierung des von den Protagonisten intendierten Ziels öffnete.

Zwar folgte der Gesamtprozess der Innovation keiner rationalen Strategie, doch lassen sich die Ermöglichung und die Nutzung der kontingenten Möglichkeitsräume durchaus dem Handeln individueller Akteure zuschreiben. Welche potentiell verallgemeinerbaren Erkenntnisse sind nun dem Handeln der erfolgreichen Sozialpolitikunternehmer ablesbar, da sie doch so wenig wie alle anderen die über Jahrzehnte reichenden Handlungsketten zu kontrollieren vermochten? Erfolgsrelevant war, so ist plausiblerweise anzunehmen, die Fähigkeit der maßgeblichen Reformpolitiker zur Konditionierung ihrer selbst und ihrer Heimatorganisationen in dem Sinne, dass sie das immerwährende Bedürfnis nach normativer Selbstvergewisserung in eine Balance mit der Fähigkeit zur nüchternen Wahrnehmung der Handlungswelt

zu bringen wussten. Denn der Aufgabenhorizont der erfolgreicherer Strategen besteht nicht nur aus der Außenwelt ihrer Gegenspieler und Bündnispartner, sondern erstreckt sich auch auf die Innenwelt des Akteurs, sei es der individuellen Person, sei es der Gruppe oder Organisation. Da die komplexe, dynamische Handlungswelt nur mehr im Nachhinein die Identifizierung „emergenter“ Strategien gestattet, ist das Selbstmanagement des strategisch ambitionierten Akteurs als unabhängige Schlüsselvariable (vgl. Schelling 1984; Wiesenthal 1987) intendierter Erfolge anzusehen. Von seiner Fähigkeit zur Selbstkontrolle, nüchternen Umweltrezeption und zum reflexivem Lernen (vgl. Wiesenthal 1995) hängt es ab, ob der Akteur den Fallen der bequemen Selbsttäuschung und des „group think“ (Janis 1972) zu entgehen und aufkommende Gelegenheiten auszubeuten vermag. Was also zählt, ist nicht so sehr die Fähigkeit, rationale Strategien zu exekutieren, sondern rationales Bemühen um den bestmöglichen Umgang mit den ubiquitären Rationalitätsschranken.

## Literatur

- Alber, Jens, 1979: Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen. In: Zacher, Hans F. (Hrsg.): Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen. Berlin: Duncker und 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: O'Connor, Julia S.; Olsen, Gregg M. (Hrsg.): Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach. Toronto: University of Toronto Press, 312-338.
- Berg-Schlosser, Dirk; Quenter, Sven, 1996: Makro-quantitative vs. makro-qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Politische Vierteljahresschrift 37 (1), 100-118.
- Beyer, Jürgen, 2006: Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Cornelissen, Christoph, 1996: Das "Innere Kabinett". Die höhere Beamtenschaft und der Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Grossbritannien. Husum: Matthiesen Verlag.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. London: Polity Press.
- Flora, Peter; Alber, Jens, 1982: Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In: Flora, Peter/Heidenheimer, Arnold J. (Hrsg.): The Development of Welfare States in Europe and America. New Brunswick: Transaction Books, 37-80.
- Fry, Michael G.; Hochstein, Miles, 1993: Epistemic communities: intelligence studies and international relations. In: Intelligence and National Security 8 (3), 14-28.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination. International Organization 46 (1), 1-35.
- Heclo, Hugh, 1974: Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance. New Haven, London: Yale University Press.
- Janis, Irving L., 1972: Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes. Boston: Mifflin.
- Köhler, Peter A., 1979: Entstehung von Sozialversicherung. Ein Zwischenbericht. In: Zacher, Hans F. (Hrsg.): Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen. Berlin: Duncker und Humblot, 19-88.
- Köhler, Peter A.; Zacher, Hans F. (Hrsg.), 1981: Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz. Berlin: Duncker und Humblot.
- Korpi, Walter, 1989: Macht, Politik, und Staatsautonomie in der Entwicklung der Sozialen Bürgerrechte. Soziale Rechte während Krankheit in 18 OECD-Ländern seit 1930. Journal für Sozialforschung 29 (2), 137-164.
- Kuhnle, Stein, 1978: The Beginnings of the Nordic Welfare States: Similarities and Differences. Acta Sociologica, Supplement, 9-35.
- Laybourn, Keith, 1995: The Evolution of British Social Policy and the Welfare State, 1800-1993. Keele, Staffordshire: Keele University Press.
- Majone, Giandomenico, 1989: Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. New Haven: Yale University Press.
- Mommsen, Wolfgang J.; Mock, Wolfgang (Hrsg.), 1982: Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950. Stuttgart: Klett-Cotta.
- 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, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Pampel, Fred C.; Williamson, John B., 1985: Age structure, politics, and cross-national patterns of public pension expenditures. 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. *Journal of Social Policy* 19 (1), 69-91.
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf, 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 12 (2), 27-45.
- Rein, Martin; Schon, Donald A., 1977: Problem Setting in Policy Research. In: Weiss, Carol H. (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.
- Sabatier, Paul A., 1987: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework. In: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 (4), 649-692.
- Sabatier, Paul A.; Hunter, Susan, 1989: The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems. *Western Political Quarterly* 42 (3), 229-261.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C., 1999: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Sabatier, Paul A. (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. *Scandinavian Political Studies* 14 (1), 1-30.
- Schelling, Thomas C., 1984: Self-Command in Practice, in Policy, and in a Theory of Rational Choice. *American Economic Review. AEA Papers and Proceedings* 74 (2), 1-11.
- Stolleis, Michael, 1979: Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch-institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung. In: Zacher, Hans F. (Hrsg.): *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen*. Berlin: Duncker und Humblot, 387-411.
- Thane, Pat, 1982: *The Foundations of the Welfare State*. London, New York: Longman.
- Tober, Holger J., 1999: *Deutscher Liberalismus und Sozialpolitik in der Ära des Wilhelminismus*. Husum: Matthiesen Verlag.
- Wiesenthal, Helmut, 1987: Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas. *Zeitschrift für Soziologie* 16 (6), 434-449.
- Wiesenthal, Helmut, 1995: Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen: Literaturreport und Ergänzungsvorschlag. *Zeitschrift für Soziologie* 24 (2), 137-155.
- Wiesenthal, Helmut, 2003: Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis. In: Mayntz, Renate; Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Festschrift für Fritz W. Scharpf. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 31-70.
- Zahariadis, Nikolaos, 1999: Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 35-71.