

Sandrine Kott



Sozialstaat und Gesellschaft

Das deutsche Kaiserreich in Europa



Sandrine Kott, Sozialstaat und Gesellschaft

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Herausgegeben von

Gunilla Budde, Dieter Gosewinkel, Paul Nolte,
Alexander Nützenadel, Hans-Peter Ullmann

Frühere Herausgeber

Helmut Berding, Hans-Ulrich Wehler (1972–2011)
und Jürgen Kocka (1972–2013)

Band 214

Vandenhoeck & Ruprecht

Sandrine Kott, Sozialstaat und Gesellschaft

Sandrine Kott

Sozialstaat und Gesellschaft

Das deutsche Kaiserreich in Europa

Aus dem Französischen von Marcel Streng

Vandenhoeck & Ruprecht

Mit 7 Abbildungen und 13 Tabellen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-647-37034-7

Weitere Ausgaben und Online-Angebote
sind erhältlich unter: www.v-r.de

Die Übersetzung wurde großzügig vom IGK Arbeit und
Lebenslauf in globalgeschichtlicher Perspektive (re:work) /
Humboldt-Universität zu Berlin unterstützt.

Umschlagabbildung:
Liegekur im Frauen-Sanatorium der LVA Elsass-Lothringen,
aus: L'Institut d'assurance sociale d'Alsace et de Lorraine et ses sanatoriums,
Strasbourg 1937, S. 12

© 2014, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen /
Vandenhoeck & Ruprecht LLC, Bristol, CT, U. S. A.
www.v-r.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages. – Printed in Germany.

Satz: textformart, Göttingen | www.text-form-art.de
Druck und Bindung: ☺ Hubert & Co, Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*In Erinnerung an meine Großeltern,
Sarah Beinowitz und Joseph Kott,
und ihre lange Irrfahrt durch Europa.*

Inhalt

Einleitung	13
----------------------	----

Kapitel 1

Die ersten Sozialgesetze des Deutschen Reichs: Zwischen lokalen Traditionen und europäischen Debatten	23
--	----

1. Von der Armenfürsorge zur Arbeitergesetzgebung	26
1.1 Von der Armenpflege zur Gemeindeversicherung	26
1.2 Die ersten Arbeitergesetze: eine Spielart der Fürsorgegesetze?	30
2. Die Arbeiterschaft: Objekt oder Subjekt der Sozialgesetzgebung?	32
2.1 Von den Handwerkskassen zur Krankenversicherung	32
2.2 Von der Gewerkschaftskasse zur gesetzlichen freien Hilfskasse	34
2.3 Die Gegenvorschläge der Arbeiterbewegung	37
3. Die Industriellen: Motor oder Hemmschuh der Sozialgesetzgebung?	39
3.1 Die Sozialpolitik der Industriellen: zwischen privater Initiative und öffentlicher Hand	40
3.2 Von den Fabrikkassen zu den Betriebskrankenkassen	42
3.3 Die Arbeitgeber und die Unfallversicherung	44
Epilog: Vom deutschen Sonderweg zum transnationalen Wissensaustausch	47

Kapitel 2

Die Wende der 1890er Jahre: eine zwiespältige Modernisierung	53
---	----

1. Die Invaliditäts- und Altersversicherung: die deutsche Antwort auf ein europäisches Problem	54
1.1 Vom Arbeiter zum Invaliden	55
1.2 Die wachsende Bedeutung der Beamten in der Sozialpolitik	58
2. Ausweitung und soziale Segmentierung der Arbeiterversicherung	60
2.1 Begrenzte Öffnung der Versicherung	60
2.2 Die Angestelltenversicherung: Konstruktion einer neuen sozialen Gruppe	62

3. Die Arbeitsgesetzgebung nach 1890:	
eine gesamteuropäische Entwicklung	64
3.1 Die tragenden Kräfte des »Neuen Kurses«	65
3.2 Die Ziele der Sozialgesetzgebung: Verbesserung des Arbeiterschutzes und Ausbau der Fabrikinspektion	67
3.3 Flexibilität und Blockaden der Arbeitsgesetzgebung – Die Rolle der Arbeitsstatistiken	68
Zusammenfassung	69

Kapitel 3

Von der Sozialgesetzgebung zum Sozialrecht	71
1. Die Unbeliebtheit der Sozialgesetze	72
1.1 Widerstände gegen die Arbeitergesetzgebung in den 1880er Jahren	72
1.2 Die freie Hilfskasse: ein Ort des Widerstands?	74
1.3 Das unbeliebte »Klebegesetz«	75
2. Einschränkung des Sozialrechts durch die Arbeitgeber	78
2.1 Die Betriebskrankenkassen: Fortführung patriarchalischer Praktiken	78
2.2 Die Unfallversicherung: von den Arbeitgebern »privatisiert«	82
3. Die Berufungsinstanzen	84
3.1 Die umstrittene Rolle der lokalen Behörden	84
3.2 Neue Fürsprecher: Fabrikinspektion und Arbeitssekretariate	86
3.3 Die Entwicklung der gerichtlichen Konfliktregelung: Versicherung und Arbeitsrecht	88
Zusammenfassung	89

Kapitel 4

Aufbau und Entfaltung einer sozialen Demokratie	91
1. Der Kontext: zwischen Klassenkampf und Klassenkollaboration	92
1.1 Koalitions- und Vereinsrecht: begrenzte Entfaltungsfreiheiten	93
1.2 Die Sozialdemokratie: zwischen Revolution und Reform	94
1.3 Die Gewerkschaften: Kampf oder Verhandlung	95
2. Das Konzept der industriellen Demokratie	97
2.1 Der Sozialliberalismus: zwischen Verein für Socialpolitik und Gesellschaft für soziale Reform	97
2.2 Die Wandlungen des christlichen Sozialismus	100
3. Die Kassen und die soziale Selbstverwaltung: demokratische Teilhabe und ihre Grenzen	102

3.1 Die Selbstverwaltung zwischen korporatistischen und demokratischen Leitbildern	102
3.2 Der Eintritt der Arbeiter in die Selbstverwaltung und ihre Transformation	104
3.3 Selbstverwaltung unter Kontrolle	106
4. »Industrielle Demokratie« in der Praxis	107
4.1 Die Arbeiterausschüsse: Orte betrieblicher Mitbestimmung? . .	108
4.2 Zwischen Kollektivverhandlung und Schlichtungsverfahren . .	111
4.3 Die Tarifverträge	113
Zusammenfassung	114

Kapitel 5

Die Frauen – am Rand der Sozialpolitik	117
1. Die Widersprüche des gesetzlichen Arbeiterinnenschutzes	118
1.1 Frauenerwerbstätigkeit: Realitäten und Repräsentationen in der sozialpolitischen Debatte	118
1.2 Arbeiterinnenschutz? Erwerbstätige Frauen zwischen gesetzlichem Arbeitsschutz, Sozialversicherung und Armenhilfe	122
2. Frauen als Akteure der Sozialpolitik	125
2.1 Frauen in den sozialpolitischen Institutionen: eine untergeordnete und randständige Position	125
2.2 Der Kampf der Frauen um ihre sozialen Rechte	127
2.3 Frauen und die Sozialgesetzgebung in der Praxis	128
3. Frauen zwischen sozialrechtlicher Exklusion und Integration in die Sozialarbeit	131
3.1 Weibliche Wohlfahrtseinrichtungen – von Sozialwerken zum Munizipalsozialismus	131
3.2 Der städtische Sozialdienst: eine Chance für Frauen	132
Zusammenfassung	134

Kapitel 6

Sozialstaat und Staatsnation. Sozialpolitik und Nationalstaatsbildung	135
1. Die Nationalisierung der Sozialpolitik	136
1.1 Das Reichsversicherungsamt: eine nationale Regulierungsinstanz	137
1.2 Zentralisierung »von unten«: Zusammenschlüsse und Gruppierungen der Versicherungen	141
2. Die Institutionalisierung der Sozialpolitik	146

2.1 Der Verwaltungsangestellte: Geburt eines Berufs	146
2.2 Das Aufkommen des Schalters	148
3. Die Regierung des Sozialen	151
3.1 Die Sozialpolitik in der Praxis:	
Nationalisierung der Gesellschaft »von unten«	151
3.2 Identifizierung und Verwaltung der Versicherten	155
3.3 Kontrolle und Sanktion	157
Epilog: Nationsbildung und Internationalisierung	160
Kapitel 7	
Sozialpolitik und Lebenshygiene	165
1. Von der Medikalisierung zur Sozialmedizin	166
1.1 Die Medikalisierung der Versicherungen	167
1.2 Die Herausbildung der Sozialmedizin	169
2. Von der Sozialmedizin zur sozialhygienischen Prophylaxe	173
2.1 Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz	174
2.2 Sozialversicherung und öffentliche Gesundheitsvorsorge	177
3. Ärzte und Versicherte: widerstreitende Bestrebungen	180
3.1 Die Ärzte: die Freiheit, sich der Gesundheitspolitik zu verweigern	180
3.2 Die Selbstsorge der Arbeiter	184
Epilog: Grenzen und Bedeutungen der Gesundheitspolitik	189
Schluss	193
Abkürzungen	199
Tabellenanhang	201
Quellen- und Literaturverzeichnis	241
Personenregister	263

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abb. 1:	Sinnbildliche Darstellung der Arbeiterversicherung als Eiche	19
Abb. 2:	Die Quittungskarte von Jakob Speierer, Postagent in Griesbach (1906)	57
Abb. 3:	Liegekur im Frauen-Sanatorium der LVA Elsass-Lothringen	130
Abb. 4:	Das Gebäude des RVA in Berlin, 1910	138
Abb. 5:	Das Gebäude der LVA Elsass-Lothringen	149
Abb. 6:	Der Schalter der Krankenkasse Colmar-Land, 1918	149
Abb. 7:	Die Heilanstalt in Schirmeck im Elsass zwischen 1909–1911 von der LVA Elsass-Lothringen erbaut	173
Tabelle 1:	Krankenversicherung	202
Tabelle 2:	Unfallversicherung	208
Tabelle 3:	Invalidenversicherung	212
Tabelle 4:	Arbeiterschutz	216
Tabelle 5:	Entwicklung der Sozialversicherungsmitgliedschaft	222
Tabelle 6:	Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge	222
Tabelle 7:	Entwicklung der Krankenversicherung nach Kassentypen und Versichertenzahlen 1885–1901	224
Tabelle 8:	Ausgaben der Krankenkassen nach Art der Kassenleistung 1885–1901	228
Tabelle 9:	Entwicklung der Versicherungsleistungen nach Krankheitsfällen und krankheitsbedingten Fehltagen 1885–1902	230
Tabelle 10:	Entwicklung der ersatzpflichtigen Krankheitsfälle und krankheitsbedingten Fehltag 1885–1902	231
Tabelle 11:	Ausgaben der Invaliditätsversicherung 1891–1902	232
Tabelle 12:	Ausgaben der Unfallversicherung 1885–1902	234
Tabelle 13:	Zahl der Betriebe und Arbeiter, die im Jahr 1912 von der Arbeitsinspektion in den verschiedenen deutschen Ländern überwacht wurden	238

Einleitung

Dieses Buch ist die Vollendung einer Reise durch die Sozialpolitik, die vor etwa dreißig Jahren begann. Es steht am Ende eines Weges, der mich vom Lokalen zum Globalen geführt hat, vom Elsass zur *Internationalen Arbeitsorganisation* (IAO) in Genf. Am Anfang stand eine Dissertation über das Oberelsass zwischen 1830 und 1914.¹ Diese Wahl ergab sich nicht aus der Suche nach irgendeiner Identität, sondern aufgrund von zwei methodologischen Vorentscheidungen. Als Sozialhistorikerin erwartete ich zum einen, dass eine Lokalstudie mir erlauben würde, Akteure, soziale Beziehungen und Praktiken präzise zu analysieren. Nur so, dachte ich damals, würde ich den Schlüssel zum Verständnis historischer Phänomene in die Hand bekommen.² Zum anderen erschien mir das Elsass ideal geeignet für einen deutsch-französischen Vergleich von Praktiken der Philanthropie und der Sozialpolitik. In der Tradition Marc Blochs und der vergleichenden deutschen Sozialgeschichte betrachtete ich den Vergleich als eine Art Labor, als Instrument der verstehenden und zugleich erklärenden Geschichtsschreibung.³

Tatsächlich entpuppte sich das Elsass im Verlauf meiner Forschung allerdings weniger als Vergleichslabor denn als Ort der Dezentrierung und des Übergangs.⁴ Es erwies sich schrittweise als äußerst heterogener Zwischenraum: Zwischen Frankreich und Deutschland gelegen, existierten hier industrialisierte Landstriche wie die Täler der Vogesen neben Industriestädten wie Mülhausen, Thann und Guebwiller; hier fand ich sowohl die philanthropische Tradition der elsässischen Arbeitgeberschaft als auch den Einfluss der deutschen Sozialpolitik.

So stieß ich an der Peripherie des neu entstandenen Kaiserreichs auf den deutschen Sozialstaat. Die Archive von Straßburg, Colmar, Mülhausen und anderen Industriestädten, aber auch Zeitungen und unzählige Broschüren zeugten von einer Spannung zwischen den Widerständen der Eliten gegen die Einführung der deutschen Gesetze auf der einen Seite und der zunächst versteckten, dann aber offen gezeigten Zufriedenheit der Arbeiterbevölkerung auf der anderen. Sich dem Sozialstaat von der Peripherie zu nähern, barg die Gefahr einer

1 Kott, Des philanthropies.

2 Es handelte sich eindeutig um eine sozialhistorische Dissertation, die zwar in der doppelten Tradition von Ernest Labrousse und der *Annales* stand, aber auch Fragestellungen und Perspektiven der »micro-histoire« aufnahm. Für eine Diskussion des immer noch aktuellen Beitrags der »Mikro-Sozialgeschichte« zu makro-sozialen Fragen, siehe *Charle*.

3 Literatur in: Kott u. Nadau, sowie spätere Publikationen aufnehmend: *Kaelble*, Vergleich.

4 Die in den letzten zwanzig Jahren durchgeführten Forschungen über Grenzräume haben den heuristischen Wert dieser Dimension herausgearbeitet. Für das Elsass siehe etwa: *Harvey*.

gewissen materialbedingten Kurzsichtigkeit, doch ich verstand das als Chance. Denn zweifellos war das Elsass für den deutschen Sozialstaat ein Missionsgebiet und bot aus genau diesem Grund die Möglichkeit, wie unter einer Lupe beobachten zu können, wie sich die Sozialpolitik entfaltete, auf welche Probleme und Schwierigkeiten ihre Umsetzung stieß und welche Erwartungen sie weckte.

Meine erste Begegnung mit dem Sozialstaat fand also in der konkreten Lebenswirklichkeit des Lokalen statt, bevor die nationalen, theoretischen und programmatischen Aspekte hinzukamen. Auf die deutsche Sozialpolitik stieß ich im Elsass bei fast jedem Schritt, denn sie verlangte einer nach paternalistischen Werten geordneten Gesellschaft tief greifende Veränderungen ab. In den Interaktionen und Beziehungen zwischen Arbeitern und Unternehmern traten neue Akteure auf: Arbeitsinspektoren, Arbeitersekretäre, Verwalter der Arbeiterversicherungskassen und andere. Die Arbeiter verhielten sich zunächst zurückhaltend, doch bald forderten sie immer mehr nach Ärzten und Medikamenten, immer mehr Arbeitsschutz und immer mehr Beteiligung. Während die Sozialwissenschaften die Sozialpolitik weiterhin aus der Perspektive des Zentralstaats betrachten und vor allem diejenigen zu Wort kommen lassen, die Gesetze ausarbeiten, diskutieren und verabschieden,⁵ war der Sozialstaat für mich zuerst eine lebendige lokale und soziale Wirklichkeit, bevor er sich als politisches Projekt offenbarte. Diese Dimension steht im Mittelpunkt dieses Buches und seiner Methodologie.

Den Sozialstaat im Rahmen der sozialen Praxis am Ort zu entdecken, hieß allerdings nicht, dass mir der deutsche Zentralstaat entging, im Gegenteil. Ich lernte ihn nur anders kennen. Also setzte ich meine Reise nach Osten fort, nach Deutschland, und legte dabei den Weg zurück, den meine Großeltern etwa sechzig Jahre zuvor in umgekehrter Richtung gegangen waren. Ausgestattet mit den Hinweisen der elsässischen Quellen begann ich, in der Bibliothek des Bundesversicherungsamtes in Berlin zu arbeiten. Der Keller, indem die Bibliothek des ehemaligen Reichsversicherungsamtes (RVA) aufbewahrt wurde, hallte noch wider von den Diskussionen, die mit der Umsetzung der Sozialpolitik und der Versicherungen begannen. Die Zeitungen der vielen Verbände, die unzähligen von den Versicherungsträgern und Gewerbeaufsichtsbeamten herausgegebenen Berichte und Broschüren zeugten von dem Bewusstsein, an etwas völlig Neuem teilzuhaben. Jenseits der trockenen Verfahrensfragen und endlosen Zahlenreihen konnte ich einen Eindruck von den Schwierigkeiten und Kämpfen, aber auch von dem Überschwang gewinnen, den die Mitarbeit am großen Projekt Sozialpolitik hervorrief. Vor allem spürte ich den Stolz.⁶ Auf der Grundlage dieser doppelten Archivarbeit schrieb ich mein erstes Buch: *L'État social*

5 Allerdings gibt es einige Ausnahmen von dieser Tendenz, sogar bereits seit den 1970er Jahren, siehe insbesondere die Arbeiten von *Tennstedt*; siehe auch *Conrad, C.*, Greis.

6 Allerdings habe ich die AVS in der Bibliothèque nationale in Paris durchgesehen. Die Sammlung war komplett, die einzelnen Bände ungeöffnet und sorgfältig konserviert.

*allemand, représentations et pratiques.*⁷ Die vorliegende Untersuchung beruht zum großen Teil auf dieser Vorarbeit, geht aber in vielen Punkten darüber hinaus; ich komme darauf noch zurück.

Das Problem war also, wie man die sozialpolitischen Erfahrungen im Elsass mit der Geschichte des Kaiserreichs zusammen denken beziehungsweise sie für ein anderes, besseres Verständnis des deutschen Sozialstaats nutzen konnte. Den modernen Staat zu definieren, ist fast unmöglich, so sehr variieren seine Organe und Kompetenzbereiche je nach der intellektuellen Tradition, die man befragt, oder mit den historischen Kontexten seiner Entstehung und Machtausübung. Im Fall des Kaiserreichs wird die Frage zusätzlich durch die konstitutionelle Schwäche – oder Beweglichkeit – des neuen Regimes und insbesondere die schlecht definierten Kompetenzbereiche und Konturen des Zentralstaats erschwert. Die Bundesstaaten traten zwar einige politische Handlungsbereiche an den Zentralstaat ab, blieben aber gleichzeitig für ihre Verwaltung zuständig.⁸ In diesem Sinn war die Sozialgesetzgebung zwar Sache der Reichsregierung, ihre Umsetzung und Verwaltung aber an die Länder delegiert. Die Zentralregierung, also Staatskanzlei und Reichsämter, war während der Bismarck'schen Periode überdies mit der des preußischen Staates weitgehend identisch. Sicher wuchs die Bürokratie mit dem Aufbau des modernen Staates, aber außer im Fall der Post – die allerdings in der vorliegenden Geschichte eine bedeutende Rolle spielt – wuchs die Zahl der Beamten vor allem in den Verwaltungen der verschiedenen Bundesstaaten.⁹ Geht man davon aus, dass auch die Parlamente Teil des Staatsapparates sind, dann verkörperte in Deutschland nur der Reichstag wirklich den Nationalstaat.

Tatsächlich waren die Urheber der Sozialgesetze zentralstaatliche Organe – Reichskanzlei, Reichsamt des Inneren (zu Beginn der 1890er Jahre noch: Preußisches Ministerium für Handel und Gewerbe) und Reichstag. Die Akteure dieser Institutionen trugen wesentlich zur Vorbereitung, Redaktion und Diskussion der Gesetze bei. Die politischen Diskussionen, die die Vorbereitung und Umsetzung der Sozialgesetze begleiteten, nehmen in diesem Buch allerdings wenig Raum ein. Ebenso wenig handelt es von den politischen Intentionen der Abgeordneten, Stellungnahmen der politischen Parteien, Parlamentsdebatten und ihrem jeweiligen Einfluss auf die Gesetzestexte.¹⁰ Die Sozialgesetzgebung wird in der vorliegenden Untersuchung nicht aus einer zentralstaatlichen Perspektive analysiert und nicht als Werkzeug der Reichsleitung zur Herrschaftssicherung gegenüber der Reichsbevölkerung betrachtet, wie es ein Großteil der bisherigen Geschichtsschreibung getan hat.¹¹ Der Staat ist in diesem Buch folg-

7 Kott, *État*.

8 Zur politischen und administrativen Konstruktion des Kaiserreichs, siehe *Nipperdey*, S. 85–140, und *Wehler*, *Gesellschaftsgeschichte*, S. 355–376.

9 *Wunder*, S. 69–86.

10 Diese im engeren Sinn politischen Diskurse sind hervorragend dokumentiert in: *Quellen-sammlung*.

11 Dazu *Tennstedt*, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik*, S.135–190. Siehe Kap. 1.

lich nicht der entscheidende Akteur, und doch kommt er überall vor, vervielfacht sich und richtet sich sogar im Herzen der Gesellschaft ein: Der Sozialstaat ist in meinen Augen sowohl das Terrain als auch die treibende Kraft eines zweiseitigen, dynamischen Prozesses der Verstaatlichung – oder eher Nationalisierung – der Gesellschaft und der Vergesellschaftung des Staates.¹²

Für die Adressaten war der Staat zunächst ein ferner, aber stabiler Bezugspunkt, eine Berufungsinstanz, denn selbst im Kaiserreich war der Sozialstaat zuerst ein Rechtsstaat; er verlieh immer weiteren Bevölkerungskreisen Rechte und stand für deren Garantie.¹³ Der Staat war in diesem Rahmen eine wohlwollende Figur, er bot einen Ausweg aus der patriarchalen Willkürherrschaft und Allmacht der ökonomischen und sozialen Eliten. Er rückte über eine Vielzahl materieller Objekte und kultureller Symbole ins Zentrum des Sozialen: Verzeichnisse, Karten, Papiere, Briefe, die Sprache (Hochdeutsch). Die Umsetzung der Sozialpolitik beruhte des Weiteren auf der Entfaltung von Sozialtechnologien und der Einrichtung von Verfahren zur Identifikation, Registrierung, Selektion und Kontrolle der Inhaber sozialer Rechte.¹⁴ Zwar wurden diese Verfahren nicht von staatlichen Akteuren eingesetzt, sie trugen aber dennoch zur besseren Kenntnis der Bevölkerung im gesamten Staatsgebiet bei. Die Umsetzung der Sozialpolitik war hier also an einen Mechanismus der Homogenisierung des Staatsgebiets und der Nationalisierung der Bevölkerung geknüpft. Auf lokaler Ebene verkörperten den Sozialstaat Akteure, die im eigentlichen Sinn keine staatliche Akteure waren: Gewerbeaufsichtsbeamte, Arbeitersekretäre oder Kassenangestellte. Sie alle wandten dasselbe Gesetz an und interpretierten es dabei doch unterschiedlich. Die Selbstverwaltung der Krankenkassen, die Teilnahme an ihren Generalversammlungen, die unablässig an den Staat gerichteten Berufungs- und Revisionsgesuche stellten im Alltag verankerte Instrumente bereit, mit deren Hilfe Demokratie¹⁵ gelernt werden konnte und die sich die Rechteinhaber aneigneten. Beruhte das alltägliche Funktionieren des Sozialstaats, ja, die Möglichkeit seines Erfolgs nicht grundsätzlich auf der Aneignung des rechtlichen Rahmens durch die Akteure des Sozialstaats? Auf dieser Vergesellschaftung des Staates? Die Analyse dieser doppelten Dynamik scheint mir wesentlich zu sein, wenn man den Erfolg des deutschen Sozialstaats verstehen möchte. Eine solche Analyse impliziert allerdings ganz allgemein, politische Herrschaft als relationalen Prozess zu denken, der eng mit sozialen Arrangements verknüpft ist.¹⁶

Wie man sieht, handelt es sich um einen weiten Begriff der Sozialpolitik: Sie ist die Summe der rechtlichen Regeln und der sozialen und politischen Prakti-

12 Damit knüpfe ich an Debatten über die neure französische Sozialgeschichte («socio-histoire») an. Siehe zu diesem Ansatz: *Noiriel*, Introduction; *Déloye*.

13 Zu dieser Diskussion, siehe *Kaufmann*, S. 49–56.

14 Siehe vor allem Kap. 6, das sehr von den Arbeiten der »socio-histoire« beeinflusst ist.

15 Siehe Kap. 4 sowie *Ritter*, G. A., Sozialstaat, S. 11.

16 Die vorliegende Arbeit steht auch in der Tradition der Arbeiten Michel Foucaults, vgl. *Foucault*, *Surveiller*, S. 35. *Ders.t*, *société*, S. 23–33, S. 241.

ken, die das Soziale regulieren und eine nationale Schicksalsgemeinschaft konstituieren.¹⁷ Die Sozialpolitik wird hier als Antwort auf die Soziale Frage gedacht – wobei diese nicht auf Phänomene der Massenarmut reduziert, sondern im Sinn einer allgemein wachsenden Prekarität verstanden wird. Diese Prekarisierung begleitete von Beginn an die Ausweitung der Lohnabhängigkeit und ergab sich aus Mechanismen der Auflösung des Sozialen, die mit der Industrialisierung verknüpft waren.¹⁸ In Deutschland wie in den anderen industrialisierten Ländern wirkte und wirkt der Sozialstaat eher regulierend als schützend.¹⁹ Er knüpfte soziale Bindungen neu, garantierte die rechtliche Gleichheit auch der schwächsten²⁰ Vertragspartner und sicherte die Kontinuität des Einkommens auch der verletzlichsten Lohnabhängigen. Akteure und Mittel dieser Regulation waren vielfältig und nicht notwendig staatlich. So existierte unbestreitbar eine Kontinuität zwischen der kommunalen Armenfürsorge und der staatlichen Sozialpolitik, die sich auch gegenseitig ergänzten.²¹ Die Gemeinden spielten überdies als zentrale Akteure des Sozialstaats²² eine wichtige Rolle in der Gesundheitspolitik, die sich am Rand der Sozialgesetzgebung entwickelte.²³ Auch die Gewerkschaftsbewegung trug entscheidend zur Genese und zum Funktionieren des Sozialstaats bei.²⁴ Dieses Buch thematisiert indes nicht die Gesamtheit der Akteure und Bereiche der sozialen Regulierung. So wird die Politik der Betreuung und Erziehung in Kindheit und Jugend, etwa in der Schule, nur am Rand behandelt, so wichtig sie auch war. Diese Entscheidung hängt sowohl mit meinen eigenen Interessen und Kompetenzen zusammen als auch mit einer Auswahl der Themen, deren Untersuchung die Routinen des Sozialstaats auf neue Weise zu erhellen versprechen. Das gilt besonders für die Rolle der Frauen.²⁵

Ein weiter gefasster Begriff der Sozialpolitik ermöglicht darüber hinaus, die Besonderheit und Beispielhaftigkeit des deutschen Sozialstaats zu hinterfragen. In manchen Bereichen, insbesondere in der Regulierung der Arbeitsbedingungen, hat sich die deutsche Gesetzgebung parallel oder sogar später entwickelt als in anderen industrialisierten Ländern Europas.²⁶ In der Arbeiterversicherung dagegen fiel Deutschland eine Vorreiterrolle zu, die es in einer bemerkenswerten Verschiebung zu einem europäischen Gesellschaftsmodell werden ließ.

17 Siehe hierzu insbesondere *Ritter, G. A., Sozialstaat*, S. 1–18.

18 *Castel*, S. 347–371.

19 Ich übernehme diese Minimaldefinition von *Ritter, G. A., Sozialstaat*, S. 17–18. Für eine ausführliche Diskussion siehe *Kaufmann*, S. 9–68.

20 In Frankreich ist etwa die Soziologie Durkheims stark von der Notwendigkeit inspiriert, »Gesellschaft neu zu machen« (»refaire société«). Siehe *Durkheim*, S. 374–382.

21 *Sachße u. Tennstedt*, *Geschichte*, Bd. 1, S. 15–17, *dies.*, *Sozialpolitik*, S. 205–222.

22 Zu diesem Punkt siehe *Steinmetz*.

23 Siehe Kap. 7.

24 Siehe neben anderen: *Ayaß*, *Arbeiterbewegung*, *Ritter, G. A., Arbeiterbewegung*, *Tenfelde*.

25 Siehe Kap. 5.

26 Siehe z. B. *Berlepsch, H. J. u. Machtan*.

Die Suche nach den Gründen und Umständen dieser Verschiebung führte mich an das vorläufige Ende meiner Reise: nach Genf, in die Archive der IAO. Hier verfolgte ich ein weiteres historiographisches und methodologisches Anliegen: Ich forschte in den Archiven der IAO nach Möglichkeiten, die Globalgeschichte aus ihrer abgehobenen Stellung zu befreien und eine Sozialgeschichte des Globalen zu schreiben.²⁷ Das Archiv und die Bibliothek der IAO wie ihrer Vorläuferorganisation, der *Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeitsschutz*, erlaubten mir, über Internationalisierung als dynamisches Phänomen zu arbeiten, das sich in soziale Netzwerke einschrieb. Hier konnte ich auch untersuchen, worauf sich der internationale Ruf Deutschlands im Bereich der Sozialpolitik gründete und welche Bedeutung er für die Nationsbildung in Deutschland selbst hatte. Bismarck ließ zwar für ihn weitgehend schmeichelhafte Geschichte schreiben²⁸, aber er war nicht der Einzige. Die ersten Beamten der Versicherungsträger wie Georg Zacher, Friedrich Zahn²⁹ oder Juristen wie Heinrich Rosin und Fritz Stier-Somlo³⁰ taten es ihm gleich. Sie trugen zur Verbreitung der Vorstellung bei, dass der deutsche Sozialstaat ein Element des großen Bismarck'schen Projekts der Konstitution, Festigung und Ausstrahlung des deutschen Nationalstaats gewesen sei. Eine der eindrucklichsten allegorischen Darstellungen der Sozialversicherung zeichnete sie als Eiche: die Wurzeln (Beiträge) versorgen die gesamte Gesellschaft unter Führung des Staates (Äste und Blätter). Dieses Bild fand während des Kaiserreichs in Deutschland und Europa weite Verbreitung (siehe Abb. 1).

Diese Vorstellung zeugt auch davon, dass der deutsche Sozialstaat die Entstehung der Nation nicht nur begleitete, sondern auch einen nationalen »lieu de mémoire« darstellt.³¹ Um das zu verstehen, musste man Deutschland verlassen und den Sozialstaat von außen betrachten. Vor allem die Forschungen zu England³² und den USA³³, aber auch zu Frankreich³⁴ führten zu einer ersten Dezentrierung. Sie gaben Hinweise darauf, wie die Akteure anderer Nationen die deutschen Problemlösungen betrachteten und verstanden, welche Wirkungen sie in diesen Ländern entfalteten und wie diese dann wiederum, oft unterbewusst, die deutschen Akteure beeinflussten. Allerdings hatten ausländische Beobachter ebenfalls Vorstellungen von nationaler Größe und tendierten dazu,

27 Siehe die Literatur in: *Kott, International*.

28 Zu diesem Punkt, siehe *Reidegeld*, Schöpfermythen, S. 261–279.

29 Siehe vor allem *Zacher; Das Reichsversicherungsamt; Lass u. a.*

30 Siehe z. B. *Rosin; Stier-Somlo*, S. 208–234. Die Rolle, die jüdische Juristen und Ärzte für die Umsetzung und den internationalen Ruf des deutschen Sozialstaats gespielt haben, müsste genauer untersucht werden, ebenso die Bedeutung dieses Engagements. Für die Ärzte siehe die Ansätze in: *Tennstedt, Sozialismus, und ders.t., Familiengeschichte*.

31 *Kott, Sozialstaat*.

32 *Hennock, Reform*.

33 *Rodgers; Schniedewind*.

34 *Ders.*



Abb. 1: Sinnbildliche Darstellung der Arbeiterversicherung als Eiche (aus: Das Reichsversicherungsamt und die deutsche Arbeiterversicherung, S. 15)

die Unterschiede zwischen den Lösungen der einzelnen Länder festzuschreiben und zu nationalisieren. Auch auf den internationalen Kongressen und in den internationalen Vereinigungen und Organisationen überwog die Betonung der Unterschiede, ja, sie scheinen für die Vertreter der einzelnen Länder vor allem Gelegenheiten gewesen zu sein, ihre jeweilige Nation zu rühmen. Die Redner gefielen sich darin, die Unterschiede zwischen den verschiedenen Nationen hervorzuheben. In dieser Hinsicht weisen bereits die Größe und Prominenz der deutschen Delegationen auf die Bedeutung hin, die der Sozialpolitik im Kaiserreich für die internationale Ausstrahlung Deutschlands beigemessen wurde, das als Akteur auf der internationalen Bühne noch neu war. Wenn man allerdings über die Reden und Resolutionen hinausgeht und die Sitzungsprotokolle und Archive der Kommissionen betrachtet, dann springt die Ähnlichkeit der Probleme und Sichtweisen ins Auge. Tatsächlich wurden die sozialen Probleme in den industrialisierten Ländern auf fast gleiche Weise formuliert. Die Lösungen

unterschieden sich im Einzelnen kaum voneinander.³⁵ Die Internationalen Organisationen eigneten sich also hervorragend für die Untersuchung der Frage, was die Besonderheit und den Vorsprung Deutschlands in der Sozialpolitik ausmachte. Im Kontext gemeinsamer Probleme und Diskussionen konnten die deutschen Akteure ihre Expertise verbreiten und die deutsche Sozialversicherung sich zu einem europäischen Modell entwickeln. Diese Expertise wurde jeweils von den Angestellten und Beamten der Versicherungsträger und von Juristen und Ärzten in ihrem Umfeld entwickelt. Und so erschien das deutsche Modell in diesem Rahmen eher als Frucht einer frühzeitigen Internationalisierung denn als Ausdruck einer nationalen Identität.³⁶

Durch die lange Arbeit in den Archiven der internationalen Organisationen gewann ich einigen Abstand, der zum großen Teil die erheblichen Unterschiede zwischen dem vorliegenden Buch und seinem französischen Vorgänger von 1995 erklärt. Letzterer wandte sich überdies an ein französisches Publikum, was umfangreichere Erläuterungen notwendig machte. Auch wenn die vorliegende Monographie sich auf bereits 1995 veröffentlichte Forschungen bezieht, ist der Einfluss späterer historiographischer Erfahrungen nicht von der Hand zu weisen. In seiner Empfänglichkeit für die feinen Schwingungen des Sozialen ist das vorliegende Buch vor allem der »Sozialgeschichte des Politischen« verpflichtet, achtet es stärker auf die politischen Effekte sozialer Konfigurationen. Es ist zugleich analytischer und europäischer.

Wer eine lineare Geschichte der deutschen Sozialpolitik sucht, den wird dieses Buch enttäuschen. Ich bin weder einer strikten Chronologie gefolgt, noch habe ich systematisch die einzelnen Zweige der Versicherung, der Sozialhilfe oder des Arbeitsschutzes dargestellt. Um dem Vorwurf zu begegnen, dass die deutsche Sozialpolitik zu kurz gekommen ist³⁷, könnte man einwenden, dass der Sozialstaat hier vor allem als Ort aufgefasst wird, an dem die großen Fragen der Industriemoderne auftauchen und untersucht werden können.³⁸ Es sind Fragen wie die Folgenden, die mich beim Schreiben begleiteten und auf die ich hoffe, Antworten gefunden zu haben: Wie sind industrielle Gesellschaften gegliedert und organisiert, nach welchen Prinzipien sind soziale Bindungen in industriellen Gesellschaften geknüpft? Wie gestalten sich die Beziehungen zwischen Mann und Frau in der bürgerlichen Gesellschaft und wie können Frauen Institutionen für ihre Zwecke nutzen, die sie an den Rand zu drängen scheinen? Was ist ein soziales Recht und wie wird es mit Inhalt gefüllt? Ist Demokratie zuerst ursprünglich politische und parlamentarische Demokratie oder kann sie unmittelbar in gesellschaftlichen Arrangements entstehen? Was sind die Be-

35 Kott, *Transnational*.

36 Siehe Kap. 1 und 6.

37 Die tabellarischen Übersichten zur Sozialgesetzgebung am Ende des Bandes vermögen diesen Einwand eventuell abzuschwächen.

38 Siehe erneut Ritter, G. A., *Sozialstaat*, S. 1, für den der Sozialstaat vor allem ein »zentrales und besonders kennzeichnendes Element moderner Industriegesellschaften« ist.

dingungen für die Entstehung von sozialer Demokratie und welche Wirkungen entfaltet sie? Wie trägt der Staat zur Formierung der Nation bei und welche Rolle hat die Sozialpolitik in den Prozessen der Nationalisierung und Verstaatlichung der Gesellschaft gespielt? Wie entstehen und wandeln sich Expertenberufe, wie manifestiert sich Expertise? Und schließlich: was ist das Nationale an dieser Geschichte? Wenn der Sozialstaat Ausdruck und Spiegel der Nation ist, entsteht diese dann nicht vor allem in jenen Räumen, in denen lokale Gesellschaften und internationale Diskussionen und Modelle aufeinander treffen?

Im Verlauf der Arbeit an diesem Buch habe ich viele Schulden angehäuft. Es ist unmöglich, alle zu nennen, die mich während all der Jahre begleitet, inspiriert und unterstützt haben. Zuerst möchte ich hervorheben, was dieses Buch den deutschen Sozialstaatshistorikern, der Lektüre ihrer Werke und dem Austausch mit ihnen, ihrer Offenheit und Großzügigkeit verdankt. Mein besonderer Dank gilt Wolfgang Ayaß, Christoph Conrad, Hans-Günther Hockerts, Hartmut Kaelble, Gerhard A. Ritter, Iris Schröder und Florian Tennstedt.

Dieses Buch trägt auch die Spuren meiner langjährigen Sozialisation in den französischen Sozialwissenschaften. Wenn ich mich eher an Durkheim, Mauss, Foucault und Bourdieu als an Weber, Luhmann und Habermas orientiert habe, so hängt das damit zusammen, dass meine Laufbahn als Historikerin an der Universität Paris 7 unter der Leitung von Michel Perrot begann und ich lange Jahre in engem Kontakt mit Vertretern und Verfechtern der kritischen Sozial- und Geisteswissenschaften in Frankreich stand. Ich möchte hier vor allem darauf hinweisen, wieviel ich den in der Zeitschrift *Genèses* geführten Debatten verdanke und den Gesprächen mit Kolleginnen und Kollegen, die ich hier traf. Gérard Noiriel, Michel Offerlé, Christian Topalov, Florence Weber und der leider viel zu früh verstorbene Alain Désrosières haben viele Passagen dieses Buches inspiriert.

Danken möchte ich auch Gabriele Metzler, von der die Anregung stammt, dieses Buch auf Deutsch zu veröffentlichen. Ohne die Unterstützung von Andreas Eckert und des »Internationalen geisteswissenschaftlichen Kollegs Arbeit und Lebenslauf in globalgeschichtlicher Perspektive« an der Humboldt Universität Berlin wäre es allerdings nicht erschienen. Die beständige Ermutigung und die freundschaftlichen Ratschläge, die ich dabei von Jürgen Kocka und Alexander Nützenadel erhalten habe, waren außerordentlich wertvoll. Ohne Etienne François schließlich, der seit 1990 so viel für den intellektuellen Austausch zwischen Frankreich und Deutschland getan hat, wäre ich heute nicht die Historikerin, die ich bin. Ihm möchte ich hier für seine intellektuelle Offenheit und sein Wohlwollen herzlich danken.

Kapitel 1

Die ersten Sozialgesetze des Deutschen Reichs: Zwischen lokalen Traditionen und europäischen Debatten

Zwischen 1871 und 1884 diskutierte und verabschiedete der Reichstag vier bedeutende Sozialgesetze. Zunächst regulierte im Jahr 1876 ein Gesetz die freien Hilfskassen. Zwei Jahre später, im Jahr 1878, änderte der Reichstag im Zuge der Novellierung der Gewerbeordnung (GO) die Vorschriften zum Arbeiterschutz und führte die obligatorische Fabrikinspektion ein. 1883 wurde das Krankenversicherungsgesetz (KVG) und im darauffolgenden Jahr, nach drei Anläufen, das Unfallversicherungsgesetz (UVG) verabschiedet.

Die Literatur über den deutschen Wohlfahrts- und Sozialstaat widmet sich zu großen Teilen den intellektuellen Strömungen und politischen Traditionen, von denen diese Anfänge der Sozialgesetzgebung geprägt waren. Besonderheiten wie etwa die Tatsache, dass sie im europäischen Vergleich ihrer Zeit voraus waren, werden im allgemeinen auf »spezifisch deutsche« Traditionen zurückgeführt, die aus autoritären, von oben durchgesetzten Reformen erwachsen sind.¹ Allerdings war die mit der Entwicklung der Lohnarbeiterschaft entstehende »soziale Frage« weder im Hinblick auf die realen Gegebenheiten noch bezüglich der Art und Weise ihrer Problematisierung ein ausschließlich deutsches Phänomen.² Vielmehr wurden die zu ihrer »Lösung« entworfenen Maßnahmen und Politikansätze seit dem zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts im internationalen und europäischen Rahmen diskutiert³, auch wenn ihre Umsetzung auf die lokale und nationale Ebene begrenzt blieb.⁴

In allen Industrienationen Europas bildeten sich im Umfeld der Sozialreform vier verschiedene, an die großen intellektuellen Strömungen der Zeit angelehnte Leitlinien aus, die allerdings in den jeweiligen nationalen Kontexten unterschiedlich einflussreich waren. Als erste ist hier die christlich-soziale

1 Diese Sichtweise geht auf die Sonderwegsthese zurück, siehe dafür paradigmatisch die Behandlung der Sozialgesetzgebung in *Wehler*, Kaiserreich, S. 136–140. Sehr viel nuanciertere und auf genaueren Vergleichen beruhende Schlussfolgerungen zieht *Ritter*, *G. A.*, Sozialstaat, S. 80–83.

2 Zur sozialen Frage als »Konstruktion« siehe in der Tradition Michel Foucaults *Castel*; *Proccacci*; *Donzelot*. Siehe auch *Pankoke*, Arbeitsfrage. Eine interessante Diskussion findet sich in *Steinmetz*, S. 55–71.

3 *Leonards u. Randerad*.

4 *Ritter*, *G. A.*, Sozialstaat, S. 45–60.

Denktradition zu nennen, die sich selbst noch einmal in katholische⁵ und protestantische⁶ Varianten gliederte, sowie als zweites eine ihr nahestehende sozialkonservative Strömung.⁷ Die dritte war die sozialliberale Denktradition; sie besaß in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts großes Gewicht, verlor allerdings im deutschen politischen Kontext durch die Gründung der Nationalliberalen Partei an Einfluss.⁸ Als viertes sind die sozialistischen Lösungsansätze zu nennen, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden und die dann ab dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts durch Abgrenzung vom Linksliberalismus und mit der Gründung der sozialdemokratischen Arbeiterpartei im Jahr 1875 schärfere Konturen gewannen. Jede der großen intellektuellen Strömungen wurde zunächst von einer Bewegung und schließlich auch von einer politischen Partei getragen und war in bestimmten sozialen Milieus verwurzelt, die sich einerseits aus den Akteuren (Arbeiter, Arbeitgeber) und andererseits aus den Beobachtern (Beamte, Hochschullehrer) der sozialen Frage zusammensetzten. Die Kräfte, die am Entstehungsprozess des Arbeiterversicherungssystems direkt oder indirekt beteiligt waren, hat Walter Vogel bereits vor mehreren Jahrzehnten ausführlich untersucht.⁹ Vogel analysierte die Positionen der ökonomischen Akteure, der politischen Parteien, der Intellektuellen sowie der Kirchen und kam, ähnlich wie Henri Hatzfeld für den französischen Fall,¹⁰ zu dem Schluss, dass der Beitrag der Beamenschaft zur Ausarbeitung der Sozialpolitik in der Bismarck'schen Periode von entscheidender Bedeutung war.¹¹

Vor diesem Hintergrund geht es in diesem Kapitel nicht um eine Neuauflage dieser Fragestellungen. Vielmehr wird die erste deutsche Sozialgesetzgebung im Folgenden ausgehend von den gesetzlichen Vorschriften und rechtlichen Dispositionen untersucht. Im Mittelpunkt stehen dabei die zahlreichen unterschiedlichen Traditionen und Praktiken, an die sie anknüpften. Drei zentrale Punkte sind hier zu nennen: kommunale Hilfsleistungen, Arbeiterversicherungsvereine und unternehmerischer Paternalismus. Der hier verfolgte genealogische Ansatz folgt in seiner Beschreibung der Eigenlogik der Akteure, die an dem Entstehungsprozess der ersten Sozialgesetzgebung beteiligt waren. So bemühte sich etwa Theodor Lohmann, der im preußischen Reichsamt des Inneren für Sozialpolitik zuständig war, tatsächlich darum, die neuen Sozialgesetze mit bereits existierenden Einrichtungen und Praktiken zu verbinden.¹²

5 *Hanisch; Moennig; Ritter, E.; Stegmann*, Katholizismus.

6 *Kouri*. Für die Anfänge des Sozialprotestantismus siehe *Shanahan*, German Protestants.

7 Siehe vor allem *Beck*.

8 *Sheehan*, Brentano; *ders.*, German Liberalism, S. 20–34, und *Droz*, hier besonders die Gustav Mevissen gewidmeten Abschnitte, S. 265 f.; *Kieseritzky*.

9 *Vogel*.

10 *Hatzfeld*.

11 Zur Bedeutung der politischen »Technostruktur« für die Implementierung von Sozialpolitiken siehe grundlegend *Rueschemeyer u. Skocpol*.

12 Zu Theodor Lohmann siehe *Rothfels*, sowie die berechtigte Kritik an Rothfels' Apologie in *Machtan*.

Diese Herangehensweise beruht auf zwei methodologischen Postulaten. Erstens grenzen sich die folgenden Ausführungen dezidiert von in der Literatur geläufigen Interpretationen ab, in denen die Sozialgesetzgebung als »Zuckerbrot und Peitsche« betrachtet wird und auf ein politisches Kalkül des Kanzlers, ein staatspolitisches Instrument oder die Domestizierung der deutschen Arbeiterklasse reduziert wird.¹³ Hier soll dagegen gezeigt werden, dass die erste Sozialgesetzgebung jenseits der politischen Absichten Bismarcks sich eindeutig in die verschiedensten, je nach Region und Akteuren unterschiedlichen, sozialen und politischen Praktiken einschrieb. Immerhin wurden die von Bismarck initiierten Regierungsvorlagen bereits im Reichstag breit diskutiert und teilweise erheblich ergänzt. Die vom Reichstag verabschiedeten Gesetze sind deshalb als Kompromisse anzusehen, die den sozialen Ausgleich widerspiegeln, auf dem sie beruhten. Im Folgenden werden deshalb die Komplexität und der »hybride« Charakter der ersten deutschen Sozialgesetzgebung besonders betont.¹⁴ Dadurch wird nicht nur die Pluralität der sozialen Praktiken, welche die Wirklichkeit des deutschen Sozialstaats ausmachten, angemessen berücksichtigt. Auch die Rolle, die der Sozialstaat in den Transformationsprozessen der industriellen Gesellschaft am Ende des 19. Jahrhunderts spielte, wird so besser zu verstehen sein – eine Transformation, die ganz sicher über die ursprünglichen Regulierungsabsichten weit hinausging.

Zweitens impliziert die hier gewählte genealogische und sozio-historische Perspektive keine nationalgeschichtliche Verengung des Blicks. Es wird vielmehr gezeigt, dass der deutsche Sozialstaat mit seinen beiden Grundpfeilern Arbeiter- und Sozialversicherungsgesetzgebung zwar in seinen Anfängen stark an lokale oder nationale Traditionen und Diskussionen anknüpfte, seine weitere Entwicklung jedoch zugleich in einen breiteren europäischen Kontext von sozialreformerischen Bestrebungen und transnationalen Diskussionszusammenhängen eingebunden war. Die verschiedenen deutschen Akteure, ganz besonders die Sozialpolitiker und die Praktiker, die an der Umsetzung der Sozialpolitik beteiligt waren, nahmen intensiv am diesbezüglichen Austausch von Ideen und praktischem Wissen teil. Die von ihnen vorgebrachten oder umgesetzten Lösungen entstanden deshalb nicht isoliert, sondern waren von den europäischen Entwicklungen und Diskussionen geprägt. Es wäre nun falsch, die charakteristischen Eigenheiten der deutschen Gesetzgebung völlig zu negieren. Die Idee eines »nationalen Modells« der Sozialpolitik jedoch ist entschieden zu hinterfragen, da es aus Gründen der Selbstvermarktung oder der Abgrenzung zu großen Teilen von den historischen Akteuren selbst konstruiert wurde. Auch umfassende Sozialstaatstypologien jüngerer Datums weisen noch die Tendenz

13 Ein rezentes Beispiel: *Merrien u. a.*, S. 79f. Eine begründete Zurückweisung dieser Sichtweise findet sich in *Tennstedt*, Peitsche. Für die neuere Diskussion siehe auch *Kieseritzky*, S. 88–92.

14 Siehe die literaturbasierte Diskussion dieses Punktes und eine ähnliche Feststellung bei *Steinmetz*, S. 6–8.