

Lothar Machtan

Zur Entstehungs- und Wirkungsgeschichte sozialstaatlicher Intervention (im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert). Einige Neuerscheinungen auf dem Gebiet der historischen Sozialpolitikforschung

Gerhard A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich (= Beck'sche Elementarbücher; Arbeitsbücher: Sozialgeschichte und soziale Bewegung, hrsg. von Klaus Tenfelde und Heinrich Volkmann), Verlag C. H. Beck, München 1983, 188 S., kart., 28 DM.

Monika Breger, Die Haltung der industriellen Unternehmer zur staatlichen Sozialpolitik in den Jahren 1878 bis 1891, Haag + Herchen Verlag, Frankfurt 1982, 289 S., Pb., 34,80 DM.

Florian Tennstedt, Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914 (= Schriftenreihe der Otto Brenner Stiftung 32), Bund-Verlag, Köln 1983, 614 S., kart., 49,80 DM.

Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880—1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht (= Neue Historische Bibliothek; edition suhrkamp 1247, N.F. 247), Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1983, 318 S., kart., 18 DM.

Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung. Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht über »Ein Jahrhundert Sozialversicherung — Bismarcks Sozialgesetzgebung im internationalen Vergleich«, Berlin, 16. bis 20. November 1981 (= Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 8), Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1983, 737 S., kart., 156 DM.

Der spezifisch deutsche Typus dessen, was man heute Sozial- oder Wohlfahrtsstaat nennt, hat in den vier Jahrzehnten zwischen Reichsgründung und Reichsversicherungsordnung seine charakteristische Ausprägung erfahren. Die ihm ursprünglich eigentümlichen historischen Formelemente lassen sich schlagwortartig wie folgt umreißen: Primat eines versicherungsförmig-kompensatorischen Auffangens bestimmter (zunächst gänzlich auf den proletarischen Lebenszusammenhang zugeschnittener) Armutsrisiken durch Geld-, Sach- und soziale Dienstleistungen, die (zumindest formell) einklagbar sind und durch überwiegend selbstverwaltete Einrichtungen öffentlich-rechtlicher Natur vermittelt sowie durch Beiträge zwangskorporierter Solidargemeinschaft (teilweise mit Staatszuschüssen) finanziert werden; Verzögerung und halbherziger Ausbau eines präventionsorientierten Arbeiterschutzsystems, das bis 1914 nie den Status einer wirksamen politisch verantwortlichen Interventionsinstanz gegenüber der industriellen Pathologie erreichen konnte; sozialversicherungspolitische Entscheidungsprozesse, die grundsätzlich weniger (sachkompetent) problemorientiert als (herrschaftsstrategisch) systemorientiert und namentlich einem systematischen Ausleuchten pathogenetischer Realitäten abhold waren; schließlich die hartnäckige Weigerung der gesellschaftlich und politisch Mächtigen, mittels arbeitsrechtlicher Festlegungen, v. a. durch ein gesetzlich geschütztes

Streikrecht, den legalen Handlungsspielraum proletarischer Emanzipationsbestrebungen zu erweitern.

Dieses eigenartige Bauprinzip der reichsdeutschen Sozialverfassung mit seiner spannungsgeladenen Statik geht auf sozialpolitische Willensbildungsprozesse zurück, die in ihrer Widersprüchlichkeit noch keineswegs befriedigend rekonstruiert sind; und es zeigte schon im wilhelminischen Klassenstaat Wirkungen auf Bewußtsein und Verhalten der Betroffenen, die erklärend zu verstehen ein höheres sozialgeschichtliches Interesse beanspruchen dürfte, als ihnen die Forschung lange Zeit entgegengebracht hat. — Überhaupt ist der Entstehungszusammenhang sozialstaatlicher Politik bislang sehr stiefmütterlich behandelt worden, obwohl gerade er zu einem Komplex reichsdeutscher Innenpolitik gehört, der wie kaum ein zweiter einen ganz außerordentlichen Überlieferungsreichtum aufweisen kann.¹

Schon ein Blick in die Findbücher, die über die einschlägigen Akten der damals für sozialpolitische Fragen zuständigen Ressorts in der preußisch-deutschen Staatsspitze Auskunft geben, konfrontiert den Benutzer mit Dutzenden von Konvoluten, die sich ihm nachdrücklich zum Studium empfehlen.² Weitere wichtige Materialien finden sich in den Akten des Reichsversicherungsamtes,³ im Schriftverkehr namentlich der süddeutschen Bundesratsbevollmächtigten mit deren vorgesetzten Regierungsstellen⁴ sowie in den Nachlässen profilerter Sozialpolitiker.⁵ Außerdem hat der sozialpolitische Willensbildungsprozeß schon früh einen breiten Niederschlag in zeitgenössischen Periodika gefunden. Das gilt einmal für die (parteipolitische) Tagespresse, die Interessenverbandspresse und die wissenschaftlich-kulturellen (Viertel-)Jahresschriften.⁶ Breit diskutiert wurden dann aber sozialpolitische Fragen seit Mitte der 1870er Jahre vor allem in eigens auf diese Thematik spezialisierten Fachzeitschriften.⁷ Schließlich exi-

1 Eine Quellenkunde zur Geschichte der Sozialpolitik — seit Jahrzehnten ein dringendes Desiderat — existiert bis heute nicht. Als Überblick informativ, gleichwohl ergänzungs- und überarbeitungsbedürftig *Karl E. Born*, Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik. 1867 bis 1914. Einführungsband, Wiesbaden 1967; speziell zum Sozialversicherungssystem *Florian Tennstedt*, Quellen zur Geschichte der Sozialversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform XXI, 1975, S. 225—233, 358—365, 422—427.

2 Es handelt sich um die Bestände Zentrales Staatsarchiv Potsdam 14.01 (Reichskanzleramt), 15.01 (Reichsamt des Innern) und 07.01 (Reichskanzlei) sowie Zentrales Staatsarchiv Merseburg, Rep. 120 (hier BBVII und BBVIII) und Rep. 90 (Preußisches Staatsministerium).

3 Als Bestand R 89 im Bundesarchiv Koblenz aufbewahrt.

4 Vgl. hierzu die quellenkritischen Hinweise bei *K. E. Born*, Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz, Wiesbaden 1957, S. 252ff. sowie *Peter Rassow/K. E. Born* (Hrsg.), Akten zur staatlichen Sozialpolitik in Deutschland 1890—1914, Wiesbaden 1959.

5 Vgl. die Nachweise bei *Wolfgang A. Mommsen*, Die Nachlässe in deutschen Archiven, T. II, Boppard 1983.

6 Vgl. speziell zur letzten Gattung die Angaben bei *Willi Fritz Kops*, Bismarcks Sozialgesetzgebung in der wissenschaftlichen Publizistik 1878—1890, Phil. Diss. (MS) Tübingen 1953.

7 Einige herausragende, bisher wenig benutzte Fachzeitschriften aus der Frühzeit der sozialpolitischen Diskussion im kaiserlichen Deutschland seien hier genannt: »Der Arbeiterfreund. Zeitschrift des Centralvereins für das Wohl der Arbeitenden Klassen« (ab 1863); »Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes« (ab 1884); »Die Arbeiter-Versicherung im Deutschen Reiche gegen Krankheit, Unfall und fürs Alter« (ab 1886); »Die Arbeiter-Versorgung. Organ für die Staats- und Gemeindeverwaltungsbehörden, Industriellen etc. zur Begründung, Einrichtung und Beförderung von Hülfskassen im deutschen Reiche zum Wohle der Arbeiter« (ab 1884); »Die Berufsge nossenschaft« (ab 1886); »Concordia. Zeitschrift für die Arbeiterfrage« (ab 1871—1876 und ab 1879); »Deutsche Vierteljahresschrift für öffentliche Gesundheitspflege« (ab 1868); »Social-Correspondenz (Volkswohl). Organ des Centralvereins für das Wohl der arbeitenden Klassen« (ab 1877); »Sozialpolitisches Centralblatt (Soziale Praxis)« (ab 1892); »Zeitschrift für Gewerbe-Hygiene, Unfallverbüttung und Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen« (ab 1894); »Deutsches Vereinsblatt (später Zeitschrift) für Versicherungswesen« (ab 1877); »Zeitschrift für die Versicherung der Arbeiter (Zeitschrift für Arbeiterversicherung)« (ab 1888).

stiert seit der Reichsgründung eine Jahr für Jahr anschwellende Sozialpolitikliteratur teils aktuell-politischen, juristischen, analytischen, historischen und empirisch-deskriptiven Inhalts, die bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts mehrere Tausend Titel umfaßt haben dürfte.⁸ Diese selten günstige Quellenlage steht allerdings in einem bedauernswerten Kontrast zu den bisherigen geschichtswissenschaftlichen Bemühungen, das verstreute Material quellenkundlich zu erfassen, aufzubereiten und zu edieren.⁹

In diesem Manko ist wohl ein Grund dafür zu suchen, daß breitangelegte und empirisch wohlfundierte Studien zum Entstehungszusammenhang sozialstaatlicher Politik in Deutschland bislang Mangelware auf dem historiographischen Büchermarkt geblieben sind.¹⁰ Zwar sind auch bei der Erforschung von Einzelaspekten dieser Thematik archivalische Quellen und Periodika ausgewertet worden, aber eben nur punktuell. Und die Ergebnisse dieser (größtentheils als Dissertationen angefertigten) Arbeiten sind in analytischer wie empirischer Hinsicht von so unterschiedlichem Wert, daß sie sich heute kaum zu einem Mosaik zusammenfügen lassen. Kein Wunder daher, wenn das Untersuchungsfeld nur dort zufriedenstellend ausgeleuchtet worden ist, wo eine solide Quellenbasis ohne einen unzumutbaren Aufwand an Recherchen zu gewinnen war. So können schon seit längerem als relativ gut erforscht gelten: die Positionen der politischen Parteien resp. Politiker zur sozialen Gesetzgebung, Tätigkeitsfeld und Selbstverständnis der bürgerlichen Sozialreformer, die Rolle des Parlaments im Prozeß sozialpolitischer Grundsatzentscheidungen sowie rechts- und institutionsgeschichtliche Fragen aus dem Bereich der Arbeiterversicherung.¹¹ Insgesamt betrachtet, hielt sich aber die Ertragslage historischer Sozialpolitikforschung bis weit in das vorige Jahrzehnt hinein in relativ bescheidenen Grenzen.

Seit ungefähr fünf Jahren nun erfreuen sich in der Bundesrepublik historisch-sozialpolitische Fragestellungen einer deutlich wachsenden wissenschaftlichen Beachtung. Es sind — wen wundert's? — nicht zuletzt aktuell-politische Faktoren, die dieses Interesse mitbegründet ha-

8 Vgl. *Kuno Frankenstein*, Bibliographie des Arbeiterversicherungswesens im Deutschen Reich, Leipzig 1895 sowie *ders.*, *Der Arbeiterschutz. Seine Theorie und Politik*, Leipzig 1896, S. 319—384 (Bibliographie). — Die Arbeit von *Joseph Stammbammer*, Bibliographie der Socialpolitik, 2 Bde., Jená 1896/1912 umschließt nicht nur die österreichische und schweizerische, sondern auch die englische, französische und italienische Literatur. Nicht allein wegen dieser etwas ausufernden Anlage, mehr noch aufgrund ihrer Lückenhaftigkeit, was die deutsche Sozialpolitikliteratur der 1870er und 1880er Jahre betrifft, ist der praktische Gebrauchswert dieser Bibliographie geringer, als man im allgemeinen anzunehmen geneigt ist.

9 Zwar existieren seit den 1920er Jahren konkrete Pläne zu einer Publikation von staatlichem Aktenmaterial zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik (vgl. *Walter Vogel*, Bismarcks Arbeiterversicherung. Ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit, Braunschweig 1951, S. 3ff.), die aber aus politischen Gründen nicht realisiert werden konnten. Sie wurden nach dem 2. Weltkrieg seitens der Historischen Kommission der Akademie der Wissenschaften und Literatur zu Mainz in abgeänderter Form wiederaufgegriffen. Aber das von Peter Rassow inaugurierte Projekt ist über einen Einführungsband (vgl. Anm. 1) sowie eine kürzlich erschienene, zeitlich äußerst eng begrenzte Quellenpublikation: *Hansjoachim Henning* (Bearb.), *Die Sozialpolitik in den letzten Friedensjahren des Kaiserreichs (1905—1914)*, Bd. 1: Das Jahr 1905, Wiesbaden 1982, noch nicht hinausgegangen.

10 Rühmliche Ausnahmen sind: *Hans Rothfels*, Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik 1871—1905, Berlin 1927; *W. Vogel*, Arbeiterversicherung (s. Anm. 9); *Friedrich Kleeis*, Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland (1928), Berlin/Bonn (Reprint) 1981 sowie *K. E. Born*, Staat und Sozialpolitik (s. Anm. 4); *Hans Bock*, Staatliche Sozialpolitik in Deutschland von 1907—1914, Diss. Köln 1968 und *Klaus Saul*, Staat, Industrie und Arbeiterbewegung im Kaiserreich. Zur Innen- und Sozialpolitik des Wilhelminischen Deutschland 1903—1914, Düsseldorf 1974.

11 Die ältere Literatur zu diesen Themenbereichen ist im wesentlichen erfaßt bei *Vogel* (s. Anm. 9) und *Born* (s. Anm. 1 und 10), die neuere bei den vorzustellenden Büchern.

ben. Fiel doch das 100jährige Jubiläum des modernen Sozialstaates in Deutschland, das 1981 zur wissenschaftlichen und politischen Würdigung anstand, mit einer ebenso breiten wie intensiven öffentlichen Debatte über die sog. Krise des Sozialstaates zusammen, die die Gemüter von Wissenschaftlern und Politikern bis heute bewegt. Fragen nach den Grenzen, der Leistungsfähigkeit, der Problem- und Betroffenenbezogenheit, dem gesundheitspolitischen Nutzen und den Kosten des deutschen Systems der sozialen Sicherung warfen immer wieder Fragen nach dem Konstruktionsprinzip der Sozialstaatsverfassung auf, und das sind politische wie historische Probleme. Politisch ist der Problemzusammenhang, weil die Sozialstaatlichkeit eine zentrale legitimatorische Bedeutung für das gesellschaftspolitische System insgesamt besitzt, und historisch, weil die Gründung des modernen Wohlfahrtsstaates — zumindest was seine Kerninstitutionen, die Sozialversicherungsträger, betrifft — bereits in den 1880er Jahren formell vollzogen wurde. Was Organisationsstruktur und Steuerungsmechanismus betrifft, hat das Sozialversicherungssystem seither alle politischen Umbrüche mehr oder minder unbeschadet überstanden und scheint damit an Ursprünglichem mehr bewahrt zu haben als irgendeine andere überkommene Schöpfung aus dem 2. deutschen Reich. Eine historische Rückversicherung gegenüber den Entstehungszusammenhängen und der grundsätzlichen Bedeutung wohlfahrtsstaatlichen Wirkens war also angezeigt, um in den sozialpolitischen Grundsatzdebatten bestehen zu können. Die sozialhistorische Wissenschaft geriet unter Zugzwang. Dies auch deshalb, weil die Diskussion über die »Krise des Sozialstaates« lange Zeit von Sozialwissenschaftlern dominiert wurde, die sich für ihre provokanten Thesen in vorher nicht gekanntem Ausmaß historischer Argumentations- und Erklärungsmuster bedienten und die den Gegenstandsbereich ihrer Theoriebemühungen wesentlich *historisch* spezifizieren wollten.¹²

Wie wenig selbst nichtkonservativen Berufshistorikern die neuen sozialwissenschaftlich-sozialpolitischen Paradigmata von Verrechtlichung, Bürokratisierung, Professionalisierung und Monetarisierung des Sozialsystems sowie die Thesen über die Individualisierungs- und Kontrollfunktionen staatlicher Sozialpolitik gefallen mochten, zeigt deutlich genug die herbe Polemik, mit der schon 1978 Volker Hentschel gegen die »rigorose Einseitigkeit« und andere vermeintliche Ungereimtheiten soziologischer Raisonnements zu Felde zog.¹³ Mit globalhistorischen Gegenentwürfen wie Hentschels »positivem« Aufriß über die nach seiner Meinung zentralen Entwicklungslinien hundertjähriger Sozialpolitikgeschichte war jedoch historiographisch noch wenig gewonnen; um so weniger, als der Geschichtswissenschaft noch 1977 von einem wohlunterrichteten Sozialpolitikforscher der berechtigte Vorwurf gemacht werden konnte, sie habe »bisher kaum Beiträge zur Geschichte der Sozialversicherung [für die Geschichte des Arbeiterschutzes traf dies übrigens ebenfalls zu] geleistet«.¹⁴ Gefordert war also »hardware«, quellenfundierte Forschung auf einem Feld, das nicht nur viele Jahre hindurch vernachlässigt worden war, sondern auch etliche gänzlich unbeackerte Fluren aufwies.

12 Vgl. als allgemeine Überblicke über den sozialwissenschaftlichen Diskurs zum Thema »Sozialpolitik«: *Jens Alber*, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt 1982 (bes. S. 73ff.); *Manfred Ehling*, Theoretische Ansätze in der Sozialpolitik, Frankfurt 1982; *Franz-Xaver Kaufmann/Bernd Rosewitz/Hartmut Wolf*, Sozialpolitik: Stand und Entwicklung der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Joachim Jens Hesse* (Hrsg.), Politik und Verwaltungswissenschaft (= Sonderheft 13 der »Politischen Vierteljahrsschrift« XXIII, 1982), S. 344—365.

13 Vgl. *Volker Hentschel*, Das System der sozialen Sicherung in historischer Sicht 1880—1975, in: *Archiv für Sozialgeschichte* XVIII, 1978, S. 307—352 (Zitat S. 309).

14 Vgl. *F. Tennstedt*, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1977, S. 9.

Zwischen 1979 und 1983 hat sich nun in der Tat Bemerkenswertes in dieser Hinsicht getan,¹⁵ und von einigen einschlägigen Büchern, die Ergebnisse dieser Forschungsaktivitäten sind, soll im folgenden etwas ausführlicher die Rede sein. Meine Absicht ist es nicht, eine umfassende Forschungsstandanalyse zu erstellen. Deshalb folgt die Darstellung auch keiner argumentativ-übergreifenden Systematik. Ich möchte vielmehr der Reihe nach einzelne für die gegenwärtige Historiographie zum Thema symptomatische Studien vorstellen und in der Auseinandersetzung mit ihnen mir besonders forschungsrelevant erscheinende Fragen herausgreifen: solche, zu deren Beantwortung die zu besprechenden Bücher neue Aspekte und Materialien beitragen, aber auch solche, zu denen die kritische Lektüre herausfordert und von deren Beantwortung ich mir einen wesentlichen Erkenntniszuwachs für unser Wissen über die Soziogenese deutscher Sozialpolitik verspreche.

Das Buch des Münchener Historikers *Gerhard A. Ritter* hält etwa die Mitte zwischen einer informativen Einführungsvorlesung zur vergleichenden Entstehungs- und Wirkungsgeschichte des Sozialversicherungssystems in Deutschland und England bis 1914 und einem mit empirischem Material stark angereicherten historisch-analytischen Problemaufriß. Diesen Status verdankt das Werk wohl im wesentlichen seiner eigenen Geschichte: Es fußt im argumentativen Kern auf einem — inzwischen auch als Aufsatz erschienenen — Vortrag,¹⁶ den Ritter zu einer ganz ähnlichen Thematik im November 1981 gehalten hat. Das tut freilich seinem wissenschaftlichen Gebrauchswert keinerlei Abbruch.

Die Studie beeindruckt durch souveräne Kenntnis der älteren und neueren Forschungsliteratur sowie die Präsentation aussagekräftiger Primärquellen (namentlich sozialstatistischer Provenienz). Ein weiterer Vorzug liegt in der Konzentration der Darstellung auf das für Deskription und wissenschaftlichen Diskurs Notwendige. Diese Komprimierung macht die Lektüre vor allem deshalb angenehm, weil Ritter seinen Untersuchungsgegenstand mit einem breitgefächerten sample an Fragestellungen konfrontiert, die oftmals den Rahmen des Konventionellen hinter sich lassen.

Den Tragpfeiler des Werkes bildet das ca. 60seitige (mit 333 Anmerkungen) versehene Kapitel »Staat und Sozialversicherung in Deutschland vor 1914«, das knapp 2/3 des gesamten Textes ausmacht. Hier wird zunächst den Traditionen interventionsstaatlicher Praxis nachgegangen; die Sozialreformdebatten der 1870er Jahre werden im Kontext wirtschaftlicher Krisenentwicklung und verschärfter Repressionspolitik gegenüber der Arbeiterbewegung rekonstruiert und schließlich die wirtschaftlichen, sozialen wie regierungspolitischen Motive durchleuchtet, die zur Begründung des Sozialversicherungssystems in den 1880er Jahren beigetragen haben. Was die Rolle und den Einfluß organisierter Unternehmerinteressen, von Reichstag, Staatsbürokratie und Kanzler im Prozeß sozialpolitischer Willensbildung und Grundsatzentscheidungen betrifft, so gehen Ritters Urteile dahin, die Haltung und das Engagement der Industriellen als »sehr ambivalent« (S. 46) und den Anteil des Reichstages am Resultat des Gesetzgebungsprozesses höher zu veranschlagen als den der ministeriellen Beamtenchaft (höher jedenfalls auch als den »Beitrag des britischen Unterhauses zum Ausbau der staatlichen Sozialpolitik in dem Jahrzehnt vor 1914« [S. 49]), während er über den Kanzler schreibt: »Ohne Bismarcks Macht und Energie wären die Gesetze jedenfalls zu diesem Zeit-

15 Vgl. hierzu im Überblick die Rezensionsaufsätze: *F. Tennstedt*, Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland. Jubiläumsaktivitäten und Forschungsergebnisse, in: AfS XXI, 1981, S. 554—564; *ders.*, Fortschritt und Defizite in der Sozialversicherungsgeschichtsschreibung, ebda., XXII, 1982, S. 650—660; *Ursula Ratz*, Arbeiterbewegung und Sozialpolitik, in: Neue Politische Literatur XXVII, 1982, S. 304—318; *Hans Günther Hockerts*, Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland. Ein Bericht über die neuere Forschung, in: Historische Zeitschrift, Bd. 237, 1983, S. 361—384.

16 Vgl. *G. A. Ritter*, Die Entstehung der Sozialversicherung besonders in Deutschland und Großbritannien, in: *Köhler/Zacher*, S. 79—109.

punkt nicht durchgesetzt worden.« (S. 42)¹⁷ Außerdem betont Ritter die integrierende Wirkung des Sozialversicherungssystems gegenüber der zunächst fundamental-oppositionellen Sozialdemokratie, die über die praktische Erfahrung mit der Selbstverwaltung vor allem in der Krankenversicherung zu einem kritisch-konstruktiven, vom Reformismus geprägten Verhältnis zur Sozialversicherung fand. Genutzt habe das System der deutschen Arbeiterschaft ganz allgemein: Indem die Sozialversicherung »die direkte Abhängigkeit der Arbeiter vom Arbeitgeber verringerte, die mit der Armenfürsorge verbundene starke soziale Kontrolle reduzierte, die Rechtsstellung der Arbeiter verbesserte und ihre geographische Mobilität erleichterte, hat sie auch zur Emanzipation der Arbeiter beigetragen. Diese mußten [!] die teilweise Befreiung von gewissen Lebensrisiken als einen Zuwachs an realer Freiheit empfinden.« (S. 51)

Der Ausbauphase von Sozialpolitik und Sozialversicherung in den Jahren 1890—1914, die in qualitativer (Verbesserung einiger Arbeiterschutzmaßregeln und von Versicherungsleistungen), quantitativer (Erweiterung der versicherungspflichtigen Mitgliedergruppen) und in systematischer Hinsicht (Ausarbeitung einer Reichsversicherungsordnung) erfolgte, ist ein weiterer Abschnitt dieses Kapitels gewidmet. Ein Resümee über die sozialen, wirtschaftlichen und verfassungsstrukturellen Auswirkungen der Sozialversicherung vor 1914 bildet den letzten Teil der Ausführungen über Deutschland. Bei diesen Passagen mag der Fortschrittsoptimismus des Autors in maßgeblicher Weise die Feder geführt haben, denn der ganze Abschnitt liest sich wie eine Art sozialpolitisches Siegesbulletin. Die Lage der Arbeiterfamilien — so heißt es etwa — sei durch den Schutz gegen die Folgen von Krankheit, Berufsunfällen, Invalidität und Alter schon im Kaiserreich verbessert, deren Lebensangst vermindert und dadurch die Integration der Arbeiter in Staat und Gesellschaft erleichtert worden. Die Bekämpfung von Krankheits- und Invaliditätsursachen sei durch die Sozialversicherung ebenso vorangekommen wie die therapeutischen und kurativen Dienstleistungen seitens der Medizin, deren sozial- und gewerbehygienische Orientierung ohne das durch die Sozialversicherungsträger bereitgestellte Datenmaterial kaum denkbar gewesen wäre. Neben der Entlastung der Armenfürsorge, dem sozialpädagogischen Effekt eines verantwortungsbewußteren Krankheitsverhaltens auf Seiten der Arbeiter und der Stimulierung präventiver sozialer Investitionen (Heilstätten, Wohnungsbau) verbucht Ritter auch die Etablierung eines expandierenden Sozialrechtssystems mit entsprechender institutioneller Verankerung und Rechtsprechung auf der Habenseite des Sozialversicherungssystems. — Soviel zum deutschen Beispiel.

Über das englische referiert Ritter auf 26 Textseiten mit 149 Anmerkungen, wobei er sich hauptsächlich auf die einschlägige historiographische Literatur verlassen hat, da die historische Sozialpolitikforschung derzeit in England wesentlich weiter entwickelt ist als in Deutschland.¹⁸ Das erklärt wohl auch, warum der Verfasser auf eigene systemimmanente Wertungen und Interpretationen der von ihm dargestellten Entstehungsbedingungen, Eigen-

17 Diese Feststellung richtet sich explizit gegen den jüngst von Jürgen Tampke, Bismarcks Sozialgesetzgebung: Ein wirklicher Durchbruch?, in: Wolfgang J. Mommsen (Hrsg.), *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850—1950*, Stuttgart 1982, S. 79—91, vorgetragene These, Bismarck habe im Rahmen der nach ihm benannten Sozial(versicherungs)politik weder einen inhaltlich-originellen noch innovativen Part gespielt.

18 Ein möglicherweise zu affirmatives Verhältnis gegenüber den Ergebnissen der britischen Sozialpolitikgeschichtsschreibung ist Ritter jüngst von Peter Hennock in einer Rezension (abgedruckt im »Bulletin« des German Historical Institute London, Autumn 1983, S. 20—22) angekreidet worden, der auch meint, »that his [Ritters] perceptions are in the last analysis still excessively dominated by the German experience and that his attempts to comprehend the nature of the British development has been only partially successful« (S. 22). Zum komparativen Zugriff vgl. auch die Bemerkungen von F. Tennstedt, Anfänge sozialpolitischer Intervention in Deutschland und England, in: Zeitschrift für Sozialreform XXIX, 1983, S. 631—648.

arten und Wirkungseffekte britischer Sozialreformpolitik vor 1914 weitgehend verzichtet und vielmehr Schwerpunkte in der vergleichenden Betrachtung einzelner Aspekte des »englischen Weges« setzt. Den vergleichsweise späten Aufbau eines staatlichen Systems der Da-seinsvorsorge erklärt Ritter aus der starken Tradition der Selbsthilfe-Idee und der Attraktivität der diese verwirklichenden friendly societies sowie dem wiederholten Verschieben einer Reform des Armenwesens. So kam es erst nach der Jahrhundertwende zu einer Aktivierung staatlicher Sozialpolitik, die im wesentlichen von liberalen Politikern konzipiert und getragen wurde und im »National Insurance Act« von 1911 gipfelte. Man wollte — unter Umgehung der diskriminierenden Armenpflege — einem Problem begegnen, das gegen Ende des 19. Jahrhunderts immer virulenter geworden war und einer staatlichen Steuerung bedurfte: die durch Alter, Krankheit und Armut hervorgerufene Massenarmut.

Die britische Sozialversicherung unterschied sich vom deutschen Typ durch die Finanzierung (stärkere Staatszuschüsse durch Anhebung von direkten Steuern und geringere Belastungen für die Versicherungsträger), das stärkere Engagement von Staat und Kommunen bei der medizinischen Betreuung der Versicherten, die Organisationsform der Verwaltung (in Gestalt einer Arbeitsteilung zwischen friendly societies, Gewerkschaften, Unternehmern und kommerziellen Versicherungsgesellschaften) und schließlich die nach dem Bedürftigkeitsprinzip gewährten durchschnittlich höheren Regelleistungen.

Mit einem knappen und sehr allgemein gehaltenen Schlußkapitel von 2 1/2 Seiten über Unterschiede und Gemeinsamkeiten des deutschen und des britischen Systems der sozialen Sicherheit vor dem Ersten Weltkrieg schließt der Textteil. Diesem sind dann noch 7 aufschlußreiche Tabellen mit Datenreihen zur Entwicklung der verschiedenen Sozialversicherungszweige und eine 6seitige Auswahlbibliographie beigegeben, durch die sich die Studie einmal mehr als Lehr- und Arbeitsbuch besonders für den akademischen Lehrbetrieb empfiehlt. Beträgt man das Werk allerdings mehr unter forschungsstrategischen Gesichtspunkten, so fordern dessen Thesen auch Widerspruch heraus. Hierzu einige Beispiele.

Ohne intensive Auseinandersetzung mit dem staatlichen Aktenmaterial sowie den Nachlässen namentlich von Lohmann und Boetticher¹⁹ ist eine Urteilsfindung über den konkreten Einfluß von Bürokratie und Kanzler auf die Ausgestaltung des Sozialversicherungswerkes alles andere denn gesichert. Und vornehmlich aus einem derzeit besonders guten Forschungsstand hinsichtlich der Rolle von Parteien und Parlament²⁰ auf einen überragenden Anteil dieser bei-

19 Der Nachlaß Lohmann befindet sich im Zentralen Staatsarchiv Potsdam, der von Boetticher im Bundesarchiv Koblenz. — Es dürfte sich in beiden Fällen wohl um die ergiebigsten Nachlaßbestände zur Entstehungsgeschichte der preußisch-deutschen Sozialgesetzgebung handeln, die sich dringend zur (bislang vernachlässigten) Nutzung empfehlen, da beide Politiker (Lohmann bis 1883 und dann wieder ab 1890 — Boetticher von 1880 bis zu Bismarcks Entlassung) die tiefsten und sachkundigsten Einblicke in das soziale »policy-making« hatten. — Den Bemerkungen von Werner Pöls, Das Friedrichsruher Bismarckarchiv und seine Bedeutung für die Bismarckforschung, in: Otto Pflanze (Hrsg.), Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches, München/Wien 1983, S. 257—276 ist übrigens zu entnehmen, daß eine Einsichtnahme in den privaten Bismarck-Briefwechsel möglicherweise neue Antworten auf Fragen der Entstehungsgeschichte Bismarckscher Sozialpolitik erschließt. — Von den 333 Anmerkungen zum deutschen Beispiel verweisen in Ritters Buch nur 11 auf archivalische Quellen (hauptsächlich ministerielle Erlasse an die Regierungen sowie schriftliche Voten für Staatsministeriumssitzungen).

20 Vgl. — um nur einige einschlägige Titel anzuführen —: Karl Heidemann, Bismarcks Sozialpolitik und die Zentrumspartei, Phil. Diss. Göttingen 1929; Otto Quandt, Die Anfänge der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung und die Haltung der Parteien, Berlin 1938; Günther Rosenstock, Versicherungstechnische Probleme in der Geschichte der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung, Phil. Diss. Königsberg 1934; Erich Stock, Wirtschafts- und sozialpolitische Bestrebungen der deutsch-konservativen Partei unter Bismarck 1876—1890, Phil. Diss. Breslau 1928 (an älteren Beiträgen) sowie an neuerer Literatur: Hans-Peter Benöhr, Verfassungsfragen der Sozialversicherung

den Faktoren am Entscheidungsprozeß zu schließen, wie Ritter dies tut, ist ein nicht recht überzeugendes Unterfangen. Aus den staatlichen Quellen läßt sich als wahrscheinlicher eine Version konstruieren, derzufolge die Arbeiterversicherungsgesetzgebung der frühen 1880er Jahre ganz wesentlich durch eine konzertierte Aktion von Industriellen und Staatsbürokratie mit Bismarck als Integrationsfigur und machtpolitischem spiritus rector zustande gekommen ist und der Reichstag dabei so etwas wie eine Hebammenfunktion ausübte, die für das Gesetzgebungswork um so wichtiger wurde, je komplizierter sich der Geburtsvorgang gestaltete. Aber wie gesagt, über solche Thesen läßt sich mit Aussicht auf Erkenntnisgewißheit erst sinnvoll streiten, wenn man die »Beweise« für die vertretene Sichtweise auch empirisch erbringen kann. Und diese sind in Ritters interpretatorischem Zugriff quellenmäßig noch zu wenig abgesichert, als daß man den Urteilen vorbehaltlos zustimmen könnte.

Ein zweites Beispiel. Es ist sicher legitim zu meinen, daß das versicherungsförmige Auffangen der existenzbedrohenden Folgen bestimmter Gesundheits- und Lebensrisiken der Arbeiter deren »Lage« — wie Ritter schreibt — schon im Kaiserreich »verbesserte«. Aber kann ein derartig verallgemeinerndes Urteil dem komplexen Wirkungszusammenhang, der hier thematisiert wird, wirklich gerecht werden? Konnte die Masse der Arbeiter schon im Wilhelminischen Reich die Benefizien des Sozialversicherungssystems tatsächlich als eine Verbesserung ihres Status und ihrer Lebensqualität erfahren?

Nehmen wir die Unfallversicherung: Der fast gänzliche Ausschluß der Versicherten aus Organisation und Verwaltung, die kaum arbeiterfreundlich zu nennende Rechtsprechungspraxis der Schiedsgerichte, die im Vergleich zu den angemeldeten Ansprüchen erschreckend geringe Anzahl tatsächlich entschädigter Unfälle, die der Schwere der Verletzungen oft nicht angemessenen Leistungen der Berufsgenossenschaften, die rigorose Weigerung der Unternehmer, auch nur medizinisch eindeutig als solche definierte Berufskrankheiten als entschädigungspflichtig anzuerkennen, und schließlich auch die allzu lax gehandhabte, dagegen publizistisch stark aufgebauschte gesundheitsprophylaktische Tätigkeit der hierzu gesetzlich verpflichteten Versicherungsträger — all diese noch im einzelnen zu gewichtenden Faktoren²¹ mahnen zur Skepsis gegenüber einer allzu euphorischen Bewertung der Auswirkungen, die speziell die Unfallversicherung als das Herzstück der Bismarckschen Arbeiterversicherungspolitik auf

nach den Reichstagsverhandlungen von 1881 bis 1889, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte XCVI, 1980, S. 94—163; Rudi Müller, Die Stellung der liberalen Parteien im Deutschen Reichstag zu den Fragen der Arbeiterversicherung und des Arbeiterschutzes bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts, Phil. Diss. Jena 1952 (MS); Theo Wattler, Sozialpolitik der Zentrumsfraktion zwischen 1877 und 1889 unter besonderer Berücksichtigung interner Auseinandersetzungen und Entwicklungsprozesse, Phil. Diss. Köln 1978. — Demgegenüber sind die regierungspolitischen Vorgänge — sieht man von den Arbeiten Vogels (s. Anm. 9) und Rothfels' (s. Anm. 10) ab — fast ausschließlich bismarckzentriert betrachtet worden.

21 Die kürzlich von Ernst Wickenhagen, Geschichte der gewerblichen Berufsgenossenschaften, 2 Bde., München/Wien 1980 vorgenommene Würdigung ist als institutions- und gesetzesgeschichtlich ausgerichtete »Haus- und Hofgeschichtsschreibung« wenig geeignet, die hier angeschnittenen Fragen zu beantworten. Notwendig hierzu wären eine systematische Auswertung der Berichte der Arbeitersekretariate und eine Analyse der Rekurs- bzw. Schiedsgerichtsfälle, wie sie besonders gut in der »Berufsgenossenschaft« (s. Anm. 7) und in den Akten des Reichsversicherungsamtes (s. Anm. 3) dokumentiert sind. Ein bemerkenswerter Vorstoß in diese Richtung ist jüngst unternommen worden von dem Rechtshistoriker Heinz Barta, Kausalität und Sozialrecht. Entstehung und Funktion der sog. Theorie der wesentlichen Bedingungen. Analyse der grundlegenden Judikatur des Reichsversicherungsamtes in Unfallversicherungssachen 1884—1914, 2 Bde., Berlin 1983. — Vgl. außerdem Joachim Hohmann, Berufskrankheiten in der Unfallversicherung. Vorgeschichte und Entstehung der Ersten Berufskrankheitenverordnung vom 12. Mai 1925, Köln 1983.

Bewußtsein und Lage der Arbeiter zumindest im ersten Vierteljahrhundert ihres Bestehens zeitigte.²²

Ähnliche Schwachstellen lassen sich auch im historischen Funktions- und Wirkungsmechanismus der gesetzlichen Krankenversicherung verorten, besonders im Hinblick auf den gesundheitlichen Nutzen kassenärztlicher Dienstleistungen und Heilmethoden gegenüber kranken Arbeitern.²³ Und — um ein letztes Beispiel herauszugreifen — Kritik ist sicherlich auch angebracht, wo es um die Verrechtlichungsprozesse geht, die Arbeit und Geschäftsbetrieb der Versicherungsträger und -anstalten schon sehr frühzeitig gekennzeichnet haben. Denn das Mehr an Rechtsstaatlichkeit, das durch die Schaffung einer speziellen sozialen Gerichtsbarkeit zweifellos entstanden ist, war keineswegs identisch mit einem Mehr an sozialer Gerechtigkeit und darf schon gar nicht mit einer Demokratisierung von sozialrechtlichen Entscheidungsbefugnissen verwechselt werden.²⁴

Es spricht also einiges dafür, bei der Ausleuchtung der wirkungsgeschichtlichen Reichweite des Arbeiterversicherungssystems (zumal im deutschen Kaiserreich) Licht und Schatten noch gleichmäßiger wahrzunehmen und bei der historischen Urteilsfindung in Rechnung zu stellen, als dies in Ritters Buch geschehen konnte. Seine Wertungen sind nicht »geschönt«, sie sind ergänzungsbedürftig, und zwar hauptsächlich auf dem Wege weiterer »Kärrnerarbeit«, die sich der Verfasser im Vorwort seiner Studie zu Recht als Verdienst anrechnet.

Mit der Berliner Dissertation von *Monika Breger* hat die historische Sozialpolitikforschung endlich ein Themenfeld betreten, das seit langem einer gründlichen Aufarbeitung harrt. Anknüpfen konnte sie mit ihrer Studie lediglich an einen lesenswerten Aufsatz von Peter Ullmann aus dem Jahre 1979, der in seiner Analyse des unternehmerischen Engagements bei der Konzipierung und Durchsetzung der Sozialversicherungspolitik zu dem Ergebnis gekommen war, »daß ihr [gemeint ist die deutsche Industrie] Interesse und ihr Einfluß größer gewesen sind als bisher angenommen«.²⁵

In diesem Sinne geht es der Verfasserin darum, unter Rekurs auf repräsentatives Quellenmaterial erkennbar zu machen, »mit welchen Intentionen die Unternehmer im Gesetzgebungsprozeß mitarbeiteten und ob oder wieweit man davon sprechen kann, daß die staatliche Sozialgesetzgebung überhaupt oder doch wenigstens in der schließlich gefundenen Form unter Mithilfe und im Interesse auch der Unternehmerschaft entstand.« (S. 17) Der Anspruch freilich wird durch die Untersuchung nicht umfassend genug eingelöst, weil der verfolgte Ansatz

22 Vgl. hierzu auch die kritischen Wertungen von *Klaus Saul*, Industrialisierung, Systemstabilisierung und Sozialversicherung. Zur Entstehung, politischen Funktion und sozialen Realität der Sozialversicherung des kaiserlichen Deutschland, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft LXIX, 1980, S. 177—198.

23 Vgl. hierzu jetzt die exzellente Analyse von *Gerd Göckenjan*, Gesundheit, Krankheit und soziale Kontrolle. Zum Verhältnis gesellschaftlicher Interessen an der Medizin und den Berufsinteressen der Ärzte, Diss. FU Berlin 1983 (MS).

24 Vgl. *Barta*, Kausalität (s. Anm. 21).

25 Vgl. *Hans-Peter Ullmann*, Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung, in: Historische Zeitschrift, Bd. 229, 1979, S. 574—610; unter dem Titel »Deutsche Unternehmer und Bismarcks Sozialversicherungssystem« ist dieser Aufsatz kürzlich noch einmal erschienen in: *W. J. Mommsen*, Wohlfahrtsstaat (s. Anm. 17), S. 142—158 (ebda., S. 147 das angeführte Zitat). — Etwa zur gleichen Zeit wie Ullmanns HZ-Artikel erschien *Rüdiger Baron*, Weder Zuckerbrot noch Peitsche. Historische Konstitutionsbedingungen des Sozialstaats in Deutschland, in: *Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie*, Bd. 12, Frankfurt 1979, S. 13—55. In diesem Aufsatz wurde — empirisch nicht überzeugend abgesichert — die These vertreten, bei der Bismarckschen Sozialpolitik habe es sich im Kern um eine staatlich vermittelte Kapitalstrategie zur Verbesserung von Verwertungs- und Konkurrenzbedingungen der deutschen Industrie gehandelt. Leider hat Breger diesen zwar nicht richtungsweisenden, so doch jedenfalls diskussionswürdigen Beitrag mit Ignoranz gestraft.

in methodischer wie empirischer Hinsicht zu kurz greift. In ihrer Substanz reduziert sich nämlich die Studie auf eine querschnittsanalytische Zusammenschau und interpretierende (Aus-)Wertung von Materialien aus der unternehmerischen Verbandspresse-/publizistik der Jahre 1879 bis 1890 vornehmlich unter ideologiekritischen Gesichtspunkten. Infolge dieses Zugriffs mangelt es der Arbeit an historischer Lebendigkeit: Das Lernprozessuale und die auslösenden wie formgebenden Momente der sozialpolitischen Selbstverständigung und Willensbildung im Lager der deutschen Unternehmer bleiben unterbelichtet. Die lebhaften und vielschichtigen Aktivitäten der Industriellen als pressure-group im parteipolitisch-parlamentarischen Raum, im Volkswirtschaftsrat wie auch gegenüber Ministerialbeamten und Kanzler werden weitgehend ignoriert bzw. in ihrer Bedeutung für das Thema der Arbeit unterschätzt. Schließlich wird auch den verschiedenen Stadien und Bestimmungsmomenten des konkreten sozialpolitischen Gesetzgebungsprozesses zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Auf diese Weise »entfremdet« M. Breger die »Haltung der Unternehmer« deren realhistorisch gegebenen Implementen und Bezugssystemen gegenüber, ja in gewisser Weise »ideologisiert« sie sie. Mit anderen Worten, das Buch ist nicht so angelegt, daß es eine befriedigende Antwort auf die Frage geben könnte: Mit welchen Mitteln, auf welchen Wegen und mit welchem Ergebnis haben die (industriellen) Unternehmer im Bismarckreich *Sozialpolitik gemacht?* Es beschränkt sich vielmehr auf die Beantwortung der beiden Fragen: Welche Argumentationsmuster waren jeweils charakteristisch für die Positionen, die die Unternehmer zu Grundsätzen und Details der staatlichen Sozialgesetzgebungsmaterie verbandsöffentlich artikuliert haben, und welche Schlußfolgerungen lassen sich daraus im Hinblick auf soziale Weltanschauung, Politikverständnis und interessenspezifisches Anspruchsdenken des organisierten Wirtschaftsbürgertums in den 1880er Jahren ziehen?

Die Quellenbasis ist ganz restriktiv auf dieses Erkenntnisinteresse zugeschnitten. Handelskammer-Berichte, etwa 25 Verbandsorgane von Unternehmern aus den relevantesten Bereichen der gewerblichen Wirtschaft sowie von Arbeitgeberseite inspirierte Festschriften und Broschüren bilden so gut wie ausschließlich das Primärmaterial. Alle anderen aussagekräftigen Quellen zu diesem Thema wie etwa die Protokolle des Volkswirtschaftsrates, die rechtsbürgerliche und offiziöse Tagespresse, Kommissionsberichte von Reichstagsausschüssen, die zeitgenössische Sozialpolitikliteratur sind entweder außer acht gelassen worden oder mußten aber — was die Akten der Zentralen Staatsarchive Potsdam und Merseburg betrifft — wegen nichterteilter Benutzungserlaubnis notgedrungen ermaßen unarbeitet bleiben. Es hätte sich deshalb vielleicht empfohlen, den Buchtitel genauer auf den Inhalt zu beziehen und die Untersuchung (nach konventioneller Art) zu nennen: *Staatliche Sozialgesetzgebung der Jahre 1881—1891 im Spiegel der deutschen Unternehmerverbandspresse.*

Sieht man von der etwas zu schmalspurigen konzeptionellen Anlage der Untersuchung sowie einer nicht immer sehr glücklichen Hand bei der Auswahl, Präsentation und textkritischen Analyse von Primärquellen²⁶ ab, so läßt sich der Bregerschen Studie eine ganze Reihe von Vorzügen abgewinnen, die die bezeichneten Mängel z.T. aufwiegen.

Einer dieser Vorzüge besteht darin, daß M. Breger — im Rahmen des von ihr gewählten Zugriffs — sozialpolitische Positionen und Meinungen so zu fixieren vermag, daß sie einen wohlbegründeten Anspruch auf *Repräsentanz* für das verbandspolitisch organisierte (= gesell-

26 So wird etwa — um ein zu vermehrendes Beispiel herauszugreifen — der 1880 von *Louis Baare* (Direktor des Bochumer Vereins) in Verbindung mit namhaften rheinisch-westfälischen Industriellen ausgearbeitete »Gesetz-Entwurf betreffend die Errichtung einer Arbeiter-Unfall-Versicherungs-Kasse nebst Motiven«, mit dem die Unfallversicherungsgesetzgebung politisch auf den Weg gebracht wurde und der als vielfach gedrucktes Dokument leicht zugänglich ist, von Breger nach dem Handwörterbuch der Staatswissenschaften zitiert und keiner primäranalytischen Interpretation für wert befunden. Auch in diesem Zusammenhang aufschlußreiche ältere Publikationen zum sozialpolitischen Wirken etwa von Baare oder Stumm sind unberücksichtigt geblieben.

schaftlich dominante) Unternehmerlager insgesamt und nicht nur für einzelne, branchenspezifisch eingrenzbare Fraktionen erheben dürfen. Folgt man der Darstellung von M. Breger, so scheint dem von Ullmann so scharf konturierten Spektrum an Meinungsdifferenzen für die sozialpolitische Positionsbestimmung weiter Teile der industriellen Unternehmerschaft doch nur eine sekundäre Bedeutung zuzukommen. Intentional und grundsätzlich stimmten die sozialpolitischen Ansichten und Stellungnahmen, die unternehmerischerseits (öffentlich) artikuliert wurden, trotz Divergenzen in Einzelfragen auffällig überein.

Auch das muß positiv herausgestellt werden: Mit ihrer prägnanten Reformulierung symptomatischer Meinungsäußerungen verschafft sich M. Breger eine vom Leser gut nachvollziehbare Grundlage für die dezidierten historisch-kritischen Wertungen, die sie vornimmt und zu übergreifenden Hypothesen zusammenfaßt. Diese Wertungen und Hypothesen beziehen sich thematisch zunächst auf die einzelnen Arbeiterversicherungszweige (Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung) und sodann auf die Arbeitsschutzgesetzgebung der Jahre 1890/91.

So schreibt sie hinsichtlich der Versicherungsgesetzgebung, die Unternehmerpolitik habe sich hauptsächlich dadurch ausgezeichnet, daß sie die finanzielle Belastung der Arbeitgeber so gering wie möglich zu halten bestrebt war und deshalb das Sozialleistungsniveau sowohl in pekuniärer Hinsicht wie auch strukturell zu reglementieren versuchte. Die nun einmal nicht vermeidlichen materiellen Opfer wurden mit der bestimmten Erwartung domestizierender und disziplinierender Effekte den versicherten Arbeitern gegenüber in Kauf genommen und deshalb auch so großer Wert auf einen energischen Kampf gegen alle Formen von Simulation und gegen nicht kontrollierbare, d.h. eigenständige Arbeiterverträge bzw. Arbeiterselbstverwaltung (besonders in Gestalt der Freien Hilfskassen) gelegt. Außerdem wollten die Unternehmer die Benefizien der Sozialversicherung als zu gewährende oder zu entziehende Wohltaten gewertet wissen, nicht aber als rechtlich einklagbare Ansprüche. — Was den Arbeitsschutz betrifft, so arbeitet M. Breger heraus, wollte man ihm eine Form geben, die den sog. vitalen Interessen der Industrie ohne weiteres adaptierbar war: Er durfte den technisch und organisatorisch auf Leistungsoptimierung ausgerichteten Betriebsablauf nicht stören, die betrieblichen Herrschaftsstrukturen — insbesondere die Befehlsgewalt des Unternehmers — nicht durchlöchern, finanziell nicht aufwendig sein und einer staatlichen Betriebsüberwachung nicht Tür und Tor öffnen. »Verständnis für den Schutz der Arbeiter als Person können wir nicht erkennen« (S. 164).

»So gesehen« — meint M. Breger — »dient die Sozialgesetzgebung mehr der Sicherung von Betrieb, Wirtschaft und Staat als der Sicherung der Arbeitnehmer.« (S. 218) Und im zusammenfassenden Rückblick auf die sozialpolitische Haltung der deutschen Unternehmer müsse gesagt werden, daß diese »im Interesse einer betrieblichen, ökonomischen und politischen Domestizierung der Arbeiter die Sozialreform unterstützt und vorangetrieben haben.« (S. 220) — Dem ist wohl beizupflichten.

Im Zusammenhang mit der Thematik Unternehmer und staatliche Sozialpolitik sei abschließend noch auf folgendes hingewiesen: Es hat sich eingebürgert, die Epoche zwischen dem Erlass des Sozialistengesetzes 1878 und der Novelle zur Reichsgewerbeordnung von 1891 als Phase der sozialpolitischen Weichenstellung in Deutschland zu betrachten. Diese gängige Art der Periodisierung sitzt jedoch einer oberflächlichen Betrachtung der Entstehungsgeschichte einer spezifisch deutschen Sozialstaatlichkeit auf, für die die Weichen schon in den Jahren 1873 bis 1880 gestellt worden sind.²⁷ Ganz besonders aber im Hinblick auf das sozialpolitische Engagement und die Ambitionen der Unternehmer sollte in Rechnung gestellt

27 Vgl. hierzu Lothar Machtan, Workers' Insurance versus Protection of the Workers. Remarks on State Social Policy in the Early Kaiserreich, Referat für die Konferenz »Occupational Health and Medicine«, Portsmouth July 1983 (im Druck).

werden, daß hier ganz Entscheidendes *bis* 1878/79 — M. Breger untersucht faktisch nur die Jahre 1881—1891 — und dann auch *nach* 1891, zumindest bis zum Sturz des preußischen Handelsministers Hans von Berlepsch im Jahre 1896,²⁸ getan hat, so daß es naheliegt, die Epoche zwischen 1873/74 und 1896 als eine *historisch-politische Einheit* von säkularer Bedeutung zu fixieren. Während die sozialpolitische Konzeption der Unternehmer bis 1880 in Gestalt eines entschiedenen Abwehrkampfes gegen den Ausbau der Fabrik- und eine Verschärfung der Haftpflichtgesetzgebung gleichsam negativ geprägt wurde und schon als solche politisch sehr erfolgreich war, ging es in der ersten Hälfte der 1880er Jahre darum, diese Erfolge durch eine auch positive Akzentsetzung festzuschreiben: Gesundheits- und Lebensrisiken, die man präventiv partout nicht entschärfen wollte, sollten wenigstens versicherungsför mig kompensiert und damit in ihren negativen und sozialbrisanten Folgeerscheinungen eingedämmt werden. Nach einer Phase der Stagnation und (im Hinblick auf die Mitwirkung bei der Invaliden- und Altersversicherung) Halbherzigkeit zwischen 1886 und 1889 standen dann die Jahre 1889 bis 1896 für die Unternehmer wieder im Zeichen des sozialpolitischen Kampfes: Es ging darum zu verhindern, daß die Arbeiterbewegung aus ihrem Terraingewinn im Gefolge der mächtigen Streikwelle von 1889 f. allzuviel sozialpolitisches Kapital zuungunsten desjenigen der Unternehmer schlug und daß eine Politik zum Zuge kam, die den in den 1880er Jahren durchgesetzten Primat der kompensatorischen Arbeiterversicherung gegenüber präventivem Arbeitsschutz umpolen konnte. Auch wenn die »Wirtschaftsbürger« in keiner dieser drei Phasen Totalsiege errungen haben, so bleibt doch andererseits festzuhalten, daß es auch zu keinem Zeitpunkt gelungen ist, Sozialpolitik auch nur in einer entscheidenden Frage gegen die vitalen Interessen der wirtschaftlich und sozial Mächtigen durchzusetzen. Sich ein historisch-kritisches Verständnis unternehmerischer Vorstellungen über das Wo und Wie sozialstaatlicher Intervention zu erarbeiten, bedeutet nicht zuletzt, intensiver (als es beispielsweise M. Breger tut) die betriebliche Sozialpolitik zeitgenössischer Unternehmer zu studieren. Denn was diese im Mikrokosmos ihres betrieblichen Herrschaftsbereichs an sozialfürsorgerischem Ideengut zu realisieren trachteten, das floß ganz zweifellos auch in die konzeptionelle Ausrichtung dessen ein, was man den Arbeitern wohlfahrtsstaatlicherseits verordnen lassen wollte. Es wäre deshalb von erheblichem Erkenntniswert gewesen, wenn M. Breger wenigstens die Ergebnisse einiger neuerer Arbeiten zur unternehmerischen Betriebspolitik im 19. Jahrhundert²⁹ in bezug zu ihrer eigenen Analyse gesetzt hätte. Wir wüßten dann mehr über einen historisch bedeutsamen Transformationsmechanismus, vermittels dessen betriebspolitisch-praktisches Erfahrungswissen und sozialpolitisch-strategische Option zunächst synchronisiert und sodann amalgiert worden sind.

An Florian Tennstedts Buch darf man hohe Erwartungen richten, und zwar nicht allein im Kontext der hier zu erörternden Fragen. Handelt es sich beim Verfasser doch um einen profilierten sozialpolitischen Sachkenner, der sich seit Jahren erfolgreich um ein sozialhistorisches

28 Speziell hierzu jetzt die Studie von *Hansjörg v. Berlepsch, Zwischen Arbeiterschutz und Arbeitstrutz. Die Arbeiterschutzgesetzgebung des Neuen Kurses von 1890—96 unter dem preußischen Handelsminister Hans v. Berlepsch*, Phil. Diss. Mainz (vorauss. 1984).

29 Ich denke hier vor allem an *Ilse Fischer, Industrialisierung, sozialer Konflikt und politische Willensbildung in der Stadtgemeinde. Ein Beitrag zur Sozialgeschichte Augsburgs 1840—1914*, Augsburg 1977, sowie *Wilhelm Treue/Hans Pohl* (Hrsg.), *Betriebliche Sozialpolitik deutscher Unternehmer seit dem 19. Jahrhundert* (= Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 12), Wiesbaden 1978. — An neuesten Studien zu dieser Frage empfehlen sich auch *Karl Emsbach, Die soziale Betriebsverfassung der rheinischen Baumwollindustrie im 19. Jahrhundert*, Bonn 1982; *Ute Frevert, Arbeiterkrankheit und Arbeiterkrankenkassen im Industrialisierungsprozeß Preußens (1840—1870)*, in: *Werner Conze/Ulrich Engelhardt* (Hrsg.), *Arbeiterexistenz im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1981, S. 293—319; *Hermann-Josef Rupieper, Arbeiter und Angestellte im Zeitalter der Industrialisierung*, Frankfurt 1982.

Verständnis wohlfahrtsstaatlicher Funktionen bemüht. Und andererseits versprechen Titel und Umfang der Publikation interessante Aufschlüsse darüber, wie denn nun jene Klasse, in deren Interesse und zu deren Nutzen Sozialpolitik im Deutschland des 19. und frühen 20. Jahrhunderts vorgeblich konzipiert und betrieben wurde, mit jenen Wohltaten umgegangen ist und wie sich speziell deren parteipolitische Vertretung mit den (zunächst gegen ihre Opposition institutionalisierten) Gegebenheiten sozialstaatlicher Intervention arrangiert hat.

Anscheinend haben der hohe — und vom Verfasser wohl auch antizipierte — Erwartungsdruck sowie der hoffnungsvolle Blick auf einen breiten Leserkreis Tennstedt bestimmt, es in der Darstellungsform allen möglichst allseits recht zu machen. Denn er hat seinen Stoff so inszeniert, daß dabei eine Art Synthese von historischem Lesebuch, dokumentarischer Deskription und brillanter wissenschaftlicher Analyse relevanter Problemfelder herausgekommen ist. Diese etwas barock anmutende Anlage des Werkes mit seinen teils belletristisch-dokumentarisch arrangierten, die strukturanalytischen Adern bisweilen überdeckenden und dann wiederum streng wissenschaftlich argumentierenden, aber weitestgehend anmerkungsfrei gehaltenen Anteilen wird nicht jeden befriedigen, der sich die zeitaufwendige Gesamtlektüre verordnet. Aber jeder, der sich auch nur mit Teilen des Werkes auseinandersetzt, wird dies mit *Gewinn* tun.

Die Monographie »ist vor allem um die ›Schnittzonen‹ von (sozialistischer) Arbeiterbewegung, Existenzsicherung und ›sozialpolitischer‹ Intervention von Gemeinden und Staat sowie die (mutmaßlichen) Auswirkungen auf politisches und soziales Verhalten bemüht.« (S. 15) Den Verknüpfungszusammenhängen wird über das gesamte Spektrum der für den Untersuchungszeitraum relevanten Sozialreformfelder nachgegangen, und dabei werden erstaunliche »Dialektiken« rekonstruiert.

Thematisch-zeitlich spannt die Arbeit einen weiten Bogen vom Pauperismusproblem zu Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur kommunalen Arbeiterpolitik am Vorabend des Ersten Weltkrieges, der durch vier große Hauptkapitel gestützt wird. Das erste verfolgt den Problemzusammenhang Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziales Politikverständnis bis zur 1848er Revolution; das zweite die sozialpolitische Inkubationsphase zwischen 1849 und Gründerkrach unter besonderer Berücksichtigung des Dualismus von Selbsthilfe und Staatshilfe in der Vorstellungswelt der zeitgenössischen Arbeiterbewegung; das dritte die verschiedenen Entwicklungsformen einer sozialreformorientierten Arbeiterpolitik bis zur Entlassung Bismarcks; und das vierte und letzte schließlich die Modifikationen dieser Arbeiterpolitik unter Einschluß der Erfahrungen, die die Arbeiter mit ihnen machten, und der sozialpolitischen Optionen, die die Reformpolitik der Sozialdemokratie bestimmten.

Ich möchte meine Besprechung auf die beiden letzten — zusammen über dreihundert Seiten starken — Kapitel beschränken. Einmal, weil sie die für das hier gewählte Themenfeld aufschlußreichsten sind, dann aber auch, weil ich sie für die in empirischer, systematischer und argumentativer Hinsicht gelungensten halte. Dabei geht es mir hauptsächlich um das *argumentative Substrat*, auf dem die Kapitel aufbauen, und weniger um deren illustrative Ausmalung, obwohl letztere — das sei hier ausdrücklich betont — weit mehr als dekorative Staffage ausmacht.

Tennstedts analytischer Zuschnitt geht (nicht erst seit diesem Buch³⁰) von dem Grundmuster aus, daß das historische Grundelement bürgerlicher Sozialpolitik die Armutspolitik ist, dergenüber andere soziale Politikformen erst profiliert und aufgebaut werden mußten. Diese Ausprägung erfolgte auf dem Wege einer schrittweisen Steuerung bestimmter Armutsriskiken mit dem Ziel, ein Absinken des lohnabhängigen Proletariers zum Pauper zu verhindern und ihn in seiner sozialen (nicht materiellen) Existenz krisenfester zu machen. Es war nicht allein der konservative Staat, der diese Intention verfolgte, sondern auch weite Teile der Arbeiter-

30 Am wohl deutlichsten entwickelt in: Sozialgeschichte der Sozialpolitik, Göttingen 1981.

bewegung orientierten ihre Aktivitäten an diesem Ziel (von dessen Erreichen sie sich freilich lange Zeit eine tendenziell systemtranszendierende Wirkung erhofften).

Diese allgemeine Entwicklungslogik einer sozialpolitischen Steuerung von Armutsriskiken erfuhr in der Zeit von 1873 bis 1890 eine charakteristische Ausprägung: »An der Situation des armen Arbeiters, vor allem des gewerblichen Arbeiters in der (Groß-)Stadt, setzt nun die auf Ausgleich der von der Arbeiterbewegung als Klassengegensätze thematisierten Klassenunterschiede gerichtete Sozialpolitik in Gestalt der Arbeiterpolitik ein, die das undifferenziert-traditionelle Spektrum Armut und Elend in einzelne Risiken ausdifferenziert und überwiegend versicherungsförmig ›absichert.‹« (S. 277) Das begann mit der Hilfskassengesetzgebung von 1876 und entfaltete sich dann stark mit dem Sozialreformpaket der Arbeiterversicherung in den 1880er Jahren, der gegenüber die Arbeiterschutzgesetzgebung stark ins Hintertreffen geriet. Der historische Einschnitt lag beim Krankenversicherungsgesetz von 1883, durch das die jenseits der Armenpflege ansetzende Arbeiterpolitik erstmals qualitativ strukturiert wurde, und zwar durch die gesetzliche Sicherstellung ärztlicher Versorgung im Krankheitsfall. Die Wirkungen werden von Tennstedt wie folgt fokussiert:

Die politische und gewerkschaftliche Arbeiterbewegung hat sich der staatlichen Krankenkassenpolitik seinerzeit durch einen verstärkten Ausbau des Freien Hilfskassenwesens weitgehend entzogen — nicht weil sie eine (im Foucaultschen Sinne) »Zwangsmedikalisierung« der Arbeiterbevölkerung fürchtete, sondern weil sie in den Freien Hilfskassen eine große Chance erblickte, zu einem Organisationsersatz für die unter dem Sozialistengesetz verbotene(n) Partei und Gewerkschaften zu gelangen, der geeignet war, korporativen Zusammenhalt und Binnensolidarität unter den (Berufs-)Genossen zu festigen. Diese sozialpolitische Ausrichtung entwickelte aber unbeabsichtigte Nebeneffekte, vor allem durch die Rekrutierung eines hauptamtlichen Kassenpersonals, das die Geschäfte nach dem ökonomischen Prinzip eines rationalen Umgangs mit knappen Mitteln zu führen erlernte. »Damit wird die Arbeiterbewegung selbst dort, wo sie explizit versucht, der Sozialreform des bürgerlichen Staates zu entgehen und deswegen auch neuen, wenngleich verhältnismäßig mildem Druck ausgesetzt ist, von der bürgerlichen Gesellschaft und deren rationalen ökonomisch-rechtlichen Integrationsmechanismen eingeholt.« (S. 326)

Dieser integrationspolitische Trend erfuhr auch dann keine Wende, als sich mit der Krankenkassennovelle von 1892 die Funktion der Freien Hilfskassen auf die reiner Zuschußkassen reduzierte und sich nach 1890 Sozialdemokratische Partei und Gewerkschaften wieder legal betätigen durften. Die Arbeiterbewegung setzte nun voll auf die Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung und die gesundheitspolitischen Reformchancen, die die Verallgemeinerung des Sachleistungsprinzips — die Inanspruchnahme ärztlicher Hilfe wurde für alle Krankgeschriebenen obligatorisch — eröffnete. Die bei den politischen Machthabern nach wie vor als Staatsfeind stigmatisierte Sozialdemokratie eroberte sich vor allem über das Heer ihrer »Beamten« in den Allgemeinen Ortskrankenkassen eine beachtliche Verfügungsgewalt über die Ressourcen einer öffentlich-rechtlichen Sozialleistungseinrichtung und konterkarierte zugleich ihre Ächtung innerhalb bürgerlicher Karrieremuster. Aber auch diese erfolgreiche Initiative entwickelte so etwas wie einen Bumerangeffekt, der das Verknüpfungsmuster zwischen Arbeiterbewegung und staatlich gesetzter Versicherungseinrichtung neu akzentuierte: »Es geht um die Adaption der (Wohlfahrts-)Bürokratie an die Arbeiterinteressen, um die Heranführung des Proletariats als ›Kulturmensch‹ an bürgerliche Einstellungen zur Bürokratie — ein keineswegs leichter, sehr langwieriger Prozeß!« (S. 439), zumal die Organisationsstrukturen und Verwaltungspraktiken dem Versicherten gegenüber viele disziplinierende und reglementierende Elemente (etwa in der Krankenkontrolle) aufwiesen. Mit ihrer Übernahme sozialhygienischer Konzeptionen verschrieben sich die Kassenvorstände schon früh gesundheitsprophylaktisch orientierten Aufgaben, die sich nicht allein auf die Aufdeckung und Anpolitisierung eklatanter hygienischer Mißstände etwa im Bereich des Arbeiterwohnungswesens beschränkten, sondern auch auf eine »amtliche« Einflußnahme auf die Lebensführung

des Arbeiters (Ernährung, Alkohol, Sexualität, Selbstmedikation und Kuration) Bedacht nahmen mit dem Ziel einer »Veredelung« des kulturell noch nicht ausreichend zivilisierten Arbeiters. Dürfen auch die sozialpädagogische Breitenwirkung und gesundheitspolitische Effizienz jener »arbeiterlageverbessernden« Aktivitäten der sozialdemokratisch dominierten Arbeiterkassen nicht überschätzt werden, so kann Tennstedt gleichwohl zeigen, daß ihnen im säkularen Anpassungsprozeß der Arbeiter an die Normen und kulturellen Wertmuster der industiekapitalistisch-bürgerlichen Gesellschaft die Funktion einer zentralen Integrationsinstanz zukommt und daß sie in der Sozialdemokratie zweifellos eine verstärkte praktisch-reformistische Orientierung gefördert haben. Die »zivilisatorischen« Verdienste sind den reichsdeutschen Sozialisten seitens der politischen Machthaber zwar nicht honoriert worden — die Reichsversicherungsordnung von 1911 hat im Gegenteil versucht, den Einfluß der Sozialdemokratie in der Selbstverwaltung zurückzudrängen —, aber die diesbezüglichen Erfahrungen haben die Sozialdemokratie nichtsdestotrotz in deren grundsätzlichem Verhältnis zum Sozialversicherungssystem bestärkt, was diesem eigentlich erst eine tragfähige Legitimationsbasis geschaffen hat.

Die eigentümlich-dialektische Entwicklungslogik des deutschen Arbeiterversicherungssystems, die hier am Beispiel der Krankenversicherung in groben Zügen nachvollzogen wurde, wird in Tennstedts Monographie auch mit Bezug auf die anderen Zweige (Unfall-, Invaliditäts- und Rentenversicherung) aufgespürt und detailliert rekonstruiert, wobei von letzteren eher Effekte einer *sekundären Integration* ausgegangen sind, da deren Selbstverwaltung kaum Wirkungsmöglichkeiten im sozialdemokratisch-reformerischen Sinne zuließ. Immerhin sind aber beispielsweise über die Arbeitersekretariate Rechtspositionen durchgesetzt worden, die auch spezifischen Arbeiterinteressen wenigstens partiell zur Anerkennung verhalfen und dadurch bei nicht wenigen die Akzeptanzbereitschaft gegenüber der Sozialrechtsprechung (möglicherweise gegenüber der Rechtlichkeit schlechthin) nicht unbedeutlich vergrößerten.

Gegenüber der analytisch wie empirisch erstklassigen und bislang in dieser Dichte beispiellosen Aufarbeitung des Arbeiterversicherungskomplexes fällt Tennstedts Untersuchung der Arbeiterschutzproblematik quantitativ und qualitativ etwas ab. Hier hätte man sich nicht allein mehr »thick description« der breiten Debatten gewünscht, die mit Schwerpunkt auf den Jahren 1876/77, 1884/85 und 1889—91 die sozialpolitische Willensbildung im sozialistischen Partei- und Gewerkschaftslager nachhaltig geprägt haben,³¹ sondern auch einen differenzierteren analytischen Erklärungsansatz für das, was der Verfasser »das langsame Versanden einer politischen Forderung« (S. 542) nennt. Es mag ja durchaus sein, daß die praktischen Erfahrungen und Erfolge mit dem Arbeiterversicherungssystem auf der einen und mit den politisch immer wieder abgeblockten Bemühungen um einen zügigen Ausbau von Arbeiterschutzbestimmungen auf der anderen Seite die Sozialdemokratie nach der Jahrhundertwende mehr und mehr zu der Überzeugung haben kommen lassen, daß der Reform der Sozialversicherung Vorrang einzuräumen sei gegenüber einer wirklichen Reform der Arbeitsverhältnisse (in Gestalt von Normalarbeitstag und präventiven, staatlich kontrollierten Schutzbestimmungen). Aber hätte man nicht genausogut das eine tun können, ohne das andere (zumindest agitatorisch) zu lassen? Bedeutet die Zurückdrängung arbeiterschutzorientierter Teile des sozialpolitischen Programms die (definitive?) Aufgabe eines sozialdemokratischen *Prinzips*? Und konkreter: Welche Affinität wiesen eigentlich die verschiedenen sozialdemokratischen Arbeiterschutzvorlagen zu den diesbezüglichen Vorstellungen aus dem Lager der linksbürgerlichen Sozialreformer auf? Was war demnach das spezifisch *sozialistische* an den sozialdemokratischen Optionen? Und wurde dieser inhaltliche Sinnzusammenhang im Laufe der Zeit nur umgedeutet oder schlicht desavouiert?

31 Obwohl die Geschichte der deutschen Vorkriegssozialdemokratie außerordentlich intensiv erforscht worden ist, hat die sozialdemokratische Arbeiterschutzpolitik bislang noch keine systematische Aufarbeitung erfahren.

Um schließlich einen letzten Kritikpunkt zu formulieren: Die sozialdemokratischen/gewerkschaftlichen Äußerungen und Verhaltensweisen dominieren in Tennstedts Buch das Gesamtspektrum dessen, was sich in Deutschland im Untersuchungszeitraum als Arbeiterbewegung artikulierte. Das hängt sicher nicht unwesentlich mit überlieferungsspezifischen Problemen zusammen — aber sicher auch mit Präferenzen im Erkenntnisinteresse des Verfassers. Nimmt man etwa die zumindest vor 1900 noch wenig organisationspolitisch überformten Streikkämpfe, so repräsentieren diese zweifellos ein befragbares Artikulationsforum für so etwas wie eine elementare Arbeiterbewegung. Inwieweit, mit welcher Zielrichtung und welchen Begründungsmustern ist in diesen Streiks Bedacht auf explizit sozialpolitische Fragen (Normalarbeitstag, Kassenwesen, Gewerbeaufsicht, Mitbestimmung) genommen worden? Welcher Erfolg war diesen Forderungen beschieden, und welcher Problemdruck ging von ihnen aus? Und kann man davon sprechen, daß Partei und Gewerkschaften speziell *diesen* Problemdruck gebündelt und reformstrategisch ausgerichtet haben? Oder entwickelten sich sozialpolitische Orientierung und Aktivitäten der SPD gleichsam selbstläufig, die Illusion des offensichtlich Dominanten im wohlfahrtsstaatlichen Steuerungssystem zum Bezugsfeld nehmend? Diese Gemengelage von sog. Basisprozessen und organisationsinduzierten Sozialpolitiken erscheint auch in anderer Beziehung einer eingehenden Betrachtung wert. So haben wir beispielsweise viel zu ungenaue Einblicke in die Binnenstrukturen der Freien Hilfskassen³² als den langjährigen Bannerträgern des — übrigens nicht allein sozialdemokratischerseits lange Zeit favorisierten — sozialpolitischen Wertmusters der freiwilligen Selbsthilfe. Wie alternativ, demokatisch, gesundheitsbewußt, mit einem Wort emanzipativ waren diese arbeiter-selbstverwalteten Einheiten gegenüber den staatlicherseits dekretierten Zwangskörperschaf-ten? Dies lenkt den Blick sogleich auf die *inneren* Konfliktpotentiale und Divergenzen, in denen sich offene Widersprüche zwischen den Bedürfnissen und der somatischen Kultur/Mentalität der Mitgliederbasis, den verwaltungs- und gesundheitspolitischen Vorstellungen sowie den professionspolitischen Interessen von Ärzten und Apothekerschaft manifestierten. Dies will sagen, historisch-soziale Verknüpfungsmuster der von Tennstedt fokussierten Art haben offenbar eine Grob-, aber auch eine Feinstruktur, deren Maschen und Knoten oft nicht mit denen übereinstimmen, die erstere charakterisieren.

Wer aus den hier angeschnittenen kritischen Fragen eine Mängelliste für das besprochene Buch machen will — was ich nicht tue —, dem sei zu bedenken gegeben, daß auch die von Tennstedt (noch) nicht analysierten Untersuchungsfelder nur in intensiver Auseinandersetzung mit dessen Thesen und Materialien sinnvoll zu bearbeiten sind. Das Werk mag unter Ungleichgewichtigkeiten leiden — aber soweit mir bekannt, gibt es weit und breit nichts Besseres zu dieser aufschlußreichen Sequenz deutscher Sozialpolitikgeschichte.

Es gilt nun noch eine Publikation zu behandeln, die von der thematischen Anlage her den Rahmen dessen sprengt, was hier vorrangig zu diskutieren ist. Es handelt sich um das von *Volker Hentschel* vorgelegte Taschenbuch über 100 Jahre deutscher Sozialpolitik, das man — ohne dem Verfasser zu nahe zu treten — nicht als historische Forschungsliteratur im engeren Sinne bezeichnen kann, denn es argumentiert durchweg auf sekundäranalytischer Grundlage mit Blick auf übergreifende Entwicklungslinien und Formgebungsprozesse sozialer Politik. Originell dagegen an diesem Abriß ist dreierlei: Zum einen hat der Verfasser etwas versucht, was bislang noch kein professioneller Historiker gewagt hat, nämlich eine außerordentlich

32 Außerordentlich aufschlußreich hierzu jetzt die Skizze von *Gunnar Stollberg*, Die gewerkschaftsnahen zentralisierten Hilfskassen im Deutschen Kaiserreich, in: Zeitschrift für Sozialreform XXIX, 1983, S. 339—369 — Wichtig auch die Verweise bei *Willy Albrecht*, Fachverein — Berufsgewerkschaft — Zentralverband. Organisationsprobleme der deutschen Gewerkschaften, Bonn 1982, bes. S. 295ff. und 361ff. sowie *Rudolf Knaak/Wolfgang Schröder*, Gewerkschaftliche Zentralverbände, Freie Hilfskassen und die Arbeiterpresse unter dem Sozialistengesetz, in: Jahrbuch für Geschichte, Bd. 22, 1981, S. 351—481.

komplexe und überdies mangelhaft erforschte Materie, wie es die 100jährige Geschichte der deutschen Sozialpolitik zwischen 1880 und 1980 darstellt, zu einem auf einen breiteren Leserkreis berechneten historiographischen Gesamtkunstwerk zusammenzufügen. Und dieses nicht gerade anspruchslose Unternehmen kann als weitgehend geglückt bezeichnet werden. Sodann darf man dem Verfasser zu seiner rhetorischen Brillanz gratulieren, mit der er erreicht hat, eine in literarischer Hinsicht nicht gerade zur Schlemmerei verführende Kost wie Sozialpolitik schmackhaft (manchmal allerdings auch ein wenig zu herhaft) aufzubereiten. Darüber hinaus ist in der Darstellung neben dem System der sozialen Sicherung erstmals auch gleichgewichtig der Bereich des kollektiven Arbeitsrechts gewürdigt worden.

Das Buch ist chronologisch aufgebaut und zergliedert seinen Gegenstand in drei große Blöcke: die Zeit der sozialpolitischen Grundlegung bis 1914 (auf gut 40 S.), die drei Jahrzehnte vom Beginn des Ersten bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs (auf knapp 90 S.) und schließlich die Nachkriegsentwicklung in beiden deutschen Staaten (gut 100 S.).

Die Argumentation in den einzelnen Abschnitten ist nicht auf die Präsentation von (theoriefähigen) Hypothesen zugeschnitten; vielmehr werden sozialpolitische Entwicklungsschübe und Kristallisierungsvorgänge kritisch kommentierend verfolgt und damit der historische Stoff mit zahllosen Verdikten verwoben. (Die Wertungen reichen von »wohlgetan« und »löblich« bis zu »ärgerlich belastender Unfug«). Da die Kriterien der Urteilsfindung dem Leser nicht offenbart werden, während das komplexe sozialpolitische »Material« gleichzeitig in komprimierten selektiven Dosen verabfolgt wird, wirkt der Duktus der Darstellung bisweilen suggestiver, als es einer (im positiven Sinne) populärwissenschaftlichen Abhandlung zuträglich ist. Hentschels (implizit immer wieder vermitteltes) politisches Bekenntnis zu den Grundprinzipien der bundesrepublikanischen Sozialverfassung — »ein System der sozialen Sicherung auf der Grundlage von Rechtsansprüchen auf geldwerte Leistungen und soziale Dienste und ein System des institutionalisierten sozialen Interessenausgleichs« (S. 7) — nimmt ihn offenkundig als Historiker zu sehr in die Pflicht, als daß ihm eine sozialpolitische narratio sine ira et studio hätte glücken können. Für ihn ist Sozialstaatlichkeit normativ-modern definiert als ein zentrales Vermittlungssystem von »sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit und [als] ein Garant wirtschaftlichen Wohlergehens für alle Mitglieder einer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialverfassung« (S. 211), und er mißt im Grunde die historischen Entwicklungsstadien dieser »self-fulfilling prophecy« an der Effizienz, die der jeweilige Sozialverfassungszustand in dieser Hinsicht zu entwickeln vermochte. Das zielt auf einen klaren Zweck: Die Geschichte der Sozialpolitik soll nicht länger als Belastungsmaterial aktueller Fundamentalkritik am sozialstaatlichen System »mißbraucht« werden, da es schließlich auf der Habenseite sozialpolitischer Entwicklung auch Ansehnliches zu verbuchen gebe. Sie soll Erklärungen liefern für den gegenwärtigen Zustand unserer Sozialverfassung, die nun einmal trotz unverkennbarer struktureller Schwächen eine erstaunliche Entwicklungs- und Leistungskraft bewiesen habe. Das soll nun nicht heißen, Hentschel habe ein affirmativ-verklärtes Verhältnis zu seinem Untersuchungsgegenstand; Kritik wird im Gegenteil groß geschrieben, besonders im 1. Kapitel, wo die Konstituierungsphase des sozialstaatlichen Systems abgehandelt wird. Diese Ausführungen handeln von der ursprünglich »widrigen« Zweckbestimmung sozialer Politik »als Element staatlicher Kraft- und Machtentfaltung gegen die Arbeiterbewegung« (S. 10), den Defizienzen der Arbeiterversicherung mit Bezug auf Leistungen und Versichertenkreis — das soziale Elend blieb trotz sozialstaatlicher Linderungsversuche zunächst noch für weite Teile »grausig, riesengroß und unaussprechlich« (S. 21) — und sodann der antiemanzipatorischen Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen, insbesondere der reaktionären Koalitionsge setzgebung, die sehr viel mehr noch als die Unzulänglichkeiten des Arbeiterversicherungssystems gegen die soziale Politik im Kaiserreich »erbittern kann« (S. 30).

Doch gefeit gegen ein »zuviel anklägerischer Selbstgerechtigkeit der Nachgeborenen« (S. 281) und durchdrungen von der Überzeugung, bei der Beurteilung eines Gesetzes — hier des Hilfsdienstgesetzes von 1916 — komme es u.U. »nicht so sehr auf seine praktischen

Wirkungen wie auf seine grundsätzliche Bedeutung an« (S. 60), sieht Hentschel nicht nur die verdüsternden Schatten, die auf den Ursprüngen der sozialstaatlichen Entwicklung Deutschlands liegen, sondern er sieht auch »Wohlgetane« (S. 16) (hinsichtlich der durch die Sozialversicherung erstmals begründeten Anspruchsrechte), »bedeutende Fortschritte« gegenüber dem »Nichts an sozialem Schutz« (S. 21), das die Arbeiter vor Einführung der Risikoversicherung zu ertragen gehabt hätten, und schließlich »Segensreiches« namentlich in der Wirkung von Krankenkassen (S. 23). Mit anderen Worten, er sieht in nuce bereits im Kaiserreich ein »System sozialer Sicherung« entstehen, wenn man die »die Sache weniger auf ihren zögernd-unzureichenden Beginn hin als vom vorläufigen Ergebnis ihrer Entwicklung her sieht« (S. 12). Und à la longue betrachtet: »Von einigen nebensächlichen Korrekturen und Reformen abgesehen, ist das im Kaiserreich begründete und fortgebildete System der sozialen Sicherung in der Weimarer Republik mit Not konserviert, im ›Dritten Reich‹ auf seinen hergebrachten Grundlagen in nationalsozialistischem Sinn und zu nationalsozialistischen Zwecken denaturiert und erst in der Bundesrepublik und der DDR substanzial weiterentwickelt worden.« (S. 55f.) — Nur mit Bezug auf den Weg zur wirtschaftlich-sozialen Gleichberechtigung schlägt diese Zwar-Aber-Dialektik in Gestalt von Arbeiterausschüssen und (zunächst nur fakultativ seitens der Arbeitervertreter zustimmungspflichtigen) Arbeitsordnungen nicht essentiell positiv durch; hier war bis 1914 »erst das weitaus kleinere Stück des langen Weges [...] zurückgelegt« (S. 63).

Nun ist es nicht so, als ob für diese makroperspektivische Bilanz über die ersten drei Jahrzehnte staatlicher Sozialpolitik nichts spräche. Aber daß damit bereits das ganze Potential an historischer Erkenntnis, das diese Epoche in sich birgt, ausgeschöpft und verallgemeinernd auf den Begriff gebracht wäre, wage ich doch zu bezweifeln. Mit Gründen: Einmal verstellt — wie oben bereits angedeutet — die Datierung der zeitlichen Anfänge sozialstaatlichen Wirkens auf die 1880er Jahre den Blick für all jene weitreichenden bis dato erfolgten sozialpolitischen Verwerfungs- und Deformationsprozesse, deren negative Ergebnisse in den beiden Apodikta gipfelten: »Lohnarbeit darf krank machen und verschleißen« und »Arbeiterschutz gefährdet Lohn und Arbeitsplätze«. Diese Prinzipien hat die Sozialversicherungspolitik nicht durchlöchert, sondern festgeschrieben, ja überhaupt erst rechtlich und praktisch zu legitimieren geholfen. Daß die Sozialleistungen der Versicherungsträger viel zu kurz griffen, um vom Arbeiter als humanitäre Wohltat goutiert werden zu können, war keine Hypothek einer spezifisch Bismarckschen Arbeiterpolitik, sondern ein von den (industrie-)bürgerlichen Inspiratoren des Sozialversicherungsgedankens durchgebocktes *Konstruktionsprinzip* des ganzen Systems. Kranke, invalide und alte Arbeiter waren auch nach Einführung der ihren Gesundheits- und Lebensrisiken gewidmeten Versicherung in jeder Hinsicht noch lange Jahre so arm dran, daß sie ihres neuen Status als Anspruchsberechtigte nicht froh werden und diesen als zukunftsweisenden Fortschritt empfinden konnten. Und das verweist schließlich auf ein Drittes: Die historische Sinnhaftigkeit eines sozialpolitischen Entwicklungsabschnittes läßt sich eben nicht auf die Funktion seiner Zuträgerschaft für Finales (nämlich die gegenwärtige Struktur unserer Sozialverfassung) reduzieren — weder im negativen noch im positiven Sinne. Jeder Entwicklungs-schub ist auch mit einem epochalen Eigen- und Innenleben ausgestattet, das für sich genommen eine erkenntnisträchtige Signifikanz besitzt. Hierüber Auskunft zu geben und Erklärungsangebote zu vermitteln, gehört auch zum Aufgaben- bzw. gesellschaftlichen Verantwortungsbereich des Historikers.

Ob und inwieweit der nach meinem Verständnis etwas zu monolithisch orientierte (Re-)Konstruktionsplan und der präsentistische Erkenntnishorizont des Verfassers auch in die beiden anderen Entwicklungsabschnitte der Untersuchung zuviel an Normativem hineininterpretieren, muß einer gesonderten Diskussion vorbehalten bleiben.

Gleichwohl: Hentschels Geschichte der deutschen Sozialpolitik ist auch in ihrer streitbaren Version ein zweifellos anregender Beitrag zur historischen Dimensionierung der aktuellen sozialpolitischen Diskussion.

Mit dem von *Köbler/Zacher* herausgegebenen Sammelband hat ein umfangreiches Forschungs- und Publikationsvorhaben des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht seinen vorläufigen Abschluß gefunden, das die interdisziplinäre und international-vergleichende Sozialpolitikforschung nachhaltig stimuliert haben dürfte. Gegenüber den Bänden 3 und 6 (a—c) bietet allerdings der vorliegende Tagungsband für den speziell historisch interessierten Leser wenig Neues. Das resultiert zum einen aus der Unterrepräsentanz professioneller Historiker im Kreis der Tagungsteilnehmer und von im engeren Sinne historischen Themen im Kolloquiumsprogramm: Die explizit historisch orientierten Beiträge machen nur knapp ein Siebtel des Gesamtumfangs der Publikation aus, die sich schwerpunktmäßig auf aktuelle Situationsanalysen und Entwicklungstendenzen gegenwärtiger Problemfelder der Sozialpolitik konzentriert. Was speziell den hier relevanten Betrachtungszeitraum betrifft, so kommt erschwerend hinzu, daß von den beiden wohl interessantesten Vorträgen der eine, nämlich G. A. Ritters Referat »Die Entstehung der Sozialversicherung besonders in Deutschland und Großbritannien«, nahezu vollständig aufgegangen ist in dessen oben rezensierter Studie, während der andere, nämlich Hans Günther Hockerts' aufschlußreicher Beitrag über die sozialpolitische Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart, nicht zum Thema der hier geführten Diskussion gehört (was übrigens auch auf Urs Nefs Bemerkungen zur Sozialpolitik der Zwischenkriegszeit zutrifft). Gaston V. Rimlingers Thesen hinsichtlich »The Emergency of Social Insurance before 1914«, die im wesentlichen darauf abheben, die konservative staatsschützende Zielsetzung als Kontrast zu dem methodisch-innovativen Charakter historischer Sozialversicherungspolitik und die eindeutige Dominanz politischer und bürokratischer Eliten bei der Erarbeitung weichenstellender Sozialversicherungsprogramme in mehr oder minder allen europäischen Staaten zu betonen, lassen sich wiederum in *der Allgemeinheit* schlecht diskutieren und zielen auch etwas an den Problemen vorbei, denen sich die moderne Forschung zu diesem Thema zugewandt hat.

Bleibt noch übrig, auf ein übergreifendes Manko hinzuweisen, das allen der hier besprochenen Bücher — vielleicht mit Ausnahme des Tennstedtschen — deutlich anhaftet. Es ist dies die Distanz, auf die die Autoren bei ihren sozialpolitisch-historischen Untersuchungen gegenüber den konkreten sozialen *Problemen* gehen, die zu klar umrissenen Bezugsfeldern sozialer Politiken wurden: den offenbar virulenten Risiken proletarischer Lebensbewältigung unter den kapitalistischen Verhältnissen der (Hoch-)Industrialisierung im preußisch-deutschen Klassenstaat. Was wissen wir eigentlich über das qualitative und quantitative Ausmaß der Betroffenheit, in dem die Geißel der arbeitsbedingten Erkrankungen und Unfallinvalidität die labouring poor traf? Und was konnten die Zeitgenossen über die Pathogenese alles wissen?³³ Was wollten speziell die Politiker überhaupt von dem wissen, was sie staatlich zu steuern trachteten?

33 Die neuere Literatur hierzu war bislang äußerst spärlich: *Lotte Zumpe*, Zur Geschichte der Unfallverhältnisse in der deutschen Industrie von 1885—1932, Diss. Berlin [DDR] 1961 (MS), sowie *Peter Schneck*, Die gesundheitlichen Verhältnisse der Fabrikarbeiterinnen. Ausgewählte Aspekte der Situation in der sächsischen Oberlausitz im ausgehenden 19. Jahrhundert, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1975/III, S. 53—72. In jüngster Zeit haben jedoch zahlreiche regional-, lokal- und betriebsgeschichtliche Studien zur Lage der industriellen Arbeiterschaft auch den arbeitsbedingten Gesundheitsrisiken Aufmerksamkeit gewidmet, denen langsam auch monographisch nachgegangen wird: Vgl. *Wolfgang Bocks*, Die Badische Fabrikinspektion (1879—1914), Freiburg 1978; *Heinz Reif*, Soziale Lage und Erfahrungen des alternden Fabrikarbeiters in der Schwerindustrie des westlichen Ruhrgebiets während der Hochindustrialisierung, in: AfS XXII, 1982, S. 1—94; *Reinhard Spree*, Soziale Ungleichheit vor Krankheit und Tod, Göttingen 1982, sowie speziell zu gewerbehygienischen Problemen *Karl-Heinz Karbe*, Die Entwicklung der Arbeitsmedizin in Deutschland von 1780 bis 1850 im Spiegel der zeitgenössischen medizinischen Literatur, Diss. B. Leipzig 1978 (MS), und *Gernot Krankenbagen u.a.*, Beiträge zur Geschichte der Arbeiterkrankheiten und der Arbeitsmedizin in Deutschland. Dortmund 1984. Mit großem Gewinn liest sich

Wenn schon die deutsche Sozialpolitik in weitgehender Abstraktion von den sie auslösenden konkreten Problemursachen konzipiert und aus der Taufe gehoben wurde, so sollte die sozialpolitische Geschichtsschreibung sich im Interesse ihrer eigenen Glaubwürdigkeit dagegen fei- en, denselben Fehler zu wiederholen.

schließlich auch die tief beeindruckende rekonstruierende Fallstudie von Wolfgang Pabst, 350 Männer starben nun läßt uns tanzen. Die Katastrophe in der Steinkohlen-Zeche Radbod/Hamm im November 1908, Herne 1982.