

SOZIALRAUM EUROPA

Die Entwicklung des territorialen Rahmens sozialpolitisch relevanter Solidarität

SEU Working Papers

Monika Senghaas

SOZIALE SICHERUNG UND NATIONALE SOLIDARGEMEINSCHAFT?

Die Entstehung einer staatlichen Sozialpolitik in Frankreich und in
der Habsburgermonarchie

Working Paper Nr. 1/2011
Dezember 2011

SEU Working Papers

SOZIALRAUM EUROPA
Universität Leipzig
Institut für Soziologie
Beethovenstraße 15
04107 Leipzig

ISSN 2193-8717

SEU Working Paper Series

Herausgegeben vom Forschungsprojekt *Sozialraum Europa – Die Entwicklung des territorialen Rahmens sozialpolitisch relevanter Solidarität*, gefördert durch die VolkswagenStiftung (Schumpeter Fellowship).

Die SEU Working Paper Reihe dient der Diskussion und Verbreitung von vorläufigen Forschungsergebnissen.

Copyright: Monika Senghaas

Redaktion und Gestaltung: Stefanie Börner

Monika Senghaas (senghaas@sozio.uni-leipzig.de) ist Mitarbeiterin im Forschungsprojekt *Sozialraum Europa* und derzeit Stipendiatin am Institut für Europäische Geschichte in Mainz.

Monika Senghaas

Soziale Sicherung und nationale Solidargemeinschaft?

Die Entstehung einer staatlichen Sozialpolitik in Frankreich und in der Habsburgermonarchie

SEU Working Paper Nr. 1/2011

Universität Leipzig, Leipzig

Impressum

SEU Working Papers
ISSN **2193-8717**

SOZIALRAUM EUROPA
Universität Leipzig
Institut für Soziologie
Beethovenstraße 15
04107 Leipzig

Tel. +49 341 97357-27
Fax +49 341 9735669

Download

www.uni-leipzig.de/SozialraumEuropa/workingpapers

Zusammenfassung

Die seit dem späten 19. Jahrhundert in Europa geschaffenen Sozialversicherungen knüpften die Risikogemeinschaft der Versicherung an die „imaginierte Gemeinschaft“ der Nation. Dieser Prozess wird am Beispiel der Einführung der jeweils ersten gesamtstaatlichen Systeme der sozialen Sicherung in Frankreich und in der Habsburgermonarchie rekonstruiert. Anhand der Begründungs- und Argumentationsmuster politischer Akteure wird untersucht, ob und auf welche Weise im politischen Diskurs auf diese Bindung von Sozialversicherung und Solidargemeinschaft Bezug genommen wird. Im Ergebnis zeigt sich, dass politische Entscheidungsträger in Frankreich die Solidarität der Nation als Grundlage einer staatlichen Sozialpolitik darstellen, dabei jedoch gleichzeitig den sozialpolitischen Diskurs zur Stärkung der nationalen Identität nutzen. Im Vielvölkerstaat der Habsburgermonarchie hingegen verweisen politische Akteure explizit auf die identitäts- und solidaritätsstiftenden Wirkungen von Sozialpolitik. Die Studie verdeutlicht damit, dass der sozialpolitische Diskurs des späten 19. Jahrhunderts von der zunehmenden Relevanz des Nationalen geprägt wurde. Der Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Nationenbildung muss dabei jedoch als ein wechselseitiger gedacht werden, da die Sozialversicherungen selbst einen Beitrag zur Ausbildung und Bestärkung einer territorial definierten Solidargemeinschaft leisten sollten.

Abstract

The social security systems that were built in Europe since the late 19th century established a link between the risk community of the assurance systems and the ‘imagined community’ of the nation. Using the example of the first systems of social security in France and in the Habsburg monarchy, this process is reconstructed. Focusing on patterns of argumentation and justification, the study examines if and in what way political actors refer to the link between social security systems and a solidarity community. The analysis shows that political decision makers in France based social policy on a national solidarity community, but at the same time made use of the social policy discourse to reinforce a national identity. In the multiethnic empire of the Habsburg monarchy, on the other side, political actors referred to the identity and solidarity shaping consequences of social policy. The results point to the fact that the social policy discourse of the late 19th century is framed by the growing influence of the ‘national’. The link between social policy and nation building, however, is to be thought of as a reciprocal one, as the social security systems were meant to contribute to the shaping and reinforcing of a solidarity community defined in territorial terms.

Monika Senghaas
**SOZIALE SICHERUNG UND NATIONALE
SOLIDARGEMEINSCHAFT?**
**Die Entstehung einer staatlichen Sozialpolitik in
Frankreich und in der Habsburgermonarchie**

1 Einleitung

Trotz einer voranschreitenden europäischen Integration, die auch im Bereich der Sozialpolitik in Teilen zu einem Kompetenztransfer auf die Ebene der Europäischen Union geführt hat, werden soziale Solidarität und soziale Sicherheit immer noch primär im nationalstaatlichen Rahmen verortet (vgl. z.B. Offe 2001; Lessenich 2010). Weiterhin wird der Wohlfahrtsstaat definiert als das „institutionelle Ergebnis des fortgesetzten politischen Anspruchs, mit Mitteln der Gesetzgebung für die Grundlagen des individuellen Wohlbefindens aller Mitglieder einer *national definierten Gesellschaft* zu sorgen“ (Kaufmann 2009: 263; eigene Hervorhebung). Diese Verknüpfung von Sozialem und Nationalem reicht zurück bis zu den Anfängen einer staatlichen Sozialpolitik im 19. Jahrhundert. Denn mit sozialpolitischen Maßnahmen reagierten die europäischen Industriestaaten erstmals *im nationalen Rahmen* auf die Konsequenzen von Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und den Übergang zur maschinellen Produktion. Durch die Einführung nationaler Systeme der sozialen Sicherung schuf die Nation den „Rahmen für die Organisation sozialer Solidarität“ (Wagner/Zimmermann 2003: 243). Auf diese Weise wurde der Grundstein gelegt für die Bindung des Wohlfahrtsstaats an den Nationalstaat, die auch heute in weiten Teilen gültig bleibt.

Auch wenn diese Bindung von Sozialstaat und Nationalstaat gerade angesichts der aktuellen Debatte um eine europäische Sozialpolitik an Bedeutung gewinnt, wurden der Zusammenhang von Sozialpolitik und die Konstruktion eines nationalen Solidarraums in empiri-

schen Studien zur Entstehung von Sozialpolitik bislang kaum aufgearbeitet.¹ Im Folgenden werde ich daher die Verknüpfung von Sozialversicherungen und nationaler Solidargemeinschaft im Entstehungsprozess einer staatlichen Sozialpolitik in Frankreich und in der Habsburgermonarchie untersuchen. In einer Analyse der parlamentarischen Debatten um die Einführung des jeweils ersten gesamtstaatlichen Systems der sozialen Sicherung werde ich herausarbeiten, ob und in welcher Weise der Zusammenhang von Nation und sozialer Sicherung von den politischen Eliten thematisiert wurde und welche Bedeutung einer nationalen Solidargemeinschaft im sozialpolitischen Diskurs zukam.

2 Sozialversicherungen und nationale Risikogemeinschaft

Neben gesetzlichen Regelungen zum Arbeiterschutz war der Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung ein zentraler Bestandteil staatlicher Sozialpolitik im 19. Jahrhundert. Nach der Einführung einer Kranken- (1883), Unfall- (1884) und Invaliditätsversicherung (1889) in Deutschland begannen die meisten nord-, west- und mitteleuropäischen Staaten bis zum Ersten Weltkrieg mit dem Aufbau zumindest eines Zweiges der Sozialversicherung (vgl. Alber 1987). Die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung fiel hingegen größtenteils in die Zwischen- und Nachkriegszeit.

Die Sozialversicherungen schufen einen Schutz gegen die typischen Risiken des Erwerbslebens, indem der mit diesen Risiken verbundene Einkommensausfall durch Kompensationszahlungen ausgeglichen wurde. Dies bedeutete eine Abkehr vom Prinzip des individuellen Verschuldens, das die traditionelle Armenfürsorge bestimmt hatte. Stattdessen wurde die Existenz eines sozialen Risikos anerkannt: Interaktionen und wechselseitige Abhängigkeiten innerhalb eines bestimmten Rahmens bildeten die Grundlage für die Vergemeinschaftung von Risiken innerhalb dieses Rahmens (vgl. Ewald 1993). Das individuelle Risiko wurde nun durch die Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Versicherten abgesichert (Castel 2000: 261).

Grundlage der Sozialversicherungen war somit eine Risikogemeinschaft. Im Gegensatz zu früheren Formen der gemeinschaftlichen Absicherung, in denen zumeist die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe über die Mitgliedschaft entschieden hatte, wurde diese Risikogemeinschaft nun territorial definiert. In der Regel entsprach die sozialpolitische Risikogemeinschaft damit der im staatlichen Rahmen verorteten, nationalen Gemeinschaft. Über die Konstruktion einer Risikogemeinschaft boten jedoch die Sozialversicherungen gleichzeitig die Möglichkeit, eine bestimmte Vorstellung von Zusammengehörigkeit, die Definition als solidarische „Wir-Gruppe“ innerhalb dieses Rahmens zu stärken und so zur sozialen Konstruktion nationaler Identität beizutragen. Denn die Nation als „imaginierte Gemeinschaft“ (Anderson 2006) bedarf wie jede Form kollektiver Identität zur Aufrechterhaltung einer stetigen Erneuerung und Bestätigung ihrer Grundlagen.

1 Eine Ausnahme stellen vor allem die Studien von Kott 1996 und McEwen 2006 dar.

Wie gingen nun die politischen Entscheidungsträger mit dieser Verknüpfung von Sozialversicherungen und Solidargemeinschaft um? Welche Rolle spielte die Solidargemeinschaft im politischen Diskurs, welche Bedeutung kam der Ausbildung einer Solidargemeinschaft zu?

3 Die Einführung der Arbeiter- und Bauernrenten in Frankreich 1910

Frankreich zählte im 19. Jahrhundert zu den führenden Industriestaaten Europas; zeichnete sich jedoch durch einen spezifischen Weg in die Industriegesellschaft aus (Kaelble 1991: 19-40): Das Bevölkerungswachstum war geringer als in anderen Industrieländern, und die Arbeitswelt blieb im Vergleich lange ländlich und kleinindustriell-handwerklich geprägt. Sozialpolitik war daher zunächst weniger auf Arbeiter bezogen, sondern konzentrierte sich auf Frauen und Kinder sowie auf bestimmte Gruppen besonders Bedürftiger (Haupt 1996, Nord 1994). Der Aufbau eines staatlichen Systems der sozialen Sicherung begann erst mit dem Gesetz über die Arbeiter- und Bauernrenten (*loi sur les retraites ouvrières et paysannes*) 1910, das eine obligatorische Rentenversicherung für lohnabhängig Beschäftigte in Industrie und Landwirtschaft einführte (ausführlich z.B. Dumons/Pollet 1991). Auch wenn die Anwendung des Gesetzes nur teilweise erfolgreich war, da es weder von Arbeitgebern noch von Arbeitnehmern akzeptiert wurde, stellt es doch einen bedeutenden Schritt in der sozialpolitischen Entwicklung Frankreichs dar, da es dem Ausbau der Sozialversicherungen in der Zwischenkriegszeit den Weg ebnete.

Die parlamentarischen Debatten begannen im Juni 1901. Nach mehrmaligen Unterbrechungen einigten sich Abgeordnetenhaus und Senat schließlich im März 1910 auf das Gesetz über die Arbeiter- und Bauernrenten.² Die Diskussion war geprägt von zwei großen Interessenkonflikten: den Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern einer staatlichen Intervention einerseits und der Debatte um die Art der staatlichen Intervention andererseits.

3.1 Das liberale Freiheitsideal und die Ablehnung der Pflichtversicherung

Zu Beginn der parlamentarischen Debatte standen vor allem die fest verankerten liberalen Überzeugungen einer Einigung im Weg. Aufgrund der ausgeprägten liberalen Tradition

² Die Debatte in der Abgeordnetenkammer begann am 4. Juni 1901 und wurde am 2. Juli 1901 zunächst unterbrochen, um eine Enquête durchzuführen. Sie wurde am 5. Juli 1905 auf der Grundlage einer neuen Gesetzesvorlage wieder aufgenommen. Nach der Annahme am 24. Februar 1906 ging die Vorlage an den Senat über, der das Projekt als Ganzes zurückwies und in Zusammenarbeit mit der Regierung einen eigenen Gesetzesvorschlag entwickelte. Am 4. November 1909 wurde die Debatte im Senat eröffnet. Währenddessen entwarf die Regierung ein eigenes Projekt, das schließlich am 22. März 1910 im Senat angenommen und am 31. März 1910 in der Abgeordnetenkammer bestätigt wurde.

hatte man in Frankreich staatliche Eingriffe zur Regelung wirtschaftlicher oder sozialer Belange weitestgehend vermieden (vgl. z.B. Rosanvallon 2000: 98-105). Die Anfänge einer Sozialgesetzgebung lagen Ende des 19. Jahrhunderts in einer Förderung der freiwilligen Initiative: Bei einer neuen gesetzlichen Regelung zum Umgang mit Arbeitsunfällen vom 9. April 1898 hatte man sich gegen das deutsche Modell der Pflichtversicherung entschieden und stattdessen eine verschuldensunabhängige Haftung des Unternehmers eingeführt (vgl. Ewald 1993). Gleichzeitig hatte man durch die „Charta der Mutualité“ vom 1. April 1898 gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, um die freiwillige Absicherung von Krankheit in den *sociétés de secours mutuels*, den privaten Gegenseitigkeitsvereinen, zu fördern.

Libérale Parlamentarier forderten daher in Abgeordnetenhaus und Senat eine Fortführung dieses sozialpolitischen Wegs und kritisierten den verpflichtenden Charakter der Rentenversicherung. Unter Bezugnahme auf das liberale Freiheitsideal verweigerten sie es, Arbeiter per Gesetz zu einer bestimmten Verwendung ihres Einkommens zu verpflichten. Stattdessen sprachen sie sich für den Ausbau des privaten Hilfskassenwesens aus, das auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basierte (vgl. ausführlicher Dumons/Pollet 1991: 629-632; Hatzfeld 1971: 56-101).

Um ihrer Argumentation Nachdruck zu verleihen, brachten die Gegner der Pflichtversicherung die ausgeprägte liberale Tradition in einen direkten Zusammenhang mit der französischen Identität. Der Zwang – also die Pflichtversicherung – wurde als unvereinbar mit dem „französischen Temperament“, mit der französischen Identität, dargestellt und das Gesetz daher als undurchführbar bezeichnet:

Wenn Sie ein solches Gesetz mit Hilfe von Zwang ausführen wollen, kennen Sie das Temperament dieses Landes – und das ehrt es – gut genug, um zu wissen, dass Sie einen Rückzieher werden machen müssen.³

Verstärkt wurde diese Argumentationsstrategie, die sich auf das liberale Freiheitsideal als Element der französischen Nation berief, durch eine Abgrenzung gegenüber den sozialpolitischen Entscheidungen anderer Staaten. Dabei stellte vor allem die frühe und umfassende Einführung der obligatorischen Sozialversicherungen im Deutschen Reich einen Referenzpunkt dar (vgl. dazu auch Kott 1996). Von liberalen Parlamentariern wurde daher häufig die Forderung erhoben, die deutsche Gesetzgebung nicht zu imitieren, sich aufgrund der kulturellen Unterschiede bewusst von Deutschland abzugrenzen:

Der verehrte Herr Handelsminister hat uns gesagt: Schauen Sie ins Ausland, niemand hat dieses Problem der Versicherungen lösen können außer einem Land, Deutschland. Daher sind wir, wie auch immer unser Temperament, unser nationaler Geist beschaffen ist, gezwungen, die deutsche Gesetzgebung zu imitieren. [...] Nein, das ist nicht richtig; wir sind nicht gezwungen es genauso wie Deutschland zu machen.⁴

³ Ribot, Débats parlementaires, Chambre des députés, Séance du 13 juin 1901, S. 385.

⁴ Ribot, Débats parlementaires, Chambre des députés, Séance du 13 juin 1901, S. 385.

3.2 Sozialpolitik als Instrument der nationalen Integration

Die Initiative zu den Arbeiter- und Bauernrenten ging vor allem von der politischen Strömung der „Radikalen“ aus, die sich 1901 zur Partei der „Radikalsozialisten“ (*Parti Républicain, Radical et Radical-Socialiste*) zusammengeschlossen hatten. Die linksliberalen Radikalsozialisten setzten sich für die Sicherung der Republik, die Zurückdrängung des Klerikalismus und die Trennung von Staat und Kirche ein. Im Gegensatz zu den gemäßigten Republikanern spielten Sozialreformen in ihrem Programm eine tragende Rolle. Die „Arbeiter- und Bauernrenten“, ein zentrales Projekt der Radikalen, standen im Zusammenhang mit dem Anliegen einer Stabilisierung der Republik. Nach den häufigen Wechseln von Staats- und Verfassungsformen, die Frankreich seit der Revolution geprägt hatten, wollten die Radikalsozialisten republikanische Werte nun dauerhaft in der Gesellschaft verankern.

Im politischen Diskurs verknüpften die Radikalen die Arbeiter- und Bauernrenten daher mit den demokratischen Grundlagen der Republik einerseits und der Nation andererseits. Die Rentenversicherung wird als Instrument dargestellt, um gesellschaftliche Spannungen zu verringern, die aus der ungenügenden Absicherung des Alters entstanden. In diesem Sinne wurde das Gesetz bezeichnet als „ein Band, das die sogenannte französische Familie verknüpfen und festigen wird“⁵. Gemildert werden sollten zudem die Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und auf diese Weise die nationale Integration innerhalb der Republik gefördert werden:

Das Gesetz, das wir ausarbeiten, soll ein Gesetz der Beruhigung und der nationalen Einheit sein. [...] Dieses Gesetz soll eine Einheit zwischen Arbeitgeber und Arbeiter festschreiben, im Gefühl ihrer Zusammenarbeit ebenso wie im Gefühl ihrer menschlichen Solidarität.⁶

3.3 Sozialpolitik als Ausdruck nationaler Solidarität

Dem Gesetzentwurf über eine beitragsfinanzierte Rentenversicherung, wie sie die Arbeiter- und Bauernrenten vorsahen, stand in Frankreich das Modell einer steuerfinanzierten öffentlichen Fürsorge für bedürftige ältere Menschen gegenüber. Diese Alternative wurde von einer Gruppe unabhängiger linksgerichteter Abgeordneter vertreten und fand teilweise auch Zustimmung im liberalen Lager. Die Befürworter des Fürsorge-Modells nutzten besonders den Begriff der „Solidarität“ für ihre Argumentation. Sie forderten eine Gesetzgebung, bei der alle Mitglieder der französischen Familie gemäß ihren Bedürfnissen mögliche Nutznießer des Werks der Solidarität⁷ sein sollten.

Im Vergleich zu dem Modell der steuerfinanzierten Fürsorge trugen die beitragsfinanzierten Arbeiter- und Bauernrenten eher den Charakter einer individuellen Verpflichtung zum Sparen. Aus der Perspektive des Einzelnen konnte die Rentenversicherung als ein inter-

⁵ Brisson, *Débats parlementaires, Chambre des députés, Séance du 7 juillet 1905*, S. 1462.

⁶ Flayelle, *Débats parlementaires, Chambre des députés, Séance du 11 juillet 1905*, S. 1471.

⁷ Mirman, *Débats parlementaires, Chambre des députés, Séance du 4 juin 1901*, S. 243.

temporalen Ausgleich aufgefasst werden, denn der einzelne Versicherte erwarb durch seine aktuellen Zahlungen Leistungsansprüche zu einem späteren Zeitpunkt. Nichtsdestotrotz präsentierten auch die Befürworter der Rentenversicherung diese als Ausdruck der nationalen Solidarität und bezogen sich auf die der Versicherung zugrunde liegende Solidargemeinschaft. So forderte etwa der sozialistische Handelsminister Millerand die Abgeordnetenkammer unter Bezugnahme auf die republikanische Tradition und die nationale Solidarität zur Verabschiedung des Gesetzes über die Arbeiterrenten auf:

Dieses Land hat Gründe, die andere Länder nicht haben, dieses große Gesetz der Solidarität, über dessen Schicksal Sie gerade diskutieren, zu verwirklichen: es nennt sich Frankreich und es ist die Heimat der Revolution.⁸

4 Die Einführung der Unfall- und Krankenversicherung in der Habsburgermonarchie

Im Gegensatz zum Nationalstaat Frankreich war die Habsburgermonarchie ein Großreich, das durch ethnische Heterogenität und spezifische Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie charakterisiert war. Als hier im 19. Jahrhundert der nationale Bezugsrahmen an Bedeutung gewann, führte dies zu spezifischen Konflikten. Denn Gruppen, die sich selbst als „nationale“ definierten, stellten die Existenzberechtigung der Gesamtmonarchie in Frage und forderten politische Eigenständigkeit. Deutlichstes Ergebnis dessen war der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867, aus dem zwei weitgehend selbständige Staatswesen hervorgingen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die westliche Reichshälfte, die im Gegensatz zu Ungarn föderal organisiert war: Neben einem Zentralparlament in Wien, dem Reichsrat, gab es 17 sogenannte „Kronländer“ mit eigenen Landtagen. Die offizielle Bezeichnung lautete daher „Die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“; zumeist sprach man jedoch von „Österreich“ oder „Cisleithanien“⁹.

In Cisleithanien entstand in den 1880er-Jahren unter dem Ministerpräsidenten Taaffe und einer Koalition aus feudal-konservativen, föderalen und katholischen Kräften eine gesamtstaatliche Sozialpolitik, die neben einer Arbeiterschutzgesetzgebung eine Unfall- (1887) und Krankenversicherung (1888) für Industriearbeiter umfasste (Tálos 1981; Hofmeister 1981). Da diese beiden Gesetze, die kurz hintereinander im Parlament debattiert und verabschiedet wurden¹⁰, eine Einheit darstellten, werden sie in der folgenden Analyse gemeinsam behandelt. Im Gegensatz zu den Verhandlungen über die Rentenversicherung in Frankreich,

⁸ Millerand, *Débat parlementaires*, Chambre des députés, Séance du 13 juin 1901, S. 382.

⁹ Diese Bezeichnung verwies auf das Land diessseits des Flusses Leitha, der ein Stück der Grenze zu Ungarn bildete (vgl. Zöllner 1980).

¹⁰ Die Debatte über die Unfallversicherung wurde am 20. Mai 1886 im Abgeordnetenhaus aufgenommen; am 5. Juni wurde das Gesetz dem Herrenhaus zugeleitet, am 28. Dezember 1887 erhielt es die kaiserliche Sanktion. Die Debatten über die Krankenversicherung begannen am 8. Februar 1887, die Vorlage wurde am 29. März 1887 an das Herrenhaus überwiesen, am 30. März 1888 erfolgte die kaiserliche Sanktion.

wo die Zuständigkeit des Staates grundsätzlich in Frage gestellt wurde, bestand unter den politisch Verantwortlichen Cisleithaniens ein Konsens über die Notwendigkeit staatlicher Pflichtversicherungen. In der Debatte standen sich jedoch unterschiedliche Auffassungen über die konkrete Ausgestaltung der Systeme gegenüber.

4.1 Sozialpolitik zur Integration der Arbeiterschaft

Über die politischen Lager hinweg wurde die Einführung der Sozialversicherungen im cisleithanischen Abgeordnetenhaus mit dem Motiv verbunden, einem Erstarken der Arbeiterbewegung entgegenzuwirken. In der Verarmung infolge von Krankheit oder Unfall wurde eine Ursache für die Entstehung einer organisierten Arbeiterbewegung gesehen. Bislang hatte man versucht, diese durch repressive Maßnahmen in Schranken zu halten. Nun sollten die repressiven Maßnahmen durch soziale Zugeständnisse an die Arbeiterschaft ergänzt werden. Denn:

Die siechen oder verkrüppelten Opfer einer unheilbaren Krankheit oder eines Betriebsunfalles, welche von Ort zu Ort herziehend die öffentliche Mildthätigkeit in Anspruch nehmen [...], das sind die gefährlichsten Agitatoren, die gewaltigsten Förderer der socialrevolutionären Bewegung! Diese Agitatoren durch gesetzliche Fürsorge unschädlich zu machen, dem Arbeiter die qualvolle Sorge um die Zukunft seiner Familie zum großen Theile zu benehmen, ihn zur Schaffung und Erhaltung der hiezu berufenen Institutionen herbeizuziehen und dadurch mit der socialen Ordnung zu versöhnen und an deren Erhaltung zu interessieren - das sind die Ziele der Unfallversicherung, welche wir vor einem Jahre beschlossen haben, sowie auch der Krankenversicherung, welche wir nunmehr zu beschließen im Begriffe sind.¹¹

Ausgangspunkt der Sozialversicherungen in der Habsburgermonarchie war somit die „soziale Frage“ in Form der „Arbeiterfrage“. Die Sozialreformen der 1880er-Jahre folgten dem Anliegen, der Arbeiterbewegung die Basis zu entziehen. Angesichts einer durch staatliche und polizeiliche Repression sowie durch interne Konflikte zersplitterten Arbeiterbewegung ist Sozialpolitik dabei wohl vornehmlich „antizipativ auf potentielle Gefährdungen seitens der Arbeiterbewegung“ (Tálos 1981: 409) bezogen.

4.2 Sozialversicherungen und die Konstruktion eines „Reichsbewusstseins“

Die Zurückdrängung der Arbeiterbewegung sollte erreicht werden über eine Integration der Arbeiter in die bestehende staatliche Ordnung, die Monarchie. Eng verbunden mit dem Motiv, die Arbeiterbewegung zu schwächen, ist somit das Anliegen, unter der Arbeiterschaft ein Gefühl der Zugehörigkeit zum gesamtstaatlichen Rahmen zu stärken. Einerseits ging es dabei um das Verhältnis Staat – Arbeiter, andererseits um die Verbesserung der

¹¹ Ritter v. Chamiec, Stenographische Protokolle, Haus der Abgeordneten, 10. Februar 1887, S. 4105.

Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Rahmen einer gesamtstaatlichen Sozialversicherung.

Bezugsrahmen der Sozialversicherungen ist in der Habsburgermonarchie daher der Gesamtstaat, das heißt die westliche Reichshälfte der Gesamtmonarchie. Auch wenn während der Debatte immer wieder nationale Anschauungen geäußert wurden, standen hier im Gegensatz zu anderen Bereichen wie etwa der Sprachenfrage nationale Konflikte nicht im Vordergrund. In einigen Fällen wurde im Gegenteil die Hoffnung ausgedrückt, über eine gesamtstaatliche Sozialversicherung den Zusammenhalt innerhalb des Gesamtstaats zu fördern. In einer Bezugnahme auf die „kaiserliche Botschaft“, in der Kaiser Wilhelm I. 1881 dem Deutschen Reichstag die Einführung von Sozialversicherungen ankündigte und damit die Hoffnung auf „neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens“ verband, drückte der konservative Abgeordnete und spätere Gründer der Christlichsozialen Partei, Dr. Karl Lueger, das Anliegen aus, über sprachliche Grenzen hinweg ein Gefühl der Zusammengehörigkeit im gesamtstaatlichen Rahmen zu stärken:

Wenn diese Initiativen ins Leben gerufen werden dann wird in jedem Staatsbürger, welcher Provinz auch immer er entstammt und welche Sprache immer er spricht, das Bewusstsein wachgerufen werden, dass er einem großen und mächtigen Staatswesen angehört, einem Staatswesen, welches ihn und seine Familie schützt, wo immer im Reiche er sich auch aufhält und wo immer er eine Familie gegründet hat.¹²

Angesichts einer doppelten Bedrohung durch die gegen den Staat gerichtete Arbeiterbewegung einerseits, die nationalen „zentrifugalen Kräfte“ andererseits, war mit der Sozialversicherung das Ziel verbunden, eine Art Imperialbewusstsein zu schaffen und so den Bestand der Monarchie zu sichern.

4.3 Das Territorialprinzip im Vielvölkerstaat

Konflikte entstanden allerdings genau dort, wo sich unterschiedliche Interessen über die Struktur dieses Großreichs gegenüberstanden. An verschiedenen Stellen prägte der Interessenkonflikt zwischen Föderalisten und Zentralisten die Debatten um die Ausgestaltung der Systeme. Am deutlichsten äußerte er sich bei der Frage, in welcher Weise das Reichsgebiet in kleinere Einheiten aufgeteilt werden sollte, denen die Durchführung der Unfallversicherung übertragen werden sollte. Der Entwurf der Regierung Taaffe, in der auch föderale Kräfte vertreten waren, sah die Organisation nach einem substaatlichen territorialen Prinzip vor. Demgegenüber sprach sich die Opposition, das heißt insbesondere liberale, aber auch deutschnationale Abgeordnete, für die Organisation nach einem berufsgenossenschaftlichen Prinzip aus. Die einzelnen Berufsgenossenschaften sollten dabei auf einer reichsweiten Ebene zusammengefasst werden.

¹² Lueger, Stenographische Protokolle, Haus der Abgeordneten, 21. Mai 1886, S. 2534. Die Bezugnahme auf die „Kaiserliche Botschaft“ findet sich auf Seite 2532f.

Die Begründungen verliefen zunächst anhand der Frage, nach welchem Kriterium sich möglichst homogene Gruppen bestimmen ließen, die zu einer Risikogemeinschaft zusammengefasst werden können. Dabei verwiesen die Befürworter des Territorialprinzips auf die kulturellen Unterschiede zwischen den Kronländern und damit auf eine homogene Gruppe innerhalb der territorialen Grenzen der Länder.¹³ Für die Vertreter des berufsgenossenschaftlichen Prinzips hingegen stellte der Beruf das Kriterium dar, nach dem sich homogene Gruppen bestimmen ließen. Sie führten die Entwicklung des Versicherungsprinzips durch Gilden, Innungen und Zünfte an¹⁴, die ebenso wie die Entwicklung der Bruderladen des Bergbaus Ausdruck der Tatsache war, dass „die Gemeinschaft der sozialen Pflichten nirgends sicherer Wurzel fasse als in der Gemeinsamkeit des Berufes“¹⁵.

Im Verlauf der Debatte verschob sich die Argumentation jedoch zunehmend von der Frage, wo bestehende Solidarräume zu verorten sind, hin zu den Folgen des einen oder anderen Prinzips. Denn die Zahlung von Leistungen – so die Begründung – bewirke bei den Leistungsempfängern eine Identifikation mit einer bestimmten Gruppe. Entscheidend war aus diesem Grund, aus welcher Quelle die Entschädigungsleistung stammte, die ein Arbeiter im Fall eines Unfalls erhielt. Die Gegner des Territorialprinzips, insbesondere aus deutschnationaler Richtung, argumentierten daher, die Einführung von Unfallversicherungsanstalten in den einzelnen Kronländern würde eine Förderung „föderalistischer Tendenzen“ bewirken. Die Gelegenheit hingegen, das „allgemeine Reichsbewusstsein“ zu fördern, bliebe ungenutzt:

Wenn man auch einzelne Länder zusammenlegt und einzelne theilt, so ist doch sicher, dass diese Institute in erster Linie den Charakter von Landesinstituten erlangen und dass dadurch das Gefühl der Zusammengehörigkeit der zahlreichen Arbeiterclassen mit dem Reiche gelockert wird, das Reichsbewusstsein gerade jener Classe von Staatsbürgern, die nun in ein neues Verhältnis zum Staate gebracht werden sollen, verloren geht. [...] Meine Herren! Hier ist dem Reiche eine Gelegenheit gegeben, eine Stärkung für das allgemeine Reichsbewusstsein zu erlangen, die es sicher nicht unbenutzt vorübergehen lassen sollte. (*Bravo! Bravo! links.*)¹⁶

An dieser Argumentation wird deutlich, dass es weniger um die Bedingungen der Einführung von Sozialversicherungen als vielmehr um die Folgen dieser für die Ausbildung von Zugehörigkeiten ging. Als entscheidendes Element sah man dabei die Zahlung von Leistungen an, über die die Definition einer „Wir-Gruppe“ beeinflusst werden sollte.

¹³ So etwa Bromovský, Stenographische Protokolle, Haus der Abgeordneten, 20. Mai 1886, S. 2499.

¹⁴ Vgl. vor allem Prade, Stenographische Protokolle, Haus der Abgeordneten, 20. Mai 1886, 2491f.

¹⁵ Bericht der Minorität des Gewerbeausschusses über den Gesetzentwurf, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter. *1091 der Beilagen zu den stenogr. Protokollen des Abgeordnetenhauses - IX. Session*, S. 40.

¹⁶ Pattei, Stenographische Protokolle, Haus der Abgeordneten, 31. Mai 1886, S. 2744.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Analyse zeigt, dass die Verbindung von Nation und sozialer Sicherung keineswegs lediglich rückblickend folgenreich war, sondern dass politische Entscheidungsträger im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert diese Verknüpfung in den sozialpolitischen Debatten thematisierten. Im Nationalstaat Frankreich wurde Sozialpolitik eng an die emotionale Gemeinschaft der Nation gebunden. Die sozialpolitische Rhetorik ist über die politischen Lager hinweg von einer Bezugnahme auf die „Nation“ als Grundlage sozialpolitischer Entscheidungen geprägt. Unterschiedliche sozialpolitische Alternativen werden unter Bezugnahme auf verschiedene Facetten der nationalen Identität legitimiert. Während die Gegner einer Pflichtversicherung auf die französische Tradition des Liberalismus verweisen, fordern Befürworter einer staatlichen Intervention diese im Namen der „Solidarität der Nation“. Auf diese Weise wird jedoch der sozialpolitische Diskurs in Frankreich selbst zu einem zentralen Forum der sozialen Konstruktion nationaler Identität (vgl. dazu auch Kott 1996), und die nationale Solidargemeinschaft wird so im sozialpolitischen Diskurs bestärkt.

In der Habsburgermonarchie hingegen wird die Einführung der Sozialversicherungen vor allem als eine Reaktion auf die „Arbeiterfrage“ dargestellt. Hier stand das Anliegen im Vordergrund, die Arbeiterschaft in die bestehende staatliche Ordnung, die Monarchie, einzubinden. Dabei fehlte im übernationalen Rahmen des Großreichs ein gesellschaftlicher Konsens über einen in bestimmten territorialen Grenzen verankerten Solidarraum. Eine Solidargemeinschaft als Grundlage der Einführung von Sozialversicherungen wird daher nicht ins Spiel gebracht; vielmehr sind die identitätsstiftenden Wirkungen der Institutionen der sozialen Sicherung ein bestimmendes Element des sozialpolitischen Diskurses. Unterschiedliche Auffassungen über den Charakter dieses „Reichsbewusstseins“, das durch die Sozialversicherungen gestärkt werden sollte, führen zu Konflikten um die inhaltliche Ausgestaltung der Versicherungssysteme.

Zusammenfassend verdeutlicht die Untersuchung die Notwendigkeit, die Entstehung einer staatlichen Sozialpolitik in den Kontext der „Nationalisierung“ von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu stellen, die das 19. Jahrhundert prägte (vgl. z.B. Wagner/Didry/Zimmermann 2000). Dabei muss der Zusammenhang von Sozialpolitik und Nationenbildung als ein wechselseitiger gedacht werden. Denn erst der Bedeutungsgewinn des „Nationalen“ ermöglichte es, die „soziale Frage“ gerade im nationalen Rahmen wahrzunehmen und zu beantworten. Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass – zumindest aus der Perspektive der damaligen politischen Akteure – Sozialpolitik auch einen Beitrag zur Konstruktion einer nationalen Solidargemeinschaft leisten sollte.

Literatur

- Alber, Jens (1987). *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa* (2., durchges. Aufl.). Frankfurt/Main: Campus.
- Anderson, Benedict (2006). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (revised edition). London: Verso.
- Castel, Robert (2000). *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: UVK.
- Débats parlementaires. *Annales de la Chambre des Députés*. Paris: Imprimerie des Journaux Officiels.
- Dumons, Bruno/Pollet, Gilles (1991). La naissance d'une politique sociale: les retraites en France (1900-1914). *Revue française de science politique*, 41, 627-648.
- Ewald, François (1993). *Der Vorsorgestaat*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hatzfeld, Henri (1971). *Du paupérisme a la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale en France 1850-1940*. Paris: Colin.
- Haupt, Heinz-Gerhard (1996). Bemerkungen zum Vergleich staatlicher Sozialpolitik in Deutschland und Frankreich (1880-1920). *Geschichte und Gesellschaft*, 22, 299-310.
- Hofmeister, Herbert (1981). *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Österreich*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kaelble, Hartmut (1991). *Nachbarn am Rhein. Entfremdung und Annäherung der französischen und deutschen Gesellschaft seit 1890*. München: Beck.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009). *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen* (3., erw. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kott, Sandrine (1996). Gemeinschaft oder Solidarität? Unterschiedliche Modelle der französischen und deutschen Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts. *Geschichte und Gesellschaft*, 22, 311-330.
- Lessenich, Stephan (2010). Der "Wohlfahrtsstaat Europa" zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: Monika Eigmüller/Steffen Mau (Hg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik* (S. 321-328). Wiesbaden: VS-Verlag.
- McEwen, Nicola (2006). *Nationalism and the State. Welfare and Identity in Scotland and Quebec*. Brüssel: P.I.E.-Peter Lang.
- Nord, Philip (1994). The Welfare State in France, 1870-1914. *French Historical Studies*, 18, 821-838.
- Offe, Claus (2001). Gibt es eine europäische Gesellschaft? Kann es sie geben? *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 4/ 2001: 423-435.
- Rosanvallon, Pierre (2000). *Der Staat in Frankreich von 1789 bis in die Gegenwart*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des österreichischen Reichsrates. Wien: kaiserlich-königliche Hof- und Staatsdruckerei.
- Tálos, Emmerich (1981). *Staatliche Sozialpolitik in Österreich: Rekonstruktion und Analyse*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Wagner, Peter/Didry, Claude/Zimmermann, Bénédicte (Hg.) (2000). *Arbeit und Nationalstaat. Deutschland und Frankreich in europäischer Perspektive*. Frankfurt/Main: Campus.
- Wagner, Peter/Zimmermann, Bénédicte (2003). Nation: Die Konstitution einer politischen Ordnung als Verantwortungsgemeinschaft. In: Stephan Lessenich (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe: Historische und aktuelle Diskurse* (S. 243-266). Frankfurt/Main: Campus.
- Zöllner, Erich (1980). Perioden des österreichischen Geschichte und Wandlungen des Österreich-Begriffes bis zum Ende der Habsburgermonarchie. In: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Band III/1: Die Völker des Reiches* (S. 1-32). Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.