

---

# FORUM

---

## **Sozialstaaten in international vergleichender Perspektive. Entstehung und Entwicklung im 19. und frühen 20. Jahrhundert**

**Detlev Brunner**

*Ein Arbeiter bricht in der Blüte seiner Jahre zusammen und wird dauernd arbeitsunfähig. Er hat nach bestem Können zum Gemeinschaftsfonds zugesteuert; jetzt geht es nicht mehr. Warum darf man in diesem Land überfließender Fülle ihn hungern und seine Kinder Hungers sterben lassen?*<sup>1</sup>

Der britische Schatzkanzler David Lloyd George, der diese Frage am 1. Oktober 1908 in einer Rede zur Sozialreform stellte, plädierte für eine aktive staatliche Sozialpolitik zur Bekämpfung derartiger Probleme. Ähnliches hatte der deutsche Reichskanzler Otto von Bismarck schon mehr als 20 Jahre zuvor formuliert: „Der Staat“, so Bismarck im Juni 1881, „muss die Sache in die Hand nehmen. Nicht als Almosen, sondern als Recht auf Versorgung, wo der gute Wille zur Arbeit nicht mehr kann.“<sup>2</sup>

Beide Zitate dokumentieren einen Wandel, der in den politischen Debatten im Laufe des 19. Jahrhunderts und in den Anfangsjahren des 20. Jahrhunderts deutlich wurde. Die Rolle des Staates stand auf der Tagesordnung, in den Ländern West-, Mittel- und Nordeuropas, aber auch in Russland, auf dem amerikanischen und auf dem australischen Kontinent.<sup>3</sup> Sollte der Staat in wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse eingreifen,

- 1 Lloyd George in einer Rede zur Sozialreform in Swansea am 1.10.1908, in: David Lloyd George: Bessere Zeiten, Jena 1911, S. 30. (Original: Better Times, deutsche Übersetzung von H. Simon, Hrsg. und Vorwort: E. Bernstein). Zu dieser Rede vgl. auch G. A. Ritter: Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983, S. 83 f.
- 2 Äußerung Bismarcks am 26. Juni 1881 gegenüber dem Schriftsteller Moritz Busch, in: Bismarck und der Staat. Ausgewählte Dokumente, eingeleitet von H. Rothfels, Darmstadt 1958, S. 359.
- 3 Die Gesellschaften und Staaten auf dem asiatischen und afrikanischen Kontinent, sowie mit Ausnahmen auch jene Süd- und Mittelamerikas müssen im Hinblick auf diesen politischen Prozess wie auf die wirtschaftlichen,

um sozial problematische Entwicklungen zu lindern oder gar zu verhindern? Und wie weit sollte diese staatliche Intervention gehen? Diese Diskurse hatten in Ausmaß und Zielrichtung höchst unterschiedliche Maßnahmen zum Ergebnis. Insgesamt jedoch zeichnete sich ein Paradigmenwechsel ab. Es war der Wandel vom Prinzip der traditionellen Armenfürsorge, die mit Deklassierung und Repression verbunden war, hin zu einem Verständnis, dass der oder die Einzelne keine individuelle Verantwortung mehr für Notlagen tragen könne, die aus den zunehmend komplexeren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen resultierten.<sup>4</sup>

## Definition

Bevor ich die zentralen Fragestellungen und Thesen formuliere und einige Bemerkungen zu methodischen und theoretischen Ansätzen vorausschicke, ist es erforderlich, eine möglichst präzise Definition dessen vorzustellen, was im Folgenden unter Sozialstaat zu verstehen sein wird.

Während in der internationalen Forschung der Begriff des „welfare state“ dominiert, hat sich in der deutschsprachigen Literatur der Terminus „Sozialstaat“ durchgesetzt. Gerhard A. Ritter hat den Begriff des „Wohlfahrtsstaates“ als zu wenig präzise kritisiert. So sei nicht klar, inwieweit auch der Bereich der Arbeitsbeziehungen (z. B. Arbeitsschutz und Arbeitsrecht) als „konstituierendes Element“ des Wohlfahrtsstaates zu begreifen sei.<sup>5</sup> Franz-Xaver Kaufmann setzt „Welfare State“ als einen Begriff, der die national unterschiedlich definierte Gesamtheit von Wohlfahrtseinrichtungen umfasst, ab von der deutschen „Sozialstaatlichkeit“, die in erster Linie als ein Element der verfassungsmäßigen Bestimmung des Staates verstanden werde.<sup>6</sup> Ritter und Kaufmann knüpfen damit an die Unterscheidung Ernst Rudolf Hubers aus den 1960er Jahren an: Der Sozialstaat sei nicht

gesellschaftlichen und auch kulturellen Bedingungsfaktoren im hier interessierenden Zeitraum ausgeblendet bleiben. Japan, das im asiatischen Raum im Hinblick auf wirtschaftliche und industrielle Entwicklung am ehesten in den Kontext einzureihen wäre, bildete neben traditionellen großfamiliären Versorgungsmechanismen vor allem betriebliche Sozialpolitik heraus und ging im wesentlichen erst in der Zwischenkriegszeit und vor allem nach 1945 zu stärkerem staatlichen Wohlfahrtsengagement über. Vgl. kurz A. Gould: *Capitalist Welfare Systems. A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, London/New York 1993, S. 35 ff. Zur lateinamerikanischen „Ausnahme“ Uruguay, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine Reihe weitreichender Sozialreformen einführte (u. a. 1914 Sozial- und Unfallversicherung für Arbeiter), vgl. H.-J. Puhle: Uruguay, in: *Handbuch der Geschichte Lateinamerikas*, hrsg. v. W. L. Bernecker, R. T. Buve u. a., Bd. 3: Lateinamerika im 20. Jahrhundert hrsg. v. H. W. Tobler u. W. L. Bernecker, Stuttgart 1996, S. 973-1015.

4 Am Beispiel des französischen Unfallhaftpflichtgesetzes von 1898 nachgezeichnet bei F. Ewald: *L'État providence* (deutsch: *Der Vorsorgestaat*. Aus dem Französischen von W. Bayer und H. Kocyba), Frankfurt a. M. 1993, u. a. S. 9 ff., zur 18jährigen Genese des Gesetzes: S. 351 ff.; für Deutschland vgl. z. B. W. von Kieseritzky: *Liberalismus und Sozialstaat. Liberale Politik in Deutschland zwischen Machtstaat und Arbeiterbewegung (1878–1893)*, Köln/Weimar/Wien 2002, S. 18. Grundsätzlich auch W. Fischer: *Armut in der Geschichte. Erscheinungsformen und Lösungsversuche der „Sozialen Frage“ in Europa seit dem Mittelalter*, Göttingen 1982, S. 89.

5 Vgl. G. A. Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989, S. 9.

6 Vgl. F.-X. Kaufmann: *Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 1: *Grundlagen der Sozialpolitik*, Baden-Baden 2001, S. 799-989, S. 816.

lediglich Versorgungs- oder Wohlfahrtsstaat, sondern er zielt auf „soziale Integration“, auf die Bewältigung der in der Industriegesellschaft aufbrechenden Konflikte.<sup>7</sup> Gerhard A. Ritter und mit ihm andere Autoren wie Hartmut Kaelble und Dan Rodgers beziehen in den weitgespannten Sozialstaatsbegriff außer den sozialen Sicherungssystemen und dem Bereich der Arbeitsbeziehungen auch die Erziehungs- und Bildungspolitik, die Gesundheitspolitik und die Stadtplanung mit ein.<sup>8</sup> Nicht zuletzt seien die auf Frauen, Kinder und Familien gerichteten sozialpolitischen Maßnahmen als weitere Perspektive genannt.<sup>9</sup>

Ich möchte als Grundlage für meine Ausführungen an den Definitionsvorschlag Ritters anknüpfen und lege einen erweiterten Sozialstaatsbegriff zugrunde, der soziale Versicherungs- und Versorgungssysteme, präventive Maßnahmen wie den Arbeitsschutz sowie intervenierende Maßnahmen, insbesondere Schlichtungsinstitutionen und vergleichbare Einrichtungen der Marktintervention umfasst. Ein solch breiter und offener Zugang ermöglicht es, unterschiedliche nationale Pfade einbeziehen zu können und das Blickfeld nicht durch einen vorwiegend an einem nationalen Bezugssystem festgemachten Vergleichsrahmen zu verengen. Im Hinblick auf den gegebenen Rahmen und somit aus pragmatischen Gründen möchte ich die angesprochenen weiteren Dimensionen wie Stadtplanung, Erziehungs- und Bildungssystem hier nicht weiter verfolgen.

## Periodisierung

Hans Günter Hockerts sieht den Ursprung „des modernen Sozialstaats in jenen Regulierungen [...], mit denen die Mobilität der Produktionsfaktoren im Verlaufe der Industrialisierung wieder eingeschränkt worden ist“, <sup>10</sup> nachdem sie, so wäre zu ergänzen,

- 7 E. R. Huber: Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: Ders.: Nationalstaat und Verfassungsstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatsidee, Stuttgart 1965, S. 249-272, S. 260. Vgl. auch F.-X. Kaufmann: Sozialstaat (wie Anm. 6); S. 816.
- 8 Ritter, Sozialstaat (wie Anm. 5), S. 18; H. Kaelble: Nachbarn am Rhein. Entfremdung und Annäherung der französischen und deutschen Gesellschaft seit 1880, München 1991, S. 102 ff.; D. T. Rodgers: Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age, Cambridge/Mass., London 1998, u. a. S. 255; ähnlich A. de Swaan: Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit (Aus dem Englischen von H. G. Holl), Frankfurt a. M./New York 1993. Jürgen Reulecke verweist auf die Kommunen als eine Ursprungsquelle der deutschen Sozialstaatsentwicklung, vgl. J. Reulecke: Sozialpolitik und Sozialreform im deutschen Kaiserreich. Ein Überblick, in: Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland. 1867/71 bis 1914. Historikergespräch Österreich – Bundesrepublik Deutschland 1989, Wien/München 1991, S. 139-149, S. 146 f.
- 9 Siehe dazu Th. Kulawik: Wohlfahrtsstaat und Mutterschaft. Schweden und Deutschland 1870–1912, Frankfurt a. M./New York 1999; G. Bock/P. Thane (Hrsg.): Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s–1950s, London/New York 1991; U. Wikander/A. Kessler-Harris/J. Lewis (Hrsg.): Protecting Women. Labor Legislation in Europe, the United States, and Australia, 1880–1920, Urbana/Chicago 1995; für die Vereinigten Staaten außerdem: Th. Skocpol: Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge/Mass., London 1992; für Frankreich auch S. Kott: Gemeinschaft oder Solidarität? Unterschiedliche Modelle der französischen und deutschen Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts, in: Geschichte und Gesellschaft 22 (1996), 3, S. 311-330, S. 325.
- 10 H. G. Hockerts: Die historische Perspektive – Entwicklung und Gestalt des modernen Sozialstaats in Europa, in: Sozialstaat – Idee und Entwicklung, Reformzwänge und Reformziele. 33. Kolloquium [der Walter-Raymond-Stiftung] München, 26.-28. März 1995, Köln 1996, S. 27-48, S. 28.

im Zuge der Liberalisierung des Wirtschaftslebens seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zunächst freigesetzt worden waren.

Bezieht man Maßnahmen zum Arbeitsschutz sowie erste Regulierungsversuche von Arbeitsbeziehungen mit ein, so wird man die Anfänge sozialstaatlichen Handelns in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ansetzen müssen, wenngleich ein effizienter Ausbau in die Zeit ab den 1870/80er Jahren zu datieren ist. Der Übergang zu staatlich initiierten Maßnahmen der sozialen Daseinssicherung fällt ebenfalls in das letzte Drittel des 19. Jahrhunderts und umfasst einen Entstehungszeitraum, der in die ersten eineinhalb Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts sowie in die Zwischenkriegszeit hineinreicht. Die Vorläufer derartiger Versorgungs- und Versicherungssysteme (z. B. Krankenversicherung auf kommunaler Ebene oder für bestimmte Berufsgruppen wie die Bergarbeiter) sind allerdings ebenfalls schon um die Mitte des 19. Jahrhunderts festzustellen. Der Bereich des auf Frauen und Familien gerichteten sozialstaatlichen Engagements (Schwangerschaftsschutz, Hilfen für kinderreiche Familien) verweist schließlich eher auf das 20. als auf das 19. Jahrhundert.<sup>11</sup> Ich werde mich also in meinem Vortrag zeitlich im Rahmen jenes „langen 19. Jahrhunderts“ bewegen, das als Epoche allgemein definiert ist und ausgehend vom späten 18. Jahrhundert die ersten eineinhalb Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts bis zur Zäsur des Ersten Weltkrieges mit einschließt.<sup>12</sup>

## Theoretische und methodische Zugriffe

Die vergleichende Sozialstaatsforschung hat seit den 1970er Jahren eine Konjunktur erfahren, die sich, zunächst durch die Sozial- und Politikwissenschaften dominiert, in den vergangenen 15 bis 20 Jahren vermehrt in der historischen Wissenschaft niedergeschlagen hat.<sup>13</sup> Während unter sozialwissenschaftlicher Ägide in den 1970er und frühen 1980er Jahren makrosoziologisch angelegte internationale Vergleichstudien erarbeitet

11 Dazu die Beiträge in Bock/Thane (wie Anm. 9); Kott: Gemeinschaft oder Solidarität? (wie Anm. 9); D. Renard: Das Fürsorge- und das Versicherungsprinzip in der französischen Sozialpolitik: Von einer grundsätzlichen Opposition zur Koexistenz, in: P. Wagner/C. Didry/B. Zimmermann (Hrsg.): Arbeit und Nationalstaat. Frankreich und Deutschland in europäischer Perspektive, Frankfurt a. M./New York 2000, S. 176-198. Für die Schweiz als frühes Beispiel (auf Kantonebene) siehe G. V. Rimlinger: Labour and the state on the continent, 1800-1939, in: The Cambridge Economic History of Europe, Vol. VIII: The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies, ed. by P. Mathias/S. Pollard, Cambridge 1989, S. 549-606, 597.

12 Zur Periodisierung der Zeit zwischen den Revolutionen von 1789 und 1917 siehe bereits W. Mommsen: Geschichte des Abendlandes. Von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart, München 1951, S. 20 f.; vgl. weiter: H. Mommsen: Neuzeit (19. Jahrhundert), in: Fischer-Lexikon Geschichte, mit einer Einleitung von H. Rothfels hrsg. v. W. Besson, Frankfurt a. M. 1961, S. 203-223, S. 203; neuerdings: J. Kocka: Das lange 19. Jahrhundert. Arbeit, Nation und bürgerliche Gesellschaft, in: Gebhardt: Handbuch der deutschen Geschichte. 10. völlig neu bearbeitete Auflage, Bd. 13), Stuttgart 2001, u. a. S. 34 und F. J. Bauer: Das 'lange' 19. Jahrhundert. Profil einer Epoche, Stuttgart 2004, u. a. S. 24 ff.

13 Ein Überblick bei Ch. Conrad: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze, in: H.-G. Haupt/J. Kocka (Hrsg.): Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung, Frankfurt a. M./New York 1996, S. 155-180.

wurden<sup>14</sup>, umfassen die historisch orientierten Studien häufig zwei Vergleichsstaaten und sind weniger auf quantitative Empirie, sondern auf historische Entwicklungsfaktoren unter Berücksichtigung politischer, staatlicher, gesellschaftlicher und kultureller Prozesse und Traditionen wie auch auf beziehungsgeschichtliche Aspekte ausgerichtet.<sup>15</sup>

Der Wirtschafts- und Sozialhistoriker Wolfram Fischer warnte 1982 angesichts der sehr komplexen Materie vor Verallgemeinerungen in der Sozialstaatsforschung und plädierte dafür, eine weitere Ebene, nämlich den subjektiven Anteil wesentlich beteiligter Akteure, zu beachten.<sup>16</sup> Ähnlich skeptisch hat sich die norwegische Historikerin Anne-Lise Seip über Makrotheorien und den daran ausgerichteten Studien geäußert. Sie plädiert für einen Wechsel vom „system level to the actor's level“, von der Makro- zur Mikrohistorie.<sup>17</sup> Das über kontinentale Grenzen hinausgreifende Phänomen entstehender Sozialstaaten erfordert allerdings eine international vergleichende Perspektive.<sup>18</sup> Voraussetzung ist eine sinnvolle Interdisziplinarität einerseits und eine Prüfung und eventuelle Nutzbarmachung bislang vorgelegter theoretischer Ansätze.<sup>19</sup> Vergleichende Studien werden nicht umhin können, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsdaten gegenüberzustellen und nach deren Wirkungszusammenhang mit staatlicher Intervention zu fragen. Doch dies bleibt facettenhaft, wenn nicht die politischen Diskurse in den einzelnen Gesellschaften auf dem Tableau politischer Tradition und Kultur explizit in den Vergleichsmaßstab miteinbezogen werden. Eine international vergleichende Perspektive muss sich auf die Erkenntnisse über nationale Entwicklungen stützen, aber auch von Details abstrahieren, um allgemeine Entwicklungslinien herausarbeiten zu können. Dabei dürfen Unterschiede nicht in einem allzu groben Raster verwischt werden, aber es sollen

- 14 Vgl. insbesondere die Arbeiten der Forschergruppe um Peter Flora, z. B. *The Development of Welfare States in Europe and America*, ed. by P. Flora/A. J. Heidenheimer, New Brunswick (USA)/London (UK) 1981; J. Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt a. M./New York 1982.
- 15 Vgl. *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950*, hrsg. v. W. J. Mommsen in Zusammenarbeit mit W. Mock, Stuttgart 1982; Ritter, *Sozialversicherung* (wie Anm. 1); Kulawik, *Wohlfahrtsstaat und Mutterschaft* (wie Anm. 9); E. P. Hennock: *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880–1914*, Oxford 1987; Kaelble, *Nachbarn am Rhein* (wie Anm. 8); A. Davidson: *Two Models of Welfare. The Origins and Development of the Welfare State in Sweden and New Zealand, 1888–1988*, Uppsala 1989; P. Baldwin: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge 1990. Eine Verknüpfung von historisch eingeleiteten Fallstudien und empirisch-quantitativer Analyse unter Einschluss sogenannter „Entwicklungsländer“ bei J. B. Williamson/F. C. Pampel: *Old-Age Security in Comparative Perspective*, New York/Oxford 1993.
- 16 Fischer, *Armut* (wie Anm. 4), S. 89. Zur Kritik an Makrostudien mit Generalisierungsanspruch siehe auch M. B. Katz: *Public/Private Relations in the History of American Social Welfare*, in: M. B. Katz/Ch. Sachße (Hrsg.): *The Mixed Economy of Social Welfare. Public/private relations in England, Germany and the United States, the 1870s to the 1930s*, Baden-Baden 1996, S. 97–128.
- 17 A.-L. Seip: *Motive Forces behind the New Social Policy after 1870. Norway on the European Scene*, in: *Scandinavian Journal of History*, Vol. 9 (1984), S. 329–341, S. 332 f. Zur Kritik vgl. auch F. Tennstedt/H. Winter: „Der Staat hat wenig Liebe – activ wie passiv“. Die Anfänge des Sozialstaats im Deutschen Reich von 1871, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 39 (1993) 6, S. 362–392, S. 363 f.
- 18 Zum historischen Vergleich siehe H.-G. Haupt/J. Kocka: *Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung*, in: Dies. (Hrsg.): *Geschichte und Vergleich* (wie Anm. 13), S. 9–45.
- 19 Siehe auch Kaufmann, *Sozialstaat* (wie Anm. 6), S. 807.

auch keine nicht mehr vergleichbaren „Sonderwege“ produziert werden – eine Gefahr, die sicherlich in mikrohistorischen Ansätzen angelegt ist.

Für das hier zu erörternde Thema richtet sich der Blick auf all jene Staaten, die im 19. Jahrhundert und um die Wende zum 20. Jahrhundert Ansätze dessen, was ich als Sozialstaat definiert habe, entwickelten sowie auch auf jene, die derartige Schritte zwar diskutierten, aber ihre Umsetzung vorerst oder auch auf längere Sicht ablehnten. Dabei wird der internationale Gedankenaustausch und die Rezeption nationaler „Modelle“ eine wesentliche Rolle spielen.

### **Erkenntnisinteresse und zentrale Thesen**

Welche Problemlagen, welche sozio-ökonomischen und politischen Prozesse veranlassten gesellschaftlich wie politisch so unterschiedlich strukturierte Länder wie Deutschland, Dänemark, Neuseeland, Großbritannien, Frankreich – um nur einige Beispiele zu nennen – im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts soziale Schutz- und Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen?<sup>20</sup>

Welche Triebkräfte auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene waren für die Entstehung von Sozialstaaten relevant? Lassen sich aus der „Vogelperspektive“<sup>21</sup> vergleichbare politische, ökonomische und gesellschaftliche Konstellationen entdecken, die zur sozialstaatlichen Intervention veranlassten? Sind Prozesse der „Diffusion“, also der Ausbreitung, angestoßen durch einzelne sozialstaatliche „Pioniere“, in einem internationalen Rahmen des Informationsaustausches zu erkennen?

Es ist selbstverständlich, dass ich im hier vorgegebenen Rahmen keine umfassende Analyse des vorgetragenen Fragenkomplexes entfalten und allenfalls Annäherungen zum Thema leisten kann. Ich werde mich deshalb auf folgende Thesen konzentrieren und diese skizzenhaft erläutern:

1. Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel, der in einzelnen Staaten ausgehend noch im 18. Jahrhundert, in anderen erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzt, bildet den allgemeinen Hintergrund für neuartige soziale Entwicklungen, die bisherige traditionelle Fürsorgesysteme und Mechanismen überfordern. Dieser Wandel, der mit dem Begriff Industrialisierung, aber auch mit Bevölkerungswachstum, Wanderungsprozessen, Urbanisierung, dem Einzug kapitalistischer Strukturen in traditionelle Produktionsformen, vor allem der Landwirtschaft, zu beschreiben ist, führte jedoch nicht „automatisch“ zu bestimmtem staatlichen sozialpolitischen Handeln.

20 Vgl. dazu auch R. Hay: Die Haltung der britischen Unternehmerschaft zur Sozialversicherung und das deutsche Beispiel, in: Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950, hrsg. v. W. J. Mommsen in Zusammenarbeit mit W. Mock, Stuttgart 1982, S. 115–141, S. 139 f.

21 Zu einer solchen allgemeineren Perspektive siehe H. Kaelble: Vergleichende Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts: Forschungen europäischer Historiker, in: H.-G. Haupt/J. Kocka (Hg.): Geschichte und Vergleich (wie Anm. 13), S. 91–130, S. 94.

2. Wesentlich für Zeitpunkt und Formen sozialstaatlichen Handelns sind nicht nur Beginn und erreichtes Ausmaß der Industrialisierung und die damit zusammenhängenden sozioökonomischen Prozesse, sondern auch Interessenlagen gesellschaftlicher Gruppierungen, politische Legitimationsbedürfnisse von Herrschaftseliten, Staats- und Verfassungstraditionen, die Rolle von Bürokratien, von politischen Parteien, der Stellenwert religiöser Kultur, bi- und multilaterale Konstellationen und Konkurrenzlagen – mithin ein umfassender Komplex der in Teilbereichen ähnliche Verläufe der nationalstaatlichen Entwicklungen, in anderen sehr unterschiedliche Pfade aufweisen kann.
3. Es gibt keine „reinen“ Formen von Sozialstaaten, die sich ausgehend von bestimmten „Modellländern“ entwickeln und dann von anderen Staaten kopiert werden. Es gibt ausschließlich Mischformen, die sich unter spezifischen nationalstaatlichen und gesellschaftlichen Konstellationen entwickeln und dabei in unterschiedlichem Ausmaß eigene Entwürfe mit den Erfahrungen anderer Staaten kombinieren. Es gibt mehrere „Pioniernationen“ auf den unterschiedlichen Feldern staatlicher Sozialpolitik.
4. Wenn es nur derartige Mischformen mit mehr oder weniger starken Anleihen „fremder“ Erfahrungen gibt, ist auch die These von nationalen „Sonderwegen“ des Sozialstaates obsolet, die nicht nur für Deutschland, sondern auch für andere Nationen bzw. Staaten formuliert wird.

### Zur 1. These: Zusammenhang zwischen ökonomischen Entwicklungen und der Entstehung des Sozialstaats

Bestünde ein schlichter Kausalzusammenhang zwischen dem erreichten Industrialisierungsgrad und der notwendigen Entstehung eines Sozialstaates, hätten nicht Länder wie Deutschland, Österreich oder auch Dänemark und Neuseeland in der Errichtung umfassender Systeme sozialer Sicherung voranschreiten dürfen, sondern Länder wie Großbritannien, Belgien und die Schweiz. Großbritannien, jenes Land, das mit der Industrialisierung weltweit am frühzeitigsten voranschritt, konzentrierte sich in seinen sozialpolitischen Maßnahmen zunächst auf die Reform der Armengesetzgebung<sup>22</sup> und auf Arbeitsschutzgesetze.<sup>23</sup>

In Deutschland verlief die Entwicklung unter deutlich anderen Vorzeichen: Um die Mitte des 19. Jahrhunderts, wie die meisten europäischen Staaten, noch vorwiegend agrarisch

22 Siehe unter anderem D. Fraser: Das Armengesetz und die Ursprünge des britischen Wohlfahrtsstaates, in: Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950, hrsg. v. W. J. Mommsen in Zusammenarbeit mit W. Mock, Stuttgart 1982, S. 17–39.

23 Vgl. Ritter, Sozialstaat (wie Anm. 5), S. 54 f.; Tennstedt, Anfänge (wie Anm. 17), S. 645. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts waren bereits über die Hälfte der Beschäftigten in der Industrie tätig, auf Landwirtschaft und Dienstleistungssektor fielen jeweils etwa ein Viertel der Erwerbsbevölkerung. Zu Wirtschaftsstruktur Großbritanniens und Europas siehe W. Fischer: Wirtschaft und Gesellschaft Europas 1850–1914, in: Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, hrsg. v. W. Fischer, Bd. 5: Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1985, S. 1–207, S. 126.

geprägt, durchlief das Land bis zur Jahrhundertwende einen rasanten Strukturwandel, der durch eine relativ späte, aber umso heftigere Industrialisierung, ein enormes Bevölkerungswachstum, starke Binnenmigration und Urbanisierung gekennzeichnet war. Im beginnenden sozialstaatlichen Engagement setzte Deutschland andere Schwerpunkte: Während der Arbeitsschutz erst nach Bismarcks Sturz in größerem Umfang angegangen wurde, setzte das Deutsche Reich bereits in den 1880er Jahren auf ein komplexes obligatorisches Sozialversicherungssystem, das Kranken-, Unfall-, Alters- und Invalidenversicherung umfasste.<sup>24</sup>

Beide Länder werden als Beispiele für zwei unterschiedliche Entwicklungslinien gesehen, die, so die These, abhängig von der ökonomischen Entwicklung verschiedene Wege der Sozialstaatlichkeit eingeschlagen hatten. Diese These knüpft an eine Typologisierung des belgischen Ökonomen Paul Bairoch an und konstatiert, dass frühindustrialisierte Staaten (Beispiel Großbritannien) anders als Spätentwickler (Beispiel Deutschland) in ihren Sozialsystemen auf Freiwilligkeit und nicht auf Zwangssysteme wie die Pflichtversicherung gesetzt hätten.<sup>25</sup> Diese für den Vergleich zwischen England, Belgien, der Schweiz auf der einen und Deutschland und Österreich auf der anderen Seite zutreffende These wird zunehmend brüchig, wenn wir weitere europäische Staaten berücksichtigen<sup>26</sup> und sie wird weitgehend hinfällig, wenn wir die eurozentrierte Perspektive<sup>27</sup> verlassen und neue Gesellschaften und Staatsgebilde wie die Vereinigten Staaten oder Australien und Neuseeland in die Untersuchung miteinbeziehen.

Blieben wir zunächst in Europa und wenden wir uns Frankreich zu: Das nach Bairoch als frühindustrialisiert einzustufende Frankreich<sup>28</sup> wies in seinen Sozialsystemen und sozialstaatlichen Anfängen Ähnlichkeiten mit Großbritannien auf<sup>29</sup>, doch die ökonomi-

- 24 Zur deutschen Entwicklung siehe unter anderen Ritter, Sozialversicherung (wie Anm. 1), S. 18 ff.; Ritter, Sozialstaat (wie Anm. 5), S. 60 ff.; D. Zöllner: Landesbericht Deutschland, in: Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, hrsg. v. P. A. Köhler und H. F. Zacher, Berlin 1981, S. 45-179. Waren um die Jahrhundertmitte über die Hälfte der Erwerbspersonen in der Landwirtschaft beschäftigt, so hatten sich die Verhältnisse bis in das erste Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts umgekehrt: Nun stellten die in der Industrie Beschäftigten mit 40 Prozent die stärkste Gruppe dar, in der Landwirtschaft waren noch 35 und im Tertiärsektor 25 Prozent beschäftigt. Zahlenmaterial siehe Fischer, Wirtschaft und Gesellschaft (wie Anm. 23), S. 126.
- 25 Vgl. H. Henning: Bismarcks Sozialpolitik im internationalen Vergleich, in: Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Referate der 13. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte vom 28. März bis 1. April 1989 in Heidelberg, hrsg. v. H. Pohl, Stuttgart 1991, S. 195-223, S. 210; Alber: Armenhaus (wie Anm. 14), S. 122. Zur durchaus umstrittenen Typologisierung in früh- und spätindustrialisierte Staaten siehe P. Bairoch: Europe's Gross National Product 1800-1975, in: Journal of European Economic History 5 (1976), S. 273-340.
- 26 Für den „Spätentwickler“ Niederlande trifft die Typologisierung nicht zu. Die Niederlande zählten auch in der Sozialstaatsentwicklung zu den Nachzüglern.
- 27 Die auf Europa konzentrierte Sichtweise bei Kaelble: Nachbarn am Rhein (wie Anm. 8), S. 103 wie auch bei Peter Flora, der den Sozialstaat als „European invention“ deklariert, siehe P. Flora: Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II, Berlin 1986, S. XII (Einleitung).
- 28 Differenzierter als Bairoch gliedert Christoph Buchheim die Rangliste der industrialisierten Länder: Nach Großbritannien folgen bei ihm Belgien und die Schweiz und dann Frankreich und Deutschland und schließlich die skandinavischen Länder. Vgl. Ch. Buchheim: Einführung in die Wirtschaftsgeschichte, München 1997, S. 19.
- 29 Freiwillige Hilfsorganisationen („mutualités“) im Bereich der Risikosicherung und frühzeitiges Engagement auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Arbeitskonfliktregelung.

sche und soziale Entwicklung verlief in Frankreich weit kontinuierlicher als in anderen europäischen Staaten. Einen industriellen „take off“<sup>30</sup> wie in England oder Deutschland gab es nicht. Vor allem in der Bevölkerungsentwicklung wich das Land gravierend vom europäischen Gesamttrend ab. In der Zeit von 1850 bis 1910 wuchs die französische Bevölkerung nur um 9,5 Prozent, die deutsche dagegen um über 92 und jene von England und Wales zusammen sogar um über 100 Prozent.<sup>31</sup> Es verwundert nicht, dass Frankreich allein unter derartigen Voraussetzungen stärker auf eine bevölkerungspolitische Ausrichtung sozialstaatlicher Politik setzte, d. h. überspitzt auf Familien- und Frauenförderung statt auf Arbeiterversicherung.<sup>32</sup>

Die skandinavischen Länder waren im hier behandelten Zeitraum noch durchweg stark durch Land- und Forstwirtschaft geprägt, am stärksten Finnland, seinerzeit als Großherzogtum noch Teil des Russischen Reiches, am wenigsten Dänemark. Seit den 1870/80er Jahren zeigten sich durchaus Anzeichen jener Entwicklung, die unter dem Stichwort der „Sozialen Frage“ oder „Arbeiterfrage“ als Problem der Transformation von Agrar- in Industriegesellschaften gefasst wurden. Dennoch war es die dominante Agrarstruktur, die den Hintergrund für den vor allem von Dänemark und Schweden formulierten „skandinavischen Weg“ des Sozialstaates bildete.<sup>33</sup>

Ein Blick nach Übersee komplettiert das Bild der Vielfalt ökonomischer und sozialer Voraussetzungen: Die Vereinigten Staaten von Amerika und Neuseeland – ein Gegen-

- 30 Zum Begriff, zurückgehend auf Walt W. Rostow, der einen „Wachstumssput“ als Kennzeichen der Industriellen Revolution bezeichnete, kritisch Buchheim, Einführung (1996), S. 21, nach Buchheim hatte es auch in Großbritannien keinen derartigen Wachstumssput gegeben, sondern eine allmähliche Beschleunigung.
- 31 Zu diesen Zahlen siehe Fischer: *Wirtschaft und Gesellschaft* (wie Anm. 23), S. 14. Zur französischen Entwicklung Kaelble: *Nachbarn am Rhein* (wie Anm. 8), u. a. S. 28 ff. und 119 ff. außerdem: H. van Dijk: *II. Westeuropa: Großbritannien und Irland, Frankreich, Belgien und die Niederlande 1850–1914*, 2. Die Gesellschaft, in: *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, hrsg. v. W. Fischer u. a., Bd. 5, Stuttgart 1985, S. 302–318, S. 304 f., sowie J. A. de Jonge: *II. Westeuropa: Großbritannien und Irland, Frankreich, Belgien und die Niederlande 1850–1914*, 3. Die Wirtschaft, in: ebenda, S. 319–356, S. 339. Zu den Gründen der Bevölkerungsentwicklung siehe A. Armengaud: *Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in den europäischen Regionen: II. Westeuropa: Großbritannien und Irland, Frankreich, Belgien und die Niederlande 1850–1914*, 1. Die Bevölkerung, in: *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, hrsg. v. W. Fischer, Bd. 5, Stuttgart 1985, S. 286–356, besonders S. 296 f.
- 32 Gesetze von 1904 zur medizinischen und sozialen Unterstützung werdender Mütter und von 1913 zur Unterstützung der Wöchnerinnen und kinderreichen Familien, vgl. R. G. Fuchs: „Social Welfare: Family and Children“, in: *Historical Dictionary of the Third French Republic 1870–1940*, ed. by P. H. Hutton under assistance of Amanda S. Bourque and Amy J. Staples, [Vol.] M-Z, London 1986, S. 944 ff.; H.-G. Haupt: *Bemerkungen zum Vergleich staatlicher Sozialpolitik in Deutschland und Frankreich (1880–1920)*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996) 3, S. 299–310, S. 306. Das 1910 errichtete Rentenpflichtsystem für Arbeiter und Bauern scheiterte angesichts allgemeiner Nichtakzeptanz, vgl. dazu Y. Saint-Jours: *Landesbericht Frankreich*, in: Köhler/Zacher (wie Anm. 24), S. 222 ff. sowie I. Bourquin: „*Vie ouvrière*“ und Sozialpolitik: Die Einführung der „*Retraites ouvrières*“ in Frankreich um 1910. Ein Beitrag zur Geschichte der Sozialversicherung, Bern/Frankfurt a. M./Las Vegas 1977.
- 33 Zur Wirtschafts- und Sozialstruktur der skandinavischen Staaten vgl. O. Hornby: *Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in den europäischen Regionen: I. Nordeuropa: Dänemark, Norwegen und Schweden 1850–1914*, in: *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, hrsg. v. W. Fischer, Bd. 5, Stuttgart 1985, S. 209–260, 223 ff., zur beginnenden Arbeiterbewegung S. 230f.; vgl. außerdem L. Jörberg: *Die Industrielle Revolution in den nordischen Ländern 1850–1914*, in: *Europäische Wirtschaftsgeschichte. The Fontana Economic History of Europe* [deutsch] hrsg. v. C. M. Cipolla, dt. Ausgabe hrsg. v. K. Borchardt, Bd. 4: *Die Entwicklung der industriellen Gesellschaften*, Stuttgart, New York 1977, S. 237–307.

satzpaar, wie es unterschiedlicher nicht sein könnte und dies nicht nur hinsichtlich geographischer Dimension, wirtschaftlicher und demographischer Kapazitäten, sondern auch im Hinblick auf die Entstehung von Sozialstaat. Dass die Vereinigten Staaten schier unbegrenzt scheinende Expansionsmöglichkeiten im industriellen Sektor wie in der Agrarwirtschaft besaßen, ist ebenso bekannt, wie der von den europäischen Varianten staatlicher Sozialpolitik so deutlich sich abgrenzende Weg individueller und ökonomischer Freiheit. Dass dies nicht völlige sozialstaatliche Abstinenz bedeutete, wurde verschiedentlich betont, doch ein Sozialstaat im Sinne der hier zugrunde gelegten Definition entwickelte sich in den USA allenfalls sektoral und temporär.<sup>34</sup>

In Neuseeland entstand seit den 1890er Jahren auf einer völlig anderen ökonomischen und sozialen Basis ein umfassendes und weit in die Marktbeziehungen hineingreifendes sozialstaatliches System. Die Agrarwirtschaft nahm als exportorientierter Sektor (Fleisch, Wolle) einen herausragenden Platz in der neuseeländischen Ökonomie ein. Im industriell-gewerblichen Sektor herrschten Kleinbetriebe vor.<sup>35</sup> Die sozialen Unterschiede in der Bevölkerung waren weniger ausgeprägt als in Europa oder Nordamerika. Dies hing mit der Struktur der Einwanderung zusammen und wurde vor allem durch die restriktive Einwanderungspolitik sowie die auf Egalität zielende Sozialpolitik verfestigt.

Die britische Sozialhistorikerin Pat Thane hat im Falle Dänemarks und Neuseelands darauf aufmerksam gemacht, dass auch stärker agrarisch strukturierte Staaten zum Aufbau umfangreicher Sozialstaatssysteme in der Lage sein konnten, wenn die Landwirtschaft in hohem Maße kapitalisiert und konzentriert, hohe Produktivitätsraten erreichte.<sup>36</sup> Nicht so sehr der Grad der Industrialisierung als das Niveau wirtschaftlicher Entwicklung war die ökonomische Voraussetzung für die Entstehung von Sozialstaat. Um 1800, so der Hinweis Wolfram Fischers, wäre die Sozialversicherung in Deutschland kaum denkbar gewesen, allein weil „eine Umverteilung in dem nötigen Ausmaß kaum möglich gewesen wäre“.<sup>37</sup> Und für die sozialen Problemlagen als Voraussetzungen bzw. als „objektive“ Erfordernisse des Sozialstaates gilt, dass ein direkter Kausalzusammenhang zwischen Ansteigen sozialer Missstände und dem Prozess der Industrialisierung nur differenziert herzustellen ist. Erscheinungen des Massenelends in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

34 In der Zeit von 1850 bis 1910 verdreifachte sich die landwirtschaftliche Nutzfläche von 294 Mio acres auf 881 Mio acres. Die Landwirtschaft erfuhr bei Verminderung der Farmbevölkerung eine immense Intensivierung, was u. a. an einer 10.000prozentigen Steigerung des Kunstdüngerverbrauchs im selben Zeitraum ablesbar ist. Der Anteil der in der Industrie beschäftigten Erwerbspersonen (ohne Bergbau und Baugewerbe) stieg von 1840 bis 1910 von 8,8 auf 22,2 Prozent. Zu den Zahlen siehe W. P. Adams (Hrsg.): Die Vereinigten Staaten von Amerika (Fischer Weltgeschichte Bd. 30), Frankfurt a. M. 1977, S. 504 und 506. Zur Entwicklung des US-amerikanischen Sozialstaates vgl. z. B. Skocpol: *Protecting Soldiers* (wie Anm. 9); G. Schild: *Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat. Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert*, Paderborn u. a. 2003 sowie M. B. Katz: *In the Shadow of the Poorhouse. A Social History of Welfare in America*, New York 1986.

35 Zur Wirtschaftsstruktur siehe R. Schachner: *Die soziale Frage in Australien und Neuseeland*, (2. Bd. von *Australien in Politik, Wirtschaft und Kultur*), Jena 1911., S. 132 f.; D. Mabbett: *Trade, Employment, and Welfare. A Comparative Study of Trade and Labour Market Policies in Sweden and New Zealand, 1880–1980*, Oxford 1995, Tabelle 1A im Anhang.

36 P. Thane: *Foundations of the Welfare State*, London 1982, S. 105.

37 Fischer: *Armut* (wie Anm. 4), S. 90.

– Stichwort Pauperismus – waren vor allem eine Folge der Bevölkerungsexplosion.<sup>38</sup> Im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts spielten diese Probleme des Massenelends eine zunehmend geringere Rolle, nicht zuletzt wegen der Industrialisierung. Die „Soziale Frage“ jenseits des Pauperismusproblems war dennoch keine Chimäre, sie beruhte auf neuen Realitäten sozialer Unsicherheit, die aus der lohnabhängigen Existenz der Arbeiterschaft resultierten und durch traditionelle Strukturen wie vor allem der Familie als Produktions- und Versorgungsgemeinschaft nicht mehr aufgefangen werden konnten.<sup>39</sup>

## Zur 2. These: Der Komplex der Triebkräfte und Motivationen

Der amerikanische Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler Gaston Rimlinger hat 1971 die Schlussfolgerung gezogen, dass die Einführung von Sozialstaatsprogrammen nicht an ein politisches System der Demokratie geknüpft sei.<sup>40</sup> Spätere sozialwissenschaftliche Studien aus dem Umfeld Peter Floras haben diesen Befund dahingehend spezifiziert, dass es keine Kausalzusammenhänge zwischen der Entstehung des Sozialstaats, konkret der Einführung von Sozialversicherungen, und der Demokratisierung des Wahlrechtes gebe. Ebenso wenig seien direkte Verbindungslinien zum Einzug von Arbeiterparteien in die nationalen Parlamente zu ziehen. Ein Einfluss der Arbeiterbewegung auf die Entstehung von Sozialstaaten könne mithin nicht konstatiert werden.<sup>41</sup> Sicherlich haftet dem Etikett des Sozialstaates als „Errungenschaft“ der Arbeiterbewegung etwas Legendenhaftes an. War der sozialstaatliche Beginn doch gerade in Deutschland allenfalls ein mittelbarer „Erfolg“, ein Ergebnis der gegen die Arbeiterbewegung gerichteten Politik. Doch in anderen Ländern gab es durchaus direkte Verbindungslinien zwischen Arbeiterbewegung und staatlicher Sozialpolitik. Zu denken ist an Alexandre Millerand, der 1899 als erster Sozialist in ein bürgerlich-liberales Kabinett in Frankreich eintrat und in seiner Funktion als Handelsminister für eine Reihe sozialpolitischer Reformen mitverantwortlich zeichnete.<sup>42</sup> Zu denken ist auch an den Staatssekretär im neuseeländischen Arbeitsmini-

38 Allerdings wurden die Existenzen selbständiger Handwerker und der in der Hausindustrie Beschäftigten (Weber, Spinner etc.) durch die „Maschinenkonkurrenz“ der Fabriken gefährdet und zerstört. Vgl. für Deutschland: F. Tennstedt: Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914, Köln 1983, S. 21 ff.

39 Ebd., S. 271 ff.; zur sozialen Lage der Arbeiterschaft siehe G. Hohorst/J. Kocka/G. A. Ritter: Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1870–1914, S. 94 ff., besonders Tabelle 3 (S. 107).

40 G. V. Rimlinger: Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York u. a. 1971, S. 333 f.

41 Alber: Armenhaus (wie Anm. 14), S. 127 f.; auch M. G. Schmidt: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen 1988, S. 121 f.

42 Vgl. kurz M. M. Farrar: Artikel „Millerand, Alexandre“, in: Historical Dictionary of the Third French Republic 1870–1940, ed. by P. H. Hutton under assistance of Amanda S. Bourque and Amy J. Staples, [Vol.] M-Z, London 1986, S. 644 ff. Zu den sozialpolitischen Reformen in Frankreich ab den 1890er Jahren siehe auch J. F. Stone: Artikel „Social Reform: Governmental Policies and Acts“, in: Historical Dictionary of the Third French Republic 1870–1940, [Vol.] M-Z, London 1986, S. 942 ff.; T. Guldemann: Die Entwicklung der Sozialpolitik in England, Frankreich und Schweden bis 1930, in: Starnberger Studien 2: T. Guldemann/M. Rodenstein/U. Rödel/F. Stille: Sozialpolitik als soziale Kontrolle, Frankfurt a. M. 1978, S. 57–112, S. 94 f.; Y. Saint-Jours: Landesbericht Frankreich, in: Köhler/Zacher (wie Anm. 24), S. 181–268, u. a. S. 202 f.

sterium, Edward Tregear, einer der Architekten des neuseeländischen Sozialstaates und Präsident der 1913 gegründeten Social Democratic Party.<sup>43</sup>

Was den Zeitpunkt der Einführung und die Art der sozialstaatlichen Maßnahmen anbelangte, wurden in den genannten sozialwissenschaftlichen Studien Abhängigkeiten zum Charakter des jeweiligen Regierungssystems festgestellt. So hätten in monarchischen, autoritären Regimen staatliche Zwangssysteme wie das deutsche Pflichtversicherungssystem vorgeherrscht, die zudem früher errichtet worden seien, als dies in liberalen, parlamentarischen Demokratien der Fall gewesen sei.<sup>44</sup>

Bei aller erforderlichen Differenzierung legt der Verweis auf die Beschaffenheit des jeweiligen politischen Systems eine wichtige Fährte zur Erkundung der Gründe und begünstigenden Faktoren in der Entstehungsphase des Sozialstaates. Ohne zu sehr zu verkürzen, kann man konstatieren, dass in den Monarchien Deutschlands und Österreichs ein wirtschaftlich und politisch agierendes Bürgertum weniger ausgeprägt war, als etwa in England, Belgien oder Frankreich, dass damit verbunden auch die Gedanken des Liberalismus, gerade in wirtschaftlicher Hinsicht weniger verbreitet waren und das Denken vom Wesen des Staates prägten. Die Auffassung vom intervenierenden paternalistischen Staat war in Deutschland beispielsweise weit stärker fundiert als in den genannten westeuropäischen Industriestaaten. Im Zusammenhang mit der Bedeutung von Staats- bzw. Regierungssystem wird gerade für Deutschland die Rolle staatlicher Bürokratie als bestimmender Faktor bei der Entstehung von Sozialstaat eingeschätzt. Ob autoritäre Staaten generell eine größere Fähigkeit zum Aufbau derartiger Systeme besaßen wegen der Existenz effizienter Bürokratien, muss sicherlich überprüft werden.<sup>45</sup>

Herrschaftssicherung und Herrschaftslegitimierung sind als weitere Motivkräfte genannt worden. Für das Deutsche Reich spielt dieser Aspekt zweifellos eine bestimmende Rolle, Integration der Arbeiterschaft in den kaiserlichen Staat und Zurückdrängung der Sozialdemokratie waren erklärtermaßen Ziele der Bismarckschen Sozialpolitik.<sup>46</sup> Aber auch für demokratisch verfasste Staaten und für die darin agierenden liberalen Kräfte war zumindest die Machterlangung und anschließende Machtssicherung ein wesentliches Moment für die Propagierung und Inangangsetzung sozialstaatlicher Programme.<sup>47</sup> Als Beispiele wären Großbritannien und Neuseeland zu nennen.

Jenseits der unterschiedlichen Herrschafts- und Staatssysteme war die soziale Integration offenbar ein vereinendes Ziel von Sozialpolitik und entstehendem Sozialstaat: die Anbindung der von den Existenzrisiken besonders betroffenen Bevölkerungsschichten, und als solche wurde meist die Arbeiterschaft identifiziert, an die Monarchie oder an eine

43 Siehe Keith Sinclair: *A History of New Zealand*. Rev. Edition, Auckland 2000, (erste Aufl. 1959), S. 209.

44 Dazu Alber, *Armenhaus* (wie Anm. 14), S. 149; Schmidt, *Sozialpolitik* (wie Anm. 41), S. 124 ff.; Henning, *Bismarcks Sozialpolitik* (wie Anm. 25), S. 215 f.

45 Zu dieser Argumentation siehe Schmidt: *Staatliche Sozialpolitik* (wie Anm. 41), S. 128 f. Das Beispiel Russlands lässt berechtigte Zweifel an dieser These entstehen.

46 Ritter, *Sozialversicherung* (wie Anm. 1), S. 28 f. Zum durchaus kontrovers beurteilten Motiv der "Revolutionsfurcht": Thomas Nipperdey: *Deutsche Geschichte 1866–1918*. Zweiter Band: *Machtstaat vor der Demokratie*, München 1992, S. 383 f.

47 Siehe u. a. Kaufmann, *Sozialstaat* (wie Anm. 6), S. 808 f.

herrschende oder die Herrschaft anstrebende politische Gruppierung oder Partei und damit auch die Verhinderung von Radikalisierung und die Ausschaltung revolutionärer Bestrebungen.<sup>48</sup>

Die Integrationsfunktion war zumindest im Ergebnis staatlicher Sozialpolitik durchaus auch im Interesse der Unternehmerschaft. Von den Teilbereichen der Daseinsfürsorge hatten die Regelungen im Falle des Arbeitsunfalls jedoch die meiste Aufmerksamkeit der Unternehmerschaft geweckt. Und dies aus ureigenem Interesse. Angesichts steigender Unfallzahlen schien bei der Alternative zwischen erweiterten Bestimmungen in der Unfallhaftpflicht und einer obligatorischen Versicherung der letztere Weg langfristig kalkulierbarer zu sein. Derartige Interessenlagen führten nicht nur in Kreisen der deutschen Unternehmerschaft zu Plädoyers für obligatorische Versicherungssysteme.<sup>49</sup>

Ein weiteres mit der sozialen Integration und nationaler Identitätsstiftung verbundenes Motiv war die Konkurrenz der Nationen untereinander. Deutschland etwa präsentierte auf internationalen Kongressen und Weltausstellungen seine Sozialversicherung als Exportschlager und als glorreichen Erfolg der Monarchie, deren Vorzüge gegenüber den parlamentarischen Systemen sich dadurch für die Arbeiter gezeigt habe.<sup>50</sup>

Und schließlich war die militärische Effizienz ein gewichtiger Beweggrund. Die Musterrungen für den Burenkrieg (1899–1902) zum Beispiel förderten einen außerordentlich schlechten Gesundheitszustand der englischen Rekruten zu Tage und ließen die Notwendigkeit sozial- und gesundheitspolitischer Initiative offenkundig werden.<sup>51</sup> Auch die bevölkerungspolitisch motivierten Sozialgesetze Frankreichs hatten einen Hintergrund in militärpolitischen Erwägungen. War in Frankreich doch die Auffassung verbreitet,

48 Nicht umsonst wurde Neuseeland mit seiner obligatorischen staatlichen Schlichtung als „Land ohne Streiks“ gefeiert, so ein Buchtitel des amerikanischen Progressiven Henry Demarest Lloyd („A Country Without Strikes“, 1900); Sinclair: *History* (2000), S. 200; für Schweden siehe Kulawik (wie Anm. 9), S. 159. Zur Vorbeugung von Radikalisierung siehe z. B. für Norwegen Seip, *Motive Forces* (wie Anm. 17), S. 337.

49 Vgl. Henning, *Bismarcks Sozialpolitik* (wie Anm. 25), S. 206 f.; H.-P. Ullmann: *Deutsche Unternehmer und Bismarcks Sozialversicherungssystem*, in: *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950*, hrsg. v. Wolfgang J. Mommsen in Zusammenarbeit mit Wolfgang Mock, Stuttgart 1982, S. 142–158. Auch Teile der englischen Unternehmerschaft argumentierten in diese Richtung siehe Roy Hay: *Die Haltung der britischen Unternehmerschaft zur Sozialversicherung und das deutsche Beispiel*, in: *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland* (1982), S. 115–141. Selbst US-amerikanische Großkonzerne präferierten aus ähnlichen Gründen eine obligatorische gesetzliche Lösung vor dem rein juristischen Weg der Gerichtsentscheidung, siehe dazu Irmgard Steinisch: *Gewerkschaftliches Unterstützungswesen und die Anfänge der sozialstaatlichen Gesetzgebung in den USA*, in: *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Staat*. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag. Hrsg. v. J. Kocka, H.-J. Puhle und K. Tenfelde, München u. a. 1994, S. 25–43, hier S. 29.

50 So der Tenor in: *Die deutsche Arbeiterversicherung als soziale Einrichtung*. Im Auftrage des Reichs-Versicherungsamtes dargestellt für die Weltausstellung in St. Louis 1904 (in fünf Heften), (Berlin 1904): Heft V. *Arbeiterversicherung und Volkswirtschaft*, bearb. v. Dr. Friedrich Zahn, Regierungsrat im Kaiserlichen Statistischen Amt und Prof. an der Universität Berlin, S. 35 f. Ganz anders sah man das auf französischer Seite. So rief der ehemalige Direktor der Creusotwerke, Emile Cheysson, auf dem ersten internationalen Kongress über Arbeitsunfälle 1889 in seiner Eröffnungsrede aus: „Der germanischen Rasse die autoritäre Lösung auf Grundlage des Staatssozialismus, der lateinischen Rasse die liberale Lösung auf Grundlage des Teilens und der Freiheit.“ Kott, *Gemeinschaft oder Solidarität* (wie Anm. 9), S. 313.

51 Dazu K. Jones: *The Making of Social Policy in Britain, 1830–1990*, London/Atlantic Highlands, NJ 1991, S. 77 sowie Guldimann: *Die Entwicklung der Sozialpolitik* (wie Anm. 42), S. 77.

dass man angesichts der demographischen Entwicklung nicht nur wirtschaftlich, sondern auch militärisch gegenüber Deutschland in Rückstand geraten war. Der französische Statistiker und Demograph Jacques Bertillon warnte 1897 etwa: „In vierzehn Jahren wird Deutschland doppelt so viele Wehrpflichtige haben wie wir. Dann wird das Volk, das uns haßt, uns verschlingen.“<sup>52</sup>

Als letztes sei auf den Stellenwert der Religion verwiesen, der Rückschlüsse auf unterschiedliche sozialstaatliche Wege nahe legt. Vor allem die katholische Kirche stand mit ihrem in die katholische Soziallehre eingebetteten Prinzip der Subsidiarität und ihrer Herausstellung der familiären Fürsorge in kritischer Distanz zu weitgehendem sozialstaatlichem Engagement. Dies mag Entwicklungen in katholischen Ländern wie Frankreich oder Italien, aber auch in den gemischtkonfessionellen Niederlanden mit erklären.<sup>53</sup>

Zur 3. These: Es gibt mehrere „Pioniere“ und nur „Mischformen“ aus mehreren Modellen

Gustav von Schmoller hat 1913 die Einführung der deutschen Sozialversicherungsgesetze als eine „weltgeschichtliche Wendung der Sozialpolitik“ bezeichnet.<sup>54</sup> Zweifelsohne hatte das deutsche Sozialversicherungssystem die internationale Debatte entscheidend belebt und bewirkte auf längere Sicht die Übernahme und Weiterentwicklung seiner Teilelemente. Der „Austausch der Ideen“ verlief jedoch nicht nur in einer Richtung. Das Deutsche Reich war keinesfalls „allen Ländern vorangegangen“, die nun dafür dankbar sein konnten, von Deutschland lernen zu dürfen – wie es in Selbstdarstellungen des Kaiserreichs hieß.<sup>55</sup>

Allein beim Gedanken der Zwangsversicherung lässt sich eine deutsche Urheberschaft keinesfalls feststellen. Bismarck stützte sich hier offenbar auf Überlegungen Napoleons III., die jedoch im Frankreich der 1850/60er Jahre nur unzureichend und mit geringem

52 Vgl. Fischer, *Wirtschaft und Gesellschaft* (wie Anm. 23), S. 21; siehe auch die Hinweise bei W. D. Gruner: Frankreich in der europäischen Ordnung des 19. Jahrhunderts, in: W. D. Gruner/K.-J. Müller (Hrsg.): *Über Frankreich nach Europa. Frankreich in Gegenwart und Geschichte*, Hamburg 1996, S. 201-274, S. 272.

53 Für die Niederlande erlangte ein für dieses Land charakteristischer religiöser Korporatismus besondere Bedeutung. Dieser Korporatismus mündete in die Gründung christlicher Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften und zielte auf eine möglichst weitgehende Verhinderung staatlicher Intervention. Er wirkte damit durchaus konträr zu anderen zeitgenössischen Formen des Korporatismus, die ein mehr oder weniger bedeutsames Fundament der sich herausbildenden Sozialstaaten darstellten. Dieser religiös geprägte Korporatismus war für den späten, im wesentlichen erst nach 1945 einsetzenden sozialstaatlichen Beginn in den Niederlanden verantwortlich. Vgl. R. H. Cox: *The Development of the Dutch Welfare State. From Workers' Insurance to Universal Entitlement*, Pittsburgh and London 1993., S. 206 f. und L. A. van der Valk: *Poor Law, Voluntary Insurances and the Emergence of a Corporate Social Insurance System in the Netherlands*, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte (JEV) 5: Bürokratisierung und Professionalisierung der Sozialpolitik in Europa (1870–1918)*, Baden-Baden 1993, S. 267-292, S. 292.

54 Ritter: *Sozialversicherung* (wie Anm. 1), S. 11.

55 Vgl. Die deutsche Arbeiterversicherung als soziale Einrichtung. Im Auftrage des Reichs-Versicherungsamtes dargestellt für die Weltausstellung in St. Louis 1904 (in fünf Heften), Berlin 1904. Heft I. Entstehung und soziale Bedeutung, bearb. v. Professor Dr. Ludwig Lass, Kaiserl. Regierungsrat im Reichs-Versicherungsamt, S. 5 und 15 f.

Erfolg umgesetzt worden waren.<sup>56</sup> Zudem hatte Bismarck zunächst eine Konstruktion der Alters- und Invalidenversorgung angestrebt, wie sie sich in den skandinavischen Ländern, in Neuseeland und – daran orientiert – in Großbritannien durchsetzte: Das Modell der steuerfinanzierten Staatsbürgerversorgung. Die paritätische Beitragsfinanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber als Spezifikum des deutschen Systems hatte sich vor allem deswegen durchgesetzt, weil der Reichstag sich geweigert hatte, neue Steuer- und Einnahmequellen zu erschließen.<sup>57</sup> In anderen Bereichen, wie dem öffentlichen Gesundheitswesen und der kommunalen Wohlfahrtspflege orientierte sich Deutschland am englischen Beispiel. Großbritannien wiederum adaptierte in seinem umfassenden Paket des „National Insurance Act“ von 1911 grundlegende Elemente des deutschen Systems der Pflichtversicherung und erweiterte dieses System um die Arbeitslosenversicherung – ein Novum zum damaligen Zeitpunkt.<sup>58</sup>

Weit weniger in der Forschungsliteratur beachtet ist ein weiterer „Pionier“: Neuseeland, das ab dem letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts zusammen mit den am 1. Januar 1901 zum „Commonwealth of Australia“ zusammengeschlossenen australischen Staaten als Sozialstaatsmodell international Aufsehen erregte.

Der erste neuseeländische Arbeitsminister William Pember Reeves beschrieb nach seinem Ausscheiden aus dem Amt im Jahre 1896, wie das „soziale Laboratorium“ Neuseeland funktionierte. Aus den vielfältigen Ideen und Vorschlägen zur Lösung der „labour questions“, die in England, Amerika und Deutschland diskutiert worden seien, habe man das ausgesucht und zusammengefügt, was für Neuseeland am geeignetsten schien. Aus diesen Elementen wurde ein neues Sozialstaatsmodell geformt, das sich aus einer Mischung von Arbeitsschutz und Unfallhaftpflicht, korporatistisch-staatlicher Zwangsschlichtung – der ersten weltweit – mit Mindestlöhnen und frühzeitig festgelegtem Achtstundentag sowie einer nach universalistischem, also auf die gesamte Staatsbürgerschaft zielendem Prinzip errichteter Altersversorgung speiste. Ein Teil der erforderlichen finanziellen Mittel stammte aus einer progressiven Grundbesitzsteuer.<sup>59</sup>

Der Impuls für die sozialpolitische Diskussion in den 1880er Jahren in Schweden, Dänemark und Norwegen war eindeutig durch den deutschen Vorstoß in Richtung Sozi-

56 Ewald, *L'État providence* (1993), S. 265, 322 und 328; Ritter: *Sozialversicherung* (wie Anm. 1), S. 28; Y. Saint-Jours: *Landesbericht Frankreich*, in: Köhler/Zacher (wie Anm. 24), S. 188.

57 Der Reichstag lehnte ein Tabakmonopol des Deutschen Reiches, aus dessen Einnahmen die Alters- und Invalidenpensionen finanziert werden sollten, ab. Vgl. Ritter: *Sozialstaat* (wie Anm. 5), S. 92, ders. *Sozialversicherung* (1983), S. 38.

58 Zum wechselseitigen Einfluss siehe Tennstedt, *Anfänge* (wie Anm. 17), u. a. S. 641.

59 Fragment, von Reeves' *Biograph Keith Sinclair* aufgefunden, vgl. Davidson, *Two Models of Welfare* (1989), S. 47; zum Modell Neuseeland/Australien: Sinclair: *History* (2000), S. 195; Schachner, *Die soziale Frage in Australien und Neuseeland* (1911), S. 266 ff.; positiv, wengleich vorsichtig abwägend: Käthe Lux: *Arbeiterbewegung und Arbeiterpolitik in Australasien von 1890–1905*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, N.F. 6/24.1907, S. 30-63 und S. 384-423. Zu den in Neuseeland und in den australischen Staaten seit den 1890er Jahren per Gesetz gebildeten „Arbitration Courts“ unter paritätischer Mitwirkung von Unternehmern und Gewerkschaften und mit Vorsitz eines professionellen Richters siehe z. B. H. H. Lusk: *Social Welfare in New Zealand. The Result of Twenty Years of Progressive Social Legislation and its Significance for the United States and Other Countries*, London 1913, S. 75 ff.; Sinclair: *History* (2000), S. 191; Schachner: *Die soziale Frage in Australien und Neuseeland* (1911), S. 154 ff.

alversicherung gegeben worden. Doch mit Ausnahme von Norwegen mündete dies nicht in einer Übernahme entsprechender Prinzipien. Schweden und Dänemark steuerten nicht in ein auf die Arbeiterschaft gemünztes System, sondern umfassten in ihren Systemen die gesamte Staatsbürgerschaft. In Schweden wurde dies 1913 umgesetzt.<sup>60</sup> Dänemark handelte schneller. 1891 und 1892 wurden Gesetze zur Krankenversicherung und zur Altersversorgung erlassen. Im Falle der Krankenversicherung knüpfte Dänemark an das derzeit noch in Großbritannien und Frankreich geltende Prinzip freiwilliger Kassen mit staatlicher Unterstützung an. Die beitragsfreie Pension für alte Menschen war dagegen eine „dänische Erfindung“, an der man sich sieben Jahre später in Neuseeland orientieren sollte.<sup>61</sup> Diese skandinavische Prägung des entstehenden Sozialstaates hing mit der sozialen und politischen Struktur dieser Länder zusammen. In Schweden und Dänemark war jeweils eine politisch einflussreiche Bauernschaft vorhanden, die an einer gesonderten sozialen Sicherung der Arbeiterschaft wenig Interesse hatte und bei einem steuerfinanzierten System auch selbst von den damit finanzierten Leistungen profitieren wollte.<sup>62</sup> Norwegen allerdings, das in seiner Wirtschafts- und Sozialstruktur seinen skandinavischen Nachbarn durchaus ähnelte, ging einen anderen Weg, der im Fall der Unfall- und Krankenversicherung das deutsche Prinzip übernahm, in den anderen Bereichen – Arbeitsschutz, Gesundheitsfürsorge usw. – Einflüsse aus Großbritannien, Neuseeland, Belgien und Dänemark aufnahm.<sup>63</sup>

60 Zu Schweden siehe u. a. S. Kuhnle: *The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces*, in: *The Development of Welfare States in Europe and America*, ed. by P. Flora/A. J. Heidenheimer, New Brunswick (USA) London (UK) 1981, S. 125-150, 128 f.; U. Lundberg/K. Åmark: *Social rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000*, in: *Scandinavian Journal of History* 26 (2001) 3, p. 157-176.

61 Die Pension galt für alle mittellose alte Menschen, einzige Voraussetzung: Die Empfänger durften die vergangenen zehn Jahre keine Armenunterstützung erhalten haben. Zu Dänemark siehe Kuhnle: *The Growth of Social Insurance Programs* (wie Anm. 60), S. 129 f.; N. F. Christiansen/K. Peterson: *The Dynamics of Social Solidarity: The Danish Welfare State, 1900–2000*, in: *Scandinavian Journal of History* 26 (2001) 3, p. 177-196, S. 179 f.; siehe auch *Die Arbeiter-Versicherung im Auslande*, bearb. v. Dr. Zacher, Kaiserl. Geh. Regierungsrat im Reichs-Versicherungsamt (Hefte 1-12), Berlin 1898, 1899. Heft I. *Die Arbeiter-Versicherung in Dänemark*, Berlin 1898. Zu Neuseeland siehe Schachner: *Die soziale Frage in Australien und Neuseeland* (1911), S. 302 ff.

62 Lundberg/Åmark: *Social Rights* (2001), S. 157. Baldwin (1990), S. 289, Christiansen/Petersen: *The Dynamics of Social Solidarity* (2001), S. 178 f.

63 Die stärkere Konturierung nach deutschem Beispiel ist in der Literatur unter anderem mit dem starken deutschen Einfluss in den Kreisen der Juristen, Ökonomen und Statistiker erklärt worden, die häufig Funktionen in der staatlichen Bürokratie ausübten. Die Ideen von Gustav Schmoller und der deutschen Sozialreform fanden in diesen Kreisen großen Anklang. Siehe Seip, *Motive Forces* (wie Anm. 17), S. 333 f. Auch ein mögliches Abgrenzungsbedürfnis vom Nachbarn Schweden, mit dem Norwegen bis Oktober 1905 in einer Union verbunden war, könnte eine Rolle gespielt haben. Siehe die Hinweise bei H. Kellenbenz: *Die skandinavischen Staaten vom Deutsch-Dänischen Krieg bis zum Ende des I. Weltkriegs (1864–1918)*, in: *Handbuch der europäischen Geschichte*, Bd. 6, S. 433-464, S. 434, 437 f. u. 444. Auch im transatlantischen Rahmen wirkte der Einfluss der deutschen Sozialreform und prägte nachhaltig die US-amerikanische Sozialreformdebatte im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert. Ausführlich dazu: A. R. Schäfer: *American Progressives and German Social Reform, 1875–1920, Social Ethics, Moral Control, and the Regulatory State in a Transatlantic Context*, Stuttgart 2000 sowie Rodgers, *Atlantic Crossings* (1998), S. 236.

#### Zur 4. These: Allgemeiner Wandel statt „Sonderweg“

Der internationale Austausch von Ideen und die Übernahme unterschiedlichster Elemente anderer Systeme in den Aufbau der einzelnen nationalen Sozialsysteme unterstreichen, dass von einem nationalen „Sonderweg“ weder für Deutschland noch in anderen Fällen gesprochen werden kann. Gerade für Deutschland ist ein solcher Sonderweg im Hinblick auf die frühe Einführung des Sozialversicherungssystems behauptet worden.<sup>64</sup> Die nicht zu leugnenden nationalen Besonderheiten des deutschen Entwicklungsweges rechtfertigen keineswegs die Annahme, als seien die Anfänge deutscher Sozialstaatlichkeit „exzeptionell und mit den Entwicklungen andernorts völlig unvergleichbar.“<sup>65</sup> Deutschland war im Hinblick auf die sozialstaatliche Entstehungsphase in „den internationalen Kontext der industrialisierten Staaten eingebunden“.<sup>66</sup> Auch Gerhard A. Ritter plädiert dafür, die Unterschiede zwischen den einzelnen Prinzipien der Sozialstaaten in Europa und in Australien und Neuseeland nicht zu überzeichnen.<sup>67</sup> Und bezüglich Frankreichs, das als „Ausnahmefall“ im europäischen Kontext beschrieben worden ist,<sup>68</sup> betonen Autorinnen und Autoren wie Sandrine Kott und Didier Renard den spezifischen nationalen Weg, der auf dem Prinzip „republikanischer Fürsorge“ (Kott) beruhte und ebenfalls in die Sozialstaatlichkeit geführt habe.<sup>69</sup> Gerade in europäischer Perspektive und im Hinblick auf die Konsolidierungsphase der Sozialstaaten in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg sind konvergierende Tendenzen der Sozialstaatlichkeit festgestellt worden.<sup>70</sup> In einer solchen größeren Perspektive, die zumindest in diskursgeschichtlicher Hinsicht auf den transatlantischen Raum auszudehnen wäre, zeigt sich bei allen nationalen Besonderheiten ein grundlegender Wandel: Die Funktionszuordnung des Staates als intervenierender Staat zur Steuerung oder Behebung sozialer Probleme mit der Perspektive sozialer Integration. Dabei gab es starke Abweichungen bei den angewandten Techniken wie auch in der politischen Zielrichtung und in der Auffassung vom „sozialen Wesen“ des Staates. Doch sogar in den USA wurden Teilsysteme (Veteranenpensionen ab den 1860/70er Jahren, Mütterunterstützungen ab 1911) aktiviert, die sozialstaatliches Han-

64 Schmidt, Sozialpolitik (wie Anm. 41), S. 29; L. Machtan: Einleitung, in: Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung. In Zusammenarbeit mit der Hamburger Stiftung für Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts hrsg. v. L. Machtan, Frankfurt a. M./New York 1994, S. 22.

65 de Swaan, Der sorgende Staat (wie Anm. 8), S. 208.

66 Henning, Bismarcks Sozialpolitik (wie Anm. 25), S. 196.

67 Ritter, Sozialstaat (wie Anm. 5), S. 92.

68 So von Peter Flora und Arnold Heidenheimer, siehe *The Development of Welfare States in Europe and America*, ed. by P. Flora/A. J. Heidenheimer, New Brunswick (USA)/London (UK) 1981, S. 17 ff. und S. 37 ff.

69 Kott, Gemeinschaft oder Solidarität? (wie Anm. 9), u. a. S. 324; Renard, Das Fürsorge- und das Versicherungsprinzip (2000), u. a. S. 177; Haupt, Bemerkungen zum Vergleich (1996), S. 300 ff.

70 Siehe H. Kaelble: *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880–1980*, München 1987, S. 73 ff.; ders.: *Nachbarn am Rhein* (wie Anm. 8), S. 103; außerdem von Kieseritzky: *Liberalismus und Sozialstaat* (wie Anm. 4), S. 33 f. Vgl. auch H.-J. Puhle: *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat. Entwicklungstendenzen staatlicher Aufgabenstellung und Verwaltungsprobleme im Zeichen von Industrialisierung und Demokratisierung*, in: G. A. Ritter (Hrsg.): *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat. Der Staat in der modernen Industriegesellschaft*, Köln 1973, S. 29–68, bes. 45 ff.

deln darstellen und jenen „semielfare-state“ (Michael B. Katz) begründeten, der für die Vereinigten Staaten bis heute charakteristisch ist.

## Schluss

Die Entwicklung sozialstaatlichen Handelns kann als eine jener „herrschenden Tendenzen“ (Leopold von Ranke) angesehen werden, die das 19. Jahrhundert als Epoche, als „soziales Jahrhundert“, von den vorangegangenen Epochen deutlich abhob und als ein Element jenen Weg der Moderne kennzeichnete, den Staaten und Gesellschaften über die Grenzen des europäischen Kontinents hinaus in unterschiedlichem Ausmaß und Tempo beschrritten. Jenseits machtpolitischer Intentionen verkörperte die Sozialstaatsidee eine spannungsgeladene Synthese der beiden „allgemeinsten Triebkräfte“ der Epoche, dem Streben nach Freiheit und Gleichheit.<sup>71</sup> Und in dieser Dimension verbindet sich die „herrschende Tendenz“ der Sozialstaatsentwicklung mit einer weiteren, der Idee der Demokratie. Die Verbindung dieser beiden „Tendenzen“ hat der österreichische Sozialreformer und Rechtswissenschaftler Julius Ofner 1894 erstmals prägnant formuliert:

*Die Demokratie verlangt grundsätzlich den Socialstaat, einen Organismus, der dem Rechtsstaat ähnelt, sich aber nicht wie dieser darauf beschränkt, das Mein und Dein zu erhalten, [...], sondern die gerechte, auf Gleichheit Aller fussende Verteilung von Vorteilen und Lasten in ihrer Gesamtheit zum Gegenstand seiner Fürsorge nimmt.<sup>72</sup>*

71 H. Mommsen: Neuzeit (19. Jahrhundert), in: Fischer-Lexikon Geschichte (1961), S. 211.

72 Julius Ofner: Studien sozialer Jurisprudenz, Wien 1894, S. 76, Hervorhebung im Original, zit. n. Ritter, Sozialstaat (wie Anm. 5), S. 11; vgl. auch S. Koslowski: Vom socialen Staat zum Sozialstaat. Aufstieg und Niedergang einer Vision, in: Der Staat 34 (1995) 2, S. 221-241, hier S. 235 f.